

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczny kompas UE”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2023/C 140/04)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**Współsprawozdawca: **Peter CLEVER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	14.7.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	20.12.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.1.2023
Sesja plenarna nr	575
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	163/1/5

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. Strategiczny kompas to ważny krok naprzód. Jest to katalog bardzo ważnych konkretnych projektów i środków mających zwiększyć bezpieczeństwo w Europie. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że należy ten katalog rozszerzyć, tak aby stanowił kompleksową strategię na rzecz europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a społeczeństwo obywatelskie musi być zaangażowane w ten proces.

1.2. EKES podkreśla, że zagadnienie bezpieczeństwa wykracza daleko poza obronność, a kompleksowa strategia bezpieczeństwa UE powinna być nastawiona także na aspekty cywilne i prewencyjne, aby wspierać i uzupełniać konkretne środki obronne.

1.3. EKES podkreśla prewencyjną funkcję sprawiedliwości społecznej, dobrych prognoz gospodarczych i zrównowazenia środowiskowego. Pokój społeczny i stabilność gospodarcza to ważne warunki dla niestosowania przemocy. Ograniczenie globalnego ocieplenia i zarządzanie jego skutkami są bardzo ważne dla utrzymania porządku społecznego i pokoju na świecie.

1.4. Strategiczny kompas nie uwzględnia wystarczająco roli, jaką może i musi odgrywać europejskie społeczeństwo obywatelskie, aby osiągnąć większą odporność na ataki hybrydowe oraz na systematyczne podważanie przez wrogie siły spójności i solidarności w państwach członkowskich UE i między nimi.

1.5. Cywilna i zapobiegawcza polityka bezpieczeństwa idą w parze z wojskowymi zdolnościami obronnymi. Zdolności obronne stanowią niezbędny warunek bezpieczeństwa, zarówno jako element odstraszący, jak prewencyjny.

1.6. Zdaniem EKES-u w Strategicznym Kompasie przedstawiono zbyt optymistyczny obraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

1.7. NATO jest nie tylko strategicznym partnerem UE, ale także jej głównym gwarantem bezpieczeństwa. Europejczycy muszą wnieść większą wartość dodaną do NATO poprzez działania, które wzmocnią ich własną zdolność operacyjną. Tymczasem jak dotąd UE i NATO nie wykorzystwały w pełni potencjału współpracy. A przecież wzmocnienie europejskiego filaru bezpieczeństwa i obrony oznacza wzmocnienie NATO.

1.8. UE musi wreszcie wziąć na siebie większą odpowiedzialność i utworzyć Europejską Unię Obrony jako europejski filar NATO. Zarazem musi zagwarantować, że w tej nowej formie współpracy respektowany będzie neutralny status niektórych państw członkowskich oraz że będzie ona z nim kompatybilna.

1.9. UE powinna lepiej uświadomić sobie kluczowe znaczenie partnerstwa transatlantyckiego dla NATO, a tym samym dla bezpieczeństwa europejskiego.

1.10. Zbyt wiele państw członkowskich UE długo zaniedbywało swoje zobowiązania i zdolności obronne, co doprowadziło do dramatycznie niedostatecznego wyposażenia ich sił zbrojnych, braku przygotowania i braku interoperacyjności.

1.11. Państwa członkowskie UE muszą lepiej koordynować rozwój zdolności krajowych i planowanie obronne oraz polegać na wspólnych zamówieniach. Większą skuteczność europejskich zdolności obronnych należy osiągnąć za pomocą znacznie lepszej koordynacji krajowych polityk przemysłowych.

1.12. Europejską zdolność do działania trzeba wzmocnić poprzez wprowadzenie głosowania większościowego w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1.13. Rolę, jaką europejskie społeczeństwo obywatelskie może odegrać w zakresie solidarności, współpracy i odporności, należy uznać za ważny dodatkowy element Strategicznego kompasu.

1.14. Dlatego EKES proponuje publiczne fora debat strategicznych na szczeblu europejskim i krajowym.

2. Uwagi ogólne

2.1. W niniejszej opinii z inicjatywy własnej przeanalizowano oddziaływanie Strategicznego kompasu i podjęto próbę politycznej oceny z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego tych celów i możliwości, które z niego wynikają. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Unii na rzecz wzmocnienia europejskiego bezpieczeństwa i obrony.

2.2. W kwestiach bezpieczeństwa społeczeństwo obywatelskie nie jest tylko biernym obserwatorem i jego głos musi zostać wysłuchany. W przypadku konfliktu instytucje cywilne ponoszą ogromne straty, a ludność cywilna mocno odczuwa niszczycielskie skutki wojny.

2.3. Dlatego z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w Strategicznym Kompasie przyjęto zbyt wąską perspektywę bezpieczeństwa, gdyż skupiono się głównie na obronności. EKES podkreśla, że zagadnienie bezpieczeństwa wykracza daleko poza obronność, a strategia bezpieczeństwa UE powinna być bardziej nastawiona na aspekty cywilne i prewencyjne, niż ma to miejsce w Strategicznym Kompasie.

2.4. Unia Europejska (UE) jest antytezą przemocy i wojny. Jednak musi lepiej wykorzystywać swoje zasoby polityczne, materialne i kulturowe, aby przyczynić się do pokojowego rozwiązywania konfliktów i zapobiegania eskalacji militarnej. W tym może bowiem tkwić jej istotna wartość dodana i obecna atrakcyjność na świecie. UE musi skuteczniej działać na rzecz powrotu do wielostronnych porozumień w sprawie kontroli zbrojeń, przestrzegania Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz zobowiązań do rozbrojenia jądrowego.

2.5. Wielostronny porządek oparty na zasadach jest zasadniczym elementem dla obrony uniwersalnych praw człowieka. Unia wraz z wszystkimi partnerami o podobnych poglądach na całym świecie musi dołożyć wszelkich starań, aby wzmocnić, a w razie potrzeby – przywrócić i odnowić wielostronny porządek oparty na zasadach. Twarda polityka siłowa i prawo silniejszego są nie do pogodzenia z zasadami demokracji i praworządności. Bezpieczeństwo bez wolności nie ma sensu. Zarazem bezpieczeństwo jest też ważnym warunkiem wstępnym wolności.

2.6. Cywilna i zapobiegawcza polityka bezpieczeństwa nie stoi w sprzeczności z wojskowymi zdolnościami obronnymi. Zdolności obronne stanowią raczej niezbędny warunek bezpieczeństwa, zarówno jako element odstraszący, jak prewencyjny.

2.7. Inwestycje polityczne i finansowe w bezpieczeństwo i obronność wymagają rzetelnej i poważnej oceny: a) systemowych oraz b) materialnych mocnych i słabych stron UE, a także jej zdolności do: (i) zapewnienia własnego bezpieczeństwa, (ii) budowania stabilności w sąsiedztwie, (iii) zapewnienia globalnych szlaków handlowych i dostępu do krytycznych towarów i materiałów oraz (iv) bycia – z pomocą państw członkowskich – wiarygodnym i autentycznie zaangażowanym partnerem w sojuszach, które mają zasadnicze znaczenie nie tylko dla bezpieczeństwa Europy.

2.8. Bezpieczeństwa i wolności nie da się osiągnąć wyłącznie dzięki zdolnościom wojskowym. Wymaga to całościowego podejścia do społeczeństwa, gospodarki i środowiska oraz lepszego wywiadu i prognozowania. Priorytetem musi być polityka zapobiegania konfliktom i rozwiązywania ich za pomocą środków dyplomatycznych i cywilnych. Natomiast sięganie po instrumenty siły wojskowej musi pozostać ostatnią opcją. Niemniej oznacza to także konieczność dysponowania wiarygodnymi zdolnościami wojskowymi i bezdyskusyjną gotowością do ich wykorzystania, gdyby było to nieuniknione. Unia musi bardziej konsekwentnie uświadamiać sobie swoje interesy.

2.9. Utrzymanie sprawiedliwego pokoju jest ostatecznym celem światowego systemu bezpieczeństwa, a multilateralizm – najlepszym sposobem osiągnięcia tego celu. Jednak próby zachwiania tego stanu są coraz śmielsze, dlatego EKES powtarza zalecenia zawarte w sprawozdaniu na temat pokoju na świecie z 2022 r. i wzywa do działań na rzecz wzmocnienia globalnej architektury pokoju⁽¹⁾.

2.10. Wdrożenie środków, by wzmocnić zdolności obronne i zwiększyć bezpieczeństwo, wymaga większej spójności międzyinstytucjonalnej, przekrojowego spojrzenia i działania, a przede wszystkim silnego zaangażowania ze strony państw członkowskich.

2.11. W obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę i ponownego pojawienia się w Europie wojny – i twardej polityki siłowej – potrzeba skutecznych zdolności odstraszania. Choć polityka mocarstwowa nigdy nie była głównym celem UE, teraz – gdy Rosja i Chiny podważają system międzynarodowy i bezpieczeństwo innych krajów – Europa musi dostosować się do warunków rosnącej systemowej rywalizacji między głównymi mocarstwami. Rosja otwarcie łamie zapisy Karty Narodów Zjednoczonych, a Chiny naruszają powszechne prawa człowieka, co wyraźnie widać w Sinciangu i Hongkongu.

2.12. Stany Zjednoczone oraz Kanada, jak i inne demokracje świata są szczególnie istotnymi partnerami w realizacji tego, do czego formalnie i dobrowolnie zobowiązały się wszystkie kraje należące do ONZ, tj. do przestrzegania powszechnych praw człowieka – praw, od których nigdzie i nigdy nie można odstąpić.

2.13. UE powinna lepiej uświadomić sobie kluczowe znaczenie partnerstwa transatlantyckiego, czyli stosunków UE–USA, dla NATO, a tym samym dla bezpieczeństwa europejskiego. Chociaż w ostatnich latach Stany Zjednoczone coraz bardziej przenosiły swoje zainteresowanie na region Azji i Pacyfiku, rosyjska agresja pokazała, że w Europie jak najbardziej należy wciąż pilnować i w razie potrzeby bronić światowego porządku.

2.14. NATO jest nie tylko strategicznym partnerem UE, lecz więcej – NATO zapewnia obronę wojskową Europy, a europejski filar obrony powinien być rozwijany z troską o pełną komplementarność. Rosyjski atak na Ukrainę i międzynarodową architekturę bezpieczeństwa pod każdym względem potwierdza to stwierdzenie. Lepsza europejska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa może wzmocnić NATO i zwiększyć zdolność Europy do działania, co oznacza skuteczniejsze wnoszenie wkładu w zapewnianie swego własnego bezpieczeństwa i stabilności w regionie.

2.15. Chociaż UE jako wspólnota i NATO jako sojusz nie są bynajmniej tożsame, pomiędzy nimi pojawia się coraz więcej punktów styku, i to nie tylko pod względem wartości i celów. Wraz z przystąpieniem Finlandii i Szwecji do NATO członkami obu organizacji będą 23 państwa. Europejczycy potrafią i muszą wnieść większą wartość dodaną do sojuszu poprzez działania, które wzmocnią ich własną zdolność operacyjną. UE musi wreszcie wziąć większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo i utworzyć Europejską Unię Obrony jako europejski filar NATO, w pełni respektując zarazem neutralny status niektórych państw członkowskich.

2.16. Zbyt wiele państw członkowskich zdecydowanie za długo zaniedbywało swoje zdolności obronne. Częściowo zbyt niskie, ale przede wszystkim nieskuteczne wydatki na obronność w wielu państwach członkowskich UE doprowadziły do dramatycznie niedostatecznego wyposażenia sił zbrojnych, do braku przygotowania i braku interoperacyjności. To oznacza, że takie państwa członkowskie UE, które są również członkami NATO, zaniedbują swoje obowiązki wobec sojuszu.

2.17. Potencjał obronny Europy zależy nie tylko od wielkości przyznanego na ten cel budżetu, ale przede wszystkim od jego efektywnego wykorzystania. Różne systemy uzbrojenia w UE prowadzą obecnie do nakładania się wydatków, wysokich kosztów i nieefektywności. Państwa członkowskie UE muszą lepiej koordynować rozwój zdolności krajowych

⁽¹⁾ *Common Security – For our shared future* [Wspólne bezpieczeństwo – dla naszej wspólnej przyszłości], Sztokholm, 2022.

i planowanie obronne oraz polegać na wspólnych zamówieniach. Należy przyjąć spójną politykę zamówień publicznych na szczeblu unijnym i krajowym. W ten sposób osiągnie się korzyści skali niezbędne do zmniejszenia kosztów i umożliwi generowanie wystarczającej aktywności, aby zapewnić rozwój nowo powstających przedsiębiorstw typu start-up⁽²⁾. Na razie jednak praktyki na europejskim rynku obronności są przykładem braku spójnych działań na poziomie Unii, co przekłada się na wysokie koszty.

2.18. Pomimo stałej współpracy strukturalnej (PESCO), skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) i Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) UE poczyniła zbyt małe postępy w rozwijaniu skutecznych wspólnych struktur, które gwarantowałyby jej bezpieczeństwo. Stąd znaczenie deklaracji wersalskiej z marca 2022 r., opartej na decyzji szefów państw i rządów z grudnia 2021 r., gdzie stwierdzono, że „Unia Europejska weźmie na siebie większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo, a w dziedzinie obrony obierze strategiczny kierunek działania i zwiększy swoją zdolność do samodzielnego działania”.

2.19. Zdolność UE do działania w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można by wzmocnić poprzez odejście od jednogłośnie przy podejmowaniu decyzji w Radzie w tym obszarze (obecnie jedno państwo członkowskie może blokować wszystkie pozostałe). Jako rozwiązanie pośrednie można rozważyć tymczasową fazę testową głosowania większością kwalifikowaną lub większością ponadkwalifikowaną (czyli zakładającą wyższe progi dla większości kwalifikowanej). Jednak to nie ramy instytucjonalne są największą przeszkodą dla spójnych działań państw członkowskich. Państwa członkowskie raczej te ramy obchodzą, nie wykorzystują ich potencjału i nie dają się w te ramy włączyć.

2.20. Jako gwarant bezpieczeństwa Europa potrzebuje pręcej nowej narracji i konkretnych działań wspieranych przez społeczeństwo obywatelskie i zaangażowanych obywateli, po to by wzmocnić tożsamość i solidarność europejską oraz nie dopuścić do tego, że nacjonalizm zostanie zastąpiony europejskim szowinizmem. Udział społeczeństwa powinien być otwarty, przejrzysty i inkluzywny.

3. Pozytywne aspekty Strategicznego kompasu

3.1. Cel Strategicznego kompasu, jakim jest osiągnięcie większego bezpieczeństwa poprzez: budowanie zdolności (działanie, *act*), zabezpieczanie (*secure*), ukierunkowane inwestowanie (*invest*) oraz ściślejszą współpracę (*partner*), a także wzmocnianie partnerstw i sojuszy, jest dobrze wybrany.

3.2. Strategiczny kompas ma potwierdzić determinację Europy, jeśli chodzi o przestrzeganie zasad Karty Narodów Zjednoczonych, przywrócenie pokoju oraz bronienie wolności w Europie.

3.3. Pod względem bezpieczeństwa Chiny określa się w Strategicznym kompasie jako rywala systemowego. Ocenę tę potwierdzają masowe łamanie powszechnych praw człowieka, nieustanne zagrożenie dla Tajwanu i wsparcie dla rosyjskiego agresora. W Strategicznym kompasie podkreślono, że Chiny i Rosja podważają międzynarodowy porządek. Rozszerzają swoje arsenały jądrowe i opracowują nowe systemy uzbrojenia.

3.4. Dalej zwrócono uwagę na niebezpieczną erozję struktury kontroli zbrojeń i negatywny wpływ tej próżni prawnej na bezpieczeństwo UE.

3.5. UE ma uzasadnione interesy we wszystkich regionach świata. W Strategicznym kompasie nie analizuje się ich wszystkich po kolei, niemniej słusznie zauważono – na konkretnym przykładzie Bałkanów Zachodnich – że bezczynność Europy jest zaproszeniem dla innych mocarstw do aktywności w danym regionie.

3.6. Podkreślono ponadto, że UE musi działać znacznie szybciej i bardziej zdecydowanie, a państwa członkowskie muszą mieć pewność, że mogą liczyć na wzajemne wsparcie. W związku z tym zaakcentowano znaczenie art. 42 ust. 7 TUE. UE powinna wyjaśnić spójność tej podstawy prawnej zawartej w prawie pierwotnym z obowiązkiem udzielania pomocy na mocy art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

⁽²⁾ Plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności (COM(2022) 61 final), p. 4.9.

3.7. W Strategicznym Kompasie jako priorytety wskazano lepszą gotowość operacyjną i interoperacyjność, które muszą być zgodne z NATO. Poza tym przedstawiono Unię jako strukturę umożliwiającą realizację lepszej europejskiej obronności i zapowiedziano, że w jej ramach zostaną uzupełnione braki pod względem krytycznych zdolności, zostanie wzmocniona odporność społeczeństw europejskich oraz zapewniona stabilność w europejskim sąsiedztwie. Pierwszym krokiem jest utworzenie zdolności szybkiego rozmieszczania (*rapid deployment capacity*), obejmującej 5 tys. osób. Ma ona być w pełni operacyjna do 2025 r. EKES zauważa, że to już najwyższy czas, gdyż UE ponad dwadzieścia lat temu wytyczyła sobie ambitniejsze cele w tym zakresie i do tej pory ich nie zrealizowała.

3.8. Choć w Strategicznym Kompasie nie nawiązano do wprowadzenia większości kwalifikowanej w decyzjach z dziedziny polityki zagranicznej, to jednak zaapelowano o opcję konstruktywnego wstrzymania się od głosu, tak aby zainteresowane państwa członkowskie mogły podejmować dalsze działania. W tym kontekście można by częściej stosować art. 44 TUE, aby w drodze delegacji przez Radę umożliwić chętnym państwom o odpowiednich zdolnościach umożliwić współpracę w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

3.9. W Strategicznym Kompasie dąży się do rozsądnego połączenia w ramach WPBiO cywilnych i wojskowych misji i operacji. Podkreśla się znaczenie cywilnych misji WPBiO w kontekście reagowania niewojskowego. Celem Strategicznego Kompasus jest ściślejsza współpraca między WPBiO a unijnymi zainteresowanymi podmiotami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

3.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście nastawione na działania. Wymieniono konkretne propozycje i kroki, cele i etapy, które mają być regularnie poddawane przeglądowi przez Radę UE i Radę Europejską.

3.11. W Strategicznym Kompasie podkreślono też istotne środki mające na celu lepsze ujęcie koncepcji płci, pokoju i bezpieczeństwa oraz efektywności klimatycznej w misjach i operacjach WPBiO. Konkretnie – do 2023 r. UE chce wzmocnić swoją sieć doradców ds. powszechnych praw człowieka i problematyki płci w swoich misjach i operacjach w dziedzinie WPBiO, natomiast realizacja unijnego planu działania w sprawie zmiany klimatu i obrony ma zapewnić sektorowi wojskowemu neutralność klimatyczną.

4. Uwagi krytyczne dotyczące Strategicznego Kompasus

4.1. Strategiczny Kompasus to bardzo ambitny dokument, określający ponad 80 konkretnych działań, które należy podjąć do 2025 r. Konieczna tu będzie silna wola polityczna państw członkowskich, w przeciwnym razie dokument stać się raczej świadectwem UE, która nie posiada kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i obrony.

4.2. W Strategicznym Kompasie zastosowano węższe pojęcie bezpieczeństwa. Tymczasem bezpieczeństwo to coś więcej niż obrona. Szerzej zakrojone działania prewencyjne i prognozowanie mają ogromne znaczenie dla zapobiegania konfliktom zbrojnym. W Strategicznym Kompasie skupiono się na określeniu katalogu konkretnych projektów i działań, co EKES przyjmuje z uznaniem. Nie odniesiono się jednak do konkretnych obszarów geograficznych i niezbyt precyzyjnie określono, gdzie UE chce zapewnić stabilność i bezpieczeństwo zgodnie ze swoimi wartościami i celami również poza jej terytorium, na przykład w swoim bezpośrednim sąsiedztwie. W tym zakresie Strategiczny Kompasus należy zdefiniować szerzej, aby stanowił on kompleksową strategię obejmującą zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

4.3. W Strategicznym Kompasie przedstawiono raczej pozytywny obraz spójności polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz jej potencjalnych zdolności. Stwierdzono np., że siła UE pod względem zapobiegania i stawiania czoła konfliktom i kryzysom zewnętrznym polega na jej zdolności do wykorzystania zasobów wojskowych i cywilnych. W Kompasie nie podano konkretnych przykładów, gdzie takie działanie faktycznie by się sprawdziło. A przecież analiza w oderwaniu od realiów nie może stanowić solidnej podstawy dla strategii bezpieczeństwa. Samoocena UE jako konsekwentnego gracza, który przewodzi w szukaniu wielostronnych rozwiązań, oraz wyraźnie wyrażona w Strategicznym Kompasie pochwała pod własnym adresem, np. za poczuwanie się do odpowiedzialności za bezpieczeństwo na świecie, świadczą o braku umiejętności uczciwej oceny własnej roli.

4.4. Być może UE zaangażowała wiele zasobów politycznych i finansowych w multilateralizm, jednak przynajmniej do chwili rozpoczęcia wojny przez Rosję państwa członkowskie tylko wtedy realizowały skoordynowane cele europejskiej polityki zagranicznej, gdy bezpośrednio odpowiadały one ich własnym interesom narodowym. Ten zasadniczy brak prognoz strategicznych można zilustrować choćby kilkoma następującymi przykładami: proces rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich, reakcje Europejczyków na wojnę w Libii, zależność w dostawach energii, surowców i innych dóbr, reprezentowanie Europy w ONZ oraz rozbieżne poziomy inwestycji poszczególnych krajów w zdolności wojskowe w stosunku do ich PKB.

4.5. W Strategicznym Kompasie uznaje się wprowadzenie NATO za ważne dla bezpieczeństwa europejskiego, ale takie stwierdzenie to za mało. Jest mowa o partnerstwie strategicznym z NATO, o komplementarności i autonomii decyzyjnej. Bardzo nieliczne państwa członkowskie jednak pozostają neutralne, tzn. nie są członkami NATO, z kolei sam sojusz jest czymś więcej niż tylko partnerem strategicznym dla Europy. Przez najbliższy, trudny do oszacowania okres NATO jest i będzie jedynym prawdziwym gwarantem bezpieczeństwa Europy. Unia może jednak pomóc społeczeństwom europejskim lepiej zorganizować ich wkład w bezpieczeństwo Europy, łącząc ich zdolności obronne i skłaniając je do odejścia od nieskoordynowanej polityki poszczególnych krajów na rzecz wspólnego europejskiego podejścia. Pomimo wielu dobrych koncepcji zawartych w Strategicznym Kompasie ani UE, ani NATO jak dotąd nie wykorzystają w pełni potencjału współpracy.

4.6. Koncepcja europejskiej autonomii strategicznej musi być jasno określona w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa i obrony, jak ma to miejsce w przypadku Strategicznego Kompas. Strategiczna autonomia nie polega na tym, że UE działa w pojedynkę, lecz staje się lepszym partnerem, zdolnym do działania w razie potrzeby, również w przypadku, gdy wsparcie może nie być dostępne. EKES już w niedawnej opinii w sprawie stosunków transatlantyckich zaznaczył, że strategiczna autonomia nie powinna oznaczać równej odległości do światowych mocarstw. Stany Zjednoczone są i pozostają najważniejszym sojusznikiem i partnerem Europy. Mimo to UE powinna podążać szlakiem zmniejszenia strategicznych zależności, m.in. w sektorach bezpieczeństwa i obrony, jak stwierdzono w opinii EKES-u w sprawie *planu działania w zakresie technologii bezpieczeństwa i obrony*⁽³⁾.

4.7. Poza tym należy zmniejszyć jednostronne zależności europejskie, i to nie tylko w dziedzinie obronności. Ma to kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Europy. EKES uważa jednak, że wzajemne zależności, zwłaszcza między partnerami o podobnych poglądach, są nie tylko korzystne, ale wręcz niezbędne dla wielostronnego ładu opartego na zasadach.

4.8. Jeśli chodzi o przyszłe zdolności wojskowe UE, to zapowiedziane w Strategicznym Kompasie grupy bojowe UE lub siły szybkiego reagowania odpowiadają koncepcjom szybkiego rozmieszczania mniejszych sił bojowych w misjach koordynowanych na szczeblu międzynarodowym. Starań tych nie wolno jednak postrzegać w oderwaniu od należytego wkładu Europy w jej własne bezpieczeństwo w ramach NATO. Wysiłki Unii muszą wspierać skuteczność europejskiego filaru NATO. Na razie nie jest jasne, w jaki sposób państwa członkowskie UE i NATO mogą udostępnić wystarczające zasoby zarówno na siły odpowiedzi NATO, jak i na siły szybkiego reagowania UE w sytuacji, gdyby takie zasoby byłyby konieczne jednocześnie. Poza tym przedstawione działania dotyczące oddziałożeń do szybkiego rozmieszczania częściowo nie spełniają nawet założeń z decyzji podjętych już przed ponad dwoma dekadami (1999 r.) w Helsinkach.

4.9. Strategiczny Kompas nie uwzględnia roli, jaką w Europie może i musi odgrywać społeczeństwo obywatelskie, aby osiągnąć większą odporność na systematyczne podważanie przez wrogie siły spójności i solidarności w państwach członkowskich UE i między nimi.

4.10. Wzmocnienie pozycji Unii jako demokratycznego i praworządnego filaru bezpieczeństwa wymaga nie tylko silnych (lub nawet silniejszych) instytucji UE i bardziej perspektywicznego spojrzenia ze strony państw członkowskich, ale także szeroko zakrojonych transgranicznych sojuszy społecznych, do których potrzeba silnego i dynamicznego ogólnoeuropejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i w pełni zaangażowanych europejskich partnerów społecznych.

4.11. Wrogie ataki obejmują nie tylko operacje wojskowe, ale również dezinformację, cyberataki, szantaż gospodarczy itp. Dlatego Strategiczny Kompas wspomina o opracowaniu zestawu narzędzi na potrzeby skoordynowanej reakcji na zagrożenia hybrydowe oraz o zestawie narzędzi służących przeciwdziałaniu zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje, a także o wzmocnieniu zestawu narzędzi dla dyplomacji cyfrowej. Niemniej w Strategicznym Kompasie trzeba zająć się tym kluczowym aspektem bardziej szczegółowo. Aby zapewnić podstawy skutecznej solidarności, współpracy i odporności wśród obywateli UE, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, gdzie skutki takich ataków są najbardziej odczuwalne, Unia pilnie potrzebuje międzyinstytucjonalnego podejścia do przeciwdziałania takim atakom i ingerencjom, opracowanego przy udziale reprezentatywnego społeczeństwa obywatelskiego.

4.12. Bezpieczeństwu Europy zagrażają nie tylko ataki wojskowe w tradycyjnym znaczeniu. Także cyberataki i sabotaż skierowany przeciw prywatnym firmom, instytucjom publicznym i infrastrukturze krytycznej należy postrzegać jako ataki hybrydowe o wojennym charakterze, które mogą spowodować ogromne szkody. Temu zagadnieniu, a zwłaszcza kwestiom skutecznej ochrony i środków reagowania poświęcono w Strategicznym Kompasie zbyt mało uwagi.

(³) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania w zakresie technologii bezpieczeństwa i obrony” (COM(2022) 61 final) (Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 112).

5. Ponowna kalibracja kompasu

5.1. EKES w pełni podziela pogląd, że UE musi dostosować się do funkcjonowania wśród coraz bardziej agresywnych i rewizjonistycznych mocarstw, które łamią zapisy Karty Narodów Zjednoczonych. Wielostronny porządek oparty na zasadach może zostać przywrócony, jeżeli liberalne demokracje będą przestrzegać swoich zasad, wspierać je dostępnymi metodami dyplomatycznymi, cywilnymi i wojskowymi oraz nie będą ulegać pokusom, naciskom ani groźbom ze strony autorytarnych mocarstw.

5.2. Polityka europejska musi dążyć do zapobiegania konfliktom zbrojnym, niemniej trzeba sobie również uzmysłowić, że świat jest o wiele mniej spokojny, niż się wydawało po zakończeniu zimnej wojny. Dlatego społeczeństwa europejskie potrzebują konsensusu politycznego co do tego, w jaki sposób skutecznie rozwijać swój potencjał obrony przed ewentualnymi agresorami, a przede wszystkim jak budować swoje zdolności w zakresie ochrony ludności cywilnej. Tu kluczowe będą ożywienie debaty publicznej i aktywny udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

5.3. Partnerstwo transatlantyckie wymaga znacznie większych inwestycji politycznych. Wykracza ono wprawdzie poza NATO, jest jednak podstawowym filarem sojuszu. Europejczycy muszą dołożyć większych starań na rzecz utrzymania i pogłębienia stosunków między Unią a USA. Stabilne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi, zarówno w dziedzinie handlu, jak i bezpieczeństwa, ma ogromne znaczenie.

5.4. Europa dąży do świata wolnego od broni jądrowej. Jednak do czasu osiągnięcia tego celu amerykańska gwarancja bezpieczeństwa jądrowego dla Europy, odstraszanie jądrowe NATO i francuskie siły zniechęcania pozostają niezbędne dla bezpieczeństwa europejskiego.

5.5. Partnerzy europejscy muszą przede wszystkim szybko zwiększyć efektywność wydatków na cele wojskowe. Można to osiągnąć m.in. dzięki znacznie większej interoperacyjności ich krajowych konwencjonalnych systemów wojskowych. Krótkoterminowo państwa członkowskie muszą przezwyciężyć obecne trudności i nieporozumienia co do zakupu pilnie potrzebnych zdolności obronnych, a w perspektywie średnio- i długoterminowej muszą razem znaleźć sposób na wzmocnienie systemów obronnych poprzez wspólne zamówienia i projekty oparte na współpracy. Wspólne projekty europejskie nie powinny wykluczać bliskich sojuszników i partnerów, niemniej ich dostęp do europejskiego rynku obronnego musi ściśle opierać się na wzajemności.

5.6. Przy tym udział wydatków na obronność w PKB ma znaczenie, skoro uzgodnili go między sobą zachodni sojusznicy – *pacta sunt servanda!* Jeśli chodzi o skuteczne zdolności do działania, trzeba je dokładnie zdefiniować i terminowo wdrożyć. Drugorzędne jest natomiast, czy wymaga to udziału w PKB na poziomie 2 % czy też więcej. Decydujące jest to, żeby potencjalny agresor ocenił koszt ataku jako zbyt wysoki. UE musi opierać się na swoich instrumentach i instytucjach, takich jak: stała współpraca strukturalna (PESCO), skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD), Europejski Fundusz Obronny (EFO) i Europejski Instrument na rzecz Pokoju, aby zwiększyć efektywność wydatków państw członkowskich na obronność.

5.7. Zamówienia w dziedzinie wyposażenia obronnego i struktura europejskiego przemysłu obronnego mają kluczowe znaczenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Nie podlegają one wyłącznie mechanizmom rynkowym. W każdym razie kosztowne i bezowocne kompromisy nie mogą narażać na szwank bezpieczeństwa Europy. We wspólnych przedsięwzięciach nie należy kierować się krajowymi kwotami, ale przede wszystkim tym, czy konkurencyjne i innowacyjne sektory są zdolne do realizacji tych przedsięwzięć.

5.8. Kompas obejmuje wiele ważnych aspektów bezpieczeństwa, nie dość uwagi poświęca natomiast problematyce wywiadu. UE powinna zaktualizować Strategiczny kompas pod tym kątem i zawrzeć wyraźną analizę europejskich zdolności wywiadowczych oraz konkretne propozycje ich poprawy.

5.9. Trzeba usprawnić krajowe siły obronne, tj. stworzyć skuteczne wspólne struktury dowodzenia, które ostatecznie będą podstawą wspólnych europejskich sił zbrojnych. Ponadto należy tchnąć życie w Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i w Europejską Agencję Obrony.

6. Wkład społeczeństwa obywatelskiego w bezpieczeństwo i obronę Europy

6.1. Strategiczny kompas to ważny krok naprzód. Należy w nim jednak zawrzeć taką europejską strategię polityki zagranicznej, która zakłada szerszą koncepcję bezpieczeństwa, zgodną również z celami zrównoważonego rozwoju ONZ oraz aktywnym udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

6.2. Szerzej zakrojone działania wywiadowcze i prewencyjne oraz prognozowanie mają ogromne znaczenie dla zapobiegania konfliktom zbrojnym. Wiele państw członkowskich UE musi więcej inwestować w swoje zdolności obronne i większość faktycznie zaczęła to już robić. To zaangażowanie powinno być długofalowe i wymaga wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Europejski filar NATO ma zapewniać odstraszanie wojskowe, ale i UE musi zwiększyć swoje zdolności, m. in. za pomocą własnych zasobów wojskowych, aby wносить konkretny wkład w pokój i stabilność w regionie poprzez prewencję.

6.3. UE powinna wspierać państwa członkowskie, jak sugeruje Kompas, w usprawnianiu ich współpracy w celu ograniczenia nieskutecznego rozdrobnienia i kosztownego powielania ich zdolności obronnych. Dopóki jednak UE nie posiada rzeczywistych kompetencji w zakresie obrony, powinna nadal inwestować swoje ograniczone zasoby przede wszystkim w cywilne obszary polityki i mechanizmy, które mają umożliwić zapobieganie konfliktom. To właśnie w tych dziedzinach społeczeństwo obywatelskie może wiele osiągnąć dzięki swym sieciom społecznym i gospodarczym oraz dzięki znacznemu potencjałowi w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej.

6.4. Społeczeństwo obywatelskie cechują wolność i dynamiczność, a to już samo w sobie może działać stabilizująco w czasach kryzysu, który wpływa na bezpieczeństwo europejskie. W kontekście napaści Rosji na Ukrainę dowodzi tego choćby niezwykła gotowość milionów obywateli Unii w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w krajach sąsiadujących z Ukrainą, do przyjmowania uchodźców ukraińskich i niesienia im pomocy. Kompleksowe podejście do bezpieczeństwa musi również obejmować europejską gotowość na sytuacje wyjątkowe i stałe wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

6.5. EKES podkreśla, że dla bezpieczeństwa istotne są także sprawiedliwość społeczna, dobre prognozy gospodarcze i zrównoważenie środowiskowe. Pokój społeczny jest ważnym warunkiem dla braku przemocy. Ograniczenie globalnego ocieplenia i zarządzanie jego skutkami są bardzo ważne dla utrzymania porządku społecznego i pokoju na świecie.

6.6. EKES proponuje publiczne fora debat strategicznych, tak aby społeczeństwo obywatelskie mogło wносить wkład w rozwój Europy, która jest w stanie bronić się przed wrogimi atakami i stawiać czoła ingerencjom obliczonym na złamanie ducha walki i zachwianie stabilnością polityczną w państwach członkowskich i w relacjach między nimi. „W walce światowych mocarstw o korzyści to nie siła militarna czy gospodarcza ma decydujące znaczenie, lecz podstawowe cechy społeczeństwa”⁽⁴⁾.

6.7. EKES, jego Sekcja Stosunków Zewnętrznych (REX) oraz – w odniesieniu do przemysłu obronnego – Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)⁽⁵⁾ są gotowe odgrywać główną rolę w dialogu między szczeblem politycznym a społeczeństwem na temat bezpieczeństwa w Europie i na świecie. EKES będzie nadal apelował o regularne aktualizacje Strategicznego Kompas i o gruntowną ocenę nowych powiązanych z nim inicjatyw, takich jak np. pakiet dotyczący obronności.

6.8. Rosyjska agresja i systemowa rywalizacja z Chinami dobitnie pokazują, że UE musi szybko dorosnąć do nowych realiów geopolitycznych. W liberalnych demokracjach jest to możliwe tylko w ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i przy jego wsparciu politycznym.

Bruksela, dnia 24 stycznia 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴⁾ Mazarr, M. J., „What Makes a Power Great. The Real Drivers of Rise and Fall”, *Foreign Affairs*, lipiec-sierpień 2022, s. 52.

⁽⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/sections-other-bodies/sections-commission/consultative-commission-industrial-change-ccmi>