

Dominik Jankowski

Po „arabskiej wiosnie” – „zima” dla europejskiej obrony?

Skala „arabskiej wiosny” – czyli fali rewolucji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – tak jak wcześniej siła kryzysu gospodarczego, zaskoczyła wszystkich. Gdyby jeszcze w zeszłym roku przedstawić taki scenariusz wydarzeń, wielu potraktowałoby go ze sporą dozą niedowierzania czy wręcz sceptycyzmu. Najlepszym tego dowodem jest fragment deklaracji z trzeciego szczytu Unia Europejska–Afryka: „2010 jest rokiem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”¹. Niech sam za siebie przemawia fakt, że szczyt odbył się 29-30 listopada 2010 r. w Trypolisie.

Dla Unii Europejskiej (UE) wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie stanowią kolejny test wiarygodności na arenie międzynarodowej. Kiedy w kilka tygodni po trzecim szczyście UE–Afryka upadł reżim w Tunezji i rozpoczęły się rewolucje w Egipcie i Libii, okazało się, że UE nie jest właściwie przygotowana do reagowania na kryzysy o tak intensywnym przebiegu. Dla obserwatorów spoza Europy mogło to być o tyle niezrozumiałe, że UE – jako jedna z niewielu na świecie – posiadała całościową i zdefiniowaną strategię wobec państw basenu Morza Śródziemnego. Powołana do życia w 2008 r. Unia dla regionu Morza Śródziemnego – znana wcześniej jako „proces barceloński” – miała stanowić nową jakość w relacjach z regionem. We wspólnej deklaracji z 2008 r. strony zobowiązały się

m.in. do wzmocnienia demokracji i pluralizmu politycznego oraz przestrzegania praw człowieka². Dziś niektórych sygnatariuszy tego dokumentu – prezydentów Tunezji Ben Alego i Egiptu Hosniego Mubaraka – już u władzy nie ma. UE musi zaś znaleźć odpowiedź na pytanie, jak skutecznie naprawić polityczne błędy przeszłości.

W kontekście „arabskiej wiosny” pojawia się także kluczowe wyzwanie dla Polski i jej przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.: jak zmiany w południowym otoczeniu UE wpłyną na realizację jednego z najważniejszych polskich priorytetów – wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO). Czy po (lub w trakcie) „arabskiej wiosny” nadejdzie „zima” dla europejskiej obrony?

¹ *Tripoli Declaration, 3rd Africa EU Summit, Tripoli, 29/30 listopada 2010 r.*, s. 2, <http://www.consilium.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

² *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 lipca 2008 r.*, <http://eeas.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

REAKCJA UE NA REWOLUCJE
W TUNEZJI I EGIPCIE

„Tunisami” – jak w świecie arabskim nazwano efekt domina wywołany przez rewolucję w Tunezji – zaskoczyło Brukselę. „Jaśminowa rewolucja” w Tunezji i powstanie ludowe w Egipcie udowodniły, że dotychczasowy paradygmat polityki UE wobec świata arabskiego – opierający się na dążeniu do utrzymania *status quo* i „pragmatycznym” poparciu dla reżimów autorytarnych – przyniósł skutki odwrotne od zamierzonych. Oddolne dążenie do demokratyzacji – do niedawna w Brukseli uważanej niemal za synonim zagrożenia – okazało się silniejsze od unijnej woli utrzymania stabilizacji, rozumianej jako sprzeciw wobec wyniesienia do władzy antyzachodnich radykalnych islamistów³.

UE w reakcji na kryzys tunezyjski zdecydowała się w pierwszej kolejności na zamrożenie aktywów i środków finansowych 48 osób związanych z reżimem prezydenta Ben Alego⁴. Ponadto w czasie swojej wizyty w Tunezji wysoka przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton zaoferowała władzom

tymczasowym w Tunisie niezwłoczne przekazanie pomocy finansowej w wysokości 17 mln euro, zaś do 2013 r. w wysokości 258 mln euro⁵.

W przypadku kryzysu egipskiego C. Ashton 3 lutego 2011 r. zaapelowała o szybkie rozpoczęcie poważnego i rzeczywistego procesu przekazania władzy skutkującego demokratycznymi reformami oraz wolnymi i sprawiedliwymi wyborami. Zaznaczyła ponadto, że żądania społeczeństwa muszą zostać zrealizowane z pełnym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności⁶.

Jednocześnie osobne oświadczenie w kwestii Egiptu, opublikowane także 3 lutego 2011 r., wydali przywódcy Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch, co po raz kolejny pokazało, że UE nie jest zdolna do wypracowania jednolitego stanowiska w sprawach, które są istotne dla bezpieczeństwa państw europejskich⁷.

Ponadto UE podjęła próbę zarządzania falą migrantów napływającą do Europy z Afryki Północnej. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii

³ A. Balcer, *Jaśminowa demokracja*, demoseUROPA Policy Paper z 15 lutego 2011 r., <http://www.demoseuropa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

⁴ *Council implementing Decision 2011/79/CFSP of 4 February 2011 implementing Decision 2011/72/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia*, <http://eur-lex.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.) oraz *Council Regulation (EU) No 101/2011 of 4 February 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Tunisia*, <http://eur-lex.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

⁵ *EU announces aid package for Tunisia*, EUbusiness z 15 lutego 2011 r., <http://www.eubusiness.com/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

⁶ *Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt, Brussels*, 3 lutego 2011 r., <http://www.consilium.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

⁷ *Joint UK, France, Germany, Italy and Spain statement on Egypt*, 3 lutego 2011 r., <http://www.number10.gov.uk/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

Europejskiej, Frontex, od 20 lutego 2011 r. prowadzi operację rozpoznawczo-obszerną „Hermes 2011”, której celem jest udzielenie pomocy państwom członkowskim najbardziej dotkniętym przez napływ imigrantów z Afryki Północnej (Włochy – w tym przede wszystkim wyspa Lampedusa, Malta, Grecja, Hiszpania)⁸. W operacji bierze udział 50 ekspertów z 12 państw członkowskich i Szwajcarii, 7 samolotów z 6 państw członkowskich oraz 2 włoskie okręty patrolowe. Według Frontex dotychczasowy koszt operacji wyniósł 2,6 mln euro. Operacja będzie trwała do 31 sierpnia 2011 r.

LIBIJSKI TEST DLA UE

Kryzys libijski stanowił z kolei pierwszy, zakrojony na tak szeroką skalę, test reagowania w sytuacji kryzysowej dla UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony i ustanowieniu stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Wprowadzone zmiany miały służyć poprawie koordynacji działań zewnętrznych państw członkowskich i unijnych instytucji oraz zapewnić jednolitą reprezentację UE na zewnątrz. Kryzys libijski udowodnił jednak, że nowa architektura instytucjonalna wciąż nie stanowi monolitu, co – biorąc pod uwagę brak woli politycznej państw członkowskich do an-

gażowania się w kolejne misje ekspedycyjne w czasach kryzysu finansowego – ukazało niedoskonałości unijnej polityki reagowania kryzysowego⁹.

Nie zmienia to jednak faktu, że Unia próbowała aktywnie włączyć się w podejmowane przez wspólnotę międzynarodową działania na rzecz rozwiązania sytuacji kryzysowej. Wysoka przedstawiciel UE C. Ashton uczestniczyła zarówno w specjalnym szczycie pomocy Libijczykom w Paryżu 19 marca 2011 r. (*Paris Summit to Support the Libyan People*), jak i w konferencji poświęconej przyszłości Libii, zorganizowanej w Londynie 29 marca 2011 r.

Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej 11 marca 2011 r. UE jasno zakomunikowała światu swój najważniejszy cel – odsunięcie Muammara Kaddafiego od władzy¹⁰. Na szczycie Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. Unia opowiedziała się za kontynuowaniem dotychczasowej polityki wobec kryzysu libijskiego i dalszym wypełnianiem postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1970 oraz 1973. Unia już 28 lutego 2011 r. wprowadziła embargo na eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego do Libii oraz zamroziła zgromadzone w państwach UE środki pieniężne firm libijskich oraz osób związanych z reżimem M. Kaddafiego, a także wydała im zakaz wjazdu na obszar Unii¹¹. Niektóre państwa członkowskie, w tym przede

⁸ *Hermes 2011 running*, <http://www.frontex.europa.eu/> z 21 lutego 2011 r., (dostęp: 19 maja 2011 r.).

⁹ D. Jankowski, *Libya Highlights EU's Crisis Management Gaps*, „World Politics Review”, 8 kwietnia 2011 r., <http://www.worldpoliticsreview.com/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

¹⁰ *Remarks by President Herman Van Rompuy at the press conference following the extraordinary European Council on EU Southern Neighbourhood and Libya, Brussels*, 11 marca 2011 r., s. 1, <http://www.consilium.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011).

¹¹ *Council Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya*, <http://eur-lex.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

wszystkim Niemcy, od samego początku kryzysu opowiadały się za rozszerzeniem listy sankcji, w tym za wprowadzeniem embarga na ropę i gaz libijski, co ostatecznie zostało zatwierdzone w czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w Luksemburgu 12 kwietnia 2011 roku¹².

Ponadto 1 kwietnia 2011 r. UE ustanowiła niebojową wojskową operację humanitarną (EUFOR Libya)¹³, która może zostać użyta jedynie na prośbę ONZ¹⁴. Misja miałaby: zapewnić ochronę pracownikom organizacji humanitarnych oraz uchodźcom zgromadzonym na granicach Libii z Algierią, Egiptem, Tunezją; ułatwić, poprzez ustanowienie mostów powietrznego i morskiego, dostarczanie pomocy do obozów uchodźczych; dostarczyć ekipy lekarzy wojskowych; ułatwić ewakuację z Libii migrantów do krajów ich pochodzenia. Jednocześnie UE wysłała swoich przedstawicieli na granice libijsko-tunezyjską, libijsko-egipską oraz libijsko-algierską celem oszacowania skali niezbędnej pomocy humanitarnej. Od momentu rozpoczęcia kryzysu libijskie-

go Komisja Europejska przeznaczyła 30 mln euro na pomoc humanitarną dla uchodźców libijskich w Tunezji i Egipcie. Dodatkowa pomoc pochodzi z państw członkowskich (m.in. Wielka Brytania – 16,4 mln euro, Szwecja – 5,3 mln euro, Niemcy – 4,8 mln euro, Dania – 4,6 mln euro, Hiszpania – 4,4 mln euro, Włochy – 3,1 mln euro, Francja – 2,6 mln euro, Holandia – 1,5 mln euro, Finlandia – 1,4 mln euro, Grecja – 1,4 mln euro, Belgia – 1 mln euro, Luksemburg – 1 mln euro, Bułgaria – 140 tys. euro, Polska – 75 tys. euro, Słowenia – 50 tys. euro, Węgry – 50 tys. euro)¹⁵.

POLSKIE PRIORYTETY¹⁶

Nie ma dziś zapewne stolicy w Europie, w której nie zastanawiano by się nad wpływem zarówno fali rewolucji w Afryce Północnej, jak i niezdanego przez UE testu libijskiego na politykę zagraniczną poszczególnych państw. Kryzys libijski także dla Warszawy oznacza konieczność refleksji nad przyszłością polskiej polityki zagranicznej. Skala „arabskiej wiosny” nie pozostaje bowiem bez zna-

¹² *Germany says Libya crisis will not be resolved militarily*, „Deutsche Welle”, 13 kwietnia 2011 r., <http://www.dw-world.de/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

¹³ *Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya*, Brussels, 1 kwietnia 2011 r., <http://www.consilium.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

¹⁴ Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) poinformowało jednak, że nie zamierza zwracać się do UE z prośbą o udzielenie pomocy. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że OCHA obawiało się, że – poprzez bliską współpracę z EUFOR Libya – skompromituje swój status bezstronnej organizacji humanitarnej. Zob. także: S. Bloching, *Council Decision of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya* (EUFOR Libya), ISIS Europe Briefing Note 2011:1, 8 kwietnia 2011 r., <http://www.isis-europe.org/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

¹⁵ *Commission factsheet on humanitarian aid - Factsheet Libyan Crisis*, 11 kwietnia 2011 r., <http://ec.europa.eu/echo/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

¹⁶ Fragment artykułu opracowany na podstawie materiałów pochodzących z Departamentu Polityki Bezpieczeństwa MSZ oraz Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, przedstawionych przez podsekretarza stanu w MSZ Jacka Najdera w czasie wspólnego posiedzenia komisji do spraw Unii Europejskiej i komisji obrony narodowej Sejmu RP, 2 marca 2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

czenia dla priorytetów prezydencji Polski w Radzie Unii. Nie oznacza to jednak konieczności ich gorączkowego przeformułowania, lecz poprzez dostosowanie do obecnej sytuacji na forum unijnym daje szansę na ich wykorzystanie, w celu promowania całościowych rozwiązań zarówno dla UE, jak i jej otoczenia, m.in. poprzez zachowanie równowagi między wymiarem południowym i wschodnim unijnej polityki zagranicznej.

Z punktu widzenia Polski pogłębienie integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa jest pożądane, szczególnie jako element wzmacniający zdolności Starego Kontynentu do działania w sytuacjach kryzysowych, w tym przede wszystkim do operacji niesienia pomocy humanitarnej (np. EUFOR Libya) czy misji cywilnych po zakończeniu konfliktów zbrojnych, takich jak obecnie trwające misje UE w Gruzji (EUMM Georgia), Demokratycznej Republice Konga (EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo), Bośni i Hercegowinie (EUPM) czy Kosowie (EULEX Kosovo). Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że potencjał UE w tej dziedzinie należy uznać za wykorzystany w niewystarczającym stopniu, czego powodem są zarówno kwestie polityczne, jak i operacyjne.

Najważniejszym problemem politycznym, którego przewyciężenie trwa nieustannie od momentu stworzenia WPBiO (wcześniej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony), jest niechęć części państw członkowskich do wzmacniania WPBiO. Ponadto, według niektó-

rych państw, instytucjonalizacja WPBiO mogłaby spowodować zbyt liczne dublowanie działań i struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. W tym kontekście szczególnie niepokojąca jest tendencja do indywidualizacji polityki bezpieczeństwa, czego jednym z pierwszych sygnałów są traktaty francusko-brytyjskie w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, podpisane w Londynie 2 listopada 2010 r. W wydanej po szczycie brytyjsko-francuskim deklaracji nie ma żadnego odniesienia ani do traktatu z Lizbony, ani do zapisanych w nim instrumentów pozwalających na zacieśnianie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa między państwami członkowskimi. Najważniejszym z nich jest stała współpraca strukturalna (*permanent structured cooperation*), która w myśl traktatu skierowana jest do państw spełniających wyższe kryteria zdolności wojskowych. Traktaty francusko-brytyjskie wpisują się w tak skonstruowaną definicję, niemniej oba państwa wyraźnie dążą do unikania deklaracji, że traktaty mogą kiedyś zostać przekształcone we współpracę w ramach UE¹⁷. Także kryzys libijski udowodnił, że Francja i Wielka Brytania bardziej polegają na skuteczności swoich zdolności wojskowych i Sojuszu Północnoatlantyckim niż na WPBiO¹⁸.

Listę wyzwań operacyjnych otwiera trwający kryzys finansowy i niestabilna sytuacja makroekonomiczna zarówno w strefie euro, jak i poza nią. Państwa członkowskie nie są gotowe do podjęcia działań, które mogłyby generować do-

¹⁷ D. Jankowski, *Entente cordiale czy entente frugale? Francusko-brytyjskie porozumienia w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 14-16, II-IV – 2010, Warszawa 2010 r., s. 29.

¹⁸ A. Chuter, P. Tran, U.K., *France Vault to Center of Euro Defense*, „DefenseNews” Vol. 26, No. 14, 11 kwietnia 2011 r., s. 1 i 14.

datkowe koszty dla budżetów narodowych. Ponadto, wejście w życie traktatu z Lizbony nie doprowadziło do zwiększenia spójności działań poszczególnych struktur unijnych w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym WPBiO. Zapisana w traktacie ESDZ w rzeczywistości rozpoczęła prace dopiero 1 grudnia 2010 r. i wciąż jest w trakcie formowania, co obnaża braki kadrowe, ale rodzi również pierwsze spory kompetencyjne.

W takich okolicznościach polityczno-gospodarczych polska lista priorytetów musi mieć charakter pragmatyczny, co oznacza konieczność ich przygotowania w duchu kompromisu. Tylko przy uwzględnieniu tych czynników Polska może liczyć na sukces swoich inicjatyw.

Pierwszym priorytetem polskiej prezydencji jest rozwijanie europejskich zdolności wojskowych, które powinny mieć charakter elastyczny i być zdolne do współdziałania na wszystkich szczeblach i w misjach o różnorodnym charakterze. W warunkach kryzysu ekonomicznego szczególnego znaczenia nabiera koncepcja łączenia i udostępniania zdolności wojskowych (*pooling and sharing*), która opiera się na poszukiwaniu nowych metod rozwijania i optymalizowania zdolności wojskowych poprzez wspólne ich pozyskiwanie i wykorzystywanie oraz specjalizację państw w konkretnych obszarach. W lutym 2011 r. na prośbę C. Ashton państwa członkowskie zostały

zobowiązane do przedstawienia stanowisk w sprawie łączenia i udostępniania zdolności wojskowych. Dużą szansę powodzenia mają postulaty urzeczywistnienia *pooling and sharing* w dziedzinach najmniej kontrowersyjnych, takich jak szkolenia wojskowo-cywilne (np. dla pilotów śmigłowców czy policjantów biorących udział w misjach UE) oraz C2 (*Command and Control*) na obszarach powietrznych, lądowych i morskich.

Drugim celem Polski w ramach WPBiO będzie adaptacja koncepcji grup bojowych UE¹⁹ do wymagań współczesnych potrzeb operacyjnych i dynamicznie zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Choć grupy bojowe uznaje się za sztandarowy instrument wojskowy Unii, to nigdy dotąd nie zostały one wykorzystane w operacjach unijnych. Wynika to przede wszystkim z braku woli samych państw członkowskich. Większość państw UE wciąż pozostaje niechętna znacznemu zaangażowaniu się w operacje wojskowe, zwłaszcza gdy – jak w wypadku ewentualnego użycia operacyjnego grup bojowych – generują one znaczne koszty finansowe i polityczne, związane m.in. z większym ryzykiem strat osobowych²⁰. Dlatego też, aby nie stwarzać precedensu dla regularnego wykorzystywania grup w operacjach WPBiO, państwa blokują próby ich użycia. Także w przypadku kryzysu libijskiego w UE nie ma zgody co do możliwości wy-

¹⁹ Grupy bojowe funkcjonują od 2005 r. jako siły szybkiego reagowania UE. Państwa członkowskie wchodzące w skład danej grupy bojowej udostępniają UE na wyłączność na sześciomiesięczny dyżur swoje oddziały.

²⁰ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM” nr 3 (611), 11 stycznia 2011 r., s. 2, <http://www.pism.pl/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

korzystania grup bojowych jako całości. Niektóre państwa członkowskie (m.in. Szwecja i Finlandia) są gotowe do niezależnego wydzielenia części swoich komponentów lub wydania zgody na wykorzystanie zaplecza logistycznego pełniących dyżury grup bojowych UE²¹ celem ewentualnej ochrony pracowników organizacji humanitarnych oraz libijskich uchodźców.

Dotychczasowe próby reform koncepcji grup bojowych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W czasie swojej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2009 r. Szwecja, która opowiada się za jak najszerszym wykorzystaniem grup bojowych²², zaproponowała uelastycznienie koncepcji ich użycia. Szwedzkie rozwiązanie zakładało m.in. umożliwienie, za zgodą państw współtworzących daną grupę, wykorzystanie jej lub jej wybranych elementów do udziału w typowych misjach WPBiO²³.

Polska w czasie swojej prezydencji zamierza zarówno powrócić do po-

zycji szwedzkiej, jak i rozszerzyć ją o własne postulaty. Polska będzie po pierwsze zabiegać o możliwość użycia grupy bojowej jako tzw. odvodu strategicznego dla operacji UE oraz jako tzw. *Initial Entry Force*, czyli sił szybkiego reagowania, które wchodzą na teren ogarnięty kryzysem, kiedy zaistnieje potrzeba²⁴.

Ponadto w czasie polskiego przewodnictwa będzie możliwy przegląd finansowego mechanizmu Athena²⁵, którego modyfikacja jest konieczna, aby zwiększyć gotowość do użycia grup bojowych. Zwiększenie zakresu wspólnego ich finansowania w ramach mechanizmu Athena odciażyłoby państwa je wystawiające oraz stanowiłoby dowód na solidarność europejską wobec krajów, które w czasie kryzysu finansowego zmuszone zostały do dotkliwych redukcji budżetów obronnych.

Polska będzie chciała także przekonać pozostałe państwa członkowskie do przystosowania, w ramach grup bo-

²¹ Do 30 czerwca 2011 r. dyżur pełnią nordycka grupa bojowa (Szwecja, Finlandia, Norwegia, Irlandia, Estonia) oraz grupa bojowa 107 (Niemcy, Holandia, Finlandia). Od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. dyżur będą pełniły grupa bojowa Eurofor (Francja, Włochy, Portugalia, Hiszpania) oraz bałkańska grupa bojowa (Grecja, Bułgaria, Cypr, Rumunia, Słowenia).

²² W 2008 r. Szwecja zaproponowała użycie pełniącej wówczas dyżur nordyckiej grupy bojowej w misji UE w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej. Większość państw UE nie poparła jednak tej inicjatywy.

²³ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej (...), op. cit.*

²⁴ Wystąpienie ministra obrony narodowej Bogdana Klicha w czasie otwarcia 3 modułu Kursu Wysockiego Szecebla w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, 7 marca 2011 r., <http://www.mon.gov.pl/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

²⁵ Mechanizm Athena jest mechanizmem finansowania operacji wojskowych UE. Mechanizm dotyczy kosztów wspólnych, ponoszonych przez wszystkie państwa według klucza opartego na PKB. Obecnie mechanizm może finansować tylko nieliczne wydatki związane z prowadzonymi operacjami. Finansowaniu podlegają rekonesanse prowadzone na miejscu operacji, koszty związane z zakwaterowaniem i funkcjonowaniem stanowisk dowodzenia. Ponadto z mechanizmu Athena można finansować koszty ewakuacji medycznej i częściowo wspólnych usług medycznych oraz obrazów satelitarnych. Obecnie niemożliwe jest finansowanie najdroższych aspektów operacji, m.in. kosztów transportu. Obowiązkowy przegląd mechanizmu Athena musi być przeprowadzany nie rzadziej niż raz na trzy lata. Najbliższy będzie miał miejsce w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE.

jowych, dowództw operacji i dowództw sił do włączenia, jeśli zajdzie taka potrzeba, zdolności lotniczych i morskich. W kontekście konfliktu libijskiego widać bowiem jak ważne na dzisiejszym teatrze działań są siły powietrzne i marynarka wojenna. Jednocześnie, co ponownie udowodnił przypadek libijski, w skład grup bojowych powinny wejść komponenty cywilne, odpowiedzialne m.in. za ratownictwo w przypadku różnorodnych katastrof oraz zadania z zakresu pomocy humanitarnej czy obserwacyjne.

Ostatnim z polskich postulatów zmian w ramach koncepcji grup bojowych jest wydłużenie ich dyżuru z 6 do 12 miesięcy i zróżnicowanie okresu ich gotowości, tj. 30 dni w pierwszym półroczu oraz 10 dni w drugim półroczu. Jako że dyżury grup nakładałyby się na siebie, w przypadku wprowadzenia tego rozwiązania UE dysponowałaby czterema grupami bojowymi w każdym półroczu.

Trzecim postulatem polskiej prezydencji, szczególnie ważnym w kontekście obaw o przyszłość wektora wschodniego unijnej polityki zagranicznej po „arabskiej wiosnie”, będzie pogłębienie relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego (PW) w obszarze WPBiO. Praktycznym wymiarem tego postulatu powinno być rozszerzenie na przedstawicieli państw PW oferty kursowej Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony. Dzięki szkoleniom wśród partnerów wschodnich popra-

wie uległaby znajomość politycznych, instytucjonalnych i operacyjnych ram WPBiO, co usprawniłoby realną współpracę w przyszłości. Ponadto poprzez takie działania Unia sprzyjałaby dalszej stabilizacji regionalnej oraz kontynuowaniu przez państwa PW reform w ich strukturach bezpieczeństwa (siły zbrojne, policja).

W czasie swojego przewodnictwa Polska zamierza zwiększyć wysiłki na rzecz zawarcia przez UE porozumień o udziale państw PW w unijnych operacjach²⁶. Dzięki uczestnictwu w misjach zarządzania kryzysowego siły zbrojne i policyjne państw PW mogłyby zwiększyć interoperacyjność z siłami państw członkowskich UE. Dodatkowo udział sił zbrojnych niektórych państw wschodnich wzmocniłby unijny potencjał operacyjny dzięki pożądanym przez UE zdolnościom wojskowym (śmigłowce, transport strategiczny). W kontekście „arabskiej wiosny”, po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej w regionie, unijna oferta powinna zostać rozszerzona także na państwa Afryki Północnej. Takie rozwiązanie stanowiłoby dodatkowy bodziec do zapewnienia równowagi między wymiarami południowym i wschodnim polityki zagranicznej UE.

Czwarty priorytet Polski dotyczyć będzie rozwijania praktycznego wymiaru współpracy między UE a NATO. Z powodu usztywnienia stanowisk Turcji i Cypru nie ma obecnie odpowiedniego klimatu do wzmocnienia politycz-

²⁶ Obecnie jedynie Ukraina ma podpisane tego typu porozumienie z Unią Europejską, dzięki czemu policjanci z Ukrainy uczestniczą w misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie (EUPM). Weześniej policjanci ukraińscy uczestniczyli w zakończonej już misji UE w Macedonii (EUPOL Proxima).

nego aspektu relacji między obiema organizacjami. Z polskiej perspektywy najkorzystniejsze zarówno dla UE, jak i NATO będzie rozszerzenie zakresu regularnych konsultacji politycznych, także na szczeblu sekretarza generalnego Sojuszu Północnoatlantyckiego i wysokiej przedstawiciel UE. Równolegle Polska zamierza promować wszelkie inicjatywy zmierzające do realnego poszerzenia ram współpracy, tj. zacieśnienie kooperacji między unijną Europejską Agencją Obrony – działającą na rzecz poprawy zdolności obronnych UE – z natowskim Sojuszniczym Dowództwem do spraw Transformacji, w takich dziedzinach jak C-IED (przeciwdziałanie skutkom użycia improwizowanych ładunków wybuchowych, IED), wsparcia medycznego czy zdolności sieciocentrycznych. Ponadto w interesie obu organizacji leży poprawa współpracy na teatrach działań w rejonach, gdzie obie organizacje prowadzą operacje (Afganistan, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Somalia). Także kryzys libijski, podczas którego koordynacja działań między UE a NATO ograniczona była do niezbędnego minimum, stanowi mocny argument na rzecz wzmocnienia dwustronnej współpracy.

Ostatnim, i zarazem najbardziej kontrowersyjnym, priorytetem polskiej prezydencji jest utworzenie stałej cywilno-wojskowej struktury planistycznej i dowodzenia. W Unii występuje bowiem dualizm w podejściu do misji cywilnych

i wojskowych. Tylko te pierwsze mają w UE stałe struktury planowania i dowodzenia. W przypadku misji wojskowych tworzone są dowództwa *ad hoc* na bazie zgłoszonych wcześniej dowództw narodowych²⁷.

Obecnie wszystkie operacje WPBiO wymagają kompleksowego podejścia, uwzględniającego zaangażowanie komponentów zarówno cywilnych, jak i wojskowych. Dualizm systemów planowania i dowodzenia utrudnia pełne wykorzystanie przez UE swojego największego atutu – zdolności do wielowymiarowego reagowania kryzysowego. Jako że część państw członkowskich, z Wielką Brytanią na czele, sprzeciwia się instytucjonalizacji WPBiO i dublowaniu struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego, polska propozycja bazuje na reformie istniejących podmiotów – Sztabu Wojskowego Unii oraz przede wszystkim zlokalizowanego w Brukseli Centrum Operacyjnego UE²⁸.

Istniejące od 2007 r. Centrum Operacyjne miało być trzecią, po dowództwach narodowych i mechanizmie „Berlin Plus”, unijną opeją prowadzenia operacji. Jak dotąd nigdy nie wykorzystano tej możliwości, co wynika przede wszystkim z ograniczonych zasobów kadrowych Centrum. Na stałe pracuje w nim jedynie 8 osób, zaś w razie kryzysu obsada może być zwiększona to 89 osób²⁹. Jedną z propozycji mogłoby być permanentne rozwinięcie Cen-

²⁷ Obecnie pięć państw zgłosiło swoje dowództwa narodowe: Francja (Paryż-Mont Valérien), Grecja (Larissa), Niemcy (Poczdum), Wielka Brytania (Northwood) i Włochy (Rzym).

²⁸ Polski postulat popierają takie państwa jak: Francja, Niemcy, Belgia, Hiszpania, Grecja i Cypr.

²⁹ *The EU Operations Centre*, Factsheet of the EU Council Secretariat, s. 2, <http://www.consilium.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

trum Operacyjnego do pełnej obsady etatowej i połączenie go z Biurem do spraw Planowania i Prowadzenia Działań Cywilnych (*Civilian Planning and Conduct Capacity*)³⁰. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na pełną koordynację procesu planistycznego oraz dowodzenia dla operacji cywilno-wojskowych.

CO PO PREZYDENCJI?

Kryzys libijski udowodnił, że Polska właściwie zdefiniowała priorytety swojej prezydencji w dziedzinie WPBiO. Unijnej polityce zarządzania kryzysowego brakuje bowiem nie tylko woli politycznej państw członkowskich, która jest oczywiście kluczowa dla jej rozwoju, ale także niezawodnych instrumentów (grupy bojowe) i struktur operacyjnych (stała cywilno-wojskowa struktura planistyczna i dowodzenia). Głosy o konieczności wzmocnienia WPBiO coraz częściej dobiegają także zza Oceanu Atlantyckiego, jako że kryzys libijski – czy szerzej „arabska wiosna” – dzieje się w bezpośrednim sąsiedztwie Starego Kontynentu³¹.

Czas polskiej prezydencji – czyli zaledwie sześć miesięcy – nie pozwala na zrealizowanie wielkich wizji. Proponowane przez Polskę rozwiązania stawiają na metodę małych kroków, która ma szansę na powodzenie, gdy zostanie poparta przez grupę państw posiadających odpowiednio silną moc decyzyjną.

Niekorzystny dla WPBiO układ prezydencji w 2012 r., w którym ani Dania, ani Cypr nie będą z różnych powodów wykazywały dostatecznego zainteresowania polityką bezpieczeństwa UE, sprawia, że ciężar kontynuowania prac będzie spoczywał przede wszystkim na C. Ashton, a także na Polsce. Uwarunkowania instytucjonalne po wejściu w życie traktatu z Lizbony powodują, że to wysoki przedstawiciel UE odgrywa – przynajmniej na papierze – kluczową rolę. Czy taka sytuacja może stanowić dla Warszawy szansę?

Wydaje się, że tak, gdyż to właśnie dzięki Polsce C. Ashton zainteresowała się w większym stopniu WPBiO. Nie ulega wątpliwości, że szefowa unijnej dyplomacji ma świadomość, że WPBiO znajduje się obecnie w stagnacji, choć nie można tego stanu nazwać „zimną” europejskiej obronności. Nie zmienia to jednak faktu, że rok 2010 należy uznać za czas oddawania pola przez UE, czego przejawem był brak nośnych, strategicznych idei również w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Polska powinna zatem dążyć do uzupełnienia swojej metody małych kroków o inicjatywę pozwalającą na szersze spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa i obronności oraz na strategię reagowania kryzysowego UE. Warto rozważyć możliwość rozpoczęcia na forum unijnym debaty o przyszłości WPBiO, której efektem mogłoby być

³⁰ Biuro do spraw Planowania i Prowadzenia Działań Cywilnych zostało utworzone w 2007 r. W listopadzie 2008 r. uzyskało ono pełną operacyjność. Obecnie odpowiada za osiem misji cywilnych: EUPM (Bośnia i Hercegowina), EULEX Kosovo, EUPOL COPPS i EUBAM Rafah (Autonomia Palestyńska), EUJUST LEX (Irak), EUPOL Afghanistan oraz EUPOL RD Congo. W Biurze do spraw Planowania i Prowadzenia Działań Cywilnych zatrudnionych jest obecnie ok. 60 osób.

³¹ S. Kashmeri, *EU, not NATO, should lead on Libya*, „Foreign Policy Association”, 30 marca 2011 r., <http://www.fpa.org/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).

opublikowanie Białej Księgi Polityki Bezpieczeństwa UE³².

Polska, pragnąca być liderem WPBiO, potrzebuje kombinacji małych kroków i wielkiej wizji, aby rozpocząć „wiosnę” europejskiej obronności. Inaczej WPBiO miotać się będzie między Scyllą kryzysu gospodarczego i Charybda braku woli politycznej państw członkowskich. „Arabska wiosna” i jej

następstwa dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz nowy porządek ekonomiczny na Starym Kontynencie, wymuszający ograniczenia budżetów obronnych państw członkowskich UE i NATO, muszą stać się katalizatorem zmian i nowatorskiego podejścia także w dziedzinie obronności unijnej. Lepszej szansy na rozwój WPBiO w przewidywalnej przyszłości może już nie otrzymać.

³² Wśród instytucji unijnych największym zwolennikiem opublikowania Białej Księgi Polityki Bezpieczeństwa UE jest Parlament Europejski, który w punkcie 12 swojej rezolucji z 10 marca 2010 r. podkreśla, że „biała księga, pozwalająca na pobudzenie szerokiej debaty publicznej, mogłaby zwiększyć widoczność WPBiO i wzmocnić współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony poprzez lepsze zdefiniowanie celów i interesów UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony w stosunku do dostępnych środków i zasobów, a w konsekwencji nadać bardziej skuteczny i konkretny charakter wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz planowaniu i prowadzeniu operacji UE w zakresie zarządzania kryzysowego”. Więcej patrz: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2009/2190 (INI))*, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/> (dostęp: 19 maja 2011 r.).