

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MAREK MADEJ, MARCIN TERLIKOWSKI

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – CZAS STRATEGICZNEGO BEZŁADU

KONTEKST I UWARUNKOWANIA WPBiO – ROK SIĘ ZMIENIŁ, PROBLEMY NIE

Podobnie jak w roku poprzednim, tak i w 2012 r. rozwój WPBiO postępował bardzo powoli. Decydowały o tym zresztą te same co wcześniej czynniki, choć z różnym natężeniem. Nieco mniejszy niż dotąd okazał się wpływ kryzysu ekonomicznego i wywołanych nim cięć budżetów obronnych, mniej intensywnie oddziaływały też w tym względzie słabości instytucjonalne (ograniczona aktywność wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz podległej mu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – ESDZ). Na znaczeniu zyskała natomiast odpowiedź państw Unii na wnioski płynące z operacji NATO w Libii (2011 r.) oraz na następstwa „strategicznego zwrotu” w USA, którego rezultatem było ich nowe podejście do operacji pokojowych i stabilizacyjnych w sąsiedztwie Europy.

Ogłoszone z początkiem 2012 r. przez USA *Strategiczne wytyczne w zakresie obronności* potwierdziły spadek zainteresowania Stanów Zjednoczonych zaangażowaniem w problemy bezpieczeństwa Europy¹. Dokument jednoznacznie wzmacniał obecny od przynajmniej kilkunastu miesięcy trend w polityce USA, świadczący o ich odejściu od stosunkowo chętnego włączania się w takie operacje i przyjmowania na siebie głównego ciężaru ich prowadzenia. Pomimo że zmiana ta była oczekiwaną konsekwencją trwającego już od kilku lat procesu redefiniowania amerykańskich interesów strategicznych i bezpieczeństwa, wywołała w Europie dynamiczną debatę. Nie tylko w środowisku eksperckim, ale także na poziomie politycznym zastanawiano się, czy amerykański *pivot* rzeczywiście wymusza na Europejczykach rewizję dotychczasowego podejścia do polityki bezpieczeństwa oraz w jaki sposób należy zwiększyć samodzielność Europy w operacjach stabilizacyjnych i pokojowych. Na tę dyskusję nałożyła się analiza misji NATO w Libii, unaoczniająca braki sił europejskich w sprzęcie wojskowym i uzbrojeniu decydującym na współczesnym polu walki o powodzeniu operacji ekspedycyjnych (m.in. latające cysterny, rozpoznawcze samoloty bezzałogowe, satelitarne systemy telekomunikacyjne, amunicja precyzyjna)². Główne wnioski z tej debaty wykrystalizowały się dość szybko, jednak, jak się okazało, raczej zawężyły perspektywę rozwoju WPBiO, niż ją poszerzały.

Najsilniejsze wojskowo państwa UE uznały, że w warunkach niepewnego wsparcia USA w prowadzonych operacjach priorytetem powinien stać się szybki rozwój

¹ Por. B. Wiśniewski, M.A. Piotrowski, „Strategiczne wytyczne w zakresie obronności Stanów Zjednoczonych: założenia, kontekst, implikacje”, *Biuletyn PISM*, nr 8 (873), 26 stycznia 2012 r.

² Por. *European Defence Capabilities: Lessons from the Past, Signposts for the Future*, Raport dla Izby Lordów Wielkiej Brytanii, 24 kwietnia 2012 r., www.parliament.co.uk.

własnych zdolności wojskowych i zwiększenie możliwości ich użycia. Tym samym w Unii umocniło się ściśle pragmatyczne podejście do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, zakładające zaangażowanie tylko w takie mechanizmy dwu- i wielostronne (z NATO i WPBiO włącznie), które mogą przynosić konkretne – a najlepiej też szybkie – korzyści w postaci zwiększonego dostępu do najcenniejszych zdolności wojskowych. Wobec takiej motywacji zarówno kwestie instytucjonalne, np. problem systemu i procedur dowodzenia misjami UE, jak i koncepcyjne – zwłaszcza kwestia poziomu ambicji Unii w wymiarze polityki bezpieczeństwa oraz przyszłości idei integracji tej sfery polityki państw członkowskich – zostały ze-pchnięte na dalszy plan, przesądając o braku postępów WPBiO w tym niejako strategicznym wymiarze.

W 2012 r. znamienne było też potwierdzenie ewolucji podejścia do WPBiO Francji, tradycyjnego orędownika budowy efektywnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Po wygranej kandydata lewicy François Hollande'a w wyborach prezydenckich z kwietnia 2012 r. oczekiwano, że kraj ten powróci do wspierania ogólnoeuropejskich mechanizmów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, obniżając znaczenie dwustronnej współpracy z Wielką Brytanią oraz członkostwa w NATO, postrzeganych jako „autorskie” inicjatywy poprzedniego francuskiego przywódcy Nicolasa Sarkozy'ego. Tak się jednak nie stało – wprawdzie w warstwie retorycznej Francja zaczęła mocniej podkreślać konieczność dalszego rozwoju WPBiO, lecz w praktyce nie zaproponowała żadnych konkretnych inicjatyw zmierzających do przełamania ogarniającego tę współpracę impasu³. Wręcz przeciwnie, w wewnętrznym dyskursie francuskim coraz mocniej akcentowano konieczność utrzymania i dalszego rozwijania narodowych zdolności wojskowych, koniecznych do podtrzymania globalnych ambicji Francji⁴. W nieoficjalnych rozmowach krytykowano też samą ideę zasobów wielonarodowych, ilustrując to przykładem niemieckiego stanowiska wobec operacji libijskiej w 2011 r., które, w przypadku gdyby kraj ten był zaangażowany we wspólne jednostki, mogłoby uniemożliwić przeprowadzenie misji.

W tej sytuacji mniejsze znaczenie miało stanowisko Wielkiej Brytanii – niezmiennie przeciwnej zwiększaniu poziomu ambicji UE w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony, zarówno poprzez rozwój wspólnych zdolności wojskowych, jak i utworzenie centralnego dowództwa operacyjnego. Względnie mniej istotna stała się również zwyczajowa niechęć Niemiec do rozwoju wojskowego wymiaru WPBiO. Wciąż pogrążone w kryzysie Hiszpania i – zwłaszcza – Włochy także nie inicjowały dyskusji nad przyszłością WPBiO, podobnie jak mniejsze państwa UE, przeważnie sceptyczne wobec angażowania zasobów w ten wymiar aktywności zewnętrznej Unii. Jedynie Polska (wspierana nieformalnie przez kilka krajów o tradycyjnie prointegracyjnej polityce, np. Belgię) próbowała skupiać uwagę na kwestii przyszłości WPBiO, wykorzystując do tego zainaugurowaną rok wcześniej współpracę w formule „Weimar plus”, grupującej Francję, Niemcy, Hiszpanię, Włochy

³ P. Tran, „France stresses defence cooperation in Europe”, *Defence News* z 20 sierpnia 2012 r., s. 16.

⁴ Najpełniej oddał to raport byłego ministra spraw zagranicznych Huberta Védrine'a na temat konsekwencji powrotu Francji do struktur wojskowych NATO. Tekst raportu: www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/12-2226-Rapport_H_VEDRINE_VEN.pdf.

i Polskę. Spotykała się jednak z niechęcią partnerów do ambitnych deklaracji (zob. dalej).

Sytuację dodatkowo komplikował brak podmiotu skłonnego zainicjować debatę o przyszłości UE w wymiarze strategicznym niejako w imieniu i z perspektywy samej Unii. W 2011 r. rolę tę odgrywała Polska, która sprawując przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, podniosła kluczowe i sygnalizowane wcześniej problemy efektywności WPBiO. Prezydencje Danii i Cypru w 2012 r. – niezależnie od ograniczenia, zgodnie z traktatem lizbońskim, ich swobody działania w wyniku zakończenia procesu budowy ESDZ – nie miały takich ambicji⁵. Roli inspiratora rozwoju WPBiO nie przejął też wysoki przedstawiciel i podległa mu ESDZ, o czym częściowo zadecydowała ujawniona już w poprzednich latach niechęć państw członkowskich do powierzenia tym ciałom roli twórcy programu usprawnień w tym względzie⁶.

Niekorzystnie dla rozwoju koncepcyjnego WPBiO przebiegały także, paradoksalnie, debaty związane z procesem uruchamiania nowych operacji cywilnych i wojskowych UE w Afryce oraz rozwojem inicjatywy *pooling and sharing* (gandawskiej). Właśnie bowiem w ich toku uwidoczniły się omówione wyżej tendencje do ograniczania znaczenia i roli instrumentów oraz zasobów UE w polityce bezpieczeństwa państw członkowskich. Część państw, zwłaszcza Wielka Brytania, ale również np. Niemcy, opowiadała się w tym względzie – choć niejednoznacznie, bo w warstwie retorycznej w pełni popierając rozwój WPBiO i podkreślając osiągnięcia operacyjne UE – za większym realizmem i pragmatyzmem w działaniach, a w konsekwencji za koncentracją na projektach mniej być może ambitnych, ale wykonalnych, oraz misjach mniejszych, przeważnie cywilnych i specjalistycznych, nierzadko stanowiących raczej uzupełnienie wysiłków innych struktur międzynarodowych na rzecz stabilizacji w danym regionie⁷. W takich warunkach polski głos, wskazujący na konieczność m.in. przemyślenia możliwości wykorzystania instrumentów WPBiO do rozwiązania zamrożonych konfliktów we wschodnim sąsiedztwie Unii, nie spotykał się ze zrozumieniem.

W tym świetle nie zaskakuje utrzymujące się oderwanie dwustronnej i subregionalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony od kontekstu WPBiO, dodatkowo hamujące rozwój tego wymiaru zewnętrznej aktywności Unii. Podobnie jak w poprzednim roku, spośród wszystkich form współpracy subregionalnej największe znaczenie dla rozwoju zdolności wojskowych i przyszłego funkcjonowania WPBiO miała kooperacja Francji i Wielkiej Brytanii, dwóch „militarnych gigantów” Europy (50% wydatków obronnych UE, 90% środków na badania i technologię, większość

⁵ Dania nie bierze zresztą w WPBiO udziału w ogóle, na podstawie wynegocjowanej jeszcze w latach 90. klauzuli *opt-out*, Cypr zaś, z uwagi na spór z Turcją oraz nikły potencjał wojskowy, odgrywa w tej współpracy rolę marginalną.

⁶ Zob. *Rocznik Strategiczny 2011/12*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 249.

⁷ Zob. *EU Common Security and Defence Policy: The UK Perspective*, wystąpienie brytyjskiego ministra ds. europejskich Davida Lidingtona w Paryżu, 27 czerwca 2012 r., www.francobritishdefence.org. Stanowisko Niemiec prezentuje np. mowa ministra obrony Thomasa de Maizière na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w lutym 2013 r., wzywającego do opracowania „pragmatycznej strategii” rozwoju WPBiO, a nie jej „nowych wizji”. Por. www.securityconference.de/.

europijskich zasobów ekspedycyjnych), zainicjowana w obecnej formie traktatami z Lancaster House w listopadzie 2010 r. Wolę jej kontynuacji zgodnie z ustalonymi wówczas priorytetami i zakresem oba kraje potwierdziły we wspólnej deklaracji prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i premiera Davida Camerona 17 lutego 2012 r. Francuskie stanowisko w sprawie współpracy nie zmieniło się istotnie po objęciu urzędu prezydenckiego przez François Hollande'a, choć zaczęto akcentować w nim – retorycznie, bez popierania tego konkretnymi działaniami – chęć wzmocnienia tą drogą całościowo ujmowanej WPBiO. O bliskości kontaktów brytyjsko-francuskich świadczy też włączenie Brytyjczyków w prace nad francuską białą księgą obronności, której ogłoszenie przesunięto jednak z końca 2012 na wiosnę 2013 r. Sama zaś współpraca rozwijała się w poszczególnych sferach w zróżnicowanym tempie. Zgodnie z planem przebiegały prace nad projektami nuklearnymi, a także wspólnymi siłami ekspedycyjnymi (ok. 10 tys. ludzi) oraz ich zintegrowanym dowództwem (zwłaszcza że to ostatnie powstaje w pełni na bazie już istniejących zasobów narodowych). Dzięki temu zapewne uda się osiągnąć pełną operacyjność tych sił, potencjalnie stanowiących trzon europejskich zdolności interwencyjnych, zgodnie z założeniami, tzn. w 2016 r. Urealniono plany dotyczące wspólnej „grupy lotniskowcowej”, rezygnując ze względów technicznych i finansowych z budowy jednostek zdolnych do obsługi sprzętu lotniczego partnera (Wielka Brytania planuje zakup samolotów pionowego startu, natomiast Francja wykorzystuje klasyczne maszyny) na rzecz ścisłej koordynacji działań zasobów narodowych. Postęp dokonał się w programach budowy zwiadowczych samolotów bezzałogowych (mimo wątpliwości części brytyjskich wojskowych, wynikających z faktu posiadania tego typu sprzętu produkcji USA). Najmniej osiągnięto w sferze koordynowania i integrowania przemysłu obronnego, także z uwagi na odmienności w polityce w tym zakresie obu państw (brytyjski liberalizm wobec francuskiego etatyzmu) oraz aspekt socjalny zagadnienia (miejsca pracy)⁸.

W kontekście ogólnoeuropejskim problemem pozostaje jednak mała inkluzyjność brytyjsko-francuskiej współpracy wobec innych państw UE. Mimo deklarowanej otwartości faktycznie oba kraje zgadzają się na włączanie innych uczestników w poszczególne projekty dopiero po uzgodnieniu w pełni ich założeń, celów i harmonogramu. Rodzi to ryzyko, że brytyjsko-francuski tandem obronny, choć umożliwi zwiększenie dostępnych UE zdolności wojskowych, to równocześnie negatywnie wpłynie na spójność WPBiO i pogłębi uzależnienie reszty członków w działaniach ekspedycyjnych od „wielkiej dwójki”. Tym bardziej zaskakuje bierność pozostałych państw UE, które nie wysuwają własnych propozycji umożliwiających rozszerzenie tej współpracy i oczekują inicjatywy Francji i Wielkiej Brytanii w tym względzie.

Podobny brak otwartości na kwestie rozwoju WPBiO cechował w 2012 r. nordycką współpracę wojskową, drugą pod względem zaawansowania po tandemie brytyjsko-francuskim. W ramach NORDEFCO w 2012 r. prowadzono przede wszyst-

⁸ D. Zandee, „Bridging the Channel. British-French defense cooperation as the core of European military capabilities”, *Clingendael Policy Brief* 2003, nr 10, Franco-British Council Defense, www.francobritishdefence.org/pages/fbc-defence.html.

kim prace analityczne, mające na celu określenie dziedzin zacieśniania przyszłej współpracy. Udało się też utworzyć wspólną komórkę ds. koordynacji łańcucha logistycznego dla kontyngentów krajów nordyckich działających w misji ISAF w Afganistanie, a także rozpocząć planowanie współpracy logistycznej przy ich wycofywaniu w 2014 r. Rozszerzono programy wspólnych ćwiczeń poligonowych do 2017 r. oraz podpisano, w listopadzie 2012 r., list intencyjny w sprawie zacieśnionej współpracy w dziedzinie transportu lotniczego⁹. Inicjatywy te dowodzą jednak ściśle praktycznego charakteru współpracy nordyckiej, ukierunkowanej na regionalne interesy bezpieczeństwa.

Próby kopiowania współpracy nordyckiej podjęto w Grupie Wyszehradzkiej. W maju 2012 r. ministrowie obrony V4 podpisali w czeskich Litomierzycach deklarację o wzmocnieniu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zapowiedziała ona m.in. kilka wspólnych projektów, które kraje Grupy zamierzają realizować w toku inicjatyw *pooling and sharing* UE oraz *Smart Defence* NATO (np. wspólny batalion do zwalczania skutków zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych – CBRN). Dokument potwierdził także wolę utworzenia „wyszehradzkiej” grupy bojowej UE w 2016 r. Co jednak istotne, deklaracja nawiązała do potrzeb nie tylko WPBiO, lecz także NATO jako źródła motywacji do współpracy V4, co odróżnia ją od inicjatyw brytyjsko-francuskiej i nordyckiej¹⁰. W podobnym duchu w 2012 r. zainicjowano jeszcze niemiecko-holenderską współpracę wojskową, pozostającą jednak we wstępnej fazie koncepcyjnej, prowadzonej wyłącznie na poziomie eksperckim¹¹.

Ważnym powodem ograniczonej woli państw UE angażowania sił i środków w rozwój WPBiO pozostał oczywiście kryzys fiskalny i cięcia w budżetach obronnych. Choć tempo redukcji budżetów obronnych w Unii spadło, to implementacja zaplanowanych wcześniej cięć i tak oznaczała poważne ograniczenia możliwości rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich. Ponadto niektóre kraje zostały zmuszone do wprowadzenia dalszych oszczędności. Największe zapowiedziano we Włoszech, przyjmując w kwietniu plan reform sił zbrojnych, zakładający m.in. redukcję personelu o 33 tys. (ze 183 do 150 tys.), ograniczenie planów zakupu myśliwca F-35 ze 130 do 90 sztuk, a także wystawienie na sprzedaż ponad dwudziestu używanych okrętów różnych typów (pomimo braku wstępnego zainteresowania zakupem wśród potencjalnych nabywców)¹². W 2012 r. pogorszyła się też sytuacja budżetowa Francji, która z uwagi na złą koniunkturę gospodarczą we wrześniu 2012 r. zrewidowała plan stopniowego zwiększania budżetu obronnego o 1% ponad poziom inflacji i zamroziła go na lata 2013–2015 na poziomie nominalnym z lat poprzednich (ok. 30 mld euro)¹³. Poniżej lub blisko poziomu wydat-

⁹ Szerzej: *Nordic Defence Cooperation Military Level Annual Report 2012*, s. 6, www.nordefco.org.

¹⁰ Tekst deklaracji: www.mon.gov.pl/pliki/File/dok1.pdf.

¹¹ Por. M. Dickow et al., „Deepening German-Netherlands defence cooperation for Europe’s security needs”, *SWP Working Paper* 2013, nr 1, styczeń 2013 r., www.swp-berlin.de.

¹² T. Kington, „Italy sell-off”, *Defense News* z 4 czerwca 2012 r., s. 8.

¹³ Szerzej: P. Elman, M. Terlikowski, „Ambicje na miarę kryzysu? Polityka bezpieczeństwa Francji w najbliższych latach”, *Biuletyn PISM*, nr 8 (984), 25 stycznia 2013 r.

ków na obronę równych 1% PKB znalazły się w 2012 r. m.in. Węgry, Litwa, Łotwa, Słowacja i Hiszpania (kilka innych krajów, np. Bułgaria, wkrótce znajdzie się zapewne w podobnej sytuacji)¹⁴. Hiszpania zanotowała w latach 2008–2012 redukcję budżetu obronnego o mniej więcej 50%, a tylko w 2012 r. zabrakło jej jednej trzeciej środków na pokrycie wcześniej zamówionych dostaw uzbrojenia. Pograżona w kryzysie Portugalia zdecydowała się w 2012 r. ograniczyć o 40% budżet na inwestycje (zakupy sprzętu, amunicji, części itp.) oraz zmniejszyć liczebność armii o 10%. Grecja natomiast przeznaczyła na inwestycje jedynie 25% sumy sprzed rozpoczęcia kryzysu (2008 r.)¹⁵. W takich warunkach rozwój zdolności wojskowych WPBiO stawał się dla państw UE nie lada wyzwaniem.

Kontynuacja cięć w budżetach obronnych wzmogła presję na europejski sektor obronny, by zdynamizował poszukiwania rynków eksportowych oraz możliwości współpracy wewnątrz UE, także przez dalszą konsolidację branży (znamienna w tym kontekście była próba fuzji BaE Systems i EADS – zob. dalej). Pomimo że wysiłki te nie przyniosły na razie bardziej widocznych rezultatów, czterem największym przedsiębiorstwom obronnym w UE udało się odnotować w 2012 r. wzrost zysków netto: EADS o 15%, BaE Systems o 3,7%, Finmeccanica o 90%, Thales Group o 13%¹⁶. Nawet jeśli częściowo były one wynikiem restrukturyzacji (np. sprzedaży spółek-córek, jak w przypadku Finmeccaniki), to wskazują, że w pełni efekt niedawnych cięć budżetów obronnych ujawni się dopiero w dłuższym okresie, gdy dojdzie do realizacji obecnie negocjowanych – mocno zredukowanych – zamówień. Wprowadzone natomiast w życie rok wcześniej nowe regulacje systemu zamówień publicznych na uzbrojenie, zmuszające państwa UE do otwarcia ich krajowych rynków na konkurencję z całej Unii¹⁷, nie wpłynęły na zmianę strategii biznesowych największych europejskich przedsiębiorstw obronnych. Proces liberalizacji rynku uzbrojenia w UE odcisnął piętno jedynie na niekonkurencyjnych firmach z byłych państw socjalistycznych, które stanęły przed perspektywą niemal całkowitej utraty rynku na rzecz zachodnioeuropejskich gigantów. Zwłaszcza w Polsce liberalizacja stała się przyczynkiem do intensywnej debaty nad przyszłością branży obronnej i możliwościami jej ochrony przed konkurencją z UE¹⁸.

ROZWÓJ ZDOLNOŚCI WPBiO – MAŁYMI KROCZKAMI NAPRZÓD, ALE DOKĄD?

O utrzymującym się impasie WPBiO bodaj najlepiej świadczyło to, iż w 2012 r. w zasadzie nie kontynuowano dyskusji nad zgłoszonymi w roku poprzednim pro-

¹⁴ *The Secretary General's Annual Report 2012*, Brussels 2013, s. 11.

¹⁵ T. Kington, P. Tran, „Smart defence”, *Defence News* z 4 czerwca 2012 r., s. 11.

¹⁶ Dane na podstawie wstępnych wyników ze sprawozdań finansowych spółek, dla Finmeccaniki dane za 9 miesięcy 2012 r.

¹⁷ Por. *Rocznik Strategiczny 2011/12*, op. cit., s. 258–259.

¹⁸ Por. M. Terlikowski, „Polski przemysł obronny na zliberalizowanym europejskim rynku sprzętu wojskowego”, *Biuletyn PISM*, nr 17 (993), 19 lutego 2013 r.

pozycjami rozwoju cywilnych i wojskowych zdolności UE¹⁹. Także system grup bojowych znalazł się w poważnym kryzysie. W pierwszej połowie 2012 r. na dyżurze była tylko jedna grupa, zamiast dwóch, jak dotąd zakładano. Nie udało się również zapewnić analogicznych luk w planie dyżurów na 2013 r. i lata kolejne, a na 2017 r. nie przedstawiono na razie żadnych zgłoszeń. Tym samym państwa UE milcząco przyzwoliły na bezprecedensowe osłabienie tego mechanizmu. Przedstawiony w raporcie ESDZ z maja 2012 r., a wcześniej nieformalnie dyskutowany pomysł dobrowolnego zobowiązania się najsilniejszych wojskowo państw UE do regularnego tworzenia grup bojowych (np. co trzy lata), pozwalający wprowadzić przewidywalność i powtarzalność do systemu dyżurów grup (a także zwiększający szanse na większy udział w tym mechanizmie mniejszych państw UE), spotkał się z umiarkowanym zainteresowaniem²⁰.

Rok 2012 nie przyniósł też usprawnień w systemie planowania operacji WPBiO i dowodzenia nimi. W zaprezentowanym w lipcu 2012 r. przez wysokiego przedstawiciela Catherine Ashton raporcie na ten temat ograniczono się jedynie do wskazania jego słabości, nie proponując żadnych konkretnych zmian²¹. Nieformalne sugestie, by taką reformę przeprowadzić przy okazji zaplanowanego na 2013 r. przeglądu funkcjonowania ESDZ, część państw UE przyjęła z wyraźnym dystansem, a Wielka Brytania jednoznacznym sprzeciwem, dowodząc po raz kolejny swej niechęci do reform instytucjonalnych w UE.

Ramy strategiczne WPBiO. Próbą zwrócenia uwagi na niepewną przyszłość WPBiO była deklaracja ministrów spraw zagranicznych oraz obrony Francji, Niemiec, Włoch, Polski i Hiszpanii z 15 listopada 2012 r. (stanowiąca kontynuację zainicjowanej w 2011 r. współpracy w formule „Weimar plus”). Nie zawierała ona jednak nowych propozycji wzmocnienia WPBiO. Ministrowie odnieśli się jedynie do już prowadzonych działań (np. współpracy w inicjatywie *pooling and sharing*), podkreślając ich znaczenie i wzywając państwa UE do większego zaangażowania w ich realizację. Co więcej, dokument ten ilustruje zarazem skalę rozbieżności stanowisk państw UE w kwestii zadań i znaczenia Unii jako aktora strategicznego. W warunkach impasu w rozwoju WPBiO można było oczekiwać, że sygnatariusze deklaracji, pięć wojskowo najsilniejszych (poza Wielką Brytanią) państw Unii, zaproponują nowe działania na rzecz wzmocnienia tej polityki. Dlatego za wartość deklaracji można uznać tylko podkreślenie związku między efektywnością WPBiO a zdolnością UE do podejmowania odpowiedzialności za stabilność swojego sąsiedztwa. Ponadto sygnatariusze zgodzili się, że UE powinna zbudować „struktury cywilno-wojskowe do przygotowywania operacji i dowodzenia nimi”, tym samym podnosząc po raz kolejny kwestię stałego dowództwa operacyjnego²².

¹⁹ Propozycje te zawarto w agendzie polskiej prezydencji w Radzie UE, a także listach Polski, Francji i Niemiec z grudnia 2010 r. oraz Polski, Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii z sierpnia 2011 r. do wysokiego przedstawiciela Catherine Ashton. Zob. *Rocznik Strategiczny 2011/12*, op. cit., s. 253 i n.

²⁰ M. Hatzigeorgopoulos, „The role of EU battlegroups in European defence”, *European Security Review*, nr 56, czerwiec 2012 r., s. 7, 10.

²¹ Por. *Konkluzje Rady w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)*, 23 lipca 2012 r.

²² Tekst deklaracji: www.wp.mil.pl/en/artykul/13669.

Państwa UE nie podjęły również w 2012 r. tematu rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, przyjętej w 2003, a znowelizowanej w 2008 r. Twierdzenia ekspertów, że aktualizacja ESB daje szansę określenia roli i poziomu ambicji UE jako aktora strategicznego, a tym samym przełamania impasu WPBiO, nie znalazły zrozumienia²³. Niewiele zmieniły w tym względzie wezwania niektórych liderów politycznych UE, w tym prezydenta Bronisława Komorowskiego, który na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w lutym 2012 r. przekonywał o konieczności stworzenia nowej strategii bezpieczeństwa dla Unii. Niechęć państw członkowskich do podjęcia oficjalnej dyskusji na temat strategii WPBiO stworzyła jednak przeszczeń dla inicjatyw nieformalnych, z pogranicza świata eksperckiego i politycznego. W lipcu 2012 r. ministrowie spraw zagranicznych Szwecji, Włoch, Hiszpanii i Polski zainicjowali projekt Europejskiej Strategii Globalnej. Jego celem jest opracowanie eksperckiej propozycji dokumentu strategicznego dla UE. Realizowany przez cztery niezależne ośrodki naukowo-badawcze (m.in. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych) projekt został przyjęty przez wysokiego przedstawiciela z umiarkowanym zainteresowaniem. Już wstępne rozmowy w jego toku dowiodły jednak niechęci państw i ESDZ do dyskusji nad wojskowym wymiarem zewnętrznej aktywności UE²⁴. Szybko okazało się też, że finalny dokument projektu nie będzie propozycją „nowej” ESB, lecz bardziej generalnym opracowaniem, próbą analitycznego ujęcia ogólnych celów Unii w świecie oraz oceny instrumentarium, które ma ona do swej dyspozycji.

W formułę nieoficjalnego głosu wpisał się również opublikowany we wrześniu 2012 r. raport ministrów spraw zagranicznych jedenastu państw UE na temat przyszłości Unii²⁵. Postulując m.in. wzmocnienie WPBiO przez uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz utworzenie europejskiej polityki obronnej, której elementem mogłaby być armia europejska, raport daleko wykroczył poza aktualną agendę WPBiO i nie wzbudził większego zainteresowania.

Inicjatywa *pooling and sharing*. Na tle ogólnego zastoju w rozwoju WPBiO pozytywnie wyróżniała się działalność Europejskiej Agencji Obrony (EDA). Związane to było z zaskakująco szybkim postępowaniem inicjatywy *pooling and sharing* (gandawskiej), opierającej się na idei wspólnego rozwoju i utrzymywania zdolności wojskowych przez grupy zainteresowanych tym członków²⁶.

W 2012 r. najszybciej rozwijały się projekty szkoleń załóg śmigłowców, modułowego szpitala polowego, tankowania w powietrzu, wspólnego systemu rozpoznania morskiego oraz łączności satelitarnej. Grupujący dwanaście państw projekt śmigłowcowy (*Helicopter Training Programme*) został, zgodnie z porozumieniem podpisanym w listopadzie 2012 r., przedłużony na dziesięć lat i rozbudowany o zajęcia na symulatorach oraz wymianę informacji w zakresie taktyki (dotychczas od-

²³ Por. S. Biscop, „Raiders of the lost art: Strategy-making in Europe”, *EGMONT Security Policy Brief*, nr 40, listopad 2012 r.

²⁴ Więcej na stronie internetowej projektu: www.euglobalstrategy.eu.

²⁵ Był to tzw. raport Westerwellego, od nazwiska jego inicjatora, szefa dyplomacji Niemiec Guido Westerwellego. Por. www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf.

²⁶ Por. *Rocznik Strategiczny 2011/12*, op. cit., s. 255.

bywały się tylko ćwiczenia na poligonach). W latach 2009–2012 przeprowadzono pięć wspólnych ćwiczeń (dwa w 2012 r.), szkoląc prawie 800 załóg, z których ponad połowa wzięła następnie udział w misji ISAF w Afganistanie²⁷. Inne porozumienie, podpisane w październiku 2012 r., zapewni dalszy rozwój projektu wspólnego systemu rozpoznania morskiego (*MARSUR*), do którego w 2012 r. przystąpiły trzy kolejne państwa, zwiększając liczbę jego uczestników do 18²⁸. Kontynuację projektów modułowego szpitala polowego (czternaście państw) oraz tankowania w powietrzu (dziesięć państw, w tym Polska) zakładają listy intencyjne państw uczestniczących, podpisane odpowiednio w marcu i listopadzie 2012 r. Pierwszy projekt ma na celu zbudowanie wielonarodowej, modułowej jednostki wsparcia medycznego, która mogłaby być wykorzystywana w operacjach pokojowych oraz misjach humanitarnych. Drugi zakłada m.in. wspólne pozyskiwanie komercyjnych usług tankowania w powietrzu, poprawę interoperacyjności między wykorzystywanymi w UE latającymi cysternami, a także zwiększenie dostępności tego rodzaju samolotów dzięki zakupom specjalnych zestawów dla przyszłego samolotu transportowego A400M oraz leasingowi (lub zakupom) nowych samolotów innych typów. W ramach projektu zwiększenia dostępu do komercyjnych kanałów łączności satelitarnej pięć państw (w tym Polska) podpisało w listopadzie 2012 r. umowę o utworzeniu wspólnej komórki ds. pozyskiwania takich usług na rynku komercyjnym²⁹.

W 2012 r. EDA prowadziła także prace nad innymi projektami, np. mobilnym laboratorium badań improwizowanych ładunków wybuchowych, sfinansowanym przez EDA, lecz postawionym do dyspozycji państw członkowskich. Pierwsza z tego zasobu skorzystała Francja, włączając je – na okres osiemnastu miesięcy – w skład swojego kontyngentu w ISAF w Afganistanie. Agencja utworzyła także już drugi od swojego powołania (2004 r.) program badawczo-rozwojowy dla nowych technologii wojskowych (ICET 2) oraz rozpoczęła implementację programu badań nad środkami obrony przed skażeniami chemicznymi, biologicznymi i radiologicznymi.

To relatywne powodzenie projektów typu *pooling and sharing* jest jednak znamienne. Ograniczone w swym zakresie, o technicznym, a nie politycznym charakterze, mocno osadzone w formule współpracy wojskowej czy badawczo-rozwojowej, są one manifestacją rosnącego pragmatyzmu podejścia państw Unii do WPBiO. Mimo niechęci do podejmowania kontrowersyjnych kwestii na płaszczyźnie strategicznej czy też spraw odnoszących się do kluczowych dysfunkcji zasobów wojskowych UE kraje członkowskie wykorzystują WPBiO jako narzędzie uzupełniania luk w swoim narodowym potencjale wojskowym oraz zwiększania interoperacyjności posiadanego uzbrojenia. Niektóre z projektów w ramach inicjatywy gandawskiej mają w sobie, co prawda, elementy integracyjne, np. polegają na dzieleniu się posiadanymi zasobami (np. szpital polowy, mający się składać z różnych narodowych komponentów, lub program tankowania w powietrzu, który przewiduje m.in. wzajemne udostępnianie sobie latających cystern). Niemniej dla ich uczestników głów-

²⁷ *EDA Helicopter Exercise Programme Confirmed for 10 Years*, informacja prasowa EDA, 14 grudnia 2012 r., www.eda.europa.eu.

²⁸ *Maritime Surveillance (MARSUR) Factsheet*, 9 października 2012 r., www.eda.europa.eu.

²⁹ *EDA's Pooling and Sharing Factsheet*, 30 stycznia 2013 r., www.eda.europa.eu.

nym celem nie jest pogłębianie integracji polityk bezpieczeństwa i sił zbrojnych w UE, lecz wzmocnienie narodowych armii przez ułatwienie dostępu do tych zdolności wojskowych, których samodzielne uzyskanie byłoby kosztowne. W rezultacie projekty te są często – paradoksalnie – powiązane z aktualnymi potrzebami, np. misji ISAF, a ich rozwój wyznaczają bieżące potrzeby państw UE, przez co postępuje on proporcjonalnie do tempa degeneracji ich zdolności wojskowych wraz z kolejnymi cięciami budżetów obronnych³⁰. Przyjęty pod auspicjami EDA w listopadzie 2012 r. kodeks postępowania w projektach *pooling and sharing* nie wydaje się skutecznym remedium na oderwanie tej współpracy od kontekstu strategicznego kierunku rozwoju WPBiO, zwłaszcza że ma charakter niewiążący³¹.

Przemysł obronny. Utrzymujący się spadkowy trend w wydatkach na obronność w UE powodował, że w 2012 r. narastał niepokój w branży zbrojeniowej w Europie. Poszczególne rządy zaczęły zdawać sobie sprawę, że ograniczanie zakupów nowego uzbrojenia i cięcia środków na prace badawczo-rozwojowe mogą w dłuższym terminie negatywnie przełożyć się na rentowność i międzynarodową konkurencyjność sektora obronnego, pociągając za sobą utratę nie tylko miejsc pracy, ale także najnowocześniejszych technologii. Wnioski te potwierdził opublikowany w lipcu 2012 r. raport specjalnej grupy powołanej przez Komisję Europejską do określenia wyzwań stojących przed tym sektorem, zwłaszcza w kontekście zapoczątkowanej w 2011 r. liberalizacji rynku uzbrojenia w Europie³².

Wyraźnym przejawem wyczulenienia państw na kwestie przemysłowe były reakcje na przetarg na samolot myśliwsko-szturmowy dla Indii. W styczniu 2012 r. Indie ostatecznie wybrały francuską ofertę samolotu Dassault Rafale, odrzucając konkurencyjną propozycję „euromyśliwca” Typhoon, oferowanego przez niemiecko-brytyjsko-włosko-francuskie konsorcjum Eurofighter GmbH. Kontrakt, opiewający na 126 maszyn i ok. 20 mld USD, był w Europie postrzegany jako szansa na zdobycie solidnego przychółka na dynamicznie rosnącym hinduskim rynku uzbrojenia i jedna z największych transakcji eksportowych europejskiego sektora obronnego w historii³³. Decyzję rządu w Delhi najbardziej krytykowała Wielka Brytania, sugerując nawet przyznanie przez Francję nielegalnej pomocy publicznej dla firmy Dassault po to, aby zwiększyć jej szanse na wygraną, oraz oficjalnie apelując do Indii o zmianę decyzji³⁴. Wniesienie sporu wokół hinduskiego kontraktu na najwyższy poziom polityczny potwierdziło, że pomimo trwającej od lat restrukturyzacji europejskiego sektora obronnego oraz zapoczątkowania procesów liberalizacyjnych na rynku

³⁰ Paradoksalnie, choć oderwane od kontekstu potrzeb WPBiO, projekty te częściowo wpisywały się w długoterminową wizję rozwoju europejskich zdolności wojskowych, przyjętą przez EDA w 2006 r.

³¹ Kodeks ten wprowadza m.in. zasady: poszukiwania możliwości wspólnych zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego przy planowaniu modernizacji narodowych sił zbrojnych, otwierania prowadzonych programów na inne zainteresowane kraje oraz konsultowania planów subregionalnych i bilateralnych mechanizmów współpracy, by uniknąć duplikacji prac. *Defence Ministers Adopt Pooling & Sharing Code of Conduct*, 19 listopada 2012 r., www.eda.europa.eu.

³² Tekst raportu: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/conference/index_en.htm.

³³ Por. J. Lamont, „A dogfight over Delhi”, *Financial Times* z 6 lutego 2012 r.

³⁴ P. Wintour, „Cameron looks to persuade India to rethink Eurofighter Typhoon deal”, *The Guardian* z 1 lutego 2012 r.

uzbrojenia w UE państwa nie traktują produkcji uzbrojenia i obrotu nim w ściśle ekonomicznych kategoriach, lecz uznają je za jeden z instrumentów polityki bezpieczeństwa i zagranicznej³⁵.

Kulminacja napięcia wokół przyszłości sektora obronnego w Europie, potwierdzająca jednocześnie przywiązanie rządów do kontroli nad tą branżą, nastąpiła jesienią 2012 r., wraz z rozpoczęciem, a następnie fiaskiem negocjacji o fuzji dwóch europejskich gigantów przemysłu zbrojeniowego, brytyjskiego BaE Systems i niemiecko-francusko-hiszpańskiego EADS. Nawiązanie rozmów na początku września powszechnie uznano za potencjalny przełom w rozwoju europejskiego sektora obronnego. Powodem była wielkość obu firm – po połączeniu stworzyłyby one największe przedsiębiorstwo z branży obronnej i lotniczej na świecie, przewyższające pod względem wartości sprzedaży amerykańskiego Boeinga. Komplementarność oferty BaE Systems (producent okrętów, łodzi podwodnych, pojazdów opancerzonych, elektroniki wojskowej, rakiet itp.) i EADS (właściciel Airbusa oraz spółki Astrium, dostarczającej satelitarne systemy łączności i telekomunikacji) pozwoliłaby nowej firmie w praktyce zmonopolizować rynek europejski, a także stać się silnym graczem na rynku amerykańskim oraz skuteczniej walczyć z potentatami z USA w skali globalnej³⁶. Znamienne jest, że inicjatywa fuzji wyszła od zarządów obu firm, wspartych analizami ekonomicznymi i strategiami rozwoju branży, przeszkodziła jej zaś polityka najbardziej zainteresowanych rządów. Podczas gdy Francja generalnie popierała fuzję, Wielka Brytania wyrażała obawy o jej konsekwencje dla współpracy technologicznej z USA, która mogłaby zostać ograniczona przez Amerykanów z obawy o nielegalne wykorzystywanie ich technologii (udostępnianych dotąd Brytyjczykom na preferencyjnych zasadach) przez inne spółki nowego holdingu, np. Airbusa, głównego konkurenta Boeinga³⁷. Jednak największym przeciwnikiem fuzji okazały się Niemcy, uznające ją za próbę zacieśnienia brytyjsko-francuskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, a tym samym dalszej marginalizacji ich sektora obronnego oraz głosu w sprawach bezpieczeństwa Europy. Dlatego po upływie ponad miesiąca od rozpoczęcia rozmów, na początku października, Berlin fuzję zablokował³⁸.

Następstwa fiaska fuzji ujawniły jednak dodatkowe, jeśli nie główne, motywy działań państw zaangażowanych w negocjacje. W grudniu 2012 r. Francja i Niemcy uzgodniły nową strukturę właścicielską EADS, w myśl której oba kraje uzyskały po 12% udziałów przedsiębiorstwa (Hiszpania – 4%), a jednocześnie formalnie zrzekły

³⁵ Por. M. Dickow, D. Buch, „Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export”, *SWP-Aktuell*, nr 13, marzec 2012 r.

³⁶ W. Lorenz, M. Terlikowski, „Rozmowy o fuzji koncernów EADS i BAE – rosnące ambicje Europy”, *Biuletyn PISM*, nr 84 (949), 25 września 2012 r.

³⁷ A. Monaghan, „Barriers to BAE-EADS deal mount as defence committee launches inquiry”, *The Telegraph* z 24 września 2012 r.

³⁸ Z perspektywy Niemiec istotna też była związana z fuzją groźba redukcji zatrudnienia w niemieckiej filii EADS oraz przedsiębiorstwach zależnych i kooperujących. Aby temu przeciwdziałać, władze w Berlinie proponowały lokalizację głównej siedziby nowo powstałego holdingu w Monachium. T. Bawden, „French and German HQ row hits BAE, EADS tie”, *The Independent* z 3 października 2012 r.; C. Johnston, „BAE-EADS merger crashes as talks fail”, *The Times* z 10 października 2012 r.

się posiadanego wcześniej prawa weta wobec decyzji zarządu³⁹. Kompromis oznaczał odejście od francuskiej przewagi decyzyjnej w EADS na rzecz zrównoważenia wpływów Francji i Niemiec (rząd niemiecki, w przeciwieństwie do francuskiego, który miał 15% udziałów w EADS, nie był dotąd bezpośrednim udziałowcem firmy). Potwierdza to, że dla państw UE kwestia wpływu na działalność firm z branży obronnej pozostaje priorytetem, nawet jeśli – w warunkach sprywatyzowanych i zinternacjonalizowanych przedsiębiorstw – ogranicza się on jedynie do równoważenia interesów gospodarczych konkurentów.

Nieudana fuzja zdynamizowała debatę o przyszłych kierunkach rozwoju europejskiego przemysłu obronnego. Odpowiadając na propozycję stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana Van Rompuy, państwa UE zdecydowały, że spotkanie Rady w grudniu 2013 r. zostanie poświęcone obronności europejskiej, a zwłaszcza kwestiom sektora obronnego. Rok 2013 ma być więc przeznaczony na opracowanie sposobów jego dalszej restrukturyzacji, zwłaszcza uwzględniającej nowe uwarunkowania prawne, liberalizujące rynek uzbrojenia w UE. Jednak inaczej niż w latach 90., gdy państwa UE próbowały określić warunki restrukturyzacji sektora, mając na uwadze konieczność wsparcia budowy zdolności Unii do samodzielnego podejmowania operacji pokojowych i stabilizacyjnych, tym razem w dyskusji takich odniesień do strategicznej przyszłości WPBiO zapewne zabraknie.

MISJE WPBIO – ILOŚCIOWY ROZKWIT, JAKOŚCIOWY SPADEK

W przeciwieństwie do pozostałych sfer współpracy w ramach WPBiO aktywność operacyjna UE w ostatnim roku rozwijała się dynamicznie, przynajmniej gdy chodzi o liczbę prowadzonych operacji. Począwszy od marca 2012 r., zdecydowano się bowiem uruchomić aż cztery nowe operacje WPBiO (rozważając jeszcze zainicjowanie kolejnej). Choć odrębną kwestię stanowią wielkość, złożoność i zakres celów tych misji, to jednak w wymiarze ilościowym zmiana względem lat uprzednich jest wyraźna (zob. tabela 1). Wszystkie nowe operacje rozmieszczono przy tym na kontynencie afrykańskim, w regionie Sahelu oraz Rogu Afryki. Świadczy to z jednej strony o wzroście zainteresowania UE sytuacją w tej części świata (także w związku z następstwami dla bezpieczeństwa regionalnego – częściowo nieprzewidywanymi – interwencji w Libii w 2011 r., w której państwa europejskie odegrały ważną rolę), z drugiej zaś o rosnącej niestabilności obszarów w pasie od Mauretanii po Somalię.

Trzy spośród uruchomionych w 2012 r. operacji stanowiły misje cywilne, ograniczone pod względem skali i funkcji oraz mające na celu przede wszystkim pomoc w rozwoju lokalnych zdolności w sferze bezpieczeństwa w rejonie rozmieszczenia. Utworzona ostatecznie w lipcu, na dwa lata, po długotrwałych przygotowaniach i istotnej modyfikacji pierwotnych założeń misja EUCAP Nestor ma rozwijać – dzięki doradztwu i szkoleniom – zdolności zwalczania piractwa w państwach Afryki Wschodniej i tym samym uzupełnia, zgodnie z przyjętymi w listopadzie

³⁹ Formalny brak prawa weta nie uniemożliwi jednak w przyszłości blokowania decyzji zarządu EADS niezgodnych z wolą Francji lub Niemiec – oba rządy zagwarantowały sobie prawo chronienia najbardziej wrażliwych technologii przed transferami niezgodnymi z ich interesami politycznymi.

2011 r. przez Radę UE „Ramami strategicznymi działań w Rogu Afryki” (*Strategic Framework for the Horn of Africa*), podjęte już w tym względzie przez UE wysiłki w postaci misji wojskowych: morskiej „Atalanta” (od 2008 r.) i szkoleniowej EUTM Somalia (2010 r.)⁴⁰. Zdolność operacyjną, mimo niepełnego stanu osobowego (48 z przewidywanych 175 instruktorów), osiągnęła w lutym 2013 r., organizując wówczas pierwsze kursy dla somalijskich władz centralnych i lokalnych. Powołanie EUCAP Nestor wiązało się też z aktywacją, zgodnie z decyzjami Rady UE jeszcze z grudnia 2011 r. i po raz pierwszy w historii funkcjonowania WPBiO, centrum operacyjnego Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (EUMS), stanowiącego „namiastkę” (ale nie załączek) autonomicznych zdolności planistycznych UE, a w tym wypadku odpowiedzialnego za koordynację (lecz nie dowodzenie) trzech wspomnianych misji unijnych w Rogu Afryki.

Wyjątkowy w dotychczasowej praktyce w ramach WPBiO charakter ma także powołana w czerwcu, a działająca od września w stolicy Sudanu Południowego Jubie misja EUAVSEC South Sudan. Jej celem jest pomoc w procesie budowy struktur tego najmłodszego państwa globu dzięki przejęciu przez europejskich specjalistów (blisko trzydziestu) odpowiedzialności za bezpieczeństwo na jedynym międzynarodowym lotnisku w kraju, a także szkoleniu w tym zakresie miejscowego personelu⁴¹. W sierpniu natomiast zdecydowano o uruchomieniu na dwa lata niewielkiej (do 50 instruktorów) misji szkoleniowej EUCAP Niger, służącej budowie zdolności miejscowych służb porządkowych i sił zbrojnych do przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi w związku z narastaniem w regionie Sahelu islamskiego fundamentalizmu. Dodatkowo niemal przez cały rok trwały dyskusje i prace przygotowawcze nad utworzeniem w Libii misji cywilnej WPBiO z zadaniem wzmocnienia lokalnych zdolności kontroli i ochrony granic, czego dotychczasowym rezultatem jest przyjęcie w styczniu 2013 r. przez Radę UE wstępnej koncepcji zaangażowania oraz zainicjowanie procesów planistycznych⁴².

Najżywiej jednak w 2012 r. debatowano w UE o ewentualnym zaangażowaniu w stabilizowanie Mali, także stanowiącym formę reakcji na szybki wzrost wpływów islamistów na obszarze Sahelu. Kryzys wewnętrzny w Mali wywołany przez pucz wojskowy w marcu 2012 r. i obalenie prezydenta Amadou Touré zaowocował najpierw ogłoszeniem w kwietniu przez zamieszkaną głównie przez Tuaregów północ kraju niepodległości tzw. Azawadu, a następnie przejęciem kontroli nad większością tego obszaru przez islamskich ekstremistów deklarujących związki z Al-Kaidą.

⁴⁰ Na przełomie 2011–2012 r., gdy pojawiła się propozycja utworzenia takiej „koordynacyjnej” i skierowanej do kilku państw regionu misji, zakładano, że będzie ona miała charakter cywilno-wojskowy i liczniejszy personel. Same zaś „Ramy strategiczne” wpisywały aktywność w tym regionie w formie misji WPBiO w bardziej całościowy kontekst polityki UE wobec Afryki, szczególnie mocno wiążąc ją z pomocą humanitarną i rozwojową. *Green light for civilian CSDP mission to assist in fighting terrorism in the Sahel*, Informacja prasowa Rady UE, Bruksela, 16 lipca 2012 r.

⁴¹ Misja ma trwać do stycznia 2014 r., a pełną operacyjność (60 członków personelu) miała uzyskać na początku 2013 r. *European Union Aviation Security Mission (EUAVSEC) to strengthen aviation security in South Sudan*, Informacja Prasowa EUAVSEC, Juba, 11 października 2012 r.

⁴² Do utworzenia misji potrzebna jest jednak odrębna decyzja Rady. *EU Security and Defense News*, nr 67, 8 lutego 2013 r., s. 2.

UE i poszczególni jej członkowie długo unikali jednoznacznych deklaracji w sprawie reakcji na konflikt w Mali, ograniczając się w tym czasie do „ważnej obserwacji” jego przebiegu. Unia oczekiwała, iż główną odpowiedzialność za rozwiązanie kryzysu i ograniczenie jego międzynarodowych następstw przejmą podmioty z regionu, a zwłaszcza państwa zrzeszone w ECOWAS (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej), którym oferowała w tym względzie pomoc koncepcyjną, techniczną i finansową. W pełni poparła więc wysiłki mediacyjne ONZ i organizacji afrykańskich (UA, ECOWAS) oraz plan reakcji międzynarodowej zarysowany w rezolucjach RB ONZ w sprawie Mali (nr 2071 z 12 października, a zwłaszcza 2085 z 20 grudnia 2012 r.). Zakładał on przygotowanie w ciągu 2012 i 2013 r., także z udziałem UE, wojsk Mali do przywrócenia – przy wsparciu sił ECOWAS (misja AFISMA, uzgodniona w listopadzie) – kontroli rządu w Bamako nad północą kraju oraz równoczesny proces pojednania politycznego między zwaśnionymi frakcjami malijskiego społeczeństwa⁴³. Militarne sukcesy islamistów, zajmujących kolejne miasta (m.in. Timbuktu), oraz powolny przebieg formowania AFISMA wymusiły jednak bardziej zdecydowaną reakcję, na co ostatecznie zdecydowała się – przy międzynarodowej aprobacie – Francja, samodzielnie interweniując w Mali od 11 stycznia 2013 r. (stymulując tym samym rozmieszczenie jednostek AFISMA)⁴⁴. Wówczas UE, choć wykluczyła wysłanie sił bojowych, przyspieszyła decyzjami Rady UE z 17 stycznia (utworzenie misji) i 18 lutego 2013 r. (formalne uruchomienie misji) prace nad rozmieszczeniem w Mali wojskowych instruktorów. Ostatecznie od lutego 2013 r. w Mali działa misja szkoleniowa EUTM, licząca docelowo ok. 500 osób (w tym 200 instruktorów), której głównym zadaniem jest szkolenie sił zbrojnych Mali i doradztwo w ich reorganizacji⁴⁵. Jej mandat początkowo przewidziano na 15 miesięcy, jednakże zarówno złożoność sytuacji w Mali, jak i doświadczenia podobnych misji (np. EUTM Somalia) wskazują, iż będzie on przedłużany. Niemniej powstaje pytanie, niezależnie od przyszłej efektywności EUTM Mali, w jakim stopniu takie działania przyczynią się do trwałego rozwiązania konfliktu. Zwiększanie bowiem zdolności bojowych armii Mali w sytuacji ograniczonej legitymacji rządu (przynajmniej do zaplanowanych na lipiec 2013 r. wyborów władzę będą sprawować ci, którzy przejęli ją w wyniku zamachu stanu) oraz bez należytego stymulowania procesów pojednania między zwaśnionymi grupami etnicznymi i religijnymi (a zwłaszcza kompromisu w sprawie praw autonomicznych ludności tuareskiej) może prowadzić do przywrócenia stanu sprzed eskalacji kryzysu, ale nie usuwając tym samym przyczyn napięć wewnętrznych w Mali i nie rozwiązując trwale problemu partyzantki islamskiej. Ta zaś w trudnych warunkach terenowych północ-

⁴³ Por. W. Lacher, D.M. Tull, „Mali: Beyond counterterrorism”, *SWP Comments* 2013, nr 7, s. 3–4.

⁴⁴ Francja skorzystała jednak ze wsparcia logistycznego innych państw UE i NATO, m.in. Wielkiej Brytanii, USA, Niemiec, Danii, Włoch.

⁴⁵ W świetle nadużyć odnotowywanych w trakcie dotychczasowych działań wojsk malijskich (szkolonych w poprzednich latach przez Amerykanów) szczególny nacisk zamierza się przy tym w toku misji położyć na kwestiach prawa humanitarnego i cywilnej kontroli nad armią. K. Rękawek, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w świetle kryzysu w Mali”, *Biuletyn PISM*, nr 21 (997), 5 marca 2013 r.

nego Mali i mając możliwość przenikania na terytorium państw sąsiednich (w tym Algierii), będzie dysponować stosunkowo bezpiecznym zapleczem⁴⁶.

Wśród kontynuowanych z lat poprzednich operacji do najbardziej efektywnych należała w 2012 r. misja antypiracka „Atalanta”, o czym świadczy spadek w tym okresie aktywności piratów na wodach wokół Rogu Afryki (co jest jednak wynikiem nie tylko akcji UE, lecz także działań NATO i kierowanego przez USA zespołu CJF-151)⁴⁷. Pozytywne, choć ograniczone rezultaty odnotowano w wypadku prowadzonej z terytorium Ugandy misji szkoleniowej dla wojsk somalijskich (EUTM Somalia) – od 2010 r. przeszkolono w jej toku około 3000 żołnierzy somalijskiej armii (25% jej stanu), a trenowane przez EUTM oddziały (wsparte przez siły pokojowe AMISOM Unii Afrykańskiej) odniosły pewne sukcesy w walce z islamistami z Al-Shabaab⁴⁸. Natomiast poza Afryką przebieg misji WPBiO był przeważnie rutynowy. Jedynie na Bałkanach doszło do istotnego wydarzenia – 30 czerwca zakończono najdłuższą trwającą operację WPBiO, działającą od stycznia 2003 r. misję policyjną EUPM w Bośni i Hercegowinie⁴⁹. Dla rozmieszczonej w Kosowie misji EULEX wyzwaniem pozostało objęcie w pełni swymi działaniami północnej (głównie serbskiej) części kraju, łagodzenie napięć etnicznych oraz zapewnienie sprawnej kontroli (nieuznawanej przez Belgrad) granicy serbsko-kosowskiej. W 2012 r. nie podejmowano już natomiast – inicjowanych jeszcze rok wcześniej – prób wznowienia zawieszonych w 2007 r. misji granicznej EU BAM Rafah w Strefie Gazy.

Odnotowany w zeszłym roku wzrost aktywności operacyjnej UE kryje jednak w sobie pewne niepokojące, zwłaszcza w dłuższej perspektywie, tendencje, czyniące ten swoisty „rozkwit” operacyjnego wymiaru WPBiO zjawiskiem w dużej mierze pozornym. Uruchamiane ostatnio operacje świadczą bowiem, mimo swej liczebności, raczej o redukcji inijnych ambicji w tym względzie aniżeli rozwoju operacyjnych zdolności WPBiO. Ugruntowują zauważalny już wcześniej trend ku koncentracji na misjach technicznych, ograniczonych w skali i zakresie zadań, przeważnie o charakterze czysto cywilnym i – z nielicznymi wyjątkami – rozmieszczanych w celu umacniania stabilności po konflikcie (*peace building*), a nie jego rozwiązywania jeszcze w trakcie trwania⁵⁰. Nadaje to większości misji WPBiO status pomocniczy, uzupełniający względem bardziej znaczących inicjatyw podejmowanych bądź przez UE w ramach innych płaszczyzn aktywności (np. *de facto* elementu pomocy rozwojowej, jak w wypadku strategii UE wobec Sahelu czy Rogu Afryki), bądź przez inne struktury międzynarodowe lub poszczególne państwa. Niewątpliwie taka postawa ma racjonalne przesłanki, świadcząc o pragmatyzmie i realizmie podejścia

⁴⁶ R. Coolsaet, S. Biscop, J. Coelmont, „Mali: Another European intervention without the EU?”, *Egmont Security Policy Brief*, nr 42, styczeń 2013.

⁴⁷ Szerzej: strona internetowa EUNAVFOR, <http://eunavfor.eu/>.

⁴⁸ M.in. we wrześniu 2012 r. wojska somalijskie wraz z kenijskimi z AMISOM przejęły kontrolę nad ważnym portem Kismayo na południu kraju. *Somali forces battle al-Shabab near Kismayo*, 18 września 2012 r., www.aljazeera.com.

⁴⁹ Dalsza pomoc w umacnianiu rządów prawa w tym kraju będzie realizowana już bezpośrednio przez biuro specjalnego przedstawiciela UE w Bośni. *EU completes its police mission in Bosnia and Herzegovina*, informacja prasowa ESDZ, 30 czerwca 2012 r.

⁵⁰ Por. M. Overhaus, M. Peter, „The EU and peacebuilding”, *SWP Comments* 2012, nr 41.

Tabela 1
Misje WPBiO (stan na luty 2013 r.)

Misja	Typ	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (Berlin Plus)	BiH	2004	862	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie władz BiH w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych i ministerstwa obrony BiH
EULEX Kosovo	cywilna	Kosowo	2008 (pełna operacyjność od kwietnia 2008 r.)	2124	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie (doradztwo, pomoc techniczna) w rozwoju kosowskich instytucji odpowiedzialnych w zakresie rządów prawa (policja, wymiar sprawiedliwości, więziennictwo, służby celne)
EU Monitoring Mission (EUMM)	cywilna	Gruzja	2008	398	<ul style="list-style-type: none"> – monitoring realizacji zawieszenia broni (Moskwa, 8 września 2008 r.) – środek budowy zaufania – monitoring w sferze rządów prawa i porządku publicznego, spraw uchodźców i uchodźców wewnętrznych (IDPs)
EU Border Assistance Mission (EUBAM*)	cywilna	Mołdawia/ Ukraina	2005	ok. 220	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną
EUJUST Lex-Iraq	cywilna	Irak	2005	55	<ul style="list-style-type: none"> – pomoc w rozwoju irackiego wymiaru sprawiedliwości
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	cywilna	Autonomia Palestyńska (AP)	2005 (zawieszona od 2007 r.)	8	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie funkcjonowania działalności przejścia granicznego Izrael-AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP

EUPOL COPPS	cywilna	AP	2006	99	– wsparcie rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	cywilna	Afganistan	2007	525	– wsparcie rozwoju afgańskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	cywilna	DRK	2005	80	– wsparcie (doradztwo, szkolenie) reform sektora bezpieczeństwa DRK
EUPOL RD Congo	cywilna	DRK	2007	56	– wsparcie reform policji i sektora bezpieczeństwa, z uwzględnieniem kwestii praw człowieka, równości płci, problemu dzieci żołnierzy i (od 2009 r.) przemocy na tle seksualnym
EU Training Mission Somalia	wojskowa	Somalia (szkolenia odbywają się w Ugandzie)	2010	101	– szkolenie sił zbrojnych podległych Tymczasowemu Rządowi Federalnemu Somalii
„Atalanta” EUNAVFOR	wojskowa	południe Morza Czerwonego, Zatoką Adenijską, zachodnia część Oceanu Indyjskiego (główna baza – Dżibuti)	2008	do ok. 1400 (luty 2013 r. – 1064), 4–7 okrętów (luty 2013 r. – 6) 2–4 samoloty (luty 2013 r. – 4)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych Światowego Programu Żywnościowego (WFP) – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EUCAP Nestor	cywilna	Somalia, Dżibuti, Seszele, Kenia, ewentualnie Tanzania	2012 (zdolność operacyjna – luty 2013 r.)	42 (maks. do 175)	– rozwój morskiego potencjału (szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna) państw Rogu Afryki – wsparcie instytucji rządów prawa (w tym policji morskiej) w Somalii (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	38 (maks. 50)	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenie, doradztwo, wsparcie dla nigerskich sił i służb bezpieczeństwa w celu podniesienia ich efektywności, zwłaszcza w zakresie walki z terroryzmem i przestępczością – wsparcie przy wdrażaniu i rozwoju Nigerskiej Strategii Bezpieczeństwa i Rozwoju
EUAVSEC South-Sudan	cywilna	Sudan Pld.	2012	28 (maks. 60)	<ul style="list-style-type: none"> – wkład w utrzymanie bezpieczeństwa portu lotniczego w Jubie – organizacja i szkolenie lokalnego personelu obsługi i ochrony lotniska
EUTM Mali	wojskowa	Mali	2013 (w trakcie dyslokacji)	ok. 500 (w tym 200 instruktorów wojskowych)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie procesu przywracania porządku konstytucyjnego – odbudowa autorytetu władz centralnych i rządów prawa na całym obszarze kraju – neutralizacja grup terrorystycznych i przestępczych

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

* Misja EUBAM formalnie przebiega poza strukturami WPBiO, jako element Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Członka pogrubiona – misje uruchomione od marca 2012 r.

do działań ekspedycyjnych WPBiO (podejmowaniu akcji szczególnie przydatnych w danej chwili w obszarze rozmieszczenia, a zarazem wykonalnych przy ograniczonych zasobach). Zarazem jednak oznaczałaby, że w Unii stopniowo przestaje się postrzegać WPBiO jako płaszczyznę wypracowywania bardziej całościowych i złożonych rozwiązań problemów bezpieczeństwa, a tym samym wartością ponoszenia znacznych nakładów⁵¹. Umocnienie się tego trendu w dłuższej perspektywie musi rzutować na kierunki rozwoju zasobów i zdolności w dyspozycji WPBiO, zwłaszcza w odniesieniu do środków wojskowych.

Osobną kwestią pozostaje rosnąca geograficzna koncentracja zaangażowania w ramach WPBiO na obszarach pozaeuropejskich, a zwłaszcza w Afryce. Świadczy ona bowiem, niezależnie od wspólnych interesów globalnych państw UE (np. w kwestii bezpieczeństwa żeglugi), iż niektórzy członkowie, szczególnie o większych niż przeciętne w UE zdolnościach do działań ekspedycyjnych, okazują się zdolni do nadania aktywności w ramach WPBiO kierunków szczególnie bliskich ich nierzadko partykularnym potrzebom⁵². To również może w przyszłości negatywnie wpływać na zainteresowanie udziałem w WPBiO wśród państw członkowskich, a co za tym idzie, na potencjał rozwojowy tej polityki.



Ewolucja WPBiO w ostatnim roku dowodzi, iż impas, w jakim znalazła się ta forma unijnej współpracy, jest bardzo poważny, a jego przyczyny nie ograniczają się jedynie do następstw kryzysu ekonomicznego i wymuszonej przezeń koncentracji uwagi unijnych instytucji i rządów państw członkowskich na problemach gospodarczych. Powody trudności rozwojowych WPBiO są najwyraźniej głębsze i mają charakter strukturalny. Wynikają one bowiem z różnic między państwami UE w pojmowaniu istoty, zakresu i celu kooperacji w ramach tej polityki, istniejących już w chwili jej zainicjowania i wzmocnionych w toku jej realizacji wraz z kolejnymi rozczarowaniami rezultatami podejmowanych inicjatyw. W konsekwencji WPBiO jest coraz powszechniej postrzegana w Unii jako formuła umożliwiająca jedynie ograniczoną integrację, efektywna zwłaszcza w wymiarze współpracy technicznej, zorientowanej na realizację konkretnych zadań i projektów, ale w swej istocie tylko uzupełniającej wysiłki podejmowane na innych forach międzynarodowych lub płaszczyznach współdziałania w ramach UE. Bodaj najlepiej ilustruje to postawa Wielkiej Brytanii wobec WPBiO. Szczerze deklarując poparcie dla jej rozwoju i angażując się znacząco w wiele z podejmowanych w jej toku działań, Wielka Brytania obstaje przy zachowaniu charakteru WPBiO jako narzędzia wspomagającego politykę zagraniczną UE i poszczególnych państw członkowskich, szczególnie poza

⁵¹ Znamienne, że nawet w wypadku tak niewielkich misji jak powstałe ostatnio, o zaledwie kilkudziesięciu- lub kilkusetosobowym personelu, po upływie kilku miesięcy od rozpoczęcia ich rozmieszczania wciąż nie udaje się z reguły osiągnąć pełni zakładanego stanu osobowego.

⁵² Symptomatyczny w tym kontekście może być szybszy niż przeciętny w WPBiO proces formowania misji EUCAP Sahel w Nigrze, będącym głównym dostawcą uranu dla uzależnionej od energii jądrowej Francji. R. Korteweg, „Why the EU should support France in the Sahel”, *CER Bulletin*, nr 88, luty-marzec 2013, s. 4.

Europą, niewiele zaś mającego wspólnego z obronnością. Jednak takie stanowisko, nieobce również wielu innym państwom UE, w oczywisty sposób ogranicza potencjał rozwojowy tej formy współpracy, skazując ją niejako na rolę mniej lub bardziej wydajnego „wzmacniacza” działań zewnętrznych UE zamiast odrębnej, autonomicznej w charakterze unijnej polityki.

W ostatnim roku dwa procesy w ramach WPBiO – obiecujący przebieg inicjatywy *pooling and sharing* oraz ożywienie (przynajmniej w ujęciu ilościowym) aktywności operacyjnej – mogłyby zwiastować początek wychodzenia tej polityki z impasu. Niemniej ich bliższa analiza wskazuje, iż prawdopodobnie takie oczekiwania byłyby złudne. Choć państwa UE mogą w niedalekiej przyszłości znacznie zwiększyć liczbę programów współpracy wojskowej oraz badawczo-rozwojowych uruchamianych w toku inicjatywy *pooling and sharing* pod auspicjami EDA, to sam mandat agencji dobitnie świadczy o braku woli do podniesienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w UE na wyższy, bardziej całościowy poziom. EDA nie staje się ciałem w pełni inicjującym i nadzorującym wielonarodowe programy inwestycyjne, dokonującym na rzecz państw UE zakupów broni czy integrującym ich doktryny obronne i kultury strategiczne. Pozostaje organem ściśle technicznym i eksperckim, o zadaniach koordynacyjnych, a przy tym ograniczonym budżecie (znamienne, że jego część operacyjna jest zbyt mała, by umożliwiała samodzielne prace z zakresu badań i rozwoju technologii wojskowych). Tym samym również nadzorowane przez nią programy, nawet jeśli przynoszą rezultaty lepsze niż początkowo oczekiwane, do strategicznych zmian w WPBiO zapewne nie doprowadzą, zwłaszcza jeśli miałyby one dotyczyć wszystkich uczestników tej polityki, a nie tylko najbardziej aktywnych. Podobnie wzrost aktywności operacyjnej w sytuacji, gdy oznacza jedynie większą liczbę organizowanych przez Unię misji cywilnych, niewielkich i służących realizacji konkretnych zadań, będzie raczej sprzyjał dalszemu obniżaniu oczekiwań wobec zakresu możliwości działania w ramach WPBiO i nadawaniu jej charakteru współpracy technicznej, o randze niestrategicznej. Być może, w świetle dotychczasowych doświadczeń z jej rozwojem, interesów państw członkowskich UE oraz dostępnych im zasobów, taka pragmatyczna wizja WPBiO jest obecnie najbardziej racjonalna, ale przecież nie tak ograniczone ambicje legły u podstaw jej uruchomienia w 1999 r.

Tym, co chyba najdotkliwiej ukazał rok 2012, jest właśnie brak refleksji strategicznej o przyszłej roli WPBiO zarówno w procesie integracji europejskiej, jak i polityce bezpieczeństwa państw członkowskich. Wydawało się jednak, że decyzja o poświęceniu zaplanowanej na grudzień 2013 r. Rady Europejskiej kwestiom związanym z WPBiO i – szerzej – bezpieczeństwem Europy zaoferuje szansę zmiany tego stanu rzeczy. Skoro jednak już zdążono zadeklarować, iż głównym tematem tego „szczytu bezpieczeństwa” staną się problemy funkcjonowania europejskiego przemysłu zbrojeniowego w warunkach kryzysu, cięć budżetów obronnych oraz liberalizacji rynku wewnętrznego UE, to trudno oczekiwać, by przyczynił się on znacznie do ożywienia dyskusji nad strategiczną wizją rozwoju WPBiO. Pozostaje mieć nadzieję, iż rezultaty tego spotkania Rady i poprzedzających je debat dadzą mimo wszystko impuls do zmierzenia się również z bardziej generalnymi pytaniami

o przyszłość tej polityki, praktyka zaś operacji UE w najbliższym czasie nie będzie skłaniać do zadowalania się małymi, taktycznymi sukcesami „na miarę możliwości”, lecz zachęci do poszukiwania dróg nadania WPBiO kształtu odpowiadającego potrzebom bezpieczeństwa wszystkich uczestników.

COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY – A TIME OF STRATEGIC DRIFT

The article discusses the functioning and evolution of EU Common Security and Defence Policy (CSDP) in the year 2012: the context of CSDP, and the key obstacles to progress in the development of the policy. It also offers a brief overview of the main sub-regional structures of defence cooperation in the EU, of last year's evolution of CSDP on a strategic (political) level, and of the state of practical cooperation in the EU in defence and security matters, including recent changes on the European defence market. The authors also discuss EU operations, point out their main trends and assess their impact on the EU's capacity for global action.