

## **Sensowne kroki na drodze do europejskiego bezpieczeństwa**

**Article by Sylke Tempel**

July 18, 2017

Przez ostatnie lata poczucie bezpieczeństwa Europy poważnie się zmieniło. Konieczność znalezienia odpowiedzi na dzisiejsze kryzysy nie powinna odwracać naszej uwagi od konieczności stworzenia długofalowej wizji, kładącej nacisk na współpracę europejską oraz wykorzystywanie jej siły w sposób miękki i sprytny. Nowe podejście do międzynarodowej polityki rozwojowej jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa kontynentowi i jego okolicom.

W „starych, dobrych czasach” przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego, Arabskiej Wiosny czy kryzysu ukraińskiego opis bezpieczeństwa Europy pod kątem zagrożeń i konieczności odpowiedzi na nie byłby czymś prostym. Jednym z celów byłaby dalsza integracja Unii Europejskiej oraz – dodatkowo – działania na rzecz bliskiego sąsiedztwa na wschodzie i południu, skupiające się na delikatnym naleganiu na demokratyczne reformy przy jednoczesnym docenianiu swego rodzaju stabilności, oferowanej przez reżimy autorytarne. Kolejnym – potrzeba walki z rosnącym rozwarstwieniem między bogatymi a biednymi tak w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, nakierowane na zapobieżenie niepokojom społecznym i ekonomicznym. Jeszcze innym – odpowiedź na wyzwania globalnego ocieplenia i zmian klimatu za pomocą różnorodnych działań w ramach współpracy międzynarodowej.

Jest jasne, że żadne z tych wyzwań nie było skutkiem nagłego kryzysu czy zamieszania (spowodowanego decyzjami politycznymi bądź gwałtownym rozwojem wypadków) lecz raczej były one przewlekłymi problemami, wymagającymi długofalowych działań oraz szeroko zakrojonej współpracy.

*Europa mierzy się z kryzysami politycznymi i ideologicznymi, które stają się widoczne wraz z pojawieniem się populistycznych rządów wewnątrz Unii Europejskiej.*

W ostatnich kilku latach zaobserwowaliśmy jednak dramatyczną zmianę postrzegania bezpieczeństwa Europy. Kryzys finansowy i następujący po nim kryzys gracki unaocznili niedokończony charakter wspólnej waluty i podminowały zaufanie w globalny system ekonomiczny, który nagradzał odpowiedzialnych za krach. Arabska Wiosna – obietnica powolnego, ale konsekwentnego wprowadzenia autorytarnych rządów Bliskiego Wschodu do grona świata demokratycznego po krótkim czasie zamieniła się w zimę. Wraz z aneksją Krymu i swym wsparciem dla tak zwanych separatystów w Ukrainie prezydent Rosji, Władimir Putin jasno pokazał, że nie jest zainteresowany udziałem w globalnym ładzie liberalnym, w którym nadal dominowałyby zachodnie demokracje, lecz chce grać według własnych zasad.

Europa konfrontuje się dziś zatem z silnym liderem słabego państwa (Rosji), próbującym nadrabiać jego słabości ekonomiczne i te dotyczące „miękkiej siły” poprzez podmywanie pozycji swych zachodnich, liberalnych konkurentów oraz gotowość do użycia siły zbrojnej w celu osiągnięcia swych celów. Obserwujemy głęboki kryzys przywództwa i legitymacji na Bliskim Wschodzie, który przejawia się niepokojami politycznymi, wojną domową oraz katastrofą humanitarną tak jak w Syrii, powrotem do (pozornie) silnych państw autorytarnych niczym w Egipcie oraz Turcji bądź różnymi mniej lub bardziej kruchymi państwami gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami.

Również sama Europa mierzy się z własnym kryzysem ideowym wewnątrz kontynentu oraz sojuszu państw zachodnich, który staje się widoczny wraz z pojawieniem się populistycznych rządów wewnątrz Unii Europejskiej – a konkretnie na Węgrzech i w Polsce. Potrzeba znalezienia rozwiązania, umożliwiającego poradzenie sobie z tym trendem stało się szczególnie naglące po referendum w Wielkiej Brytanii oraz wyborem nowej, amerykańskiej administracji, która po raz pierwszy od 70 lat zakwestionowała zachodnie sojusze i ich najważniejszą strukturę bezpieczeństwa – NATO.

## **Bez lekceważenia pilnych potrzeb**

Wszystkie ze wspomnianych kryzysów w związku z ich dynamiką wymagają pilnych działań – zarówno jeśli chodzi o przemoc w Donbasie, jak i jeszcze bardziej w wypadku olbrzymich fal migracyjnych napływających do Europy z Bliskiego Wschodu oraz Afryki Subsaharyjskiej.

Żadne z tych wyzwań nie może zostać rozwiązane li tylko działaniami militarnymi, choć każde z nich wymagać będzie również narzędzi z „twardego” zakresu – czy to w wypadku odstraszenia przed rosyjską interwencją, czy też poprzez wzmacnianie sił potencjalnie kruchych państw. Plan osiągnięcia gotowości do działań (Readiness Action Plan), przyjęty na walijskim szczycie NATO w roku 2014, kiedy to w ramach Sojuszu powołano do życia liczące 5.000 żołnierzy siły bardzo wysokiej gotowości (Very High Readiness Joint Task Force) stanowi pierwszy krok do skutecznego odstraszenia. W życie zaczęto wcielać koncepcję *Ertüchtigung*, którą można luźno przetłumaczyć jako „pomoc dla samopomocy” i która umożliwi niestabilnym krajom zatroszczenie się o własne bezpieczeństwo.

Żaden z tych kryzysów nie może być rozwiązany wyłącznie jednym rodzajem siły. Podejście wielostronne jest nieuniknione – pomimo faktu, że rosnące różnice ideologicznych, widoczne nawet w obrębie świata zachodniego, coraz bardziej utrudniają współdziałanie. Musimy poradzić sobie z nimi za pomocą precyzyjnej dawki narzędzi miękkiej, twardej oraz sprytniej siły, nie bojąc się przy tym wykorzystywać spore zasoby polityczne, ekonomiczne oraz militarne.

## **Potrzeba długofalowej wizji**

Podczas gdy otoczenie Europy zmieniło się pod względem bezpieczeństwa dramatycznie, Unia Europejska zaś poddana została nie mającemu precedensu naciskowi ze strony zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych czynników, kluczowe priorytety dla europejskiego bezpieczeństwa nie tylko pozostały bez zmian, ale wręcz stały się jeszcze bardziej pilne, co najwyżej z drobną zmianą nacisku od „dalszej integracji” w stronę „sprawienia, by integracja UE działała”. Mówiąc wprost – najważniejszą kwestią musi być utrzymanie jedności Europy. Najbardziej obiecującym podejściem mogącym zapewnić osiągnięcie tego celu jest budowa „możliwości działania Unii” – nawet jeśli musimy to osiągnąć okrężną drogą.

Jeśli chcemy odnieść sukces w radzeniu sobie z zagrożeniami, które na dłuższą metę stoją przed Europą, decydenci muszą wziąć pod uwagę następujące cztery priorytety:

### **I – Poważne podejście do celu 2% PKB – najlepiej w skali Europy**

Kontynent słyszał o konieczności podniesienia swoich wydatków obronnych do poziomu 2% PKB jeszcze przed dojściem Donalda J. Trumpa do władzy. Choć orędownik tego rozwiązania może wydawać się problematyczny sam postulat jest jednak słuszny. Europa nie może w nieskończoność polegać na wsparciu USA – musi rozbudowywać własne możliwości, najlepiej w ramach NATO (nawet jeśli tylko po to, by utrzymać Brytyjczyków przy swym boku). Cel „wyższych wydatków na obronę” musi być zrealizowany poprzez tworzenie szerszych możliwości działania.

Europa nadal zachowuje się niczym w pojedynku „Mac kontra Windows” z dawnej epoki rozwoju

informatycznego. Możliwości działania są marnotrawione z powodu braku kompatybilności różnych systemów. „Gromadzenie i współdzielenie” od lat było popularnym hasłem – czas już najwyższy, by zostało wzięte na poważnie. Narzędzia twardej siły muszą uwzględniać zróżnicowane kwestie, takie jak „odstraszanie” (taką rolę miała broń jądrowa) czy „działania antyterrorystyczne”, wymagające bardzo różniących się od siebie sposobów działania. Odstraszanie działa nie tylko wtedy, gdy mające mu służyć środki robią wrażenie, ale też gdy da się przekonująco dowieść, że możliwe są one do zastosowania w krótkim czasie. Pomimo zgody na stworzenie sił bardzo szybkiego reagowania NATO w kwestii tej nadal pozostaje wiele do zrobienia.

Byłoby niemożliwe, a nawet gorzej – bezsensownym marnotrawieniem zasobów – gdyby państwa europejskie budowały swoje możliwości działania osobno zamiast wspólnie gromadzić swoje zasoby. Biorąc pod uwagę fakt, że o bezpieczeństwie nadal myśli się głównie w kontekście narodowej suwerenności, podejście „współpracy wysp” czy „dwustronnej kooperacji rosnącej w coś większego” może chwilowo okazać się przydatne. Na poświęconej bezpieczeństwu konferencji w Monachium w roku 2017 niemiecka minister obrony, Ursula von der Leyen, zwróciła uwagę na sprawność współpracy niemiecko-francuskiej oraz niemiecko-holenderskiej. Postawa ta powinna zostać upowszechniona – tak, by kraje Europy mogły razem działać na rzecz ochrony swych granic.

## **II – Budowa i wzmacnianie europejskich narzędzi politycznych oraz instytucji**

Instytucje mogą przetrwać tylko wtedy, gdy zachowywać będą pewien poziom spójności. Jeśli celem numer jeden jest utrzymanie UE przy życiu to musi dowieść ona zdolność do zapewniania swym obywatelom poczucia bezpieczeństwa. Nic nie daje partiom populistycznym więcej politycznego paliwa niż prosty przekaz, w którym jedynie państwa narodowe są w stanie ochronić ludzi przed zamachami terrorystycznymi i z powodzeniem poradzić sobie ze skutkami fal migracyjnych. W przekazie tym to „biurokratyczna, zimna” Unia doprowadziła do poczucia „utrąty tożsamości i kontroli”.

Prawda jest tymczasem zupełnie inna. Europejki i Europejczycy przez lata stawali się bardziej bezpiecznie dzięki temu, że Unia Europejska była i jest główną dostarczycielką zamożności dzięki otwartym granicom i rynkom. Celem powinno być zatem utrzymanie otwartych granic wewnątrz UE przy jednoczesnym wyraźnym zabezpieczeniu jej granic zewnętrznych.

Konieczny jest zatem szereg działań, takich jak wzmocnienie europejskich kontroli granicznych (szczególnie na obszarze Morza Śródziemnego), wsparcie logistyczne, polityczne i ekonomiczne dla działań krajów biorących na siebie największy ciężar przyjmowania oraz rejestracji imigrantów i uchodźców, a także wzmacnianie współpracy europejskich służb wywiadowczych w ich walce z terrorem i (patrz punkt pierwszy) jej powolne przekształcanie w kierunku prawdziwie europejskiego wywiadu.

## **III – Poważne podejście do rozumianego szeroko budowania instytucji państwowych**

Kruche, upadające kraje w otoczeniu Europy stanowią dla niej główne wyzwanie w dziedzinie bezpieczeństwa. Są one polami rozwoju grup terroru, przyczyniają się do powstawania olbrzymich fal migracyjnych oraz do rosnącej biedy. Idea „budowania państwowości” bez wątplenia otrzymała niejedną cios po inwazji na Irak oraz latach zaangażowania w Afganistanie, wymagających poświęcenia niemałych zasobów i nieprzynoszących zadowalających skutków. Nie da się osiągnąć stabilności bez ładu politycznego, zapewniającego bezpieczeństwo i mających legitymację ze strony obywateli.

*Podejście wielostronne jest nieuniknione – pomimo faktu, że rosnące różnice ideologicznych, widoczne nawet w obrębie świata zachodniego, coraz bardziej utrudniają współdziałanie.*

Podczas gdy „budowanie państwowości z zewnątrz” jest bardzo trudnym przedsięwzięciem istnieją różne sposoby, na które można wesprzeć ten proces. Przykładem może być wzmacnianie już istniejących instytucji (tak jak w

Tunezji) poprzez szereg narzędzi „miękkiej siły”, takich jak współpraca gospodarcza, programy wymiany i szkoleń dla parlamentarzystów, policjantów i wojskowych czy „młodych liderów”, jak również nieustający dialog i współpraca ze społeczeństwem obywatelskim.

Tego typu wielowątkowe, obliczone na dłuższą metę podejście wymaga działania aparatu, zdolnego do odpowiedniej koordynacji zróżnicowanych projektów, zagwarantowania odpowiedniej logistyki oraz planowania strategicznego. Podczas gdy kraje Europy mogą stać się częścią tego procesu, to kwestiami związanymi z jego organizacją powinna zająć się znacznie wzmocniona (również finansowo) Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

#### **IV – Myślenie naprzód, wspieranie inteligentnego wzrostu**

Zmiany klimatu oraz globalne ocieplenie nie jest już w czołówce najważniejszych tematów dla europejskiej polityki zagranicznej – głównie z powodu uznawania innych obecnych kryzysów za bardziej palące. Nadal jednak będą one źródłem największych niepokojów. Za największą katastrofę humanitarną XXI wieku odpowiada brak wolności osobistych i politycznych w Syrii, wybuch Arabskiej Wiosny oraz brutalne tłumienie przez prezydenta Baszara al-Assada jakichkolwiek głosów na rzecz reform. Według studium opublikowanego w „Atmospheres, the Journal of Geophysical Research” to wielka susza – najgorsza od 900 lat na Bliskim Wschodzie – oraz niezdolność autorytarnego reżimu nie tylko do rozwiązania związanych z tym problemów, ale nawet do przyznania się do ich istnienia – mogła przyczynić się do politycznej niestabilności oraz będącej jej skutkiem wojny domowej.

Długofalowe wyzwania nie znikną tylko dlatego, że większość naszej uwagi poświęcamy na rozwiązywanie już zachodzących problemów. Bieda, brak perspektyw (połączona z rozpowszechnianiem się, prawdziwych bądź zmyślonych, informacji na temat świata zachodniego przez globalne media), brutalne konflikty oraz katastrofy ekologiczne nadal są najważniejszymi czynnikami wpływającymi na wzrost napięć czy migracji w stronę Europy. Bardzo często poszczególne czynniki są ze sobą powiązane, co wymaga wielowymiarowego i wielostronnego podejścia, skupiającego się na „inteligentnym wzroście”, inwestycjach w technologie oraz odnawialne źródła energii, jak również dobrze pomyślanej polityki rozwojowej, wspierającej i nagradzającej wszędzie, gdzie to możliwe oddolne podejścia. Dyplomacja i organizacje ponadnarodowe powinny tu odgrywać istotną rolę. Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Bank Światowy są w tym wypadku niezastąpionymi partnerami, dysponującymi ogromną wiedzą i doświadczeniem – także logistycznym.

*Redukcja ceł, zmniejszanie subsydiów dla europejskich produktów rolnych oraz zwiększenie poziomów importu z Afryki byłoby dobrą podstawą dla całościowej europejskiej polityki bezpieczeństwa.*

Kierującym naszymi działaniami hasłem powinno być „ogarnięcie aktualnych kryzysów oraz myślenie o kolejnych zanim jeszcze nastąpią”. Nie powinno dziwić zatem, że kanclerz Angela Merkel ogłosiła zeszłej jesieni, że musimy zrobić znacznie więcej w celu „wspomożenia rozwoju Afryki Subsaharyjskiej”. Większość decydentów w Niemczech rozumie, że niemal żadna inna kwestia nie miałaby tak dużego, destabilizującego wpływu na niemiecki i europejski krajobraz polityczny, jak niemożliwe do kontroli fale migracyjne. Niemcy mogą znaleźć się w wyjątkowej pozycji dzięki dołożeniu swej cegiełki do ambitnego planu pomagania w rozwijaniu ogromnego potencjału tego regionu świata. Jako mocny głos na rzecz działań wielostronnych mogłyby stać się liderem na rzecz działań mających na celu realizację przez kraje ONZ Celów Zrównoważonego Rozwoju.

Jako jeden z liderów technologii ekologicznych mogą też być kluczowym dostawcą inteligentnych, zielonych technologii.

Z kolei jako istotny gracz w Europie mogą działać na rzecz lepszej unijnej polityki wobec jej południowych sąsiadów. Redukcja ceł, zmniejszanie subsydiów dla europejskich produktów rolnych oraz zwiększenie poziomów importu z Afryki byłoby dobrą podstawą dla całościowej europejskiej polityki bezpieczeństwa.

## Jazda na trójkołowcu

Przez długie lata odpowiedzią na kryzysy – tak te wewnątrz Europy, jak i poza nią – była niekończąca się mantra „głębszej integracji”, najgłośniejszemu powtarzana przez Niemców. Stojąc naprzeciw szeregu zróżnicowanych, gwałtownie rozwijających się zagrożeń odpowiedź ta nadal – do pewnego stopnia – pozostaje prawidłowa. Niemcy zaczęły tymczasem nucić nieco inną melodię. Muszą one pozostać kluczowym głosem, ale również zapewnić, że pozostałe głosy europejskiego chóru również będą słyszane. Muszą działać na rzecz głębszej współpracy w wymagających tego dziedzinach takich jak dzielenie się informacjami wywiadowczymi, wspólna polityka obronna, jednolite stanowisko wobec wschodniego i południowego sąsiedztwa, jak również chęć do przeznaczania na te cele odpowiednich zasobów politycznych, ekonomicznych i zbrojnych.

Będąc jednym z europejskich narodów, który pilnie chciał zostawić za sobą nacjonalizm i odnaleźć ukojenie w tożsamości europejskiej Niemcy muszą wykazać głębsze niż do tej pory zrozumienie niemal banalnej prawdy. Europa, a nawet Unia Europejska, nie jest – i w przewidywalnej przyszłości nie będzie – unią polityczną czy superpaństwem w budowie. Będzie za to jednostką federalną, składającą się z państw o zróżnicowanych interesach, narodowych historiach, szczególnych spojrzeniach na rzeczywistość, głębokich historycznych traumach oraz lękach przed utratą kontroli nad własnym przeznaczeniem. Niemieckie dążenia integracyjne muszą zatem być zarazem pełne determinacji oraz sensowne. Z Berlina musi popłynąć sygnał, że wzmocnienie tandemu z Francją jest tu priorytetem. Może ono prowadzić do ustabilizowania całej europejskiej konstrukcji. Przez lata wolałam „europejskiego czterokołowca” złożonego z Francji, Polski, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Wraz z referendum w sprawie Brexitu marzenie to zmieniło się w miraż. Nadal jednak możliwy jest rower z trzema kołami, dużo bardziej stabilny niż ten z dwoma...

Koniec końców wspólna europejska polityka zagraniczna nie wyklucze się z zakłęd, lecz dzięki doświadczeniom udanego współdziałania.

---



Dr. Sylke Tempel was editor-in-chief of *Internationale Politik* and the *Berlin Policy Journal*, both published by the German Council on Foreign Affairs. She also taught International Affairs and Contemporary German History at the Stanford Study Center in Berlin. Previously, Tempel worked as Near East correspondent for several German newspapers and magazines. She held a PhD in Political Science, History and Jewish Studies and published several books including *Israel: Journey through an Old New Land* (2008).

Published July 18, 2017

Article in Polish

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/sensowne-kroki-na-drodze-do-europejskiego-bezpieczenstwa/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.*

*Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*