

RAFAŁ KAMPROWSKI

Poznań

Problematyka wielowymiarowości zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Poczucie bezpieczeństwa należy bezsprzecznie do podstawowych wartości kształtujących zachowanie jednostki. Przez wiele lat koncepcja bezpieczeństwa postrzegana była jednak głównie przez pryzmat jej militarnego wymiaru. Współcześnie jest ono przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, co jest jedną z konsekwencji zmiany paradygmatu, który nastąpił wraz z epilogiem okresu zimnej wojny. Bezpieczeństwo jest kategorią historyczną niepozostającą obojętną na upływający czas, zmieniając się i dostosowując do wymogów danej epoki oraz obecnych w niej zagrożeń. Zakończenie trwającego ponad czterdzieści lat stanu napięcia, którego punktem kulminacyjnym stał się rozpad ZSRR i początek przemian demokratycznych w Europie Środkowo-Wschodniej, a także podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht, uwypukliło szereg obecnych, lecz do tej pory niepozostających w sferze zainteresowania, wymiarów bezpieczeństwa. Badacze coraz więcej uwagi poświęcali bezpieczeństwu energetycznemu, społecznemu, ekologicznemu czy żywnościowemu. W grudniu 2013 roku minie dziesięć lat od przyjęcia przez Radę Europejską Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, dokumentu pod wieloma względami przełomowego, który zmienił dotychczasowe postrzeganie bezpieczeństwa w Europie. Warto w tym miejscu podjąć refleksję w jaki sposób wspomniany dokument (rozszerzony w 2008 roku) oraz Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku przyczyniają się do wzmocnienia bezpieczeństwa Unii w XXI wieku. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wielowymiarowości współczesnych zagrożeń dla Unii Europejskiej oraz ich charakterystyka w oparciu o strategię bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

W prezentowanym tekście autor podjął próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jakim wymiarze omawiane dokumenty charakteryzują współczesne zagrożenia? W jakim stopniu obie strategie uwzględniają tzw. bezpieczeństwo jednostki? Czy zaproponowane rozwiązania gwarantują skuteczną ochronę obywateli państw Unii Europejskiej przed zagrożeniami XXI wieku?

Wielowymiarowość zagrożeń współczesnego bezpieczeństwa europejskiego w kontekście głównych teorii studiów nad bezpieczeństwem

Bezpieczeństwo, będąc kategorią historyczną, nie posiada jednej, obowiązującej definicji. Możliwość interdyscyplinarnej analizy zjawiska bezpieczeństwa skutkuje mnogością podejść eksponujących aspekty najbardziej istotne z punktu widzenia

przedmiotu rozważań danej dyscypliny. Jest to także dowód na wielowymiarowość i złożoność zagadnień traktujących o jednej z pierwotnych potrzeb ludzkości, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa.

Ważną trudność w definiowaniu czym jest bezpieczeństwo zauważył Włodzimierz Fehler pisząc, iż czynnikiem skutecznie uniemożliwiającym stworzenie jednej, pełnej definicji bezpieczeństwa jest wiele zmiennych elementów, które ją kształtuje (Fehler, 2002, s. 12). Świadczy to o swoistej dynamice fenomenu bezpieczeństwa, który w pełni zdefiniowany może być w konsekwencji porzucenia podejścia statycznego i zwrócenia uwagi, iż bezpieczeństwo jest wartością stopniowalną (Czaputowicz, 2012, s. 23). Uchwycenie więc i określenie czynników powodujących, iż bezpieczeństwo pozostaje na wyższym bądź niższym poziomie zarówno w perspektywie jednostki, jak i państwa jest zadaniem niełatwym. Skutkuje to możliwością definiowania bezpieczeństwa jako procesu bądź stanu. Współcześnie bezpieczeństwo odzwierciedla niejako znacznie szerszą i bardziej skomplikowaną strukturę zarówno państwa i jego polityki wewnętrznej, jak i stosunków międzynarodowych. Trudno nie zgodzić się, zdaniem autora niniejszego artykułu, ze stwierdzeniem, iż obecnie nie ma dziedziny która nie podlegałaby wpływowi bezpieczeństwa zarówno w wymiarze poszczególnych jednostek, jak i całych społeczeństw (Olszewski, Toruń 2005, s. 17).

Omawiając współczesny charakter bezpieczeństwa należy podkreślić, iż winien on uwzględniać wielowymiarowość potencjalnych zagrożeń. Wymiar militarny, choć cały czas istotny nie jest już obecnie kluczowym paradygmatem polityki bezpieczeństwa danego państwa. Swoisty zwrot ku nowym tendencjom w postrzeganiu bezpieczeństwa pojawił się w ostatniej dekadzie XX wieku. Znamiennym elementem zmiany było podkreślenie znaczenia bezpieczeństwa jednostki jako pewnej przeciwwagi wobec aspektu militarnego. Istota bezpieczeństwa jednostki sprowadza się do przyznania jej priorytetu jako jednego z głównych podmiotów kształtujących współczesne bezpieczeństwo. Należy zgodzić się z profesorem Amy Risley, która zauważyła, iż koncepcja bezpieczeństwa jednostki jako kluczowy warunek dla zagwarantowania stabilności w wymiarze regionalnym, narodowym i globalnym dostrzega konieczność skoncentrowania działalności instytucji bezpieczeństwa na człowieku oraz jego środowisku (Risley, 2008, s. 599–606). Po raz pierwszy istota bezpieczeństwa jednostki jako pewnego panaceum na współczesne zagrożenia ujęta została w raporcie Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z 1994 roku. Zaznaczył on, iż „zbyt długo bezpieczeństwo było kształtowane przez potencjalny konflikt między dwoma państwami. Zbyt długo bezpieczeństwo było utożsamiane z zagrożeniami dla granic państw, a narody potrzebowały broni jako jedynego środka ochrony swego bezpieczeństwa. Dla większości współczesnych ludzi poczucie zagrożenia powstaje częściej wskutek obaw związanych ze sprawami życia codziennego” (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, *Raport o Rozwoju Społecznym*, 1994). Bezpieczeństwo jednostki jest kategorią wielowymiarową uwzględniającą, iż niektóre zagrożenia pojawiają się nagle na różnych poziomach analizy. Dlatego koniecznym jest, stworzenie systemu uwzględniającego potrzebę bezpieczeństwa w celu zapobieżenia jego dyfuzji w różnych kierunkach, w tym samym czasie (Sokov, 2012, s. 76–77).

Znaczny wkład w akcentowanie współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa wniosła również tzw. kopenhaska szkoła bezpieczeństwa. W swych pracach autorzy skupieni

wokół Barry'ego Buzana zaznaczyli wymiar społeczny jako istotny element oddziałujący na stan bezpieczeństwa państwa. Istota bezpieczeństwa społecznego skonstruowana jest na przekonaniu, iż poczucie tożsamości jednostki jest decydującym czynnikiem umożliwiającym trafne postrzeganie potencjalnych zagrożeń (Hyde-Price, 2001, s. 38). W dalszym etapie kreowania bezpieczeństwa umożliwi to stworzenie odpowiednich wzorców zachowań, także na poziomie instytucjonalnym. Zwolennicy szkoły kopenhaskiej podkreślali także, iż dyskurs poświęcony problematyce bezpieczeństwa winien dotyczyć także innych sektorów niż tylko i wyłącznie wojskowe przy równoczesnej akceptacji ze strony społeczeństwa – odbiorców (Hansen, Nissenbaum, 2009, s. 1159).

Walijska szkoła bezpieczeństwa stanowi swoistą próbę połączenia teorii krytycznej ze studiami nad bezpieczeństwem. Jej autorzy postrzegają klasyczne ujęcie bezpieczeństwa (militarne i państwo-centryczne) jako niewystarczające i powodujące tzw. dylemat bezpieczeństwa, w którym poczucie bezpieczeństwa jednego podmiotu powoduje jego spadek u drugiego aktora. Istotna zmiana w postrzeganiu genezy poczucia bezpieczeństwa skłoniła przedstawicieli szkoły walijskiej do poszukiwania jego istoty w rozwarstwieniu społecznym oraz postępującej biedzie (Floyd, 2010, s. 48). Rozwiązaniem gwarantującym bezpieczeństwo jest emancypacja jednostki od wszelkich instytucji opresji uniemożliwiających jej niczym nieskrępowane działanie przy równoczesnym poszanowaniu wolności innych ludzi. Ken Booth, jeden z czołowych przedstawicieli szkoły walijskiej stwierdza, iż idea postępu ludzkości zbudowana jest na koegzystencji idei bezpieczeństwa i emancypacji (Booth, 2007, s. 257).

Charakter współczesnych zagrożeń stał się również przedmiotem analizy tzw. szkoły paryskiej. Uczeni, z których jedną z najwybitniejszych postaci jest profesor Didier Bigo, dostrzegli kluczową relację między coraz bardziej zglobalizowanym światem a poziomem bezpieczeństwa w wymiarze narodowym oraz regionalnym. Zmianę w postrzeganiu współczesnego wymiaru bezpieczeństwa badacze związani ze szkołą paryską dostrzegli w zatarciu różnicy między wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym bezpieczeństwa bezpośrednio wpływającym na percepcję zagrożeń. Obecnie bezpieczeństwo staje się wypadkową relacji między instytucjami rządowymi oraz pozarządowymi, policją, wojskiem oraz sektorem prywatnym (Peoples, Vaughan-Williams, 2010, s. 69). Znaczenie granic w zjednoczonej Europie doby XXI wieku uległo całkowitej redefinicji w porównaniu z ich pierwotnym znaczeniem. Przedmiotem badań reprezentantów szkoły paryskiej stał się więc problem zagrożeń transnarodowych, do których zalicza się ryzyko terroryzmu, imigracji czy przestępczości zorganizowanej (Paulauskas, 2007, s. 222).

Dorobek oraz prowadzone przez europejskich teoretyków bezpieczeństwa studia zwracają uwagę na istotną zmianę przedmiotową i podmiotową postrzegania bezpieczeństwa. Ustalenia szkoły walijskiej, paryskiej czy kopenhaskiej służyć powinny jako swoiste drogowskazy dla państw i organizacji tworzących swoje strategie bezpieczeństwa. Współcześnie koncentrowanie się wyłącznie na aspekcie militarnym nie jest już wystarczającym gwarantem bezpieczeństwa państwa. Koherentne podejście do problematyki bezpieczeństwa ujęte w strategii winno uwzględniać także potencjalną współpracę z innymi państwami i organizacjami. W przypadku Unii Europejskiej, pierwszą próbą stworzenia całościowego dokumentu traktującego o współczesnych wyzwaniach bezpieczeństwa była Europejska Strategia Bezpieczeństwa, z 2003 roku.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 roku

Bardzo często w literaturze przedmiotu traktującej o szeroko rozumianej problematyce bezpieczeństwa pojawia się data przełomowa, która dzieli bezpieczeństwo na to istniejące przed i po 11 września 2001 roku. Dokonanie zamachów na terenie Stanów Zjednoczonych uwypukliło światu jakie zagrożenie niesie ze sobą międzynarodowy terroryzm oraz zaznaczyło, iż potężny potencjał militarny nie jest już wystarczającym gwarantem bezpieczeństwa wobec zagrożeń asymetrycznych, do których zaliczany jest terroryzm (Madej, 2011, s. 134). Będąca pośrednią konsekwencją wydarzeń z 11 września, amerykańska interwencja w Iraku wzbudziła żywą dyskusję wśród państw członkowskich Unii Europejskiej co do charakteru udzielenia Stanom Zjednoczonym ewentualnego wsparcia. Nie istniał bowiem żaden dokument charakteryzujący potencjalne działanie Unii poza jej granicami. Przyjęta w grudniu 2003 roku przez Radę Europejską Europejska Strategia Bezpieczeństwa stanowiła więc pod wieloma względami swoisty przełom oraz początek formowania się nowej polityki bezpieczeństwa na terenie Unii Europejskiej. Strategia zaznacza również, iż bezpieczeństwo Europy będzie musiało sprostać bardziej różnorodnym i mniej przewidywalnym zagrożeniom aniżeli w XX wieku, naznaczonym dwoma wojnami światowymi (Aleksandrowicz, 2011, s. 34). Zglobalizowany świat oprócz szeregu szans wzmocnił istniejące bądź stworzył nowe zagrożenia dla międzynarodowego ładu, także w jego europejskim wymiarze. Strategia przyjęta 12 grudnia 2003 roku jako jedno z podstawowych zagrożeń wymienia kwestię rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia. Szczególna atencja skierowana została na problem nowego wyścigu zbrojeń na Bliskim Wschodzie oraz wykorzystania broni biologicznej – szczególnie przez ugrupowania terrorystyczne (Rada Europejska, 2003, s. 31). Jest to bardzo ważny element podkreślający, iż celem zapewnienia bezpiecznej Europy, Unia winna wspierać obszary potencjalnego ryzyka, położone poza jej granicami. Stanowisko to było konsekwencją rozpoczętej w 2003 roku operacji wojskowej w Iraku, który oskarżony został o posiadanie broni masowego rażenia. Potencjalne zagrożenie proliferacji tego rodzaju broni zostało uznane za największe zagrożenie bezpieczeństwa Unii Europejskiej (Kienzle, 2013, s. 1143). W dalszej części Strategii zaznaczony został również problem dla polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, jakim jest działanie na rzecz pokojowego rozwiązywania toczących się konfliktów o charakterze regionalnym. Jako przykłady potencjalnych konfliktów, które pośrednio i bezpośrednio oddziaływać mogą na państwa Unii wymienione zostały: region Wielkich Jezior Afrykańskich, Kaszmir, Półwysep Koreański oraz region Bliskiego Wschodu. Unia Europejska, zgodnie z przyjętą w 2003 roku Strategią, więcej uwagi poświęcić musi problemowi tzw. państw upadłych.

Wyzwaniem i zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest także, bez wątpienia, terroryzm. Choć samo pojęcie do dziś dzieli badaczy co do definicji, Europejska Strategia Bezpieczeństwa wymienia możliwe źródła tego zjawiska, do których zalicza: ekstremizm religijny, kryzys polityczny, społeczny i kulturalny oraz postępującą alienację młodego pokolenia w społeczeństwie. W dokumencie zaznaczono, iż państwa członkowskie służyć mogą terrorystom zarówno jako cel, ale i jako baza dla dalszych akcji (Rada Europejska, 2003, s. 31).

Kwestia ta w zauważalny sposób łączy się z wymienionymi wyżej problemami terroryzmu oraz konfliktów regionalnych. Jako przyczynę zjawiska autorzy dokumentu wymieniają przede wszystkim: korupcję, słabość instytucji administracji państwowej oraz narastające konflikty społeczne.

Ważnym elementem bezpiecznego ładu na terenie Unii Europejskiej jest także skuteczne przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej, dla której Europa, zgodnie z Europejską Strategią, jest celem numer jeden. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż aby walka mająca na celu przeciwdziałanie takim zjawiskom jak handel narkotykami, żywym towarem, przemyt broni oraz nielegalne przekraczanie granic przez obywateli spoza strefy Schengen należy pogłębić istniejące relacje i partnerstwa w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Powodem zacieśnienia współpracy jest fakt, iż ponad 90% heroiny w Europie pochodzi z Afganistanu, a około 1/3 wszystkich przestępstw seksualnych wobec kobiet ma swoje źródło w organizacjach przestępczych wywodzących się z państw Półwyspu Bałkańskiego (Rada Europejska, 2003, s. 32). Strategia pośród wyzwań stojących przed Unią Europejską wymienia również problem bezpieczeństwa energetycznego. Europejska Strategia Bezpieczeństwa nie charakteryzuje dalej tego jakże istotnego wymiaru współczesnego bezpieczeństwa. Stanie się ono jednak jednym z elementów obecnych w swoistej aktualizacji dokumentu z 2003 roku, tj. Raporcie Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Raport zaaprobowany przez Radę Europejską, w grudniu 2008 roku, zaznacza, iż aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne na obszarze Unii Europejskiej konieczna jest „większa dywersyfikacja paliw, źródeł oraz przesyłu, jak również dobre rządy, poszanowanie praworządności i inwestycje w państwach pochodzenia” (Rada Europejska, 2008, s. 5). Dla budowania bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej ważnym elementem jest problem zasygnalizowany przez Marcina Kaczmarek, iż „politycy odpowiedzialni za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (zwłaszcza w UE) stoją przed dylematem, do jakiego stopnia angażować się we współpracę z niedemokratycznymi reżimami bogatymi w surowce” (Kaczmarek, 2010, s. 22). Ważnym zagadnieniem współczesnego postrzegania bezpieczeństwa jest rola zmian klimatycznych. Strategia z 2003 roku zaznacza ledwie ten problem ograniczając go do kwestii braku źródeł wody będącego konsekwencją ocieplającego się klimatu (Rada Europejska, 2003, s. 30). W raporcie z grudnia 2008 roku, problem ten został znacznie szerzej omówiony i scharakteryzowany jako czynnik wielokrotniający zagrożenia. Katalog możliwych zagrożeń poszerzony został do takich zjawisk jak klęski żywiołowe, degradacja środowiska, konflikty o kurczące się zasoby naturalne, wzrost liczby ludności czy klęski humanitarne. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z grudnia 2003 roku wymienia również główne cele strategiczne umożliwiające skuteczną walkę z zagrożeniami. Uwzględnione zostało w tym punkcie między innymi wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania, wzmocnienie pozycji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz intensyfikacja działań mających na celu rozwiązanie konfliktów regionalnych, głównie na Bałkanach, Demokratycznej Republice Konga i Afganistanie (Rada Europejska, 2003, s. 33). W Strategii słusznie zauważony został współcześnie obowiązujący paradygmat bezpieczeństwa, zakładający iż „żadne z nowych zagrożeń nie ma charakteru czysto wojskowego; żadnego z nich nie można też

zwalczyć posługując się wyłącznie środkami wojskowymi” (Rada Europejska, 2003, s. 34). O poziomie bezpieczeństwa w XXI wieku świadczyć będzie przede wszystkim zdolność do przewidywania możliwych zjawisk i zagrożeń niż działania mające na celu likwidację powstałych szkód. W dokumencie z 2003 roku zaznaczono także, iż celem wzmocnienia bezpieczeństwa Unii oraz poszczególnych państw członkowskich należy stworzyć swoisty pierścień państw na wschód od Unii Europejskiej i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, które dzięki dobremu zarządzaniu i ścisłej współpracy staną się jednymi z kreatorów bezpieczeństwa europejskiego. W analizowanym dokumencie zaznaczona została także rola Unii Europejskiej jako podmiotu oddziaływującego na bezpieczeństwo światowe. Zgodnie ze Strategią, skuteczna walka z zagrożeniami może być realizowana tylko w wyniku silniejszej współpracy wielostronnej, szczególnie transatlantyckiej. Wychodząc naprzeciw wielowymiarowemu charakterowi współczesnego bezpieczeństwa w dokumencie zaznaczono istotną rolę współpracy z organizacjami regionalnymi jak ASEAN, MERCOSUR i Unia Afrykańska (Zięba, 2007, s. 91). Istotne miejsce w tworzeniu strategii zajęła także współpraca ze Stanami Zjednoczonymi oraz Rosją. Należy w tym miejscu zadać pytanie, na ile może być ona możliwa i skuteczna w budowaniu bezpieczeństwa globalnego. Zmieniający się dynamicznie międzynarodowy układ sił charakteryzujący się wzrostem roli takich państw jak Indie, Brazylia czy Chiny winien być również przedmiotem uwagi w żmudnym i długotrwałym procesie budowania bezpieczniejszej Europy. Końcowym elementem Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa są postulaty, których realizacja zapewni jeszcze efektywniejszą walkę z obecnymi i przyszłymi zagrożeniami. Podstawowym postulatem zdaje się być zwiększenie aktywności Unii Europejskiej. Cel ten zrealizowany będzie dzięki wspieraniu działań podejmowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, wykorzystaniu instrumentów Unii Europejskiej celem niesienia pomocy chylącym się ku upadkowi państwom oraz prewencyjne zaangażowanie się w rozwiązywanie przyszłych problemów. Ważnym elementem jest także stwierdzenie, iż Unia powinna być w stanie prowadzić kilka operacji równocześnie. Wymaga to oczywiście zwiększenia dotychczasowego zaangażowania oraz wypracowania jednej, wspólnej polityki wszystkich państw członkowskich. Drugim postulatem jest zwiększenie zdolności działania instrumentów Unii Europejskiej. Jednym z nich jest przekształcenie wojska Unii Europejskiej w oddziały bardziej elastyczne i mobilne. Nie może się to jednak dokonać bez stopniowego zwiększania zasobów na obronę. Oprócz segmentu wojskowego należy poszerzyć wykorzystanie zasobów cywilnych, których pomoc zdaje się nieocenioną w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych. W dokumencie zaznaczono również rolę szybkiego przepływu informacji między państwami członkowskimi, jak i ich partnerami (Rada Europejska, 2003, s. 3). W procesie tworzenia systemu bezpieczeństwa oprócz sprawnego przepływu informacji ważnym jest również umożliwienie łatwego do nich dostępu. Przedostatni postulat dotyczy zwiększenia spójności funkcjonujących w Unii Europejskiej instrumentów kreujących bezpieczeństwo oraz programów pomocowych i Europejskiego Funduszu Rozwoju. Kluczem do stworzenia bezpieczniejszej Europy zdaje się być także zwiększenie współpracy dyplomatycznej, handlowej i ochrony środowiska. Obecnie, tylko kompleksowe i wieloelementowe postrzeganie problematyki bezpieczeństwa gwarantuje minimalizację zagrożeń, przyczyniając się do wzmocnienia poczucia pewności społeczeństw i państw.

Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku

Formowany przez dziesięciolecia system bezpieczeństwa europejskiego został instytucjonalnie wzmocniony w rezultacie postanowień szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach, w grudniu 1999 roku, kiedy to ustanowiono Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Wszelkie wcześniejsze projekty i inicjatywy tworzyły bowiem niespójny, wieloelementowy system bezpieczeństwa europejskiego (Malendowski, 1998, s. 17).

Genezą przyjęcia dokumentu ustanawiającego wspólną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego na obszarze Unii Europejskiej było przyjęcie, na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2009 roku, „Programu sztokholmskiego – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”. Zawarto w nim główne cele działania Unii w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Ostatni z wymienionych priorytetów przewidywał opracowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, celem „dalszej poprawy bezpieczeństwa na terenie Unii, oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych zagrożeń” (Rada Europejska, 2010, s. 5).

Należy podkreślić, iż dokument z 2010 roku stanowi istotną zmianę jakościową w porównaniu ze Strategią z 2003 roku. Po upływie siedmiu lat Unia Europejska istotnie zmieniła swoje podejście i postrzeganie bezpieczeństwa. Dokument z 2010 roku analizuje bowiem współczesne, wielowymiarowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. W Strategii akcentuje się konieczność budowania bezpieczeństwa wewnętrznego w oparciu o podejście możliwie jak najbardziej przekrojowe, wieloaspektowe oraz horyzontalne z wyraźnym zaznaczeniem podziału zadań dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Program Sztokholmski stworzył więc „mocne podstawy do działań zmierzających do równoważenia sfery bezpieczeństwa z ochroną praw jednostki” (Gruszczak, 2010, s. 14). Przyjęta w marcu 2010 roku, w trakcie przewodnictwa Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowi swoiste uzupełnienie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku, która poświęcona została jednak zagrożeniom zewnętrznym, w tym rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej, bezpieczeństwu energetycznemu oraz zmianom klimatycznym. Autorzy strategii z 2010 roku już w części wstępnej definiują czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne, zaznaczając iż należy rozumieć je jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia, w tym „klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury” (Rada Europejska, 2010, s. 5). Zdefiniowanie bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi pod wieloma względami moment przełomowy. Strategia bezpieczeństwa skoncentrowała się bowiem na społecznym wymiarze bezpieczeństwa, dostrzegając, iż w realiach zminimalizowanego zagrożenia zewnętrznego, kluczowym staje się zagwarantowanie wewnętrznego ładu i porządku. Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej szczególnie akcentuje konieczność stworzenia zasad i ram umożliwiających skuteczną koordynację szybkiego i właściwego reagowania na klęski żywiołowe i antropogeniczne. Powstanie takiego modelu umożliwi dalszy rozwój Europy w oparciu o zasady przejrzystości i solidarności. Europejski model bezpieczeństwa określony został jako narzędzie uwzględniające wzajemne zależności między bezpieczeństwem,

wolnością a prywatnością, które powinny angażować wszystkie instytucje Unii Europejskiej. W modelu podkreślona została konieczność zwrócenia uwagi na przyczyny powodujące brak bezpieczeństwa, a nie tylko skutki będące konsekwencją tego zjawiska. Ważnym elementem europejskiego modelu bezpieczeństwa jest zaangażowanie maksymalnie jak największej liczby sektorów, ze szczególnym uwzględnieniem politycznego, gospodarczego oraz socjalnego (Rada Europejska, 2010, s. 12). Stanowi to urzeczywistnienie koncepcji teoretycznych autorów postulujących interdyscyplinarne postrzeganie współczesnego bezpieczeństwa. Zwielokrotnienie zaangażowanych sektorów implikuje także konieczność skutecznej koordynacji między nimi oraz unikania potencjalnych konfliktów interesów.

Dokument uchwalony w 2010 roku w kompleksowy sposób traktuje o zagrożeniach dla bezpieczeństwa obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Do najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym zaliczono: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, cyberprzestępczość, przestępczość transgraniczną, klęski żywiołowe i antropogeniczne, zagrożenia związane z zakłóceniem porządku publicznego oraz zjawiska kształtujące bezpieczeństwo i ochronę ludzi z zakresu wypadków drogowych. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego, któremu również poświęcone zostało wiele miejsca w Europejskiej Strategii z 2010 roku jest działalność terrorystyczna, która wraz z przestępczością zorganizowaną stanowi obecnie największe wyzwanie dla Europy (Rada Europejska, 2010, s. 7). Ryzyko związane z działalnością grup terrorystycznych, w porównaniu do Strategii z 2003 roku, nadal pozostaje więc jednym z głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego. Zamachy, które miały miejsce w 2004 roku w Madrycie oraz 2007 roku w Londynie uwypukliły, iż zagrożenie to może doświadczyć także państw „Starego Kontynentu”. W realiach XXI wieku wypracowane przez państwa członkowskie własne strategie bezpieczeństwa oraz działania okazują się być niewystarczające by w pełni zneutralizować obecne, najczęściej wielowymiarowe zagrożenia. Pewnym rozwiązaniem są oczywiście projekty oraz inicjatywy regionalne, a także dwustronne i wielostronne modele współpracy podejmowane przez poszczególne państwa. Ogólnounijne podejście umożliwia dopiero skuteczne zwalczanie zagrożeń w granicach Unii Europejskiej, jak i poza nimi. Ważnym elementem w budowaniu strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii jest podkreślenie w dokumencie znaczenia właściwego reagowania na potencjalne zagrożenia. Kluczowe znaczenie w tym procesie ma właściwa profilaktyka oraz odpowiednie planowanie zapewniające lepszą koordynację i współpracę na wypadek wystąpienia stanów nadzwyczajnych np. klęski żywiołowej. Wymagają one specjalnego repertuaru działań, jak odpowiednie planowanie oraz zarządzanie. Zapobieganie katastrofom żywiołowym podzielić można na aktywność związaną z łagodzeniem przebiegu klęski oraz przede wszystkim na stworzeniu odpowiednich procedur im zapobiegających. Dla stworzenia pełnowymiarowego modelu wymiany informacji kluczowym staje się wewnętrzna polityka bezpieczeństwa umożliwiająca łatwy dostęp do informacji, bowiem „jeśli organy mają zapobiegać i działać z wyprzedzeniem, muszą na czas dysponować maksymalną ilością informacji” (Rada Europejska, 2010, s. 24). W realiach XXI wieku sprawny transfer informacji poprzez media zarówno tradycyjne, jak i nowe staje się niekiedy kluczowym czynnikiem zapobiegającym eskalacji zagrożenia. W Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku wymienione zostały także

zasady, których spełnienie warunkuje poprawę bezpieczeństwa na obszarze UE. Zgodnie z przyjętymi zasadami bezpieczeństwo wewnętrzne ma być kształtowane poprzez połączenie ochrony porządku publicznego, współpracy organów wymiaru sprawiedliwości, zarządzania granicami oraz ochrony ludności (Rada Europejska, s. 19). Strategia z 2010 roku w większym stopniu akcentuje konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa człowiekowi, jego najbliższemu otoczeniu i środowisku, przez co wpisuje się w obowiązującą tendencję odchodzenia od postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat potencjału militarnego. Skonstruowany w oparciu o wymienione pryncypia model bezpieczeństwa obejmuje i zapewnia wielowymiarowe zdefiniowanie zagrożenia. W wymiarze horyzontalnym koncentruje się on na zaangażowaniu organów porządku wewnętrznego państw członkowskich, sektora politycznego oraz gospodarczego, instytucji socjalnych oraz organizacji pozarządowych (Rada Europejska, 2010, s. 21). Przejrzystość oraz integracja umożliwią natomiast właściwą i odpowiednią reakcję na szczeblu wertykalnym wymiaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Uwzględni on charakter wzajemnych relacji między współpracą międzynarodową, inicjatywami podejmowanymi przez UE, polityką regionalną i w końcu także wewnętrzną polityką krajową poszczególnych państw członkowskich. Główny nacisk w kwestii zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego UE położony został na prewencję i uprzedzanie przestępstw oraz klęsk żywiołowych i antropogenicznych. Kluczowym elementem tego systemu ma być ciągła wymiana informacji oraz łatwy i stały do niej dostęp. Skuteczność podjętych działań zagwarantowana ma być także dzięki systemowi wczesnego ostrzegania oraz pozostałym narzędziom analitycznym. Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej postuluje większe skoncentrowanie się nie tylko na aspektach kryminalnych, lecz także dostrzega konieczność dostosowania się do ewoluujących okoliczności oraz „gwarantuje Europejczykom najwyższy poziom bezpieczeństwa” (Rada Europejska, 2010, s. 30). Pełne bezpieczeństwo wewnętrzne może być zapewnione tylko w sytuacji zaangażowania możliwie jak największej liczby aktorów, w tym służb ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz instytucji i fachowców na szczeblu krajowym i lokalnym. W procesie kreowania bezpieczeństwa należy uwzględnić również współpracę ze szkołami, uniwersytetami oraz sektorem prywatnym (Rada Europejska, 2010, s. 23). Pełnowymiarowe bezpieczeństwo zapewnione jest w sytuacji, kiedy już na poziomie lokalnym funkcjonują instytucje odpowiedzialne za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Szeroka współpraca z ośrodkami naukowymi przyczynić może się tylko do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa pośród konkretnych społeczeństw oraz zaznaczenia konieczności podjęcia szerszej współpracy ze środowiskami akademickimi. W Strategii Bezpieczeństwa autorzy w szczególności sposób podkreślili znaczenie innowacji, nowych technologii umożliwiających sprawne komunikowanie między poszczególnymi podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa na poziomie centralnym i lokalnym. Technologie komputerowe usprawniają bowiem przepływ oraz gromadzenie informacji przez co pozostają narażone na wszelkiego rodzaju ataki specjalistów. Koniecznym staje się więc stworzenie systemu bezpieczeństwa komunikowania, który zapewniałby ochronę danych, jak i ich wymiany (Chen, Gong, 2012, s. 3). Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej jest dokumentem zawierającym kompleksowe podejście do kwestii bezpieczeństwa zwracającym równocześnie uwagę

na jego nowe obszary i wymiary. Pozostaje on jednak na pewnym poziomie ogólności, stając się jedynie swoistym drogowskazem dla państw członkowskich w jakim kierunku winny one dostosowywać swoje wewnętrzne regulacje, nie wyposażając ich jednak w żadne konkretne instrumenty działania.

Zakończenie

Odpowiadając na pytania sformułowane we wprowadzeniu do artykułu warto podkreślić, iż omawiane dokumenty w różny sposób traktują o istocie współczesnych zagrożeń dla Unii Europejskiej. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 roku stanowi kompleksowe podejście, stanowiąc odpowiedź na współczesne wyzwania bezpieczeństwa. Porównując strategię z 2003 i 2010 roku zauważalna jest ewolucja myślenia o bezpieczeństwie charakteryzująca się zwróceniem uwagi na jego wielowymiarowość. Unia Europejska dokonała reorientacji swojej polityki bezpieczeństwa z wymiaru zewnętrznego w kierunku akcentowania bezpieczeństwa wewnętrznego, jego nowych obszarów. Obie Strategie natomiast pozostają jednak na pewnym poziomie ogólności, stając się jedynie swoistym drogowskazem dla państw członkowskich w jakim kierunku winny one dostosowywać swoje wewnętrzne regulacje, nie wyposażając ich jednak w żadne konkretne instrumenty działania. Omawiane w niniejszym artykule Strategie Bezpieczeństwa stanowią doskonały fundament, bazujący na osiągnięciach badaczy reprezentujących europejskie szkoły badań nad bezpieczeństwem, tworzenia śmielszych projektów mających na celu wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej. Odpowiedź na pytanie dotyczące skuteczności ochrony obywateli przed potencjalnym zagrożeniem jest, z całą pewnością, najbardziej problematyczne. Obie Strategie nie stanowią bowiem swoistego panaceum na rozwiązanie wszelkich problemów oraz minimalizację przyszłych zagrożeń. Ważność analizowanych dokumentów polega na tym, iż zdefiniowały one szanse, zagrożenia i przyszłe kierunki działania Unii Europejskiej w polityce bezpieczeństwa. Unia Europejska bazując na zawartych w strategiach wytycznych staje się liczącym graczem w tworzeniu bezpieczniejszego świata. Dokonanie identyfikacji nowego rodzaju zagrożeń dla Europy, podkreślenie roli współpracy z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi przyczyniają się do poprawy skuteczności prowadzonej współpracy. Nie należy zapominać także o istotnym elemencie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jakim jest, zaznaczona w obu strategiach, rola systemów wczesnego ostrzegania, która obejmuje także reagowanie kryzysowe.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T. (2011), *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
- Booth K. (2007), *Theory of World Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chen L., Gong G. (2012), *Communication System Security*, CRC Press, Boca Raton.
- Czaputowicz J. (2012), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Współczesne bezpieczeństwo* (2002), (red. W. Fehler, Adam Marszałek, Toruń.
- Floyd R. (2010), *Security and the Environment. Securitisation Theory and US Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski* (2010), (red.) A. Gruszczak, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Hansen L., Nissenbaum H. (2009), *Digital Disaster; Cyber Security and the Copenhagen School*, „International Studies Quarterly”, Vol. 53.
- Hyde Price A. (2001), „*Beware the Jabberwock!*”: *Security Studies in Twenty-First Century*, w: *Europe's New Security Challenges*, (red.) H. Gartner, A. Hyde-Price, E. Reiter, Lynne Rienner Publishers, London.
- Kaczmarek M. (2010), *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Kienzie B. (2013), *A European contribution to non-proliferation? The EU WMD Strategy at ten*, „International Affairs”, Vol. 89.
- Madej M. (2007), *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Malendowski W. (1998), *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania – strategia – kierunki działania*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań.
- Olszewski R. (2005), *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Adam Marszałek, Toruń.
- Paulauskas K. (2007), *The Security Studies: the Status Quo and the Trends*, „Lithuanian Annual Strategic Review”.
- Peoples C., Vaughan-Williams N. (2010), *Critical Security Studies. An introduction*, Routledge, New York.
- Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (1994), *Raport o Rozwoju Społecznym*, Nowy Jork.
- Rada Europejska (2003), *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela.
- Rada Europejska (2010a), *Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Bruksela.
- Rada Europejska (2010b), *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela.
- Rada Europejska (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in Changing World*, Brussels.
- Risley A. (2008), *Putting People First: Globalization and Human Security*, „International Studies Review”, Vol. 10, No. 3.
- Sokov I. (2012), *Human Security as the Universal Value*, „The Journal of Human Security”, Vol. 8, No. 1.
- Zięba R. (2007), *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Streszczenie

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest problematyka wielowymiarowości zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób analizowane dokumenty, Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta w grudniu 2003 r. i Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010 roku, opisują

i regulują problematykę współczesnego bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań XXI wieku. Zadaniem autora artykułu było znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jakim stopniu wymienione dokumenty charakteryzują współczesne zagrożenia? Na ile analizowane strategie uwzględniają tzw. bezpieczeństwo jednostki? Czy proponowane w strategiach rozwiązania gwarantują skuteczną ochronę obywateli UE przed zagrożeniami?

Summary

The issue of multidimensional threats in the European Union's security strategies

The topic of this paper concerns the issue of the multidimensional threats faced by the EU's security strategies. Its purpose is to present how the documents analyzed here, namely the European Security Strategy adopted in December 2003 and the EU Internal Security Strategy from 2010, describe and regulate the issue of contemporary security given the challenges and threats of the 21st century. The purpose of the author is to answer the following research questions: To what extent do the above-named documents characterize contemporary threats? To what degree do the strategies take into account so-called individual security? Do the solutions suggested in these strategies guarantee the efficient protection of EU citizens from threats?