

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MAREK MADEJ, MARCIN TERLIKOWSKI
doi 10.7366/2300265420152103

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – GRA POZORÓW

Rok 2015 był kolejnym, w którym państwa Unii Europejskiej nie podjęły rzeczywistych prób przełamania słabości Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) ani w wymiarze strategicznym, ani operacyjnym. Decydowały jednak o tym głównie problemy samej UE – przedłużające się trudności gospodarcze, zwłaszcza w związku z sytuacją w Grecji, spory wokół modelu relacji z Rosją i przyszłości sankcji nałożonych na nią po agresji na Ukrainę, kwestia odpowiedzi na bezprecedensowy kryzys migracyjny. Wszystkie te sprawy próbowano rozwiązywać z niemal całkowitym pominięciem struktur WPBiO, co nie pozostało bez wpływu na jej rangę. Ponadto nagłe narastanie fali migrantów u granic UE na wiosnę 2015 r. oraz potwierdzenie przez Wielką Brytanię referendum w sprawie wyjścia z UE po wygraniu wyborów parlamentarnych w maju przez konserwatystów spowodowały, że zaplanowane na czerwiec spotkanie Rady Europejskiej, które miało zająć się oceną implementacji postanowień z grudnia 2013 r., wbrew oczekiwaniom odniosło się do WPBiO w niewielkim stopniu i nie wytyczyło dalszej ścieżki jej rozwoju. Okazało się, że uruchomienie procesu opracowania nowego dokumentu strategicznego dla UE (czyli tzw. Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub po prostu Strategii Globalnej), a także pierwsze w historii użycie tzw. klauzuli wzajemnej pomocy z art. 42 pkt 7 w następstwie paryskich zamachów terrorystycznych z 13 listopada miało znaczenie bardziej symboliczne niż praktyczne. Podobnie zresztą jak ustanowienie – po długotrwałych negocjacjach – operacji „Sophia”, wymierzonej przeciwko przemytnikom ludzi na Morzu Śródziemnym. Rzeczywisty postęp dokonał się natomiast na drodze do upodmiotowienia Komisji Europejskiej jako aktora kształtującego politykę wobec przemysłu obronnego UE, głównie dzięki podjęciu pierwszych kroków na rzecz uruchomienia projektów badawczo-rozwojowych z dziedziny uzbrojenia, finansowanych ze środków europejskich. Doniosłość tych decyzji będzie jednak widoczna dopiero w następnej perspektywie finansowej UE 2021–2027.

POLITYCZNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBIO

Dynamiczne zmiany europejskiego środowiska bezpieczeństwa w 2015 r. oraz odpowiedź na nie ze strony państw i innych organizacji międzynarodowych negatywnie oddziaływały na możliwości dalszego rozwoju WPBiO. Częściowo przyczyniła się do tego koncentracja debaty o bezpieczeństwie europejskim na NATO i kie-

runkach jego adaptacji do nowych realiów, będących w dużej mierze następstwem agresywnej polityki Rosji. Niezależnie bowiem od bardziej technicznego niż strategicznego charakteru tych dyskusji zajmowały one energię państw europejskich i skutecznie odciągały ich uwagę od WPBiO. Znamienne też, że w NATO nie podjęto prób debaty o metodach ożywienia sparaliżowanej turecko-cypryjskim wetem współpracy z UE, która przez wielu ekspertów wskazywana jest jako optymalna odpowiedź na tzw. zagrożenia hybrydowe¹.

Rozwojowi WPBiO wciąż nie sprzyjały też warunki ekonomiczne. Cięcia wydatków obronnych w Europie zostały, co prawda, niemal powstrzymane, jednak większość krajów deklarujących ich wzrost dokonała korekt zaledwie symbolicznych, przez co faktyczny przyrost nakładów na obronność był zazwyczaj niewielki – np. Niemcy wydały w 2015 r. na ten cel o 0,3% więcej niż w roku poprzednim, Hiszpania o 1%, Holandia i Dania o ok. 2,5%. Względnie duży wzrost wydatków wojskowych w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich – na Łotwie o ponad 15%, Słowacji o 16,5%, a na Litwie aż o 31% – w liczbach bezwzględnych, z uwagi na skromność ich budżetów obronnych, oznaczał jedynie od kilkudziesięciu do niewiele ponad 100 mln euro dodatkowych środków, za które nie można pozyskać istotnych zdolności wojskowych². Jednocześnie grupa silnych wojskowo krajów nadal ograniczała budżety – Francja obcięła wydatki o prawie 1% względem 2014 r., Wielka Brytania o 3,5%, a Włochy o ponad 12%. Na tym tle pozytywnie wyróżniała się Polska, notująca ponad 20-procentowy wzrost budżetu obronnego – nominalnie o niemal 7 mld zł, co było jednak w dużym stopniu wynikiem zaliczenia do środków MON ostatniej raty za samoloty wielozadaniowe F-16 (5,36 mld zł)³.

Konsekwencją trudnej – już chyba przewlekłej – sytuacji ekonomicznej było także wyhamowanie bilateralnych i regionalnych inicjatyw współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony, postrzeganych dotąd jako potencjalnie wzmacniające WPBiO (choć czasem też wobec niej konkurencyjne). W 2015 r. zweryfikowano w praktyce optymistyczne założenia, towarzyszące powszechnemu poszukiwaniu „wysp kooperacji” w Europie w latach ubiegłych. Okazało się bowiem, że państwa UE wyraźnie preferują współpracę bilateralną z sąsiadami, a nie formaty regionalne czy „europejskie”, dodatkowo zaś skupiają się raczej na współpracy technicznej, *stricte* wojskowej, nie strategicznej (faktycznie wdrażane projekty dotyczą najczęściej wspólnych szkoleń i ćwiczeń, zakupów amunicji i części zamiennych, a nie tworzenia nowych zdolności wojskowych czy też uruchamiania programów badawczo-rozwojowych

¹ Choć nie ma ustalonej definicji zagrożeń hybrydowych, to przyjmuje się, że łączą one różnego rodzaju formy wrogiego oddziaływania – polityczno-wojskowe, asymetryczne (np. terrorystyczne) oraz pozawojskowe (przestępcze, informacyjne). Z tego powodu wskazuje się, że UE, posiadająca wiele instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym, mogłaby być komplementarna w stosunku do NATO. Zob. np. „Deterring hybrid warfare: A chance for NATO and the EU to work together?”, *NATO Review Magazine*, www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm.

² Można też przypuszczać, iż w związku z intensyfikacją ćwiczeń i aktywności NATO na tzw. wschodniej flance znaczną część dodatkowych środków pochłonęły potrzeby bieżące, np. związane z częstszym wykorzystywaniem baz, lotnisk, poligonów czy sprzętu.

³ Wszystkie dane szacunkowe, w cenach stałych z 2010 r., opracowane według metodologii NATO, zob. *Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015)*, www.nato.int/cps/en/natohq/news_127537.htm.

z dziedziny uzbrojenia)⁴. Zwłaszcza ten ostatni trend wyraźnie przejawiał się we współpracy obronnej państw nordyckich (NORDEFECO), ograniczającej się w ostatnim roku do kontynuacji zainicjowanych już wcześniej projektów w zakresie cyberbezpieczeństwa, łączności, szkoleń sił pokojowych, monitorowania przestrzeni powietrznej⁵. Grupa Wyszehradzka zanotowała wprawdzie w 2015 r. postęp w postaci certyfikacji grupy bojowej na 2016 r., jednak poza tym nie realizowano większych projektów angażujących wszystkie cztery państwa, mimo że np. trzy z nich (Polska, Czechy, Słowacja) rozważają zakup śmigłowców wielozadaniowych lub są na etapie ich pozyskania. Przeprowadzono natomiast kilka przedsięwzięć ściśle bilateralnych, podpisując np. umowę na rozwinięcie wspólnie przez Polskę i Słowację nowej wersji transportera opancerzonego Rosomak (wersja Scipio, z polskim podwoziem i słowacką wieżą), przeznaczanego dla Słowacji oraz na rynki eksportowe⁶. Niezależnie od optymistycznych deklaracji brytyjskich i francuskich władz w piątą rocznicę podpisania traktatów z Lancaster House o współpracy tych dwóch państw w sferze bezpieczeństwa⁷ jej realne wyniki oceniano z rosnącym sceptycyzmem. Wskazywano przede wszystkim na niepowodzenie największych inicjatyw w jej ramach (zawieszone już w 2012 r. prace nad zintegrowaną grupą lotniskowcową; porzucenie prac nad wspólnym bezzałogowcem kategorii MALE) czy trudności z utworzeniem – wydawałoby się łatwym przy obecnym poziomie interoperacyjności wojsk brytyjskich i francuskich – wspólnych sił ekspedycyjnych (mają być gotowe w 2016 r.). Istotne jest jednak to, że większość osiągnięć przywoływanych jako rezultaty tej kooperacji (zaangażowanie w misjach stabilizacyjnych UE, NATO i koalicji *ad hoc* w Afryce, wspólne prace nad pociskami raketowymi czy morskimi systemami przeciwminowymi) faktycznie nie wymagała tego typu ram realizacyjnych i przebiegała niejako „obok” nich (tzn. na bazie powiązań w NATO lub bezpośrednio na poziomie przedsięwzięć obronnych)⁸. Przykłady te pokazują, że regionalna współpraca wojskowa nie tylko ani nie wzmacnia WPBiO, ani jej nie zagraża, ale wręcz – zważywszy na przeważnie ograniczone ambicje i zakresy realizowanych w jej ramach projektów oraz częste opóźnienia w ich wdrażaniu – redukuje wolę państw do podejmowania bardziej ambitnych inicjatyw w szerszych formatach pod egidą UE.

⁴ A. Marrone, D. Fatibene, O. de France, *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, IAI, Rzym, styczeń 2016.

⁵ Zarazem trzeba przyznać, iż niejako wbrew ogólnym trendom państwa nordyckie starały się rozwijać współpracę techniczną z krajami bałtyckimi oraz zacieśniać więzi polityczne z innymi państwami regionu Morza Bałtyckiego (Niemcy, Polska). Por. *NORDEFECO Annual Report 2015*, Stockholm, styczeń 2016, zwł. s. 7–9.

⁶ J. Sabak, „Rosomaki jadą na Słowację. Nowe otwarcie współpracy państw V4”, www.defence24.pl, 3 lipca 2015 r.

⁷ Por. *UK-French Defence Cooperation Reaffirmed on Fifth Anniversary of Lancaster House Agreement*, 3 listopada 2015 r., www.gov.uk/government/news/uk-french-defence-cooperation-reaffirmed-on-fifth-anniversary-of-lancaster-house-agreement.

⁸ Swoiście „wstydliwą” dla stron przeszkołą w zacieśnianiu brytyjsko-francuskiej współpracy wojskowej jest kwestia wymiany danych wywiadowczych w związku z pozostawianiem przez Francję poza tzw. porozumieniem Five Eye (USA, Australia, Kanada, Australia i Nowa Zelandia). A. Pannier, „Franco-British defence cooperation on the anniversary of Lancaster House: What can a Treaty produce in five years?”, 4 listopada 2015 r., www.cria.polis.cam.ac.uk/blog/?p=440.

Jednak tym, co najsilniej zaważyło na nieobecności WPBiO w debacie o bezpieczeństwie w Europie, był niespodziewany wybuch kryzysu migracyjnego. Fale uchodźców, które pojawiły się na wiosnę na morskich granicach UE (Włochy, Grecja), a jesienią przetoczyły się szlakiem „bałkańskim” (Bułgaria, Słowenia, Chorwacja, Węgry, Austria), zadały potężny cios strefie Schengen oraz solidarności europejskiej. Zarówno poszczególne państwa członkowskie, jak i UE – rozwijająca od lat informatyczne i prawne systemy zarządzania przepływami osób do strefy Schengen, w tym politykę wobec uchodźców – okazały się dramatycznie nieprzygotowane do podjęcia wyzwania, jakim było przyjęcie tak licznej grupy migrantów, zapewnienie im wyżywienia, podstawowej opieki medycznej i prawnej oraz tymczasowych miejsc pobytu, wreszcie „wyłuskanie” z tej masy ludzkiej osób stanowiących potencjalne (lub aktualne) zagrożenie, np. terrorystyczne. Do końca 2015 r. kryzys migracyjny zantagonizował wewnątrz UE (kością niezgody stała się koncepcja przymusowej relokacji migrantów według narzuconych z góry kwot), a równocześnie, także z uwagi na rosnący sprzeciw społeczeństw wobec przyjmowania imigrantów, stawał się coraz bardziej palącym problemem dla elit politycznych państw członkowskich. W kontekście WPBiO oznaczało to zaś, że w debacie publicznej synonimem braku bezpieczeństwa UE stały się nieszczelne granice zewnętrzne i niewydolne służby porządkowe, niezdolne do opanowania fali migrantów, nie zaś kwestie *stricto* wojskowe, przy czym źródła kryzysu, leżące w jakimś stopniu także w niepodjętych (Syria) lub nieprzemysłanych (Libia) interwencjach UE i NATO, niejako uchodziły uwagi opinii publicznej.

STRATEGICZNY WYMIAR WPBiO: GDY PROCES STAJE SIĘ WAŻNIEJSZY OD REZULTATÓW

Pobieżne spojrzenie na aktywność podjętą przez UE w 2015 r. w odniesieniu do strategicznego wymiaru WPBiO mogłoby sugerować, że dokonał się w tym zakresie długo oczekiwany przełom. Unia ukończyła bowiem swój pierwszy w historii przegląd strategiczny, a w jego konsekwencji podjęła decyzję o opracowaniu Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, dokumentu mającego zastąpić zdezaktualizowaną Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. Dodatkowo w następstwie zamachów terrorystycznych w Paryżu po raz pierwszy uruchomiono – na wniosek Francji – klauzulę wzajemnej pomocy, zapisaną w art. 42 pkt 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Niemniej żadna z tych decyzji nie doprowadziła – i w świetle dotychczasowych doświadczeń zapewne nie doprowadzi – do przełamania strukturalnych problemów WPBiO.

Tzw. przegląd strategiczny stanowił bezpośrednią konsekwencję postanowień Rady Europejskiej z grudnia 2013 r., choć działania w tym zakresie podjęto dopiero po objęciu urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przez Federicę Mogherini we wrześniu 2014 r.⁹ Mogherini wykrzystała ogólny charakter decyzji Rady, niewskazującej ani zakresu, ani formy prze-

⁹ Szerzej: *Rocznik Strategiczny 2014/15*, s. 58–74.

glądu, i uruchomiła autorski proces, w którym dokument powstawał w drodze konsultacji małej grupy jej osobistych doradców z wybranymi komórkami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz Komisji Europejskiej (KE), bez omawiania poszczególnych zapisów z państwami członkowskimi. Zaletą tego podejścia miała być nie tylko świeżość spojrzenia (w zespole znaleźli się także przedstawiciele europejskich think tanków), lecz przede wszystkim zachowanie poczucia kontroli nad procesem przez ESDZ i KE przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu państw członkowskich na poszczególne zapisy¹⁰. Nietrudno jednak odnieść wrażenie, że przegląd przygotował zespół funkcjonujący w „brukselskiej bańce” (*Brussels bubble*), postrzegający strategiczne środowisko UE przez pryzmat unijnych polityk, mechanizmów i instytucji, a nie rzeczywistej skali zagrożeń oraz realnej zdolności Unii do przeciwdziałania im.

Dokument podsumowujący przegląd – zatytułowany „Unia Europejska w zmieniającym się środowisku globalnym” – został przedstawiony tuż przed czerwcową Radą Europejską¹¹. Inaczej niż większość opracowań ESDZ, przyjął on formę narracyjną, opisując przystępnym i nieunikającym wartościowaniem językiem zmiany w światowym środowisku bezpieczeństwa, oceniając wyzwania i szanse dla Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz formułując implikacje dla unijnego instrumentarium z zakresu relacji zewnętrznych. Jednak wartość przeglądu, płynąca m.in. z trafnej (choć płytkiej) oceny globalnych trendów rozwojowych (wzrost współzależności, a jednocześnie rywalizacji pomiędzy państwami), roli UE w poszczególnych regionach świata (np. wskazanie na niedokończoną transformację Bałkanów Zachodnich jako poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa pozawojkowego Unii) oraz skuteczności poszczególnych działań i polityk (np. fiasko polityki sąsiedztwa zarówno na kierunku wschodnim, jak i południowym), osłabiała ogólnikowość dokumentu, wymuszona przez jego bardzo szeroki zakres tematyczny (uwzględniał on wszelkie aspekty działań zewnętrznych UE). W rezultacie w przeglądzie WPBiO poświęcono niewiele miejsca, m.in. krytykując brak operacyjnego wykorzystania grup bojowych i uruchomienia mechanizmu PESCO oraz podkreślając problemy przy generowaniu zdolności wojskowych dla misji¹². Zadeklarowano również, że UE nie może sobie pozwolić na dalsze ignorowanie militarnego wymiaru bezpieczeństwa, choć trudno nie odnieść wrażenia, że sam dokument – w którym WPBiO potrakto-

¹⁰ N. Tocci, „Towards an EU Global Strategy”, w: A. Missiroli (red.), *Towards An EU Global Strategy – Background, Process, References*, Institute for Security Studies, Paris 2015, s. 115–120. Sposób przeprowadzenia przeglądu powielał model zastosowany przy opracowywaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., której głównym autorem był Javier Solana, wówczas Wysoki Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, oraz Robert Cooper, szef jego gabinetu politycznego (dlatego też ESS z 2003 r. jest nazywana czasem „dokumentem Solany”). Por. ibidem, s. 13–15.

¹¹ Por. *The European Union in a Changing Global Environment*, www.eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm.

¹² Mechanizm „Stałej współpracy strukturalnej” (z ang. *Permanent Structured Cooperation – PESCO*) został wprowadzony przez traktat lizboński w 2007 r., w protokole nr 10. Zakłada on możliwość zacieśnienia integracji, za zgodą Rady UE, w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony przez grupę gotowych do tego państw członkowskich (m.in. w formie tworzenia wspólnych zdolności wojskowych). Jak dotąd nie podjęto jednak w Unii debaty o parametrach implementacji tych postanowień.

wano jako jeden z wielu podobnych instrumentów UE – w zasadzie tę praktykę potwierdził.

Praktyczne znaczenie przeglądu okazało się więc niewielkie, choć nie wynikało to wyłącznie z banalności wielu jego zapisów. Było to raczej skutkiem braku w tym dokumencie głębszej refleksji o interesach, celach i sposobach działania UE, co stanowiło prostą konsekwencję decyzji podziału procesu przygotowania nowej strategii na dwa sztucznie wyodrębnione etapy – ocenę środowiska bezpieczeństwa i w tym kontekście skuteczności instrumentarium UE (przeгляд strategiczny) oraz definiowanie ram strategicznych Unii w jej relacjach zewnętrznych (Strategia Globalna). Z kolei ograniczony udział państw członkowskich w jego opracowywaniu uniemożliwił zainicjowanie prawdziwej debaty o strategicznej pozycji Unii, chociaż państwa członkowskie niezmiennie wykazywały brak gotowości do takiej dyskusji. Mimo to Rada Europejska spełniła główny postulat przeglądu i zobowiązała Wysokiego Przedstawiciela do opracowania Strategii Globalnej do połowy 2016 r.¹³ Decyzją Federiki Mogherini proces przygotowania nowej strategii pozostał w większości w gestii tej samej grupy, która opracowała przegląd strategiczny, choć w odpowiedzi na zarzut „Brukselocentryczności” przeglądu strategia miała zostać skonsultowana z ekspertami z think tanków oraz społecznością akademicką z całej UE. Ograniczona i specyficzna pozostała jednak forma konsultacji z państwami¹⁴. Ze względu zaś na ogólnikowość i zdawkowość dokumentu końcowego przeglądu w kwestii WPBiO nasiliły się także obawy, że Strategia Globalna nie będzie strategią bezpieczeństwa *per se*. Mogherini obawy te zresztą potwierdziła, wskazując, że rozwój WPBiO wymaga osobnego dokumentu – białej księgi, która mogłaby zostać opracowana na bazie nowej strategii, ale już po 2016 r.¹⁵ Niemniej, na przekór głosom kwestionującym zarówno praktyczną wartość przeglądu strategicznego, jak i zbytnią ogólność założeń koncepcyjnych Strategii Globalnej, Mogherini zaznaczała, że oba procesy są wartością samą w sobie, ponieważ stymulują debatę o strategicznym i wojskowym wymiarze relacji zewnętrznych UE, nie pozwalając na ostateczny uwiąd WPBiO¹⁶.

¹³ Por. konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 25 i 26 czerwca 2015 r. (EUCO 22/15). Termin ukończenia prac nad strategią także budził kontrowersje. Część państw chciała zamknięcia procesu do końca 2015 r., argumentując to m.in. wolą uniknięcia nałożenia się terminów przyjęcia strategii oraz szczytu NATO w Warszawie.

¹⁴ Procesu EUGS (*European Global Strategy*) nie wprowadzono do agendy spotkań Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i jego grup roboczych. Państwa członkowskie uzyskały wgląd do procesu za pośrednictwem spotkań dyrektorów ds. planowania strategicznego z resortów spraw zagranicznych z przedstawicielami ESDZ.

¹⁵ Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela na posiedzeniu Rady Sterującej Europejskiej Agencji Obrony w dn. 16 listopada 2015 r., <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-high-representativevice-president-european-commission-and-head-european-defence-agency>.

¹⁶ Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela na dorocznej konferencji Instytutu Studiów Strategicznych UE w dn. 9 października 2015 r., <https://europa.eu/globalstrategy/en/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-euiss-annual-conference>.

UNIA (JEDNAK NIE) SOJUSZEM OBRONNYM

Tylko pozornie przełomowy charakter miało również powołanie się przez Francję, w następstwie ataków terrorystycznych z 13 listopada, na klauzulę wzajemnej pomocy, zapisaną w art. 42 pkt 7 TUE po jego zreformowaniu traktatem lizbońskim. Choć decyzja o pominięciu NATO mogła zostać odczytana jako wola nadania impulsu WPBiO, to stała za nią raczej tradycyjna francuska polityka równoważenia strategicznej pozycji USA w Europie. Uruchomienie procedur NATO (Francja miała do dyspozycji tryb konsultacji z art. 4, a mogłaby także spróbować uruchomić *casus foederis* z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, podobnie jak USA po 11 września 2001 r.) oznaczałoby włączenie USA do debat i współdecydowania o odpowiedzi Sojuszu, co podkopałoby politykę budowania wizerunku Francji jako europejskiego „państwa frontowego” w walce z tzw. Państwem Islamskim oraz terroryzmem islamistycznym. Istotna dla Francji była także chęć uniknięcia problematycznej dyskusji o skromnych zdolnościach NATO w zakresie zwalczania zagrożeń asymetrycznych i pozawojkowych. Oderwanie francuskiej decyzji od kontekstu WPBiO potwierdza też fakt, że Francja nie odwołała się do art. 222 TFUE, pomyślanego właśnie jako narzędzie reagowania na wewnętrzne zagrożenia terrorystyczne (a także np. klęski żywiołowe o wielkiej skali). W ten sposób uniknęła sformalizowania procesu udzielania jej wsparcia – który stałby się wówczas przedmiotem negocjacji i decyzji Rady UE oraz koordynacji ze strony ESDZ i KE. To zaś zarówno pod względem politycznym, jak i praktycznym ograniczałoby francuską swobodę działania. Tymczasem dzięki powołaniu się na art. 42 pkt 7 Francji udało się dokonać swoistej „europeizacji” zagrożenia terrorystycznego, wzmocnić swój wizerunek lidera polityki bezpieczeństwa w Europie oraz poprawić własną pozycję w bilateralnych rozmowach nt. potencjalnego wsparcia¹⁷. Równocześnie jednak same władze francuskie swoimi działaniami dyplomatycznymi po 13 listopada zdecydowały o przeniesieniu dyskusji o operacjonalizacji art. 42 pkt 7 właśnie na poziom *stricte* bilateralnych kontaktów z pozostałymi, wybranymi przez nie państwami członkowskimi, wyłączając z tych konsultacji zwłaszcza Wysokiego Przedstawiciela – Mogherini, która – co tym bardziej niepokojące – wyraziła z tego powodu zadowolenie¹⁸.

Zapewne dlatego do końca 2015 r. kraje UE nie wypracowały konkretnej odpowiedzi na francuski apel o wsparcie. Najszybciej zareagowały Niemcy, oferując najbardziej wymierną pomoc dla zaangażowanej w przynajmniej kilku dużych teatrach działań Francji. Berlin zapowiedział wysłanie 650 żołnierzy do misji Narodów Zjednoczonych MINUSMA w Mali oraz dodatkowych 50 trenerów do Iraku w celu szkolenia kurdyjskich peszmergów¹⁹. Niemniej jednak decyzje te były przygotowane od początku 2015 r., a więc trudno widzieć w nich realizację klauzuli wzajemnej pomocy²⁰. Nie podjęto też debaty – choćby w ramach procesu Strategii Globalnej

¹⁷ A. Menon, N. Witney, „After Paris: What price European defence?”, *ECFR Essay*, listopad 2015.

¹⁸ Por. konferencja prasowa ministra obrony Francji Jeana-Yves’a Le Driana i Federiki Mogherini z 17 listopada 2015 r., www.rpfrance.eu/soutien-unanime-de-l-europe-a-la.

¹⁹ „Bis zu 650 deutsche Soldaten nach Mali”, www.faz.de 25, listopada 2015 r.

²⁰ „Von der Leyen will Mali-Einsatz Anfang 2016 erweitern”, www.zeit.de, 18 października 2015 r.

– o tym, co oznacza uruchomienie art. 42 pkt 7 na poziomie strategicznym oraz dla unijnych instytucji. W ten sposób UE straciła szansę na wykorzystanie francuskiego precedensu do wzmocnienia, a przynajmniej sprecyzowania strategicznych ram WPBiO. Potwierdziła jednocześnie, że wprowadzona w traktacie lizbońskim wizja silnej WPBiO (m.in. mechanizm PESCO, klauzule solidarności i wzajemnej pomocy, poszerzona lista zadań dla misji UE), dążąca pośrednio do nadania UE kompetencji w zakresie obrony państw członkowskich, bardzo odbiega od obecnych realiów strategicznych w Europie.

PRZEMYSŁ OBRONNY I ROZWÓJ ZDOLNOŚCI: WALKA O PIENIĄDZE ZACZYNA SIĘ NA DOBRE

W europejskim przemyśle obronnym rok 2015 zaznaczył się z jednej strony zahamowaniem dyskusji o zakresie zastosowania dyrektywy zakupowej (2009/81/WE), a tym samym likwidacji offsetów i innych instrumentów służących ochronie krajowych przedsiębiorstw obronnych, a z drugiej – przyspieszeniem prac nad uruchomieniem finansowania projektów badawczo-rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia ze środków UE²¹.

Pod koniec 2015 r. KE wydała zestaw wytycznych, wskazujących na właściwą – jej zdaniem – interpretację przepisów dyrektywy 2009/81/WE. Dotyczyły one wszystkich kontrowersyjnych elementów, w tym przede wszystkim możliwości derogacji stosowania dyrektywy w odniesieniu do międzyrządowych kontraktów na sprzedaż broni, wielonarodowych programów inwestycyjnych, a także offsetów. Niezależnie od niewiążącego charakteru wytycznych (opierających się jednak na jurysprudencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) i ich krytyki ze strony państw członkowskich umocniły one pozycję KE jako przeciwnika swobodnego stosowania przez państwa art. 346 TFUE i wyłączeń przewidzianych w samej dyrektywie w celu ochrony krajowego przemysłu obronnego²². Jednocześnie KE zapowiedziała, że w 2016 r. przedstawi szczegółowy raport, ukazujący skalę omijania dyrektywy przez rządy.

Uwaga KE była jednak skierowana w 2015 r. przede wszystkim na przygotowanie ram służących uruchomieniu finansowania badań nad uzbrojeniem ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027, co jest dużym wyzwaniem koncepcyjnym, prawnym i organizacyjnym ze względu na przełomowy charakter tej decyzji (dotąd programy ramowe i inne fundusze UE na badania i rozwój – B+R – nie mogły dotyczyć technologii wojskowych). W 2015 r. przyspieszyły prace nad „Działaniem przygotowawczym” – pulą środków, przeznaczonych na sfinansowanie pierwszej grupy projektów badawczo-rozwojowych z dziedziny uzbrojenia w latach 2017–2019 (do końca 2015 r. nie uzgodniono jej skali, jednak szacowano ją na ok.

²¹ Na temat debat o dyrektywie 2009/81 i ich wpływu na przemysł obronny UE, a także sporów o jej zakres stosowania zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 258–259.

²² Wszystkie wytyczne można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence/index_en.htm.

50–80 mln euro)²³. Do określenia priorytetowych obszarów badań powołano kilkunastoosobową „grupę wysokiego szczebla”, złożoną z przedstawicieli firm sektora obronnego, ekspertów oraz polityków z państw UE²⁴. Powodem istotnego podwyższenia rangi tego – wydawałoby się, ściśle administracyjnego – procesu jest duża wartość planowanego na lata 2021–2027 programu finansowania badań nad technologiami wojskowymi (nawet ponad 1 mld euro), która w kontekście ogromnych problemów europejskich firm obronnych z pokrywaniem rosnących kosztów prac badawczo-rozwojowych musi być postrzegana jako szansa na zwiększenie ich konkurencyjności. Co równie ważne, zarówno „Działanie przygotowawcze”, jak i program na lata 2021–2027 mają z założenia wspierać badania prowadzące wprost do uzupełnienia tych luk w zdolnościach wojskowych państw UE, które są najistotniejsze dla operacyjnego wymiaru WPBiO.

Tymczasem w 2015 r. rozwój zdolności wojskowych w ramach WPBiO – lub choćby w jej kontekście – został w zasadzie zahamowany. Pomimo przyjęcia w 2014 r. zmodyfikowanej koncepcji wojskowych sił szybkiego reagowania UE²⁵ nie podjęto debaty nad reformą systemu grup bojowych, najważniejszych – teoretycznie – zdolności UE, umożliwiających szybką reakcję na kryzysy. Przez cały rok 2015 ponownie dyżurowały tylko dwie grupy zamiast czterech, a w kontekście debaty o reformie Sił Odpowiedzi NATO w związku ze wzmocnieniem wschodniej flanki Sojuszu pojawiły się nawet sugestie zarzucenia systemu grup bojowych. Europejska Agencja Obrony, oprócz realizacji szeregu małych projektów, o charakterze szkoleniowym, wymiany informacji oraz optymalizacji kosztów²⁶, kontynuowała prace nad flagowymi programami wspólnego pozyskiwania zdolności: tankowania w powietrzu, bezzałogowców, komunikacji satelitarnej oraz cyberbezpieczeństwa. W zakresie tankowania w powietrzu odnotowano chyba najbardziej mierzalny postęp – w maju Polska, Holandia i Norwegia, które mają stworzyć wspólną flotę czterech latających cystern, wysłały zapytanie ofertowe do firmy Airbus, uruchamiając proces negocjacyjny; w grudniu do konsorcjum dołączyły Niemcy²⁷. Z kolei w odniesieniu do projektu przyszłego „eurodrona” (klasy MALE, tj. *medium altitude – long endurance*) również w maju Niemcy, Francja i Włochy podpisały umowę na opracowanie w ciągu dwóch lat wartych 60 mln euro studiów wykonalności, które mają położyć podwaliny pod właściwy program inwestycyjny²⁸.

²³ Więcej informacji o „Działaniu przygotowawczym” zob.: www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-csdp-related-research.

²⁴ Por. www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2015/06/18/high-level-group-of-personalities-on-defence-research-issues-statement.

²⁵ Por. *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 61.

²⁶ Przykładem może być projekt „SESAR”, dotyczący ułatwienia i optymalizacji zasad i procedur prowadzenia wojskowych operacji lotniczych w cywilnej przestrzeni powietrznej UE. Zob. *Single European Sky*, www.eda.europa.eu, 11 stycznia 2016 r.

²⁷ J. Sabak, „Niemcy dołączą do Polski, Holandii i Norwegii w programie latających zbiornikowców”, www.defence24.pl, 3 grudnia 2015 r.

²⁸ *Remotely Piloted Aircraft Systems – RPAS*, www.eda.europa.eu, 4 czerwca 2015 r.

OPERACJE – WPBIO WPŁYWA NA MORZE ŚRÓDZIEMNE

Niezależnie od ograniczonej roli WPBiO w reakcji Unii na kryzys migracyjny prowadzona w ramach tej polityki aktywność operacyjna upłynęła w 2015 r. pod znakiem niwelowania czy raczej ograniczania jego skali i skutków. Nie oznaczało to, co prawda, diametralnej zmiany w kierunkach i charakterze działalności operacyjnej UE, kontynuowano bowiem większość przedsięwzięć zainicjowanych w latach poprzednich i przeważnie niełączących się – przynajmniej nie bezpośrednio – z próbami zmniejszenia napływu nielegalnych imigrantów do Europy czy rozwiązania problemów leżących u źródeł migracyjnej presji. Niemniej wiele debat na temat kierunków zaangażowania operacyjnego w ramach WPBiO, jak i główne decyzje w tym względzie podjęte w 2015 r., wiązało się właśnie z kwestiami migracyjnymi.

Bez wątplenia najważniejszą inicjatywą w tym względzie było uruchomienie przez UE nowej operacji na Morzu Śródziemnym – EUNAVFOR MED „Sophia”²⁹. O jej ustanowieniu Rada UE zdecydowała 18 maja, w reakcji m.in. na serię tragicznych utonięć nielegalnych imigrantów starających się dotrzeć do włoskich wybrzeży w kwietniu 2015 r. (m.in. śmierć ok. 800 osób po przewróceniu się kutra 19 kwietnia). Ostatecznie misję rozpoczęto 22 czerwca, pełną zdolność operacyjną osiągając pod koniec lipca. Za jej główny cel uznano zwalczanie struktur przestępczych organizujących przerzut migrantów w środkowej części Morza Śródziemnego, ale ma ona też wymiar humanitarny i służy zmniejszeniu liczby ofiar tego procederu na morzu. Misji nadano przy tym charakter niejako precedensowy w ramach WPBiO. Ma ona bowiem przebiegać w trzech fazach – w pierwszej skoncentrowano się na akcji wywiadowczej i rozpoznaniu sieci przemytniczych w środkowej części basenu Morza Śródziemnego, w toku drugiej okręty EUNAVFOR mają zajmować jednostki przemytników na morzu otwartym oraz – za zgodą „władz państw nadbrzeżnych” (czyli libijskich) lub na mocy odpowiedniej rezolucji RB ONZ – wodach terytorialnych Libii, w trzeciej zaś – przy analogicznym warunku – zakładano akcje przeciw sieciom przestępczym i ich mieniu także na libijskim terytorium. To oznacza, iż dopuszczono – po raz pierwszy tak otwarcie od rozpoczęcia działań operacyjnych w ramach WPBiO – nadanie misji charakteru wymuszającego (tym byłoby aktywne zwalczanie grup przestępczych na terenie Libii nawet bez zgody jej władz, choć pod warunkiem akceptacji przez RB ONZ). Zapewne wynikało to z uzgodnionej hierarchii celów operacji – walka z siatkami przemytniczymi przed względami humanitarnymi. Do początku 2016 r. misja nie jednak osiągnęła tego etapu – władze Libii uznawane międzynarodowo, choć kontrolujące znikomą część jej terytorium, na tak daleką ingerencję w swe suwerenne prawa się nie zgodziły, a RB ONZ – głównie z uwagi na opór Rosji – zaakceptowała jedynie kontrole i przejęcia podejrzanych jednostek na wodach otwartych (rez. 2240 z 9 października 2015 r.). W rezultacie

²⁹ Nazwę „Sophia” nadano misji we wrześniu, na cześć somalijskiej dziewczynki urodzonej na pokładzie uczestniczącej w operacji niemieckiej fregaty przez właśnie uratowaną przez załogę okrętu matkę. „EU names anti-human-smuggling mission ‘Operation Sophia’”, *The Wall Street Journal* z 28 września 2015 r.

jednostki EUNAVFOR (pod koniec 2015 r. 6 okrętów i 7 samolotów) od 7 października realizują fazę drugą operacji, ale tylko na wodach międzynarodowych³⁰.

Co istotne, uruchomienie operacji „Sophia” nie oznaczało zakończenia działań humanitarnych i ochrony granic UE na Morzu Śródziemnym prowadzonych poza WPBiO, przez podległą komisarzowi ds. wewnętrznych UE agencję Frontex, czyli misji „Triton” na wodach okalających Włochy (w sile 3–6 jednostek patrolowych straży przybrzeżnej, w tym 2 pełnomorskich) oraz analogicznej operacji „Poseidon Sea” (od grudnia 2015 r. „Poseidon”) wokół wysp greckich³¹. Wynika to jednak zapewne z różnic w zadaniach misji – priorytetem działań Frontexu jest ochrona granic i pomoc humanitarna dla uchodźców, a nie – jak w wypadku „Sophii” – walka z przemytnikami. Niemniej zastanawia relatywnie niski poziom koordynacji działań w ramach wszystkich tych inicjatyw.

Niezależnie od sukcesu, jakim jest samo jej ustanowienie, EUNAVFOR MED wzbudza kontrowersje. Faktycznie można bowiem wątpić, czy w przyjętym kształcie – wobec braku zgody ONZ i władz Libii na prowadzenie przez nią działań wymuszających na wodach terytorialnych i lądzie – przyczyni się ona do skutecznej walki z siatkami przemytniczymi (dysponującymi w Libii stosunkowo bezpiecznym zapleczem), a także czy okaże się rozwiązaniem trwałym (jej mandat wygasa po roku od osiągnięcia pełnej operacyjności, czyli w lipcu 2016 r.). Pojawiają się nawet obawy, że uruchomienie „Sophii” wręcz pogorszy sytuację humanitarną migrantów (ryzyko ujęcia na wodach międzynarodowych może skłaniać przemytników np. do porzucania jednostek – przeważnie tanich i zdezelowanych – na pełnym morzu, zwłaszcza w razie zagrożenia)³². W opinii władz UE w tym akurat względzie rezultaty okazują się na razie pozytywne – okręty uczestniczące w „Sophii” uratowały bowiem od śmierci na morzu do 2016 r. ponad 8000 ludzi³³. Optymizmu dodają też dotychczasowe doświadczenia WPBiO z misjami morskimi (sukcesy nadal kontynuowanej antypirackiej misji „Atalanta” i doradczej EUCAP „Nestor” w rejonie Rogu Afryki) oraz rosnąca waga, jaką w Unii przywiązuje się do kwestii bezpieczeństwa morskiego.

Pośrednio z reakcją na migracyjny kryzys łączą się pozostałe działania operacyjne w ramach WPBiO w Afryce Północnej i rejonie Sahelu. Niestety, w 2015 r. jeszcze pogłębił się kryzys, w jakim znalazła się rok wcześniej misja EUBAM Libya, mająca wesprzeć tamtejsze władze w kontroli granic państwowych. W związku z coraz trud-

³⁰ W misji obecnie uczestniczą 22 państwa, a 8 (Włochy, Niemcy, Hiszpania, Słowenia, Francja, Grecja, Holandia i Wielka Brytania) wniosło okręty i samoloty rozpoznawcze. Budżet wspólny operacji to 11,82 mln euro. *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*, Factsheet, 15 grudnia 2015 r., www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/background-material/index_en.htm.

³¹ Misja „Triton”, a od grudnia 2015 r. także „Poseidon”, realizowana jest w formule tzw. *rapid intervention*, czyli pomocy dla kraju członkowskiego znajdującego się pod pilną i dużą presją związaną z masowymi próbami nielegalnego przekroczenia jego granic. Za: *Frontex*, <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>.

³² Szerzej: T. Tardy, „Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means”, *ISSUE Brief* 2015, nr 30; J. Goldenziel, „Europe’s migrant policing initiative has nothing to do with migration”, *The National Interest*, nationalinterest.org/feature/europes-migrant-policing-initiative-has-nothing-do-migration-14390.

³³ „A busy Christmas time for EUNAVFOR MED”, 26 grudnia 2015 r., www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/news/20151226_01_en.htm.

niejszą sytuacją w tym kraju zdecydowano o utrzymaniu zawieszenia misji, jednocześnie zmniejszając w marcu jej „szkieletowy personel” w Tunisie z 17 do 3 osób³⁴. Lepiej można oceniać ewolucję zaangażowania operacyjnego WPBiO w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie w miejsce zakończonej w marcu 2015 r., a zainicjowanej rok wcześniej operacji EUFOR RCA, która w opinii władz UE z sukcesem zrealizowała swoje zadanie (przyczynianie się do stabilizacji sytuacji w tym kraju we współpracy z ONZ, UA i wojskami francuskimi), postanowiono utworzyć znacznie mniejszą misję doradcą EUMAM RCA, z zadaniem wsparcia reform sektora bezpieczeństwa Republiki, w tym jej sił zbrojnych³⁵. Kontynuowano także szkoleniowo-doradcze misje w Nigrze i Mali, gdzie przez większą część roku sytuacja bezpieczeństwa wydawała się ewoluować – także z uwagi na unijne zaangażowanie – we właściwym kierunku. Obraz ten jednak zaburzyły, zwłaszcza w świetle nasilenia się aktywności terrorystycznej islamskich radykałów zarówno w innych państwach regionu, jak i samej Europie, zamachy na hotel Radisson Blue w stolicy, Bamako (20 listopada, 21 ofiar śmiertelnych). Dowiodły one bowiem utrzymującej się niestabilności Mali i słabości jego służb bezpieczeństwa³⁶.

W aktywności operacyjnej UE w innych regionach w ostatnim roku nie zachodziły istotne zmiany. Może to nieco zastanawiać w kontekście zaangażowania na Ukrainie, i to nawet w świetle częściowego „zamrożenia” konfliktu na wschodzie kraju. UE ograniczyła się bowiem do kontynuacji uruchomionej w 2014 r. niewielkiej, bo kilkudziesięcioosobowej misji doradczej w zakresie sektora bezpieczeństwa (EUAM), nie podejmując – mimo wciąż niemałej wagi problemu ukraińskiego z unijnej perspektywy – dyskusji o rozszerzeniu jej mandatu czy uzupełnieniu innymi działaniami. Ilustracją impasu, w jakim misja tkwiła zarówno na poziomie strategicznym (niechęć wielu państw UE do poszerzania jej mandatu), jak i operacyjnym (brak warunków do ścisłej i dynamicznej współpracy ze stroną ukraińską), był fakt, że za jej sukces uznano „wyjście poza Kijów” (na trzy miesiące) i rozpoczęcie pracy na poziomie administracji obwodowej³⁷. W odniesieniu zaś do pozostałych misji ta swoista rutynowość poczynań UE czasem oznaczała powodzenie – *vide* misje w Rogu Afryki – ale równie często stagnację (misje na Bliskim Wschodzie, w Afganistanie, a do pewnego stopnia także na Bałkanach). Niemal zawsze natomiast łączyła się z próbami obniżenia ich kosztów, choćby przez redukcje personelu (por. dane z tabeli 1 z informacjami z poprzednich edycji *Rocznika Strategicznego*), oraz relatywnie ograniczonym realnym wpływem na sytuację bezpieczeństwa w rejonie rozmieszczenia. Świadczy to z jednej strony o umacnianiu się w samej UE percepcji operacji WPBiO jako przede wszystkim formy „specjalistycznej pomocy technicznej” dla państw goszczących, przeważnie stanowiącej jedynie element szer-

³⁴ *Interim Strategic Review of EUBAM Libya*, EEAS (2015) 435, 13 kwietnia 2015 r., s. 5, www.state-watch.org/news/2015/jun/eu-eeas-interim-report-UBAM-7886-15.pdf.

³⁵ T. Tardy, „EUFOR RCA: tough start, smooth end”, *ISSUE Alert* 2015, nr 17; *EUMAM RCA*, www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index_en.htm.

³⁶ T. Abdel-Baghy, J. Luengo-Cabrera, „Mali: An endangered peace”, *ISSUE Alert* 2015, nr 56.

³⁷ *EUAM Activity in Regions — Keeping a Finger on the Pulse of Reforms*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/news/20151125_en.htm.

szej strategii i jako taki niewystarczającej dla dokonania głębokich zmian w miejscu rozmieszczenia, z drugiej zaś o utrzymującym się braku szerszej wizji strategicznej celów zaangażowania operacyjnego UE, i to także w kontekście ewentualnego jej powiązania z realizacją decyzji o uruchomieniu zobowiązań sojuszniczych z art. 42 pkt 7 traktatu lizbońskiego.

Swoiste uzupełnienie obrazu aktywności operacyjnej w ramach WPBiO stanowił komunikat KE i Wysokiego Przedstawiciela pt. „Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju – umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi”³⁸. Dokument ten rozwijał zgłaszaną już wcześniej koncepcję *train and equip* i zgodnie z nim UE powinna rzadziej angażować się operacyjnie w rozwiązywanie kryzysów, a koncentrować się na szkoleniu i wyposażaniu w uzbrojenie i sprzęt wojskowy lokalnych sił bezpieczeństwa, a także organizacji regionalnych, takich jak Unia Afrykańska³⁹. W tym podejściu można zaś widzieć kolejny dowód rosnącej niechęci do rozwijania operacyjnego wymiaru WPBiO.



Rok 2015 mógł i powinien okazać się przełomowy w rozwoju WPBiO. Wraz z eksplozją kryzysu migracyjnego Unia stanęła przed jednym z największych wyzwań dla swego bezpieczeństwa, a sytuację dodatkowo komplikowało wciąż utrzymujące się napięcie na wschodzie kontynentu w związku z agresywną postawą Rosji wobec swych europejskich sąsiadów. Dramatycznie nasiliła się w Europie i jej sąsiedztwie – a przynajmniej tak to postrzegano w europejskich stolicach – aktywność terrorystyczna, dowodząc, iż przemoc uzasadniana skrajnymi fundamentalistycznymi ideologiami islamskimi nadal stanowi realną groźbę dla stabilności Unii i spokoju jej mieszkańców. W tych warunkach wydawać by się mogło, iż UE jak chyba nigdy dotąd potrzebowała wspólnej, spójnej i zdecydowanej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony, co powinno dać WPBiO potężny impuls rozwojowy.

I pozornie do szeregu tego rodzaju przełomowych, ważkich decyzji i działań w ramach WPBiO w ostatnim roku doszło. Odpowiadając na wyzwanie migracyjne, UE ustanowiła misję wojskową, w której mandacie po raz pierwszy w swojej historii przewidziała możliwość prowadzenia działań wymuszających. W reakcji na zamachy terrorystyczne w Paryżu zdecydowano się uruchomić – co również nie miało precedensu – zobowiązania sojusznicze wprowadzone przez traktat lizboński. Wcześniej jeszcze zainaugurowano proces – wyczekiwanej już od kilku lat – głębszej refleksji strategicznej na temat roli, zadań i ambicji UE oraz WPBiO w sprawach bezpieczeństwa.

W praktyce jednak niemal wszystkie te działania i decyzje, które powinny stanowić swoiste kamienie milowe w rozwoju WPBiO, okazują się – przynajmniej jak dotąd – niemal wyłącznie grą pozorów. Sposób organizacji i przebieg procesu refleksji strategicznej nad WPBiO powoduje, iż składające się na niego dyskusje mogą zapewne wzbudzić zainteresowanie głównie wśród brukselskiej biurokracji i zaj-

³⁸ Dokument nr JOIN (2015) 17 z 28 kwietnia 2015 r.

³⁹ Por. C. Major, Ch. Mölling, J. Vorrath, „Train + equip = peace?”, *SWP Comments* 2015, nr 4.

Tabela 1
Misje WPBIO (stan na styczeń 2016 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	600	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie całościowej strategii UE wobec BiH – wsparcie władz BiH w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH
EULEX Kosovo	cywilna (C)	Kosowo	2008 (pełna operacyjność – kwiecień 2009 r.)	ok. 1500, w tym 693 międzynarodowy	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie (doradztwo, pomoc techniczna, rozstrzyganie „wrażliwych przypadków”) w rozwoju instytucji w zakresie rządów prawa (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, więziennictwo)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja	2008	205 (międzynarodowy + lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EU Border Assistance Mission (EUBAM*)	C	Moldawia/Ukraina	2005	94 (międzynarodowy + lokalny (ok. 120))	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną i korupcją

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007)	3 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie funkcjonowania działalności przejścia granicznego Izrael–AP budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	66 (międzynarodowy) + 45 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	C	Afganistan	2007	197 (międzynarodowy) + 176 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie (szkolenia i doradztwo) rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	C	DRK	2005	10 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie (doradztwo, szkolenie) odbudowy sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa DRK
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	155	<ul style="list-style-type: none"> doradztwo, mentoring i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa tymczasowego rządu Somalii

Tabela 1 – cd.

EUNAVFOR Somalia (Operation „Atalanta”)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, Ocean Indyjski	2008	ok. 1200, styczeń 2016 r. – 3 okręty, 1 samolot	<ul style="list-style-type: none"> – zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EUCAP „Nestor”	C	Somalia, Dżibuti, Seszele, Tanzania, Jemen	2012 (zdolność operacyjna – luty 2013 r.)	Maks. 156: do 117 (faktycznie 75) międzynarodowy + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla wymiaru sprawiedliwości oraz służb policyjnych (w tym policji morskiej) Somalii i innych państw regionu w sferze bezpieczeństwa morskiego – rozwój współpracy regionalnej i wsparcie misji „Atalanta” i EUTM Somalia
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	42 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru w zwalczaniu terroryzmu i zorganizowanej przestępczości – rozwój współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością
EUTM Mali	W	Mali	2013	578 (międzynarodowy, w tym 200 instruktorów)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie przywracania porządku konstytucyjnego i efektywnej kontroli władz centralnych na całym obszarze kraju – szkolenie i odbudowa sił zbrojnych Mali

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014	maks. 110: 80 (faktycznie 66) międzynarodowy + do 30 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali (policji, żandarmerii i Gwardii Narodowej) – rozwój współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa
EUBAM Libya	C	Libia (faktycznie Tunis, Tunezja)	2013 (zawieszona od sierpnia 2014 r.)	3 (międzynarodowy) + 3 (lokalny)	– wsparcie w zarządzaniu bezpieczeństwem granic przez transfer know-how, doradztwo i szkolenia
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	78 (międzynarodowy) + lokalny	– doradztwo w zakresie reform sektora bezpieczeństwa
EUMAM RCA**	W	Republika Środkowoafrykańska	2015	60	– wsparcie reform sektora bezpieczeństwa (w tym sił zbrojnych)
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 1140 (6 okrętów, 7 samolotów)	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>; http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf; oraz informacji prasowych.

* Misja EUBAM formalnie przebiega poza strukturami WPBiO, jako element Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

** Członka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2015 r.

mujących się polityką bezpieczeństwa UE analityków oraz badaczy akademickich. Faktycznie istotne debaty o bezpieczeństwie europejskim (przynajmniej w wymiarze wojskowym), jak i wynikające z nich działania, przebiegają dziś bowiem na innych płaszczyznach, głównie w NATO i bezpośrednio w relacjach między poszczególnymi stolicami, WPBiO zaś nie jest w nich często poruszanym tematem czy istotnym elementem. Uruchomienie zobowiązań sojusznicznych z art. 42 pkt 7 TUE coraz bardziej nabiera charakteru czysto symbolicznego w chwili, gdy o sposobach operacjonalizacji tej decyzji rozmawia się niemal wyłącznie w formule bilateralnej. Misja zwalczania sieci przemytniczych na Morzu Śródziemnym najprawdopodobniej nigdy zaś nie wejdzie w fazę działań wymuszających, a jej realny wkład w rozwiązywanie problemu migracyjnego okaże się mocno ograniczony. W rezultacie może się okazać, iż w tak burzliwym roku jak 2015 jedyną dziedziną, w której osiągnięto w ramach WPBiO trwały postęp, będzie funkcjonowanie rynków zbrojeniowych i przemysłu obronnego. Tylko czy w dłuższej perspektywie uzasadnia to prowadzenie w UE odrębnej instytucjonalnie wspólnej polityki?

Oczywiście, można przyjąć, iż głębsze reformy WPBiO po prostu wymagają czasu i metody małych kroków. Jeśli jednak nie da się ich zainicjować w warunkach głębokiego i wielowymiarowego kryzysu bezpieczeństwa, to czy to w ogóle będzie to jeszcze możliwe? A może UE musi najpierw rozwiązać podstawowy, jak się dziś wydaje, problem wypalenia integracyjnego zapalała elit politycznych państw członkowskich, które po okresie szybkiego rozwijania Unii, połączonego z jej historycznym rozszerzeniem na wschód, zdają się w niemałej części zwracać ponownie ku państwu narodowemu jako punktowi odniesienia polityki bezpieczeństwa (i nie tylko). Jeśli tak, to niestety WPBiO nie czeka owocna przyszłość i na poprawę jej kondycji przyjdzie czekać długo.

COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY: NOT ALL IS AS IT SEEMS

The article examines the 2015 developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP). The authors argue that the EU's 2015 decisions concerning CSDP may seem to be remarkable achievements but in reality, their significance is limited. The launch of the review process of the Global Strategy on Foreign and Security Policy – meant to replace the 2003 European Security Strategy, long considered outdated – is unlikely to reinvigorate the CSDP unless the member states politically commit to make the EU count as a strategic actor. The establishment of a new CSDP operation, aimed against human smugglers in the Mediterranean and dubbed “Sophia” (after a baby-girl born to a refugee mother on an Italian rescue vessel), is merely an attempt to address secondary effects of economic, demographic, political and security crises in the Middle East and North Africa, which the EU failed to prevent from spiralling-out at earlier stages. Finally, the use of Art. 42.7 TEU “mutual assistance” clause in the aftermath of the 13th of November terrorist attacks in Paris did not have any significant effect on the debate on the possible role of the Union in defending its members. What stands out against

this backdrop is the increasing involvement of the EU in defence industry. In 2015, the European Commission's future role as a sponsor of defence-related research started to take shape with the establishment of the Preparatory Action – the first financial tool to help develop military technologies with European funds. It does not seem to be enough, however, the authors claim it could live up to the original, great ambitions of the CSDP.

Słowa kluczowe: art. 42 pkt 7 [TUE], „brukselska bańka” (*Brussels bubble*), ESDZ (Europejska Służba Działań Zewnętrznych), EUMAM RCA, EUNAVFOR MED/operacja „Sophia”, Frontex, Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa