

[Bezpieczna Europa]

Ze wszystkich prerogatyw polityka bezpieczeństwa i obrony jest obszarem, który najprawdopodobniej w najmniejszym stopniu daje się wpasować we wspólne europejskie ramy. Jednakże po wprowadzeniu wspólnej waluty to właśnie w tym wymiarze Unia poczyniła najbardziej dynamiczny i spektakularny postęp w ciągu ostatnich pięciu lat.

JAVIER SOLANA

Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w nadchodzącej *przyszłości*

KIEDY PRZED PIĘCIU LATY OBEJMOWAŁEM SWOJE STANOWISKO, nikt nie odważyłby się prorokować, że na Unii będzie wkrótce ciążyć bezpośrednia odpowiedzialność za radzenie sobie z kryzysami, że Unia będzie posiadała komitet wojskowy oraz własny sztab, że będzie odpowiedzialna za operacje militarne, stworzy agencję obrony, przyjmie klauzulę solidarności w razie ataku terrorystycznego, a przede wszystkim – że będzie miała wspólną wizję zagrożeń, przed którymi stoimy, oraz że wypracuje właściwy sposób reagowania na nie. Innymi słowy, że stworzy europejską strategię bezpieczeństwa z prawdziwego zdarzenia. Tymczasem wszystkie wyżej



wspomniane elementy Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej stały się rzeczywistością.

Z czego wynika ów postęp? Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, muszę zacząć od wyjaśnienia podstawowych pojęć Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBO), a także aspiracji, które utożsamia. Celem tej polityki było wprowadzenie skutecznego zarządzania kryzysami zewnętrznymi. Konflikt w Kosowie odegrał tu zasadniczą rolę, ponieważ rozbudził u Europejczyków pragnienie wspólnych działań, mających na celu stworzenie w ramach Unii wszelkich instrumentów koniecznych do rozwiązywania podobnych konfliktów. Tak zwane misje petersberskie doskonale określają początkowe założenia Unii w tym względzie. Opracowaliśmy zatem instrumenty, określiliśmy zakres ich działania, podjęliśmy kroki w kierunku osiągnięcia wytyczonych celów oraz zgromadziliśmy doświadczenie w toku rozwiązywania rzeczywistych sytuacji kryzysowych – w szczególności w Bośni i Hercegowinie, w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, a także w Demokratycznej Republice Konga. To właśnie dzięki tym doświadczeniom mogliśmy zrobić krok naprzód i poszerzyć zakres działań w ramach EPBO. Przyjęcie w grudniu 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, którą przedłożyłem głowom państw i szefom rządów dwudziestu pięciu krajów Unii, stanowi zatem logiczny rezultat pragmatycznych, a w ostatecznym rezultacie również skutecznych wspólnych działań.

Drugie wytłumaczenie jest niezwykle proste: parafrazując klasyczne rozróżnienie „wojny z wyboru” i „wojny z konieczności”, powiedziałbym, że Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii nie jest już wyborem, lecz koniecznością – z trzech przynajmniej powodów.

Pierwszym z nich jest rosnąca liczba międzynarodowych kryzysów i zagrożeń dla stabilności. Kształtują one strategiczne środowisko Unii, zarówno w jej bliskim sąsiedztwie, na Bałkanach, w rejonie Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie, jak i w bardziej odległych rejonach świata, takich jak Afganistan lub Demokratyczna Republika Konga.

Drugi powód jest bezpośrednio związany z globalizacją. W zglobalizowanym oraz chaotycznym świecie nie jest już możliwe sztuczne oddzielenie dobrobytu od bezpieczeństwa. Podejmując taką próbę, żyjemy w ułudzie. Poziom wpływów gospodarczych i handlowych, jaki osiągnęła Unia złożona z dwudziestu pięciu członków – jedna czwarta część światowego PNB, 450 milionów mieszkańców, coraz bardziej zaawansowana integracja gospodarki oraz rozwój krajów członkowskich – wszystko to oznacza, że Europejczycy nie mogą beczynnie przyglądać się wstrząsom na świecie i uchylać od politycznego obowiązku łagodzenia skutków globalizacji.

Trzecim wreszcie powodem jest multilateralizm, którego w obecnych czasach nie sposób uniknąć przy próbach radzenia sobie z kryzysami na arenie międzynarodowej. Ponieważ dzisiaj żaden naród nie jest w stanie podjąć wszelkich zadań ani poradzić sobie ze wszystkimi wyzwaniami w pojedynkę, Europejczycy z Unii będą musieli zaakceptować swoją rosnącą odpowiedzialność za łagodzenie konfliktów – podjętych bądź na własną rękę, co miało miejsce w Demokratycznej Republice Konga w 2003 roku, bądź wspólnie z Ameryką lub innymi partnerami, kiedy uznają to za konieczne. Z tych wszystkich względów, a także z powodu ciągle wyrażanego przez pytanych o to obywateli pragnienia bezpiecznej Europy – o europejskiej polityce obronnej można powiedzieć, że nie tylko ciągle się rozwija, ale że stała się już procesem nieodwracalnym.

Należy jednak wystrzegać się błędnego postrzegania EPBO: nie jest to proces militaryzacji struktur europejskich. Moim celem od samego początku, od zarania tej przygody było promowanie Unii jako uczestnika światowej gry politycznej, zdolnego do zmobilizowania wszelkich dostępnych zasobów – gospodarczych, handlowych, humanitarnych, dyplomatycznych oraz oczywiście militarnych – tak aby działać w spójny, a przede wszystkim skuteczny sposób w całym swoim środowisku międzynarodowym. Dlatego rozpoczęcie tego procesu trzeba było zacząć od stworzenia czegoś, co wcześniej nie istniało: podstawowych instru-

mentów oraz potencjału, zarówno cywilnego, jak i militarnego, koniecznego do uwiarygodnienia Unii na arenie międzynarodowej. Narzędzia te musiały zostać następnie włączone w koncepcję ogólnoświatowej strategii, tak by stworzyć coś w rodzaju ogólnej filozofii działań Unii na świecie. Moim zdaniem – na tym polega rzeczywista wartość Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, której opracowanie powierzyła mi Rada Europejska obradująca w Salonikach. Strategia przyjęta przez dwadzieścia pięć głów państw i szefów rządów w grudniu 2003 roku jest w pewnym sensie „identyfikatorem” Unii Europejskiej. Unia to uczestnik globalnej gry w sferze bezpieczeństwa, czujny zarówno wobec terroryzmu i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, jak i wobec bardziej tradycyjnych źródeł destabilizacji – konfliktów regionalnych, rozpadu państw, przestępczości zorganizowanej na dużą skalę, zwłaszcza że w wielu częściach świata zagrożenia te wzajemnie się przenikają. Odpowiedzialny uczestnik gry w sferze bezpieczeństwa rozumie, że jego bezpieczeństwo oraz propagowanie własnych wartości zależą od osiągnięcia trzech strategicznych celów: sprostania różnym zagrożeniom, zbudowania bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie Unii oraz propagowania porządku międzynarodowego opartego na skutecznym multilateralizmie. Unia to wiarygodny uczestnik gry w sferze bezpieczeństwa, aktywny w obszarze zarządzania kryzysami, a przede wszystkim zapobiegania im, bardziej zdeterminowany w poszerzaniu zakresu możliwych działań militarnych, dyplomatycznych oraz gospodarczych, a także jednomyślny co do stosowania swoich instrumentów w stosunkach zewnętrznych. Ponadto, poza zdefiniowaniem własnej wizji świata oraz własnej roli w świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa UE posiada jeszcze jedną zaletę o bardziej instytucjonalnym charakterze. Ponieważ jest projektem długoterminowym, pełni funkcję ogólnych ram Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB).

W ciągu pięciu lat mojego kierowania EPBO wyciągnąłem kilka wniosków, które w moim przekonaniu są również decydujące dla przyszłej międzynarodowej roli Unii.

Przede wszystkim należy sprostać złożoności. Od czasu upadku dwubiegunowego systemu Wschód–Zachód środowisko międzynarodowe jest narażone na szereg czynników powodujących kryzysy, a jednocześnie skłaniających do jedności. Świat jest bardziej złożony, ale także bardziej nieprzewidywalny. Sprowadzanie systemu międzynarodowego do dwubiegunowej konfrontacji jednej grupy z drugą, opieranie się w zażegnywaniu kryzysów światowych wyłącznie na rozwiązaniach militarnych lub przeciwnie – szukanie w handlu i pomocy gospodarczej sposobów na ograniczanie źródeł konfliktu i wprowadzanie pokoju prowadzi donikąd. Wartość dodana Unii polega właśnie na jej umiejętności syntezy wszystkich możliwych aspektów działań międzynarodowych. W kwestiach bezpieczeństwa ta zasada złożoności oznacza nadanie sprawie Bałkanów tej samej rangi, jaką posiada sprawa walki z terroryzmem. Na początku mojej kadencji w 1999 roku konflikt w Bośni i Hercegowinie stanowił główny bodziec do stworzenia korpusu liczącego 60 000 żołnierzy i ukształtowania potencjału militarnego Unii. Pięć lat później lekcje, jakimi były różne interwencje zewnętrzne, skłaniają do innych wniosków. Jednym z głównych elementów organizacji militarnego potencjału Europy stała się koncepcja „grupy bojowej”. Czy jednak konieczne jest dokonywanie wyboru między tymi dwoma rodzajami zadań: między tworzeniem sił pokojowych – liczebnych, stacjonarnych, stałych, a tworzeniem sił szybkiego reagowania – bardziej mobilnych, lekko uzbrojonych i elastycznych? Czy musimy zrezygnować z dużych oddziałów sił pokojowych na rzecz szybszych i bardziej mobilnych grup interwencyjnych? Odpowiedź brzmi oczywiście: nie, choćby tylko z tego powodu, że te dwa typy sił mogą stanowić oparcie dla dwóch faz tej samej interwencji militarnej.

**Należy
wystrzec się
błędneho postrze-
gania EPBO: nie
jest to proces mi-
litaryzacji struk-
tur europejskich.**

Jednocześnie zagrożenie atakami terrorystycznymi doprowadziło Unię do zdefiniowania swojego bezpieczeństwa już nie wyłącznie jako polityki wysyłania oddziałów do rejonów działań poza własnym terytorium, lecz również jako polityki ochrony obywateli Unii. I choć walki z terroryzmem nie da się wygrać, używając środków militarnych, to jednak stanowi ona integralną część ogólnoswiatowego politycznego podejścia do bezpieczeństwa, którego zasadności ciągle bronię.

Innymi słowy, zadanie planistów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jest dziś o wiele bardziej złożone niż wtedy, gdy zagrożenie było zwarte, przytłaczające oraz wyraźnie określone. Lecz jeżeli EPBO rzeczywiście stanowi środek, a nie cel – musi ona umożliwić rozwijanie potencjału militarnego i cywilnego z wystarczającą siłą i elastycznością, co w efekcie pozwoli na rozszerzenie zakresu opcji politycznych dostępnych decydom europejskim w rozwiązywaniu wszelkiego rodzaju kryzysów.

Po drugie – kluczem do sukcesu jest spójność. Przez długi czas imperatyw spójności stanowił jeden z retorycznych frazesów Unii Europejskiej, i wiele osób utożsamia spójność przede wszystkim z wewnętrznymi kwestiami instytucjonalnymi. Ja sam podkreślałem wielokrotnie w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa pilność i konieczność umacniania spójności między cywilnymi i militarnymi środkami działań zewnętrznych, między polityką rozwoju i polityką bezpieczeństwa, między działaniami Komisji Europejskiej, Rady UE i państw członkowskich, między dyplomacją i obronnością, między rolą Unii i rolą innych właściwych organizacji międzynarodowych w różnorodnych konfliktach. Ani przez moment nie lekceważyłbym wagi tego wyzwania instytucjonalnego, któremu starał się sprostać traktat konstytucyjny. Chciałbym jednak również podkreślić inny aspekt spójności: jej wymiar czasowy. W trakcie pięciu lat kierowania EPBO przekonałem się, że czynnik czasu musi być bardziej uwzględniany w procesie rozwoju polityki unijnej. Pięć lat po interwencji w Kosowie sytuacja w tym rejonie pozostaje nadal niepewna. Rok po interwencji w Demo-

kratycznej Republice Konga sytuacja w tym kraju jest wciąż niezwykle niebezpieczna i zmienna. Podobnie można powiedzieć o stabilizacji sytuacji w Afganistanie po roku 2001, nie wspominając o głównym wyzwaniu, jakie stawia przed nami kwestia przyszłości Iraku. Innymi słowy, ściśle militarny etap zarządzania kryzysowego nigdy nie jest tak ograniczony czasowo, jak mogłoby się wydawać; etap stabilizacji i rekonstrukcji po konflikcie nigdy nie ma tak cywilnego charakteru, jakiego można by sobie życzyć. Ponieważ zasoby budżetowe oraz militarne Europejczyków są ograniczone, muszą oni poświęcić więcej uwagi wymiarowi czasowemu, zarówno w wypadku militarnego planowania swoich operacji, jak i przy opracowywaniu rozwiązań politycznych dla każdego konfliktu.

Po trzecie – należy znaleźć właściwą równowagę między narodami i instytucjami europejskimi. W świecie globalizacji, w którym obecnie żyjemy, kluczowe znaczenie ma nadal suwerenność narodowa. Z całą pewnością żaden kryzys regionalny i żaden problem, przed którym stoi świat, nie może być rozwiązany przez jedno państwo działające w pojedynkę. A co dotyczy potęgi Ameryki – dotyczy w większym stopniu narodów Europy. Niemniej jednak, mimo ciągłej erozji indywidualnej zdolności działania, rola narodów jest ważna; w ramach dwudziestki piątki istotne znaczenie mają różnice w zakresie władzy, dziedzictwa narodowego i sytuacji geograficznej. Aby Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony mogła być skuteczna i zasadna, musi opierać się na kryterium realizmu. Ignorowanie różnic narodowych w imię zasady równości państw członkowskich (jedno państwo – jedno weto) lub przeciwnie, powiększanie tych różnic w zakresie władzy w imię zasady względnej skuteczności (przywództwo dużych państw), może być kuszące, lecz jest nierealistyczne. Im większa i bardziej zróżnicowana będzie stawała się Unia, tym więcej wysiłków i uwagi powinna poświęcać, aby polityka obronna pozostała jednocześnie wspólna i skuteczna, egalitarna i zróżnicowana. Opracowanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa umożliwiło już przetestowanie nowych metod – i nie

były to metody większościowe ani międzyrządowe – tworzenia zgody politycznej w obrębie Unii. Wartość dodana nowych instytucji ustanawianych w traktacie konstytucyjnym polegałaby również na tym, że mogą one pomóc wyłonić się temu, co jest ogólnym, europejskim interesem. Dzięki swoim uprawnieniom w zakresie wysłuchiwanie opinii oraz podejmowania własnych inicjatyw, przyszły minister spraw zagranicznych Unii mógłby odegrać zasadniczą rolę. Kluczowe znaczenie mają również uwzględnione z góry elastyczność oraz wzmożona współpraca w sferze obronności.

Ignorowanie różnic narodowych w imię zasady równości państw członkowskich (jedno państwo – jedno weto) lub powiększanie tych różnic w zakresie władzy w imię zasady względnej skuteczności (przywództwo dużych państw) jest nierealistyczne.

Czwarty wniosek, którym chciałbym się podzielić, dotyczy relacji transatlantyckich. Podobnie jak Unia, również Stany Zjednoczone ewoluują pod wpływem różnego rodzaju czynników. Siła Ameryki w 2004 roku była diametralnie inna od jej siły po roku 1999, po zwycięstwie w Kosowie. Podobnie Sojusz Atlantycki nie jest dziś tym samym NATO, którego sekretarzem generalnym byłem pięć lat temu. Chociaż partnerstwo transatlantyckie pozostaje w swej zasadzie kluczową oraz niezastąpioną formą współpracy, to jednak poszczególne aspekty funkcjonowania związku euroamerykańskiego muszą ulec zmianie, stosownie do zmiany sytuacji na świecie oraz do zmiany sytuacji każdego członka Paktu. Moim zdaniem nie ma wątpliwości, że działając razem, Ameryka oraz Unia stanowią największą

siłę międzynarodowego pokoju oraz stabilności. Lecz formy, ramy oraz zasady ich strategicznego partnerstwa nie zostały ustalone raz na zawsze. Związek transatlantycki musi zatem zostać dostosowany do rosnącej złożoności sytuacji międzynarodowej. Oczywiście, w obli-

czu coraz bardziej złożonych oraz zróżnicowanych kryzysów zbieżny charakter analiz oraz odpowiedzi, nawet zdefiniowanie priorytetów oraz ram współpracy nie są ani tak niecierpiące zwłoki, ani tak automatyczne jak w okresie jednoczącej zimnej wojny. Kwestie te stanowią jednak dalsze uzasadnienie dla pogłębiania dialogu, porównywania priorytetów i postrzegania rozmaitych spraw oraz definiowania wspólnych celów, a jednocześnie dla respektowania tożsamości i specyficznej natury obu partnerów.

Chciałbym zakończyć refleksją historyczną. Unia Europejska została zapoczątkowana oraz skonstruowana pięćdziesiąt lat temu z myślą o ostatecznym zażegnaniu niebezpieczeństwa wojny i przemocy w relacjach między członkami rodziny europejskiej. Wyrosła z głębokiej traumy spowodowanej nadmierną oraz niekontrolowaną siłą militarną; rozwijała się przez dziesięciolecia zgodnie z przekonaniem, że liczne procesy integracyjne wśród różnych państw europejskich stanowią najlepszą drogę do zagwarantowania stabilności oraz bezpieczeństwa każdego z nich. Proces ten został ukoronowany sukcesem. Dziś na podstawie tego fundamentalnego historycznego dorobku Unia pragnie rozprzestrzenić na zewnątrz stabilność, którą budowała cierpliwie w ramach własnych struktur, poprzez dodanie wspólnej polityki bezpieczeństwa do swoich dotychczasowych kompetencji. Dlatego obecnie pragnie ona propagować na arenie międzynarodowej Europejską Strategię Bezpieczeństwa, opartą na wartościach, normach oraz uprawnieniach, które są udziałem wszystkich dwudziestu pięciu państw członkowskich. Ta nowa kompetencja Unii nie oddala jej w żaden sposób od pierwotnego projektu europejskiego opartego na wartościach pokoju, prawa, sprawiedliwości i demokracji. Mam wręcz przeciwne przekonanie: to właśnie te wartości Unia ucieleśnia i pragnie propagować w swoich działaniach międzynarodowych – czy to na Bałkanach, czy na Bliskim Wschodzie, w Afryce czy w odniesieniu do Iraku. Wprowadzenie większego stopnia sprawiedliwości międzynarodowej i poszanowania prawa, cierpliwe tworzenie podstawowych

warunków właściwego rządzenia i demokracji, sprzyjanie negocjacji, a nie konfliktom, oraz zgoda na interwencję i przymus, kiedy stają się one koniecznością – to strategiczne zasady, na jakich pięć lat temu oparta została konstrukcja EPBO. To właśnie te zasady będą kierowały jej rozwojem w najbliższych latach. ■