

Alistair J.K. Shepherd, *The EU Security Continuum. Blurring Internal and External Security*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York 2022, ss. 254

WITOLD MAZUREK

Dr hab., prof. SGMK, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, e-mail: witold115@op.pl

Charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa, przed którymi stoi Unia Europejska (UE), jest coraz bardziej złożony, wzajemnie powiązany i transgraniczny. W różnym stopniu wykraczają one poza granice geograficzne i biurokratyczne, jeszcze bardziej zacierając różnicę między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Jako podmiot głoszący wieloaspektowe i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa w odniesieniu do kompleksowego zakresu instytucji i zdolności, przeformułowanie bezpieczeństwa UE jako powiązania wewnątrzno-zewnętrznego wpływa na nią na dwa sprzeczne sposoby. Połączenie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego daje UE możliwość skonsolidowania swojej odrębności i zapewnienia wartości dodanej jako podmiotu bezpieczeństwa poprzez połączenie różnorodnych i rozległych (przynajmniej teoretycznie) instytucji i zdolności. Unia Europejska jest jedyną organizacją międzynarodową z potencjałem prawdziwie wielowymiarowego podejścia do wyzwań bezpieczeństwa. Kontinuum bezpieczeństwa, choć wydaje się wymuszać koordynację i podnosić znaczenie bardziej zintegrowanego podejścia, stwarza również przeszkody. Należą do nich głównie kwestie biurokratyczne potęgujące tarcia towarzyszące walce o wpływy toczonej przez różne frakcje polityczne. Problemy te oddziałują na postrzeganie odrębności i legitymizacji UE jako gwaranta bezpieczeństwa, stawiając jednocześnie znaczące znaki zapytania co do jej wartości dodanej dla państw członkowskich.

Z biurokratycznego punktu widzenia reakcje UE zostały ukształtowane przez jej aspiracje do bardziej kompleksowego, a ostatnio zintegrowanego podejścia do konfliktów i kryzysów. Pierwsze z nich miało na celu wielowymiarową reakcję poprzez spójne wykorzystanie wszystkich odpowiednich polityk i instrumentów pozostających w dyspozycji UE.

Podejście zintegrowane rozszerzyło powyższe ujęcie o następujące podejścia: (a) wielofazowe, działające na wszystkich etapach konfliktu lub kryzysu – od zapobiegania do pojednania i transformacji po zakończeniu konfliktu, (b) wielopoziomowe, działające od poziomu lokalnego do globalnego, (c) wielostronne, współpracujące z innymi krajami.

Zdaniem Alistaira J.K. Shepherd, autora książki *The EU Security Continuum. Blurring Internal and External Security*, UE powinna teraz wprowadzić zmianę w sposobie myślenia i praktykach, aby opracować konsekwentnie „połączone” podejście, oparte na „kulturze koordynacji” między podmiotami i instrumentami bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony zewnętrznej UE. W tym celu należy zająć się trzema kluczowymi kwestiami. Po pierwsze, państwa członkowskie muszą rozwinąć wolę polityczną, aby przezwyciężyć nie tylko swoją ciągłą wrażliwość na wykorzystywanie UE do wspierania krajowych polityk bezpieczeństwa, ale także niechęć do zapewnienia UE dodatkowych kompetencji, uprawnień decyzyjnych, informacji i zdolności do pełnego wdrożenia uzgodnionych polityk i działań. Po drugie, osobistości, instytucje i agencje UE powinny pokonać swój naturalny instynkt obrony „biurokratycznego terytorium” i skupiania się na własnych możliwościach instytucjonalnych, a zamiast tego zapewnić wspólne, wielonarodowe i wielowymiarowe podejście do bezpieczeństwa, do którego formalnie zobowiązały się jej państwa członkowskie, biorąc pod uwagę wartość dodaną wynikającą z możliwości korzystania z wiedzy specjalistycznej, zdolności i zasobów 27 państw. Po trzecie, trzeba, by UE wzmocniła swoją kompleksowość, aby spójnie i konsekwentnie wykorzystywać wszystkie dostępne jej instrumenty, a następnie wyjść poza tę koordynację w celu opracowania podejścia, które odpowiednio zintegrowałoby te zdolności, w tym cywilne.

W odniesieniu do wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, jak trafnie zauważa Autor, najbliższym wyzwaniem transgranicznym pod względem charakteru zagrożenia i reakcji UE jest terroryzm. Charakteryzuje się on wysokim stopniem rozmycia geograficznego, średnim lub wysokim stopniem rozmycia biurokratycznego oraz średnim poziomem rozmycia funkcjonalnego, ponieważ więcej instrumentów jest wykorzystywanych w UE i poza nią, ale nadal raczej oddzielnie. Bezpieczeństwo cybernetyczne pozostaje, co nie powinno dziwić, najbardziej transnarodowym wyzwaniem dla bezpieczeństwa. Pokazuje średni poziom biurokratycznego rozmycia w zakresie wysiłków na rzecz wzajemnych połączeń między instytucjami w UE i poza nią oraz z sektorem prywatnym, ale z nadal widoczną fragmentacją,

podczas gdy rozmycie funkcjonalne jest stosunkowo niskie, zwłaszcza że elementy cywilne i wojskowe pozostają oddzielone.

Obawy i debata na temat zarządzania bezpieczeństwem w UE koncentrują się na dwóch kluczowych obszarach. Pierwszy z nich to zakres, w jakim architektura instytucjonalna i ustalenia dotyczące zarządzania bezpieczeństwem państw wspólnoty dostosowały się do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa oraz kontinuum bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Drugi odnosi się do implikacji tych dostosowań instytucjonalnych i zarządczych dla odpowiedzialności, nadzoru i przejrzystości w kształtowaniu i wdrażaniu polityki bezpieczeństwa UE.

Praca A.J.K. Shepherd, pomimo miejscami zbyt obszernie prowadzonego wykładu, pozostaje interesująca i przydatna nie tylko dla znawców tematu, lecz także dla każdego czytelnika pragnącego poznać aktualny stan badań poświęconych szeroko pojętemu bezpieczeństwu.

