

## **WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE – LEPIEJ JUŻ BYŁO?**

Rok 2011 był pierwszym pełnym rokiem funkcjonowania kierowanej przez wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Utworzona zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego służba rozpoczęła działalność w grudniu 2010 r., więc dopiero w następnym roku mogły pojawić się korzyści płynące ze skoncentrowania odpowiedzialności za realizację WPZiB w rękach wysokiego przedstawiciela, wspomaganego aparatem urzędniczym ESDZ. Z reformą wiązano nadzieje na zwiększenie aktywności, koordynacji i spójności działań UE w zakresie WPZiB, a w konsekwencji także ożywienie współpracy w ramach będącej jej częścią wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Ta bowiem pogrążyła się w coraz głębszym kryzysie w ostatnich latach, mimo prób odwrócenia tej tendencji (np. podczas francuskiej prezydencji w 2008 r.). Tymczasem ostatni rok tego rodzaju zmian w żadnej mierze nie przyniósł, a trend ku wyhamowaniu rozwoju WPBiO się utrzymał, jeśli nie wzmocnił.

### **UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE I POLITYCZNE WPBiO – IM DALEJ W LAS, TYM WIĘCEJ DRZEW**

Czynnikiem decydującym w największym stopniu (choć nie jedynym) o niepowodzeniach w rozwoju WPBiO w 2011 r. był długotrwały kryzys ekonomiczny i finansowy, szczególnie silny w strefie euro. Przede wszystkim, wymuszając koncentrację uwagi państw UE na wypracowaniu sposobów reakcji na jego negatywne następstwa oraz mechanizmów jego powstrzymywania, zmniejszył on rangę innych, niezwiązanych bezpośrednio z problemami gospodarczymi zagadnień we współpracy wewnątrzunijnej, w tym WPBiO<sup>1</sup>. Dodatkowo w jego wyniku (i zapewne do czasu choćby częściowego opanowania kryzysu) jednym z ważniejszych kryteriów oceny (a może najważniejszym) wszelkich działań w sferze bezpieczeństwa, niezależnie od skali i charakteru obecnych czy też przyszłych wyzwań w tej dziedzinie, stała się dla państw Unii ekonomiczna efektywność. Jest ona jednak rozumiana głównie przez pryzmat bieżących oszczędności i nie bierze pod uwagę następstw wdrażanych projektów – niekoniecznie pozytywnych – dla zdolności wojskowych

---

<sup>1</sup> Por. Ch. Grant, *EU foreign policy must not become a casualty of the euro crisis*, 16 grudnia 2011 r., [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk).

i operacyjnych Unii. Zwiększa to ryzyko swoistego „dyktatu księgowych”, dążących do jak najszybszego zrównoważenia budżetów państwowych, bez szczególowej i całościowej oceny szerszych konsekwencji, zwłaszcza długoterminowych, podejmowanych w tym celu kroków.

W tej sytuacji łatwym do przewidzenia następstwem kryzysu stały się cięcia w budżetach obronnych państw członkowskich UE. Niemal wszyscy członkowie dokonali w ostatnich latach redukcji nakładów na obronność. Miały one zróżnicowaną skalę, od cięć o niemal 50% w wypadku kilku mniejszych krajów UE (Łotwa, Bułgaria – ta ostatnia tylko w 2010 r. zredukowała budżet obronny o 40%!), przez istotne, ale nie tak radykalne zmiany w większości państw UE (np. Czechy – redukcja o 20% w latach 2009–2011, Hiszpania – o 7% w 2010 r.) po niewielkie (na razie) redukcje we Francji (3% w 2010 r.) czy Szwecji (zamrożenie wydatków na poziomie z 2010 do 2014 r.). Łącznie zmiany z ostatnich trzech lat spowodowały zmniejszenie wydatków obronnych UE o ok. 45 mld USD (odpowiada to rocznemu budżetowi wojskowemu Niemiec, trzeciego mocarstwa pod tym względem w Unii i ósmego w świecie). Niewiele wskazuje, by w kolejnych latach trend ten uległ wyhamowaniu – do 2014 r. zmniejszą swe budżety obronne m.in. Wielka Brytania (o ponad 7%), Niemcy (o 25% w latach 2010–2014), Włochy (10% w okresie 2011–2014). Ważne przy tym, że istotna i nieproporcjonalna do ich udziału w całości wydatków obronnych część redukcji dotyczyła nakładów na modernizację sprzętową sił zbrojnych państw członkowskich oraz długoletnie programy badawcze i rozwojowe, czego najpoważniejsze skutki – wówczas już zapewne nieodwracalne – wystąpią dopiero w przyszłości<sup>2</sup>.

To zaś wiąże się z kolejnym negatywnym następstwem kryzysu dla WPBiO – swoistą renacjonalizacją polityk obronnych członków UE, przynajmniej w wymiarze budżetowym. Jaskrawym tego przejawem był brak koordynacji czy choćby konsultacji i wymiany informacji między państwami przy decydowaniu o już przeprowadzonych lub przyszłych redukcjach wydatków oraz, co ważniejsze, cięciach określonych zdolności wojskowych. W rezultacie przy ich projektowaniu państwa często nie uwzględniały wpływu tych działań na stan zdolności wojskowych UE jako całości, zwłaszcza że wystarczająco trudne okazało się pogodzenie ograniczeń budżetowych z koniecznością utrzymania bieżącej działalności narodowych sił zbrojnych i ich potencjału. Sytuacja ta grozi utratą przez Unię istotnych zasobów wojskowych i ograniczeniem możliwości ich późniejszego rozwoju, co, choć będzie odczuwalne dopiero w przyszłości, dokona się w konsekwencji bieżących decyzji. Ponadto osłabia też – wciąż przecież się kształtującego – „ducha wspólnoty” w tym względzie i poczucia solidarności w UE w wymiarze obronnym<sup>3</sup>.

Jednak trudności ekonomiczne Europy nie są jedynym powodem spowolnienia rozwoju czy wręcz regresu WPBiO w 2011 r. Przyczyniła się do tego również – paradoksalnie – implementacja postanowień traktatu lizbońskiego. Wraz bowiem z uruchomieniem ESDZ odpowiedzialność za realizację WPZiB (a więc i WPBiO)

<sup>2</sup> Szerzej: T. Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, Center for European Reform, London 2011.

<sup>3</sup> N. Whitney, „How to stop demilitarisation of Europe”, *ECFR Policy Brief*, listopad 2011, s. 2.

spoczęła w dużej mierze nie – jak dotąd – na państwie sprawującym prezydencję rotacyjną, ale na wysokim przedstawicielu i kierowanej przez niego służbie. W zakresie WZPiB i WPBiO prezydencja utraciła wcześniej bardzo duży wpływ na kształtowanie agendy spotkań Rady UE, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz grup roboczych (większości przewodniczą obecnie urzędnicy ESDZ, a nie, jak wcześniej, przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję), a tym samym część możliwości zgłaszania i realizowania inicjatyw w dziedzinie zewnętrznej aktywności Unii. Wymagało to zredefiniowania roli prezydencji – sprawujące przewodnictwo w 2011 r. Węgry i Polska przyjęły model „prezydencji wspomagającej”, tj. ścisłej współpracy z wysokim przedstawicielem i ESDZ celem wzmocnienia efektywności polityki UE wobec partnerów zewnętrznych<sup>4</sup>. Obowiązek realizowania i koordynowania zewnętrznych działań UE spoczął tym samym w największym stopniu na nowym podmiocie, który nie zdążył się jeszcze w pełni wykształcić i wypracować wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania, a dodatkowo, co ważniejsze, wciąż nie cieszy się zaufaniem i uznaniem państw członkowskich. Już wybór Catherine Ashton, nieposiadającej dużego doświadczenia w zakresie polityki zagranicznej, na wysokiego przedstawiciela został odebrany jako wyraz nieufności państw członkowskich wobec systemu instytucjonalnego wprowadzanego przez traktat lizboński<sup>5</sup>. Praktyka 2011 r. zademonstrowała z jednej strony zdystansowane podejście członków Unii do wysokiego przedstawiciela (i ESDZ), a z drugiej – ograniczoną aktywność jej samej przy inicjowaniu działań Rady. W takich warunkach oraz w obliczu poważnego kryzysu w sąsiedztwie UE („arabska wiosna”) reforma lizbońska okazała się więc bardziej źródłem problemów z koordynacją, spójnością i aktywnością zewnętrznych działań UE niż ich rozwiązaniem.

Do spowolnienia rozwoju WPBiO w 2011 r., zwłaszcza w dziedzinie zdolności wojskowych, przyczyniło się też fiasko podjętej w 2010 r. debaty nad sposobami uruchomienia przewidzianej w traktacie lizbońskim stałej współpracy strukturalnej (*PESCO – Permanent Structured Cooperation*). Mechanizm ten miał umożliwić szybszą integrację w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony odpowiednio do tego przygotowanej grupy państw UE, a w konsekwencji wzmocnić WPBiO<sup>6</sup>. Tym samym impas w debacie o PESCO zamknął przed państwami Unii jedną z dróg przyspieszenia rozwoju zdolności wojskowych na potrzeby WPBiO i równocześnie ograniczenia negatywnego wpływu kryzysu ekonomicznego na budżety obronne. Uwidocznione w toku tej dyskusji kluczowe problemy PESCO – kwestia wymogów wobec uczestników takiej współpracy oraz jej mechanizmu (ambitne kryteria udziału prowadziłyby do ekskluzywności projektu i wyłączałyby z niego wiele mniejszych państw, choć jednocześnie mogłyby przynieść pożądane rezultaty w dziedzinie zdolności, z kolei łagodniejsze wymogi poszerzyłyby grono państw biorących udział w PESCO, ale obniżając wartość współpracy) – silnie uwarunkowały my-

<sup>4</sup> Szerzej: A. Gostyńska, D. Liszczyk, „«Prezydencja wspomagająca» jako model funkcjonowania prezydencji rotacyjnej w zakresie działań zewnętrznych UE”, *Biuletyn PISM*, nr 56 (805), 31 maja 2011 r.

<sup>5</sup> Por. *Rocznik Strategiczny 2010/11*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 107.

<sup>6</sup> S. Biscop, „Permanent structured cooperation and the future of ESDP”, *Egmont Papers*, nr 20, kwiecień 2008, s. 5–6.

ślenie o rozwoju europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w 2011 r.<sup>7</sup> Trudności z wypracowaniem wzorca wdrażania PESCO spowodowały bowiem, że nadzieję na ożywienie współpracy wojskowej w UE zaczęto pokładać w rozmaitych inicjatywach o mniejszym zakresie, gdy chodzi o liczbę uczestników, realizowanych przez kraje członkowskie zarówno w ramach Unii (potencjalnie w formule PESCO, choć obecnie niewiele na to wskazuje), jak i poza nią. Sprzyjały temu także kryzysowe realia, skłaniające państwa do poszukiwania oszczędności przy utrzymywaniu i rozwoju ich zdolności wojskowych.

Najczęściej wymienianym w tym kontekście projektem była francusko-brytyjska współpraca w dziedzinie obronności, zacieśniona zawarciem przez Wielką Brytanię i Francję 2 listopada 2010 r. dwóch istotnych porozumień. Pierwsze z nich – Traktat o współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony – podejmowało kwestię kooperacji tych krajów całościowo, określając jej ogólne zasady oraz przewidując – w załączonym do umowy liście intencyjnym – szereg konkretnych działań o różnej wadze i szczegółowości. Do tych ostatnich należały m.in. utworzenie dwunarodowych sił ekspedycyjnych liczących 10 tys. żołnierzy (po 5000 z każdego kraju), wspólne utrzymywanie grupy uderzeniowej z lotniskowcem, gdy oba kraje będą dysponowały w związku z wycofaniem ze służby części starych okrętów jedynie po jednej takiej jednostce (zapewne 2020 r.), ścisła współpraca przemysłu obronnego, obejmująca np. prace nad nowymi bezzałogowcami zwiadowczymi (a w przyszłości również bojowymi), wspólne ćwiczenia i szkolenia wojsk, w tym także załóg wprowadzanych w niedalekiej przyszłości do użytku samolotów transportu strategicznego A-400M (produkt koncernu Airbus Military). Druga umowa dotyczyła współpracy w utrzymywaniu i rozwijaniu potencjału nuklearnego obu państw (m.in. prace badawcze we wspólnie utrzymywanych ośrodkach w Valduc i Aldermarston). Sama decyzja Wielkiej Brytanii i Francji o zacieśnieniu współpracy wynikała zaś głównie z konieczności cięć w budżetach obronnych, przy jednoczesnej woli zachowania zdolności wojskowych pozwalających na projekcję siły i globalne zaangażowanie, a więc utrzymania statusu mocarstw globalnych (nawet jeśli w znacznej mierze „selektywnych”, gdy chodzi o faktyczną możliwość skutecznego oddziaływania w skali ponadregionalnej)<sup>8</sup>.

Porozumienia brytyjsko-francuskie przyjęto w Europie z ostrożnym optymizmem (o czym świadczyły m.in. konkluzje grudniowej Rady UE w 2010 r.), choć pojawiały się też głosy krytyczne (np. Niemiec)<sup>9</sup>. Część rządów i niezależnych ekspertów doszukiwała się w nich – skądinąd zasadnie – realizacji idei PESCO, tym samym zaś nowej inicjatywy służącej rozwojowi WPBiO, podobnej pod względem charakteru (a być może i znaczenia) do przełomowej brytyjsko-francuskiej deklaracji z St. Malo, uruchamiającej sam proces formowania tej polityki. Inni zakładali, że

<sup>7</sup> Szerzej: „Permanent structured cooperation under the Lisbon Treaty – reply to the annual report of the Council”, *European Security and Defence Assembly Report*, A/2074, 16 czerwca 2010 r., s. 8.

<sup>8</sup> Szerzej: B. Jones, „Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?”, *EU ISS Occasional Paper* nr 88, luty 2011.

<sup>9</sup> D. Jankowski, „Entente cordiale czy entente frugale? Francusko-brytyjskie porozumienia w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2010, nr 14–16, s. 26–28.

mimo bilateralnego charakteru inicjatywa przyczyni się do rozwoju współpracy europejskiej przez ustanowienie swoistego nowego wzorca jej organizacji („złotego standardu”), do wykorzystania przez inne państwa przy tworzeniu podobnych mechanizmów kooperacji<sup>10</sup>. Oczekiwano też rozszerzenia z czasem współpracy brytyjsko-francuskiej na inne kraje, zwłaszcza że taką deklarację – choć w ogólnikowej formie – złożyli w chwili zawarcia wspomnianych umów przywódcy stron. Wreszcie wskazywano, iż inicjatywa brytyjsko-francuska służyć będzie rozwojowi zdolności wojskowych tych państw, w tym koniecznych dla ewentualnego odgrywania przez UE istotniejszej roli globalnej na płaszczyźnie militarnej „zasobów rzadkich” (grupa uderzeniowa z lotniskowcami, transport strategiczny, bezzałogowe systemy latające), które w ostatecznym rozrachunku mogłyby być używane przez Francję i Wielką Brytanię także w operacjach unijnych.

Po ponad roku od zawarcia brytyjsko-francuskich porozumień (weszły w życie 1 lipca 2011 r.) wydaje się jednak, że zacieśniona dwustronna współpraca tych państw zapewne ożywi ogólnoeuropejską kooperację w sferze bezpieczeństwa i obrony w stopniu ograniczonym, jeśli w ogóle. Bardziej prawdopodobne jest, że ją osłabi, przynajmniej w obecnym kształcie instytucjonalnym<sup>11</sup>. Pewne sygnały tego były zresztą zauważalne już w chwili zawarcia brytyjsko-francuskiego aliansu – w umowach z listopada 2010 r. nie odwołano się wprost do idei PESCO (mimo że ich charakter tej koncepcji odpowiadał), a obie strony – choć głównie Brytyjczycy, zwłaszcza zaś dominujący w rządzie konserwatyści z urzędującym do października 2011 r. ministrem obrony Liamem Foxem na czele – podkreślały dwustronny charakter oraz „oszczędnościowe” i pragmatyczne, a nie prointegracyjne motywy zainicjowania kooperacji<sup>12</sup>. Widać też, że tylko część projektów w ramach współpracy brytyjsko-francuskiej może być skutecznie rozciągnięta na inne państwa UE, ponieważ dołączenie wyraźnie słabszych wojskowo i przemysłowo partnerów do Wielkiej Brytanii i Francji nie przyniosłoby tym ostatnim krajom wymiernej wartości dodanej<sup>13</sup>. Tym samym uzyskane lub zachowane dzięki zacieśnieniu brytyjsko-francuskiej współpracy wojskowej zdolności będą zapewne w pierwszym rządzie służyły utrzymaniu pozycji „selektywnych mocarstw globalnych” obu krajów i choć mogą – przynajmniej teoretycznie – być wykorzystywane w misjach WPBiO, to narastający w ostatnim czasie sceptycyzm Wielkiej Brytanii zarówno wobec wojsko-

<sup>10</sup> B. Jones, „Franco-British military...”, op. cit., s. 38–40. Zazwyczaj pomijano fakt, iż tak rozumiana „inspiracja” współpracy europejskiej oznaczałaby *de facto* stworzenie alternatywy dla jej obecnej struktury instytucjonalnej, czyli WPBiO.

<sup>11</sup> Sugerowali to zresztą pierwsi krytycy tego porozumienia, wskazując, że tandem dwóch najsilniejszych wojskowo państw UE nie będzie zainteresowany – ze względu na specyfikę swych „globalnych” interesów bezpieczeństwa – włączaniem do współpracy pozostałych członków UE. Por. R. Kempin, J. Mawdsley, S. Steinicke, „Turning away from CSDP? Franco-British bilateralism in security and defence policy”, *SWP Comments* 2010, nr 30, listopad 2010.

<sup>12</sup> C.M. O’Donnell, „Britain and France should not give up on EU defence co-operation”, *CER Policy Brief*, październik 2011, s. 3–4.

<sup>13</sup> Najlepiej rokuje w tym względzie projekt współpracy przy szkoleniu załóg i utrzymaniu samolotów transportu strategicznego A-400M, które nabędą też inne kraje UE.

wego wymiaru polityk wspólnotowych, jak i ogólnie rozumianej współpracy w UE, nakazuje w tym względzie ostrożność.

Zacieśnienie więzów brytyjsko-francuskich w wymiarze obronnym okazuje się więc swoistym wotum nieufności wobec WPBiO. Nie oznacza ono jednak zakwestionowania przez Paryż czy nawet Londyn generalnej potrzeby i możliwości zacieśniania współpracy europejskiej w sferze obronności, lecz raczej zastrzeżenia do jej obecnego modelu. Niemniej, zważywszy, że dwie największe potęgi wojskowe UE w praktyce kwestionują użyteczność WPBiO, implikacje dla przyszłości tej polityki mogą być bardzo poważne, włącznie z groźbą jej marginalizacji. Nie może więc dziwić rosnąca w ostatnich miesiącach liczba głosów domagających się od brytyjskich i francuskich przywódców niezapominania o potrzebach ogólnoeuropejskich<sup>14</sup>.

Na podobnym do współpracy brytyjsko-francuskiej modelu próbowano w 2011 r. budować inne regionalne inicjatywy wspólnego rozwoju zdolności wojskowych. Najbardziej zaawansowaną wśród nich była współpraca nordycka (NORDEF – *Nordic Defence Cooperation*), również uruchomiona w 2010 r. (w obecnej formule, bo bazująca na dorobku kooperacji politycznej i gospodarczej państw skandynawskich)<sup>15</sup>. Jednak, mimo istnienia „wpisującej się” we współpracę unijną nordyckiej grupy bojowej złożonej z jednostek wszystkich (poza Islandią) krajów skandynawskich, kooperacja ta ma wyraźnie regionalny charakter, a jej uczestnicy widzą w niej wkład nie tylko (a nawet nie głównie) w rozwój WPBiO, lecz także NATO oraz narodowych zdolności obronnych.

W fazie dyskusji koncepcyjnych i eksperckich znajdowały się w roku ubiegłym także inne regionalne mechanizmy zacieśnionej współpracy wojskowej, np. weimarskiej (Polski, Francji i Niemiec, zainspirowanej wspólną inicjatywą tych krajów dotyczącą wzmocnienia WPBiO z grudnia 2010 r. – zob. dalej), wyszehradzkiej (opartej na dorobku współpracy wojskowej Polski, Czech, Słowacji i Węgier w NATO) czy też krajów Beneluksu. Z wyjątkiem potencjalnej współpracy weimarskiej pomysły te stanowią jednak głównie formę reakcji na kryzys ekonomiczny i spadek zaangażowania USA w sprawy bezpieczeństwa europejskiego i nie widzi się w nich mechanizmu dynamizacji WPBiO.

W ostatnim roku nie przełamano również impasu w relacjach UE z NATO. Ani padające ze strony Sojuszu zapowiedzi zintensyfikowania współpracy z Unią przy okazji dyskusji o nowej koncepcji strategicznej w 2010 r. (których rezultatem były odpowiednie zapisy jej punktu 32), ani regularne, choć nieszczególnie efektywne konsultacje przedstawicieli UE i NATO w sprawie konfliktu libijskiego nie mogły znieść kluczowych przeszkód w rozwoju tej współpracy, od lat wywołanych napięciami turecko-cyprijskimi. Dodatkowo koncentracja NATO na konflikcie w Libii oraz misji ISAF, a UE na walce z ekonomicznymi skutkami kryzysu, redukowała możliwości ożywienia współpracy. Pewne nadzieje wiązano z zainicjowaniem w reakcji na kryzys ekonomiczny przez Sojusz i Unię podobnych w charakterze inicja-

<sup>14</sup> Por. C.M. O'Donnell, „Britain and France...”; R. Kempin, N. von Ondarjai, „CSDP on the brink. The importance of bringing France and the United Kingdom back in”, *SWP Comments*, 2010, nr 13, maj 2011.

<sup>15</sup> Por. C. Archer, „The Stoltenberg Report and Nordic security: Big idea, small steps”, *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, s. 43–72.

tyw (odpowiednio *Smart Defense* i gandawska – zob. dalej), zmierzających przez wspólne gospodarowanie zasobami wojskowymi członków (*pooling and sharing*) do obniżenia kosztów ich utrzymania i rozwoju. Obie organizacje zapowiadały konsultacje i koordynację działań w tym zakresie, by osiągnąć efekt synergii lub przynajmniej uniknąć duplikowania projektów. Niemniej przynajmniej do tej pory (obie inicjatywy wciąż są w fazie rozwoju) rezultaty tych konsultacji były nikłe, a rosące trudności w toku realizacji obu programów oraz ich ograniczony dotychczas dorobek nie skłaniają do optymizmu. Poczesa jedynie, iż impas na poziomie politycznym nie hamuje technicznej i operacyjnej kooperacji obu instytucji także w ramach misji (np. służących zwalczaniu piractwa wokół Somalii operacji „Atalanta” UE i „Ocean Shield” NATO), choć utrudnia nadanie jej bardziej systemowego, a mniej doraźnego charakteru.

### ROZWÓJ WOJSKOWYCH I CYWILNYCH ZASOBÓW WPBiO – IMPAS TRWA

Od chwili uruchomienia WPBiO jedną z jej podstawowych bolączek są ograniczone zasoby cywilne i wojskowe, nieodpowiadające ani potrzebom operacyjnym, ani ambicjom deklarowanym przez państwa członkowskie. Mimo to w ostatnim roku kraje Unii nie podjęły żadnych istotnych prób całościowego rozwiązania tego problemu. Z pewnością zaważyły na tym pogłębianie się kryzysu ekonomicznego i spowodowane tym cięcia budżetów obronnych oraz wcześniejsze niepowodzenia, zwłaszcza sygnalizowane już trudności z określeniem warunków brzegowych dla uruchomienia PESCO.

W rezultacie państwa UE skoncentrowały się na wtórnej wobec problemu niewystarczających zdolności wojskowych WPBiO kwestii organizacji systemu dowodzenia misjami wojskowymi (idea dowództwa operacyjnego UE). Dotycząca zaś bezpośrednio rozwoju zasobów wojskowych i początkowo obiecująca inicjatywa *pooling and sharing* (gandawska) przyniosła (przynajmniej na razie) tylko kilka mało ambitnych projektów. Nie rozpoczęła się też deregulacja rynku uzbrojenia i wyposażenia wojskowego, pomimo upływu terminu wprowadzenia odpowiednich przepisów przez państwa UE. Oznaką marazmu w rozwoju zdolności WPBiO było wreszcie fiasko prób uelastycznienia koncepcji grup bojowych.

**Dowództwo operacyjne UE.** W ostatnim roku dyskusję wokół WPBiO zdominował temat utworzenia stałego dowództwa operacyjnego (*Operational Headquarters* – OHQ). Zlokalizowane w Brukseli, byłoby ono odpowiedzialne za planowanie, przygotowanie i dowodzenie wszystkimi misjami wojskowymi w ramach WPBiO, a także za ich analizę *ex post*. W ten sposób powstałby scentralizowany model dowodzenia, analogiczny do tego, który funkcjonuje w misjach cywilnych (w ich ramach funkcje dowódcze pełni Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji – CPCC, wchodząca w skład ESDZ)<sup>16</sup>. Wysoka ranga problemu OHQ może jednak zaskaki-

<sup>16</sup> N. Hynek, *Consolidating the EU's crisis management structures: Civil-military coordination and the future of the EU OHQ*, Standard Briefing, Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych (SEDE), kwiecień 2010.

wać, zważywszy, iż kwestię tę rozważano już – bez rezultatu – wielokrotnie, choćby przy formułowaniu zrębów instytucjonalnych WPBiO, a ostatnio podczas prezydencji Francji w UE w 2008 r.

Zwolennicy utworzenia OHQ uzasadniają to potrzebą poprawy systemu planowania misji WPBiO i dowodzenia nimi, niewydolnego ze względu na fizyczne i administracyjne oddzielenie strategicznego poziomu kierowania – m.in. Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego UE (EUMC) oraz Sztabu Wojskowego UE (EUMS) – od szczebla operacyjnego dowodzenia misjami, który, w zależności od każdorazowej decyzji Rady UE, stanowić mogą: dowództwo Sojuszu Północnoatlantyckiego SHAPE (zgodnie z porozumieniem UE i NATO „Berlin plus”), jedno z pięciu zgłoszonych dowództw narodowych państw UE lub też Centrum Operacyjne EUMS (które musi być uprzednio „aktywowane”, czego dotąd nie dokonano)<sup>17</sup>. Centralne dowództwo operacyjne miałyby zastąpić te wszystkie trzy opcje i zapewnić lepszą łączność misji z EUMS i EUMC.

Debatę nad utworzeniem OHQ w 2011 r. zainicjował tzw. list weimarski ministrów spraw zagranicznych i obrony Francji, Niemiec i Polski, wystosowany do wysokiego przedstawiciela Catherine Ashton 6 grudnia 2010 r., przyjęty zaś przez Radę UE w styczniu 2011 r. Wśród wskazanych w nim propozycji rozwoju WPBiO kwestia „wzmocnienia zdolności Unii do planowania i dowodzenia operacjami cywilnymi, cywilno-wojskowymi i wojskowymi, w oparciu o istniejące struktury” zajmowała centralną pozycję<sup>18</sup>. Jednak w UE list nie wzbudził większego entuzjazmu. Faktycznie jedynie Polska, zważywszy na swoją prezydencję w drugiej połowie 2011 r., była mocniej zainteresowana osiągnięciem porozumienia w sprawie OHQ. Ostro sprzeciwiała się temu Wielka Brytania, argumentując, że do poprawy efektywności dowodzenia misjami UE wystarczy usprawnienie procedur, a nie powołanie nowej, kosztownej instytucji. Przełamania brytyjskiego oporu nie ułatwiała dwuznaczna postawa Francji, która, choć popierała polskie pomysły, starała się też, by ich promowanie nie szkodziło bilateralnej współpracy z Londynem. Niemcy zaś początkowo zaproponowali utworzenie OHQ na bazie ich narodowego dowództwa w Ulm, co jeszcze komplikowało sytuację. Wysoki przedstawiciel zajął z kolei ostrożne stanowisko, potwierdzając – w specjalnym raporcie o rozwoju WPBiO – konieczność usprawnienia systemu dowodzenia, lecz pozostawiając konkretne decyzje Radzie UE<sup>19</sup>.

Ta natomiast na swym lipcowym spotkaniu nie przyjęła, z uwagi na sprzeciw Wielkiej Brytanii, konkluzji w tej sprawie, faktycznie przesądzając o losie inicjatywy<sup>20</sup>. Nie zmienił go kolejny list Francji, Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Polski do wysokiego przedstawiciela, wzywający do „zbadania wszystkich pozostających do

<sup>17</sup> Szerzej: M. Terlikowski (red.), „System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy, możliwości reform”, *Raport PISM*, czerwiec 2011.

<sup>18</sup> Pełny tekst listu zob.: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/organes/sede/sede\\_20110526\\_0900.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sede/sede_20110526_0900.htm).

<sup>19</sup> C. Major, F. Wassenberg, „Warsaw’s ambitious CSDP agenda”, *SWP Comments*, nr 25, wrzesień 2011.

<sup>20</sup> „Britain blocks EU plans for ‘operational military headquarters’”, *The Telegraph* z 18 lipca 2011 r.



dyspozycji państw członkowskich opcji instytucjonalnych i prawnych, włącznie ze stałą współpracą strukturalną, celem umożliwienia rozwoju krytycznych zdolności WPBiO, a zwłaszcza stałych zdolności planowania i dowodzenia”<sup>21</sup>. Nie jest jasne, w jakim stopniu list miał stanowić formę presji na Wielką Brytanię, a w jakim sygnatariusze rzeczywiście liczyli się z perspektywą zbudowania OHQ przez ograniczoną grupę państw. Jednak w odpowiedzi na niego Rada zadeklarowała, że przyszłe zmiany systemu planowania i dowodzenia będą dokonywane w zgodzie z zasadami jednomyślności i inkluzywności, co zamknęło drogę dla zbudowania OHQ tylko przez grupę członków<sup>22</sup>.

**Inicjatywa *pooling and sharing* (gandawska).** Pomysł uruchomienia szeregu programów współpracy państw członkowskich w zakresie łączenia i rozwijania zdolności wojskowych (*pooling*) oraz ich wspólnego wykorzystywania (*sharing*) mógł stać się sztandarową inicjatywą UE w zakresie rozwoju zdolności wojskowych w 2011 r. W odpowiedzi na redukcje zdolności przez państwa najsilniej dotknięte kryzysem Unia podjęła próbę przełożenia teoretycznej koncepcji na konkretną inicjatywę polityczną nawet wcześniej niż NATO. Jednak dotychczasowe rezultaty okazały się skromniejsze od oczekiwań. Początkowe zainteresowanie państw członkowskich koncepcją wynikało głównie z chęci wykorzystania jej do przerzucenia na inne kraje finansowych i politycznych kosztów utrzymywania niektórych zasobów w czasie kryzysu, a także z nadziei na poprawę wizerunku dzięki zaangażowaniu w projekt mający w założeniu ograniczyć negatywny wpływ nieskoordynowanych cięć na dostępność zdolności wojskowych. Takie podejście państw dalekie było od idei tej współpracy, zakładającej rezygnację z części zdolności narodowych na rzecz jednostek wielonarodowych, z zapewnieniem ich pełnej dostępności dla kontrybutorów i wymogiem wspólnego finansowania. Kraje członkowskie okazały się jednak nieprzygotowane na budowę tak głębokich zależności w dziedzinie bezpieczeństwa. Przywiązanie do suwerenności narodowej, ograniczone wzajemne zaufanie (świeżo nadszarpięte sporem wokół interwencji w Libii) oraz niechęć do mechanizmów wspólnego finansowania spowodowały, że inicjatywa *pooling and sharing* – jak dotąd – pozostała mało ambitnym projektem współpracy wojskowej, niewykraczającym w zasadzie poza poziom kooperacji technicznej.

Dyskusję nad inicjatywą *pooling and sharing* zainicjowano we wrześniu 2010 r. na nieformalnym posiedzeniu ministrów obrony UE w Gandawie (stąd inicjatywa gandawska). W grudniu 2010 r. Rada UE zdecydowała o rozpoczęciu przeglądu propozycji projektów współpracy zgłaszanych przez państwa członkowskie i odpowiadających tej koncepcji<sup>23</sup>. Już wówczas duży potencjał takiego systematycznego przeglądu został ograniczony – państwa członkowskie nie uzgodniły metodologii klasyfikacji zdolności, które mogłyby być rozwijane w ramach wielostronnej współ-

<sup>21</sup> Pełny tekst listu zob.: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/organes/sede/sede\\_20111205\\_1500.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sede/sede_20111205_1500.htm).

<sup>22</sup> Niemniej jednak Rada zdecydowała o aktywacji – po raz pierwszy – Centrum Operacyjnego EUMS na potrzeby nowej misji w Rogu Afryki (zob. dalej). Konkluzje Rady w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), 1 grudnia 2011 r.

<sup>23</sup> Konkluzje Rady na temat rozwoju zdolności wojskowych, 9 grudnia 2010 r.

pracy, i pozostawiły sobie swobodę w procesie wyboru proponowanych projektów, ich liczby, rodzaju itp. W maju 2011 r. Rada UE zobowiązała Europejską Agencję Obrony (EDA) do wyselekcjonowania projektów o największym potencjale spośród zgłaszanych przez państwa członkowskie<sup>24</sup>. Na bazie jej prac Rada przyjęła 1 grudnia 2011 r. listę jedenastu projektów do rozwoju w ramach inicjatywy gandawskiej, dotyczących m.in. wojskowej łączności satelitarnej, tankowania w powietrzu, wsparcia medycznego, szkolenia załóg śmigłowców i samolotów myśliwskich, nadzorowania obszarów morskich, szkoleń sił morskich oraz broni precyzyjnej<sup>25</sup>.

Uzgodnione projekty są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem materii, jak i skali czy horyzontu czasowego. W większości nie wymagają od uczestników rezygnacji z narodowej kontroli nad zdolnościami czy wspólnego finansowania wielonarodowych jednostek. Nie powodują też wzajemnego uzależniania się państw w wykorzystywaniu danych zdolności. Ich celem jest zwiększenie możliwości wykorzystania istniejących zasobów w operacjach – mają one zatem charakter głównie szkoleniowy (np. szkolenia lotnicze, morskie) lub „optymalizacyjny” (np. koordynacja zakupów uzbrojenia precyzyjnego). Część z nich stanowi kontynuację istniejących inicjatyw, ich rozwój będzie zatem polegał głównie na rozszerzeniu liczby uczestników i nie będzie się zapewne wiązał z dużymi wydatkami<sup>26</sup>. Programy bardziej złożone, np. inicjatywa dotycząca nowej generacji łączności satelitarnej (w tym budowa wspólnych satelitów po 2020 r.) lub projekt modułowej wielonarodowej jednostki wsparcia medycznego, będą znacznie trudniejsze w realizacji ze względu na ich stopień komplikacji i koszty. Oznacza to jednak, że obecny kształt inicjatywy *pooling and sharing* w zasadzie utracił innowacyjny charakter i niewiele różni się od projektów już wcześniej prowadzonych w ramach EDA.

**Przemysł obronny i rynek uzbrojenia.** W 2011 r. pogłębił się także marazm w europejskim sektorze obronnym i polityce rozwoju uzbrojenia. Spowodowane kryzysem ekonomicznym redukcje istniejących zdolności wojskowych oraz planów zakupów uzbrojenia w krajach UE silnie uderzyły w europejskie firmy sektora obronnego. Perspektywa kureczenia się rynku zaostrzyła europejską rywalizację w eksporcie oraz spięcia na linii władze–przedsiębiorstwa. Producenci apelowali o dotrzymanie wcześniejszych planów zakupowych i uruchomienie nowych wspólnych programów zbrojeniowych, rządy zaś wypominały firmom zbyt wysokie koszty produkcji i nieterminowość dostaw. Doszły do tego zarzuty wobec Wielkiej Brytanii i Francji, ze strony tak firm, jak i rządów, o „wbicie klina” w europejską współpracę przemysłu obronnego (towarzyszyło temu jednak poszukiwanie sposobów na włączenie się do brytyjsko-francuskiej kooperacji, ale i próby stworzenia alternatywnych ośrodków współpracy)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Konkluzje Rady w sprawie łączenia zdolności wojskowych i wspólnego korzystania z nich, 23 maja 2011 r.

<sup>25</sup> *EDA's Pooling and Sharing*, EDA, 1 lutego 2012 r., <http://eda.europa.eu/>.

<sup>26</sup> Przykładem są programy szkolenia załóg śmigłowców do działań w wielonarodowych formacjach w warunkach pustynnych i górskich oraz wspólnego systemu nadzoru morskiego, integrującego odpowiednie sieci krajowe.

<sup>27</sup> Por. „Dassault-BAE drone plan sparks EADS' anger”, *Financial Times* z 19 czerwca 2011 r.

Struktura europejskiego sektora obronnego nie zmienia się od lat. Gałąź lotnicza, rakiетowa i elektroniczna jest skonsolidowana wokół czterech głównych koncernów: transeuropejskiego EADS, brytyjskiego BAE Systems, włoskiego Finmeccanica oraz francuskiego Thales Group. Firmy te w 2010 r. miały ok. 63% udziału w całkowitej sprzedaży uzbrojenia w UE, posiadając ponadto mniejszościowe akcje w innych przedsiębiorstwach (np. od 1998 r. BAE Systems w szwedzkim Saab AB) oraz, z wyłączeniem Thales, wspólnie prowadząc przedsiębiorstwo MBDA (największy europejski producent raket i amunicji precyzyjnej)<sup>28</sup>. Gałęzie lądowa (pojazdy opancerzone, broń artyleryjska i strzelecka) oraz morska są jednak rozdrobnione na niezależne narodowe koncerny (np. producenci pojazdów opancerzonych: niemiecki Rheinmetall, francuski Nexter, polski Bumar, włoski Iveco-Fiat).

Główne bolączki sektora również pozostają te same od lat. Firmy produkują krótkie serie uzbrojenia, zgodnie z indywidualnymi specyfikacjami poszczególnych rządów. Powoduje to, że produkcja jest droga (ponieważ koszty badawczo-rozwojowe rozkładają się na mniejszą liczbę wyprodukowanych systemów), a poziom nakładów na badania i rozwój, zarówno rządowych, jak i prywatnych, bardzo niski – w 2010 r. kraje UE przeznaczyły na ten cel ok. 9 mld euro, podczas gdy USA – ok. 58 mld (choć np. Rosja jedynie ok. 1,33 mld euro)<sup>29</sup>. Towarzyszy temu protekcyjnistyczna polityka rządów, która chroni narodową bazę przemysłową, ale i uniemożliwia alokację środków finansowych w przedsiębiorstwa dysponujące najbardziej efektywnymi technologiami. W rezultacie samodzielne wyprodukowanie najbardziej skomplikowanych systemów uzbrojenia jest niewykonalne lub zbyt kosztowne nawet dla czołowych europejskich producentów. Międzynarodowe programy zbrojeniowe – od lat podstawowy sposób przezwycięzania tych słabości w Europie – są z kolei oceniane źle ze względu na swą nieefektywność i długotrwałość: np. program samolotu transportowego A-400M już jest opóźniony przynajmniej o cztery lata i przekroczył budżet nawet o ok. 5 mld euro (pierwotnie 20 mld euro), co ugruntowało przekonanie, że takie projekty wiążą się z marnotrawstwem środków<sup>30</sup>.

Zagrożone przez kryzys interesy firm obronnych wywołały w 2011 r. liczne apele do władz o konsolidację popytu, tzn. ujednoczanie wymogów technicznych dla uzbrojenia, co ułatwiałoby wspólne zakupy takich samych lub zbliżonych systemów<sup>31</sup>. Spotkały się one jednak z krytyką rządów, które z kolei zarzucały firmom niegospodarność i nieefektywność<sup>32</sup>. Na te spory nałożyła się kwestia implementacji postanowień porozumień brytyjsko-francuskich odnoszących się do współpracy przemysłowej. Ich główni beneficjenci – BAE Systems oraz francuski koncern aeronautyczny Dassault (część Thales Group) – wskazywali, że przyniosą one korzyści obu rządów, które będą mogły otrzymać najnowocześniejsze uzbrojenie szyb-

<sup>28</sup> *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2010*, [www.sipri.org/research/armaments/production/Top100](http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100).

<sup>29</sup> *Europe and United States Defence Expenditure in 2010*, [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu); J. Nichol, *Russian Military Reform and Defense Policy*, Congressional Research Service Report, 24 sierpnia 2011 r., s. 31.

<sup>30</sup> „Billion-euro bailout”, 4 lipca 2011 r., [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

<sup>31</sup> Zob. apel prezesa Airbus Military, „ASD Newsletter”, nr 3, kwiecień 2011 r.

<sup>32</sup> Por. „German defense minister attacks industry”, *Defense News*, 20 grudnia 2011 r., [www.defense-news.com](http://www.defense-news.com).

ciej i taniej, niż gdyby zamówiły je osobno<sup>33</sup>. Deklarowali także, że do bilateralnych projektów będą miały dostęp wszystkie firmy i rządy, zdolne do wniesienia odpowiedniego, choć bliżej niesprecyzowanego wkładu. Niechętnie porozumieniu firmy (EADS, Finmeccanica) argumentowały, że tworzenie zamkniętych „wysp kooperacji” podważa zasady wolnej konkurencji i szkodzi sektorowi obronnemu w skali ogólnoeuropejskiej, a otwartość bilateralnych programów na państwa trzecie jest iluzoryczna<sup>34</sup>. Symptomatyczną reakcją była w tym względzie deklaracja włoskich i niemieckich firm obronnych (najbardziej obawiających się konkurencji ze strony nowo powstałego tandemu) o zacieśnieniu współpracy w rozwoju i produkcji nowoczesnego uzbrojenia<sup>35</sup>. Jednak w wymiarze przemysłowym traktat Wielkiej Brytanii i Francji nie przyniósł do końca 2011 r. konkretnych rezultatów.

Z perspektywy firm obronnych w 2011 r. najistotniejsze było jednak niepowodzenie deregulacji rynku uzbrojenia. Przewidywała ją dyrektywa 2009/81/WE z 20 sierpnia 2009 r., która wprowadzała ogólne zasady dotyczące procedur udzielania przez rządy zamówień na uzbrojenie i inny sprzęt wojskowy. Wdrożenie dyrektywy miało – w założeniu – skłonić rządy do organizowania otwartych przetargów na uzbrojenie (dostępnych dla podmiotów gospodarczych z UE niezależnie od kraju siedziby), a tym samym zwiększyć konkurencję na europejskim rynku broni i – w dalszej perspektywie – poprawić ekonomiczną efektywność sektora. Jednakże duża część krajów Unii nie dokonała transpozycji dyrektywy na czas (do 21 sierpnia 2011 r.), inne zdołały to zrobić do końca roku, ale np. Niemcy czy Holandia opóźniały proces legislacyjny<sup>36</sup>. Takie postawy podważyły główne zadanie dyrektywy – skłonienie państw członkowskich do odejścia od polityki protekcjonizmu wobec własnego przemysłu obronnego, która przejawiała się wykorzystywaniem zagwarantowanej już w traktacie ustanawiającym EWG z 1957 r. możliwości derogacji przepisów wspólnotowych w produkcji i handlu uzbrojeniem, amunicją i innym wyposażeniem wojskowym<sup>37</sup>. Praktyka automatycznego powoływania się przez rządy na to uprawnienie, ilekroć dokonywały one zakupów broni lub decydowały o zastosowaniu środków polityki przemysłowej wobec firm obronnych, uniemożliwiała ingerencję organów wspólnotowych (nawet gdy zastosowanie wspomnianych środków – np. pomocy publicznej – stało w sprzeczności z zasadami wspólnego rynku). Takie podejście państw spowalniało konsolidację europejskiego sektora obronnego, wciąż podzielonego na przedsiębiorstwa operujące głównie na poziomie narodowym, a przez to tkwiącego w pułapce nieefektywności ekonomicznej (zaawansowana w tym kontekście konsolidacja branży lotniczej i elektronicznej to wynik

<sup>33</sup> Szerzej: B. Jones, „Franco-British military...”, op. cit., s. 27–28 oraz 40–41.

<sup>34</sup> Włochy odrzuciły propozycję włączenia się do brytyjsko-francuskiego programu UAV, stwierdzając, że oczekują oferty „odpowiedniej do ich zasobów wojskowych, technologicznych i przemysłowych”. T. Kington, „Italy says ‘No’ to UK-French UAV work”, *Defense News* z 17 października 2011 r.

<sup>35</sup> T. Kington, A. Müller, „Italy, Germany make their own pacts”, *Defense News* z 18 grudnia 2011 r.

<sup>36</sup> „EU warns Germans, Dutch, to comply with procurement law”, *Defense News* z 26 stycznia 2012 r., [www.defensenews.com](http://www.defensenews.com).

<sup>37</sup> Przepisy te w wersji pierwotnej traktatu (1957) zawierał art. 223, obecnie zaś art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Szerzej: E. Aalto, „Interpretations of Article 296”, w: D. Keohane (red.), *Towards a European Defence Market*, *Chaillot Paper* nr 113, listopad 2008.

decyzji politycznych, a nie efekt mechanizmów wolnorynkowych)<sup>38</sup>. Dyrektywa 2009/81/WE, nie kwestionując prawa państw do derogacji przepisów wspólnotowych przy zakupach uzbrojenia, miała ograniczyć takie praktyki przez stworzenie specjalnego systemu zamówień, rozwiązującego główne problemy skłaniające państwa do wyłączenia takich kontraktów z zasad wolnego rynku (np. kwestię poufności informacji, interoperacyjności, czy też wiarygodności dostawców uzbrojenia) oraz utrudniającego stosowanie tzw. offsetu, także stanowiącego do pewnego stopnia ich naruszenie. Niemniej wydaje się, że państwa mimo to preferują zakup uzbrojenia z wykorzystaniem niejawnych – a przez to bardzo „elastycznych” procedur, korzystając tym samym z możliwości derogacyjnych.

Niewiele więc wskazuje, by kryzys ekonomiczny i cięcia w budżetach obronnych wymusiły zmianę mechanizmów funkcjonowania europejskiego sektora obronnego i rynku uzbrojenia. Narodowe interesy przemysłowe, za którymi lobbują wielkie koncerny, pozostają punktem odniesienia dla rządów, które dodatkowo przywiązane są do swej suwerenności przy rozwoju uzbrojenia. W takich warunkach postępy w deregulacji rynku broni oraz zwiększanie konkurencyjności europejskich firm obronnych będą bardzo utrudnione.

**Pozostałe zdolności wojskowe i cywilne.** W 2011 r. nie powiodły się także próby uelastyczenia koncepcji grup bojowych. Dyskusję w tej sprawie wywołały prace Polski, Niemiec i Francji nad utworzeniem tzw. weimarskiej grupy bojowej, która ma objąć dyżur w 2013 r. W nieformalnych debatach rozważano m.in. powiększenie grupy o dodatkowe elementy cywilne, które mogłyby być używane niezależnie od jej wojskowego jądra, oraz wydłużenie okresu dyżurowania grupy. Miałyby to rozszerzyć zakres zadań, które grupa mogłaby wykonywać, a tym samym zwiększyć prawdopodobieństwo jej użycia (system grup bojowych funkcjonuje od 2007 r., lecz dotąd nie użyto żadnej z nich). Niechęć partnerów Polski (inicjatora zmian) do zwiększenia swych kontrybucji oraz brak zainteresowania w UE szybko zakończyły debatę o tej inicjatywie. Tymczasem kryzys samego systemu grup bojowych pogłębił się, gdy stało się pewne, że w pierwszej połowie 2012 r. dyżurować będzie tylko jedna grupa zamiast wymaganych dwóch.

Na tym tle za umiarkowany sukces UE można uznać umieszczenie na orbicie dwóch pierwszych kompletnych satelitów unijnego systemu nawigacyjnego Galileo i rozpoczęcie ostatniej fazy testów zamontowanych w nich urządzeń. System, który ma być ukończony do 2020 r., ma umożliwić precyzyjną nawigację także na potrzeby misji WPBiO. Boryka się jednak z kilkuletnim opóźnieniem, a w 2007 r. musiał być ratowany środkami z budżetu UE.

W ostatnim roku nie osiągnięto również istotnego postępu w rozwoju zdolności cywilnych WPBiO. Przesunięcie jeszcze w 2010 r. terminu realizacji tzw. cywilnego celu operacyjnego (*Civilian Headline Goal* – CHG) w nieokreśloną przyszłość świadczy o braku pomysłu w UE na rozwiązanie problemu niewystarczającej dostępności krajowych ekspertów (np. z dziedziny wymiaru sprawiedliwości).

<sup>38</sup> Szerzej na temat problemów deregulacji rynku uzbrojenia w UE zob. M. Terlikowski, „Liberalizacja rynku produktów obronnych w UE”, *Materiały Studialne PISM* 2011, nr 15.

Formalnie państwa zgłosiły, co prawda, listy takich ekspertów do dyspozycji UE, jednak w praktyce bariery administracyjne, prawne i finansowe utrudniają ich włączanie w operacje WPBiO. Kontynuowano natomiast prace nad stworzeniem centralnego magazynu sprzętu, który może być wykorzystywany w misjach (np. samochodów i środków łączności) i rozpocznie działalność w 2012 r.<sup>39</sup>

### OPERACJE WPBIO – LIBIJSKA KOMPROMITACJA, SOMALIJSKIE SUKCESY

Dotychczasowa aktywność operacyjna Unii dobrze oddaje specyfikę WPBiO, ukazując zarówno jej atuty, jak i słabości. Od zainicjowania takich działań w 2003 r. UE zorganizowała już 24 misje (przygotowuje kolejną), prowadzone w Europie, Afryce oraz Azji i mocno zróżnicowane pod względem celów, zadań, skali oraz czasu trwania. W większości były to misje z wykorzystaniem zasobów cywilnych (za wojskowe można uznać osiem operacji UE), rozmieszczane raczej po konflikcie lub w celach prewencyjnych, nie w trakcie walk. Zgodnie ze stanowiącym fundament WPBiO całościowym podejściem do bezpieczeństwa (*comprehensive approach*) i przekonaniem o konieczności rozwiązania problemów stwarzających przyczyny konfliktów, a nie tylko zwalczania ich bezpośrednich przejawów, misje koncentrowały się z reguły na kwestiach zaniedbywanych przez inne organizacje przy rozwiązywaniu kryzysów i łagodzeniu napięć, ale mogących mieć – zwłaszcza w dalszej perspektywie – znaczenie kluczowe dla wyniku wysiłków stabilizacyjnych (np. reformy sektora bezpieczeństwa, usprawnianie lokalnego wymiaru sprawiedliwości czy służb odpowiedzialnych za porządek publiczny). Zarazem jednak operacje UE cechowała zazwyczaj mała skala<sup>40</sup>, ograniczone i nie zawsze wystarczające do skutecznej realizacji celów zasoby, a w konsekwencji wąsko sformułowany mandat i krótki czas trwania. Permanentną słabością unijnych misji, mimo wielu prób jej przewyciężenia (m.in. wspomniana już koncepcja grup bojowych), okazywała się długotrwałość procesu ich formowania. Następstwem zaś takiej ich specyfiki była swoista „niesamodzielnosc” wielu akcji UE jako środka rozwiązywania konfliktów – przynosiły one pozytywne rezultaty przeważnie jako element szerszej reakcji międzynarodowej, w połączeniu z działaniami innych struktur, podejmujących bardziej fundamentalne problemy (co dobrze ilustruje przypadek unijnego EUPOL-u i nатовskiej misji ISAF w Afganistanie). Niełatwo przez to wskazać operacje w ramach WPBiO, które zakończyłyby się lub zmierzają do jednoznacznego, osiągniętego wyłączenie lub głównie dzięki ich rozmieszczeniu sukcesu, czyli trwałego rozwiązania danego konfliktu. To zaś, zwłaszcza w warunkach kryzysu ekonomicznego, dodat-

<sup>39</sup> Konkluzje Rady w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), 1 grudnia 2011 r., pkt 24.

<sup>40</sup> Największe misje cywilne UE liczyły niemal 2000 personelu – EULEX w Kosowie, a wojskowe do 7000 – „Althea”/EUFOR w Bośni i Hercegowinie w chwili rozpoczęcia. Przeważnie w misjach uczestniczy od kilkudziesięciu do kilkuset osób.

kowo zniechęca państwa UE do aktywności operacyjnej (w ostatnich latach liczba powoływanych operacji maleje) oraz ogranicza rozmach samych misji<sup>41</sup>.

W 2011 r. sytuacja w tym względzie nie uległa zmianie, choć wydarzenia w bliskim sąsiedztwie Unii – fala rewolucji i niepokojów w świecie arabskim, konflikt wewnętrzny w Libii – wskazywałyby na możliwość czy wręcz potrzebę ożywienia aktywności operacyjnej UE. Tymczasem jej reakcja na nie, przynajmniej w wymiarze WPBiO, była ograniczona. Co prawda Rada UE stosunkowo szybko (1 kwietnia) zdecydowała o powołaniu wojskowej misji humanitarnej Unii – EUFOR Libya<sup>42</sup>. Określiła wówczas także budżet wspólny operacji (8 mln euro), kwaterę główną (Rzym) i dowódcę (gen. C. Gaudiosi), nie precyzując jednak liczebności personelu ani zakresu prawa do stosowania siły oraz ogólnie definiując sam mandat misji jako „wsparcie pomocy humanitarnej”. Rozpoczęcie operacji uzależniono od zgłoszenia takiej potrzeby przez Biuro NZ ds. koordynacji pomocy humanitarnej (OCHA), z zasady niechętnie – z obawy przed militaryzacją działań humanitarnych oraz naruszaniem ich neutralnego charakteru – angażowaniu środków wojskowych. Prośby takiej OCHA nie wystosowało i w rezultacie misji EUFOR nie rozmieszczono, faktycznie nie podejmując nawet w tym kierunku istotnych przygotowań.

Niewątpliwie istotne są przyczyny niepowodzenia EUFOR Libya. Wysuwane czasem oskarżenia o cyniczną chęć państw UE uniknięcia zaangażowania przy równoczesnym demonstrowaniu rzekomej woli działania (czego dowodzić miało uzależnienie rozpoczęcia operacji od decyzji OCHA) wydają się nieuzasadnione<sup>43</sup>. W chwili decydowania o misji państwa członkowskie były zapewne przekonane o potrzebie włączenia się w rozwiązywanie libijskiego konfliktu, a przynajmniej poprawę sytuacji tamtejszej ludności cywilnej, także z wykorzystaniem środków wojskowych. Problemem stało się jednak wypracowanie konsensu wokół zakresu zadań misji oraz środków jej realizacji. Skuteczne działania na rzecz zapewnienia dostaw pomocy humanitarnej dla mieszkańców Misraty i innych libijskich miast obleganych wczesną wiosną 2011 r. przez siły reżimu Kaddafiego oznaczałyby zapewne konieczność rozmieszczenia jednostek lądowych, a tym samym ryzyko starć z wojskami rządowymi (i strat ludzkich). Choć gotowość udziału w operacji zgłosiło niemało państw UE, w tym m.in. Francja i Niemcy (ale i np. Malta), to jednak niewielka była wśród nich wola przyznania swoim kontyngentom szerokich uprawnień do użycia siły. W razie ich rozmieszczenia mogłoby to uczynić je niezdolnymi do zapobieżenia możliwym masowym zbrodniom na ludności cywilnej dokonywanym przez wojska wierne Kaddafiemu. Obawa przed swoistą „powtórką ze Srebrenicy”, poza kwestią kosztów i problemu szans powodzenia operacji, niewątpliwie redukowałą wśród państw UE wolę jej uruchomienia. Pogłębiały to jeszcze spory wokół środków realizacji misji. Jej specyfika – humanitarny charakter i konieczność szybkiego działania – sugerowała wykorzystanie mechanizmu grup bojowych. Niechętna takiemu rozwiązaniu okazała się jednak – tak jak i w po-

<sup>41</sup> Szerzej: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, *European Security and Defense Policy. The First Ten Years (1999–2009)*, Institute of Security Studies, Paris 2010.

<sup>42</sup> Decyzja Rady 2011/210/WPZiB, 1 kwietnia 2011 r.

<sup>43</sup> A. Gomes, *Was EUFOR Libya an April fool's joke?*, <http://euobserver.com/7/32624>.

dobnych przypadkach w przeszłości (np. Czad 2007/2008) – większość państw UE, nie tylko kraje wystawiające grupy znajdujące się wówczas na dyżurze (Holandia i Niemcy oraz Szwecja i Finlandia), lecz także część pozostałych członków, obawiających się precedensu w postaci pierwszego operacyjnego wykorzystania systemu<sup>44</sup>. Szybkie zorganizowanie alternatywnych sił do wykonania operacji byłoby trudne, jeśli w ogóle możliwe, zwłaszcza zważywszy na jej niesprecyzowany mandat i fakt, iż część państw UE mocno zaangażowała się w misję NATO „Unified Protector”. Wraz zaś z poprawą pozycji rebeliantów w konflikcie tworzenie EUFOR Libya, przynajmniej w formule wojskowej misji humanitarnej, stawało się coraz mniej zasadne<sup>45</sup>. Niemniej fakt, iż Unii nie udało się wdrożyć własnej decyzji o rozpoczęciu misji, kompromitował ją jako strukturę współpracy w sferze bezpieczeństwa. Wysiłki dyplomatyczne na rzecz rozwiązania kryzysu oraz znaczące w skali inicjatywy w zakresie pomocy ekonomicznej i odbudowy Libii po konflikcie, podejmowane przecież poza WPBiO, tylko częściowo łagodzą ten obraz.

W świetle libijskiego fiaska pozytywnie można oceniać wkład UE w 2011 r. w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa w Rogu Afryki. Szczególne zainteresowanie Unii regionem, przejawiające się stale rosnącym zaangażowaniem wojskowym, dyplomatycznym i finansowym, wynika niewątpliwie z interesów ekonomicznych jej członków (przebiegające przez region szlaki żeglugowe są głównym kanałem wymiany towarowej UE z krajami Azji oraz transferu bliskowschodniej ropy do Europy), ale też niewielkiej skuteczności wysiłków stabilizacyjnych innych organizacji, zwłaszcza na tle – relatywnie efektywnych – inicjatyw UE. „Flagowym” elementem unijnej aktywności w tym regionie jest uruchomiona w 2008 r. i mająca trwać przynajmniej do końca 2014 r. misja morska EUNAVFOR „Atalanta”, której celem jest zwalczanie piractwa oraz ochrona transportów humanitarnych do Somalii. Prowadzone w jej ramach patrole morskie i lotnicze okazują się względnie skutecznym środkiem odstraszania piratów, dobrze przebiega też koordynacja działań jednostek unijnych z aktywnością innych podmiotów, w tym zwłaszcza siłami NATO w – mniejszej niż „Atalanta” – operacji „Ocean Shield”. Niestety, mniej efektywne okazują się działania UE (podobnie jak innych struktur) zmierzające do eliminacji źródeł piractwa w regionie, a więc na rzecz zakończenia konfliktu wewnętrznego w Somalii. Rozmieszczona w Ugandzie misja szkoleniowa dla sił bezpieczeństwa somalijskich władz tymczasowych (EUTM) ma znaczenie symboliczne, a wsparcie dla misji pokojowej Unii Afrykańskiej AMISOM charakter głównie finansowy. Dlatego w grudniu 2011 r. Rada UE zdecydowała się uzupełnić podejmowane wysiłki o nową operację – *Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean* (RMCB) – jej celem będzie rozwijanie zdolności państw regionu do samodzielnego zwalczania i karania piractwa<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> T. Vogel, „Lack of military might”, *European Voice.com*, [www.europeanvoice.com](http://www.europeanvoice.com).

<sup>45</sup> Libijscy rebelianci do rozmieszczenia sił UE w celach humanitarnych odnosili się sceptycznie, zabiegając raczej o intensyfikację wymierzonych bezpośrednio w wojska reżimu ataków lotniczych NATO. R. Gowan, *The EU and Libya: Missing in action in Misrata*, <http://ecfr.eu>.

<sup>46</sup> *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*, [http://www.eas.europa.eu/agenda/2012/200212\\_factsheet\\_piracy.pdf](http://www.eas.europa.eu/agenda/2012/200212_factsheet_piracy.pdf).



**Tabela 1**  
**Misje WPBiO w 2011 r.**

Misja	Typ	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania
EU Police Mission (EUPM)	Cywilna	Bośnia i Hercegowina (BiH)	2003	134 + 151 pers. lokal.	– wsparcie instytucji państwowych BiH w walce z korupcją i zorganizowaną przestępczością
„Althea” (EUFOR)	Wojskowa (Berlin Plus)	BiH	2004	ok. 1400	– wsparcie władz BiH w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych i ministerstwa obrony BiH
EULEX Kosowo	Cywilna	Kosowo	2008 (pełna operacyjność kwiecień 2009)	1550 (maks. 1950) + 1176 lok.	– 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	ok. 300 + 100 lok.	– 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	Moldowa/ Ukraina	2005	ok. 100 + ok. 120 lok.	– wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną
EJUST Lex-Iraq	Cywilna	Irak	2005	56	– pomoc w rozwoju irackiego wymiaru sprawiedliwości

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	Cywilna	Autonomia Palestyńska (AP)	2005 (za-wiesz. 2007)	13 + 9 lok.	– wsparcie działalności przejścia granicznego Izrael–Autonomia Palestyńska – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	Cywilna	AP	2006	53 + 36 lok.	– wsparcie rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	Cywilna	Afganistan	2007	321 + 197 lok.	– wsparcie rozwoju afgańskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	Cywilna	DRK	2005	51	– wsparcie (doradztwo, szkolenie) reform sektora bezpieczeństwa DRK
EUPOL RD Congo	Cywilna	DRK	2007	38 + 19	– wsparcie reform policji i sektora bezpieczeństwa, z uwzględnieniem praw człowieka, równości płci, problemu dzieci-żołnierzy i (od 2009 r.) przemocy na tle seksualnym
EU Training Mission Somalia	Wojskowa	Uganda	2010	do 124	– szkolenie sił zbrojnych podległych Tymczasowemu Rządowi Federalnemu Somalii
Atalanta (EUNAVFOR)	Wojskowa	Południe Morza Czerwonego Zatoka Adenka, Zachodnia część Oceanu Indyjskiego (główna baza – Dżibuti)	2008	ok. 1400 (5–10 okrętów boj., 1–2 pomocn., 2–4 samoloty, personel lądowy)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych Światowego Programu Żywnościowego (WFP) – monitoring aktywności rybackiej w regionie

<i>Regional* Maritime Capacity Building</i>	<i>Cywilno- -wojskowa</i>	<i>Somalia, Dżibuti, Seszele, Kenia, Tanzania</i>	<i>2011</i>	–	– – rozwój morskigo potencjału (szkolenia, doradztwo, pomoc techn.) państw Rogu Afryki – wsparcie instytucji rządów prawa (w tym policji morskiej) w Somalii (regiony Puntland, Somaliland i Galmudug) – wsparcie pomocy humanitarnej dla ludności podczas konfliktu libijskiego – pomoc uchodźcom wewnętrznym
<i>EUFOR Libya</i>	<i>Wojskowa</i>	<i>Libia</i>	<i>Uzależnione od decyzji OCHA</i>	–	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.consilium.europa.eu/eas/security-defence/eur-operations?lang=en>.

\* Kursywą – misje planowane i przygotowywane.

W wypadku pozostałych misji można mówić o rutynowej kontynuacji, bez istotnych postępów w realizacji ich mandatów i zwiększania efektywności – nierzadko, jak w wypadku operacji EUPOL w Afganistanie, niskiej. Odstępstwem w tym względzie mogło być wznowienie misji granicznej w Autonomii Palestyńskiej (EU-BAM Rafah), zawieszonej w czerwcu 2007 r. po przejściu w Strefie Gazy władzy przez Hamas. Jednak mimo deklaracji gotowości ze strony Rady UE (23 maja), realia polityczne w strefie jak dotąd skutecznie uniemożliwiały ponowne uruchomienie tej najmniejszej z operacji UE w ramach WPBiO.

\* \* \*

Fiasko prób utworzenia misji EUFOR Libya w reakcji na poważny kryzys w najbliższym przeciw sąsiedztwie UE oraz niemal całkowite wyhamowanie rozwoju zdolności operacyjnych Unii (niepowodzenia inicjatywy gandawskiej i deregulacji rynku uzbrojenia) dowodzą, że w ostatnim roku ta płaszczyzna współpracy państw członkowskich znalazła się głębokim impasie. Co więcej, kryzys ekonomiczny i fiskalny najwyraźniej nie jest tego wyłączną przyczyną. Choć zdestabilizował on mocno budżety (także obronne) państw Unii, to faktycznie bardziej uwypuklił, niż spowodował zaznaczające się już wcześniej strukturalne problemy współpracy w ramach WPBiO. Nieprzypadkowo bowiem większość ambitnych inicjatyw jej rozwoju z ostatnich lat, promowanych zarówno przez poszczególnych członków (np. budowa OHQ), jak i całą Unię (np. system grup bojowych), przyniosła bardzo umiarkowane rezultaty. Zwłaszcza problemy z implementacją postanowień traktatu lizbońskiego odnoszących się do WPBiO (w tym mechanizmu PESCO) obnażyły głębsze źródła trudności w zacieśnianiu współpracy krajów UE w dziedzinie szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa: brak woli politycznej i zaufania do partnerów oraz strategiczną krótkowzroczność państw.

Przyczynia się do niej też trend o nieco głębszym charakterze – wzrost swoistego pacyfizmu i izolacjonizmu w Europie. Czując się relatywnie bezpiecznie (przynajmniej w ujęciu polityczno-wojskowym), europejskie społeczeństwa, a w ślad za nimi elity polityczne, stają się mniej zainteresowane inwestowaniem w obronność oraz – co istotniejsze – niechętnie zaangażowaniu wojskowemu poza kontynentem, zarówno ze względów ideologicznych (opór przed stosowaniem siły), jak i pragmatycznych (negacja korzyści ze stabilizowania odległych regionów). Świadczy o tym choćby spadek nakładów na obronność w UE, w czasie gdy w innych częściach globu wydatki te – mimo kryzysu – przeważnie rosną. Co gorsza, w Unii nie rozwija się dziś także poważna debata strategiczna o jej miejscu i roli w ewoluującym w stronę wielobiegunowości świecie. Towarzyszy temu wyraźny kryzys idei europejskiej i postępująca renacjonalizacja polityk państw członkowskich. W takich warunkach o postępy WPBiO (zwłaszcza na tle problemów ekonomicznego wymiaru integracji europejskiej) będzie dziś i w najbliższych latach trudno.

Dodatkowo preferowane obecnie przez kraje UE kierunki i mechanizmy rozwijania współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony, wyłaniające się właśnie w ubiegłym roku, opierają się na idei ściślejszej kooperacji w gronie części członków (przynajmniej w fazie początkowej), a nie całej UE. W dłuższym okresie mogą

jednak okazać się zagrożeniem dla WPBiO w jej aktualnej postaci (paradoksalnie zwłaszcza wtedy, gdy okażą się efektywne). Nie można bowiem wykluczyć, że zwrot w stronę elastycznych, ale zarazem ekskluzywnych, atomizujących UE form współpracy jedynie części członków prowadzić będzie do marginalizacji struktur obecnie odpowiedzialnych za prowadzenie i rozwijanie WPBiO (co jest już widoczne w przypadku EDA). W rezultacie i tak niski – w porównaniu z innymi jej sferami – poziom integracji polityki bezpieczeństwa i obrony krajów Unii może się jeszcze zmniejszyć.

W tej sytuacji nie dziwi, iż pojawiają się apele o „nowe otwarcie” w rozwoju WPBiO – przyjęcie białej księgi UE w dziedzinie obronności lub nowej strategii bezpieczeństwa Unii, która zdefiniowałaby misję, cele, środki i sposoby działania UE w tym wymiarze. Choć jednak czas kryzysu sprzyja tego typu refleksji, to jednak biorąc pod uwagę wielość impulsów rozwojowych, którymi w ostatnich latach próbowano – bezskutecznie – ożywić WPBiO, trudno w tej materii o optymizm. Samo zaś przyjęcie przez UE dokumentu strategicznego, bez wypracowania rzeczywiście całościowej i wspólnej wizji jej strategicznego rozwoju (oraz choćby częściowego rozwiązania najbardziej pilnych dziś problemów wewnętrznych Unii), globalnego gracza w pełnym tego słowa znaczeniu z niej nie uczyni.