

Marcin Lason

IMPLIKACJE KRYZYSU STREFY EURO DLA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

Wprowadzenie

Kryzys finansowy jest tematem wielu badań, podejmowanych już od chwili jego wybuchu, a zintensyfikowanych w związku z koncentracją negatywnych zjawisk w państwach strefy euro. Kryzys zadłużeniowy, który dotknął szczególnie południowe kraje strefy euro, nie jest bowiem tylko problemem gospodarczym. Jego konsekwencje wykraczają daleko poza ten aspekt – nieprzypadkowo pod znakiem zapytania postawiono proces dalszej integracji, a niektórzy zaczęli wieszczyć nie tylko rozpad strefy euro, ale i samej Unii Europejskiej. W ten sposób otwarte pozostają pytania o polityczną przyszłość Unii i tych jej członków, w których kryzys przyczynił się do zmiany rządów i prowadzonej przez nie polityki. Ma ona swoje odbicie także w zakresie współpracy na rzecz bezpieczeństwa państw członkowskich. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony może szczególnie silnie odczuć skutki kryzysu, gdyż nawet bez niego państwom członkowskim trudno było przeznaczać wysokie nakłady na siły zbrojne i funkcjonowanie tej polityki.

Zamierzeniem autora jest ukazanie wpływu kryzysu zadłużeniowego strefy euro na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE, zarówno w zakresie wydatków wojskowych, jak i w wymiarze instytucjonalnym, szczególnie w kontekście konieczności utrzymania odpowiedniej pozycji Unii Europejskiej w ewoluującym systemie międzynarodowym. Europa tracąca na znaczeniu może nie mieć innego wyjścia, jak zintensyfikować integrację, by móc występować jako globalny, liczący

się gracz. Ze względu na zakres problematyki, autor skoncentrował się na przykładach ilustrujących istniejące problemy i wyzwania stojące przed WPBiO UE.

Temat ten nie doczekał się jeszcze wielu opracowań naukowych. Dostępne są tylko nieliczne analizy i artykuły naukowe, które wycinkowo odnoszą się do tej problematyki. Spośród szerszych opracowań warto przywołać analizę przygotowaną dla Parlamentu Europejskiego przez C. Möllinga i S. C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence* (Brussels 2011). Dlatego rozważania autora oparte zostały przede wszystkim na różnego rodzaju źródłach, w szczególności danych publikowanych przez Europejską Agencję Obrony (European Defence Agency – EDA), Departament Obrony USA (United States Department of Defence) i wybrane dokumenty Unii Europejskiej.

Kryzys a nakłady na siły zbrojne państw strefy euro

Niezależnie od zapisów traktatowych, o których będzie jeszcze mowa, nie ulega wątpliwości, że o realnych zdolnościach Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), decydują nakłady na obronność ponoszone przez poszczególne państwa. Siły zbrojne krajów członkowskich stanowią podstawę efektywności UE w przewidywanych przez nią celach i zadaniach w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

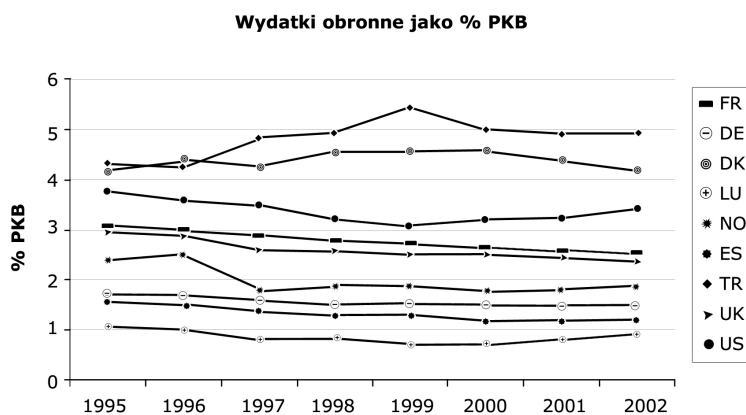
Zgodnie z zapisami traktatu z Lizbony, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ma zapewnić zdolności cywilne i wojskowe na rzecz wykonywania misji poza granicami Unii w celu zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności zaś dla utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom. Ważne jest odwołanie się do przestrzegania zapisów Karty Narodów Zjednoczonych, oznacza to bowiem konieczność pełnej zgodności podejmowanych działań z prawem międzynarodowym. Potencjalne operacje Unii, o których przeprowadzeniu decyduje Rada Unii Europejskiej, mogą dotyczyć, w szczególności, rozbrojenia, walki z terroryzmem, zapobieganiu konfliktom i utrzymywaniu pokoju, ratownictwa i zadań humanitarnych, działań bojowych w ramach reagowania kryzysowego (w tym stabilizacja obszarów pokonfliktowych, jak i samo zaprowadzanie pokoju) i doradztwa wojskowego. Widać tu zatem olbrzymi, potencjalny, zakres operacji Unii Europejskiej i nie ulega wątpliwości, że do ich realizacji konieczny jest odpowiedni potencjał wojskowy, szczególnie tzw. sił szybkiego reagowania. Państwa unijne nim nie dysponowały, o czym przekonywali jeszcze w 2005 r. autorzy analizy amerykańskiego ośrodka badawczego Center for Strategic and International Studies, odwołującej się do opinii amerykańskiego generała Jamesa Joyce'a. Zgodnie z nią, w siłach zbrojnych państw europejskich jedynie 3–4% stanowią siły szybkiego reagowania gotowe m.in. do działań ekspedycyjnych¹. Autorzy podkre-

¹ M. A. Flournoy, J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2005, s. 19.

śląją szczególnie braki związane z możliwością działań ekspedycyjnych i brakami wcielania w życie w armiach europejskich kosztownej „Rewolucji w sprawach wojskowych” (*Revolution in Military Affairs – RMA*)². Dostrzegają wprowadzenie liczne projekty i działania unijne na rzecz rozwoju potencjału Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (prowadzone operacje cywilne i wojskowe, tworzone instytucje itp.), jednak wskazują na ich małą efektywność³. Warto tu sięgnąć do przekonującego porównania, przywołanego przez Javiera Solanę – członkowie Unii dysponując wspólnie drugimi co do wielkości siłami zbrojnymi na świecie, mogą niecałe 5% z nich skierować do operacji reagowania kryzysowego, kluczowych dla zapewnienia pokoju na świecie⁴. Wskazuje, że konieczna jest olbrzymia w swej skali transformacja sił zbrojnych państw europejskich, z ciężkich, do lekkich sił szybkiego reagowania, zdolnych do działania w sytuacjach kryzysowych. Olbrzymia, a więc i kosztowna.

Jednak wydatki na siły zbrojne w państwach europejskich od zakończenia zimnej wojny realnie malały (z pewnymi wyjątkami). Trend ten nie był korzystny, biorąc pod uwagę wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego i unijne ambicje. Wykres poniżej ilustruje omawiany problem.

Wykres 1. Udział wydatków na obronę w PKB w latach 1995–2002



Źródło: *Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense*, Chapter II: Country Contributions and Regional Overview, July 2003, www.defense.gov.

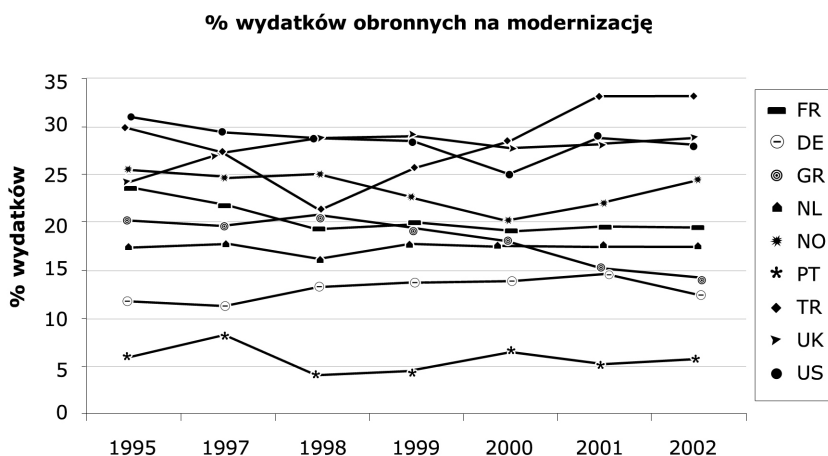
² Na temat RMA w literaturze polskiej zob. np.: Ł. Kamieński, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Kraków 2009.

³ Zob. szerzej: M. A. Flournoy, J. Smith, *European Defense Integration...*, s. 54–64.

⁴ J. Solana, *Europe should Pool Its Defense Resources*, „London Financial Times”, 23.05.2005, www.ue.eu.int.

Jak widać, do wyjątków można zaliczyć Francję czy Norwegię. Takim wyjątkiem pozostaje także Polska. Związane jest to z określonymi ambicjami i koniecznością, przed jaką stawały te państwa (np. w związku z członkostwem w NATO, aspiracjami mocarstwowymi itd.). Niestety, stosunkowo mała część środków, także w wypadku tych państw, inwestowana była w modernizację sił zbrojnych, bez której trudno mówić o realizacji wyżej wymienianych zadań, zapisanych także w traktacie lizbońskim, co widać na wykresie 2.

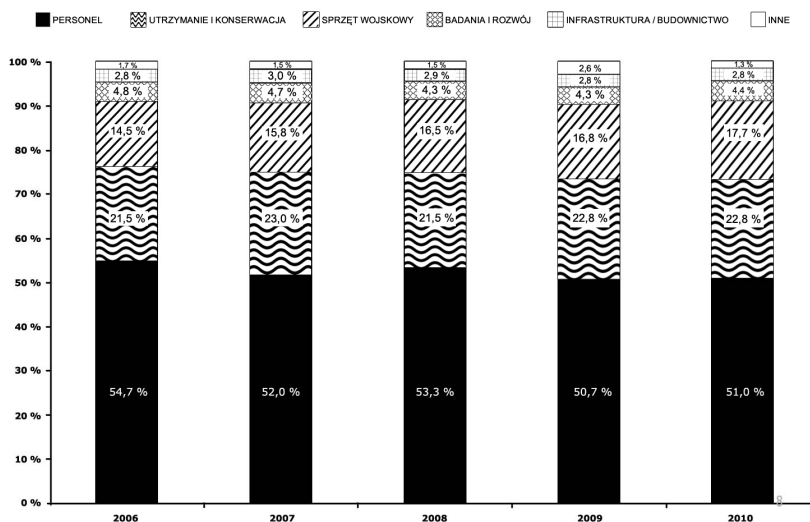
Wykres 2. Udział wydatków na modernizację sił zbrojnych



Źródło: *Report on Allied Contributions to the Common Defense...*

Wykres pokazuje także pewne wyjątki, jak np. Wielka Brytania czy Turcja, jednak średnio 13% środków przeznaczanych na obronę kierowano na modernizację armii, podczas gdy 44% pochłaniało utrzymanie ludzi. Nie mogą więc dziwić trudności, jakie napotykała Unia Europejska w realizacji zadań związanych z WPBiO jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i kryzysem zadłużeniowym strefy euro. Trudno także nie wnioskować, że w jego efekcie sytuacja może się w tym względzie poprawić, skoro oszczędności, wybrane jako główny sposób wychodzenia z kryzysu, nie mogą ominąć i sfery obronności. Problem ten ilustruje kolejny wykres.

Wykres 3. Struktura wydatków na obronę w Unii Europejskiej



Źródło: EDA, *Additional Defence Data 2010* (All EU Member States except Denmark participate in EDA), Brussels, 16.12.2011, www.eda.europa.eu.

Jak widać, średnio ponad 50% wydatków obronnych pochłania utrzymanie personelu, przy czym zdarzają się państwa, w których udział ten jest znacznie wyższy. Zatrważająco niskie są natomiast wydatki na badania i rozwój (*Defence R&D – Research and development*), które niezmiennie wynoszą nieco ponad 4%. Oznacza to, że wypełnienie luki w obronności, jaka istnieje między USA a Europą długo jeszcze nie będzie możliwe. Stawia to także pod znakiem zapytania skuteczność tej niezbędnej wielkiej transformacji europejskich sił zbrojnych, której test nastąpił podczas operacji NATO w Libii. Okazało się, że siły zbrojne państw europejskich nie były w stanie prowadzić jej samodzielnie, konieczne było zaangażowanie USA i przejście odpowiedzialności przez NATO. Wycofanie się z operacji zbrojnych przez Amerykanów było krótkotrwałe, bo już po 20 kwietnia 2011 r. sięgnięto ponownie po ich unikatowe zdolności (w szczególności samoloty bezzałogowe). USA musiały także wziąć na siebie większość wsparcia informacyjnego i logistycznego, podkreślano także braki w siłach powietrznych państw europejskich, nawet w zapasach amunicji. Było to dowodem na brak sił zbrojnych państw europejskich, co skrytykowały, a wręcz Europie wytknęły Stany Zjednoczone⁵. Okazją ku temu była odbywająca się w lutym 2012 r. coroczna Konferencja Bezpieczeństwa w Mona-

⁵ Zob. np. J. Dempsey, *U.S. Sees Europe as Not Pulling Its Weight Militarily*, „The New York Times”, 06.02.2012, www.nytimes.com.

chium. Odwołując się do danych NATO wskazano, że głównym powodem problemów europejskich są ograniczane nakłady na obronność. Zgodnie z przytaczanymi statystykami, wydatki obronne europejskich członków NATO zmniejszyły się z 314 mld dolarów w 2008 r. do 275 mld w 2010 r. (o ok. 12%)⁶. Biorąc zaś pod uwagę, że większość europejskich członków NATO należy do Unii, można stwierdzić, że jest to także jej problem. Christian Mölling, ekspert niemieckiej Fundacji Nauka i Polityka, współautor wspomnianego wyżej raportu dla Parlamentu Europejskiego, podkreślał, oprócz kwestii wydatków, problemem jest także prymat interesów narodowych i fałszywe pojmowanie suwerenności przez państwa unijne. Nawet Francja i Wielka Brytania musiały polegać na sobie i wsparciu z USA i innych sojuszników z NATO oraz spoza Europy, by przeprowadzić operację w Libii. Żaden europejski kraj nie jest zdolny zrobić tego samodzielnie. Przestrzega także, że zmniejszanie wydatków na obronność może doprowadzić do marginalizacji europejskiego przemysłu obronnego i Europa będzie zmuszona do importowania sprzętu wojskowego⁷. Wykres 4 ilustruje wysokość wydatki na obronność w Unii.

Tabela 4. Udział wydatków na obronę w PKB w latach 2006–2010

Wydatki obronne	2006	2007	2008	2009	2010	2009-2010 % zmiana
Całkowite	€ 201 miliard	€ 204 miliard	€ 201 miliard	€ 194 miliard	€ 194 miliard	- 0,2 %
Jako % PKB	1,78 %	1,69 %	1,64 %	1,67 %	1,61 %	- 4,1 %
Jako % wydatków rządowych	3,8 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,2 %	- 3,3 %
Na głowę mieszkańca	€412	€ 417	€ 409	€ 392	€ 390	- 0,4 %

Źródło: EDA, *Additional Defence Data 2010...*

Doskonale widać malejące nakłady na obronność. W tym kontekście opisywanie możliwości, jakie posiada Rada Unii Europejskiej w kontekście prowadzenia operacji, staje się w pewnym sensie jałowe. Nie idą bowiem za tym realne zdolności i wola polityczna państw członkowskich do ich tworzenia i wykorzystywania. Zauważyć jednak należy, że Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich określone zadanie, jeśli dane państwa mają wolę jego przeprowadzenia, jego założenia są ustalane z wysokim przedstawicielem UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a o realizacji informowana jest cała Rada. Traktat przewiduje

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

szczególne wsparcie członków na zasadzie solidarności, w wypadku ataku terrorystycznego i pomocy w wypadku agresji zbrojnej (co nie oznacza obecnie wspólnej obrony, ewentualnie w przyszłości – jeśli chciałyby tego państwa członkowskie, ani przejmowania roli NATO). Chętne państwa członkowskie mogłyby po spełnieniu określonych warunków sięgnąć po procedurę tzw. wzmocnionej współpracy i w ramach niej utworzyć system wspólnej obrony. Trudno jednak w najbliższej perspektywie przewidzieć tego typu kroki.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w dobie kryzysu ekonomicznego

Ograniczanie funduszy na obronność wpływa negatywnie na budowanie zdolności Unii Europejskiej w zakresie WPBiO. Przedstawione w pierwszej części tekstu dane nie pozostawiają wątpliwości w tym względzie. Biorąc przy tym pod uwagę perspektywę globalną i przypominając, że wydatki na obronność w Rosji i Chinach wzrastają, można stwierdzić, że utrzymywanie się tego typu tendencji w Unii będzie wpływało negatywnie na jej miejsce w świecie. Ograniczenia funduszy na realizację WPBiO mogą iść w parze z oszczędnościami czynionymi w poszczególnych państwach. Jako przykład przywołać można plan redukcji Bundeswehry o 40 tysięcy żołnierzy, który ma zostać zrealizowany do 2014 r.⁸ Zgodnie z nim, niemiecka armia ma liczyć 200 tysięcy żołnierzy, a oszczędności wynikające z wprowadzonych zmian sięgnąć kilku miliardów euro. Tego typu działania w sposób naturalny przyczyniają się do obniżenia zdolności wojskowych całej Unii i mogą narzucać styl działaniom związanym z WPBiO.

Ton, który wraz z ogłoszeniem zmian w amerykańskiej polityce obecności wojskowej na świecie, w efekcie których część wojsk USA zostanie wycofanych z Europy, może okazać się zgubny w dłuższej perspektywie czasowej. Osłabiona Europa nie byłaby bowiem zdolna nie tylko do reakcji na wydarzenia kryzysowe dziejące się w jej najbliższym otoczeniu (jak to faktycznie miało miejsce w Libii w 2012 r.), ale także przegrywałaby w rywalizacji z Rosją czy Chinami, których polityka w dłuższej perspektywie czasowej wydaje się mało przewidywalna. Wystarczy wziąć pod uwagę rywalizację o surowce naturalne i ekspansywną politykę Chin w tym zakresie oraz mocarstwowe ambicje Rosji. W takiej sytuacji najgorszym rozwiązaniem jest przyjęcie jako wyznacznika oszczędności w zakresie obronności uzasadnianych kryzysem ekonomicznym i bieżącymi problemami, np. związanymi z operacją w Afganistanie, w której uczestnicy wielu członków Unii Europejskiej.

Jednak ryzyko dla WPBiO nie jest związane tylko z wydatkami wywołanymi kryzysem ekonomicznym. Tkwi ono także w tym, jakie skutki polityczne on wywołał. Podstawowym problemem jest idea zawężania współpracy do grup

⁸ Niemcy: plan oszczędnościowy przyspiesza reformę Bundeswehry, 09.06.2010, www.osw.waw.pl.

krajów, które posiadają ku niej możliwości, co zresztą przewidują wspomniane już regulacje prawne. Idea formowania „twardego rdzenia” Unii w wymiarze ekonomicznym oznacza np. przeforsowanie idei decydowania przez państwa strefy euro we własnym gronie w kwestiach związanych ze wspólną walutą. W wymiarze obronności, zagrożenia pokazała dobitnie operacja w Libii, do której dążyły państwa europejskiej, przede wszystkim Francja i Wielka Brytania. Uznając, że dysponują wystarczającym potencjałem wojskowym, parły do interwencji zbrojnej, którą przeprowadziły ze wsparciem ze strony USA, a potem także innych sojuszników z NATO. W ten sposób wskazano na możliwy trend w zakresie WPBiO, groźny, bo rozbijający europejską solidarność. Niektórzy eksperci wskazywali, że takimi działaniami była też np. sprzedaż Rosji francuskich okrętów klasy Mistral⁹. Transakcja doszła jednak do skutku, ograniczane wydatki wpływają bowiem bezpośrednio na stan przemysłu obronnego, który musi poszukiwać nowych odbiorców i dostarczać towary, których wykorzystanie może nie być w interesie państwa, z którego pochodzą. O tym, że to potencjalne zagrożenie jest jednak realne, przekonano się w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej, kiedy Rosji brakowało właśnie tego typu okrętów desantowych. Umowa oznaczała ratunek dla francuskiej stoczni w Saint-Nazaire i jak podawano:

[...] budowa tylko dwóch okrętów klasy Mistral stanowi dla tej stoczni zysk w postaci 5 milionów godzin pracy oraz 1000 osób pracujących tam przez cztery lata¹⁰.

Powyżej sygnalizowane problemy skłaniają do sprawdzenia stanu wybranych instytucji i przedsięwzięć związanych z rozwojem WPBiO UE. Ze względu na rozległość problematyki, uwaga zostanie skoncentrowana na kilku przykładach, zaczynając od kwestii poruszanej powyżej. Chodzi mianowicie o rolę i znaczenie Europejskiej Agencji Obrony (EDA), do której zadań należy m.in.¹¹:

- poprawa zdolności obronnych UE, w szczególności w zakresie zarządzania kryzysowego,
- udział w ustalaniu celów rozwojowych i potencjału obronnego państw Unii oraz ocena wypełnianych przez nie zobowiązań z tym związanych,
- promowanie projektów wielostronnych dla osiągnięcia celów z zakresu rozwoju potencjału obronnego, koordynacja i zarządzanie tego typu projektami,
- promowanie harmonizacji potrzeb obronnych, w szczególności w zakresie opatrywania wojska,

⁹ Zob. np.: *USA do Francji: Nie sprzedawajcie Rosji okrętów Mistral*, 09.02.2010, www.wprost.pl. Zauważyć należy ponadto, że co wielu pomijało, że to akurat podczas francuskiej prezydentury w Unii Europejskiej wybuchła wojna rosyjsko-gruzińska, w której zakończenie musiała się zaangażować Francja. Trudno zatem nie podejrzewać, że Francuzi nie zdają sobie sprawy z ryzyka związanego z transakcją, jednak czas kryzysu ekonomicznego i polityczne kalkulacje sprawiają, że jest ono przez nich przyjmowane.

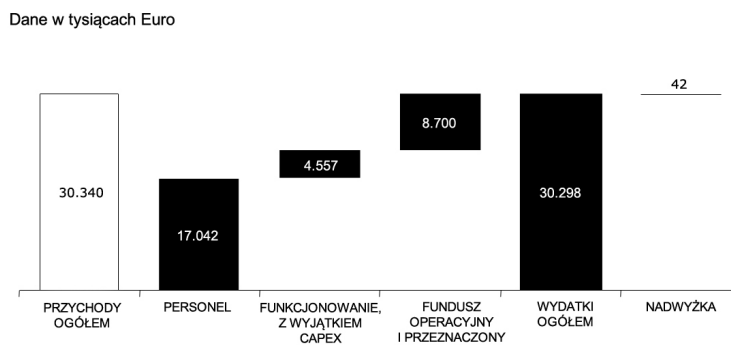
¹⁰ *Paryż finalizuje kontrowersyjny kontrakt*, 24.01.2011, www.money.pl.

¹¹ Zob. szerzej: *European Defence Agency*, www.eda.europa.eu.

- wspieranie badań technologicznych, planowanie i koordynowanie wspólnych badań w zakresie obronności, zarówno z punktu widzenia obecnych, jak i przyszłych potrzeb wojska,
- działania na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i poprawy efektywności wydatków w tym zakresie.

Ostatnie sprawozdanie finansowe EDA, opublikowane w 2011 r. i zawierające dane z 2010 r., przejrzysto opisuje funkcjonowanie tej instytucji. Wraz z potrzebnymi danymi tworzy to bazę do ewentualnych ocen¹². Na wstępie zauważyć należy, że budżet EDA, pomimo kryzysu nie ucierpiał, a nawet więcej, państwa członkowskie zdecydowały się na jego zwiększanie. Niestety, nie jest to budżet duży, a ze względu na skalę zadań i trzy główne cele, jakie zapisano – lepsze zdolności wojskowe, silniejszy przemysł zbrojeniowy i efektywne wydatkowanie środków podatników (z czym wiążą się działania na rzecz harmonizacji przepisów i zasad zakupów sprzętu wojskowego), można śmiało przypuszczać, że powinien być znacznie wyższy. Wielkość i strukturę wydatków budżetu EDA na rok 2010 przedstawia wykres 5.

Wykres 5. Wielkość i struktura budżetu EDA w 2010 r. (w mln euro)



Źródło: *European Defence Agency, 2010 Financial Report*, May 2011, s. 3, www.eda.europa.eu.

Większość wydatków pochłania utrzymanie personelu agencji, a na 48 realizowanych projektów przeznaczono jedynie 8,7 mln euro, zatem mniej niż jedną trzecią budżetu Agencji. Sytuacja w tym względzie pozostaje niezmienna, o czym świadczą informacje o strukturze wcześniejszych budżetów. Dla przykładu, w 2008 r. było to 27,6 mln euro, z czego 14,4 mln wydatków na personel, w 2007 r. 22,4 mln euro (12,6 mln na personel). Dane te pokazują także wzrost budżetu samej Agencji, zatem wydawać by się mogło, że nie cierpi ona ze względu na kryzys finansowy. Biorąc jednak pod uwagę projekty operacyjne i fakt, że ich wartość sięga zazwyczaj kilkudziesięciu czy kilkuset tysięcy euro, trudno mieć nadzieję na przełomowe efekty działalności tej instytucji (wartość tylko jednego

¹² *European Defence Agency, 2010 financial report*, May 2011, www.eda.europa.eu.

z 48 projektów sięgnęła 1 mln euro)¹³. Nie powinno więc dziwić, że Unia Europejska nie nadrabia luki, jaka dzieli ją w obronności w stosunku do USA. Mimo tych zastrzeżeń, Agencja odnosi pewne sukcesy, do których można zaliczyć realizację programów operacyjnych, takich jak proces tworzenia Europejskiej Floty Transportu Powietrznego (EATF), programowalne radio dla sił zbrojnych oraz wspólny program szkolenia pilotów śmigłowców. Do obecnych priorytetów Agencji zaliczono rozwój możliwości obronnych m.in. w następujących obszarach:

- zwalczanie zagrożeń IED (improvizowane ładunki wybuchowe, zwane potocznie w Polsce „ajdikami”),
- wsparcie medyczne prowadzonych operacji, w tym następstw zespołu stresu porażowego,
- wywiad, rozpoznanie i zwiad, szczególnie w zakresie tzw. Rewolucji w wojskowości (RMA),
- rozbudowa możliwości śmigłowców, niezbędnych na współczesnym polu walki, a których działania w armiach europejskich ograniczają braki sprzętowe i wyszkolenia pilotów,
- obrona przed cyberatakami,
- transport lotniczy.

Z przedstawionych priorytetów można wyciągnąć wniosek, że na ich kształt bezpośredni wpływ mają doświadczenia państw Unii z operacji w Afganistanie, oraz cel i zadania, jakie wiążą się z operacjami reagowania kryzysowego. Biorąc pod uwagę fakt, że Unia nie zdecydowała się na przejęcie odpowiedzialności za taką misję w wypadku Libii, a pozostawiła ją NATO, można przyjąć, że nie jest jeszcze gotowa na taką działalność.

Mimo to Unia prowadzi szereg innych misji wojskowych i cywilnych, które pokazują działalność Wspólnoty w ramach EPBiO. Na mapie poniżej zaznaczono operacje cywilne i wojskowe, oznaczono też ich rodzaje.

Jak widać, w okresie przed apogeum kryzysu finansowego w Unii Europejskiej, prowadzono 24 tego typu operacje, z czego jedynie 5 o charakterze wojskowym. Miało to odpowiadać preferowanej przez Europejczyków swego rodzaju specjalizacji, a zatem priorytetowego traktowania wsparcia cywilnego, wysyłania specjalistów w zakresie szkolenia policji czy wymiaru sprawiedliwości. Było to także wynikiem ograniczonych zdolności wojskowych, o czym świadczyły chociażby operacje w Demokratycznej Republice Konga czy Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, przygotowywane z wielkim trudem, licznymi problemami w działaniu, ograniczonym mandatem i trudną do oceny skutecznością¹⁴.

¹³ C. Möllinga i S. C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Brussels 2011, s. 26.

¹⁴ Zob. szerzej: M. Lasoń, *Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 269–286.

- trudności z powiązaniem i prowadzeniem misji o charakterze cywilno-wojskowym, występujące także na poziomie współpracy pomiędzy poszczególnymi organami Unii,
- prowadzone operacje miały personel pochodzący z bardzo wielu krajów, które decydowały się na wystawienie niewielkiej liczby uczestników. Wielość uczestników była istotna politycznie, natomiast utrudniała działania w terenie, odnotowano także rosnący udział sił spoza Unii, co było wartościowe o tyle, o ile nie utrudniało realizacji celów misji,
- trudności ze strategią zakończenia misji, szczególnie wojskowych, gdzie naciski na określenie dokładnej daty zakończenia sprawiały, że wzrastało ryzyko związane z ich prowadzeniem,
- problemy z finansowaniem misji, szczególnie wojskowych – większość kosztów musiały ponosić państwa członkowskie, na co patrzyły niechętnie,
- mimo współpracy z ONZ w prowadzonych misjach, cieniem na postawę Unii rzucała się odmowa podjęcia operacji wojskowej w Demokratycznej Republice Kongo w 2008 r., szczególnie ze względu na sprzeciw Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji w sprawie skierowania tam Europejskich Grup Bojowych (EU battlegroups).

Rozwiązaniu wielu z powyższych problemów nie sprzyja kryzys finansowy i wyczuwalna jest niechęć do podejmowania kolejnych operacji. Z danych na kwiecień 2012 r. wynika, że Unia w ramach WPBiO prowadziła 10 misji cywilnych, w które zaangażowany było ok. 6000 ludzi, oraz 3 misje wojskowe, z udziałem ok. 3700 żołnierzy¹⁶. Jednak w żadnym z tych przypadków nie zaangażowano Europejskiej Grupy Bojowej.

To trzeci przykład na kształt i realizację WPBiO UE w dobie kryzysu. Miały być one siłami szybkiego reagowania Unii Europejskiej stworzonymi w związku z nierealizowaniem zobowiązania do utworzenia Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, które do 2003 r. miały liczyć 100 tysięcy żołnierzy gotowych do znalezienia się w rejonie konfliktu w ciągu 60 dni. Pomysł stworzenia innego rodzaju sił tego typu pojawił się w lutym 2004 r. i był związany z kosztami i trudnościami utworzenia tej formacji. Dlatego zdecydowano się na tworzenie niewielkich, liczących 1500 osób Europejskich Grup Bojowych, składających się z żołnierzy kilku państw, gotowych do działania po jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej. Czas rozlokowania w obszarze działania odległym do 6 tysięcy km powinien wynieść do 10 dni, a sama misja trwać około 30 dni, a przy udzieleniu odpowiedniego wsparcia – 120 dni. Już sam charakter tego typu sił wskazuje, jakiego rodzaju operacje mogą one podejmować – konieczność szybkich działań w rejonie kryzysu, wymagających natychmiastowej reakcji, by stworzyć przyczółek, który później może być wzmocniony głównymi siłami. System Europejskich Grup Bojowych działa od 2007 r. i co każde pół roku dyżur pełnią po 2 grupy bojowe gotowe do podjęcia działań w przewidzianych terminach. Niestety, ich potencjalne użycie było i jest blokowane przez niechętnie mu kraje, które nie chcą

¹⁶ Za: *Eu Operations*, 07.05.2012, www.consilium.europa.eu.

ponosić kosztów z tym związanych – zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, związanych z potencjalnymi stratami ludzkimi. Biorąc pod uwagę fakt, że grupa powinna być pierwsza w miejscu operacji i przyjąć na siebie ciężary z tym związane, jest to stosunkowo duże ryzyko. Dlatego państwa Unii nie chcą po nie sięgać. Dodatkowo kryzys finansowy (ale i wcześniejsze oszczędności) sprawia, że państwa członkowskie kierują te same jednostki wojskowe do realizacji różnych międzynarodowych zobowiązań, np. w ramach Unii i NATO. Decydując się na ich użycie, automatycznie pozbawiałyby się potencjalnego środka, jaki wystawiły na potrzeby innej organizacji. Ponadto niektóre kraje podkreślają, że do typowych misji podejmowanych przez Unię jednostki te nie są użyteczne, mając wysoką specjalizację, dlatego sięganie po nie byłoby marnotrawstwem ich potencjału. W ten sposób, jak sądzono, koronny dowód na możliwości Unii w zakresie wojskowego wymiaru WPBiO, nie został jeszcze sprawdzony¹⁷.

Łatwo stąd wnioskować, że oznacza to, iż stworzony instrument WPBiO jest mało funkcjonalny. Nie jest gotowy do realizacji zadań w klasycznych operacjach podejmowanych do tej pory przez Unię, a z drugiej strony jedna lub dwie grupy, mogłyby być zbyt słabe, aby poradzić sobie z zadaniami stawianymi siłom szybkiego reagowania przetrzuconym w ognisko konfliktu. Dlatego znaczenie tego instrumentu ogranicza się przede wszystkim do jego wymiaru politycznego i pokazuje jedno z namacalnych osiągnięć WPBiO, które jednak ze względu na brak woli państw, jest mało użyteczne, a próby poprawienia tego stanu rzeczy (podjęte np. przez Szwecję w latach 2008–2009¹⁸) nie spotkały się z pozytywnym przyjęciem. Mimo to kolejne grupy powstają sukcesywnie, planowano stworzenie 13, jednak ze względu na inicjatywy polityczne ich liczba się powiększa, przykładem może tu być tzw. Weimarska Grupa Bojowa, w skład której wejdą żołnierze z Polski (jako kraju wiodącego), Niemiec i Francji. Jest to przede wszystkim wyraz woli współpracy i ewentualnej politycznej bliskości i prawdopodobieństwo jego użycia pozostaje bardzo niskie, a jego utrwaleniu sprzyja kryzys finansowy.

Kryzysowa przyszłość WPBiO UE

Przedstawione wyżej problemy, wyzwania i trudności związane ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej są dostrzegalne przez państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z jej prowadzeniem można, niestety, stwierdzić, że kryzys finansowy może być tylko (i aż) powodem utrwalenia trudności, a postulaty usprawnień i większego zaangażowania państw członkowskich, pozostaną niezrealizowane.

¹⁷ Zob. szerzej: M. Terlikowski, *Grupa Bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM”, 11 stycznia 2010, www.pism.pl.

¹⁸ V. Pop, *Sweden Seeks Secrutiny of EU Battle Groups*, 08.09.2009, www.euobserver.com. Już w 2008 r. Szwecja zaproponowała użycie dyżurującej wtedy nordyckiej grupy bojowej w misji UE w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, jednak większość państw UE nie poparła tego projektu.

W tym kontekście warto sięgnąć po efekty posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych (Foreign Affairs Council, FAC) obradującej w składzie ministrów obrony państw członkowskich 1 grudnia 2011 r.¹⁹ Przyjęto wówczas konkluzje zawierające wskazania dotyczące przyszłości WPBiO UE. Odnaleźć w nich m.in. można potwierdzenie zaangażowania Unii w operacje wojskowe i cywilne, ale ze wskazaniem na najbliższe otoczenie międzynarodowe, co oznacza, że Europejskie Grupy Bojowe, mające działać nawet w odległości 6000 tysięcy km od Europy, mogą nadal pozostawać niewykorzystywanym instrumentem. Być może w tym kontekście zapisano, że są one ważne dla pogłębiania współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi i instrumentem użytecznym do przyspieszania transformacji armii w kierunku sił bardziej mobilnych, szybkiego reagowania adekwatnych do wyzwań współczesności. Co ciekawe, przyjęto jednak do wiadomości, że w pierwszej połowie 2012 r. tylko jedna grupa bojowa będzie pełniła dyżur, z nadzieją, że w przyszłości takie wypadki nie będą się zdarzały.

Zgodzono się, że państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje zaangażowanie przy wzmacnianiu zdolności do prowadzenia operacji wojskowych i cywilnych. Kontynuowane będą też prace nad inicjatywą *pooling and sharing*, czyli łączenia i udostępniania zdolności wojskowych²⁰. Wskazano ponadto, że cele stawiane w tym zakresie do zrealizowania do 2010 r. nie zostały osiągnięte i decyzja o wydłużeniu terminu, podjęta w grudniu 2010 r., ma być efektywnie wykonywana przez państwa członkowskie. Konieczne jest bowiem wypełnienie widocznej luki między możliwościami a potrzebami obszaru potencjalnych działań.

Budżet EDA na 2012 r. ma wynieść 30,5 mln euro, zatem pozostaje praktycznie bez zmian. W konkluzji zaznaczono także najistotniejsze z punktu widzenia rozwoju zdolności wojskowych projekty realizowane przez EDA. Pośród instytucji służących WPBiO przyjęto, że lepiej wykorzystywane powinno być mieszczące się w Brukseli Centrum Operacyjne UE. Warto to zaznaczyć, generalnym bowiem problemem, który towarzyszył pracom nad dokumentem z 1 grudnia, była kwestia rozbudowy struktury instytucjonalnej WPBiO. Zdecydowano, że takie działania nie nastąpią, natomiast lepiej będą wykorzystane już istniejące struktury. Stąd Centrum Operacyjne Unii ma zająć się planowaną misją budowania zdolności morskich w tzw. Rogu Afryki. Dzięki temu istniejące od 2007 r. Centrum będzie realną opcją kierowania przez Unię operacjami wojskowymi, których dowództwa tworzone były *ad hoc* (na bazie deklaracji poszczególnych państw członkowskich, które udostępniały swoje zasoby, np. Francja dowództwo w Paryżu dla misji „Artemis”, Niemcy w Poczdamie dla misji w Demokratycznej Republice Konga), w przeciwieństwie do operacji cywilnych, mających przewidziane odpowiednie

¹⁹ Council of the European Union, *Council Conclusions on Common Security and Defence Policy*, „Foreign Affairs”, Brussels, 1 December 2011, www.consilium.europa.eu.

²⁰ Inicjatywa stawia sobie za cel poszukiwanie nowych metod rozwijania i optymalizowania zdolności wojskowych, np. przez specjalizację państw w określonych obszarach. Z podobną specjalizacją ma się do czynienia w NATO np. specjalizacją Polski mają być wojska specjalne.

struktury²¹. Konieczne jest jednak wzmocnienie Centrum, w którym na stałe pracowało 8 oficerów, a w razie kryzysu mogło 89²². Wzmocnienie Centrum da szansę na realizację idei wspólnego dowództwa wojskowego Unii Europejskiej.

Widać w tym efekt kryzysu finansowego, który skłania kraje członkowskie do oszczędności i nie tworzenia niczego nowego, a korzystanie z mechanizmów i instytucji już istniejących. Zapowiedziano także kontynuowanie prac nad mechanizmem finansowania operacji „Athena” (*Ahtena mechanizm*) – wspólnego finansowania, co mogłoby zachęcić państwa członkowskie do aktywniejszej roli i przeznaczania własnych sił do ich prowadzenia. Byłoby to dobrym rozwiązaniem na czas kryzysu i oszczędności budżetowych. Przy tym ogłoszono także możliwość uruchomienia kolejnych misji w najbliższym sąsiedztwie – Libia, Sudan Południowy, państwa Sahelu, jednak nie o charakterze wojskowym, a cywilnym czy policyjnym (podkreślono przy tym, że w latach 2003–2011 Unia przeprowadziła 24 operacje, z udziałem ok. 80 tysięcy ludzi). Wskazuje to, że mimo ograniczonych środków, Unia chce być nadal globalnym, aktywnym graczem kształtującym bezpieczeństwo międzynarodowe, przynajmniej w swoim najbliższym otoczeniu, nawet jeśli przy użyciu stosunkowo skromnych środków, jak na duże sumaryczne możliwości wszystkich państw członkowskich.

Testem dla WPBiO Unii Europejskiej była wojna domowa w Libii, a ślady tego testu znaleźć można w przedstawionym wyżej dokumencie. Pomijając kwestie stanowisk związanych z Arabską Wiosną, wobec której Unii nie zajmowała jednolitego stanowiska, a grupy krajów członkowskich wydawały własne oświadczenia²³, skoncentrować się można na najbardziej interesującym aspekcie instytucjonalnym i potencjalnym zaangażowaniu w operację reagowania kryzysowego na wydarzenia w najbliższym otoczeniu Unii. Jak twierdzi Dominik Jankowski, kryzys libijski pokazał ułomności polityki reagowania kryzysowego Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i woli politycznej państw, niegotowych na podejmowanie trudnych operacji tego typu²⁴. Z tego powodu NATO musiało przejąć odpowiedzialność za operację wojskową w Libii prowadzoną, przynajmniej formalnie, w zgodzie z mandatem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Pustym gestem ze strony Unii była decyzja 1 kwietnia 2011 r. o uruchomieniu operacji o charakterze humanitarnym, prowadzonej na terenie Libii (EUFOR Libya)²⁵. Zastrzeżono przy tym, że operacja może mieć charakter niebojowy (ale z zasobów wojskowych, do-

²¹ Chodzi o Biuro ds. Planowania i Prowadzenia Działań Cywilnych (*Civilian Planning and Conduct Capacity*), utworzone w 2007 r., w którym pracuje ok. 60 osób i odpowiada za realizowane przez Unię operacje cywilne.

²² *The EU Operations Centre*, Factsheet of the EU Council Secretariat, s. 2, www.consilium.europa.eu.

²³ D. Jankowski, *Po „arabskiej wiosnie” – zima dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 2, s. 57–67.

²⁴ Idem, *Libya Highlights EU's Crisis Management Gaps*, 08.04.2011, www.worldpoliticsreview.com.

²⁵ *Council Decides on EU Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Libya*, Brussels, 01.04.2011, www.consilium.europa.eu.

wództwo miało być w Rzymie, a na jego czele miał stać kontradmirał Claudio Gaudiosi) i być prowadzona tylko na prośbę ONZ, a pośród jej zadań wskazano m.in. ochronę pracowników organizacji humanitarnych, uchodźców znajdujących się na granicach z Libii z Algierią, Egiptem i Tunezją, ułatwianie dostarczania pomocy humanitarnej czy wysłanie lekarzy wojskowych. Niezależnie od tego wysłano na wspomniane tereny ekspertów mających oszacować wymiar potrzebnej pomocy humanitarnej dla ofiar konfliktu, a pomoc tego typu realizowana miała być zarówno ze środków Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Jednak sama misja EUFOR Libya nie została uruchomiona, a podjęta decyzja stwarzała tylko jej podstawy prawne, pozostając kwestią uruchomienia późniejszej decyzji Rady. Przewidywano, że mogłaby ona trwać 4 miesiące i kosztować 7,9 mln euro. Biorąc więc pod uwagę skalę wyzwania i zakres prowadzonej operacji NATO, byłaby to symboliczna forma zaangażowania, do której i tak nie doszło – oficjalnie ze względu na brak prośby ze strony ONZ, a dokładnie Biura Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ, które uznało, że sytuacja bezpieczeństwa nie wymaga tego typu wsparcia. Oczekiwanie na taką prośbę podkreślono w konkluzji Rady w sprawie Libii z 20 czerwca 2011 r. i ponownie stwierdzono, że po jej otrzymaniu misja zostanie rozpoczęta²⁶. Taka postawa Unii, a właściwie jej państw członkowskich, stała się wręcz powodem do drwin, a ze względu na termin wydania decyzji pojawiły się głosy, że EUFOR Libya to tylko żart primaprilisowy Unii²⁷. Po co bowiem uzależniać operację, faktycznie humanitarną, od otrzymania prośby od ONZ, która w formie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ zwracała społeczność międzynarodową do pomocy Libijczykom i była wystarczającą podstawą do uruchomienia tego typu operacji? Dlatego pośród powodów nieruchomienia operacji wskazywano te, które już niejednokrotnie wymieniano, a odnosiły się do stałych trudności WPBiO pogłębianych tylko przez kryzys finansowy. Zatem z jednej strony oszczędności i brak woli politycznej, a z drugiej uznanie za niepotrzebną bliską współpracę w tym względzie ze względu na zadania NATO związane z reagowaniem kryzysowym. Przywoływano także przykład porozumienia brytyjsko-francuskiego z 2010 r. w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony i wskazywano, że bliska współpraca tych dwóch krajów znalazła swój praktyczny wymiar w inicjowaniu i prowadzeniu operacji zbrojnej w Libii. W ten sposób także oba kraje považowały autorytet i istotę WPBiO, nie sięgały bowiem po jej możliwości bazując na własnych, a w dalszej kolejności na NATO i kluczowym potencjale USA. W tym kontekście warto zapytać, dlaczego nie sięgnięto po Grupy Bojowe Unii Europejskiej, które mogłyby chociażby w obszarach nadgranicznych zająć się ochroną uchodźców i zapewnieniem dostaw pomocy humanitarnej? Kolejny raz brak woli politycznej i uczynienia precedensu zdominował wspólny interes całej Unii.

²⁶ *Council Conclusion on Libya*, 3101st Foreign Affairs Council meeting, Luxemburg, 20 June 2011, s. 2, www.consilium.europa.eu.

²⁷ A. Gomes, *Was Eufor Libya an April Fool's Joke?*, 13.07.2011 r., www.euobserver.com.

W grudniowym dokumencie państwa Unii pokazały, że nie zanoszą się na daleko idące zmiany, mające usprawnić WPBiO, a możliwe są jedynie drobne modyfikacje. Okres kryzysu nie sprzyja szerszym działaniom, a i bez niego wiele państw unijnych podchodziło sceptycznie do pogłębiania współpracy w tym zakresie i nie wypełniało kolejnych przyjmowanych zobowiązań dotyczących zdolności wojskowych.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wysunąć następujące wnioski:

- kryzys finansowy wpływa negatywnie na wszelkie projekty usprawniające WPBiO UE, które wiązałyby się z koniecznością poniesienia wydatków, w ten sposób utrwala wszelkie trudności, z jakim boryka się ta polityka od chwili powstania,
- spadek nakładów na obronność w państwach Unii negatywnie odbija się także na zdolnościach całej Wspólnoty do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, a w dalszej perspektywie może odbić się na stanie europejskiego przemysłu obronnego, czyniąc Europę importerem uzbrojenia i obszarem pozbawionym najnowocześniejszych technologii,
- kryzys finansowy sprzyja poszukiwaniu rynków zbytu na uzbrojenie, którego sprzedaż w innych warunkach mogłaby nie dojść do skutku, jako zbyt ryzykowna w potencjalnych konsekwencjach, a mowa tutaj nie tylko o handlu z Rosją, ale i obawami o eksport broni do Chin,
- kryzys finansowy utrudnia praktyczne wykorzystywanie Grup Bojowych Unii Europejskiej, które będąc sztandarowym instrumentem WPBiO, nie zostały jeszcze wykorzystane, a gdyby po nie sięgnięto, to uczyniłoby je faktycznie wykorzystywanym narzędziem reagowania kryzysowego i tym samym stworzyło pole do intensyfikacji zaangażowania Unii w ewentualnych operacjach wojskowych,
- problemy finansowe państw Unii Europejskiej utrudniają szczególnie rozwój komponentu lotniczego i morskiego, bez których, co pokazała operacja w Libii, Unia nie będzie w stanie odgrywać roli, jaką chciałyby w swoim najbliższym sąsiedztwie i na arenie międzynarodowej,
- kryzys może wpłynąć pozytywnie na rozwój idei partnerstwa i przyczynić się do zaangażowania innych państw w działalność Unii w zakresie bezpieczeństwa, pod warunkiem, że nie będzie to pociągało za sobą dodatkowych kosztów, a będą je ponosili zainteresowani współpracą ze względu na chęć zbliżenia się do Unii Europejskiej,
- kryzys może skłaniać do pogłębiania współpracy z NATO, szczególnie w obszarach działań obu organizacji i w ramach budowy potencjału wojskowego Unii, jednak z drugiej strony nie da się uniknąć głosów nawołujących do przekazania odpowiedzialności za bezpieczeństwo obszaru europejskiego tej organizacji,

– obecna sytuacja Unii Europejskiej sprzyja usprawnianiu istniejących instytucji o tyle, o ile nie generuje znacznych kosztów, w ten sposób czyniąc istniejące już struktury bardziej efektywnymi i gotowymi do wypełniania stawianych im zadań, jeśli istnieje ku temu wola polityczna państw członkowskich.

Abstract

Implications of Euro Zone Crisis for EU Common Security and Defense Policy (CSDP)

This article is on the subject of implications of Euro zone crisis for EU Common Security and Defense Policy. Financial crisis directly influences security of membership countries not only in economic terms, but it influences military security as well. However, it does not only affect Euro zone countries, but it is also experienced by countries of the whole European Union and it is carried out in the policies of these countries within the whole EU. One of them is EU Common Security and Defense Policy which is characterized by many difficulties connected with its realization apart from the fact whether Europe is affected by financial crisis or not. The author is trying to investigate how the current situation is influencing and will influence CSDP due to the lack of political will for wider common financing of EU activities, and if it is possible to carry out ambitious plans while defense budgets of membership countries are decreased. On the one hand, the crisis may lead to strengthening negative phenomenon, on the other hand, it may be a chance to improve already existing institutions and mechanisms which, because of economic problems, should work more effectively. The implications also include problems of military sector that may collapse because of the savings, and that fact may have consequences in military sector and cause far-reaching political problems in national and international dimension. Military operation in Libya was a good chance to check the condition of EU CSDP. It exposed the deficiencies of the Europeans, and only drawing appropriate conclusions will allow necessary changes also in terms of finances for military sector.