

Beata Piskorska

**NOWA STRATEGIA NA NOWE CZASY
– KONIECZNOŚĆ REDEFINICJI POLITYKI
ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ
W JEJ SĄSIEDZTWIE**

WPROWADZENIE

Konflikt na Ukrainie, Syrii oraz napływająca do Europy fala uchodźców spowodowały nową sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Oprócz daleko idących konsekwencji tych wydarzeń dla dotkniętych nimi państw i ich obywateli, wystrzyły brak skuteczności i spójności funkcjonowania Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki zagranicznej. Państwa członkowskie okazały się niekonsekwentne w postawie zarówno wobec Rosji, o czym świadczył przedłużający brak zgodności, co do skali nakładanych kolejnych sankcji, walki z Państwem Islamskim (*Islamic State*), jak i jednolitej polityki w sprawie uchodźców. Ponadto, specyfika podejmowania przez UE decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa opóźniła i skomplikowała reakcję UE na te wydarzenia. Kryzysy, zbiegające się w czasie z początkiem nowego cyklu instytucjonalnego Unii, wystawiły na próbę również jej odporność na zakłócenia zewnętrzne, jak i skuteczność działań wewnątrz organizacji¹.

Nowe wyzwania stawiane ze strony środowiska międzynarodowego, wytworzyły presję na europejską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – wymagającą zmian unijnego *modus operandi*. Z perspektywy Rosji Unia nie była postrzegana jako świadek czy mediator wydarzeń na Ukrainie, ale jako strona w konflikcie i całym problemie. Rosja, podejmując interwencję w tym

¹ J.M. Godzimirski, L. Puka, M. Stormowska (red.), *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie? Zmiany w rządzeniu w obszarze bezpieczeństwa, energii i migracji*, PISM, Warszawa 2015, s. 8.

państwie, chciała również zaangażowania w konflikt Unię, którą postrzega jako zagrożenie dla jej interesów, a nawet jej bezpieczeństwa. Co więcej, poleganie przez Unię Europejską tylko na miękkich środkach (dyplomatycznych, tj. negocjacje, potępienie działań Rosji czy Państwa Islamskiego), rodzi realny problem, kiedy staje przed koniecznością poradzenia sobie z wyzwaniami twardego bezpieczeństwa. W strategii działania UE od początku, brakuje tradycyjnych instrumentów *hard power*, szczególnie w sytuacji, kiedy dochodzi do konfrontacji z graczem, który zarówno chce, ale też jest zdolny do użycia siły militarnej, by osiągnąć swoje cele polityczne.

Głównym założeniem artykułu jest stwierdzenie, że Unia Europejska potrzebuje gruntownej zmiany modelu prowadzenia polityki zagranicznej, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym. Podstawą tego powinna być na nowo sformułowana globalna strategia polityki zagranicznej UE, która byłaby odpowiedzią na współczesne wyzwania i zagrożenia. Celem badań jest zatem, po pierwsze, analiza dotychczasowych strategii działania UE w stosunkach międzynarodowych (dotychczasowych instrumentów i polityki w stosunkach zewnętrznych). Po drugie, ukazanie uwarunkowań i podstaw formułowania nowego modelu strategicznego. Po trzecie, rewizja polityki zagranicznej UE w wybranych obszarach ramowych. Po czwarte, próba skonstruowania perspektyw i rekomendacji dla polityki zagranicznej UE, zwłaszcza w obliczu reformy jej zarządzania przez nowo wybrane władze UE.

1. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA I STRATEGIE UE W STOSUNKACH ZEWNĘTRZNYCH

Od 2013 roku trwają prace nad przygotowaniem raportu na temat nowej strategii bezpieczeństwa europejskiego. Od momentu przyjęcia przez Radę Europejską w grudniu 2003 r. pierwszego tego typu dokumentu środowisko bezpieczeństwa UE uległo radykalnej zmianie. Pomimo że wiele zostało osiągnięte w ostatniej dekadzie, obecnie „łuk niestabilności” nadal bezpośrednio otacza UE. Dostrzegalne są wyzwania i zagrożenia dla państw europejskich płynące z całego świata. Konflikty w Syrii, Afryce, napięcia w Azji, ponadto zmiana klimatu i deficyt źródeł naturalnych, jak i napływająca do Europy fala uchodźców, rodzi ryzyko jeszcze większej eskalacji konfliktów. Jednocześnie, rosnąca globalizacja, współzależność i postęp technologiczny umożliwia dużej liczbie osób ucieczkę od ubóstwa, wydłużenie życia i polepszenie stanu zdrowia. Unia Europejska zatem powinna skonfrontować zarówno wyzwania, jak i możliwości, które towarzyszą tym zmianom.

Problem jest jednak dwojaki. Po pierwsze, Unia posiada i wykorzystuje w działaniach międzynarodowych różnorodne typy siły, co oznacza, że możliwe jest działanie zarówno strategiczne, jak i normatywne. Po drugie, badania te stanowią uzasadnienie, w jaki sposób używać siły w kontekście jej interpretacji przez dwa typy aktorów: wewnętrznych (obywatele uczestniczący w polityce UE) oraz zewnętrznych w stosunku do UE (adresaci polityki zagranicznej). By pomóc wyjaśnić ten proces, należy przeanalizować i porównać zakres strategicznych wysiłków po stronie UE, łącznie z Europejską Strategią Bezpieczeństwa, Traktatem z Lizbony, Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, strategią wobec Afryki, strategią UE-Pacyfik oraz wielu dwustronnych partnerstw strategicznych i innych².

Na początku należy podjąć próbę zdefiniowania wielowymiarowego pojęcia strategia, która może oznaczać odmienne kategorie. Słowo *strategos* było pojęciem cywilno-militarnym przyjętym przez starożytnych Ateńczyków do przejęcia przywództwa na czas wojny. Zatem strategia jest tradycyjnie związana (od Sun Tzu do von Clausewitza)³ z militarnym planowaniem i użyciem siły dla osiągnięcia celów politycznych⁴.

Podczas zimnej wojny studia strategiczne traktowały głównie o rywalizacji militarnej – konwencjonalnej i nuklearnej – pomiędzy superpotęgami. W późniejszym czasie strategia stała się integralną częścią teorii gier. Zarówno w społeczeństwie, jak i podczas działań wojennych pojęcie to stawało się coraz bardziej złożone, aż wreszcie obecnie stosowane jest zarówno w odniesieniu do szerszego połączenia czynników militarnych i niemilitarnych.

Dla przykładu, w biznesie podejście strategiczne oparte jest na ilościowych metodach analizy wynikającej z rozwoju badań operacyjnych i liniowego programowania podczas II wojny światowej. Od tej pory strategia pojawiła się jako kluczowa koncepcja przetrwania i prosperowania w biznesie i korporacjach w świecie komercyjnym, w którym zauważa się coraz większą nieprzewidywalność i konkurencyjność.

Badania politologiczne nad pojęciem strategii skupiały się na trzech podstawowych kwestiach: strategiach państwowych realizowanych na arenie międzynarodowej, działaniach partii politycznych uczestniczących w procesie decyzyjnym oraz strategiach stosowanych przez grupy interesu. W polityce zaś

² M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 18/2, 2011, s. 144–145.

³ C. von Clausewitz, *On War*, Princeton, New York 1976, s. 283.

⁴ A. Missiroli (eds.), *Strategy Matters 2003–2014, EU Key Documents*, EU Institute for Security Studies, Brussels, July 2014, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Strategy-matters.pdf> [dostęp: 31.08.2015].

pojęcie strategii (*strategy*) pojawiło się początkowo w Stanach Zjednoczonych, w następstwie coraz większego wykorzystania różnych metod na potrzeby kampanii prezydenckiej w 1960 r. Od tego czasu pojęcie to staje się coraz bardziej popularne nie tylko po drugiej stronie Atlantyku.

Strategia jest jednym z najbardziej nadużywanych pojęć w słowniku stosunków międzynarodowych. Termin strategia tradycyjnie odnosi się do zastosowania specyficznych źródeł siły lub aktywów polityki (np. strategia polityczna, ekonomiczna czy militarna) służąca specyficznym celom lub interesom, takim jak zwycięstwo w czasie wojny⁵. Oprócz tego funkcjonuje pojęcie tzw. wielkiej strategii (*grand strategy*), które obejmuje o wiele szersze spojrzenie i dotyczy koordynacji wszystkich celów i środków danej polityki państwa⁶. Koncepcja wielkiej strategii skierowana jest zarówno do działań w czasie wojny, jak i pokoju do ochrony żywotnych interesów państwa⁷.

R.F. Weigley dokonał semantycznego rozróżnienia pomiędzy „strategią militarną” a „strategią narodową”, podczas gdy pierwsza dotyczy osiągnięcia celów poprzez groźbę czy użycie siły, druga zaś oznacza użycie siły politycznej, psychologicznej, czy ekonomicznej do obrony zdefiniowanych celów⁸. Zarówno Europejska Strategia Bezpieczeństwa, jak i jej reforma, są strategiami w narodowym, a nie militarnym znaczeniu. Polityczne cele bardzo często się różnią między sobą, tradycyjnie, dokument strategiczny jest postrzegany jako zdefiniowanie celów i ustanowienie priorytetów, aby je osiągnąć. Powinien opisywać, jakimi środkami oraz pod jakimi warunkami może być to osiągnięte. W tym sensie obie strategie UE również spełniają kryteria tego pojęcia.

Obecnie termin strategia ma bardziej podstawowe zdroworozsądkowe znaczenie, oznacza bowiem przemyślane jasne cele, przyjęty plan działania, uzgodnioną agendę, mapę drogową, zbiór zasad przewodnich, ale czasem też zakres, kierunek lub przekonującą narrację, w celu uniknięcia czysto reaktywnego zachowania i improwizacji⁹. W ustalenie strategii często zaangażowana jest polityka publiczna w szerokim znaczeniu, szczególnie w czasach przyspieszonych zmian, rosnących wyzwań i malejących zasobów naturalnych.

⁵ J. Baylis, J. Wirtz, *Introduction*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen (eds), *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2007, s. 1–15.

⁶ C.S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford 1999, s. 54.

⁷ P. Kennedy, *Grand strategy in war and peace: toward a broader definition*, [w:] P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1991, s. 2–3.

⁸ R.F. Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, New York 1973.

⁹ P. Kennedy, *Grand strategy...*, *op. cit.*, s. 2–3.

Według M.E. Smith, istnienie takiego podmiotu jak Unia Europejska, komplikuje klasyczne rozumienie przez wielkie potęgi państwowo-centrycznego pojęcia wielkiej strategii¹⁰. Szeroka gama kompetencji (formalnie państwowych) jest obecnie wykonywana przez Unię, co jasno wskazuje na możliwość delegowania, sumowania lub nawet oddania przez niektóre suwerenne państwa inicjatywy na rzecz kolektywnego podmiotu, mającego pewien autorytet. O ile te działania rozciągają się wzdłuż zdefiniowanych interesów (fizycznego bezpieczeństwa, dobrobytu ekonomicznego i projekcji wartości), to możemy powiedzieć, że podmiot kolegialny (UE) posiada lub jest w trakcie opracowania/realizacji swojej własnej wielkiej strategii. Jednakże, proces ten nie jest grą o sumie zerowej, która oznacza, iż strategiczne wysiłki ze strony wspólnoty przeciwdziałają lub osłabiają takie zachowania ze strony konstytuującej jej członków. Jeśli członkowie pozostawiają sobie pewien stopień suwerenności w realizacji polityki zagranicznej, nadal wspierają jednocześnie interesy kolektywu. Oznacza to, że wówczas możliwa jest wielka strategia oparta na sumie dodatniej. Zgodnie z tym, można powiedzieć, że kolektywna wielka strategia UE jest czymś więcej niż sumą poszczególnych jej części (państw członkowskich UE) i może stanowić pewną wartość dodaną do normalnego procesu wielkich strategii prowadzonych przez państwa członkowskie UE¹¹.

Początkowo Unia Europejska miała niejasne zapisy dotyczące strategii na szczeblu różnych polityk. Trzeba zauważyć, że tylko kilka najbardziej skutecznych strategii zostało wyraźnie zidentyfikowanych i wyróżnionych¹². Dla przykładu, najbardziej skuteczna strategia – polityka rozszerzenia – została określona w krótkim i jasno sformułowanym artykule 49 w Traktacie Rzymskim. Jednolity rynek został zapisany w rodzaju *green paper* (Raportie Cecchini) i dopiero następnie przekierowany na drogę prawną. Podobnie system z Schengen był kwintesencją przypadku *spill-over* zarówno w sensie geograficznym, jak i funkcjonalnym.

Należy jednak zauważyć, że jedynym obszarem polityki UE, w którym przyjmowane były średnio i długoterminowe strategie, jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE. W 1997 r. w Traktacie z Amsterdamu zostały nawet wprowadzone wspólne strategie (*common strategies*) pośród wielu innych instrumentów polityki zagranicznej do dyspozycji Unii. Oznaczały większe skupienie uwagi państw członkowskich na konkretny region, były też publicznymi dokumentami, przyjmowanymi jednomyślnie, ale zezwa-

¹⁰ M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, *op. cit.*, s. 145.

¹¹ *Ibidem*, s. 146.

¹² A. Missiroli (ed.), *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015, s. 9.

lającymi na kwalifikowaną większość głosów – jedyny przypadek w domenie WPZiB – przy podejmowaniu wspólnych działań i wspólnych stanowisk wyrażnie z nich wynikających. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu w maju 1999 r. zostały przyjęte 3 wspólne strategie UE: wobec Rosji, Ukrainy i Morza Śródziemnego – podczas gdy czwarta – wobec Bałkanów została odrzucona.

Według A. Missiroli, żadna z nich nie generowała wspólnych działań, dlatego pod koniec 2000 r. ówczesny Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, Javier Solana, dokonał krytycznej oceny, w której argumentował *inter alia*, że: a) trzy wspólne strategie nie stanowią wartości dodanej ponieważ odnoszą się do obszarów, w których polityki UE zostały już dość dobrze ustanowione, b) brakuje konkretnego planu, w jaki sposób je projektować, oraz procedur, co prowadzi ostatecznie do długich negocjacji w grupach roboczych Rady, a to z kolei, do podejścia opartego raczej na akumulacji niż selekcji celów, c) decyzje o podjęciu publicznie wspólnych strategii czynią z nich kwintesencję tekstów deklaracyjnych, pasujących doskonale do dyplomacji publicznej, jednakże mniej użytecznych jako wewnętrzne narzędzie pracy, oceniające interesy i cele UE oraz identyfikujące obszary niezgodności z partnerami i adresatami¹³.

Należy zauważyć, że działania zewnętrzne UE rozwijały się na podstawie strategii nakreślonych przez instytucje czy agencje, zgodnie z właściwymi obszarami kompetencji. Do tych strategii włączyć można min. plany działań, zdefiniowane cele, alokacje budżetowe czy proste rekomendacje/zalecenia. Mogą one być uzgadniane przez państwa członkowskie UE, indywidualne instytucje (głównie Radę i Komisję) i agencje, jak również strony trzecie, zarówno państwa, organizacje rządowe czy osoby prywatne. Strategie mogą być publikowane pod różnymi tytułami, mogą różnić się terminologią, zawierać zwykle wszystkie polityki i dokumenty posiadające strategiczną wagę – kluczowym elementem wspólnym jest wyposażenie ich w plany działań w specyficznym obszarze. Poza strategiami dotyczącymi *stricto* polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, można wyróżnić te z zakresu rozwoju politycznego i ekonomicznego czy wsparcia pomocowego¹⁴.

Przełomowym momentem dla sformułowania strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej był rok 2003. Na nieformalnym posiedzeniu Rady UE podczas Prezydencji Grecji, minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka

¹³ A. Missiroli (ed.) et al, *Coherence for security policy: debates – cases – assessments*, „Occasional Paper”, No. 27, ISS, Paris May 2001.

¹⁴ P. Worré, *Annex: EU security-related strategies*, [w:] *Strategy Matters 2003–2014*, s. 155–158.

Fischer zaproponował przyjęcie nowej strategicznej wizji (pierwszy raz na poziomie europejskim) oraz ocenę wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa w formie rekomendacji politycznych¹⁵. ESB była ważnym i długo oczekiwanym dokumentem, jak twierdzili S. Biscop i J.J. Andersson, ponieważ była sumą politycznych projektów UE, nadziei i ambicji¹⁶. Zostały tam zidentyfikowane priorytety i bardziej spójne podejście do europejskich działań zewnętrznych – od polityki rozwojowej i polityki sąsiedztwa, za które odpowiedzialna jest Komisja Europejska, poprzez WEPBiO pod auspicjami Wysokiego Przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sędowniczej¹⁷.

Dotychczas Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) pozostawała głównie tekstem deklaratoryjnym, nawet nie *white paper* czy planem działań, chociaż towarzyszyła jej pierwsza w historii strategia UE przeciw proliferacji broni masowego rażenia, dotycząca podobnych politycznych kwestii, lecz zawierająca o wiele bardziej specyficzne postanowienia. J. Solana preferował utrzymanie ESB jako ogólnej doktryny i był przeciwny idei podzielenia jej na serię szczegółowych planów działania. Jak uważa R. Wright, ESB traktuje się raczej jako “koncepcję polityczną”¹⁸. R. Cooper zaś przyznał, że w początkowym projekcie nie pojawiło się nawet pojęcie strategii, ze względu na brak myślenia strategicznego¹⁹.

Strategia z 2003 r. była końcowym produktem długoletniej debaty na temat wyzwań (transatlantyckiego i wewnątrz europejskiego podziału wokół kwestii Iraku), wyjątkowych możliwości (potrzeby naprawy podziałów i kolektywnej reakcji), jak również wszelkich kwestii generowanych przez projekt Traktatu Konstytucyjnego i początków operacyjnych Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony/Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP/CSDP).

Kolejny przełom w formułowaniu strategii polityki bezpieczeństwa UE nastąpił w 2007 r., kiedy pod naciskiem państw członkowskich J. Solana dokonał rewizji strategii w świetle wydarzeń, które miały miejsce do tego czasu,

¹⁵ Co ważniejsze, Europejska Strategia Bezpieczeństwa nie została zaprojektowana przez grupę roboczą, a nawet na poziomie COREPER, a w ramach wąskiego kręgu urzędników i doradców wokół J. Solany.

¹⁶ S. Biscop, J.J. Andersson, *The EU and the European security strategy: Forging a global Europe*, London 2008, s. 49.

¹⁷ A. Toje, *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, New York 2010, s. 76–77.

¹⁸ *Speaking at the International Conference on The Power of Europe*, Brussels 7–8 May 2009 hosted by the Clingendael Institute.

¹⁹ Personal communication, 21 May 2008.

przyjmując raport o implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Przegląd tego dokumentu dokonywał się w specyficznych okolicznościach poprzedzających m.in. trudne wewnętrzne negocjacje zakończone początkowym odrzuceniem w irlandzkim referendum w czerwcu 2008 r. ratyfikacji traktatu z Lizbony, konfliktem między Gruzją a Rosją (sierpień 2008 r.), upadkiem Lehman Brothers (wrzesień 2008 r.). Ostatecznie raport aktualizujący ESB został przyjęty w grudniu 2008 r. Potwierdzał wyjątkową ważność ESB, dowodząc z perspektywy czasu trudnej genezy tego dokumentu. Dokonano też krytycznej analizy celów i zawilej metodologii, które zostały przesunięte – zwłaszcza w kwestii tzw. strategicznego partnerstwa pomiędzy UE a niektórymi głównymi potęgami.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w końcu 2009 r. oraz ustanowieniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS) w końcu 2010 r., nastąpił postęp w kierunku bardziej spójnego i zintegrowanego podejścia do polityki zagranicznej i działań zewnętrznych, co miało również wpływ na przyjęcie wielu strategii szczegółowych²⁰. Z jednej strony, w art. 26 TUE, wzywa się Radę Europejską do „zidentyfikowania strategicznych interesów UE”, podnosząc poziom, w którym są one definiowane. Z drugiej zaś, służby UE kontynuują tworzenie licznych strategii specyficznych dla państw, bardziej kierowanych do subregionów czy regionów, jak również strategii poprzecznych, które stały się zadaniem nowego Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa²¹, wówczas Catherine Ashton. Wszystkie strategie nieco różnią się między sobą szczególnie w odniesieniu do struktury, nie są też przyjmowane według ujednoliconego planu czy programu.

Pierwsze wysiłki na rzecz sformułowania szczegółowych strategii w polityce zagranicznej UE dotyczyły tradycyjnie obszarów bezpośrednio z nią graniczących, zarówno lądowych, jak i morskich. Wydawały się one jednak być nie do końca udane – wymuszały szersze podejście – gdzie UE była, czy usiłowała być, aktywna za pomocą różnych instrumentów politycznych: przyjęta strategia wobec Sahelu (2011 r.), czy „ramy strategiczne” wobec Rogu Afryki (2011 r.), regionu Wielkich Jezior (2013 r.). Pomimo że zauważalne są istotne różnice pomiędzy trzema dokumentami: zarówno w genezie, jak

²⁰ S. Duke, *The European External Action Service and the Quest for an Effective Public Diplomacy*, „ISPI Analysis” No. 216, December 2013, s. 1–7.

²¹ Wcześniejsza nazwa przed Traktatem z Lizbony brzmiała Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Patrz: *The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, European External Action Service, http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm, [dostęp: 16.09.2015].

i celu, wszystkie precyzują występowanie Afryki jako pola testowego dla zintegrowanego podejścia Unii i jej państw członkowskich.

Podobnie, istniała potrzeba połączenia i dostrojenia odmiennych podejść politycznych kształtowanych przez różne instytucje UE. Zaowocowało to szybkim wypracowaniem w 2013 r. Europejskiej Strategii Cyfrowej²², przekazanej pierwszy raz jako wspólny komunikat Komisji Europejskiej przygotowany przez ESDZ i dwa odnośne Dyrektoriaty Komisji Europejskiej (Migracji i Spraw Wewnętrznych – DG Home oraz Sieci Komunikacyjne, Treści i Technologie – DG CNECT) w drodze konsultacji między służbami. Strategia zawiera pierwszy prawdziwy zbiór horyzontalnych zasad przewodnich dla tego obszaru polityki, będących wyzwaniem zarówno dla granic fizycznych, jak i funkcjonalnych.

Wreszcie, na początku 2014 r. Rada Europejska przyjęła strategię UE dla Zatoki Gwinejskiej²³ (znów Afryka), a w czerwcu 2014 r. Strategię Bezpieczeństwa na Morzu (*Maritime Security Strategy*)²⁴. Oba dokumenty są w procesie realizacji. Uzupełnione zostały następnie w grudniu 2014 r. planami działań²⁵, tym samym zostały włączone w rozległą rodzinę „postlizbońskich strategii” w dziedzinie WPZiB i działań zewnętrznych.

Oprócz strategii regionalnych można wyróżnić również strategie skorelowane *stricto* z bezpieczeństwem europejskim. Są one formułowane przez Radę w związku z pojawiającymi się wyzwaniami, np. kwestią Ręcznej Broni Strzeleckiej i Lekkiej (*Small Arms and Light Weapons – SALW*)²⁶, Broni Masowego

²² *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Brussels, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final, http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf [dostęp: 16.09.2015].

²³ *EU Strategy on the Gulf of Guinea*, FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf [dostęp: 02.09.2015].

²⁴ *European Union Maritime Security Strategy*, Council of the European Union, Brussels, 24 June 2014 (OR. en)11205/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [dostęp: 02.09.2015].

²⁵ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan*, Council of the European Union, Brussels, 16 December 2014 (OR. en), 17002/14, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan_en.pdf [dostęp: 02.09.2015]; *Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015–2020*, Council of the European Union Brussels, 16 March 2015 (OR. en), 7168/15.

²⁶ *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*, Brussels, 13 January 2006, 5319/06, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].

Rażenia (*Weapons of Mass Destruction – WMD*)²⁷, rozminowywania, walki z terroryzmem czy prawami człowieka. Towarzyszą im z reguły specyficzne w danych obszarach zalecenia i plany działania, w celu wzmocnienia efektywności i spójności odpowiedzi na zagrożenia.

Oprócz tego istnieją, wymienione osobno przez Radę lub Komisję, ramy strategiczne: nakreślone są w nich nadrzędne problemy tematyczne lub dotyczące środowiska regionalnego, w którym strategię mają być implementowane²⁸. W powiązanych obszarach, takich jak współpraca przedsiębiorstw obronnych, konkurencja czy badania i technologia, zarówno Europejska Agencja Bezpieczeństwa, jak i Komisja Europejska mogą wydawać strategię, które oferują wytyczne dla sektora obronnego.

Jednakże wymiar zewnętrzny UE nie ogranicza się jedynie do obszaru bezpieczeństwa i obrony. Komisja Europejska przyjęła wiele strategii i wydała znaczące dokumenty strategiczne odnoszące się do działań zewnętrznych, również w takich sferach, jak współpraca gospodarcza, pomoc finansowa i pomoc rozwojowa. Oprócz tego istnieją również strategię makroregionalne, które skupiają się na wspólnych wyzwaniach w zdefiniowanym obszarze geograficznym, które mają następstwa dla państw członkowskich i państw trzecich, umiejscowionych w tym samym obszarze. Te ostatnie w konsekwencji korzystają ze wzmocnionej współpracy wpływającej na osiągnięcie spójności ekonomicznej, gospodarczej i społecznej. Strategię te zawierają zintegrowane ramy zatwierdzone przez Radę Europejską, które mogą być wspierane m.in. przez Europejski Fundusz Strukturalny i Inwestycyjny²⁹.

Strategie dotyczące basenu morza zostały rozwinięte zgodnie z polityką morską UE. Ich celem jest promowanie wzrostu i rozwoju polityki morskiej poprzez wykorzystanie mocnych stron, ale też pokonywania słabości w szeroko pojętym regionie morskim UE: od wyzwań związanych ze zmianami klimatu w rejonie Morza Arktycznego po potencjał odnawialnej energii na Atlantyku, od problemów zanieczyszczenia mórz i oceanów po bezpieczeństwo morskie.

Komisja Europejska, za pośrednictwem Dyrektoriatu Generalnego ds. Pomocy EuropeAid, również kreuje politykę rozwojową i dostarcza pomo-

²⁷ *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 10 December 2003, 15708/03, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].

²⁸ Na przykład: *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxembourg, 25 June 2012, 11855/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf [dostęp: 09.09.2015].

²⁹ P. Worré, *Annex: EU security-related strategies...*, op. cit., s. 156.

cy poprzez programy i projekty na całym świecie. Działania Dyrektoriatu i formułowane strategie regionalne dopasowane są do obszaru lub państwa potrzebującego wsparcia.

Najważniejszą dotychczas strategią adresowaną do najbliższych sąsiadów UE, mającą na celu zbliżenie ich do Europy, jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*) opracowana 12 maja 2004 r.³⁰ Zgodnie z wolą obu kręgów sąsiadów, do których należy 16 państw wschodniego i południowego sąsiedztwa, strategia ta po czterech latach funkcjonowania uległa dyferencjacji na dwa odrębne programy w ramach EPS: Partnerstwo Wschodnie³¹ oraz Unię dla Śródziemnomorza. Poprzez strategię EPS Unia Europejska wspiera reformy polityczne i ekonomiczne w 16 państwach sąsiedzkich, promując pokój, stabilność i ekonomiczny dobrobyt w całym regionie³². W ramach strategii większy nacisk położony jest, inaczej niż poprzednio, na stosunki dwustronne pomiędzy UE a każdym państwem. Jednak Partnerstwo Wschodnie tylko w ograniczony sposób wpływa na poziom bezpieczeństwa. Jednym z przykładów może być kwestia zarządzania granicami³³. Unia wysłała kilka misji pomocowych na Ukrainę i do Mołdawii, a po wojnie w 2008 r. zdecydowała się ustanowić misję obserwacyjną w Gruzji. Jak jednak pokazał przypadek Ukrainy, Unia nie doprowadziła do reformy instytucjonalnej w zakresie zarządzania, a tym samym nie nakłoniła władz państwa do porzucenia metod posowieckich³⁴.

Najważniejszą lekcją z kryzysu na Ukrainie jest to, że polityka Unii *vis-à-vis* jej sąsiadów (nie tylko na wschodzie) potrzebuje mocniejszego komponentu obronnego. Przed wsparciem UE transformacji sąsiadów w krąg dobrze zarządzanych państw, należy się upewnić, czy istnieją tam właściwe struktury

³⁰ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.5.2004, COM(2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> [dostęp: 15.09.2015].

³¹ B. Piskorska, *The Eastern Partnership: the Way to Enhancing Cooperation between the European Union and Its Eastern Neighbours*, [w:] *European Funds and the Social and Economic Crisis*, red. K. Grabczuk, Warszawa 2013, s. 65–89.

³² B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(70)2013.

³³ N. Popescu, *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, „EUISS Issue Alert”, No. 41, 10 October 2014, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis/> [dostęp: 15.09.2015].

³⁴ W rezultacie wojska rosyjskie mogły niemal swobodnie wkraczać do obwodu ługańskiego i donieckiego, zmieniając tym samym układ sił na niekorzyść Ukrainy. Patrz: *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie?*, s. 8.

państwowe do zrealizowania tych przekształceń, w tym wzmocnienia prawa, sektora obronnego i administracji³⁵.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Komisja Europejska wraz z Wysokim Przedstawicielem publikuje stosowne komunikaty dotyczące realizacji strategii – do 2014 r. opublikowano 137 krajowych dokumentów strategicznych (*Country Strategy Papers*) od Afganistanu po Zambię – zawierających programy krajowych reform i celów narodowych odnoszących się do unijnych celów zasadniczych (*EU-headline target*), które są również uzgadniane pomiędzy UE a indywidualnymi państwami. Te porozumienia funkcjonują w ramach wieloletniego Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji i wyjaśniają, w jaki sposób rządy państw sygnatariuszy planują je osiągnąć oraz przewyżczyć towarzyszące temu przeszkody rozwojowe³⁶.

Należy zauważyć, że wbrew krytycznym opiniom, nie istnieje ilościowy deficyt strategii w ramach polityki zewnętrznej UE. Ostatnia generacja tych dokumentów zawiera zarówno te funkcjonalne, jak i geograficzne, tj. bezpieczeństwo na morzu vs. Róg Afryki i Zatoka Gwinejska, obie jeszcze w fazie realizacji. W rzeczywistości istnieje ciągła potrzeba stworzenia całościowej strategii polityki zagranicznej UE (albo uaktualniającej ESB lub podejmującej całkiem nowe podejście) uwzględniająca rosnącą złożoność i zmienność środowiska międzynarodowego, w którym UE jest obecnie zobowiązana funkcjonować³⁷. W związku z tym w duchu mandatu udzielonego w grudniu 2013 r. przez Radę Europejską nowemu Wysokiemu Przedstawicielowi, rozpoczęto aktualizację i analizę ewolucji środowiska międzynarodowego w kontekście stworzenia nowej wizji strategicznej UE.

³⁵ N. Popescu, *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, *op. cit.*

³⁶ *Ibidem*, s. 157–158.

³⁷ *Strategy Matters 2003–2014...*, *op. cit.*

Tabela 1

Strategie UE odnoszące się do bezpieczeństwa europejskiego

Podmiot wydający	Dokumenty
I. Unia Europejska (<i>European Union</i>)	<p>a) strategie (<i>Strategies</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 10 December 2003 – EU Counter-Terrorism Strategy, December 2005 and EU Strategy to Combat Illicit Accumulation and Trafficking of SALW and Their Ammunition, 13 January 2006 – EU Strategy Against the Proliferation of WMD: Monitoring and Enhancing Consistent Implementation, 11–12 December 2006 – Guidelines on European Community Mine Action 2008–2013, 24 November 2008 [replaces EC Mine Action Strategy 2002–2004 and the EC Mine Action Strategy 2005–2007] – Internal Security Strategy for the European Union, 23 February 2010 – EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012 – EU Drugs Strategy (2013–2020), 7 December 2012 – Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace, 7 February 2013 – Afghanistan: European Union Strategy 2014–2016, 23 June 2014 <p>b) ramy strategiczne (<i>Strategic Frameworks</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – A Strategic Framework for the Horn of Africa, 14 November 2011 – EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 25 June 2012 – A Strategic Framework for the Great Lakes Region, 19 June 2013
II. Europejska Agencja Obrony (<i>European Defence Agency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> – European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) strategy, May 2007 – European Armaments Cooperation (EAC) strategy, October 2008 – European Defence Research & Technology (EDRT) strategy, 10 November 2008 – Capability Development Plan (CDP), 2008 (for 2008–2012, updates: ‘2013–2018’ and ‘2025 and beyond’)

Podmiot wydający	Dokumenty
III. Komisja Europejska (European Commission)	<p>a) Obrona (<i>Defence</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – A Strategy for a Stronger and More Competitive European Defence Industry, 5 December 2007 <p>b) Strategie makro-regionalne (<i>Macro-Regional Strategies</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – EU Strategy for the Baltic Sea Region, 10 June 2009 – EU Strategy for the Danube Region, 13 April 2011 – Communication on the EU Strategy for the Adriatic and Ionian region, 17 June 2014 – EU Strategy for the Alpine Region [Action Plan on the EU Strategy for the Alpine Region, 28 July 2015] <p>c) Strategie regionalne Basenu Morza Czarnego (<i>Sea Basin Regional Strategies</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region, 17 June 2014 – Atlantic Action Plan (Action Plan for a Maritime Strategy in the Atlantic area), 13 May 2013 – Arctic Ocean, 20 November 2008 (Updates on action in 2009, 2012 and 2014) – EU Strategy for the Baltic Sea Region (cf. macro-regional strategy), 1 December 2009 – Black Sea Synergy, 14 February 2008 – Mediterranean Sea Basin (within framework of integrated maritime policy) – Strategy to Improve Maritime Governance in the Mediterranean, November 2009 – North Sea [no specific strategy] <p>d) Strategie regionalne (<i>Regional Strategies</i>)</p> <p>Africa</p> <ul style="list-style-type: none"> – Central Africa – West Africa – Eastern and Southern Africa and Indian Ocean the Southern Africa Development Community <p>Pacific</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pacific region <p>Caribbean</p> <ul style="list-style-type: none"> – Caribbean region <p>Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> – Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships (2001) – Regional Programming for Asia: Strategy Document 2007–2013 – Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013

Tabela 1 (cd.)

Podmiot wydający	Dokumenty
	<p><i>America</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Regional Strategy for Latin America 2007–2013 – Regional Strategy for Central America 2007–2013 – Regional Strategy for Mercosur 2007–2013 – Regional Strategy for CAN 2007–2013 <p>e) Dokumenty strategiczne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wspólnie prezentowane przez Komisję i Wysokiego Przedstawiciela (ENP Strategy Papers – jointly presented by the Commission and the High Representative)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours, 11 March 2003 – European Neighbourhood Policy Strategy Paper, 12 May 2004 – Communication to the Commission: implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, 22 November 2005 – More information on strengthening the ENP, 2006 – Strengthening the European Neighbourhood Policy, 4 December 2006 – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, 2008 – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, 2009 – Taking stock of the European Neighbourhood Policy, 2010 – A medium-term programme for a renewed European Neighbourhood Policy 2011–2014 – Partnership of Democracy and Shared Prosperity Report, 2011 – A new response to a changing neighbourhood, 25 May 2011 – Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: multilateral dimension, 15 May 2012 – Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: bilateral dimension, 15 May 2012 – Eastern Partnership: a roadmap to the autumn 2013 Summit, 15 May 2012 – Delivering on a new European Neighbourhood Policy, 15 May 2012

Podmiot wydający	Dokumenty
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="391 260 1098 320">– European Neighbourhood Policy: working towards a stronger partnership, 20 March 2013 <li data-bbox="391 323 1098 384">– Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges, 27 March 2014 <p data-bbox="391 402 473 429">f) Inne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="391 438 1098 498">– Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3 March 2010 <li data-bbox="391 502 1098 562">– An EU strategy on adaptation to climate change, 16 April 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategy Matters 2003–2014...*, op. cit., s. 159–165.

2. W STRONĘ GLOBALNEJ STRATEGII UNII EUROPEJSKIEJ

Powrót do twardej geopolityki oraz kryzys na Ukrainie i na Bliskim Wschodzie uwydatnił, jak słabo wyposażona jest Unia Europejska, by móc na niego odpowiedzieć. Nowi liderzy Unii Europejskiej wybrani pod koniec 2014 r. (Wysoka Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Federica Mogherini i Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk) stanęli przed koniecznością walki ze światem, w którym rola UE jest coraz bardziej marginalizowana, ale też z niechęcią wewnątrz UE, aby sprostać nowej rzeczywistości. Owa niechęć UE do głębszego zaangażowania się w integrację ze światem zewnętrznym jest wyrażana przez utarte konstrukcje, jak: sąsiedztwo UE, strategiczne partnerstwo czy kompleksowe podejście. Każde z nich jest w rzeczywistości substytutem prawdziwego myślenia strategicznego w polityce zagranicznej UE.

W związku z tym nowopowołana Wysoka Przedstawiciel, Federica Mogherini, odziedziczyła mandat Rady Europejskiej z grudnia 2013 r.³⁸, do zainicjowania całościowej debaty strategicznej na temat restartu polityki zagranicznej, zmian w globalnym środowisku, jak też wyzwań i możliwości wynikających z tego dla Unii³⁹. Dało to zielone światło do przeprowadze-

³⁸ Conclusions of the 19/20 December 2013 European Council, EUCO 217/13, s. 4, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf [dostęp: 8.09.2015].

³⁹ N. Witney, M. Leonard, F. Godement, D. Levy, K. Liik, V. Tcherneva (ed.), *Rebooting EU Foreign Policy*, „Policy Brief”, European Council on Foreign Relations, October 2014, s. 1, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_\(1\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_(1).pdf) [dostęp: 7.09.2015].

nia kompleksowej rewizji polityki zagranicznej UE, zarówno w odniesieniu do zasięgu, jak i partycypacji oraz przygotowanie nowej globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do czerwca 2016 r.⁴⁰

Debata na temat zmian w globalnym środowisku międzynarodowym okazała się najbardziej poważnym przemyśleniem zewnętrznej strategii Unii od czasu przyjęcia w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa⁴¹. Dostrzeżono spadek hegemonii Zachodu i przepływ potencjału w kierunku wschodnim i południowym. Dodatkowo zaczęto przewidywać osłabienie relatywnej siły Unii Europejskiej i podkreślono konieczność wiele cięższej pracy Europejczyków w celu utrzymania globalnego wpływu oraz poziomu bezpieczeństwa i dobrobytu, które uważają za oczywiste.

W swoim raporcie F. Mogherini uznała, że w szybko zmieniającym się środowisku międzynarodowym istnieje potrzeba adekwatnej strategii kierowania globalnymi działaniami UE i ustanowienia priorytetowych obszarów, różniących się od tych określonych w 2003 r.⁴² Zauważa się, że to co 5 lat temu wyznaczało konstruktywne ramy zaangażowania na świecie, obecnie stało się barierą do jasnego myślenia. Pasma wydarzeń, którym obecnie musi stawić czoło Unia: powstania w świecie arabskim, kryzys w sąsiedztwie na Ukrainie, doświadczenia zachowania Rosji i Chin na Krymie, spory morskie w Azji oraz wydarzenia w Syrii, wymagają zajęcia stanowiska i sformułowanie konkretnego rozwiązania⁴³.

Choć w przeprowadzonej już w grudniu 2008 r. aktualizacji ESB zawarto wiele nowych elementów i rekomendacji działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa na najbliższe lata, nie ustanowiono przełomu w tej kwestii i nie zastąpiono istniejącej strategii UE. Dokonano jej wzmocnienia oraz analizy dotychczasowej jej implementacji. Wskazano ponadto obszary i działania, w których UE powinna zwiększyć swoje wysiłki⁴⁴. Uznano również, że zawarta

⁴⁰ *Global Strategy to steer EU external action in an increasingly connected, contested and complex world*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.ht [dostęp: 27.08.2015].

⁴¹ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*.

⁴² „The EU must confront both the challenges and the opportunities that come with its changed environment”. „The very nature of our Union gives us a unique advantage to steer the way in a more complex, more connected, but also more contested world”. *Ibidem*.

⁴³ *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 16.

⁴⁴ *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, European Council, Brussels 11 December 2008 S407/08, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf, [dostęp: 03.09.2015].

w Strategii z 2003 r. ocena wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa pozostaje aktualna. Dokument identyfikuje także nowe zagrożenia dla Europy, jak też te wyzwania, które znacznie zwiększyły swój wymiar od czasu przyjęcia Strategii w 2003 r. Do najważniejszych należą: bezpieczeństwo energetyczne, zwłaszcza potrzeba dywersyfikacji źródeł energii, wzrastające znaczenie oddziaływania zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo cybernetyczne oraz piractwo. Autorzy odnotowali też, ze szczególnym zaniepokojeniem, eskalację zamrożonych konfliktów, a zwłaszcza wybuch otwartego konfliktu pomiędzy Rosją a Gruzją.

Promując interesy i uniwersalne wartości, Unia powinna być nadal odpowiedzialna za ochronę własnych obywateli. Według Wysokiej Przedstawiciel, Unia ma wszystkie dostępne środki, by stać się wpływowym aktorem. Możliwe to będzie m.in. dzięki jeszcze bliższej współpracy na poziomie europejskim oraz z partnerami na całym świecie, dostosowywaniu się, reagowaniu i wprowadzaniu innowacji do partnerstwa z innymi. Już wtedy rekomendowano, że podstawą będzie wspólna, kompleksowa i spójna strategia globalna UE, opracowana razem z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego⁴⁵.

Na początku należy skupić się nad nowymi wyzwaniami, które wymuszają na Unii zdefiniowanie nowych metod reagowania. Na zmianę środowiska międzynarodowego wokół Unii wpłynęły powszechne procesy globalizacji, które stały się dominującą siłą kształtującą trendy na świecie przez większość ostatniego stulecia. Zauważyć można tu dwa główne procesy: większą rywalizację w świecie oraz większą jego złożoność⁴⁶. Problemem jest rozprzestrzenianie się kruchych i źle zarządzanych podmiotów, cierpiących na deficyt gospodarczy i kurczące się źródła surowców energetycznych. Na południu, w basenie Morza Śródziemnego, dochodzi do rozprzestrzeniania się źle zarządzanych i niestabilnych obszarów umożliwiających rozwój przestępczości, przemocy i grup terrorystycznych, a to z kolei prowadzi do wzrostu ekstremizmów i ideologii nastawionych na przemoc⁴⁷.

Środowisko wschodniego sąsiedztwa generuje źródła niestabilności i potencjalnych konfliktów wynikające z: rewizjonistycznej polityki Rosji i rosnącej militaryzacji. Generalnie wszystkie państwa regionu są słabe, charakteryzują się nierozwiniętą gospodarką, dysfunkcyjnymi instytucjami,

⁴⁵ *Global Strategy to steer EU external action...*, *op. cit.*

⁴⁶ *The European Union in a changing global environment.*

⁴⁷ A. Missiroli, G. Stand, et al., *A Changing Global Environment*, „EUISS Chaillot Paper”, no 133, December 2014, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf [dostęp: 15.09.2015].

skorumpowanymi elitami od urzędów publicznych po prywatne, skomplikowaną sytuacją demograficzną⁴⁸. Kwestie twardego bezpieczeństwa są obecnie w centrum dynamiki regionu. Od 1990 r., zakończenia zimnej wojny, mamy tu do czynienia z konfliktami na małą skalę: Azerbejdżan/Armenia (Górski Karabach), Mołdawia (Naddniestrze), Gruzja (Abchazja i Południowa Osetia). Wojny nowej generacji – w Gruzji w 2008 r. i na Ukrainie w 2014 r. – otwierają zaś nowy rozdział, charakteryzujący się chęcią rewizji przez Rosję po zimno-wojennego *statusu quo* i stworzenia nowego regionalnego porządku, w którym Rosja będzie niezastąpionym i dominującym graczem⁴⁹.

Globalna komunikacja, choć bez wątpienia jest szansą na rozwój – rodzi bezprecedensowy stopień kontaktów międzyludzkich, co zmienia znaczenie granic w tradycyjnym rozumieniu. Wzrost mobilności – od turystów po terrorystów, od studentów po uchodźców – wymusza zmianę myślenia o migracji, obywatelstwie, zdrowiu i rozwoju.

Ponadto dostrzega się, że Unia funkcjonuje w świecie powiązanych ze sobą podmiotów, które konstruują porządek międzynarodowy. Kompleksowość świata sprawia, że żyjemy znów w epoce siły globalnej, która podlega zmianom i wszechobecnej dyfuzji. Wiek dominacji jednego mocarstwa, którym były Stany Zjednoczone, przeminął. Obok Unii Europejskiej, która osiągnęła jeden z największych dochodów na jednego mieszkańca na świecie, wyłoniły się nowe potęgi, m.in. Chiny, Japonia, Indie. Pojawili się też, poza państwami, nowi aktorzy środowiska międzynarodowego: podmioty pozapaństwowe, transnarodowe i międzypaństwowe⁵⁰.

Jak zauważono w raporcie UE, w nowym globalnym środowisku międzynarodowym, Unia musi stawić czoła pięciu regionalnym wyzwaniom:

1. Ze strony wschodniego sąsiedztwa, UE powinna kontynuować wsparcie reform na Bałkanach Zachodnich, w Turcji i u partnerów wschodnich, w drodze integracji i polityki stowarzyszeniowej w stosunku do niektórych z nich. Zwłaszcza na wschodzie Europy Unia powinna twardo odpowiedzieć na działania destabilizacyjne u jej granic, pochodzące ze strony Rosji, próbującej podważyć trwałość architektury bezpieczeństwa europejskiego.
2. UE potrzebuje walczyć również z bezpośrednimi wyzwaniami na Południu (Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie), zaostrzając narzędzia zacho-

⁴⁸ *Ibidem*, s. 47.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, [w:] A. Missiroli (ed.), *Towards...*, op. cit., s. 123–125.

wania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz przeciwdziałać zagrożeniom kryzysem humanitarnym.

3. UE powinna pomóc w odblokowaniu potencjału Afryki poprzez rozwój prawa migracji i polityki mobilności poprzez wzmocnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z ONZ, Unią Afrykańską i innymi partnerami z Afryki oraz łączenie celów wolnego handlu z integracją ekonomiczną.
4. UE powinna też kontynuować inwestowanie w silne i uprzywilejowane relacje przez Atlantyk (partnerstwo atlantyckie) poprzez bliższą współpracę z USA i NATO oraz w ramach TTIP (Transatlantyckiego Partnerstwa Hadlu i Inwestycji), głębsze relacje z Ameryką Łacińską i Karaibami poprzez partnerstwo dwustronne i międzyregionalne porozumienia.
5. Unia powinna oferować stałe, ale dostosowane do potrzeb, wsparcie dla regionalnych wysiłków współpracy z Azją, wzmocnienia więzi rozwojowych i wspólnego zarządzania konfliktami⁵¹.

Celem polityki zagranicznej UE jest przede wszystkim kontynuowanie w ramach WPZiB i WPBiO całościowego podejścia (*comprehensive approach*), bardziej potrzebnego obecnie niż dekadę temu. Jest ono niezbędne nie tylko w zwalczaniu kryzysów i konfliktów zewnętrznych, ale we wszystkich aspektach pełnionej roli UE w świecie⁵².

Według M.E. Smith'a⁵³, Unia Europejska, rozpoznając zagrożenia płynące z realistycznego świata, stawiające na siłę militarną, musi osiągnąć pełen zakres źródeł swojej potęgi, które mogą służyć realizacji jej interesów. Zalicza się do nich różne formy: od siły miękkiej (*soft power*) po twardą (*hard power*), tj.:

- 1) siłę ekonomiczną (*economic power*) – dostęp do rynku, pomoc finansowa, ale też sankcje,
- 2) siłę cywilną (*civilian power*) – dyplomacja, misje prawa/sądownictwa,
- 3) siłę etyczną (*ethical power*) – promocja praw człowieka, rządy prawa i demokracja,
- 4) siłę atrakcyjności (*power of attraction*) – inspirowanie perspektywy członkostwa lub służenie jako przykład dla innych,
- 5) lekką siłę militarną (*light military power*) – policja, siły paramilitarne/żandarmeria,
- 6) twardą siłę militarną (*hard military power*) – siły powietrzne, lądowe i morskie.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Towards an EU global strategy – Background, process, references*.

⁵³ M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, *op. cit.*, s. 147–148.

Wracając zatem do specyfiki zawartości wielkiej strategii UE, należy wziąć pod uwagę po kolei trzy elementy – fizyczne bezpieczeństwo, dobrobyt gospodarczy i projekcję wartości. Dlatego dla każdej kategorii należy poddać analizie trzy komponenty: strategię UE skierowaną do jej członków (intra-EU); bezpośredniego regionu (sąsiadów UE na wschodzie i południu); wobec globalnego systemu (Unia na świecie).

Tabela 2

Główne komponenty wielkiej strategii UE

	Wewnętrzna	Regionalna (sąsiedztwo)	Globalna
Bezpieczeństwo fizyczne	UE jako pluralistyczna wspólnota bezpieczeństwa; specyficzne środki budowy zaufania poprzez dążenie do wspólnych działań	Rozszerzenie: przekształcenie sąsiadów w członków; UE jako model regionalnej współpracy; kolektywne bezpieczeństwo	Wsparcie dla wysiłków przeciwko WMD,
Dobrobyt gospodarczy	Stworzenie wspólnego rynku, utrzymanie europejskiego modelu socjalnego	Preferowanie liberalizacji regionalnego handlu opartego na wypełnieniu warunków politycznych i ekonomicznych; rozszerzenie	Wsparcie dla reżimu handlu WTO, specjalna uwaga na LDCs,
Projekcja wartości	Kryteria kopenhaskie wymagane od wszystkich państw członkowskich, Karta Praw Podstawowych UE	Warunkowość polityczna dla każdej strukturalnej współpracy z UE, rozszerzenie	Wsparcie dla polityki praw człowieka; oportunistyczna projekcja wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Smith, *A liberal grand strategy in a realist world?...*, *op. cit.*, s. 150.

Podczas prac nad wypracowaniem globalnej strategii bezpieczeństwa, ustanowiono określony system działania na podstawie metody prób i błędów, umożliwiający Wysokiemu Przedstawicielowi przejść do drugiej fazy procesu. W tym celu zostały ustanowione specjalne grupy nieformalne składające się z reprezentantów ESDZ, Komisji Europejskiej, Sekretariatu Rady i Rady Europejskiej, podczas której odbywały się oceny strategicznych projektów sektorowych, jak EPS, strategii handlowej, agendy migracyjnej czy Unii

Energetycznej. Strategiczna rewizja dotyczyła połączenia podejścia z innymi działaniami podejmowanymi w Brukseli⁵⁴. W prace zaangażowano również państwa członkowskie na różnych poziomach planowania polityki, od Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i COREPER po spotkania na forum Rady ds. Zagranicznych. Zatem, podczas gdy w latach 2008–2013 istniał podział wśród państw członkowskich, co do potrzeby globalnej strategii bezpieczeństwa UE, od 2015 r. wszyscy są zgodni, że nowe środowisko bezpieczeństwa zmieniło się na tyle radykalnie – i to wcale nie na lepsze – że strategiczne przemyślenie staje się niezbędne. Latem 2015 r. nastąpiło przejście do drugiej fazy procesu strategicznej refleksji, ustanowiono specjalnie poświęconą temu tematowi stronę internetową, logo i zespół ds. koordynacji i wsparcia⁵⁵. 1 września 2015 r. miała miejsce konferencja szefów delegacji w Brukseli oraz ustanowiono specjalne kontakty z ESDZ, Komisją i Radą na różnych poziomach w ciągu całego roku, w tym z członkami PE i parlamentów narodowych oraz partnerów spoza UE, innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (tzw. semestr konsultacyjny)⁵⁶.

3. REWIZJA POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE W WYBRANYCH OBSZARACH RAMOWYCH (NOWE MODELE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM W SĄSIEDZTWIE UE)

Punktem wyjściowym dla przeglądu strategii polityki zagranicznej UE jest zaangażowanie państw członkowskich oraz instytucji UE w dyskusję, w jakim stopniu nowe uwarunkowania środowiska międzynarodowego mają wpływ na trzy wspomniane ramy strategiczne wyznaczone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. (sąsiedztwo Europy, partnerstwo strategiczne, kompleksowe podejście)⁵⁷.

Koncepcja „sąsiedztwa europejskiego” (*european neighbourhood*) dominuje w polityce zagranicznej UE od uchwalenia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Strategia powstała w momencie trwania wojny na Bałkanach, zatem jej autorzy podkreślali, że w interesie Europejczyków jest „by państwa u naszych granic były dobrze zarządzane”⁵⁸. Priorytety polityki wobec obszaru

⁵⁴ *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 119.

⁵⁵ Strona internetowa: EU Global Strategy (www.euglobalstrategy.europa.eu).

⁵⁶ N. Tocci, *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, s. 119–120.

⁵⁷ *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2–6.

⁵⁸ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy...*, *op. cit.*

sąsiedzkiego zostały wreszcie sformułowane w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, wspieranej przez wiele instrumentów i programów finansowych. Polityka ta jednak nie przyniosła oczekiwanego rezultatu – zbliżenia państw Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego do UE. Choć w jej ramach zostały utworzone dwa projekty, skierowane do konkretnych regionów, Partnerstwo Wschodnie i Unia dla Śródziemnomorza, tuż przed „przebudzeniem się” państw arabskich, aneksją Krymu przez Rosję, istniał consensus dotyczący niedociągnięć tej polityki⁵⁹. Oceniano ją jako za bardzo eurocentryczną, zbyt technokratyczną i sztucznie napędzaną. Ponadto połączenie 16 państw nie mających żadnych wspólnych cech, poza bliskością z UE, było trudnym zabiegiem (nawet przy założeniu, że część sąsiadów „upodobniłoby” się do państw UE (*to be more like us*)).

Ostatecznie państwa członkowskie Unii zgodziły się na przeprowadzenie większej dyferencjacji tej polityki, jak również dokonanie dezagregacji na południe i wschód. Według autorów raportu *Rebooting EU Foreign Policy* z 2014 r., problem jest szerszy niż tylko porażka tej polityki. Niekończąca się dyskusja o „sąsiedztwie UE” powoduje złudzenie, że Europa ma jakąś specjalną misję, a może nawet odpowiedzialność w relacjach z tymi państwami. W ograniczonym stopniu oczywiście można się z tym zgodzić, jednakże ostatnie wydarzenia brutalnie uwydatniają pewne ograniczenia – szczególnie w stosunku do wstrząsów politycznych na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, gdzie rola UE była prawie całkowicie sprowadzona do bezsilnego obserwatora⁶⁰. W międzyczasie na wschodzie Europy zainteresowanie sąsiedztwem doprowadziło do wysłania mylącego sygnału o prawdziwej skali gotowości UE do objęcia lub obrony państw, które chcą stać się jej członkami. W przypadku Ukrainy nie było jasnego sygnału ze strony UE, uprawniającego to państwo do wiary, że UE, czy chociażby NATO, są w stanie zmienić rzeczywistość, bez względu na ich wrażliwość na pozycję i siłę Rosji w regionie.

Dlatego należy stwierdzić, że koncepcja „sąsiedztwa” odgrywa specjalną rolę w polityce Unii Europejskiej. Jest ono bezwzględnie ważne dla UE, również w samoidentyfikacji jej jako regionalnej potęgi. Jednakże strategicznie, taka bliskość niesie za sobą zarówno konieczność głębszych więzi, jak też wiele problemów związanych z globalizacją. Jednym z nich jest sprawa migracji, czy dostęp do źródeł energii. W takich obszarach, jak handel i inwestycje, państwa sąsiedzkie nie mają już dla UE tak dużego znaczenia.

⁵⁹ *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

Strategiczne znaczenie państw sąsiedzkich dla UE powinno być mierzone poprzez wybory podejmowane przez społeczeństwo oraz ich zdolność do adaptowania się do globalizacji. Nie ma również powodu, aby Unia skupiała swoją uwagę na sąsiedztwie w szerokim geograficznym znaczeniu. Przykład Azji pokazuje jednak, że jest ona na pewno wyzwaniem dla Europy. Plany UE, by zająć się sąsiadami naszych sąsiadów (*the neighbours' neighbours*) sugerują, że realizacja tej koncepcji zaczyna się rozwijać⁶¹. Dlatego określenie „sąsiedztwo Europy” jest kategorią błędną, należałoby ją porzucić jednoznacznie, wraz z wszelkimi podobnymi podejściami (*the one-size-fits-all policy*) i oddzielić politykę (i fundusze) UE dla pojedynczych państw czy nawet regionów (tj. Maghreb). Strategia Unii Europejskiej po 2011 r.⁶², obejmująca zaangażowanie w Afryce Północnej – wsparcie transformacji demokratycznej – nie jest dłużej adekwatna⁶³. Powinna zatem być zastąpiona przez nową agendę, która zintegruje główne zainteresowania UE, obejmujące Sahel, jak również państwa Morza Śródziemnego. Ponadto, UE musi odkryć drogi rozwoju wspólnej agendy z innymi regionalnymi potęgami⁶⁴.

Faworyzowaną kategorią w polityce Unii Europejskiej jest „partnerstwo strategiczne” (*strategic partnership*). Jak zauważa Urząd Parlamentu Europejskiego ds. Badań (*European Parliamentary Research Service*), nie istnieje precyzyjna definicja tego pojęcia oraz autorytatywna lista, kto jest dla Unii „partnerem strategicznym”⁶⁵. W praktyce, partnerem strategicznym wydaje się

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels 8.03.2011 Com(2011) 200 Final, http://ec.europa.eu/archives/com_mission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf [dostęp: 11.09.2015].

⁶³ *Ibidem*. „Partnerstwo na rzecz Demokracji i Wspólnego Dobrobytu” (Partnership for Democracy and Shared Prosperity) powinno być budowane na trzech elementach: 1) transformacja demokratyczna i budowa instytucji, ze szczególnym naciskiem na podstawowe wolności, reformy konstytucyjne, reformy sądownictwa i walkę z korupcją; 2) silniejsze partnerstwo z obywatelami, ze szczególnym naciskiem na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i wzmocnione możliwości dla wymiany i kontaktów międzyludzkich, ze szczególnym uwzględnieniem ludzi młodych; 3) stały i zrównoważony wzrost, rozwój ekonomiczny, szczególnie wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (SMEs), zawodowe i edukacyjne szkolenia, poprawa zdrowia i systemu edukacji, rozwój najbiedniejszych regionów.

⁶⁴ *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 2.

⁶⁵ *EU Strategic Partnerships with third countries*, European Parliamentary Research Service, 2 October 2012, available at <http://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries/> [dostęp: 12.09.2015].

każdy spoza kręgu sąsiadów UE, kto jest „zbyt znaczący, by go ignorować”⁶⁶. Podstawą tej definicji może być stwierdzenie, że termin ten konotuje, że: a) Unia Europejska nie jest zagrożona z żadnej strony, b) pomimo widocznych różnic, w gruncie rzeczy wszyscy partnerzy dążą do stabilności i dobrobytu, co stanowi podstawę do współpracy”⁶⁷. Nie wszyscy partnerzy jednak dzielają unijne priorytety i dążą do tych samych celów. Wielu liderów na świecie kładzie większy nacisk jednak na utrzymanie władzy niż na stabilność i dobrobyt. Dla przykładu, celem Unii Europejskiej jest otoczenie się kręgiem dobrze-zarządzanych państw. Odwrotnie Prezydent Rosji, W. Putin – ewidentnie dąży do otoczenia się przez krąg zamrożonych czy też trwających konfliktów lub ostatecznie przez uległych mu autokratów. Jak stwierdziła, zaraz po aneksji Krymu przez Rosję, Wysoka Przedstawiciel, F. Mogherini, „musimy uznać, że Rosja nie może być dłużej uważana przez UE za strategicznego partnera”⁶⁸. Przywiązanie UE do wizji „partnerstwa” na świecie zostało przyćmione przez reakcję Rosji na wschodzie Ukrainy, kiedy ta jesienią 2013 r. optowała za pójściem europejską ścieżką.

Innym państwem, któremu przypisuje się miano strategicznego partnera są Chiny. Zachód wierzy, że szybki ekonomiczny rozwój Chin może je upodobnić do Europy. Jednakże mamy do czynienia z nową superpotęgą, której wartości są różne od europejskich, a wiele interesów obu stron jest ze sobą w bezpośredniej konkurencji (np. w kwestii dostępu do surowców naturalnych). Ponadto, jest to potęga, która jest przygotowana do uciekania się do militarne go zastraszania swoich sąsiadów i nacisku ekonomicznego tych, którzy są bardziej odlegli, włączając Europejczyków⁶⁹.

Najważniejszym, choć nie do końca rzeczywistym, partnerem strategicznym dla Unii Europejskiej są Stany Zjednoczone. Pomimo ochrony i wsparcia militarne go udzielanego Europejczykom, Unia Europejska była traktowana w tych relacjach zazwyczaj jako słabszy partner. W zmieniającym się świecie, a zwłaszcza w sytuacji nacisku ze strony USA, by Europejczycy przejęli większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo, kiedy Stany Zjednoczone

⁶⁶ *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 3.

⁶⁷ I. Krastev, M. Leonard, *New World Order: the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, ECFR, 24 October 2007, http://www.ecfr.eu/content/entry/balance_of_soft_power_report/ [dostęp: 10.09.2015].

⁶⁸ F. Mogherini, *Russia is no longer the EU's strategic partner*, EurActiv, 2 September 2014, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/mogherini-russia-no-longer-eus-strategic-partner-308152>, [dostęp: 10.09.2015].

⁶⁹ *Rebooting EU Foreign Policy*, s. 4.

wycofają się z Europy i przeniosą swoją uwagę w stronę Pacyfiku, transatlantyczne partnerstwo strategiczne musiało ulec weryfikacji.

W niektórych kwestiach jednak istnieje potrzeba o wiele bliższych relacji transatlantycznych. Zabezpieczeniem wystarczającej przestrzeni politycznej pomiędzy USA a Unią może być Transatlantyczne Partnerstwo Handlu i Inwestycji (*The Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*)⁷⁰. Propaguje ono nie tylko wzrost po obu stronach Atlantyku poprzez głębszą integrację ekonomiczną, ale też przyniesienie strategicznych korzyści dla obu stron, wzmocnienie wzajemnej zdolności do kreowania reguł w handlu światowym, rozwój technologiczny, jak również zasad ochrony środowiska, zdrowia i pozostałych standardów, na podstawie których funkcjonuje globalna gospodarka.

Wspólnym celem stron jest też włączenie się w wysiłki międzynarodowej walki z Państwem Islamskim w Iraku i Syrii (*Islamic State of Iraq and Syria – ISIS*). Nie ulega wątpliwości, że krwawe konflikty na Bliskim Wschodzie – zwłaszcza ekspansja Państwa Islamskiego i wojna domowa w Syrii – nie skończą się, dopóki główne potęgi regionu, czyli Arabia Saudyjska, Iran i Turcja, nie dojdą do wniosku, że położenie im kresu (a nie podsycanie jak dotąd) leży w ich własnym interesie. Niewiele wskazuje na to, by miało się tak zdarzyć, dlatego widoki na zatrzymanie fali uchodźców są na razie mgliste⁷¹. Unii Europejskiej nie pozostaje na razie nic innego jak szukać, zwłaszcza w Syrii, rozwiązania politycznego, które doprowadziłoby do przerwania walk. Europa powinna dlatego uzupełnić wysiłki dyplomatyczne Stanów Zjednoczonych w rozmowach z Iranem i stworzyć szerszą regionalną współpracę w kwestii zwalczania Państwa Islamskiego i rozwiązania konfliktu w Syrii. Realizacja tego celu nie będzie jednak możliwa bez współdziałania z Iranem i Rosją, która zgłasza swoje aspiracje do odgrywania kluczowej roli w rozwiązaniu tego kryzysu.

Relacje strategiczne UE ustanowiła również z innymi obszarami, tj. Bliskim Wschodem czy państwami Afryki. Ogólnie mówiąc, Europa potrzebuje myślenia strategicznego również o innych potęgach, jednakże należy przyznać, że nie każda z nich może stać się „partnerem strategicznym”.

Ostatnim przykładem ramowego myślenia UE jest podejście strategiczne w zarządzaniu kryzysowym (*crisis management*). Pojęcie to, podobnie jak w dwóch pierwszych przypadkach, interpretowane jest dość prosto: oznacza współzależność polityki bezpieczeństwa i rozwoju. Dekadę temu, kiedy poja-

⁷⁰ *EU negotiating texts in TTIP*, Brussels, 10 February 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> [dostęp: 11.09.2015].

⁷¹ P. Buras, *Dyplomacja, nie policja*, „Gazeta Wyborcza” z 17 września 2015 r.

wiło pojęcie zarządzanie kryzysowe wierzone, że adekwatną odpowiedzią na pojawienie się kryzysu jest wysłanie wojsk. Natomiast termin kompleksowe podejście (*comprehensive approach*) obecnie odwołuje się do przeciwnych argumentów opartych na założeniu, że nie tylko dzięki sile militarnej można osiągnąć zamierzone cele⁷². Zatem aspiracją Unii Europejskiej jest wniesienie wkładu do globalnego bezpieczeństwa przy zastosowaniu innych instrumentów, które ma do dyspozycji, jak doradztwo administracyjne, czy wsparcie finansowe. Kompleksowe podejście wówczas służy do zdewaluowania militarnych instrumentów – jednych z najbardziej efektywnych narzędzi w europejskich stosunkach zewnętrznych, a skupieniu się na długoterminowym zaangażowaniu oraz zadaniu stabilizacji i odbudowy, czego przykładem są misje w Iraku i Afganistanie⁷³. Podejście to jest oceniane jako swego rodzaju zasłona dymna dla niepowodzenia WEPBiO, a zwłaszcza osławionej grupy bojowej (*battle group*) sił szybkiego reagowania, ostatecznie zdyskredytowanej po ostatniej porażce ich rozmieszczenia w Mali i Republice Środkowej Afryki. W obu przypadkach interwencje samodzielnie podjęła Francja, licząc na późniejsze wsparcie UE. Jedną z ostatnich misji WPBiO UE jest utworzona, pod naciskiem USA, misja wsparcia na Ukrainie, złożona z doradców cywilnych; jej początkowy budżet wynosił 3 mln euro⁷⁴.

4. REKOMENDACJE

Lata 2014 i 2015 okazały się pasmem kryzysów, które mają implikacje dla przyszłości europejskiej polityki zagranicznej oraz wymuszają zmianę podejścia Unii Europejskiej do obecnych wyzwań bezpieczeństwa. Szybko stało się oczywiste, że Unia Europejska będzie musiała stawić czoło rosnącej niepewności w różnych regionach świata. Jak się okazało ani powstanie Państwa Islamskiego, ani konflikt rosyjsko-ukraiński nie były przewidziane przez ekspertów i polityków, niemniej jednak stanowią one najbardziej znaczące zagrożenia od rozpadu ZSRR. Oba kryzysy ukazały słabości zarówno indywidualnych państw narodowych, jak też globalnego zbiorowego systemu podejmowania decyzji. Organizacje międzynarodowe, tj. ONZ, G7 i G20, udowodniły nieefektywność w reagowaniu na rosnące zagrożenia bezpie-

⁷² *Ibidem*, s. 5.

⁷³ *Ibidem*, s. 6.

⁷⁴ *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine* (EUAM Ukraine), European Union External Action, 26 July 2014, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm [dostęp: 11.09.2015].

czeństwa, podczas gdy indywidualne państwa narodowe straciły wiarygodność w odpowiedzi na porażkę ochrony bezpieczeństwa i dobrobytu ich obywateli⁷⁵.

Pomimo że ostatecznie pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej doszło do porozumienia w kwestii sankcji przeciw Rosji po aneksji Krymu, UE długo nie mogła znaleźć wspólnego podejścia wobec ich kontynuacji. Dlatego potrzebny jest rozwój całościowej i efektywnej strategii do reagowania na obecne i przyszłe kryzysy, jak również pojawienie się słabych państw w jej sąsiedztwie i poza nim.

Dla ułatwienia wypracowania spójnego podejścia w polityce zagranicznej Unii Europejskiej w przyszłości można stworzyć kilka rekomendacji:

Po pierwsze, wprowadzenie dyplomacji hybrydowej jako odpowiedź na hybrydową naturę większości współczesnych konfliktów. Ich specyfika pokazuje, że tradycyjna dyplomacja jest w takim wypadku mało efektywna i powinna być uzupełniona nowymi formami, np. promowaniem dyplomacji przedsiębiorczości, która polega na sponsorowaniu małych i zorientowanych na cel przedsiębiorstw, promowanie *success story*, co jest szczególnie ważne w przypadku wojen informacyjnych⁷⁶, czy wykorzystaniem dyplomacji cyfrowej, tj. technologii cyfrowych do uprawiania polityki zagranicznej (dyplomacja tweeterowa, facebookowa).

Po drugie, wzmocnienie delegacji Unii Europejskiej w terenie. Reforma polityki zagranicznej UE, powodująca zmniejszenie liczby unijnych dyplomatów wysyłanych do państw trzecich (poza UE), wydaje się dużym błędem i powinna być wstrzymana. Istnieje zatem potrzeba wzmocnienia obecności UE, która w ramach delegacji w państwach trzecich powinna łączyć członków państw narodowych, organizacji pozarządowych, ekspertów *think-tanków* oraz ułatwiać kontakty z lokalnymi aktorami. To jest konieczne dla budowy zdolności wsparcia i współpracy z lokalnymi rządami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w czasie kryzysów, kiedy komunikacja na poziomie rządowym jest utrudniona.

Po trzecie, Unia powinna przemyśleć warunki członkostwa do Unii Europejskiej. Wydaje się, że dyskusja na temat ograniczeń wejścia do UE jest bezowocna. Należy dokonać przede wszystkim przemyślenia pojęcia potencjalnego kandydata. Jedną z możliwości mogłaby być weryfikacja testu na członkostwo właściwego dla państw trzecich, podobnego jaki praktykowany

⁷⁵ M. Sus, F. Pfeifer, *Taking stock of Europe's role in the world – After the year of crises 2014*, Dahrendorf Forum, Debating Europe, http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL_DAHF_PolicyBrief2015-02_OK.pdf [dostęp: 04.09.2015].

⁷⁶ *Ibidem*.

jest w NATO. Zatem powinno się zadać trzy główne pytania⁷⁷: 1) czy państwo kandydujące jednoznacznie chce być członkiem UE?, 2) Czy wszystkie państwa członkowskie chcą uznać państwo kandydujące jako członka UE?, 3) Czy państwa członkowskie UE jednoznacznie zgadzają się, że akcesja państwa kandydującego przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa Europy? Tylko pozytywna odpowiedź na wszystkie trzy pytania powinna być warunkiem zaproszenia danego kandydata do ubiegania się o członkostwo.

Po czwarte, wzmocnienie roli *think-tanków*. Niezależnie od konieczności i wagi skupiania Unii Europejskiej na codziennej agendzie, UE powinna korzystać również z wielkich idei i wizji dotyczących roli Europy na świecie, co dokonuje się na forum *think-tanków*. Grono ekspertów powinno wypracowywać zasadnicze kwestie strategiczne oraz zapewniać spójne wizje i scenariusze polityczne, które są deficytowe na forum UE⁷⁸.

Zatem zgodnie z poczynionymi rekomendacjami oraz odnosząc się do pierwotnego założenia, Unia Europejska powinna, wspólnie z innymi aktorami, przemyśleć swoją wielką strategię polityki zagranicznej, a tym samym swoją pozycję na świecie. W bardziej współzależnym, współzawodniczącym i złożonym środowisku, Unia potrzebuje wyraźnego kierunku działania. Unia powinna uzgodnić swoje priorytety, cele i środki ich osiągnięcia. Powinna stać się bardziej realistyczna, mieć większe zdolności adaptowania się, być bardziej innowacyjna, a zarazem aktywna, a nie reaktywna – nie może tylko reagować na sytuacje zastaną, ale też proponować pewne rozwiązania z wyprzedzeniem. Przede wszystkim zaś dostroić polifonię wielu głosów i uzbroić się w odpowiednie instrumenty do swojej dyspozycji⁷⁹. Uściślając, Unia Europejska potrzebuje wspólnej, kompleksowej i spójnej Strategii Globalnej.

BIBLIOGRAFIA

A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, European Council, Brussels 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf> [dostęp: 03.09.2015].

Baylis J., Wirtz J., *Introduction*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen (eds), *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2007.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, s. 152.

- Biscop S., J.J. Andersson, *The EU and the European security strategy: Forging a global Europe*, London 2008.
- Buras P., *Dyplomacja, nie policja*, „Gazeta Wyborcza” z 17 września 2015 r.
- Clausewitz C. von, *On War*, Princeton, New York 1976.
- Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015–2020*, Council of the European Union Brussels, 16 March 2015 (OR. en), 7168/15.
- Conclusions of the 19/20 December 2013 European Council, EUCO 217/13, s. 4, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf [dostęp: 8.09.2015].
- Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Brussels 7.02.2013 JOIN(2013) 1 final, http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf [dostęp: 16.09.2015].
- Duke S., *The European External Action Service and the Quest for an Effective Public Diplomacy*, „ISPI Analysis” No. 216, December 2013.
- EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine* (EUAM Ukraine), European Union External Action, 26 July 2014, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm, [dostęp: 11.09.2015].
- EU Global Strategy*, www.euglobalstrategy.europa.eu
- European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.05.2004, COM (2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> [dostęp: 15.09.2015].
- EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxembourg 25 June 2012, 11855/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf [dostęp: 09.09.2015].
- EU Strategic Partnerships with third countries*, European Parliamentary Research Service, 2 October 2012, available at <http://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries/> [dostęp: 12.09.2015].
- EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, 10 December 2003, 15708/03, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].
- EU Strategy on the Gulf of Guinea*, FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, http://eeas.europa.eu/gulf_guinea/docs/strategy_en.pdf [dostęp: 02.09.2015].
- EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*, Brussels 13 January 2006, 5319/06, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205319%202006%20INIT> [dostęp: 16.09.2015].
- European Union Maritime Security Strategy*, Council of the European Union, Brussels 24 June 2014 (OR. en) 11205/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [dostęp: 02.09.2015].

- European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan*, Council of the European Union, Brussels 16 December 2014 (OR. en), 17002/14, http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/doc/20141216-action-plan_en.pdf [dostęp: 02.09.2015].
- Global Strategy to steer EU external action in an increasingly connected, contested and complex world*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm [dostęp: 27.08.2015].
- Godzimirski J.M., Puka L., Stormowska M. (red.), *Czy UE wyciągnęła wnioski z kryzysu na Ukrainie? Zmiany w rządzeniu w obszarze bezpieczeństwa, energii i migracji*, PISM, Warszawa 2015.
- Gray C.S., *Modern Strategy*, Oxford 19994.
- Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels 8.03.2011 Com(2011) 200 Final, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf [dostęp: 11.09.2015].
- Kennedy P., *Grand strategy in war and peace: toward a broader definition*, [w:] P. Kennedy (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1991.
- Krastev I., Leonard M., *New World Order: the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, ECFR, 24 October 2007, http://www.ecfr.eu/content/entry/balance_of_soft_power_report/ [dostęp: 10.09.2015].
- Missiroli A. (ed.), *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015.
- Missiroli A., Stand G., et al., *A Changing Global Environment*, „EUISS Chaillot Paper”, No. 133, December 2014, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_133_-_A_changing_global_environment.pdf [dostęp: 15.09.2015].
- Mogherini F., *Russia is no longer the EU's strategic partner*, EurActiv, 2 September 2014, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/mogherini-russia-no-longer-eus-strategic>, *EU negotiating texts in TTIP*, Brussels 10 February 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> [dostęp: 11.09.2015].
- Personal communication, 21 May 2008.
- Piskorska B., *The Eastern Partnership: the Way to Enhancing Cooperation between the European Union and Its Eastern Neighbours*, [w:] K. Grabczuk (red.), *European Funds and the Social and Economic Crisis*, Warszawa 2013.

- Piskorska B., *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 11(70) 2013.
- Popescu N., *First Lessons from the Ukrainian Crisis*, „EUISS Issue Alert”, No. 41, 10 October 2014, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis/> [dostęp: 15.09.2015].
- Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, European Council, Brussels, 11 December 2008 S407/08, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf [dostęp: 03.09.2015].
- Smith M.E., *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 18/2, 2011.
- Strategy Matters 2003–2014, EU Key Documents*, EU Institute for Security Studies, Brussels, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Strategy-matters.pdf> [dostęp: 31.08.2015].
- Speaking at the International Conference on The Power of Europe*, Brussels 7–8 May 2009 hosted by the Clingendael Institute.
- Sus M., Pfeifer F., *Taking stock of Europe's role in the world – After the year of crises 2014*, Dahrendorf Forum, Debating Europe, http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2015/05/FINAL_DAHR_PolicyBrief_2015-02_OK.pdf [dostęp: 04.09.2015].
- Missiroli A. (ed.), *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*, EUISS, 25 September 2015.
- The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, European External Action Service, http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm [dostęp: 16.09.2015].
- Tocci N., *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy – Background, process, references*.
- Toje A., *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, New York 2010.
- Weigley R.F., *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, New York 1973.
- Witney N., Leonard M., Godement F., Levy D., Liik K., Tcherneva V. (ed.), *Rebooting EU Foreign Policy*, „Policy Brief”, European Council on Foreign Relations, October 2014, s. 1, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_\(1\).pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR114_EU_BRIEF_SinglePages_(1).pdf) [dostęp: 7.09.2015].
- Worré P., *Annex: EU security-related strategies*, [w:] *Strategy Matters 2003–2014*.

NOWA STRATEGIA NA NOWE CZASY – KONIECZNOŚĆ REDEFINICJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W JEJ ŚĄSIEDZTWIE

Streszczenie

Przeobrażenia środowiska międzynarodowego, z jakimi mamy współcześnie do czynienia, stawiają Unię Europejską przed koniecznością weryfikacji swojej polityki na arenie międzynarodowej. Konflikt rosyjsko-ukraiński oraz ogromna fala imigrantów z objętych wojną terenów Bliskiego Wschodu (zwłaszcza Syrii) wymagają opracowania przez Unię nowego podejścia strategicznego. Dotychczasowe założenia UE sformułowane w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz strategiach szczegółowych (regionalnych, tematycznych, czy odnoszących się do obrony), wydają się nieadekwatne, aby poradzić sobie z zaistniałą sytuacją w bezpośrednim sąsiedztwie UE, ale też poza nim. Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja założenia, że Unia Europejska potrzebuje gruntownej zmiany modelu prowadzenia polityki zagranicznej. Podstawą tego powinna być na nowo sformułowana globalna strategia polityki zagranicznej UE, która byłaby odpowiedzią na współczesne wyzwania i zagrożenia. Aby zweryfikować tę hipotezę, należy na początku dokonać analizy dotychczasowych strategii działania UE w stosunkach międzynarodowych (instrumentów i polityki w stosunkach zewnętrznych); ponadto pokazać uwarunkowania i podstawy formułowania nowego modelu strategicznego. Wreszcie, dokonać rewizji polityki zagranicznej UE w wybranych obszarach ramowych oraz skonstruować rekomendacje dla polityki zagranicznej UE w przyszłości.

NEW STRATEGY FOR NEW TIMES – THE NECESSITY OF REDEFINING THE EU FOREIGN POLICY IN ITS NEIGHBOURHOOD

Summary

Transformations of the international environment we are facing nowadays, force the EU to verify its policy on the international arena. The Russian-Ukrainian conflict and a huge wave of immigrants from the war-affected areas of the Middle East (especially Syria) require the development of a new strategic approach by the Union. The previous EU assumptions formulated in the European Security Strategy (ESS) and in the detailed strategies (regional, topic-based and those relating to defence) seem to be inadequate to deal

with the current situation not only in the direct neighbourhood of the EU but also outside it. The aim of the article is to verify the assumption that the European Union needs a profound change of the model of its foreign policy. The basis of this shall be a newly defined global strategy of foreign policy of the EU, which would at the same time address contemporary challenges and dangers. In order to verify this thesis, the introductory analysis of the previous EU strategies in the international relations (the instruments and policy in external relations) shall be made; moreover, the conditions and bases for the formulation of a new strategic model need to be discussed. And finally, the EU foreign policy in chosen framework areas should be revised as well as recommendations for the future EU foreign policy should be made.

НОВАЯ СТРАТЕГИЯ ДЛЯ НОВЫХ ВРЕМЁН – НЕОБХОДИМОСТЬ КОРРЕКТИРОВКИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕС В ОТНОШЕНИИ СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ

Резюме

Трансформация международного сообщества, с которыми мы имеем дело в настоящее время, ставят Европейский Союз перед необходимостью верификации своей политики на международной арене. Российско-украинский конфликт, а также огромная волна иммигрантов из охваченных войной районов Ближнего Востока (прежде всего из Сирии), требуют от Евросоюза разработки нового стратегического подхода. Прежние установки ЕС, сформулированные в Европейской Стратегии Безопасности, а также специальных стратегиях (региональных, тематических, оборонных), представляются недостаточными для того, чтобы справиться с возникшей ситуацией в непосредственном соседстве с ЕС, а также вне её. Целью настоящей статьи является верификация утверждения, что Европейский Союз нуждается в основательной трансформации модели ведения внешней политики. Основанием для этого должна быть заново разработанная глобальная стратегия внешней политики ЕС, которая бы служила ответом на современные проблемы и угрозы. С целью проверки данной гипотезы сначала следует произвести анализ прежних стратегий деятельности ЕС в сфере международных отношений (инструментов и внешней политики); кроме того, указать на обусловленности и основы разработки новой стратегической модели. И, наконец, произвести ревизию внешней политики ЕС в отдельных областях, а также разработать рекомендации, касающиеся внешней политики ЕС в будущем.