

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MARCIN TERLIKOWSKI, MAREK MADEJ

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE – PRZEŁOM, KTÓREGO (ZGODNIE Z PLANEM) NIE BYŁO

Funkcjonowanie WPBiO i kierunki jej ewolucji w ostatnim roku w dużej mierze określiła decyzja z końca 2012 r. o poświęceniu sprawom bezpieczeństwa i obronności – po raz pierwszy od 2008 r. – zaplanowanego na grudzień 2013 r. szczytu Rady Europejskiej oraz wyznaczenie już wówczas, z inicjatywy stałego przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy, trzech podstawowych zagadnień tego spotkania. Wskazując jako kluczowe takie kwestie jak: instytucje i procedury WPBiO, rozwój europejskich zdolności wojskowych, a także przyszłość sektora obronnego w UE¹, zdeterminowano zarówno zakres, jak i charakter debaty na temat obecnego stanu oraz dalszego rozwoju WPBiO. Choć sama decyzja o zwołaniu szczytu dowodziła rosnącej wśród państw członkowskich świadomości powagi kryzysu, w jakim znalazła się WPBiO, i konieczności podjęcia prób jego przełamania, to takie sformułowanie programu spotkania w znacznym stopniu świadczyło o jego koncentracji na sprawach niejako technicznych i proceduralnych, redukując możliwość refleksji o bardziej strategicznym charakterze, w mniejszym stopniu dotyczącej instrumentarium i zasobów WPBiO, a w większym jej zadań, celów i miejsca w procesach integracyjnych. W rezultacie pojawiające się w związku z nadchodzącym szczytem rozmaite bardziej lub mniej (częściej) oficjalne inicjatywy rządowe dotyczące zmian w WPBiO skupiały się, jako propozycje „realistyczne i wykonalne”, na modyfikacjach istniejących struktur instytucjonalnych lub zasobów, nie zawierając przeważnie całościowej wizji reform tej polityki. Decyzja o organizacji szczytu nie rzutowała natomiast w tak dużym stopniu na aktywność operacyjną UE, warunkowaną głównie przez ewolucję sytuacji zewnętrznej, szczególnie w Afryce Północnej i Sahelu, oraz zaangażowanie najbardziej zainteresowanych jej rozwojem członków, zwłaszcza Francji.

UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBiO: KRYZYS EKONOMICZNY I PRZYWÓDZTWA

Równie ważnymi uwarunkowaniami rozwoju WPBiO pozostawały konsekwencje wciąż doświadczającego Unię, choć już mniej intensywnie, kryzysu gospodarczego oraz następstwa amerykańskiego strategicznego zwrotu w stronę Pacyfiku. Wpływ pierwszego z tych czynników przejawiał się z jednej strony ciągłą koncentracją uwa-

¹ Konkluzje Rady Europejskiej, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., www.european-council.europa.eu.

gi państw UE na sprawach ekonomicznych oraz umacnianiu wciąż kruchej i dopiero odzyskiwanej równowagi budżetowej, z drugiej zaś kolejnymi ograniczeniami środków na obronność przez niektórych członków. W niektórych wypadkach – np. Polski – cięcia miały mieć charakter jednorazowy i wynikać z krótkookresowych trudności budżetu². W innych – jak Francja czy Holandia – stanowiły bardziej systemowe i trwałe ograniczenia wydatków obronnych³. Co więcej, jak świadczą przykłady wspomnianych państw, negatywne zmiany budżetowe dotyczyły nierzadko członków mających istotny wpływ na możliwości działania w ramach WPBiO. Straty spowodowanych nie mogły zrównoważyć wzrosty (faktyczne lub zapowiadane) wydatków obronnych innych członków UE, zwłaszcza że następowały przeważnie w państwach małych i dokonujących wcześniej w tym względzie radykalnych redukcji (np. kraje bałtyckie, Bułgaria). Natomiast postępujący spadek zainteresowania problemami bezpieczeństwa europejskiego w Waszyngtonie, choć bardziej bezpośrednio przekładający się na nastroje i przebieg współpracy w NATO, w ostatnim roku znajdował swój symboliczny wyraz w redukcji obecności wojskowej USA w Europie w wyniku wdrażania decyzji ze stycznia 2012 r. o dezaktywacji części baz i jednostek amerykańskich w Niemczech i we Włoszech⁴.

Na WPBiO silnie oddziaływał też w 2013 r. rozwój regionalnych inicjatyw współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Kluczowy wśród tych projektów tandem brytyjsko-francuski nie osiągnął, co prawda, istotnych postępów w 2013 r. i wykazywał ograniczone zainteresowanie formułowaniem agendy grudniowego szczytu UE, zamiast tego koncentrując się na wspólnych ćwiczeniach sił oraz pracach koncepcyjnych. Wymiernym rezultatem tych ostatnich były jednak bardzo konkretne ustalenia spotkania premierów obu krajów 31 stycznia 2014 r. (m.in. porozumienia o współpracy badawczej w sprawach broni nuklearnej i rakiet powietrze-woda, ustanowienie wartego 120 mln funtów programu badań nad nową generacją dronów bojowych). Świadczyło to o nadal niemałej dynamice kooperacji brytyjsko-francuskiej, ale zarazem też utrzymujących się trudnościach z jej przełożeniem na rozwój WPBiO⁵.

² W wyniku dokonanej we wrześniu nowelizacji budżetu na 2013 r. środki w dyspozycji MON zmniejszyły się o ok. 3,3 mld zł (ok. 10%). www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/889862,Budzet-MON-zmniejszy-sie-o-33-mld-zl-Zolnierze-nie-ucierpia.

³ We Francji postanowiono o zamrożeniu budżetu obronnego na poziomie 31,4 mld euro do 2016 r. oraz ograniczeniu jego późniejszego wzrostu do 32,5 bln euro w 2019 r. (w 2019 r. budżet ten będzie więc stanowić zapewne 1,64% PKB w miejsce obecnych 1,86%). F. McGerty, „Analysis: French defence budget set for heavy real-terms fall”, *IHS Jane's 360*, 7 sierpnia 2013 r., www.janes.com. W Holandii 2013 r. był trzecim kolejnym rokiem cięć budżetu wojskowego (tym razem o 370 mln z ok. 8 mld euro), a dodatkowo zapowiedziano, iż w 2015 r. wydatki te stanowić będą zaledwie 1,15% PKB. M. Hernandez, „Dutch hard power: Choosing decline”, *AEI National Security Outlook*, nr 1, kwiecień 2013.

⁴ Wycofano jedną z dwóch przewidzianych do likwidacji brygad armii USA (druga powróci do USA w 2014 r.) oraz dwa szwadrony sił lotniczych. W rezultacie w Europie stale rozmieszczonych pozostaje obecnie mniej niż 60 tys. żołnierzy USA. L. Coffey, „The future of U.S. bases in Europe: A view from America”, *The Heritage Foundation Lecture*, nr 1233, 15 lipca 2013 r.

⁵ G. Viscusi, T. Penny, „U.K., France up armed cooperation with drones, missiles”, www.bloomberg.com, 31 stycznia 2014 r.

Postęp w 2013 r. odnotowała inicjatywa NORDEFECO. Mimo spektakularnej porażki flagowego projektu w jej ramach, tj. wspólnego zakupu raketowego systemu artyleryjskiego *Archer* przez Norwegię i Szwecję (z czego ta pierwsza zrezygnowała w grudniu)⁶, krajom nordyckim udało się m.in. podpisać porozumienie o wspólnym wykorzystywaniu posiadanych samolotów transportowych (4 grudnia), a także pogłębić współpracę szkoleniową. Kontynuowano też prace nad koncepcją wspólnej jednostki myśliwców do misji typu *air policing* nad państwami nordyckimi. W styczniu 2013 r. Szwecja zaproponowała nawet rozpoczęcie prac nad Nordyckim Paktem Obronnym, który umożliwiłby stworzenie zintegrowanych sił zbrojnych i wspólną obronę, pomysł ten został jednak uznany za zbyt daleko idący w obecnych realiach politycznych⁷.

Mniej udało się osiągnąć Grupie Wyszehradzkiej, choć stopniowo przeszła ona od deklaracji politycznych do prób konkretyzacji współpracy. W marcu podpisało porozumienie otwierające drogę do budowy wspólnej grupy bojowej UE, która zgodnie z planami ma rozpocząć dyżur operacyjny w 2016 r., a jesienią uzgodniono powołanie wspólnej platformy edukacyjnej dla oficerów sztabowych z krajów V4⁸. Prowadzono również prace nad możliwymi wspólnymi zakupami, jednak już wstępne wyniki pokazały, że szanse na to rysują się jedynie w formatach bilateralnych (polsko-czeskim), a nie całej Grupy.

Jednocześnie w 2013 r. zabrakło jakiegokolwiek szerszej inicjatywy dotyczącej przyszłości WPBiO, na wzór np. inicjatywy „Weimar plus” Niemiec, Francji, Polski, Hiszpanii i Włoch z 2011 r. Próbą takiego działania było spotkanie ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Niemiec w marcu w Warszawie, na którym z polskiej inicjatywy zadeklarowano m.in. dalsze konsultacje przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej, jednak nie przyniosły one propozycji głębszych reform WPBiO⁹. Podobnie znikome rezultaty przynosiły przedstawiane przez niektóre państwa UE – samodzielnie i w grupach – stanowiska wobec poszczególnych elementów programu grudniowego szczytu; nie owocowały one żadną atrakcyjną i nowatorską koncepcją rozwoju WPBiO. Dynamizmu do dyskusji nad WPBiO z oczywistych względów nie wniosły też sprawowane w 2013 r. przez Irlandię i Litwę prezydencje. Wobec niezmiennej krytyki WPBiO ze strony Wielkiej Brytanii, koncentracji Francji na operacjach w Afryce (zob. dalej) i tradycyjnej niechęci Niemiec do dyskusowania kwestii bezpieczeństwa w okresie przedwyborczym, w 2013 r. w UE zabrakło lidera, który wykorzystałby proces przygotowań do grudniowego szczytu do nadania spotkaniu charakteru prawdziwej debaty o kwestiach fundamentalnych dla tej dziedziny aktywności Unii Europejskiej, a nie jedynie technicznych. Sytuacji tej

⁶ N. de Larrinaga, „Norway abandons Archer artillery programme”, *IHS Jane's Defence Weekly*, 9 grudnia 2013 r.

⁷ A. von Voss, C. Major, Ch. Mölling, „The state of defence cooperation in Europe”, *SWP Working Paper*, nr 3, grudzień 2013.

⁸ W. Lorenz, „Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej?”, *Biuletyn PISM*, nr 38 (1014), 16 kwietnia 2013 r.; „Zacieśnianie współpracy edukacyjnej w ramach Grupy Wyszehradzkiej”, informacja Akademii Obrony Narodowej z 27 listopada 2013 r., www.aon.edu.pl.

⁹ „Spotkanie ministrów obrony V4 oraz Francji i Niemiec”, informacja prasowa Ministerstwa Obrony Narodowej RP, 6 marca 2013 r., www.mon.gov.pl.

nie mogło zmienić osamotnione – choć także nie do końca sprecyzowane – stanowisko Polski, która starała się podtrzymywać dyskusję w UE nad zagadnieniami strategicznymi, np. grupami bojowymi, podkreślając, że spotkanie Rady nie może być poświęcone wyłącznie kwestiom sektora obronnego, gdyż WPBiO musi zmierzyć się z problemami o charakterze fundamentalnym.

WIELE HAŁASU O NIC? DEBATA O ROZWOJU WPBIO I JEJ REZULTATY

Trzy koszyki tematyczne wskazane w programie grudniowego szczytu wyznaczyły strukturę debaty o WPBiO w 2013 r., co z jednej strony pozwoliło ją uporządkować, jednak z drugiej uniemożliwiło niesztampowe podejście do problemów, z którymi boryka się ta polityka, a zarazem zredukowało niejako wagę samej dyskusji. Rada Europejska nie jest bowiem ciałem, które podejmuje bieżące decyzje, lecz raczej wyznacza długofalowe kierunki rozwoju Unii. Dlatego w warunkach utrzymującego się braku zgody państw UE odnośnie do strategicznej koncepcji WPBiO i skutkującego tym ograniczenia możliwości reform do poziomu technicznego pojawiła się obiektywna trudność we wprowadzaniu pomysłów drobnych reform i usprawnień do programu obrad szczytu. Świadome tego państwa UE dość powszechnie unikały więc wywołania wrażenia, iż dążą do uruchomienia debaty o zastąpieniu mającej już dziesięć lat strategii bezpieczeństwa UE nowym dokumentem, o reformie struktur ESDZ odpowiedzialnych za implementację WPBiO (oraz wciąż nieefektywnych procedur planowania operacji i dowodzenia nimi), o stanie współpracy Unii z NATO, czy też o niewdrożonych w życie zapisach traktatu lizbońskiego w zakresie WPBiO (zwłaszcza mechanizmie stałej współpracy strukturalnej – PESCO). W ten sposób zapowiedzi, iż Rada Europejska nie przyniesie przełomu w rozwoju WPBiO, musiały się okazać niejako samospełniającymi się prognozami.

Na tym tle raport końcowy wysokiego przedstawiciela na temat WPBiO z 15 października 2013 r. zaskakiwał pozytywnie¹⁰. Zawierał on kompleksową analizę bolączek tej polityki, bez unikania kwestii fundamentalnych dla jej przyszłości, a także proponował kilkadziesiąt konkretnych działań w celu ich przezwyciężenia. Państwa członkowskie generalnie przychylnie przyjęły ten dokument, co nie oznaczało jednak jego automatycznego przełożenia na program obrad szczytu.

Strategiczne, instytucjonalne i funkcjonalne ramy WPBiO. W 2013 r. kwestie strategiczne dotyczące WPBiO – a szerzej roli UE jako aktora międzynarodowego – były podejmowane niemal wyłącznie w debacie eksperckiej, prowadzonej przez europejskie instytuty badawcze, a także przez Parlament Europejski, tradycyjnie idący o krok dalej w swoich deliberacjach niż rządy. Wezwania świata eksperckiego oraz parlamentarzystów do implementacji PESCO, przyjęcia nowego wojskowego Celu Operacyjnego dla horyzontu czasowego 2025 r., czy też zobowiązania państw UE do

¹⁰ *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy.* Opracowanie raportu, jako głównej podstawy dla formułowania agendy szczytu obronnego, zostało zlecone wysokiemu przedstawicielowi w konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2012 r. Zob. www.european-council.europa.eu.

ściślej koordynacji procesów planowania rozwoju zdolności wojskowych nie zostały podjęte na poziomie międzyrządowym¹¹. Nie uruchomiono też procesu przeglądu bezpieczeństwa Unii, który miałby prowadzić w dłuższej perspektywie do opracowania nowej strategii WPBiO (i to pomimo wsparcia tego pomysłu przez litewską prezydencję w drugiej połowie roku)¹².

Niewiele więcej Unia osiągnęła w sferze usprawniania strategicznych, instytucjonalnych i funkcjonalnych ram WPBiO. Grudniowy szczyt potwierdził tylko listopadowe decyzje Rady UE, by w ramy strategiczne WPBiO włączyć kwestie związane z bezpieczeństwem cyberprzestrzeni (ang. *cyberdefense*) oraz zewnętrznych granic Unii. Ramowy dokument dotyczący polityki UE w dziedzinie cyberobrony zostanie przygotowany w 2014 r., stopniowo mają zostać też opracowane pomysły na zwiększenie wkładu WPBiO w Zintegrowany System Zarządzania Granicami UE, zwłaszcza w kontekście wyzwań z regionu Sahelu¹³. Jeśli tylko państwa członkowskie wykażą determinację do rozwijania kompetencji UE w tych dziedzinach, to decyzje podjęte na grudniowym szczycie mogą doprowadzić do istotnego rozszerzenia zakresu przedmiotowego działań w ramach WPBiO.

Unia zdecydowała również w 2013 r. o przygotowaniu strategii bezpieczeństwa morskiego (do lipca 2014 r.), co sugeruje, że ewentualny proces przeglądu ram strategicznych WPBiO może przybrać formę działań sektorowych i zakończyć się przyjęciem szeregu wycinkowych dokumentów. Kraje UE przyjęły także (w lipcu) propozycje usprawnień procedur przygotowywania cywilnych i wojskowych operacji WPBiO, skracających czas opracowania planów misji. W lecie rozpoczął również funkcjonowanie centralny magazyn wyposażenia dla misji cywilnych (m.in. samochody, sprzęt elektroniczny itd.)¹⁴. Z uwagi na szybko rosnącą liczbę jej zadań zdecydowano o reformie struktury wewnętrznej Europejskiej Agencji Obrony (EDA), zachowując jednak jednocześnie – głównie w wyniku utrzymywanego od kilku lat brytyjskiego weta – jej budżet na obecnym poziomie¹⁵.

Decyzją o quasi-strategicznym charakterze było zaplanowanie kolejnego szczytu Rady Europejskiej poświęconego obronności na lato 2015 r., co miałyby doprowadzić do regularnego dyskusowania tych kwestii na poziomie głów państw i szefów rządów.

Zdolności wojskowe. Więcej uwagi niż kwestiom strategicznym poświęcono w 2013 r. problemowi rozwijania zdolności wojskowych przez państwa UE. Największy postęp zanotowano w tym względzie w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, także dlatego, że dotąd kwestii tych w zasadzie nie podejmowano. Zaprezentowana w lutym, a przyjęta przez Radę UE w lipcu 2013 r. *Strategia bezpieczeństwa cyber-*

¹¹ Zob. *Sprawozdanie w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa)*, A7-0360/2013, 31 października 2013 r., www.europarl.europa.eu.

¹² W tym kontekście warto jednak odnotować zainicjowaną przez szefów dyplomacji Szwecji, Hiszpanii, Włoch i Polski, ale przygotowaną przez instytuty badawcze z tych krajów, propozycję Europejskiej Strategii Globalnej. <http://www.euglobalstrategy.eu/>.

¹³ Konkluzje Rady UE nt. WPBiO, Bruksela, 25–26 listopada 2013 r.

¹⁴ *Preparing the December 2013 European Council...*, op. cit., s. 10.

¹⁵ *EDA Launches Streamlined Structure*, 20 listopada 2013 r., www.eda.europa.eu.

netycznego UE oraz projekt dyrektywy w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w całej Unii to dokumenty przełomowe, choć ich znaczenie dla WPBiO pozostaje na razie ograniczone. Strategia określa zasady kierujące regulacjami UE odnoszącymi się do funkcjonowania Internetu (m.in. wolność słowa, prawo do prywatności i tajności danych osobowych, swobodny dostęp do sieci), jej strategiczne priorytety (m.in. ograniczenie cyberprzestępczości, rozwój technologii w zakresie cyberbezpieczeństwa, stworzenie koncepcji cyberobrony w ramach WPBiO), definiuje rozkład odpowiedzialności i zadań pomiędzy instytucje unijne oraz państwa członkowskie (włącznie z zasadą wsparcia zaatakowanych państw – na ich życzenie – przez zdolności zbudowane na poziomie unijnym)¹⁶. Z kolei dyrektywa ustanawia minimalne standardy instytucjonalne i prawne do wdrożenia przez państw członkowskie, konieczne do zapewnienia podstawowego poziomu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni (np. utworzenie narodowych zespołów reagowania na incydenty komputerowe, tzw. CERT)¹⁷. Przełożenie tych dokumentów na działania podejmowane w ramach WPBiO było w 2013 r. jeszcze niewielkie, uruchomiono jednak – z inicjatywy Estonii – pierwszy wspólny program rozwoju zdolności do cyberobrony (m.in. wspólne szkolenia, budowa zdolności obrony dowództw misji WPBiO przed cyberatakami)¹⁸. Dodatkowo w EDA toczą się prace nad koncepcją „mapy drogowej” budowy zdolności w sferze cyberobrony w ramach WPBiO¹⁹.

Również w toku inicjatywy *pooling and sharing* odnotowano sukcesy, choć na tle lat poprzednich dość umiarkowane. Zainicjowane wcześniej programy, np. śmigłowcowy, toczyły się zgodnie z planem. Grudniowy szczyt przyniósł też potwierdzenie uruchomienia największych projektów, mających zapewnić zdolności o znaczeniu strategicznym: tankowania w powietrzu, łączności satelitarnej (zainicjowane już wcześniej) oraz bezałogowych aparatów latających (wprowadzony w 2013 r.)²⁰. W ramach tego ostatniego, najnowszego projektu w listopadzie siedem państw UE podpisało list intencyjny o utworzeniu grupy użytkowników dronów w celu wymiany doświadczeń eksploatacyjnych i taktycznych, wspólnego szkolenia operatorów i serwisowania sprzętu²¹. Innych osiem państw uruchomiło wspólny projekt badawczo-rozwojowy (w ramach EDA), dotyczący technologii zwiększających autonomię dronów. Natomiast wszyscy członkowie porozumieli się co do wymagań taktycznych i technicznych dla przyszłej generacji „europejskiego” drona klasy

¹⁶ Wspólny komunikat Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela: *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, JOIN (2013) 1, Bruksela, 7 lutego 2013 r., www.eeas.europa.eu.

¹⁷ *Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w całej Unii*, Bruksela, 7 lutego 2013 r., www.eeas.europa.eu.

¹⁸ *EU Defense Ministers Approve Estonian Cyber Project*, komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych Estonii, 19 listopada 2013 r., www.vvm.ee.

¹⁹ *Cyber Defence Fact Sheet*, Europejska Agencja Obrony, 19 listopada 2013 r. www.eda.europa.eu.

²⁰ Szerzej zob. rozdziały nt. WPBiO w: *Rocznik Strategiczny 2011/12; Rocznik Strategiczny 2012/13*.

²¹ Była wśród nich także Polska. Zob. „Polska chce podjąć współpracę ws. dronów”, *Gazeta Prawna* z 19 listopada 2013 r.

MALE (*medium altitude, long endurance*), tworząc podstawy dla ewentualnego nowego projektu inwestycyjnego²².

W odniesieniu do grup bojowych, jedynych zdolności wojskowych stworzonych przez kraje członkowskie wyłącznie na potrzeby misji WPBiO, wreszcie zgodzono się co do potrzeby reformy samej koncepcji grup. Powrócono do zgłoszonej jeszcze w 2009 r. propozycji wprowadzenia modułowej konstrukcji grup bojowych (pozwalającej na użycie w razie potrzeby jedynie odpowiedniego do sytuacji ich elementu), przedłużenia okresu dyżuru do roku, włączenia instytucji UE w proces przygotowywania grup bojowych, a także rozszerzenia zakresu wspólnego finansowania użycia grup (głównie w odniesieniu do transportu i logistyki). Faktycznie nie spowodowało to jednak przełamania impasu wokół operacyjnego zastosowania grup bojowych przez UE – na grudniowym szczycie zatwierdzono jedynie uprzednio uzgodnioną w łonie Rady UE decyzję o podjęciu prac nad konkretnymi rozwiązaniami ułatwiającymi ich użycie, m.in. w postaci procedur planowania wyprzedzającego opracowywanych przez państwo ramowe we współpracy z instytucjami ESDZ. Ponadto pozostawiono furtkę fakultatywności – nowe podejście do grup bojowych ma zależeć wyłącznie od państw formujących daną grupę, co dodatkowo ogranicza perspektywy realnej reformy koncepcji budowy i użycia tych jednostek wojskowych.

Wymownym symbolem poziomu sporu wśród państw członkowskich wokół roli Unii w procesach rozwijania zdolności wojskowych były brytyjskie zabiegi, czynione tuż przed szczytem i podczas niego, aby tak przeformułować zapisy konkluzji, by nie dało się ich interpretować jako możliwości zbudowania wspólnych, ponadnarodowych zasobów wojskowych. W rezultacie konkluzje grudniowego szczytu podkreśliły skądinąd oczywisty fakt, że zdolności należą wyłącznie do poszczególnych państw i są przez nie wykorzystywane²³.

Sektor obronny. Najintensywniejsze debaty w ramach WPBiO w 2013 r. dotyczyły jednak europejskiego sektora obronnego. Przyczyną powrotu instytucji unijnych oraz państw członkowskich do tego tematu (wcześniej kwestie te żywo dyskutowano w 2009 r.) było kurczenie się europejskiego rynku uzbrojenia i coraz gorsze w świetle braku zainteresowania państw UE inwestowaniem w duże programy zbrojeniowe perspektywy jego rozwoju. Ponadto nie spełniły się oczekiwania, że transpozycja dyrektywy 2009/81 szybko doprowadzi do wytworzenia się w Unii wspólnego rynku uzbrojenia, a tym samym stworzy nowe pole działania dla firm sektora obronnego. Wiele państw, w tym także Polska, wciąż podkreśla, iż art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE jest w mocy, pozwalając na zakup broni zgodnie z narodowymi procedurami, zazwyczaj faworyzującymi oferentów krajowych lub wymuszającymi od firm zagranicznych offsety. Z kolei nieudana próba wznowienia procesów konsolidacyjnych w europejskim sektorze obronnym (fiasko fuzji BAE i EADS z jesieni 2012 r.) pogrzebała nadzieje na uzdrowienie kondycji tej branży przez dalszą

²² *Defence Ministers Commit to Capability Programmes*, komunikat Europejskiej Agencji Obrony z 19 listopada 2013 r., www.eda.europa.eu.

²³ Konkluzje Rady Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., punkt 11.

eliminację duplikacji działań firm i większe oszczędności dzięki koncentracji np. prac badawczo-rozwojowych²⁴.

W rezultacie w 2013 r. Komisja Europejska w konsultacji z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi rozpoczęła prace nad określeniem ram nowej polityki przemysłowej UE wobec sektora obronnego. W dyskusji wykształciły się trzy główne grupy interesu: Komisja Europejska, największe europejskie korporacje obronne i ich rządy macierzyste oraz mniejsze kraje UE, dysponujące jednak pewnymi zdolnościami przemysłowymi w dziedzinie obronnej, z Polską na czele. Różnice między tymi grupami okazały się na tyle istotne, że uniemożliwiły – wobec bierności wielu państw UE niebędących liczącymi się producentami uzbrojenia – osiągnięcie porozumienia przed szczytem Rady Europejskiej.

Komisja Europejska zaprezentowała swoje propozycje w lipcu, w komunikacie „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”²⁵. Istotą filozofii KE było połączenie narzędzi, które miałyby za zadanie dyscyplinować państwa w stosowaniu zapisów dyrektywy 2009/81, z nowymi instrumentami finansowymi i administracyjnymi, służącymi wspieraniu sektora obronnego²⁶. Najważniejsze z „dyscyplinujących” propozycji KE to: wprowadzenie ścisłego monitoringu przestrzegania dyrektywy 2009/81 przez państwa UE, nowa – zawężająca – interpretacja klauzul derogacyjnych zapisanych w dyrektywie (m.in. co do międzyrządowej sprzedaży uzbrojenia), wyeliminowanie offsetów, doprecyzowanie – czyli dalsze zaostrzenie – warunków stosowania art. 346 TFUE. Natomiast do zachęt można zaliczyć: rozpoczęcie prac nad wspólnymi standardami technicznymi dla sprzętu wojskowego produkowanego w UE, stworzenie finansowych i regulacyjnych instrumentów wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) sektora obronnego, a przede wszystkim – umożliwienie wykorzystywania środków finansowych z programu *Horyzont 2020* (następca 7. Programu Ramowego UE) do realizacji projektów badawczo-rozwojowych w dziedzinie technologii podwójnego zastosowania (np. dronów)²⁷.

Postulaty Komisji zostały przyjęte przez państwa członkowskie generalnie pozytywnie, głównie ze względu na zapowiedź skierowania dodatkowych funduszy do sektora obronnego UE (w ramach kilku polityk redystrybucyjnych, które KE rozwijała przez lata, takich jak właśnie programy ramowe lub program wspierania MŚP „COSME”). Znalazło to wyraz w konkluzjach grudniowego szczytu – uwzględniono bowiem wszystkie wspomniane w komunikacie KE główne środki mające stymulować rozwój przemysłu obronnego w Europie (otwarcie programu *Horyzont 2020*, wsparcie MŚP, rozwój europejskiego systemu certyfikacji)²⁸. Równocześnie jednak państwa członkowskie, w tym nawet najwięksi producenci uzbrojenia (Francja,

²⁴ Zob. *Rocznik Strategiczny 2012/13*, op. cit., s. 235–236.

²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”, COM(2013) 542, Bruksela, 24 lipca 2013 r., www.ec.europa.eu.

²⁶ Por. P. Zamelek, „The future of the European defence industry after the December summit: Ten Polish priorities”, *PISM Policy Paper*, nr 35 (83), grudzień 2013.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., punkty 18–21.

Niemcy), ostro skrytykowały program działań „dyscyplinujących” przedstawiony przez Komisję. Zgodnie odrzucono możliwość ponownego zawężenia interpretacji art. 346 TFUE oraz klauzul derogacyjnych z samej dyrektywy. W konkluzjach ze szczytu zapisano wprawdzie, że należy zapewnić pełną i prawidłową implementację dyrektywy 2009/81, a także potwierdzono zobowiązanie do zwiększania otwartości, przejrzystości i równości na rynku uzbrojenia UE, jednak wydaje się, że jest to zbyt słaby mandat dla KE, aby rozwijała ona swoje propozycje w ich dotychczasowej formie. Tym samym UE opowiedziała się za pozostawieniem *status quo*, przynajmniej w zakresie prawnych ram funkcjonowania rynku obronnego.

Ta sytuacja dobrze ilustruje spór koncepcyjny między KE a państwami: gdy Komisja stosuje logikę komercyjną do rynku uzbrojenia i proponuje ograniczanie swobody rządów w nabywaniu broni na rzecz modelu wolnokonkurencyjnego, państwa członkowskie wciąż postrzegają sektor obronny przez pryzmat tradycyjnych interesów bezpieczeństwa. Wagę (i temperaturę) tego sporu dobitnie wyraził sekretarz obrony Wielkiej Brytanii Philip Hammond, odrzucając *a priori* kompetencje KE w dziedzinie funkcjonowania sektora obronnego: „Z Brukseli wychodzą propozycje, które mówią o zwiększaniu konkurencyjności europejskiego sektora obronnego, podczas gdy naprawdę oznaczają narzucenie centralnego planowania”²⁹. Należy jednak pamiętać, że w podobny sposób patrzono na pomysły KE z połowy lat 90., które ostatecznie doprowadziły do uchwalenia dyrektywy 2009/81 ponad dekadę później.

W dyskusjach nad propozycjami KE nieoczekiwanie silny głos zabrała Polska, nie ograniczając się jedynie do krytyki prób ograniczania swobody państw w interpretowaniu i stosowaniu art. 346 TFUE oraz dyrektywy 2009/81 i postulując „zrównoważony rozwój” sektora obronnego UE (tzn. uwzględniający interesy mniej konkurencyjnych producentów uzbrojenia, obawiających się pełnego poddania europejskiego sektora zbrojeniowego regułom wolnorynkowym) oraz utrzymanie dopuszczalności stosowania mechanizmu offsetu³⁰. Forsując swoje stanowisko wbrew największym producentom uzbrojenia, Polska (wspólnie z Bułgarią i Rumunią) zawetowała projekt konkluzji nt. WPBiO dyskutowany na forum Rady ds. Zagranicznych 18 listopada³¹. Rezultatem jej oporu było wprowadzenie do poprawionej wersji dokumentu, a następnie konkluzji grudniowego szczytu sformułowań o konieczności wzmocnienia europejskiego sektora obronnego w sposób „zrównoważony” oraz „w pełnej zgodzie z obowiązującym prawem UE” (a więc z zachowaniem prawa rządów do stosowania art. 346 TFUE oraz wolnej ręki w sprawie offsetów)³². Nie wiadomo jednak, jak ten mglisty zapis przełoży się na przyszły kształt polityki przemysłowej Unii wobec sektora obronnego.

²⁹ Tłum. własne za: B. Goldsmith, *Britain warns EU against trying to control its defense industry*, depesza agencji Reutera z 10 września 2013 r.

³⁰ P. Zamelek, „The future of...”, op. cit., s. 4–6.

³¹ E. Żemła, J. Tańska, *Chcemy partnerstwa przemysłowego w Unii*, wywiad z wiceministrem obrony narodowej RP Robertem Kupieckim, www.polska-zbrojna.pl, 9 grudnia 2013 r.

³² Konkluzje Rady Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., punkt 16.

OPERACJE – BEZDROŻA SAHELU

W ostatnim roku UE utrzymała intensywność działań operacyjnych zbliżoną do lat poprzednich, koncentrując się w jej ramach na coraz bardziej niestabilnym – częściowo w następstwie obalenia Muammara Kaddafiego w Libii w efekcie zainicjowanej przez państwa europejskie interwencji w 2011 r. – regionie Sahelu. Do końca lata najczęściej uwagi skupiały wysiłki na rzecz stabilizacji Mali. Decyzjami Rady UE z 17 stycznia i 18 lutego w kraju tym utworzono misję szkoleniową EUTM Mali, liczącą do 600 osób personelu (w tym 200 instruktorów wojskowych) i mającą wspierać – przez trening oraz rekonstrukcję malijskich sił zbrojnych – proces przywracania porządku konstytucyjnego na całym obszarze państwa po chaosie wywołanym wojskowym zamachem stanu (marzec 2012 r.), ogłoszeniem secesji położonego na północy kraju i głównie tuareskiego Azawadu (kwiecień 2012 r.) oraz rozwojem ruchów dżihadystycznych (od wiosny 2012 r.)³³. Rozmieszczanie instruktorów w stolicy Bamako i pobliskiej bazie treningowej Koulikoro rozpoczęto 20 marca, a już w lipcu zakończono szkolenie pierwszego batalionu wojsk Mali. Równie sprawnie przebiegały szkolenia kolejnych jednostek, a od stycznia 2014 r. trwa już formowanie czwartego batalionu, ostatniego z planowanych. Mandat misji, wstępnie przewidziany na 15 miesięcy, nie przewiduje udziału sił UE w działaniach bojowych, za zwalczanie antyrządowych grup zbrojnych oraz utrzymywanie porządku publicznego w Mali odpowiadały jednostki francuskie (zainicjowana w styczniu 2013 r. operacja „Serval”), misja AMISMA zorganizowana przez ECOWAS (w lipcu 2013 r. zastąpiły ją ok. dwunastotysięczne siły ONZ – MINUSMA), a także armia malijska (na początku 2013 r. pozostająca jednak w stanie niemal pełnej dezorganizacji)³⁴. Niemniej EUTM Mali, dzięki stopniowemu zwiększaniu sprawności tej ostatniej, przyczyniała się do tych celów pośrednio. Jej obecność sprzyjała też politycznym wysiłkom na rzecz rozwiązania konfliktu oraz odbudowy struktur państwowych. Po wyparciu do maja fundamentalistów z większości zajmowanych miast i zainicjowaniu procesu pojednania południa kraju z tuareską północą bez większych incydentów przebiegły w Mali wybory prezydenckie (lipiec) i parlamentarne (grudzień). Mimo to kryzys w Mali jest wciąż daleki od rozwiązania – ugrupowania antyrządowe nie zostały całkiem rozbite (część z nich zbiegła na obszary przygraniczne w krajach sąsiednich), nowe władze pozostają słabe, nie udało się też dojść do porozumienia w sprawie aspiracji politycznych Tuaregów. Można także wątpić, czy trwające zaledwie dziesięć tygodni szkolenia EUTM faktycznie przygotowują jednostki malijskie do skutecznego samodzielnego zwalczania rebeliantów i grup terrorystycznych³⁵. Ich prawdopodobna słabość w tym względzie oznacza zaś, że po ewentualnym wycofaniu lub znacznej redukcji sił zagranicznych sytuacja w Mali może szybko ulec pogorszeniu.

³³ Szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2012/13*, op. cit., s. 238–239 i 309–312.

³⁴ UE oraz poszczególni członkowie udzielali jednak Francji i siłom AFISMA wsparcia logistycznego i finansowego. T. Tardy, „Funding peace operations: Better value for EU money”, *ISS Issue Brief* 2013, nr 38, s. 2–3.

³⁵ C. Barrios, T. Knopf, „Building peace in Mali: The elections and beyond”, *ISS Issue Brief* 2013, nr 28, s. 3–4.

Równolegle do kryzysu malijskiego narastały napięcia w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie w marcu 2013 r. do stolicy wkroczyli muzułmańscy rebelianci z ruchu Seleka, doprowadzając tym do zamachu stanu i obalenia prezydenta Bozizé. Nie zakończyło to jednak walk międzyetnicznych i międzywyznaniowych. Wobec tego kryzysu ponownie największą determinację wykazała Francja, jak w Mali kierująca się obawą o destabilizację regionu i rozwój terroryzmu islamskiego. W grudniu siły francuskie (1600 żołnierzy), wspierane od 19 grudnia przez ok. 3,5 tys. żołnierzy misji pokojowej Unii Afrykańskiej MISCA, rozpoczęły operację „Sangaris”, wypierając rebeliantów z Bangi. Francja od początku zabiegała przy tym o pomoc ze strony innych państw UE, zarówno w postaci wsparcia logistycznego dla swych sił (udzielonego m.in. przez Niemcy i Polskę), jak i utworzenia odrębnej operacji wojskowej WPBiO, „odciążającej” niejako jej wojska w utrzymaniu bezpieczeństwa przynajmniej w stolicy Republiki Środkowoafrykańskiej. Ostatecznie zabiegi Paryża przyniosły efekt i 20 stycznia 2014 r. Rada UE zdecydowała o utworzeniu EUFOR RCA³⁶. W rezultacie do stolicy republiki skierowanych zostanie na sześć miesięcy (od dnia rozmieszczenia) ok. 600 żołnierzy z zadaniem zapewnienia porządku i bezpieczeństwa, co pozwoli wojskom francuskim na intensywniejsze działania w głębi kraju. Misję UE, pełniącą funkcję tzw. *bridging force*, ma następnie zastąpić operacja pokojowa ONZ. Dowodzenie operacyjne w jej ramach przydzielono narodowemu dowództwu greckiemu w Larissie (jednemu z pięciu zatwierdzonych do takich funkcji dowództw europejskich). Udział w misji – oprócz Francji – potwierdziły lub wciąż rozważają m.in. Estonia, Niemcy, Szwecja, Polska, Finlandia, Belgia i Litwa. Po raz kolejny nie zdecydowano się skorzystać z mechanizmu grup bojowych UE, choć sytuacja w Republice Środkowoafrykańskiej wydaje się dobrze odpowiadać pierwotnym założeniom i przeznaczeniu tych sił, dyżur operacyjny zaś pełni właśnie grupa wystawiona przez Grecję (a państwo to sprawuje też unijną prezydencję)³⁷.

W maju 2013 r. uruchomiono także nową, zaplanowaną na razie na dwa lata misję cywilną – EUBAM Libya. Nie jest ona kontynuacją idei sił EUFOR Libya z 2011 r. (nigdy niewdrożonej), a jej mandat jest wąski i odpowiada prośbie władz libijskich o pomoc techniczną (w tym wypadku transfer *know-how* w postaci doradztwa i szkoleń, lecz nie funduszy) w sferze ochrony i kontroli granic państwowych oraz przy opracowywaniu długoterminowej strategii i zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Unijni instruktorzy (ok. 110) szkolą personel odpowiednich służb libij-

³⁶ W decyzji zastrzeżono, iż misja będzie uruchomiona po uprzednim zatwierdzeniu przez odpowiednią rezolucję RB ONZ. Rada Bezpieczeństwa taką rezolucję wydała 28 stycznia, dzięki czemu Rada UE mogła 10 lutego podjąć ostateczną decyzję o uruchomieniu misji. Por. *EUFOR RCA*, eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm.

³⁷ To niemal przesądza o nieużyteczności programu w kontekście realnej aktywności operacyjnej UE, choć nie wyklucza jego wartości jako mechanizmu rozwoju zdolności wojskowych i interoperacyjności sił państw UE. T. Tardy, „EUFOR RCA Bangui: ‘Defence matters’”, *ISS Issue Alert* 2014, nr 7; M.H.A. Larive, „The EU at war: CAR mission highlights internal tensions”, *The National Interest* (portal), <http://nationalinterest.org>.

Tabela 1
Misje WPBiO (stan na luty 2014 r.)

Misja	Typ	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (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	Kosowo	2008 (pełna operacyjność od kwietnia 2009 r.)	do 1250 (personel międzynarodowy) do 1000 (personel (personel lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie (doradztwo, pomoc techniczna) w rozwoju kosowskich instytucji w zakresie rządów prawa (policja, więziennictwo, wymiar sprawiedliwości, służby celne)
EU Monitoring Mission (EUMM)	cywilna	Gruzja	2008	271 (personel międzynarodowy) 129 (personel 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*)	cywilna	Mołdawia/ Ukraina	2005	ok. 100 (personel międzynarodowy) ok. 120 (personel lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	cywilna	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy	2005 (zawieszona od 2007)	4 (personel międzynarodowy) 4 (personel lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie funkcjonowania działalności przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela i AP

EUPOL COPPS	cywilna	AP – Zachodni Brzeg Jordanu	2006	71 (personel międzynarodowy) 41 (personel lokalny)	– wsparcie rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	cywilna	Afganistan	2007	350 (personel międzynarodowy) 200 (personel lokalny)	– wsparcie rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	cywilna	DRK	2005	40 (personel międzynarodowy)	– wsparcie (doradztwo, szkolenie) reform sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa DRK
EUPOL RD Congo	cywilna	DRK	2007	31 (personel międzynarodowy)	– wsparcie reform policji i wymiaru sprawiedliwości, z uwzględnieniem kwestii praw człowieka, równości płci, ochrony dzieci w konfliktach zbrojnych i przemocy na tle seksualnym
EU Training Mission Somalia	wojskowa	Somalia (szkolenia w Ugandzie)	2010	125	– szkolenie sił zbrojnych Tymczasowego Rządu Federalnego Somalii
„Atalanta” EUNAVFOR Somalia	wojskowa	Zatoka Adeńska, południe Morza Czerwonego, zachód Oceanu Indyjskiego	2008	ok. 1200 (luty 2013 r. – 1064), 4–7 okrętów (luty 2014 r. – 4) 2–4 samoloty (luty 2014 r. – 3)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych Światowego Programu Żywnościowego (WFP) – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EUCAP „Nestor”	cywilna	Somalia, Dżibuti, Seszele, Kenia, Tanzania	2012 (zdolność operacyjna od lutego 2013)	137 osób personelu międzynarodowego (faktycznie 66) + personel personelu lokalny (liczba nieokreślona)	– rozwój wymiaru sprawiedliwości państw Rogu Afryki w sprawach przestępstw morskich (szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna) – wsparcie instytucji rządów prawa (w tym policji morskiej) w Somalii (głównie regiony Puntland i Somaliland) – uzupełnienie działań misji „Atalanta” i EUTM Somalia

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP Sahel Niger	cywilna	Niger	2012	49 osób personelu międzynarodowego (faktycznie 41)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie przy wdrażaniu i rozwoju <i>Strategii bezpieczeństwa i rozwoju Nigeru</i> – wsparcie rozwoju i koordynacji współpracy regionalnej w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem – rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigeru
EUTM Mali	wojskowa	Mali	2013	550 osób personelu międzynarodowego (w tym 200 instruktorów)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie przywracania porządku konstytucyjnego, rządów prawa i efektywnej kontroli władz centralnych nad całym obszarem kraju – neutralizacja grup terrorystycznych i przestępczych – szkolenie i odbudowa potencjału malijskich sił zbrojnych
EUBAM Libya	cywilna	Libia	2013	ok. 110 osób personelu międzynarodowego	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie władz libijskich w zarządzaniu bezpieczeństwem granic przez transfer <i>know-how</i>, doradztwo i szkolenia
EUFOR RCA Bangui	wojskowa	Republika Środkowoafrykańska	2014 (w trakcie organizacji)	ok. 600	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnianie bezpieczeństwa w stolicy – Bangi – tworzenie warunków dla pomocy humanitarnej – współpraca z innymi misjami zagranicznymi (MISCA, Sangaris)

Źródło: oprac. na podst.: <https://www.consilium.europa.eu/ceas/security-defence/eu-operations>.

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

Czcionka pogrubiona – misje uruchomione od marca 2013 r.

skich od lipca 2013 r.³⁸ Niezależnie jednak od tego, iż EUBAM Libya stanowi tylko jeden z elementów całościowego podejścia UE do problemów Libii (w którym centralne miejsce zajmują rozmaite formy pomocy rozwojowej), tak ograniczone w skali i zakresie wsparcie nie przystaje do powagi wyzwań stojących przed kruchą państwowością Libii. W tej formie misja ma też zapewne niewielkie szanse przyczynić się do szybkiego ograniczenia nielegalnej imigracji z terytorium Libii do państw UE, zwłaszcza Włoch, wiążącej się z przeciwieństwem poważnymi wyzwaniami humanitarnymi (np. śmierć ok. 360 imigrantów po zatonięciu statku u wybrzeży Lampedusy 3 października)³⁹.

Podobnej reakcji UE jak sytuacja w Republice Środkowoafrykańskiej nie wywołało natomiast wznowienie walk wewnętrznych w Sudanie Południowym. Co więcej, powołanej w 2012 r., a działającej tam od lutego 2013 r. niewielkiej misji cywilnej EUNAVSEC, której zadania ograniczały się do zapewnienia funkcjonowania międzynarodowego lotniska w Dżubie (przez co faktycznie nie miała ona wpływu na sytuację polityczną w tym kraju, zwłaszcza przy eskalacji starć), nie przedłużono w tych warunkach mandatu i w lutym 2014 r. dobiegła ona końca. Poza tym reakcja UE na wzrost przemocy w Sudanie Południowym ograniczyła się do dyplomatycznych apeli i poparcia (głównie werbalnego) dla działań ONZ i organizacji regionalnych⁴⁰.

Spośród pozostałych operacji już tradycyjnie wysoko oceniano zaangażowanie w rejonie Rogu Afryki, gdzie w 2013 r. dzięki operacjom „Atalanta” i EUCAP „Nestor” (oraz równolegle prowadzonej misji „Ocean Shield” NATO, a także działaniom floty USA i kilkunastu innych państw) udało się po raz kolejny zmniejszyć liczbę aktów piractwa, a misja szkoleniowa EUTM Somalia pomyślnie kontynuowała rozbudowę sił bezpieczeństwa Somalii. Po zawarciu (przy dużym wsparciu ze strony ESDZ) serbsko-kosowskiego porozumienia o „zasadach normalizacji stosunków” w kwietniu poprawiła się także efektywność i swoboda działania misji EULEX w Kosowie. Wydawało się też, iż bliska zakończenia jest już najdłuższej trwająca operacja WPBiO – „Althea” w Bośni i Hercegowinie, ale wobec erupcji napięć społecznych w tym państwie na przełomie 2013 i 2014 r. stało się to mało realne. Coraz więcej natomiast wątpliwości, głównie z uwagi na niską efektywność, budzi zasadność utrzymywania kilku innych operacji WPBiO, np. obu niewielkich misji cywilnych w DRK⁴¹.

Ogólny bilans aktywności operacyjnej WPBiO w 2013 r. był więc mieszany, z równie dużą liczbą sukcesów i porażek. W kontekście przyszłej ewolucji tej polityki istotne jest jednak, iż ostatnie działania UE świadczą o nasilaniu się w ramach WPBiO trendów, które w dłuższym okresie mogą wywierać negatywny wpływ na jej wartość i funkcjonowanie. Przede wszystkim niemal wszystkie z zainicjowanych

³⁸ *Factsheet on EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya*, październik 2013, eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm.

³⁹ „Lampedusa boat tragedy: Migrants ‘raped and tortured’”, 8 listopada 2013 r., www.bbc.co.uk.

⁴⁰ Por. *Council conclusions on South Sudan*, Foreign Affairs Council meeting, 20 stycznia 2014 r.

⁴¹ N. von Ordanza, M. Overhaus, „The CSDP after the December summit”, *SWP Comments* 2014, nr 7, s. 1.

lub rozwijanych ostatnio operacji mają niejako „pomocniczy”, subsydiarny” charakter. Służą one bowiem albo – jak EUTM Mali czy EUFOR RCA – uzupełnieniu czy też ułatwieniu działań innych państw i organizacji międzynarodowych w rejonie ich rozmieszczenia, odgrywających wówczas rolę lidera lub koordynatora zaangażowania międzynarodowego, albo też – jak w Sudanie Południowym i Libii – są działaniami specjalistycznymi i ograniczonymi, nakierowanymi na realizację wąsko definiowanych celów, a nie znalezienie rozwiązań całościowych. Nierzadko, poza ograniczeniem autonomii decyzyjnej (UE musi dostosowywać się do działań i oczekiwań liderów), obniża to wartość zaangażowania unijnego jako sposobu rozwiązywania problemów międzynarodowego bezpieczeństwa, czyniąc z niego narzędzie drugorzędne, samodzielnie niezdolne do pełnego rozstrzygnięcia (zakończenia walk, przywrócenia stabilności itd.). Dotyczy to, niestety, nie tylko mniejszych misji (EUNAVSEC, EUBAM Libya), ale też należących do największych (EUTM Mali, EUFOR RCA), jedynie uzupełniających działania Francji i organizacji regionalnych.

Nadal piętzą się też problemy z generacją sił na potrzeby WPBiO. Do pewnego stopnia decyduje o tym niewydolność obecnych rozwiązań instytucjonalnych, a zwłaszcza chyba już ostatecznie dowiedzione w kontekście organizacji EUFOR RCA fiasko koncepcji grup bojowych (przynajmniej jako środka szybkiej reakcji na kryzysy). Istotne pozostają też względy finansowe, ale należy w tym również widzieć konsekwencję rozbieżności między państwami członkowskimi w ocenie z jednej strony rangi WPBiO jako narzędzia aktywności operacyjnej w ich polityce bezpieczeństwa, a z drugiej wagi i hierarchii zagrożeń dla Europy. W ostatnich latach jedynym w zasadzie państwem UE o znaczących zasobach wojskowych skłonny do rozwoju aktywności operacyjnej WPBiO i poważnie w nią zaangażowanym pozostaje Francja. To czyni z niej niejako „państwo niezbędne” do podjęcia jakiegokolwiek większego działania w formule WPBiO, ale sprzyja też podporządkowywaniu kierunków zaangażowania tej polityki francuskim priorytetom (*vide* ranga przypisywana problemom Sahelu). „Zawłaszczanie” przez Francję aktywności operacyjnej WPBiO, mimo argumentacji Paryża o doniosłości zagrożeń pochodzących z Afryki dla całej Unii, może zaś budzić u pozostałych państw UE sceptycyzm, zwłaszcza po doświadczeniach „amerykanizacji” kierunków aktywności operacyjnej w NATO w ostatniej dekadzie. Co prawda w UE raczej uznaje się konieczność utrzymania pewnego poziomu zaangażowania operacyjnego dla zachowania funkcjonalności WPBiO, a to skłania do tolerowania – na zasadzie „lepszego zła” – „monopolizacji” przez Francję jako jedyne państwo równocześnie chętne i zdolne do jego stymulowania. Znamienne bowiem, iż akces do prowadzonych w Sahelu misji zgłaszają ostatnio głównie nie państwa „południowej flanki UE” (Hiszpania, Włochy, Portugalia, Grecja), lecz kraje „unijnej północy”, mniej zagrożone bezpośrednimi następstwami niestabilności kontynentu afrykańskiego, ale skłonne do takiej „inwestycji” w celu podtrzymania woli i możliwości dalszej integracji UE w wymiarze obronnym. W dłuższym terminie taka praktyka może się jednak nie utrzymać.

Zarazem rosnąca liczba misji w rejonach pozaeuropejskich, przeważnie w państwach słabych i upadających, a przy tym nierzadko mających charakter działań „technicznych” i specjalistycznych, będących zaledwie elementem większej cało-

ści, skłaniać będzie do integracji posunięć w ramach WPBiO z inicjatywami i programami UE w innych wymiarach – gospodarczym, pomocy rozwojowej, działań kulturalnych i dyplomatycznych⁴². Jakkolwiek uzasadniałoby to dążenie do poprawy efektywności działań zewnętrznych UE, to jednak, zważywszy, iż np. środki przeznaczane na pomoc rozwojową są przeważnie większe niż nakłady na misje WPBiO, a same działania w sferach pozamilitarnych uznawane są za istotniejsze w perspektywie trwałego rozwiązywania konfliktów, z czasem może wręcz prowadzić do pytań o zasadność utrzymywania odrębności instytucjonalnej WPBiO w ramach struktur unijnych. Jej zniesienie – formalne lub faktyczne – mogłoby bowiem usprawnić przebieg i zwiększyć skuteczność aktywności ekspedycyjnej UE, przynajmniej jako sposobu rozwiązywania kryzysów w miejscach rozmieszczenia, ale za cenę utraty wartości WPBiO jako narzędzia realizacji innych interesów państw członkowskich w wymiarze wojskowym. Paradoksalnie więc intensyfikacja aktywności operacyjnej w ramach tej polityki w obecnym kształcie może okazać się czynnikiem obniżającym, a nie zwiększającym jej długoterminową żywotność.



Rok 2013 można w kontekście WPBiO uznać za czas paradoksów. Z jednej strony grudniowy szczyt Rady Europejskiej był wydarzeniem ważnym, gdyż wcześniej aż przez pięć lat państwa UE nie zdecydowały się na debatowanie o sprawach bezpieczeństwa na najwyższym szczeblu instytucjonalnym Unii, przysmykając niejako oczy na konsekwencje malejących gwałtownie wydatków na obronność i postępującej destabilizacji sąsiedztwa. Z drugiej, zgodnie zresztą z zapowiedziami przywódców państw członkowskich i przewidywaniami ekspertów, w żadnej mierze nie przyniósł on przełomu w rozwoju WPBiO. Podjęto na szczycie, co prawda, kilka decyzji o potencjalnie strategicznym znaczeniu dla ewolucji tej polityki, jak choćby włączenie w jej ramy zadań w sferze cyberbezpieczeństwa oraz ochrony granic państw sąsiedzkich UE. Niemniej w obliczu stale zmniejszającego się poziomu ambicji państw członkowskich odnośnie do WPBiO oraz „afrykanizacji” jej wymiaru operacyjnego decyzje te mogą zarazem wręcz wzmocnić w dłuższym okresie tendencje do odchodzenia od koncepcji UE jako podmiotu dysponującego istotnymi i zróżnicowanymi zasobami wojskowymi, pozwalającymi na skuteczne i zdecydowane reagowanie na szerokie spektrum wyzwań i zagrożeń. Uwzględnienie nowych dziedzin współpracy może spowodować bowiem, zwłaszcza przy rosnącym znużeniu dotychczas wolnym postępem w realizacji zamierzeń w bardziej tradycyjnych sferach kooperacji (np. niepowodzenia kolejnych Celów Operacyjnych – *Headline Goals*, fiasco grup bojowych), swego rodzaju przekierowanie uwagi i zasobów państw (częściowo być może wynikające z ewolucji ich potrzeb w sferze bezpieczeństwa) w stronę tych nowych, bardziej obiecujących (a przynajmniej jeszcze nierozczarowujących) płaszczyzn współdziałania. Innymi słowy, coraz bardziej efektywna WPBiO, np. w sferze cyberobrony czy aktywności szkoleniowej przy tak ograniczonych wśród państw

⁴² Symptodem tego jest już obecnie wpisanie misji WPBiO w Rogu Afryki i Sahelu w całościowe strategię zaangażowania UE w tych regionach, formułowane jednak przez inne niż struktury WPBiO ciała unijne.

członkowskich jak obecnie zasobach materialnych oraz woli politycznej może oznaczać równocześnie UE coraz mniej zdolną do prowadzenia działań bojowych w reakcji na rozmaite kryzysy, nie wspominając nawet o rozwoju tradycyjnych zdolności obronnych. Dodatkowo rosnące zaangażowanie w kwestie bezpieczeństwa militarnego Komisji Europejskiej, kierującej się logiką i priorytetami nieco odmiennymi od typowych dla tej sfery, może doprowadzić do swoistej rewizji hierarchii celów WPBiO i wzrostu znaczenia jej funkcji środka stymulowania wzrostu i innowacyjności gospodarek europejskich kosztem zadań związanych bezpośrednio z interesami bezpieczeństwa UE i państw członkowskich.

Zważywszy na wszystkie wymienione powyżej wewnętrzne sprzeczności rozwoju WPBiO, obawy o przyszłość tej dziedziny aktywności UE – szczególnie w krótkim terminie – wydają się uzasadnione. Przynajmniej bowiem do kolejnego spotkania Rady Europejskiej poświęconego WPBiO, zaplanowanego na lato 2015 r., trudno oczekiwać czegoś więcej niż prób możliwie pełnego, ale też w dużej mierze rutynowego wdrażania ustaleń ostatniego szczytu, nieszczególnie przecież ambitnych. Prawdziwie przełomowe inicjatywy nie mają dziś dużych szans powodzenia, gdyż większość państw członkowskich zwyczajnie nie wykazuje zainteresowania problemami WPBiO o znaczeniu strategicznym. Obecnie w UE nie tylko nie pojawiają się więc nowatorskie propozycje odnoszące się do takich spraw jak uruchomienie PESCO czy reformy instytucjonalne (a szerszej aprobaty nie znajduje nawet mniej, wydawałoby się, kontrowersyjna idea przeglądu bezpieczeństwa Unii), ale nie ma nawet wystarczającej liczby chętnych do ich poważnego, konstruktywnego dyskusowania.

W tym dość przygnębiającym obrazie pewną nadzieję, mimo wszystko, daje rozwój działań w ramach inicjatywy *pooling and sharing*. To unijne przedsięwzięcie w znacznie większym stopniu niż „bliźniaczy” program *smart defense* NATO stara się odpowiadać na podstawowe słabości zdolności wojskowych państw europejskich, koncentrując się na takich kwestiach jak transport strategiczny, pojazdy bezzałogowe czy tankowanie w powietrzu. Koordynująca prace w sferze *pooling and sharing* EDA wykazuje przy tym dużo zdecydowania i inicjatywy, w możliwie najszerszy sposób interpretując przyznany jej w tym zakresie w konkluzjach grudniowego szczytu Rady mandat (opierając się w ten sposób polityce umniejszania jej roli i kompetencji, prowadzonej zwłaszcza przez Brytyjczyków). Taka postawa agencji przynajmniej częściowo redukuje już niejako chroniczny deficyt gotowości do podejmowania odpowiedzialności za rozwój WPBiO wśród państw członkowskich. Powstaje tą drogą swego rodzaju „masa krytyczna”, która co prawda na razie nie dosięga poziomu strategicznego debat o WPBiO, lecz mimo to nadaje pewien impet jej rozwojowi na szczeblu operacyjno-technicznym. Może więc z czasem faktycznie uda się obecny impas na poziomie strategicznym w rozwoju WPBiO przełamać niejako oddolnie, wychodząc od intensyfikacji współpracy technicznej. Choć byłoby to zapewne zaskakujące, to może okazać się jedną z ostatnich szans na odbudowę WPBiO jako czegoś więcej niż zaledwie uzupełnienie aktywności zewnętrznej UE i świadczonej przez nią pomocy rozwojowej czy też elementu wspólnego rynku Unii w zakresie przemysłu obronnego.

EU'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY:
A BREAKTHROUGH THAT WAS PLANNED NOT TO HAPPEN

The article discusses the evolution of the cooperation within the Common Security and Defence Policy (CSDP) framework in the year 2013, with special focus on the assessment of preparations of the European Council meeting on defence and security in December 2013, as well as its outcomes and possible consequences. It starts with a presentation of key drivers for the functioning of CSDP, a brief overview of the changes in European defence budgets, and of the results of sub-regional cooperation in the domain of defence. The article also analyzes the course of the debates within EU on the strategic framework of CSDP, which are presently characterized primarily by a lack of comprehensive vision of that policy and a deficit of political will to formulate it. It also discusses the issue of CSDP capability development, analyzing the results of the main programmes conducted in this area by member states, and coordinated by European Defence Agency. The authors assess the current state of affairs and dispute on the future development in the domain of defence industry and European defence market. They conclude with a presentation of operational EU activities in the CSDP framework, an analysis of the key tendencies and trends regarding expeditionary engagements of the Europeans, and a brief discussion on potential options of future development of CSDP. The authors hypothesize that CSDP, despite the December Summit, is still in deep crisis, and the chances for improvement in the near future are not particularly high.