

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 19 (2017)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.19.3

Magdalena Kania

Uniwersytet Jagielloński

Instytucjonalizacja strategii podejścia całościowego jako odpowiedź Unii Europejskiej na kompleksowość współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa

Wstęp

Szeroko rozumiane zapewnianie bezpieczeństwa, skonkretyzowane co do politycznych celów i założeń w polityce bezpieczeństwa, tradycyjnie postrzegane jest jako jedna z najbardziej podstawowych funkcji suwerennych państw (Both 2007; Buzan, Hansen 2009; Hyde-Proce 2007). Z drugiej strony, regionalne i ponadregionalne procesy integracyjne, prowadzące do poszerzenia stopnia instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej, skutkują podziałem i przenoszeniem części kompetencji tradycyjnie przypisanych państwom na poziom ponadpaństwowy. Ten trend widoczny jest również w kontekście polityki bezpieczeństwa, której regulowanie, definiowanie i kolektywne realizowanie dyskutowane są na forum organizacji międzynarodowych. Szczególnie istotną rolę z politycznego punktu widzenia odgrywa Unia Europejska, która kierując się logiką transferu władzy z państw członkowskich na instytucje ponadnarodowe, zainteresowana jest kształtowaniem przestrzeni, mechanizmów i instrumentów większości dziedzin politycznych. Ambicje dotyczące wypracowania wspólnych zasad i reguł w zakresie polityki bezpieczeństwa były obecne w agendzie politycznej Wspólnot Europejskich praktycznie od początku istnienia. WE/UE musiały się jednak mierzyć z zarzutem dublowania funkcji istniejących w Europie struktur bezpieczeństwa. W kontekście podwójnego członkostwa większości państw w strukturach UE jak i NATO (22 z 28 członków), UE dąży do wypracowania własnego, europejskiego podejścia do sfery bezpieczeństwa. Implementując zmiany paradygmatyczne w zakresie myślenia o bezpieczeństwie, UE stawia sobie ambitny cel wypracowania kompleksowej strategii reagowania na zagrożenia. Rezultatem tego jest forsowanie przez instytucje UE tzw. podejścia całościowego (*comprehensive approach*) do bezpieczeństwa.

Celem artykułu jest analiza podejścia całościowego, jako podstawowej strategii polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania kryzysom międzynarodowym. Podejście to na gruncie UE rozumiane jest wielowymiarowo i oparte jest o paradygmatyczne założenie nierozzerwalnego związku między stopniem rozwoju państwa, a stopniem bezpieczeństwa. Tym samym, artykuł prezentuje strategię podejścia całościowego jako adaptację dostępnych instrumentów

z zakresu polityki bezpieczeństwa i rozwoju do zmieniającej się dynamiki rzeczywistości społecznej. Artykuł skupia się na trzech elementach. Po pierwsze, celem nakreślenia politycznego tła instytucjonalnego polityki bezpieczeństwa UE, artykuł odwołuje się do historycznych uwarunkowań ewolucji WPBiO. Po drugie, poprzez analizę relevantnych dokumentów prawnych oraz w oparciu o literaturę przedmiotu, artykuł ukazuje w jaki sposób rozumiane jest podejście całościowe na poziomie UE. Po trzecie, artykuł odnosi się do tendencji korelowania bezpieczeństwa i rozwoju w kształtowaniu polityk zewnętrznych UE, co wpływało na utrwalanie podejścia całościowego w świetle polityki bezpieczeństwa UE.

Polityczny wymiar integracji WE/UE w zakresie bezpieczeństwa

Podjęcie działań integracyjnych w zakresie polityki bezpieczeństwa przez państwa europejskie po II wojnie światowej miało charakter ściśle polityczny. Państwa Europy Zachodniej opierały tworzenie struktur i mechanizmów bezpieczeństwa w Europie o polityczny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Pomimo to, tendencje europejskie do utworzenia wspólnych struktur w oderwaniu od wymiaru transatlantyckiego istniały nadal, czego politycznym sygnałem było utworzenie Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) na mocy traktatów paryskich z 1954 r. Powołanie UZE było jednak skromnym politycznie osiągnięciem, gdyż UZE charakteryzowała się niskim stopniem konkurencyjności w porównaniu z takim projektem kolektywnej obrony dla Europy, jakim było NATO (Cornish 1996: 751–769).

Silna pozycja i zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Europie w czasie zimnej wojny doprowadziła tym samym do priorytetowego traktowania NATO w zakresie kształtowania struktur bezpieczeństwa przez państwa europejskie w całym okresie zimnowojennym. Działania podejmowane przez Wspólnoty Europejskie w tym zakresie bądź stanowiły polityczną klęskę (projekt Europejskiej Wspólnoty Obronnej), bądź pozostawały zbyt ograniczone w zakresie, by stanowić przeciwagę dla NATO (tak jak m.in. Raport luksemburski 1970, Raport kopenhaski 1973, Raport londyński 1981) (Demkowicz 2012; Ciupiński 2013). Inicjatywy mogące podważyć prymat NATO jako europejskiego gwaranta bezpieczeństwa były przez większość państw członkowskich postrzegane negatywnie. Tak interpretować należy negatywny odbiór przez państwa członkowskie powołanego w 1972 r. z inicjatywy francuskiej Stałego Sekretariatu Politycznego Europy (Łastawski 2004: 215). Również próby instytucjonalizacji i zwiększenia integracji państw członkowskich w zakresie polityki bezpieczeństwa w ramach prawnych Jednolitego Aktu Europejskiego okazały się rozczarowaniem (Ciupiński 2013: 40). Zakończenie zimnej wojny w Europie, choć prowadziło do rozluźnienia stosunków politycznych, w kwestii bezpieczeństwa nie naruszało *status quo* z centralną rolą NATO. Traktat z Maastricht utrzymał autonomiczny status UZE, natomiast Traktat Amsterdamski pomimo wprowadzenia zmian we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), nie rozstrzygnął ostatecznie kwestii włączenia UZE do UE.

Na poziomie państw członkowskich polityczny środek ciężkości przeniósł się do Francji i Niemiec jako państw zaangażowanych w tworzenie wspólnej unijnej wizji polityki bezpieczeństwa i obrony. Podczas spotkania we Fryburgu w 1996 r.

Francja i Niemcy nadały impet debatom nad europejskim bezpieczeństwem, podnosząc kwestię europejskiej armii, co istotne, niezależnej od Stanów Zjednoczonych (Cornish 1996). Bilateralne negocjacje Francji z Wielką Brytanią (przy uprzednim przełamaniu oporu brytyjskiego) w St. Malo w 1998 r. („Joint Declaration Issued...”) oraz z Niemcami w Tuluzie (Utley 2006: 75) w 1999 r., doprowadziły do wzmożonej debaty na temat bezpieczeństwa i obronności na forum UE, przede wszystkim akcentując konieczność prowadzenia działań autonomicznych (silnie zaznaczone podczas Szczytu Rady Europejskiej w Kolonii 1999 (Presidency Conclusions. Cologne European Council) i Helsinkach 1999 (Presidency Conclusions. Helsinki European Council). Tym dyplomatycznym manewrem Francja dokonała przeorientowania zainteresowania państw europejskich na kwestie europejskie – idei rozwijania potencjału UE równoległe i niezależnie od NATO.

Traktat z Lizbony nie wprowadził zasadniczych zmian jakościowych we WPZiB. Pomimo zlikwidowania filarowej struktury, WPZiB pozostała funkcjonalnie dziedziną międzyrządową, zgodnie z postanowieniami traktatowymi pozostawiając bezpieczeństwo narodowe jako odpowiedzialność każdego państwa (Jurgielewicz 2012: 298). Symbolicznym gestem akcentującym chęć przyspieszenia zmian w rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa była zmiana nazewnictwa. Dotychczasowa EPBiO ewoluowała we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) i pod taką nazwą występuje w Traktacie o Unii Europejskiej od czasu Traktatu z Lizbony (art. 42 TUE). Traktat z Lizbony, jak podkreślano w literaturze, powinien być w tym kontekście postrzegany jako „wynik wieloletniej praktyki instytucjonalnej, refleksji strategicznej oraz wypracowany kompromis między odmiennymi narodowymi pomysłami na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE”, tym samym stanowiąc kombinację kontynuacji trendów oraz innowacyjnego podejścia do polityki bezpieczeństwa (Grevi 2009: 59–60).

WPBiO jest ciągle stosunkowo nową dziedziną polityczną w ramach Unii Europejskiej. Specyfiką prowadzenia polityki bezpieczeństwa na poziomie unijnym jest zróżnicowane podejście państw członkowskich. W efekcie, działania oraz rozwiązania przyjmowane w tej dziedzinie często są niejednoznaczne, kształtują się dopiero w praktycznym działaniu, i nie zawsze pozostają spójne z przyjętymi wcześniej uzgodnieniami (Załęski 2014: 108). Celem realizacji zadań WPBiO państwa członkowskie zobowiązują się do udostępniania zdolności militarnych, jak i cywilnych, decyzje dotyczące misji podejmowane są zgodnie z jednomyślną zasadą decydowania na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub państwa członkowskiego. Wraz z ewolucją myślenia o bezpieczeństwie UE, poszerzeniu ulegały także tradycyjne dla UZE zadania petersberskie (zwłaszcza po Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa 2003), utwierdzając tym samym silny rys cywilny w operacjach podejmowanych na poziomie unijnym.

Strategia podejścia całościowego w polityce bezpieczeństwa

Art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) (*Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*) określa zasady oraz cele prowadzenia przez UE działań zewnętrznych, mając na względzie zarówno „spójność różnych dziedzin jej działań zewnętrznych”,

jak i „spójność z innymi politykami”, co wyraża się w konieczności koordynacji i współpracy międzyinstytucjonalnej oraz na poziomie UE-państwa członkowskie. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony dwa nowe podmioty w architekturze prawno-instytucjonalnej UE powołane zostały do działań – Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP)¹ oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ). Nowe podmioty, do dyspozycji których pozostawały instrumenty polityki bezpieczeństwa i polityki rozwojowej miały w zamierzeniu stanowić odpowiedź na zmianę paradygmatu w myśleniu o bezpieczeństwie w ramach UE. Tym samym, były wyrazem politycznych ambicji UE w zakresie wypracowania spójnej, efektywnej strategii w działaniach zewnętrznych (jak deklarowała Komisja Europejska) (European Commission, Joint Communication...: 2). W rzeczywistości, wprowadzenie WP oraz ESDZ, zamiast zwiększyć koordynację międzyinstytucjonalną, skutkowało przeciwnym niż zamierzonym efektem (Holland, Doidge 2012: 124).

Zmiany w strukturze instytucjonalnej Unii stanowią próbę wyjścia naprzeciw nowym zagrożeniom dla bezpieczeństwa europejskiego. Wielowymiarowość współczesnych konfliktów oraz kryzysów międzynarodowych, łączących w sobie aspekty polityczne, ekonomiczne czy społeczne wymaga szerszego spojrzenia na konflikty z perspektywy zarządzania kryzysami międzynarodowymi. Bieżące trendy widoczne w zarządzaniu kryzysowym koncentrują się wokół zmian w trzech wymiarach (Major, Schöndorf 2011). Po pierwsze, rozszerzenie zakresu zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, oparte na założeniu, że wykorzystanie wyłącznie środków militarnych nie jest wystarczające dla efektywnego zarządzania i zakończenia konfliktów. Stąd zarządzanie kryzysowe powinno być poszerzone o działania związane z politycznymi oraz społeczno-ekonomicznymi transformacjami społeczeństw. Po drugie, wydłużony cykl zaangażowania podmiotów trzecich w zarządzanie kryzysowe. Po trzecie, rozszerzenie czasu i zakresu prowadzonych działań wymusza zaangażowanie większej liczby aktorów międzynarodowych – od lokalnych jednostek po międzynarodowe organizacje. Trendy te znajdują swoje odzwierciedlenie w strategii UE w zakresie bezpieczeństwa – tzw. podejściu całościowym, *comprehensive approach*. Próba poszerzonego spojrzenia na działania w zakresie bezpieczeństwa, poprzez odnoszenie się w terminologii do chęci wypracowania holistycznego ujęcia, widoczna już w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku (Council of the European Union, European Security Strategy), Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku (Council of the European Union, European Security Strategy), czy też znowelizowanej wersji tej ostatniej z 2015 roku (Council of the European Union, Draft Council Conclusions...).

W szerokim ujęciu podejście całościowe odnosi się do „procesu mającego na celu utworzenie spójności systemowej w wymiarze bezpieczeństwa, rządów, rozwoju i politycznym w ramach prowadzenia międzynarodowych operacji na rzecz pokoju i stabilności” (Coning, Friis 2011: 245). Problematyczne zostaje przełożenie tego rozumowania na praktykę – dokumenty unijne choć odnoszą się do podejścia

1 Stanowisko to zostało utworzone na mocy Traktatu Amsterdamskiego, jednakże Traktat Lizboński dokonał znaczącej reformy stanowiska, nadając Wysokiemu Przedstawicielowi nowe funkcje i kompetencje, co prowadziło do zwiększenia pozycji Wysokiego Przedstawiciela w systemie instytucjonalnych UE.

całościowego, wymieniając je w formie nierozzerwalnego epitetu, to charakteryzują się brakiem spójnej definicji. Na poziomie teoretycznym, podejście całościowe postrzegane jest jako korelat bezpieczeństwa ludzkiego, *human security* (Glasius, Kaldor, 2006). Zdaniem Cecile Wendling, myślenie w kategoriach podejścia całościowego było naturalnym skutkiem zmiany paradygmatu w myśleniu o bezpieczeństwie, która to zmiana przejawiała się przede wszystkim włączeniem w narrację bezpieczeństwa elementów polityki rozwojowej. Celem zarządzania kryzysowego w tym kontekście przestaje być wyłącznie interwencja militarna, a na pierwszy plan przesunięty zostaje aspekt ludzki (Wendling: 13–14). W płaszczyźnie instytucjonalnej takie rozumienie podejścia całościowego wyraża się jako konieczność współpracy oraz łączenia zadań pionu cywilnego z pionem militarnym w ramach zarządzania kryzysowego. Współpraca opiera się o dywersyfikację instrumentów i mechanizmów bezpieczeństwa - obok klasycznych instrumentów militarnych pojawiają się dyplomacja, polityka handlowa, pomoc humanitarna, polityka finansowa, pomoc na rzecz rozwoju struktury polityczno-administracyjnej. Z politycznego punktu widzenia, akcentowanie poza-militarnych instrumentów UE, głównie dyplomatycznych i ekonomicznych, jest próbą zwiększenia wpływów UE na arenie międzynarodowej, w obliczu stosunkowo niewielkich zasobów militarnych (Smith 2014: 13–14). Zestawienie UE z innymi podmiotami bezpieczeństwa międzynarodowego tworzy percepcję UE jako aktora w większym stopniu cywilnego niż militarnego (Bull 1982: 149:164; Manners 2002: 235:258). Włączenie do sił militarnych również elementów oddziaływania w sferze ekonomicznej dyplomatycznej, utożsamianych z *soft power*, stanowi o potencjale UE jako globalnego strategicznego aktora (Maltary 2006). Podsumowując, to co charakterystyczne dla podejścia całościowego UE to konwergencja trzech elementów w zarządzaniu kryzysowym: obronność, rozwój, dyplomacja (tak zwane 3D Security: *defense, development, diplomacy*) (Wendling: 27). Wyodrębnienie tych trzech elementów stanowi próbę dopasowania instrumentów i mechanizmów bezpieczeństwa przy wielowymiarowym i rozciągniętym czasowo kryzysie międzynarodowym. Tym samym łączenie różnych elementów, od pomocy rozwojowej, przez użycie sił militarnych i negocjacje post-konfliktowe nastawione jest długoletnie budowanie stabilności państwa, rozumianej w sposób rozszerzony niż wąskie ujęcie jako stan zakończenia wojny (Frymark 2015)².

W praktyce jednak koordynacja działań cywilnych i operacji wojskowych jest znacznie utrudniona, co związane jest m.in. z sytuacją, gdy operacje wojskowe i cywilne, które mogą być prowadzone jednocześnie, oparte są dwa różne i równoległe łańcuchy dowodzenia (Matterlaer 2011). Dowodzenie w operacjach wojskowych prowadzone może być na dwa sposoby – bądź przez odwołanie do łańcucha dowodzenia NATO, poprzez odwołanie się do tzw. formuły Berlin Plus, bądź w oparciu o struktury krajowe państwa występującego w roli przywódczej. Misjami cywilnymi zarządza Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) włączona w ramy instytucjonalne ESDZ. Również w ramach ESDZ działa Dyrekcja ds.

2 W tym wymiarze podejście całościowe przypomina niemiecką koncepcję zintegrowanego bezpieczeństwa (*vernetzte Sicherheit*), odpowiedzi Niemiec na reagowanie w ramach kryzysów międzynarodowych oparte na triadzie: polityka zagraniczna – polityka obronna – polityka rozwojowa.

Planowania Zarządzania Kryzysowego (*Crisis Management Planning Directorate*), odpowiedzialna za polityczno-strategiczne planowanie misji cywilno-militarnych (Koutrakos 2013: 65). Brak koordynacji pojawia się również w perspektywie międzyinstytucjonalnej – nakładanie się kompetencji w zakresie polityki bezpieczeństwa, polityki rozwojowej, przy rozproszonym między Radę, Komisję czy ESDZ spektrum instrumentów i środków z nimi związanych prowadzi do zmniejszenia efektywności.

Próby adaptacji podejścia całościowego do polityki bezpieczeństwa w ramach UE pojawiły się już pod koniec lat 90. w kontekście rozwiązywania konfliktów, budowania pokoju i strukturalnej stabilności w Afryce. Zasadnicza debata nad potencjałem UE w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom wrażliwości (*fragility*) i niestabilności państw miała miejsce na forum UE podczas portugalskiej prezydencji w 2007 r., włączona w ramy nowego paradygmatu – *security-development nexu* (Faria 2014: 3–4). Jako formę walki z niestabilnością państw która postrzegana jest jako potencjalnie lub rzeczywiście generująca zagrożenie (w tym dla bezpieczeństwa państw europejskich), Rada w konkluzjach zaproponowała „kompleksowe (*comprehensive*) i dalekosiężne (*forward-looking*) wykorzystanie instrumentów rozwojowych UE i państw członkowskich”, które jednocześnie będzie odpowiedzią na wyzwania milenijnych celów rozwojowych ONZ oraz zapobieganiu niestabilności państw (Council of the European Union, Council Conclusions...: 3). Wśród mechanizmów wymieniono m.in. wspieranie demokratyzacji i dobrych rządów, walkę z wewnętrzną przestępczością, utworzenie efektywnego mechanizmu wczesnego wykrywania kryzysów. Mechanizmy te w założeniu funkcjonować mają w oparciu o uzupełniające się instrumenty polityczne (polityka bezpieczeństwa) i finansowe (polityka rozwojowa).

Określenie zakresu podejścia całościowego: komunikat Komisji Europejskiej 2013

Uporządkowaniem kwestii znaczenia podejścia całościowego zajęła się Komisja Europejska w Komunikacie z 2013 r. nt. podejścia całościowego UE do zewnętrznych konfliktów i kryzysów (European Commission, *Join Statement*.). Pierwszym zasadniczym elementem podejścia całościowego w rozumieniu Komunikatu jest podejmowanie działań w kontekście kryzysów międzynarodowych w każdej fazie cyklu konfliktu. Są to działania począwszy od mechanizmów wczesnego ostrzegania i gotowości, działań za rzecz zapobiegania konfliktów, po reagowanie i zarządzanie sytuacją konfliktową i post-konfliktową, w tym działania na rzecz budowania trwałego pokoju i stabilizacji w długoterminowym wymiarze. Drugim zasadniczym elementem jest łączenie elementów polityki, mechanizmów, instrumentów i zasobów politycznych i ekonomicznych dostępnych w ramach UE w obrębie różnych polityk. Innymi słowy, działania zapobiegawcze UE prowadzone są w oparciu o kombinację dyplomacji, mechanizmów bezpieczeństwa i obrony, zasoby finansowe specjalnych funduszy rozwojowych, politykę handlową, współpracę na rzecz rozwoju z aktorami każdego szczebla, jak również instrumenty i programy pomocy humanitarnej. Po trzecie, zasadniczym wymiarem podejścia całościowego jest, obok łączenia

instrumentów militarnych i cywilnych, koordynacja w zakresie dzielonej odpowiedzialności między instytucje unijne a państwa członkowskie. Specjalne znaczenie polityczne zostaje nadane ESDZ i delegaturom unijnym w państwach trzecich, jako stanowiącym pierwsze ogniwo zarządzania kryzysami na miejscu. Warunkiem wstępnym efektywności podejścia całościowego, zgodnie z komunikatem Komisji z 2013 roku, jest kolektywna wola polityczna, oparcie na przejrzystości, wzajemnym zaufaniu oraz aktywne zaangażowanie wszystkich państw członkowskim na rzecz współdzielenia obowiązków. Po czwarte, elementem osadzającym podejście całościowe jest założenie UE o nierozzerwalnym związku bezpieczeństwa i rozwoju, jako wzajemnie warunkujących się elementach rzeczywistości.

Percepcja podejścia całościowego państw członkowskich unii europejskiej

Wielowymiarowość podejścia całościowego w zarządzaniu kryzysowym w sposób naturalny rodzi polityczne debaty na poziomie państw członkowskim. Innymi słowy, już sama strategia podejścia całościowego (w oderwaniu od rozumienia unijnego) oznacza co innego dla różnych państw, organizacji czy instytucji międzynarodowych. W literaturze polskojęzycznej podejście występuje pod nazwą „podejścia całościowego” (Zajączkowski 2014: 3), „podejścia zintegrowanego” (Brylonek 2014), „podejścia wszechstronnego” (BBN, Definiując priorytety... 2014) czy „podejścia kompleksowego” (Piskorska 2015). Jeszcze mniej spójne jest terminologiczne odniesienie do podejścia całościowego na poziomie państw członkowskich. W terminologii brytyjskiej oraz duńskiej podejście całościowe funkcjonuje jako „podejście cało-rządowe” (*whole-of-government*), niemiecka terminologia odnosi się do pojęcia „zintegrowanego bezpieczeństwa” (*vernetzte Sicherheit*), choć jest to koncepcja z zasadniczej mierze najbliższa koncepcji unijnej. Z kolei Francuzi przyjmują nazwę zintegrowanego/globalnego podejścia (*approche globale*), Holendrzy zintegrowanego podejścia lub bezpieczeństwa 3D, a szwedzkie *Allomfattande ansats* można uznać za odpowiednik podejścia całościowego (Hauck, Rocca). Różnice między państwami członkowskimi również zarysowują się w kontekście zakresu pojęciowego koncepcji, poziomu instytucjonalizacji, mechanizmów finansowania czy na poziomie wsparcia dla koncepcji podejścia całościowego w formie promowanej przez UE.

Co do zasady państwa członkowskie wspierają promowaną przez UE koncepcję podejścia całościowego do strategii bezpieczeństwa. Działania na rzecz rozwoju, włączanie elementów ekonomicznych czy dyplomacji do działań o charakterze militarnym, wydają się strategią stosunkowo niesporną – są w stanie łagodzić utożsamianą z pionem wojskowym „twardą siłę”. W szerszym kontekście różnice między państwami członkowskimi zarysowują się dwupoziomowo: z jednej strony państwa członkowskie różnią się znacznie względem gotowości do użycia siły i prowadzenia działań militarnych, z drugiej różnią się względem stopnia wspierania integracji europejskiej (Santopinto, Price 2013). Kombinacja tych dwóch czynników daje szerzy pogląd na identyfikowanie oraz mapowanie wsparcia państw członkowskich dla kierunków rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Związki bezpieczeństwa z rozwojem w kontekście podejścia całościowego

Strategia podejścia całościowego zgodnie z założeniami i deklaracjami politycznymi UE opiera się o paradygmat nierozzerwalnego związku między bezpieczeństwem a rozwojem, występującego anglojęzycznej literaturze pod nazwą *security-development nexus*. W dosłownym rozumieniu *Nexus* oznacza wielowymiarowe powiązania między bezpieczeństwem a rozwojem, jest siecią powiązań między ideami, procesami, celami związanymi z bezpieczeństwem i rozwojem (Stern, Öjendal 2010: 10–11). *Nexus* oparty jest o założenie wzajemnie warunkowanych bezpieczeństwie i rozwoju, tj. stwierdzenie, że jeden z elementów jest warunkiem wstępnym dla zaistnienia drugiego, a brak jednego uniemożliwia rozwój drugiego. Choć w teoretycznych rozważaniach między bezpieczeństwem a rozwojem zostaje postawiony znak równości, to w praktyce, komponent braku rozwoju uznawany jest za początek niestabilności i zagrożenia. Oznacza to, że najpierw podejmowane są działania na rzecz rozwoju, by skutecznie przeciwdziałać rozwijaniu sytuacji potencjalnego zagrożenia. Skutkiem tak rozłożonych akcentów jest zwiększenie stopnia kooperacji między podmiotami odpowiedzialnymi za politykę bezpieczeństwa oraz politykę pomocy rozwojowej (Keukeleire, Kolja Raube 2013: 557).

W płaszczyźnie teoretycznej, sieć powiązań między bezpieczeństwem a rozwojem, przejawiająca się w uwspólnotowaniu narracji, badana może być z perspektywy różnych poziomów. Björn Hettne zaznacza, że rozwój i bezpieczeństwo podlegają łączeniu w wymiarze teoretycznym, dyskursywnym, empirycznym lub koncepcjach kreowania polityk, przy czym szczególnie znaczenie ma badanie tego ostatniego. W aspekcie politycznym, związki bezpieczeństwa i rozwoju uwidaczniają się przede wszystkim w zmienności wzorców pomocy rozwojowej włączanej z zarządzaniem konfliktami międzynarodowymi (Hettne 2010:34). Przykładem tego są prowadzone przez koalicji międzynarodowe interwencje militarne, które przybierają od lat 90. XX wieku charakter interwencji humanitarnych – działania militarne łagodzone są czynnikami rozwojowymi i działaniami cywilnymi.

Wspomniana Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 roku, jeden z głównych i pierwszych strategicznych dokumentów UE uznaje bezpośrednio związek między zwiększaniem rozwoju w państwach rozwijających się, który warunkować ma zwiększanie bezpieczeństwa – tak lokalnego, jak regionalnego czy globalnego. Zgodnie ze Strategią: „bezpieczeństwo jest warunkiem wstępnym rozwoju. (...) znacząca liczba państw i regionów uwikłane zostają w cykle konfliktu, braku bezpieczeństwa czy biedy” (Council of the European Union, *European Security Strategy*: 2). Tym samym Unia przejawia wysoki stopień zaangażowania w tych kwestiach, w których nacisk kładziony jest na wspólne dopełnianie się elementów bezpieczeństwa i rozwoju. Przekłada się to bezpośrednio na oficjalną narrację UE (Keukeleire, Raube 2013: 558).

W kontekście wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zróżnicowanie między bezpieczeństwem a rozwojem, polityką bezpieczeństwa a polityką rozwojową zanika, mimo formalnego prawnoinstytucjonalnego rozdziału tych dwóch polityk³.

3 Podstawową traktatową dla prowadzenia polityki rozwojowej jest art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podczas gdy podstawę dla polityki bezpieczeństwa

Po pierwsze, wyraża się to w prowadzonych przez UE misjach. Hans Merket zauważa, że zacieranie różnic między polityką bezpieczeństwa a polityką rozwojową widoczne jest już w pierwszej fazie budowania zdolności militarnych UE, konkretnie zapisane w konkluzjach RE w Kolonii w 1999 roku, gdzie podstawowym celem wyrażonym przez RE była kwestia zwiększenia zdolności militarnej UE w kontekście zarządzania kryzysami międzynarodowymi. Jednocześnie w debacie o sile militarnej UE akcentowano wolę, że operacje militarne zawierać będą w sobie komponent rozwojowy, cywilny (Merket 2013:84). Obecnie pod zwierzchnictwem Unii Europejskiej prowadzonych jest 15 operacji, z czego 9 to operacje cywilne, a 6 to operacje militarne (prowadzone w Mali, Republice Środkowoafrykańskiej, Bośni i Hercegowinie, w regionie śródziemnomorskim oraz w Somalii). Ta dysproporcja (zwiększona liczba cywilnych w stosunku do operacji militarnych) jest stałym trendem – do chwili obecnej UE zakończyła więcej misji o charakterze cywilnym (European External Action Service, Military and Civilian Missions and Operations).

Po drugie, związki bezpieczeństwa z rozwojem widoczne są w działaniach innych niż operacje wojskowe czy cywilne. Podstawowym środkiem poza-militarnym stosowanym przez UE są sankcje ekonomiczne względem państw trzecich. UE stosuje sankcje w określonych sytuacjach, gdy celem jest zmiana polityki bądź aktywności docelowego państwa, regionu, rządu czy innego podmiotu. Celem ogólnym ma być poprawa bezpieczeństwa oraz zmiany polityczne, skutkujące wzrostem rozwoju. W tym kontekście UE definiuje sankcje ekonomiczne w kategoriach zintegrowanego i całościowego podjęcia w ramach strategii polityki zagranicznej. Wspierane są one innymi „miękkimi” instrumentami, jak dialog polityczny oraz mediacje z odpowiednimi stronami trzecimi. Tym samym sankcje skorelowane są z elementami dyplomacji prewencyjnej, traktowane jako środki nieinterwencyjne w kontraście do militarnych działań UE względem państw objętych wewnętrznym konfliktem. Równoległe do rozwoju zdolności militarnych, UE podejmuje na rzecz rozwoju zdolności i poprawienia efektywności prowadzonych działań w wymiarze „miękkich” narzędzi (Council of the European Union, Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities 2009).

Kolejnym działaniem UE w ramach podejścia całościowego, a bezpośrednio łączącego w sobie elementy rozwojowe i elementy bezpieczeństwa jest zaangażowanie UE w działania z zakresu zapobiegania konfliktom (*conflict prevention*), prowadzenie mediacji oraz działania podejmowane na rzecz pokoju (*peace-building*), które należą do podstawowych celów działań zewnętrznych UE, tak jak określone w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej. Związane jest to z politycznymi ambicjami UE umacniania swojej pozycji, jako globalnego aktora, w dialogu z pozostałymi globalnymi podmiotami międzynarodowymi. Promowanie bezpieczeństwa łączy się z promowaniem dobrobytu i ekonomicznej funkcjonalności. W zakresie zapobiegania konfliktom podejście całościowe opiera się na wczesnej identyfikacji ryzyka zaistnienia konfliktu, skierowaniu uwagi na zrozumienie przyczyn i dynamiki

stanowi art. 24 Traktatu o Unii Europejskiej. Rozróżnienie to był zdecydowanie bardziej widoczne w okresie funkcjonowania filarowej struktury UE między Traktatem z Maastricht, a Traktatem z Lizbony, gdzie polityka bezpieczeństwa, jako specyficznie funkcjonująca na poziomie unijnym, wydzielona była z polityką zagraniczną w ramach tzw. II filaru.

konfliktów, a także rozszerzanie liczby dostępnych alternatyw działania (Council of the European Union, Council Conclusions on the Conflict Prevention 2011). Praktyczną implikacją podejścia całościowego w kontekście zapobiegania konfliktom było ustanowienie Systemu Wczesnego Ostrzegania UE (*EU Early Warning System*) – narzędzia, mającego za założenie identyfikować potencjalne ryzyko konfliktu, zanim dojdzie do przemocy. EWS jako narzędzie zarządzania ryzykiem jest praktycznym wymiarem strategicznego planowania i programowania UE, zwiększa ogólną spójność UE w działaniach an rzecz zapobiegania kryzysom przez co wpływa na kształtowanie politycznej agendy UE (European Union External Action, EU Conflict Early Warning System 2014).

Zakończenie

Systematyczne działania Unii na rzecz pogłębiania współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa oraz obronności, rozwijane są równoległe z polityką pomocy rozwojowej prowadzoną przez UE (Holland, Doidge 2007). Obecnie UE wraz z budżetami państw członkowskich jest największym donatorem oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) na świecie, a ambicje kształtowania pomocy rozwojowej w wymierzę globalnym stale rosną. Tym samym nie dziwi fakt, że polityka rozwoju zostaje włączana w inne, pokrewne domeny polityczne, w tym zwłaszcza w politykę bezpieczeństwa. Pozostaje to w zgodzie ze zmianą paradygmatu w myśleniu o związkach bezpieczeństwa z rozwojem, tak jak ma to miejsce od lat 90. XX wieku, przyspieszoną następnie wydarzeniami 11 września 2001 roku oraz rozpoczęciem globalnej wojny z terroryzmem. Poszukując swojej tożsamości w wymiarze bezpieczeństwa, UE stawia na działania nie *stricte* militarne, co sprzyjałoby potencjalnemu sprzeciwowi państw członkowskich i wywołało krytykę powielania zadań NATO, a rozwija komponent cywilny. Tak rozumiane jest podejście całościowe, jako wyznaczenie konieczności między komplementarnością działań militarnych i cywilnych, zwiększenie współpracy między personelem pionu cywilnego, a pionu militarne, konwergencja zadań związanych z bezpieczeństwem, jak i z rozwojem oraz zwiększenie koordynacji UE-państwa członkowskie. Celem zadań związanych z polityką bezpieczeństwa przestaje być wyłącznie fizyczne wyeliminowanie elementów uznanych za stanowiące zagrożenia, elementów ryzykownych. Celem polityki bezpieczeństwa jest zapewnienia długotrwałego pokoju i stabilności, *ergo* podstaw do polityczno-ekonomiczno-społecznego rozwoju.

Bibliografia

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Definiując priorytety strategiczne Europy*, Europejskie Forum Bezpieczeństwa, Bruksela 2014.
- Booth K. 2007. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brylonek Marek. 2014. Podejście zintegrowane w zarządzaniu kryzysowym. *Polityka i Społeczeństwo* 4/12.
- Bull H. 1982. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 21/2.

- Buzan B., Hansen L. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carbone Maurizio. 2007. *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*. London: Routledge.
- Ciupiński Andrzej. 2013. *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza, rozwój, funkcjonowanie*. Warszawa: Difin.
- Cornish. 1996. European Security: The End of Architecture and the New NATO. *International Affairs* 72/4.
- Council of the European Union, Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities. [20.06.2017] http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf
- Council of the European Union, Council Conclusions on a EU response to situations of fragility. [20.06.2017] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/97177.pdf
- Council of the European Union, Council Conclusions on the Conflict Prevention. [20.06.2017] <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011820%202011%20INIT>
- Council of the European Union, Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015–2020. [20.06.2017] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union, European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. [20.06.2017] <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2009/pdf/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>.
- De Coning Cedric, Friis Karsten. 2011. The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping* 15.
- Demkowicz Andrzej. 2012. *Integracja Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises, Brussels, 11.12.2013, Joint(2013) 30 final.
- European Council, Internal Security Strategy for the European Union. Towards a European Security Model. [20.06.2017] https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf
- European External Action Service, Military and Civilian Missions and Operations. [20.06.2017] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
- European Union External Action, EU Conflict Early Warning System. [20.06.2017] http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf
- Faria Fernanda. 2014. *What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU Action Plan and Beyond*, ECDPM, Briefing Note, 3–4.
- Frymark Kamil. 2015. *Współpraca rozwojowa Made in Germany*, Raport OSW, Warszawa.
- Glasius Marlies, Kaldor Mary. 2006. *A Human Security Doctrine for Europe. Projects, principles, practicalities*. Londyn, Nowy Jork: Routledge.

- Grevi Giovanni. 2009. ESDP Institutions. W *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*. Giovanni Grevi, Damien Helly, David Keohane (red.). Paryż: European Union Institute for Security Studies.
- Hauck Volker, Rocca Camilla. *Gaps Between Comprehensive Approaches of the EU and EU Member States, European Center for Development Policy Management*. [20.06.2017] <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Gaps-Between-Comprehensieve-Approach-of-the-EU-and-EU-Member-States.pdf>.
- Hettne Björn. 2010. Development and Security: Origins and Future. *Security Dialogue* 41/1.
- Holland Martin, Doidge Matthew. 2012. *Development Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Hyde-Price A. 2007. *European Security in the Twenty-first Century. The Challenge of Multipolarity*. Londyn, Nowy Jork: Routledge.
- Joint Declaration Issued at the British-French Summit, Saint Malo, France, 3–4 December 1998. [20.06.2017] <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>.
- Jurgielewicz Marcin. 2012. Wymiar unijnego bezpieczeństwa po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. W *UE-NATO. Strategiczne problemy bezpieczeństwa*. Tadeusz Compa, Jan Rajchel, Krzysztof Załęski (red.). Dęblin: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Wojsk Oficerskich.
- Keukeleire Stephan, Raube Kolja. 2013. The Security–Development Nexus and Securitization in the EU’s Policies Towards Developing Countries, *Cambridge Review of International Affairs* 26/3.
- Koutrakos Panos. 2013. *The EU Common Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Łastawski Kazimierz. 2004. *Od idei do integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka.
- Major Claudia, Schöndorf Elisabeth. 2011. *Comprehensive Approach to Crisis Management, German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comment 31.
- Manners I. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 40/2.
- Maltary Janne H. 2006. When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? *Security Dialogue* 37/1.
- Matterlaer Alexander. 2011. Wymagania dotyczące dowodzenia i kontroli w operacjach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W *System planowania i dowodzenia Unii Europejskiej. Struktura, problemy, możliwości reform*. Marcin Terlikowski (red). Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Merket Hans. 2013. The EU and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide. *European Foreign Affairs Review* 18.
- Mold Andrew (red.). 2007. *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for 21st Century*. Amsterdam: University of Amsterdam Press.
- Piskorska Beata. 2015. Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej UE w jej sąsiedztwie. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4.
- Presidency Conclusions. Cologne European Council, 3–4 June 1999*, 150/99 REV 1.
- Presidency Conclusions. Helsinki European Council, 10–11 December 1999*. [20.06.2017] http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf

- Santopinto Federico, Price Megan. 2013. *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstanding*, Center for European Policy Studies, Bruksela.
- Smith Karen E. 2014. Is the European Union's Soft Power in Decline? *Current History* 113/761.
- Stern Maria, Öjendal Joakim. 2010. Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue* 41/1.
- Utlely Rachel. 2006. A Means to Wider Ends? France, Germany and Peacekeeping. *W Major Powers and Peacekeeping. Perspectives, Priorities and Challenges of Military Interventions*. Rachel Utlely (red.). Abington, Nowy Jork: Routledge.
- Wending Cecile. *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management. A Critical Analysis and Perspectives*, Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire. [20.06.2017] http://www.defense.gouv.fr/content/download/153068/1551135/file/UK_Cahier6_Approche_globale-3.pdf.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, 2012/C 326/01.*
- Zajączkowski Kamil. 2014. O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE. *Studia Europejskie* 3.
- Załęski Krzysztof. 2014. *Polityka bezpieczeństwa w Unii Europejskiej*. Dęblin: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Wojsk Oficerskich.

Institutionalizing the Comprehensive Approach Strategy as a Response of the European Union to the Complexity of the Modern Security Threats

Abstract

The main aim of this article is to analyze the concept of comprehensive approach as a fundamental concept defining the EU common security policy. Application of this concept to security policy at the EU level has emerged from the theoretically-driven assumption that security is strongly correlated with development, which generates a security-development nexus. Therefore, comprehensive approach binds together instruments related to security policy and development assistance policy. The article presents the multi-dimensional understanding of the EU's comprehensive approach. The analysis of the relevant EU documents and political declarations has been used as a main method. It has been supplemented by the analysis of literature on theoretical perspectives on a security-development nexus.

Keywords: Comprehensive Approach, Common Security and Defence Policy, Security-Development Nexus