

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI
Poznań

WSPÓLCZESNE PROBLEMY WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (WPBiO UE)¹ jest przedmiotem licznych i bardzo różnorodnych opracowań czy analiz. Znaczną część spośród nich ma jednak przede wszystkim charakter deskryptywny, koncentrując się np. na ukazaniu genezy powyższego zagadnienia, jego głównych etapów, instytucji czy podstaw prawnych. Zbyt mało uwagi poświęca się natomiast m.in.: próbie systematyzacji elementów tworzących WPBiO, ukazaniu przyczyn problemów występujących w tym sektorze integracji, ich klasyfikacji czy zaprezentowaniu konsekwencji takiego stanu rzeczy. Kwestie te uczyniono przedmiotem poniższych rozważań.

PRÓBY SYSTEMATYZACJI ELEMENTÓW SKŁADOWYCH WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

WPBiO UE można rozpatrywać na wiele różnych sposobów. Ciekawą formę jej prezentacji przedstawiła Irma Słomczyńska, która wyróżniła trzy główne elementy związane z funkcjonowaniem polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej². Są to uwarunkowania: podsystemowe, środowiskowe oraz systemowe. Pierwsze z nich dotyczą specyfiki interesów związanych z bezpieczeństwem poszczególnych państw UE. Można je rozpatrywać w trzech kategoriach, takich jak interesy identyczne, sprzeczne oraz komplementarne. Mają one charakter podsystemowy,

¹ Wcześniej stosowano inne nazwy np. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. W traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy czy w traktacie lizbońskim stosuje się termin „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”.

² I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 19.

ponieważ są następstwem polityki poszczególnych państw członkowskich. Druga grupa uwarunkowań (środowiskowych) obejmuje całokształt relacji zachodzących pomiędzy Unią Europejską a innymi podmiotami międzynarodowymi (zarówno państwami, jak i organizacjami) „funkcjonującymi na płaszczyźnie bezpieczeństwa”³. Powyższe uwarunkowania obejmują również kwestie związane z istotą oraz specyfiką podmiotowości Unii w międzynarodowym systemie politycznym. Z kolei trzecia płaszczyzna (wymiar systemowy) grupuje obowiązujące obecnie unijne regulacje prawne, decyzje podjęte podczas szczytów UE oraz decyzje poszczególnych państw, dotyczące polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

Inny sposób systematyzacji polityki bezpieczeństwa i obrony UE przedstawiła Beata Przybylska-Maszner⁴ odwołując się do kryterium chronologicznego i wyróżniając dwa główne aspekty. Pierwszy – szerszy, obejmuje proces zapoczątkowany po II wojnie światowej, a związany z próbami tworzenia zrębów systemu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Drugi, znacznie węższy, sprowadza się do wydarzeń, które nastąpiły w analizowanej płaszczyźnie od 1998 r., kiedy to zaobserwować można „początki wyodrębniania” Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Proces ten związany był m.in. z deklaracją brytyjską zaprezentowaną podczas nieformalnego spotkania szefów rządów i państw członkowskich UE w Pörtschach⁵ czy francusko-brytyjskiego spotkania w Saint-Malo⁶, podczas którego podkreślono konieczność posiadania przez Unię Europejską zdolności do podejmowania samodzielnych działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Zaznaczając przy tym, że kształtowanie europejskich zdolności obronnych nie może prowadzić do dublowania zadań czy zdolności *NATO*.

Z kolei Costanza Musu stoi na stanowisku, iż politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej należy rozpatrywać opierając się na dwóch grupach zmiennych o charakterze egzogenicznym i endogenicznym. Pierwsza grupa dotyczy presji płynącej ze strony środowiska międzynarodowego pod adresem Unii Europejskiej, aby działała ona w sposób kolektywny i skoordynowany. Wynika to z roli oraz rosnącego znaczenia Unii na arenie międzynarodowej i jej oddziaływania np. na gospodarkę globalną. Druga grupa zmiennych dotyczy natomiast podobieństw i różnic w definiowaniu interesów oraz priorytetów przez poszczególne państwa

³ *Ibidem*. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy płaszczyzna środowiskowa obejmuje także relacje zachodzące pomiędzy UE a innymi podmiotami np. prywatnymi koncernami zajmującymi się produkcją uzbrojenia?

⁴ B. Przybylska-Maszner, A. Potyrała, *Leksykon integracji europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Poznań 2009, s. 35.

⁵ Szczyt w Pörtschach (24-25 października 1998 r.). www.consilium.europa.eu (10.08.2012).

⁶ Spotkanie w Saint-Malo (3-4 grudnia 1998 r.). Podpisanie dokumentu (Deklaracja w sprawie obrony europejskiej 1998 – Deklaracja z Saint-Malo) uznaje się za punkt zwrotny w budowaniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. B. Przybylska-Maszner, A. Potyrała, *op. cit.*, s. 23.

członkowskie, a także funkcjonowania wspólnych instytucji unijnych odpowiedzialnych za implementację polityki bezpieczeństwa⁷.

Interesującym sposobem analizowania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest także jej interpretowanie uwzględniające różne szkoły czy nurty badawcze zajmujące się problematyką bezpieczeństwa. Na przykład w ujęciu realistycznym kluczowym elementem WPBiO jest kwestia bezpieczeństwa państwa i jego współpracy w tym zakresie na arenie międzynarodowej. Powyższe aspekty w sposób zróżnicowany opisywane są przez poszczególne nurty funkcjonujące w obrębie realizmu, takie jak choćby realizm neoklasyczny, ofensywny czy defensywny⁸. Dużą różnorodność stanowisk zaobserwować można także w przypadku teorii liberalnych. Na przykład liberalizm międzyrządowy rozpatruje analizowane zagadnienie jako swoisty „przetarg” pomiędzy państwami członkowskimi UE, w którym kluczową rolę odgrywają wewnętrzne grupy interesów. Z kolei instytucjonalizm podkreśla oddziaływanie Unii Europejskiej na politykę zagraniczną oraz bezpieczeństwo państw członkowskich, w tym w szczególności państw mniejszych⁹. W ujęciu konstruktywistycznym bardzo mocno uwypukla się natomiast fakt, że polityka bezpieczeństwa i obrony UE zmienia tożsamość oraz interesy państw w niej uczestniczących. Jej zasadnicze komponenty to m.in. socjalizacja państwa, tzw. wspólnotowy punkt widzenia czy czynniki kulturowe kształtujące politykę bezpieczeństwa danego państwa¹⁰.

Jednym z najnowszych sposobów systematyzacji Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest jej postrzeganie w trzech wymiarach jako:

- A) ideę;
- B) działania, które doprowadziły do powstawania WPBiO;
- C) funkcjonowanie WPBiO.

Pierwszy wymiar (A) dotyczy idei integracji państw europejskich realizowanej już nie tylko na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej czy politycznej, ale także w sferze militarnej. Drugi (B) obejmuje całokształt działań zainicjowanych po II wojnie światowej, które doprowadziły do utworzenia WPBiO. Z kolei trzeci wymiar (C) to funkcjonowanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony uwzględniające jej cele, mechanizmy, instytucje, ewolucję itp.

⁷ C. Musu, *European Foreign Policy: A Collective Policy or a Policy of 'Converging Parallels'?*, „European Foreign Affairs Review” 2003, vol. 8, no. 1, s. 37-40.

⁸ Zob. np. S. Rynning, *Realism and the Common Security and Defence Policy*, „Journal of Common Market” 2011, nr 1, s. 24-32; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 131-132.

⁹ Szerzej zob. np. J. Czaputowicz, *op. cit.*, s. 150-152; A. Wivel, *The Security Actor*, „Journal of Common Market Studies” 2005, nr 2.

¹⁰ Zob. np. R. Ginsberg, S. Penksa, *The European Union in Global Security. The Politics of Impact*, New York 2012.

Wykres 1

*Trzy wymiary Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*¹¹

A. Idea współpracy funkcjonująca od dawna, cały czas wdrażana, analizowana i modyfikowana (brak konkretnych ram czasowych – jest to przedział otwarty).

(.....)

B. Zakończone działania, które doprowadziły do powstania WPBiO (wyznaczone ramy czasowe – jest to przedział zamknięty).

[.....]

C. Funkcjonowanie WPBiO (wyznaczone ramy czasowe dotyczące początku WPBiO, brak jednak ram końcowych – jest to przedział lewostronnie otwarty).

(.....)

Źródło: Opracowanie własne.

Rozpatrywane zagadnienie może być analizowane w znacznie szerszym kontekście z uwzględnieniem wielu innych modeli koncepcji czy nurtów. Wymaga to jednak odrębnego i znacznie szerszego opracowania¹².

PRZYCZYNY PROBLEMÓW WYSTĘPUJĄCYCH OBECNIE W OBRĘBIE WPBiO
I ICH SYSTEMATYZACJA

WPBiO w obecnym kształcie jest różnie oceniana. Oprócz jej sukcesów (do których zaliczyć można choćby: operacje Atalanta czy Artemis, Europejską strategię bezpieczeństwa itp.) wskazać należy także na liczne występujące w tym zakresie problemy oraz mankamenty. Kwestią szczególnie ważną jest próba ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy. Obejmują one wiele bardzo zróżnicowanych determinatów i są różnie systematyzowane. Na przykład w opinii Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego można je podzielić na dwie podstawowe kategorie: przeszkody moralno-prawne oraz materialne. Do pierwszej grupy czynników zaliczono:

- Brak przywództwa politycznego, które byłoby zdolne przeforsować na forum UE kluczowe decyzje dotyczące skutecznej realizacji WPBiO.
- Zróżnicowania narodowych priorytetów bezpieczeństwa państw członkowskich Unii, które są determinowane m.in. ich historią i położeniem geograficznym.

¹¹ Zastosowano symbole matematyczne (.....) – przedział otwarty; [.....] – przedział zamknięty; [.....) – przedział lewostronnie zamknięty itp.

¹² Zob np. W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012.

– Brak etosu europejskiego przejawiający się choćby w fakcie, że nie istnieje jednolity politycznie naród europejski mogący stworzyć fundament dla ewentualnego wysiłku zbrojnego Unii Europejskiej w ramach WPBiO. Powoduje to, iż pod znakiem zapytania „postawić należy solidarność państw Unii w przypadku wystąpienia poważnych” problemów w zakresie bezpieczeństwa¹³.

Druga grupa czynników związana jest natomiast z brakiem możliwości zwiększenia wydatków na cele wojskowe, co dodatkowo zostało jeszcze pogłębione przez kryzys finansowy i brak społecznego poparcia dla tej idei. Stan ten powoduje ograniczenie środków na działania logistyczne, zakup sprzętu czy przeszkolenie żołnierzy¹⁴.

Innym sposobem klasyfikacji problemów występujących w obrębie WPBiO jest odwołanie się do systematyzacji zaproponowanej przez Zbigniewa Brzezińskiego i przeniesienie spostrzeżeń dotyczących źródeł występujących trudności z realiów amerykańskich na grunt europejski. Z. Brzeziński podzielił je na dwie podstawowe grupy. Pierwsza to tzw. problemy twarde, czyli bardziej podatne na zmiany za pomocą konkretnych działań rządowych lub ponadrządowych. Druga kategoria obejmuje natomiast mankamenty, których przewyciężanie wymaga zmiany podstaw. Obie grupy problemów są od siebie zależne opierając się np. na determinantach: politycznych, gospodarczych, społecznych czy mentalnych¹⁵.

Z kolei przedstawiona przez autora tekstu klasyfikacja dzieli źródła obecnych problemów WPBiO na trzy główne kategorie:

A. Przyczyny wewnętrzne związane z sytuacją występującą w obrębie Unii Europejskiej (np. spory kompetencyjne, rozbieżność interesów, biurokratyzacja itp.) oraz w jej państwach członkowskich (choćby problemy finansowe czy brak odpowiednio przygotowanego personelu).

B. Przyczyny zewnętrzne wynikające z sytuacji na arenie międzynarodowej (np. wielość oraz eskalacja nowych punktów zapalnych występujących w różnych częściach globu a rzutujących na politykę UE).

C. Przyczyny zespolone, gdzie przeplatają się czynniki zaliczane do dwóch wcześniej zaprezentowanych kategorii (np. kryzys finansowy mający zarówno implikacje globalne, jak i europejskie albo spory przebiegające na linii UE-NATO szczególnie złożone ze względu na fakt członkostwa niektórych państw zarówno w NATO, jak i UE).

W sposób graficzny trzy powyższe grupy przyczyn ukazać można przy pomocy osi A, B i C, gdzie źródła wewnętrzne to oś A, źródła zewnętrzne to oś B,

¹³ W sposób bardzo zdecydowany pogląd taki wyraził np. G. Friedman kierując pod adresem Polski słowa w których „ostrzega przed Rosją i Niemcami wskazując jednocześnie, że nie powinniśmy w przypadku” poważnych problemów liczyć na UE czy NATO, zob. *Nim zapuka sąsiad*, „Forum” 15-21.10. 2012.

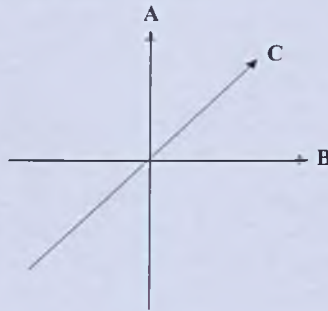
¹⁴ P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012, s. 292-295.

¹⁵ Z. Brzeziński, *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Warszawa b.r., s. 93 i n.

a zespolone – oś C. Graficznie oś C jest usytuowana pośrodku wykresu (pomiędzy osią A i B) co ma obrazować fakt, że niejednokrotnie zespala ona elementy zaliczane do kategorii A i B.

Wykres 2

Trzy kategorie przyczyn problemów występujących w obrębie EPBiO



Źródło: Opracowanie własne.

Ad. A) Do pierwszej grupy (przyczyny zewnętrzne) zaliczyć można między innymi następujące determinanty:

– Czynnikiem zmniejszającym efektywność działań w zakresie WPBiO jest uzależnienie od konieczności uzyskania poparcia przez państw członkowskie. W sytuacji rozbieżności stanowisk może to wydłużyć lub całkowicie zniweczyć proces decyzyjny. Wielość państw członkowskich, różnorodność ich poglądów lub interesów powoduje, że przypadki takie nie są odosobnione¹⁶. Dobrym tego przejawem była w przeszłości postawa np. wobec: konfliktów w byłej Jugosławii, Iraku czy Libii, projektu tarczy antyrakietowej¹⁷, a obecnie choćby względem Syrii, Afganistanu i Iranu czy przyszłego kształtu WPBiO.

– W przypadku UE można mówić obecnie nie tylko o kryzysie finansowym czy ekonomicznym, ale słuszne jest również sformułowanie „Europa wielu kryzysów”¹⁸. Problemy dotyczą bowiem m.in.: strefy społecznej, instytucjonalnej, przywództwa politycznego, legitymizacji itp. Obejmując zatem swoim zasięgiem różne sektory integracji, w tym bezpieczeństwo i obronę. Na to wszystko nakłada się ponadto tzw. spór o wartości, kwestia wielokulturowości, eskalacja radykalizmów czy ożywienie ruchów społecznych przeciwnych integracji.

¹⁶ Na temat rozbieżności wśród państw członkowskich zob. np. I. Słomczyńska, *op. cit.*; B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008.

¹⁷ P. Turczyński, *Amerykańskie koncepcje tarczy antyrakietowej w Europie*, Warszawa 2012.

¹⁸ *Rocznik Strategiczny 2011/2012, Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2012, s. 49 i n.

– Wskazać należy ponadto na spadek zainteresowania problematyką bezpieczeństwa. Eskalacja problemów ekonomicznych oraz obniżenie poziomu poczucia zagrożenia (np. w kontekście terroryzmu) spowodowały, że zarówno wśród części elit politycznych, jak i opinii publicznej zaobserwować można mniejsze zainteresowanie sferą bezpieczeństwa i obronności. Towarzyszy temu spadek poparcia dla idei użycia siły czy angażowania się UE w sytuacje konfliktowe.

– Ważne są też spory o charakterze politycznym czy kompetencyjnym występujące pomiędzy poszczególnymi instytucjami lub państwami UE. Ukazuje to choćby dyskusja na temat utworzenia stałego dowództwa operacyjnego *OHQ* (*Operational Headquarters*) zainicjowana przez ministrów Francji, Niemiec i Polski. Ich propozycja spotkała się jednak z sprzeciwem ze strony W. Brytanii, która stała na stanowisku, że zwiększenie efektywności dowodzenia misjami UE powinno być realizowane nie na drodze powołania nowej instytucji lecz usprawnienia procedur. Spowodowało to ożywioną dyskusję z udziałem już nie tylko państw członkowskich, ale także unijnych instytucji¹⁹.

– Brak ożywionej debaty geopolitycznej czy geostrategicznej²⁰ na temat pozycji oraz roli UE w środowisku międzynarodowym. Towarzyszy temu wiele pytań i dylematów dotyczących np. kierunków czy koncepcji dalszego rozwoju Unii oraz sposobów rozwiązywania kluczowych problemów. Jednym z tego przejawów jest brak kompleksowej strategii polityki zagranicznej UE²¹ czy występujące cały czas rozbieżności wśród państw członkowskich na temat jej priorytetów, zakresu finansowania, sposobów realizacji itp. Stan ten, zważywszy wielość i złożoność problemów oraz dynamikę procesów zachodzących na arenie międzynarodowej, osłabia znacząco tak pozycję²², jak i wizerunek Unii.

– Brakuje również kompleksowych rozwiązań dotyczących niektórych aspektów funkcjonowania WPBiO. Za przykład posłużyć może zaangażowanie UE w zwalczanie piractwa u wybrzeży Somalii. Prowadzone w ramach misji Atalanta patrole morskie i lotnicze oraz odpowiednia koordynacja działań z siłami *NATO* okazały się w miarę efektywnym narzędziem odstraszania piractwa. Nie udało się jednak wypracować skutecznych rozwiązań prowadzących do eliminacji przyczyn tego problemu, czyli źródeł tamtejszego piractwa.

Inny przykład to fakt, iż w obrębie WPBiO nie uwzględniono niektórych ważkich kwestii, jak choćby obrony terytorialnej, która nadal pozostaje w gestii *NATO*. Zatem działania podejmowane w obrębie WPBiO nie obejmują polityki

¹⁹ *Rocznik Strategiczny 2011/2012. Przegląd sytuacji...*, s. 253-255.

²⁰ Ważne są także kwestie z zakresu np. geokononomii. Szerzej na ten temat zob. *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Warszawa 2012.

²¹ Na temat WPZiB zob. np. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

²² Na temat potęgi państwa i jej wyznaczników na arenie międzynarodowej zob. np. A. Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.

obronnej w pełnym tego słowa znaczeniu²³, a zdolności militarne UE uznać można za ograniczone.

– Wskazać należy ponadto na opóźnienia w realizacji przyjętych programów czy założeń oraz wyraźne przejawy stagnacji w wybranych sektorach WPBiO. Dobrym tego przykładem są kilkuletnie opóźnienia dotyczące systemu nawigacyjnego Galileo, problemy związane z funkcjonowaniem grup bojowych czy deregulacją rynku uzbrojenia²⁴. W przypadku systemu Galileo opóźnienia sięgają już kilku lat i mogą się jeszcze bardziej pogłębić w następstwie problemów finansowych. Co się tyczy grup bojowych to zakładano, że w pierwszej połowie 2012 r. będą dyżurować dwie grupy, w rzeczywistości dyżurowała jedna. Z kolei deregulacja rynku uzbrojenia miała skłonić rządy do organizowania otwartych przetargów na uzbrojenie, a tym samym poprawić efektywność funkcjonowania tego sektora, jednak część państw UE nie dokonała w wyznaczonym terminie (do sierpnia 2011 r.) transpozycji odpowiednich dyrektyw, albo opóźniła proces legislacyjny.

Nie zakończono również procesu kształtowania modelu reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Stan ten ze względu na: uwarunkowania prawne, polityczne, konflikty interesów, brak wystarczających środków finansowych, a także złożoność samego modelu (obejmującego zarówno działania polityczne, wojskowe, policyjne czy ekonomiczne) trwać będzie zapewne jeszcze długo, osłabiając skuteczność UE oraz utrudniając wykorzystanie tego narzędzia²⁵.

Przykładem stagnacji w zakresie WPBiO jest też impas rozpoczętej w 2010 r. dyskusji na temat uruchomienia uwzględnionej w traktacie lizbońskim stałej współpracy strukturalnej (*PESCO – Permanent Structured Cooperation*)²⁶.

– Koresponduje z tym długotrwałość wielu procesów decyzyjnych. Są one wydłużane m.in. w wyniku „niekończących” się konsultacji pomiędzy poszczególnymi państwami lub organami, albo na skutek złożonych procedur administracyjno-prawnych (np. długi proces formowania wielu misji unijnych). W sposób znaczący obniża to efektywność, a co za tym idzie także i wiarygodność Unii Europejskiej oraz prowadzonej przez nią polityki.

– W ocenie funkcjonowania WPBiO nie można pominąć także przeszkód natury *stricte* biurokratycznej. Odzwierciedla to choćby kasus utrudnień związanych z realizacją tzw. cywilnego celu operacyjnego i niewystarczającą liczbą ekspertów krajowych. Choć zostali oni zgłoszeni formalnie przez państwa człon-

²³ R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania*, w: *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Warszawa 2010, s. 144.

²⁴ M. Terlikowski, *Liberalizacja rynku produktów obronnych w UE*, „Materiały Studialne PISM” 2011, nr 15. Innym przykładem jest postulowana od kilku lat reforma mechanizmu Athena.

²⁵ Zob. np. *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*, red. J. Gryz, Toruń 2009.

²⁶ S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, „Egmont Papers” 2008, nr 20.

kowskie, to jednak przeszkody m.in. natury administracyjnej czy prawnej utrudniły ich działalność.

– Nieprzygotowanie oraz brak pełnego przekonania części państw i ich elit do tworzenia pogłębionych ponadnarodowych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa. Stan ten w połączeniu np. z ograniczonym wzajemnym zaufaniem czy przywiązaniem do własnej suwerenności narodowej może obniżyć skuteczność działań, co odzwierciedla m.in. niska efektywność tzw. inicjatywy gandawskiej.

– Za źródło słabości WPBiO można postrzegać także czynnik uznawany często za pozytywny aspekt w jej funkcjonowaniu. Chodzi o to, iż jedną z podstawowych reguł WPBiO jest zasada mówiąca, że działania UE na arenie międzynarodowej muszą być zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych czy decyzjami Rady Bezpieczeństwa. Z prawnego punktu widzenia jest to rozwiązanie prawidłowe. Jednak ze względów strategicznych zasada ta może ograniczać skuteczność UE, w tym np. w zakresie rozwiązywania konfliktów.

– Znaczenie interesów narodowych państw członkowskich²⁷. Zaobserwować to można choćby w wymiarze budżetowym, czego przejawem są m.in. przypadki braku konsultacji czy wymiany informacji pomiędzy państwami na temat przeprowadzonych lub planowanych redukcji wydatków w sektorze wojskowym. Innym tego przykładem jest „przywiązanie” niektórych państw do własnej niezależności w zakresie np. zakupu czy modernizacji uzbrojenia. Osłabia to nie tylko potencjał, ale także i spójność Unii.

Przypadki przedkładania przez poszczególne państwa UE własnych interesów nad interes wspólnotowy wynikają z różnorodnych przyczyn, takich jak choćby przedstawione w tabeli 1.

– Uwypuklić należy również tzw. czynnik ludzki. Przejawia się on i w tym, że w niektórych państwach członkowskich brakuje odpowiedniej liczby przygotowanego personelu, szczególnie do działań na arenie międzynarodowej. Zdarzają się ponadto przypadki korupcji lub braku profesjonalizmu tak wśród elit politycznych, jak i urzędników.

Zwraca się oprócz tego uwagę na ograniczone zasoby cywilne i wojskowe UE, które nie odpowiadają potrzebom WPBiO²⁸. Pomimo to – jak twierdzą krytycy – nie podjęto kluczowych prób rozwiązania tego problemu. Przeciwnie wystąpiła jego eskalacja m.in. w związku z oszczędnościami spowodowanymi kryzysem finansowym.

²⁷ Na temat znaczenia interesów narodowych w funkcjonowaniu UE zob. T. Grosse, *Rola interesów narodowych w polityce europejskiej: przykład dyskusji o Strategii „Europa 2020”*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 26.

²⁸ W ocenie niektórych ekspertów polem konfliktów może być też fakt, że najbliżsi współpracownicy wysokiego przedstawiciela pochodzą głównie z tzw. dużych państw członkowskich, natomiast komisarze reprezentują głównie państwa niewielkie – zob. *Rocznik Strategiczny 2010/2011, Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2011, s. 111.

Tabela 1

*Pięć kategorii sprzeczności interesów państw Unii Europejskiej
w kontekście problematyki bezpieczeństwa*

Kategoria pierwsza	Sprzeczne interesy wynikające z położenia geopolitycznego danego państwa członkowskiego UE.
Kategoria druga	Sprzeczne interesy wynikające z doświadczeń historycznych danego państwa członkowskiego UE.
Kategoria trzecia	Sprzeczne interesy wynikające z oceny i artykułowania koncepcji integracji w płaszczyźnie obronnej oraz roli relacji transatlantycznych.
Kategoria czwarta	Sprzeczne interesy wynikające z postrzegania bezpieczeństwa i jego kluczowych zagrożeń.
Kategoria piąta	Sprzeczne interesy wynikające z innych przesłanek, np.: czynników ekonomicznych, poglądów opinii publicznej, kultury strategicznej itp.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie – J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 224; I. Słomczyńska..., s. 37.

– W ocenie części specjalistów do problemów występujących w obrębie WPBiO mogła się też przyczynić implementacja postanowień traktatu lizbońskiego. Świadczy o tym choćby fakt, że odpowiedzialność za realizację tej sfery w dużym stopniu spada nie jak dotąd na państwo sprawujące prezydencję rotacyjną, ale na wysokiego przedstawiciela oraz kierowaną przez niego służbę²⁹. Jest to jednak stosunkowo nowy podmiot³⁰, który nie zdążył jeszcze w pełni wypracować wszystkich mechanizmów funkcjonowania. Co więcej, nadal przez część państw UE³¹ organ ten odbierany jest z „pewną dozą nieufności”.

– Nieufność niektórych państw członkowskich wobec funkcjonowania i ewolucji WPBiO. W opinii części ekspertów przejawem tego jest np. zacieśnianie współpracy brytyjsko-francuskiej (dwóch największych potęg wojskowych Unii)³²

²⁹ Na temat oceny współpracy pomiędzy państwem sprawującym przewodnictwo w Radzie UE a unijnymi decydentami w kontekście realizacji polityki zagranicznej UE zob. A. Gostyńska, D. Liszczyk, „Prezydencja wspomagająca” jako model funkcjonowania prezydencji rotacyjnej w zakresie działań zewnętrznych UE, „Biuletyn PISM” 2011, nr 56.

³⁰ Ocena funkcjonowania wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zob. D. Liszczyk, *Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiego przedstawiciela UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 16.

³¹ *Rocznik Strategiczny 2011/2012, Przegląd sytuacji...*, s. 248-249.

³² D. Jankowski, *Entente cordiale czy entente frugale? Francusko-brytyjskie porozumienie w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2010, nr 14, s. 26-28. Zob. też D. Liszczyk, *Aktualne podejście Francji do polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 6.

czy coraz częstsze sugestie, iż w niektórych przypadkach państwa te „zapominają” o wspólnych interesach europejskich. Może to prowadzić do dalszego osłabienia WPBiO, a nawet jej marginalizacji.

Jednym z najnowszych tego przejawów jest podpisanie 1 listopada 2012 r. dwóch nowych porozumień brytyjsko-francuskich. Wynika z nich, iż oba państwa będą np. prowadzić wspólnie badania nad bronią nuklearną, współdziałać w zakresie budowy okrętów podwodnych, wykorzystania samolotów cystern czy misji patrolowych lotniskowców³³. Ważnym elementem zawartych porozumień jest chęć utworzenia wspólnych sił ekspedycyjnych liczących około 5 tys. żołnierzy, które mogłyby być wykorzystywane w ramach mandatu *NATO*, UE, ONZ lub podczas operacji brytyjsko-francuskich. Pomimo faktu, że ważnym motywem zacieśniania współpracy jest szukanie oszczędności, to jednak można to interpretować także jako kolejny przykład narastania wątpliwości co do przyszłości europejskiej polityki obronnej. Tym bardziej iż towarzyszą temu dalsze zapowiedzi rozszerzenia współpracy przez dwa wspomniane państwa.

– Spór o „przywództwo” w Unii Europejskiej oraz narastający wokół niego kryzys. Czy w przyszłości rolę unijnego lidera ma odgrywać jedno państwo, a może dwa lub trzy? Jeśli tak, to w jakiej konfiguracji, na jakich zasadach i w jakim zakresie? Czy nadal aktualna jest koncepcja „twardego rdzenia” czy „dwóch prędkości” – a może odwołując się do pomysłu dwóch budżetów Unii (osobnego dla strefy euro i osobnego dla pozostałych państw) także i w sferze polityki zagranicznej oraz obrony planowana jest jakaś forma dualizmu?

Ad B) Druga kategoria – przyczyny zewnętrzne – obejmuje np. takie elementy, jak:

– Wielość zagrożeń występujących na arenie międzynarodowej. W sposób pośredni lub bezpośredni wpływają one na problematykę bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Mają zarówno wymiar geograficzny (dotyczą punktów zapalnych np.: Iran, Syria, Somalia, Korea Północna), jak i tematyczny (obejmują wyzwania związane m.in. z: terroryzmem, fundamentalizmem, separatyzmem, zbrojeniami konwencjonalnymi, bronią masowego rażenia, konfliktami etnicznymi, tzw. państwami upadłymi³⁴ itp.)³⁵. Lista tych zagrożeń, zarówno w ujęciu geograficznym, jak i tematycznym ulega ciągłej modyfikacji oraz dynamizacji, co jeszcze bardziej utrudnia planowanie i prowadzenie WPBiO³⁶.

³³ Po 2020 r. obie armie będą utrzymywać na morzu w gotowości bojowej jeden lotniskowiec (naprzemiennie brytyjski i francuski), który będzie obsługiwał lotnictwo partnera. W tym celu ustalono także ich dostosowanie do parametrów drugiej strony. T. Bielecki, *Londyn i Paryż uzbroją się razem*, „Gazeta Wyborcza” 02.11.2012.

³⁴ Szerzej zob. np. *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, red. R. Kłosowicz, A. Mania, Kraków 2011.

³⁵ Na temat istoty i ewolucji współczesnych zagrożeń zob. np. *Security Studies for the 21st Century*, eds. R. Schultz, R. Godson, G. Quester, Washington-London 2006; K. Booth, N. Wheeler, *The Security Dilemma. Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, New York 2008.

³⁶ Na temat zagrożeń i problemów zob. np.: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa*

Wyjątkowo trudnym problemem, nie tylko dla UE, jest podejmowanie działań wobec państw naruszających zasady demokratyczne, szczególnie jeśli mają one status mocarstwa. Jaki model postępowania wobec nich przyjąć: czy stosować daleko idący krytycyzm?, prowadzić dialog?, a może „balansować” pomiędzy powyższymi postawami? Żadne z tych rozwiązań nie jest optymalne. Żadne też nie gwarantuje osiągnięcia zamierzonych celów.

– Wzmoczona aktywność na arenie międzynarodowej takich podmiotów, jak choćby Federacja Rosyjska czy Chiny. Dotyczy ona różnych aspektów ich działalności poczynając od sfery ekonomicznej czy militarnej przez geopolitykę, a kończąc na szpiegostwie wojskowym czy technologicznym. Wymusza to podjęcie przez Unię Europejską działań przeciwstawnych, a co za tym idzie przeznaczenia dodatkowych sił i środków.

– Zmniejszenie zaangażowania wojskowego USA w Europie. W obecnych strategiach amerykańskich problem obronności Europy ustępuje miejsca dwóm innym regionom, takim jak obszar Azji i Pacyfiku oraz Bliskiego Wschodu. Korespondują z tym decyzje dotyczące zmniejszenia w latach 2012-2021 wydatków Departamentu Obrony USA o 487 mld dolarów. Możliwa jest jednak także dalsza ich redukcja. Ustawa o kontroli budżetu (*Budget Control Act*) z 2011 r. przewiduje bowiem sytuację, że jeśli Kongres do końca 2012 r. nie osiągnie porozumienia w sprawie redukcji deficytu o 1,2 bln dolarów do 2021 r., to amerykański budżet obronny zostanie zmniejszony w tym okresie o dalszych 500 mld dolarów³⁷. Oznacza to dla Unii Europejskiej konieczność przejścia od USA części zadań oraz zwiększonego partycypowania w kosztach m.in. funkcjonowania *NATO* czy inicjatyw *stricte* gwarantujących bezpieczeństwo w Europie.

Ad C) Trzecia grupa determinantów obejmuje czynniki zespolone uwzględniające zarówno aspekty wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

– Wspomniana uprzednio różnorodność wyzwań stojących przed Unią Europejską oraz duża dynamika zmian zachodzących na świecie powodują konieczność zaangażowania się Unii w wielu częściach globu i tym samym rozproszenie dostępnych środków. Przykładem tego mogą być misje realizowane w obrębie WPBiO, z których większość ma charakter cywilny³⁸ i cechuje je ograniczony zakres działania, jak choćby: *EU Police Mission (EUPM)* – Bośnia i Hercegowina,

europiejskiego. *Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004; P. Turczyński, *Bezpieczeństwo europejskie. Systemy – instytucje – funkcjonowanie*, Wrocław 2011; *Europejska strategia bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, Bruxelles 2009, www.consilium.europa.eu (13.10.2012).

³⁷ S. Daggett, P. Towell, *FY 2013 Defense Budget Request. Overview and Context, CRS Report for Congress*, 20.04.2012; *NATO's Sea of Trouble*, „The Economist” 30.02.2012.

³⁸ Zob.: *Misje cywilne Unii Europejskiej*, red. B. Przybylska-Maszner, Poznań 2010; CSDP EU Common Security and Defense Policy, <http://consilium.europa.eu>, J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO, UE*, „IZ Policy Papers” 2009, nr 3; *Rocznik Strategiczny 2011/2012. Przegląd sytuacji...*, s. 263-265.

EULEX – Kosowo, *EU Monitoring Mission (EUMM)* – Gruzja, *EU Border Assistance Mission (EUBAM)* – Mołdawia/Ukraina, *EUJUST Lex* – Irak, *EU Border Assistance Mission (EUBAM)* – Autonomia Palestyńska, *EUPOL* – Afganistan, *EUPOL* – Demokratyczna Republika Konga. Misje cywilne mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter, np.: misje policyjne UE, misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa UE, misje UE dotyczące państwa prawnego, misje wsparcia kontroli granicznej czy misje obserwacyjne UE³⁹. Ich szerokie spektrum wyraźnie pokazuje ogrom zadań stojących przed UE tylko w tym jednym sektorze integracji.

Z kolei operacje wojskowe cechuje jeszcze większe zaawansowanie logistyczne i związane z tym koszty. Odzwierciedla to np. misja: *ATALANTA* – Wybrzeże Somalii (budżet ponad 8 mln euro), *EUFOR* – Czad/Republika Środkowoafrykańska (budżet ponad 119 mln euro), *EUFOR* – Demokratyczna Republika Konga (budżet ponad 149 mln euro), *EUFOR – ALTHEA* – Bośnia i Hercegowina (budżet ponad 71 mln euro), *CONCORDIA* – była Jugosłowiańska Republika Jugosławii (budżet ponad 6 mln euro) czy szczególnie złożona i kosztowna operacja *EUFOR* – Libia.

– Kluczowym determinantem osłabiającym współcześnie działania w obrębie WPBiO jest kryzys finansowy⁴⁰ mający zarówno wymiar globalny, jak i *stricte* europejski (głównie unijny). W przypadku UE doprowadził on m.in. do spowolnienia gospodarczego, wzrostu bezrobocia czy spadku wpływów do budżetu. Mocno „zdestabilizowało” to budżety państw członkowskich UE. Dla przykładu w 2010 r. deficyt budżetowy (% PKB) Irlandii wynosił –14,7; Wielkiej Brytanii –12,9; Grecji –12,2; Hiszpanii – 10,1; Portugalii – 8,0; Włoch – 5,3⁴¹. Przełożyło się to bezpośrednio na spadek nakładów w sektorze obrony, w tym na zmniejszenie wydatków na modernizację czy długoletnie programy badawcze i rozwojowe. W 2010 r. Bułgaria ograniczyła swój budżet obronny o 40%, Czechy w latach 2009-2011 o 20%, Niemcy w latach 2010-2014 o 25%, Włochy w tym samym okresie o 10%, a Wielka Brytania o 7%. Łącznie w trzech ostatnich latach wydatki obronne państw UE zmniejszyły się o około 45 mld USD⁴². O skali tego zjawiska może też świadczyć fakt, iż np. w 2010 r. w USA przeznaczono na badania i rozwój w obrębie technologii wojskowych około 58 mld euro podczas, gdy w UE tylko 9 mld⁴³. Odczuł to silnie sektor przemysłowo-militarny, tak rządowy, jak i prywatny, zmniejszając zatrudnienie czy zaostrzając wzajemną rywalizację. Wpłynęło to

³⁹ B. Przybylska-Maszner, A. Potyrała, *op. cit.*, s. 133.

⁴⁰ A. Małkiewicz, *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*, Warszawa 2010; *Kryzys a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011.

⁴¹ V. Rossi, R. Delgado Aguilera, *No Painless Solution to Greece Debt Crisis*, Programmer Paper IE PP 2010/03, London 2010, 6.

⁴² T. Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, Center for European Reform, London 2011.

⁴³ Europe and United States Defence Expenditure in 2010, www.eda.europa.eu (3.10.2012).

Tabela 2

Porównanie nakładów na obronę USA i UE w latach 2009-2010

Nakłady na obronę	2009		2010		% zmiany 2009-2010	
	UE	USA	UE	USA	UE	USA
Łącznie (mld euro)	194	471	194	520	0%	10,4%
Jako % PKB	1,7%	4,6%	1,6%	4,8%	-4,1%	3,0%
Jako % łącznych wydatków rządowych	3,3%	11,1%	3,2%	11,2%	-3,3%	1,3%
Per capita (w euro)	392	1533	390	1676	-0,4%	9,3%

Źródło: *Europe and United States Defence Expenditure in 2010*, European Defence Agency 12.01.2012.

także na państwa członkowskie UE, ich priorytety oraz wzajemne relacje, jak również wielkość przeznaczanych środków.

– Istotnym wyzwaniem w tej płaszczyźnie są stosunki zachodzące w trójkącie geopolitycznym Unia Europejska – NATO – USA. Analizując politykę zagraniczną tak UE, jak i jej poszczególnych państw członkowskich zaobserwować można nie tylko rozbieżności lansowanych rozwiązań, koncepcji czy partykularnych interesów, ale także – co szczególnie ważne w przypadku EPBiO – obawy części członków przed np. tzw. militaryzacją Unii Europejskiej czy „konfliktem interesów” z NATO wynikającym m.in. z dublowania zadań lub działań⁴⁴.

Przykładem rozbieżności jest choćby: ocena sytuacji w Iraku, Afganistanie czy Syrii, napięcia cypryjsko-tureckie, kwestia tarczy antyrakietowej i wiele innych zagadnień⁴⁵. Dodatkowo wskazać należy na fakt, że obecnie UE koncentruje swoje wysiłki głównie na zwalczaniu kryzysu finansowego, a z kolei NATO na sytuacji w Afganistanie.

Powyższe zestawienie obejmuje tylko wybrane czynniki, które w większym lub mniejszym stopniu rzutują na problemy występujące w obrębie WPBiO. Ich pełna lista jest o wiele szersza i wymaga odrębnego, bardziej rozbudowanego opracowania. Ponadto podkreślić należy, że część ze wskazanych przyczyn wzajemnie się uzupełnia lub też wynika jedna z drugiej, powodując możliwość zmiany ich systematyzacji.

⁴⁴ P. Natkański, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004; P. Turczyński, *Bezpieczeństwo...*; A. Demkowicz, *Integracja Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Od EWO do WEPBiO*, Toruń 2007; M. Soja, *Stosunki UE-NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2011.

⁴⁵ Na temat stosunków transatlantycznych i ich oceny zob. np. J. Kiwerska, *Wydarzenia w Afryce Północnej i układ transatlantyczny*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2011, nr 64.

WNIOSKI KOŃCOWE

A. Wielość i różnorodność zagadnień zaliczanych do EPBiO oraz złożoność towarzyszących im problemów skłania do ponownego, a co ważniejsze kompleksowego rozpatrzenia tych kwestii. Przejawem tego może być choćby wypracowanie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej czy przyjęcie tzw. białej księgi w zakresie obronności. Powyższe działania muszą być oparte m.in. na precyzyjnym i długoterminowym określeniu celów, wskazaniu odpowiednich środków, uruchomieniu stosownych mechanizmów, a ponadto wypracowaniu przez wszystkie państwa członkowskie konsensusu, który wzmocni politycznie, logistycznie, finansowo czy wizerunkowo UE oraz prowadzoną przez nią politykę w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Bez podjęcia powyższych inicjatyw trudno oczekiwać zwiększonej efektywności Unii.

Unia Europejska, chcąc odgrywać ważną rolę na arenie międzynarodowej, musi posiadać nie tylko znaczący potencjał ekonomiczny, technologiczny czy polityczny, ale także i militarny. Konieczność prowadzenia działań zmierzających w tym właśnie kierunku podkreślono m.in. w sprawozdaniu J. Solany z 2008 r. oceniającym realizację europejskiej strategii bezpieczeństwa: „Abyśmy mogli wykorzystać swój potencjał musimy jeszcze bardziej zwiększyć nasze zdolności, być jeszcze bardziej spójni i bardziej aktywni”⁴⁶. W przeciwnym razie zastój w obrębie WPBiO będzie się pogłębiać, a brak skutecznych działań dyplomatycznych, tak jak miało to miejsce choćby względem Syrii, będzie swoistą normą.

B. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej pełni różne funkcje. Są one realizowane w zróżnicowanym stopniu za pomocą wielu środków. W sposób graficzny najważniejsze funkcje przypisywane WPBiO prezentuje wykres 3.

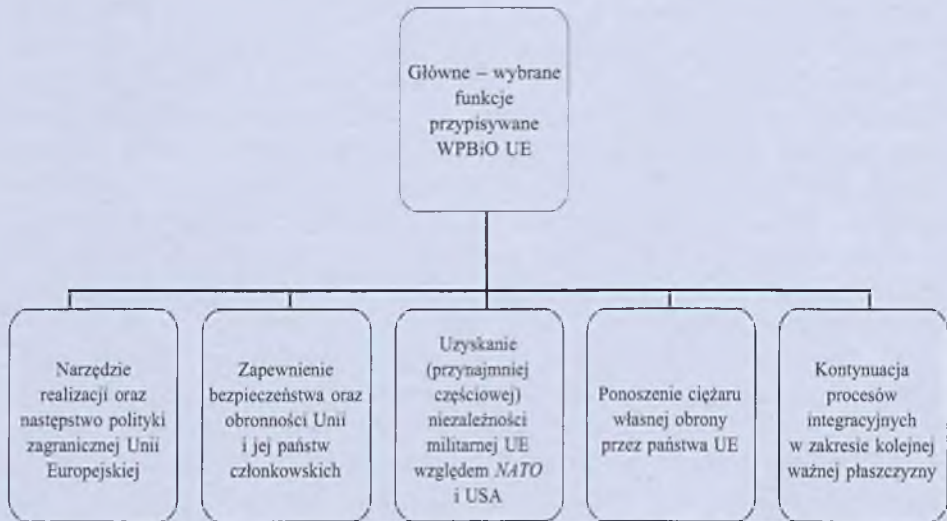
Praktycznie we wszystkich wskazanych powyżej płaszczyznach funkcje przypisywane WPBiO nie są realizowane w stopniu wystarczającym, powodując występowanie bardzo poważnych rozbieżności pomiędzy założeniami teoretycznymi a ich rzeczywistą realizacją.

C. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać wśród wielu zróżnicowanych, a przytoczonych w tekście czynników. Na szczególne podkreślenie zasługują następujące determinanty: rozbieżności stanowisk i interesów państw członkowskich, problemy finansowe (w tym cięcia budżetowe) i trwający cały czas kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej, brak zdecydowanej woli politycznej odnośnie do reformowania i ożywienia współpracy w analizowanym sektorze, a także mechanizm określany mianem tzw. braku świadomości istnienia wspólnego wroga. Świadomość ta „wygasła” wraz z końcem zimnej wojny, a później ponownie wraz z „wyciszeniem” się obaw dotyczących zagrożenia ze strony fundamentalistów

⁴⁶ *Europejska...*, s. 9.

Wykres 3

Główne – wybrane funkcje dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne.

islamskich⁴⁷, np. zamachy w Nowym Jorku, Madrycie czy Londynie. Świadomość ta powinna być jednak ponownie kształtowana choćby ze względu na zagrożenia dla Unii Europejskiej pochodzące ze strony państw upadłych, które mogą generować lub eskalować zjawiska takie, jak np.: fundamentalizm, terroryzm, masowe migracje, czystki etniczne itp. Podsumowując, podkreślić należy, że Unia Europejska ma strategiczne interesy w demokratyzacji oraz stabilizacji sytuacji nie tylko na Bałkanach czy Kaukazie, ale także (a może przede wszystkim) na Bliskim Wschodzie czy w Afryce Północnej.

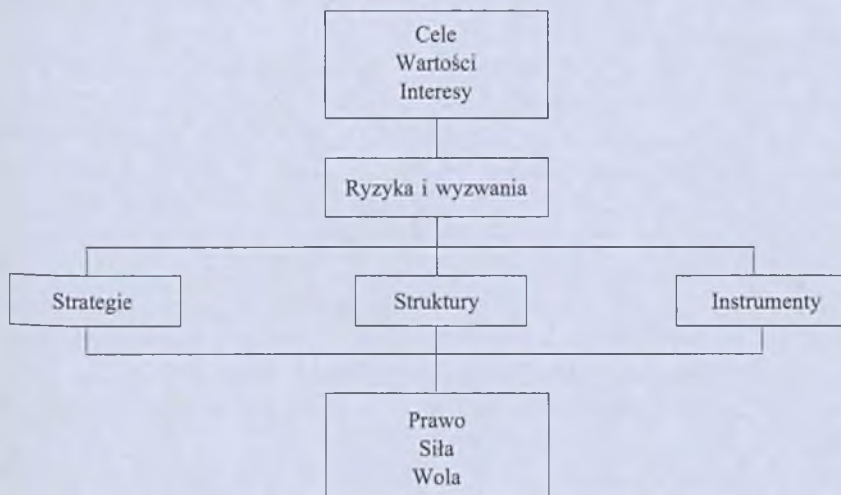
D. W ujęciu teoretycznym politykę bezpieczeństwa można postrzegać jako sumę sześciu elementów składowych oraz zachodzących pomiędzy nimi różnych interakcji. Elementy te obejmują: określone cele, wartości i interesy; wyzwania i towarzyszące im ryzyko; rozpatrywane struktury; strategie działania; wykorzystywane instrumenty oraz stosowanie prawa, siły czy wola działania (wykres 4).

Analizując politykę bezpieczeństwa UE z wykorzystaniem powyższego modelu stwierdzić można, iż w każdym z jego elementów składowych występują obecnie większe lub mniejsze problemy czy perturbacje. Dotyczy to zarówno struktury, strategii czy instrumentów polityki bezpieczeństwa, jak i długofalowego określania

⁴⁷ Szerzej na temat współczesnego zagrożenia terroryzmem zob. np. R. Jackson, L. Jarvis, J. Gunning, M. Smyth, *Terrorism. A Critical Introduction*, London 2011 czy S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie – przejawy – przyczyny*, Poznań 2013.

Wykres 4

Elementy składowe polityki bezpieczeństwa



Źródło: D. Wellershoff, *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999, s. 21.

celów, konfliktu interesów, sporów wokół interpretacji prawa, stosowania siły, braku woli działania itp. Konkludując wskazać zatem można, iż w różnym stopniu „zakłócone” są wszystkie lub prawie wszystkie elementy polityki bezpieczeństwa Unii. W związku z tym system ten nie może funkcjonować w pełni efektywnie.

E. Coraz częściej zaobserwować można występowanie nie tylko w obrębie *NATO*, ale także WPBiO tzw. zjawiska dwóch prędkości, ukazującego różny stopień zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w funkcjonowanie powyższych instytucji. Zwraca na to uwagę choćby sekretarz generalny *NATO* Anders Fogh Rasmussen stwierdzając, że europejscy członkowie Sojuszu ponoszą obecnie tylko 20% wydatków obronnych *NATO*, co pociąga za sobą wiele różnych konsekwencji. Jego zdaniem do najważniejszych spośród nich zaliczyć można⁴⁸:

– Unia Europejska traci zdolność uczestniczenia w międzynarodowych operacjach kryzysowych, co wynika m.in. z ograniczenia możliwości wojskowych np. w lotnictwie, wywiadzie czy logistyce. Jednym z najnowszych tego przejawów była operacja w Libii, gdzie Unia potrzebowała wsparcia ze strony Stanów Zjednoczonych.

– Będzie to prowadzić do spadku znaczenia UE na arenie międzynarodowej. Tę swoistą lukę geopolityczną wypełnić mogą inne podmioty np. Chiny, Indie czy

⁴⁸ Szef *NATO* dla „Gazety”. *Europa może przestać się liczyć*, rozmowa T. Bieleckiego, „Gazeta Wyborcza” 29.06.2011.

Brazylia. W konsekwencji USA mogą położyć większy nacisk na relacje z nimi kosztem Unii Europejskiej osłabiając stosunki transatlantyckie.

– Stan ten może również wzmocnić naciski amerykańskiej opinii publicznej sprzeciwiającej się coraz częściej płaceniu z własnych podatków na rzecz europejskiego bezpieczeństwa.

W podobnym tonie były utrzymane wypowiedzi Roberta Gatesa byłego amerykańskiego sekretarza obrony, który niejednokrotnie podkreślał, iż USA są poważnie zaniepokojone redukcją europejskich wydatków na obronność. Konsekwencje takiego stanu rzeczy można było zaobserwować m.in. podczas operacji w Libii, kiedy to już po kilkunastu tygodniach części europejskich sojuszników zaczęło brakować amunicji, Amerykanie musieli wysłać dodatkowy personel powietrzny, a w działaniach bojowych brało udział tylko osiem państw członkowskich Sojuszu. Zabrakło zatem w przypadku partnerów europejskich nie tylko odpowiednich środków, ale również woli politycznej. Przedmiotem krytyki stało się też europejskie zaangażowanie podczas operacji w Afganistanie czy wielkość wydatków finansowych przeznaczanych na politykę obronną *NATO* (w jego ocenie USA ponoszą łącznie ponad 75% wszystkich kosztów)⁴⁹.

Dysproporcje pomiędzy USA i UE dotyczące różnych aspektów militarnego zaangażowania odzwierciedla poniższa tabela.

Tabela 3

Struktura nakładów na obronę USA i UE w latach 2009-2010 w mld euro

Struktura nakładów na obronę	2009		2010		% zmiany 2009-2010	
	UE	USA	UE	USA	UE	USA
Personel	98	148	99	166	0,3%	12,2%
Operacje i koszty utrzymania	40,9	140	42,9	155	4,8%	10,7%
Inwestycje	44,2	149	44,1	159	-0,1%	6,4%
Inne	10,5	33	7,9	39	-24,8%	18,9%

Źródło: *Europe and United States Defence Expenditure in 2010*, European Defence Agency 12.01.2012.

F. Za ważne uznać należy inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, takie jak choćby utworzenie Weimarskiej Grupy Bojowej złożonej z żołnierzy Polski, Francji i Niemiec, która rozpocznie działalność od 1 stycznia 2013 r. i będzie wykorzystywana podczas misji pokojowych realizowanych na zlecenie Rady Unii Europejskiej.

⁴⁹ Zob. np. R. Gates, *NATO Has Become Two-tiered Alliance*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx> (15.11.2012).

Innym tego przejawem było oświadczenie złożone w listopadzie 2012 r. podczas spotkania tzw. Trójkąta Weimarskiego plus obejmującego: Polskę, Francję, Niemcy oraz Włochy i Hiszpanię. Państwa te wezwały do prowadzenia „ambitnej” polityki obronnej Unii Europejskiej oraz do większego zaangażowania się Unii w kwestie bezpieczeństwa poza jej granicami⁵⁰. Przedstawiciele Trójkąta Weimarskiego plus zapowiedzieli ponadto podejmowanie dalszych działań na rzecz ożywienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Powyższe inicjatywy uznać można jednak jedynie za preludeum do znacznie szerszego, rzeczywistego a nie deklaratywnego, reformowania WPBiO. Będą one rzutować nie tylko na bezpieczeństwo Polski⁵¹ czy innych państw członkowskich, ale i całej Unii Europejskiej. Podkreślił to choćby Stanisław Koziej szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego podczas konferencji dotyczącej nowej strategii bezpieczeństwa UE, która odbyła się w Warszawie w październiku 2012 r. Stwierdził, że nowa strategia bezpieczeństwa powinna powstać z uwzględnieniem interesów narodowych i wskazaniem interesów wspólnych dla wszystkich członków Unii precyzując ponadto relacje zachodzące na linii UE – NATO. Należy tego dokonać w dwóch etapach. Pierwszy z nich to strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego każdego państwa członkowskiego, na podstawie którego określić trzeba jego interesy i cele strategiczne. Drugi etap to z kolei przegląd bezpieczeństwa całej Unii celem określenia wspólnych interesów będących podstawą nowej strategii⁵².

G. Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej można rozpatrywać w skali mikro i makro. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, kiedy Unia koncentruje swoje działania w zakresie bezpieczeństwa i obrony przede wszystkim na państwach członkowskich, nie poświęcając zbyt wiele uwagi innym podmiotom. W sytuacji jednak, gdy oprócz własnego bezpieczeństwa celem UE jest chęć odgrywania ważnej roli na arenie międzynarodowej, zaangażowanie na rzecz światowego bezpieczeństwa czy aktywna próba niwelowania kluczowych punktów zapalnych, to wtedy mamy do czynienia z perspektywą makro. W tym jednak przypadku Unia musi być gotowa na efektywne realizowanie działań o dużo wyższym stopniu trudności. Będzie to wymagać znacznie większych sił i środków oraz poniesienia towarzyszącego temu ryzyka.

⁵⁰ S. Łucyk, *Trójkąt za większym udziałem UE ws. bezpieczeństwa poza Unią*, „Gazeta Wyborcza” 15.11.2012.

⁵¹ Zob. np. B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004; *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku – wyzwania i strategię*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006; *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego: rola, struktura, procedury*, Raport Instytutu Bezpieczeństwa Krajowego WSZP, Warszawa 2009; *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejkszner, Warszawa 2013.

⁵² *Koziej o strategii bezpieczeństwa UE: uwzględnić interesy narodowe*, „Gazeta Wyborcza” 18.10.2012.

Bycie tzw. graczem światowym oznacza, że dany podmiot nie tylko ma odpowiedni potencjał, aby pełnić taką rolę, jest świadomy wynikających z tego konsekwencji (praw i obowiązków), chce ją podjąć i ma też określoną koncepcję jak tego dokonać. Nasuwa się przy tym ważne pytanie – w jakim stopniu wymienione elementy cechują obecnie Unię Europejską? Wątpliwości tych nie rozwieją zapewne ani pojedyncze deklaracje, ani spektakularne gesty, jak choćby przyznanie Unii Europejskiej pokojowej Nagrody Nobla...

Opracowanie przygotowane w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr NN 116453540 „USA – Europa. Wyzwania, trendy, perspektywy”, realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2011-2013

ABSTRACT

Common Security and Defense Policy of the European Union (EU CSDP) has been the subject of numerous and diverse publications. However, they are largely descriptive rather than analytic, focusing on e.g. highlighting the origin of the above mentioned issue, its main stages, institutions or legal grounds. Too little attention is paid to, among others, such matters as: an attempt to systematize the constitutive elements of CSDP, depiction of the causes of problems occurring in this sector of integration, their classification or the presentation of consequences of such a state of things. These issues are considered in the present essay.