

## Europejska strategia bezpieczeństwa

### 4.1. Zagadnienia ogólne

Świat początku XXI w. poszukuje nowych dróg rozwoju. Postęp cywilizacyjny jest wszechobecny i determinuje zachowania człowieka, zbiorowości ludzkich i instytucji przez nie kreowanych. Jednakże współczesny świat jest bardzo zróżnicowany, nie wszyscy równomiernie czerpią z rozwoju, społeczeństwa różnią się dziedzictwem kulturowym, zamożnością, wizją przyszłości. Jednym słowem – jesteśmy różni, a przez to mniej tolerancyjni, inaczej postrzegamy świat i jego drogę rozwojową. Ta inność i nierównomierność w rozwoju powodują wiele frustracji, wzajemnego obwiniania się o niesprawiedliwość i próby dominacji silniejszych nad słabszymi. Świat wkroczył w XXI w. z wieloma obawami, świadomością różnorodnych zagrożeń, mających wpływ na bezpieczny byt człowieka i społeczności, w których funkcjonuje. Obok licznych potrzeb oczekiwanie bezpiecznego życia, jak nigdy dotąd, ma wymiar egzystencjalny i stanowi przedmiot troski i współpracy międzynarodowej. Towarzyszy temu świadomość, że zaniedbanie bądź zlekceważenie tego obszaru stosunków między ludźmi może mieć katastrofalne znaczenie dla przyszłości. Świat i Europa ery globalizacji potrzebują nowej definicji swojej tożsamości, w tym również w obszarze bezpieczeństwa. Pojęcie „bezpieczeństwo” znane jest ludzkości od bardzo dawna, występuje ono w wielu dyscyplinach naukowych: politologii i nauce o stosunkach międzynarodowych, prawie, ekonomii, socjologii, historii i psychologii. „Bezpieczeństwo” oznacza stan bez pieczy, od łacińskiego *sine cura – securitas*<sup>70</sup>. Współczesne definicje określają bezpieczeństwo jako: stan pewności, spokoju, zabezpieczenia oraz jego poczucia i wskazują, że oznacza ono brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami<sup>71</sup>. Najogólniejszą defini-

<sup>70</sup> R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1989, nr 10, s. 49.

<sup>71</sup> Bezpieczeństwo jako fakt społeczny w teorii Emila Durkheima, <<http://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2015/nr-22015/2680,Bezpieczenstwo-jako-fakt-spoeczny-w-teorii-Emila-Durkheima.print>>, dostęp: 10 grudnia 2016 r.

cję bezpieczeństwa, autorstwa Daniela Lenera, zawiera wydany przez UNESCO *Słownik nauk społecznych*. W dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza brak zagrożenia fizycznego albo ochronę przed nim<sup>72</sup>.

Bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy. Jest podstawową potrzebą człowieka i grup społecznych, a także istotną potrzebą państwa i systemów międzynarodowych. Jego brak budzi poczucie niepewności i zagrożenia. Taki charakter bezpieczeństwa sprawia, że każdy z wymienionych podmiotów stara się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną oraz monitorować i usuwać zagrożenia. Tak więc wyodrębniamy bezpieczeństwo wewnętrzne, które oznacza stabilność i harmonijność państwa bądź systemu, oraz bezpieczeństwo zewnętrzne, które oznacza brak zagrożenia. Dlatego bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne składają się na ogólne pojęcie bezpieczeństwa. W praktyce mamy do czynienia z dwojakim rozumieniem bezpieczeństwa. Pierwsze – negatywne, określane jako brak zagrożeń koncentruje się głównie na analizowaniu oddziaływań w celu ochrony przed zagrożeniami, dla istotnych wartości wewnętrznych. Drugie – pozytywne, które postrzega kształtowanie pewności przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych. Jedną z podstawowych formuł kategorii bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych jest pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego. Według wydawanego przez Międzynarodową Akademię Dyplomatyczną w Paryżu *Dictionnaire Diplomatique* – idea bezpieczeństwa międzynarodowego to właściwe każdemu narodowi i państwu pragnienie bycia zabezpieczonym w razie agresji; opiera się na posiadanej przez państwo pewności, że nie będzie obiektem agresji lub że w razie jej nastąpienia otrzyma natychmiastową i skuteczną pomoc ze strony innych państw. *Dictionnaire Diplomatique* stwierdza, że: „bezpieczeństwo będzie tym większe, im pokój będzie lepiej zabezpieczony”<sup>73</sup>. Wynika z tego, że bezpieczeństwo międzynarodowe oznacza nie tylko ochronę indywidualnego bezpieczeństwa państwa, ale zarazem i przede wszystkim ochronę pokoju jako istotnej wartości oraz potrzeby państw i systemów międzynarodowych. W takiej sytuacji oczywiste wydaje się stwierdzenie, że współcześnie pokój jest istotną wartością, która wzbogaca i konkretyzuje treść bezpieczeństwa międzynarodowego. Pokój staje się bezwzględnym warunkiem zapewnienia przetrwania państw i systemów międzynarodowych, tym samym gwarantuje ich stabilność i bezpieczeństwo<sup>74</sup>.

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest istotnym elementem procesów globalizacyjnych. Reaguje na wyzwania globalizacji i zagrożenia, jakie ona wyzwała, jed-

<sup>72</sup> D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>73</sup> *Dictionnaire Diplomatique*, t. II, Paris 1948, s. 696.

<sup>74</sup> R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2, s. 11.

nocześnie też wkomponowuje się w mechanizmy i relacje, które są jej pochodną. Stabilność bezpieczeństwa międzynarodowego zależy od stopnia uzgodnienia interesów państw wchodzących w skład danego systemu międzynarodowego. Szczególną funkcję w tym procesie spełnia, rozwijana na dużą skalę, globalna i regionalna współpraca międzynarodowa, która przyczynia się do eliminowania zagrożeń, budowania zaufania i przez to umożliwia rozwiązywanie trudnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Tak definiowane i rozumiane pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego zawsze związane było z poczuciem wspólnoty interesów, solidarności państw i doskonaleniem prawa międzynarodowego. Z biegiem lat procesy globalizacyjne stopniowo obejmowały wszystkie dziedziny aktywności człowieka i zbiorowości ludzkich. Przyspieszone tempo rozwoju globalizacji można zaobserwować od początku ostatniej dekady XX w. Nastąpiły wówczas zmiany jakościowe, globalizacja w tempie geometrycznym objęła gospodarkę oraz po rozpadzie układu bipolarnego oddziałuje na kształtowanie się procesów integracyjnych w Europie. Wpływa również na współczesne pojmowanie bezpieczeństwa i kształt systemów oraz koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym europejskiego. Bezpieczeństwo europejskie, w okresie „zimnej wojny” i po rozpadzie systemu dwubiegunowego, w warunkach kształtujących się przemian globalizacyjnych to problem badawczy, który zwraca uwagę na najważniejsze wyzwania w tym zakresie<sup>75</sup>.

Wydaje się, że obszar geostrategiczny, jakim jest Unia Europejska (UE), powszechnie zwany Zachodem przechodzi kryzys cywilizacyjny. Jego dynamika koncentruje się niemal wyłącznie na konsumpcji („polityką Zachodniej Europy jest przedłużyć, jak długo się da, wysoki poziom życia i konsumpcji”<sup>76</sup>), pozostawiając pytanie o swoją rolę w świecie bez odpowiedzi. Europa Zachodnia niestety skupia największą uwagę na samej sobie i unika konkretnych działań w innych obszarach. Jest to dość krótkowzroczna polityka odgradzania. Rozpad bipolarnego świata zburzył pewien system wartości i Europa nie potrafiła zbudować w to miejsce niczego nowego, co byłoby na tyle konstruktywne, by dawało kontynentowi nową siłę. Doskonałą parafrazę ewolucji roli Europy w ciągu wieków stanowi określenie Ryszarda Kapuścińskiego: „od Europy świata do Europy w świecie”, co oznacza, że pozycja i międzynarodowa rola Europy ewoluowała od potęgi światowej i centrum polityczno-gospodarczo-kulturalnego świata w kierunku jednego z wielu uczestników stosunków międzynarodowych. Znaczna część wysiłków oscyluje wokół budowania konceptu „tożsamości europejskiej”, a w ramach niej – wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Tamże, s. 12.

<sup>76</sup> R. Kapuściński, *Rwący nurt historii*, Kraków 2007, s. 160.

<sup>77</sup> Tamże, s. 148.

Wiodącym powodem ewolucji postrzegania systemu bezpieczeństwa międzynarodowego był rozpad bipolarnego układu na świecie. Główne wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Europy to powstanie nowych państw, ujawnienie nacjonalizmów i problemów etnicznych, nasilający się fanatyzm religijny, głównie ortodoksyjnego islamu, globalizacja w gospodarce oraz niebezpieczeństwo potężnych ruchów migracyjnych z biedniejszych części świata do Europy. Szczególnie ostatni czynnik jest powodem, dla którego Europie zależy na polepszeniu warunków życia w krajach trzeciego świata, by zminimalizować liczbę ludności napływowej generującej wiele problemów wewnątrz UE (problemy natury społecznej, politycznej i ekonomicznej w aspekcie np. innej kultury, statusu społecznego, prezentowanych wartości). Najistotniejsza z punktu widzenia roli Europy na świecie jest jednak zmiana „punktu ciężkości” – przesunięcie w stronę państw azjatyckich i rodzących się nowych potęg gospodarczych. Zmniejsza się zarówno rola, jak i zainteresowanie Europą na rzecz tzw. azjatyckich tygrysów, Europa zaś staje się bezradna w obliczu toczących się zmian. Wydaje się także, że obecnie gwarantem bezpieczeństwa jest misternie tkana sieć międzynarodowych powiązań polityczno-gospodarczych z wykorzystaniem różnych metod, środków i sposobów działania. Globalizacja i narastające w jej obliczu współzależności powodują, że państwa nie mogą pozostać obojętne na jakikolwiek reżim bezpieczeństwa stworzony przez innych aktorów. Uwzględniając to, że Europie nie grozi żadne bezpośrednio militarne niebezpieczeństwo, UE zajmuje się przede wszystkim gwarantowaniem własnego bezpieczeństwa poprzez działania na rzecz rozwiązywania kryzysów i konfliktów poza swym obszarem (podniesienie ogólnego poziomu bezpieczeństwa)<sup>78</sup>.

## 4.2. Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Przełomowym dokumentem, który zmienił dotychczasowe postrzeganie bezpieczeństwa w Europie, jest Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB)<sup>79</sup>. Została przyjęta 12 grudnia 2003 r. przez Radę Europejską w wyniku inicjatywy prezydencji greckiej, konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w Salonikach z 19–20 czerwca 2003 r. i nieformalnej inicjatywy Rady Ministrów Spraw Zagranicznych przedsięwziętej w maju 2003 r. w Kastelorizo<sup>80</sup>. W grudniu 2008 r. dokument ten został rozszerzony przez Radę Europejską w wyniku przedstawienia

<sup>78</sup> E. Kołodziej, *Security and International Relations*, Cambridge 2005, s. 35.

<sup>79</sup> R. Kamprowski, *Problematyka wielowymiarowości zagrożeń strategicznych bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 347.

<sup>80</sup> <[www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_esdp/europejska\\_strategia\\_bezpieczenstwa/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa/)>, dostęp: 25 listopada 2015 r.

raportu „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie” przez Sekretarza Generalnego i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solana<sup>81</sup>. Raport nie wniósł niczego nowego w strategicznym podejściu UE do bezpieczeństwa i obrony, jednak zawierał wiele elementów i rekomendacji, które stanowią wytyczne dla działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa przez najbliższe lata. Raport nie zastąpił istniejącej strategii, ale miał na celu jej wzmocnienie<sup>82</sup>.

**Istota działania ESB** polega na tym, że została ona stworzona, by bronić **kontynent europejski** przed czynnikami destabilizującymi. Czynniki te, to przede wszystkim:

- terroryzm, który:
  - zagraża życiu ludzi,
  - powoduje wzrost wydatków,
  - prowadzi do osłabienia otwartości i tolerancji naszych społeczeństw,
  - stanowi coraz większe zagrożenie strategiczne dla całej Europy;
- rozprzestrzenianie broni masowego rażenia (BMR) – jest potencjalnie największym zagrożeniem dla naszego bezpieczeństwa. Postępy w naukach biologicznych mogą zwiększyć siłę oddziaływania broni biologicznej w nadchodzących latach; a ataki przy pomocy materiałów chemicznych i promieniotwórczych również są potencjalnie możliwe. Rozpowszechnienie technologii raketowej stanowi następny element niestabilności i w coraz większym stopniu naraża Europę na niebezpieczeństwo. Najgorszy scenariusz zakłada, że w ręce ugrupowań terrorystycznych dostanie się broń masowego rażenia. W takim przypadku mała grupa mogłaby wyrządzić szkody na skalę uprzednio możliwą wyłącznie dla państw i armii;
- konflikty regionalne – problemy, takie jak w Kaszmirze, regionie Wielkich Jezior Afrykańskich i na Półwyspie Koreańskim, wpływają bezpośrednio i pośrednio na interesy Europy, podobnie jak konflikty bliżej jej granic, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Konflikty zbrojne lub zamrożone – toczone również niedaleko granic Polski – zagrażają stabilności regionalnej. Niszczą życie ludzkie, infrastrukturę społeczną i fizyczną; zagrażają mniejszościom, podstawowym wolnościom i prawom człowieka. Konflikty mogą prowadzić do ekstremizmu, terroryzmu i niewydolności państwa; otwierają możliwości przed przestępczością zorganizowaną. Brak bezpieczeństwa w danym regionie pro-

<sup>81</sup> *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 5.

<sup>82</sup> P. Olszewski, *Reforma strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako nowe otwarcie w relacjach transatlantycznych. Koncepcja i perspektywy*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 214.

wadzi do zainteresowania BMR. Najpraktyczniejszym sposobem walki z często nieuchwytnymi, nowymi zagrożeniami jest przede wszystkim rozwiązywanie zadawnionych konfliktów regionalnych<sup>83</sup>;

- rozpad państwa – niewydolność państwa, tj. złe rządy – korupcja, nadużycie władzy, słabe instytucje i brak odpowiedzialności – oraz konflikty wewnętrzne niszczą państwa od środka. W niektórych przypadkach spowodowały one zapaść instytucji państwowych, czego przykładem jest np. Somalia, Liberia i Afganistan pod rządami talibów. Zapaść państwa może być związana z oczywistymi zagrożeniami, takimi jak przestępczość zorganizowana czy terroryzm. Niewydolność państwa jest alarmującym zjawiskiem, osłabiającym globalny ład; przyczynia się ona również do niestabilności regionalnej;
- przestępczość zorganizowana – Europa jest jednym z głównych celów przestępczości zorganizowanej. To wewnętrzne zagrożenie naszego bezpieczeństwa ma istotny wymiar zewnętrzny: transgraniczny nielegalny handel narkotykami, kobietami i bronią oraz przemyt nielegalnych migrantów stanowi duży zakres działalności gangów przestępczych. Ma również powiązania z terroryzmem. Taka działalność przestępcza jest często związana ze słabymi lub niewydolnymi państwami. Dochody z narkotyków wykorzystywano do osłabienia struktur państwowych w kilku krajach produkujących narkotyki. Dochody z handlu kamieniami szlachetnymi, drewnem i bronią lekką są źródłem konfliktów w innych częściach świata. Wszystkie te działania podważają zarówno praworządność, jak i porządek społeczny. W skrajnych przypadkach zorganizowane struktury przestępcze mogą zdominować państwo. W Europie 90% heroiny pochodzi z upraw maku w Afganistanie – gdzie z handlu narkotykami finansuje się prywatne armie. Większość tego narkotyku jest rozprowadzana za pośrednictwem bałkańskich sieci przestępczych, których ofiarą pada również około 200 000–700 000 kobiet wykorzystywanych w handlu usługami seksualnymi na całym świecie. Nowym wymiarem przestępczości zorganizowanej, któremu należy poświęcić uwagę, jest wzrost piractwa morskiego.

Zestawienie tych różnych elementów – obejmujących terroryzm z zastosowaniem maksymalnej przemocy, dostępność BMR, przestępczość zorganizowaną, osłabienie systemu państwowego i prywatyzację siły zbrojnej – wskazuje, że musimy liczyć się z ryzykiem konfrontacji z bardzo realnym zagrożeniem<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> *Europejska strategia bezpieczeństwa, bezpieczna Europa w lepszym świecie*, s. 31, <[http://bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka\\_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia\\_UE.pdf](http://bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia_UE.pdf)>, 10 grudnia 2016 r.

<sup>84</sup> Tamże, s. 32.

### 4.3. Cele strategiczne

Zmierzając do obrony europejskiego bezpieczeństwa i wspierania jego wartości, UE stawia przed sobą trzy cele strategiczne.

- **Odpowiedź na zagrożenia.** Unia Europejska aktywnie przeciwdziała głównym zagrożeniom:
  - 1) W odpowiedzi na wydarzenia z 11 września 2001 r. wprowadziła środki, które obejmują: przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, przeciwdziałanie finansowaniu terrorystów oraz porozumienie w sprawie wzajemnej pomocy prawnej z USA. UE wciąż rozwija współpracę w tej dziedzinie i ulepsza środki obrony.
  - 2) Unia Europejska prowadziła politykę przeciwdziałania rozprzestrzenianiu BMR:
    - uzgodniła program działań, który zakłada podjęcie kroków mających na celu wzmocnienie Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, środków zaostrożających kontrolę eksportu oraz zwalczających nielegalne przewozy i niedozwolone zaopatrzenie;
    - chce doprowadzić do przestrzegania zapisów traktatów wielostronnych oraz wzmocnienia traktatów i postanowień dotyczących weryfikacji ich przestrzegania.
  - 3) Unia Europejska i państwa członkowskie podjęły kroki zmierzające do zapewnienia pomocy w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych oraz przywrócenia równowagi w państwach, które uległy rozpadowi, w tym na Bałkanach, w Afganistanie i w Demokratycznej Republice Konga. Przywrócenie odpowiedzialnego rządu, wspierającego demokrację i umożliwiającego organom państwa zwalczanie przestępczości zorganizowanej, jest jednym z najbardziej skutecznych środków walki z przestępczością zorganizowaną w UE<sup>85</sup>.
- **Budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie.** Nawet w erze globalizacji geografia wciąż odgrywa istotną rolę. W naszym interesie leży to, aby kraje z nami graniczące były dobrze rządzone. Sąsiedzi zaangażowani w konflikt zbrojny, słabe państwa, w których kwitnie przestępczość zorganizowana, dysfunkcyjne społeczeństwa lub lawinowy przyrost populacji przy europejskich granicach – wszystko to stwarza Europie problemy. Integracja państw przystępujących zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również przybliżyła UE do niespokojnych regionów. Naszym zadaniem jest stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od Unii Europejskiej i wzdłuż wybrzeży Morza

---

<sup>85</sup> Tamże, s. 33.

Śródziemnego, z którymi to krajami mogą nas łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy. Znaczenie tych działań najlepiej widać na Bałkanach. Dzięki wspólnym wysiłkom, wraz z USA, Rosją, NATO i innymi partnerami międzynarodowymi, stabilność tego regionu nie jest już zagrożona wybuchem dużego konfliktu. Wiarygodność naszej polityki zagranicznej zależy od utrwalenia osiągnięć w tym obszarze. Perspektywa przystąpienia kolejnych państw do UE jest zarówno celem strategicznym, jak i bodźcem do przeprowadzenia reform. Nie jest w naszym interesie, by rozszerzenie stworzyło nowe linie podziałów w Europie. Korzyści płynące ze współpracy gospodarczej i politycznej trzeba poszerzyć o naszych wschodnich sąsiadów, dążąc przy tym do rozwiązania panujących tam problemów politycznych. Musimy aktywniej zainteresować się problemami Kaukazu Południowego, który w odpowiednim, może niedługim czasie również stanie się regionem sąsiadującym. Rozwiązanie konfliktu arabsko-izraelskiego jest dla Europy strategicznym priorytetem. Bez tego jest mała szansa na rozwiązanie innych problemów na Bliskim Wschodzie. Unia Europejska musi nadal być zaangażowana i gotowa do przeznaczania środków na ten konflikt, póki nie zostanie on rozwiązany. Koncepcja polegająca na ustanowieniu dwóch państw – od dawna wspierana przez Europę – obecnie jest powszechnie akceptowana. Wprowadzenie jej w życie będzie wymagać opartych na współpracy wysiłków UE, USA, ONZ i Rosji oraz państw w tym regionie, ale przede wszystkim samych Izraelczyków i Palestyńczyków. Region Morza Śródziemnego nadal przeżywa poważne perturbacje związane z zastojem gospodarczym, niepokojami społecznymi i nierozwiązanymi konfliktami. Interesy UE wymagają stałego kontaktu z partnerami śródziemnomorskimi, przy skuteczniejszej współpracy gospodarczej, obronnej i kulturalnej w ramach procesu barcelońskiego. Należy również rozważyć rozszerzenie kontaktów ze światem arabskim<sup>86</sup>.

- **Porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych.** W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych. Nasz cel to rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy. Jesteśmy zaangażowani w utrzymywanie w poszanowaniu i rozwój prawa międzynarodowego. Podstawowe ramy stosunków międzynarodowych określa Karta Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jest odpowiedzialna przede wszystkim za utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednym z priorytetów Unii Europejskiej jest wzmoc-

<sup>86</sup> Tamże, s. 35.



nienie Organizacji Narodów Zjednoczonych przez dostarczenie instrumentów, które umożliwią jej wypełnianie obowiązków oraz skuteczne działanie<sup>87</sup>.

Warunkiem porządku międzynarodowego opartego na określonych zasadach jest to, że prawo zmienia się w reakcji na rozwój sytuacji w takich dziedzinach, jak proliferacja, terroryzm czy globalne ocieplenie. W naszym interesie jest dalsze rozwijanie istniejących instytucji, takich jak Światowa Organizacja Handlu, oraz wspieranie nowych, takich jak Międzynarodowy Trybunał Karny. Nasze własne doświadczenia w Europie pokazują, że bezpieczeństwo można zwiększyć dzięki budowie zaufania i reżimom kontroli zbrojeń. Takie instrumenty mogą również istotnie przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności w naszym bliższym i dalszym sąsiedztwie. Jakość społeczności międzynarodowej jest uzależniona od jakości rządów, będących jej podstawą. Najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze rządzonych państw demokratycznych. Rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochrona praw człowieka są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego. Polityki handlowe i rozwoju również mogą być silnymi narzędziami do propagowania reform. Jako największe na świecie źródło oficjalnej pomocy i największy podmiot handlowy świata – UE i jej państwa członkowskie zajmują dobrą pozycję w dążeniu do tych celów<sup>88</sup>.

#### 4.4. Użycie sił zbrojnych

Unia Europejska może podejmować decyzje o akcjach zbrojnych w okolicznościach:

- 1) zapobiegania konfliktom w ramach rozwiązywania kryzysów (np. Macedonia),
- 2) wymuszania pokoju z koniecznością użycia siły (np. Kosowo),
- 3) stabilizacji po konflikcie,
- 4) klasycznych interwencji humanitarnych lub ratowniczych.

#### 4.5. Aktualizacja ESB

Rada Europejska (RE) w grudniu 2008 r. zaaprobowała raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) w sprawie implementacji ESB. Raport, opracowany na mocy

---

<sup>87</sup> Tamże, s. 36.

<sup>88</sup> Tamże, s. 37.

mandatu zawartego w konkluzjach RE z grudnia 2007 r., nie stanowi przełomowego kroku w strategicznym podejściu UE do polityki bezpieczeństwa i obrony. Zawiera jednak wiele nowych elementów i rekomendacji, które stanowiąc będą wytyczne działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa w najbliższych latach. Raport nie zastępuje istniejącej strategii, lecz ma na celu jej wzmocnienie, przeanalizowanie, jak była ona dotychczas wprowadzana w życie oraz wskazanie obszarów i działań, w których UE powinna zwiększyć wysiłki. Istotnym czynnikiem stabilizującym sąsiedztwo UE pozostaje proces rozszerzenia. Raport pozytywnie ocenia rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP), zachowującej równowagę pomiędzy wymiarem śródziemnomorskim i wschodnim. Wskazuje na zasadnicze znaczenie współpracy z USA, fundamentalną rolę ONZ w systemie międzynarodowym oraz współpracę z organizacjami regionalnymi, m.in. Unią Afrykańską. Podkreśla potrzebę pogłębiania strategicznego partnerstwa z NATO, zwłaszcza w zakresie poprawy współpracy operacyjnej. Kluczowy dla wzmocnienia pozycji UE w świecie pozostaje rozwój cywilnych i wojskowych zdolności reagowania kryzysowego. Poprawa struktur dowodzenia, mechanizmów finansowania, zdolności planistycznych oraz prowadzenia łączonych operacji cywilno-wojskowych pozostają głównymi wyzwaniami dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy* – ESDP). Ponadto rozwój zdolności wczesnego ostrzegania, kompleksowe podejście do problematyki bezpieczeństwa, obejmujące reagowanie kryzysowe oraz pomoc rozwojową, a także współpraca międzynarodowa powinny pozostać głównymi kierunkami działań UE w przeciwdziałaniu nowym zagrożeniom<sup>89</sup>.

Rada ds. Ogólnych przyjęła, 24 czerwca 2014 r., Strategię Bezpieczeństwa Morskiego UE, która ma za zadanie skonsolidować i wzmocnić obronę wód terytorialnych państw członkowskich UE, wybrzeży oraz infrastruktury morskiej. Wysoka Przedstawiciel/Wiceprzewodnicząca Rady Federica Mogherini, 17 czerwca 2014 r., przekazała na ręce Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska raport „The European Union in a Changing Global Environment”. Przeanalizowano w nim globalną sytuację bezpieczeństwa oraz jej implikacje dla UE. Raport podkreśla, że postępy globalizacji przyniosły z jednej strony wzrost gospodarczy oraz szeroko pojęty rozwój wolności, z drugiej jednak zaowocowały wzrostem zagrożeń i wyzwań dla obszarów i państw, które na tym rozwoju najbardziej skorzystały. Raport uznaje, że zakwestionowane zostały podstawy prawne dotychczasowego systemu bezpieczeństwa na świecie, przede wszystkim zasada o nieużywaniu siły i niezmiennianiu granic państw siłą. Federica Mogherini zauważyła, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie może być ignorowana. Problemy jej doty-

<sup>89</sup> <[https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_esdp/europejska\\_strategia\\_bezpieczenstwa/](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa/)>, 10 grudnia 2016 r.

czące (m.in. kwestia użycia grup bojowych czy rozumienia art. 44 TUE) nie zostały dotychczas rozwiązane, a w wielu krajach członkowskich nastąpiło znaczne zmniejszenie budżetów na cele obronne. Rada Europejska, w czerwcu 2015 r., upoważniła ją do kontynuowania prac związanych z przygotowaniem, we współpracy z krajami członkowskimi, nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, która powinna zostać przedstawiona do akceptacji państwom członkowskim UE w czerwcu 2016 r.<sup>90</sup>.

## 4.6. Wnioski

Unia Europejska dokonała postępów na drodze do spójnej polityki zagranicznej i skutecznego zarządzania kryzysowego. Dysponuje instrumentami, które mogą być skutecznie wykorzystywane, co udowodniła np. na Bałkanach. Musi być bardziej aktywna, działać spójniej i umiejętniej, aby jej wkład był zgodny z możliwościami, musi także współpracować z innymi. Należy rozwinąć strategiczną kulturę sprzyjającą wczesnej, szybkiej oraz, w koniecznych przypadkach, zdecydowanej interwencji. Zwiększenie aktywności w dążeniu do celów strategicznych ma zastosowanie do całego zakresu, będących w dyspozycji UE, instrumentów zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom, w tym do działań politycznych, dyplomatycznych, wojskowych i cywilnych, handlowych i rozwojowych. Unia Europejska jest zaangażowana we wzmacnianie swojej współpracy z ONZ, aby pomagać krajom wychodzącym z konfliktu. Stwierdza się, że konieczna jest umiejętność działania na czas, aby można było zapobiec upadkowi krajów wokół UE, po wykryciu oznak proliferacji i przed powstaniem kryzysu humanitarnego. Prewencyjne zaangażowanie się może pomóc w uniknięciu poważniejszych problemów w przyszłości. Znaczenie polityczne UE wzrośnie, gdy podejmie się ona poważniejszych obowiązków i będzie aktywniej działać<sup>91</sup>.

Europa o większych zdolnościach obronnych jest również osiągalna. W tym celu powołano Europejską Agencję Obrony (*European Defence Agency* – EDA). Konieczne jest zwiększanie zasobów obronnych i efektywne ich wykorzystywanie. Zwraca się uwagę na umiejętne zarządzanie zasobami cywilnymi tak, aby uniknąć chaosu. Rozwiązywanie problemów bardziej odległych geograficznie i polityczne wymaga lepszego zrozumienia i komunikacji. Wspólne oceny zagrożeń są najlepszą podstawą wspólnych działań. Wymaga to lepszej wymiany informacji wywiadowczych między państwami członkowskimi i partnerami.

<sup>90</sup> Tamże.

<sup>91</sup> *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa...*, dz. cyt., s. 11.

Główną cechą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest to, że działając wspólnie, państwa członkowskie są silniejsze. W ostatnich latach stworzono kilka różnorodnych instrumentów – należy zadbać, aby działały one w sposób spójny, co pozwoli osiągnąć sukces. Konieczna jest większa spójność nie tylko między instrumentami UE, ale również w zakresie zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich. Spójna polityka potrzebna jest również na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w trakcie zażegnania konfliktu. Problemy rzadko rozstrzygane są przez jedno państwo czy też bez wsparcia regionalnego, czego w różny sposób doświadczone zarówno na Bałkanach, jak i w Afryce Zachodniej.

Sami możemy rozwiązać niewiele problemów. Zagrożenia opisane powyżej często stoją przed nami i wszystkimi naszymi najbliższymi partnerami. Współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Musimy dążyć do osiągnięcia naszych celów w drodze współpracy wielostronnej na forach organizacji międzynarodowych oraz przez partnerstwo z kluczowymi podmiotami.

Działając wspólnie, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą być potężną siłą działającą dla dobra świata. Celem Unii powinno być zatem skuteczne i zrównoważone partnerstwo z USA. Jest to dla UE dodatkowy powód do dalszej rozbudowy zdolności i zwiększania spójności. Bardzo ważne są też jak najlepsze stosunki z Rosją.

Obecny świat pełen jest nowych niebezpieczeństw, ale również nowych możliwości. Unia Europejska ma podstawy do przyczynienia się w istotny sposób zarówno do zmniejszania zagrożeń, jak i wykorzystywania możliwości. Aktywna i zdolna do działania UE oddziaływałaby globalnie. Dzięki temu przyczyniłaby się do wypracowania skutecznego systemu wielostronnego, prowadzącego do sprawiedliwszego, bezpieczniejszego i bardziej zjednoczonego świata.