

Małgorzata SOJA\*  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **UE–NATO: koncepcja Pooling & Sharing w kontekście aktualnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa**

Europejskie i światowe środowisko bezpieczeństwa podlega od ostatniej dekady wyjątkowo dynamicznym i głębokim zmianom, które w ciągu ostatniego roku jeszcze się zradykalizowały. Transnarodowy i globalny charakter współczesnych, nowych zagrożeń zmusza wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo do efektywnego zaangażowania, permanentnej gotowości reagowania i ich zwalczania. Żadne państwo czy organizacja nie są w stanie samodzielnie przeciwdziałać tym współczesnym, jak i przyszłym zagrożeniom. A są one bardziej zróżnicowane, bardziej nieprzewidywalne, często posiadają charakter niemilitarny i pochodzą od trudno identyfikowalnych podmiotów pozapaństwowych. Terroryzm międzynarodowy, cyberterroryzm, rozpad państwowości, zagrożenia asymetryczne, proliferacja broni masowego rażenia, zakłócenia w dostawach energii czy niekontrolowane migracje i ich konsekwencje wymagają urozmaiconych instrumentów i różnej intensywności działań. Zmuszają Unię Europejską i NATO do wypracowania nowego podejścia do kryzysów i ponownego przeanalizowania procesu efektywnego zarządzania nimi, obejmującego polityczne, cywilne i wojskowe podejście, z zaakcentowaniem zdolności skutecznego przewidywania i zapobiegania im. Dodatkowo w czasie kryzysu finansowego i zagrożeń również w najbliższym otoczeniu Europy koordynacja kompleksowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa i szeroka współpraca jest koniecznością, sprzyjającą efektywnemu wykorzystywaniu środków.

---

\* m.soja@ajd.czyst.pl.

## Konieczność efektywniejszej kooperacji?

Współpraca instytucjonalna obu pomiotów i ustanowienie strategicznego partnerstwa były ważną potrzebą chwili końca ostatniej dekady XX wieku. Dziś kwestia wzajemnych relacji i zobowiązań jest bardzo drażliwym problemem. Obie organizacje (UE i NATO), posiadające 21 wspólnych członków, nie są w stanie ukształtować odpowiednich dla stworzenia skutecznego systemu wspólnego bezpieczeństwa stosunków, mimo konieczności współpracy w misjach pokojowych i wojskowych. Pod względem strategicznym, strukturalnym i operacyjnym zdają się przechodzić kryzys, choć chyba UE w wymiarze obronnym większy. Obie muszą odnaleźć się w sytuacji presji budżetowej i oszczędności. Mmuszą starać się zapewnić spójność i efektywność wzajemnych wysiłków, minimalizując ich duplikowanie, jednocześnie rozwijając zdolności, aby w razie konieczności działać w terenie, w celu opanowywania kryzysów. W sierpniu 2011 r. Sekretarz Generalny NATO wezwał europejskie państwa członkowskie do większej współpracy w zakresie zakupu sprzętu obronnego, szkolenia i specjalizacji zadań wojskowych<sup>1</sup>. Jest to zgodne z założeniami „inteligentnej obrony” (*Smart Defence*), programu, którego realizacja została szczegółowo omówiona podczas szczytu NATO w Chicago, w maju 2012 r., a która zainicjowana została w styczniu 2011r., jako wezwanie do bardziej efektywnego wykorzystywania budżetów wojskowych i bardziej otwartego rynku wyposażenia obronnego. Przestrogi płynące ze strony NATO znane są od lat i dotyczą stale tej samej kwestii: oporu Europy przed wzmocnionym wysiłkiem i większą odpowiedzialnością za własne bezpieczeństwo i obronę. Wszyscy są świadomi, że dzielenie się obciążeniami wewnątrz NATO zapewnia poszczególnym państwom członkowskim osiągnięcie znacznie wyższego poziomu bezpieczeństwa niż samodzielnie podejmowane wysiłki, a co ważniejsze – generuje też mniej kosztów. Jednak „ta zbiorcza polisa ubezpieczeniowa wymaga opłacania składek”. Wszyscy członkowie muszą wykazywać przede wszystkim wolę polityczną do kontynuowania inwestycji w obronę oraz wносить sprawiedliwe udziały do organizacji<sup>2</sup>. „Jeśli europejskie cięcia wydatków obronnych będą kontynuowane, zdolność Europy do bycia siłą stabilizującą szybko zniknie”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> G. Faleg, A. Giovannini, *The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?*, „CEPS Special Report”, Centre for European Policy Studies, No. 61, May 2012, s. 2.

<sup>2</sup> A. Fogh Rasmussen, *Bezpieczeństwo i skutki ograniczeń budżetowych*, „NATO Review”, 2010, <http://www.nato.int/docu/review/2010/Lisbon-Summit/Security-budgets-constraints/PL/index.htm> [stan z 25.01.2013].

<sup>3</sup> A. Fogh Rasmussen, *The Atlantic Alliance in Austere Times*, „Foreign Affairs” July/August 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67915/anders-fogh-rasmussen/nato-after-libya> [stan z 25.01.2013].

Obecne ograniczenia budżetowe, porównywalne do tych po zakończeniu „zimnej wojny”, są poważnym problemem, który zmusza do komplementarnej kooperacji, optymalizacji oraz eliminacji marnowania sił i środków. Ale wyzwania natury politycznej, odmienna percepcja zagrożeń i różnice w inwestycjach na obronę i bezpieczeństwo nie sprzyjają budowaniu i zacieśnianiu współpracy na poziomie politycznym i operacyjnym.

Tworzenie wspólnych zdolności w kontekście regulowania stosunków między UE a NATO stało się sprawą konieczną już w momencie podjęcia decyzji o wyposażeniu Unii w zdolności wojskowe w ramach ESDP. Porozumienie *Berlin Plus* z 2003 r. zagwarantowało Unii prowadzenie samodzielnej operacji z wykorzystaniem zasobów sojuszniczych, włącznie z komórkami planistycznymi i europejskim dowództwem Sojuszu, oraz wzajemne konsultacje i koordynację rozwoju ich potencjału wojskowego. Mechanizm wykorzystany został dwukrotnie, ale formuła porozumienia wyczerpała się. W autonomicznych operacjach UE i NATO formalna współpraca nawiązywana nie jest, bo nie przewidują jej ustalenia *Berlin Plus*, co w rezultacie wyklucza także zacieśnione konsultacje między głównymi organami UE i NATO<sup>4</sup>.

Wydaje się, że największym mankamentem tej współpracy jest oparcie jej na działaniach *ad hoc*, a nie strategicznym, systemowym podejściu, uwzględniającym całe spektrum problemów. 3 listopada 2005 r. powstał wprawdzie Stały Zespół Łącznikowy NATO przy Sztapie Wojskowym UE, a 1 marca 2006 r. powołano Komórkę Planistyczną UE w Kwaterze Głównej NATO<sup>5</sup>, jednak współpraca obu organizacji na teatrach działań w rejonach, gdzie obie prowadzą operacje wspólnie (np. Afganistan, Somalia), nie jest dostatecznie skoordynowana. Kooperacja między Europejską Agencją Obrony i natowskim Sojuszniczym Dowództwem ds. Transformacji w różnych dziedzinach jest wprawdzie promowana, ale wymaga również zacieśnienia.

Politycznie relacje znajdują się w impasie od 2004 r. Konflikt cypryjsko-turecki skutecznie uniemożliwia porozumienie i współpracę na najwyższym szczeblu. Z tego względu dyskusja na tematy inne niż operacyjne, aby nie dopuścić do możliwości udziału w niej Cypru, jest wykluczona na poziomie Rady Północnoatlantyckiej (NAC) i Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC)<sup>6</sup>. Ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich rozmawiają więc podczas spotkań nieformalnych, co w żadnym razie nie przybliży do wyjścia z politycznego pata.

<sup>4</sup> M. Terlikowski, *Stan i perspektywy partnerstwa UE i NATO*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 106 (714), s. 2273.

<sup>5</sup> Zob. *NATO's relations with the European Union*, April 2009, [http://www.nato.int/summit2009/topics\\_en/21-nato-eu\\_strategic\\_partnership.html](http://www.nato.int/summit2009/topics_en/21-nato-eu_strategic_partnership.html) [stan z 17.02.2013].

<sup>6</sup> *Relacje UE–NATO*, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_esdp/relacje\\_ue\\_nato](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/relacje_ue_nato) [stan z 25.01.2013].

Inicjatywy dotyczące poprawy relacji UE–NATO, które pojawiły się w ostatnim czasie, również nie przyniosły oczekiwanego skutku. Poszczególne państwa zgłosiły szereg postulatów zintensyfikowania współpracy, ale żadne nie zostały zrealizowane. W lipcu 2008 r. Francja zaproponowała powołanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Koordynacji Działań Operacyjnych UE i NATO w Kosowie i w Afganistanie, która miałaby zapewnić większą koordynację działań obu organizacji<sup>7</sup>. W listopadzie 2008 r. państwa nordyckie wysunęły postulat zacieśnienia współpracy w ramach ćwiczeń zarządzania kryzysowego, ustanowienia cyklicznych wspólnych sesji grup roboczych UE i NATO oraz zacieśnienia współpracy między Europejską Agencją Obrony a NATO, z uwzględnieniem udziału Turcji w poszczególnych programach Agencji. W grudniu 2008 r. Turcja zasugerowała powołanie Nieformalnej Grupy Konsultacyjnej NATO–UE<sup>8</sup>, a Polska z Francją, podczas szczytu międzyrządowego listopadzie 2009 r., wysunęły propozycję określenia zasad współpracy między Kwaterą Główną NATO a Radą i Komisją Unii Europejskiej w celu poprawy dialogu politycznego między organizacjami, włącznie z nowym porozumieniem o współpracy NATO–UE<sup>9</sup>. Również propozycja ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Niemiec i Francji, wyrażona w liście do szefowej unijnej dyplomacji, Catherine Ashton, z grudnia 2010 r. i dotycząca ściślejszej współpracy UE z NATO i lepszego koordynacji misji cywilno-wojskowych w świecie<sup>10</sup>, póki co, nie znalazła szczęśliwego finału. Wszystkie wspomniane inicjatywy pozostają w sferze retoryki, od lat będąc bardziej ideami niż rzeczywistością.

## Wyzwania i zagrożenia

Zarówno UE, jak i NATO stoją przed koniecznością sprostania wielu wyzwaniom strategicznym i przeciwstawienia się zróżnicowanym, nowym zagrożeniom. Choć ich percepcja jest często odmienna, nie ulega wątpliwości, że żadnego problemu pojedyncza organizacja nie jest w stanie rozwiązać sama, podobnie jak żadne państwo członkowskie w pojedynkę nie może samodzielnie pozwolić sobie na utworzenie zrównoważonego rozwijającego się i konkurencyjnego na arenie glo-

<sup>7</sup> Zob. *Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the High-level seminar on relations between the European Union and NATO*, Paris, 07 July 2008, <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080707b.html> [15.02.2013].

<sup>8</sup> Zob. *Relacje UE–NATO*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.msz.gov.pl/Relacje,UE,-,NATO,29343.html> [17.02.2013].

<sup>9</sup> *Polska i Francja za ściślejszą współpracą w NATO i UE* [http://www.wp.mil.pl/pliki/Media/Media2009/pap\\_2009\\_11\\_06.doc](http://www.wp.mil.pl/pliki/Media/Media2009/pap_2009_11_06.doc) [17.02.2013].

<sup>10</sup> *Ministers of Foreign Affairs of France, Germany and Poland & Ministers of Defence of France, Germany and Poland to Ms Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, 6 December 2010, <http://www.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2010/12/LetPSDCFrAllPI@P1101013en.pdf> [20.01.2013].

balnej przemysłu obronnego. Niezbędna jest współpraca i to na najwyższym poziomie. Którym wyzwaniom organizacje są w stanie realnie sprostać?

Gros wyzwań pochodzi w wnętrza ich samych. Zreformowana traktatem lizbońskim CSDP (Common Security and Defence Policy, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony) wciąż jest słaba, by nie powiedzieć dosadniej – że w praktyce nie funkcjonuje. UE od lat wyraża ambicje bycia aktorem globalnym, a nowy traktat miał ją ku temu przybliżyć. Polityka bezpieczeństwa i obrony jest jednak wciąż międzyrządowa, a państwa pozostały dalekie od jednomyślności. Reforma miała również urzeczywistnić jedność i skuteczność CSDP, tymczasem – mimo obwieszczenia sukcesu o sprawnym systemie antykryzysowym operacjach europejskich i grupach bojowych – wydarzenia ostatniego roku w Afryce obnażyły niemoc UE. Interwencja w Libii potwierdziła wszystkie istniejące już braki, jak również utrwaliła przekonanie o swoistej bezradności i pomijaniu mechanizmów CSDP, chociażby w przypadku organizacji misji implementującej rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973<sup>11</sup>. Unaoczniała się niezdolność do jakiegokolwiek działania i niewykorzystania nowych instrumentów. Wysiłki podjęte na początku 2011 r. przez Francję i Wielką Brytanię nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a dodatkowo okazało się, że oba państwa mają ograniczone możliwości wpływania i przekonywania europejskich partnerów do odważniejszej polityki. Szczególnie rozczarowująca okazała się postawa Niemiec, które nie tylko nie zaangażowały się w operację „Świt Odysei”, ale były również jedynym, obok państw BRICS, krajem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, który nie poparł rezolucji. Ten fakt jest szczególnie istotny z punktu widzenia europejskiej autonomii obronnej, bowiem utworzenie ESDP w 1999 r. i jej dalszy rozwój nie byłyby możliwe, gdyby nie zgodne współdziałanie trzech najważniejszych państw Unii. W tej chwili trudno o taki konsensus, a kryzys libijski symbolizuje zmierzch słabnącej idei budowania wspólnego, europejskiego podejścia do kwestii bezpieczeństwa. Sprawujące wówczas prezydencję Węgry nie zainteresowały się dostatecznie sytuacją, a każde państwo członkowskie wyrażało w zasadzie odmienne stanowisko, w rezultacie czego w świat poszedł przekaz o całkowitym fiasku CSDP<sup>12</sup>. Mimo że uczestniczyły w niej przede wszystkim państwa europejskie, strategiczny sprzęt i środki rozpoznania dostarczyli Amerykanie. Podobnie w Syrii ujawniła się nieadekwatność UE w regionach, w których krzyżują się interesy geopolityczne mocarstw i ambitnych graczy regionalnych<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Zob. N. Rettman, *Germany plays up Arab scepticism on Libya action*, „European Observer”, 21.03.2011, <http://euobserver.com/news/32030> [stan z 25.01.2013].

<sup>12</sup> Zob. N. Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, „IAI Working Papers”, Istituto Affari Internazionali, July 2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1119.pdf> [stan z 25.01.2013].

<sup>13</sup> Zob. V. Vaisse, H. Kundani, *European Foreign Policy Scorecard 2012*, European Council on Foreign Relations, January 2012, s. 94–111.

Grupy bojowe, najważniejszy element zdolności wojskowych UE, prezentują się równie niekorzystnie. Ilekroć pada propozycja ich użycia, nie są w stanie się zmobilizować, bo nie udaje się uzyskać wymaganej jednomyślności w państwach członkowskich. Ich adaptacja do wymagań współczesnych potrzeb operacyjnych i dynamicznie zmieniającego się otoczenia międzynarodowego jest problematyczna. Większość państw UE, niechętna znacznemu angażowaniu się w operacje wojskowe, blokuje próby ich użycia. Choć grupy bojowe pozostają w pełnej gotowości operacyjnej od 2007 r., państwa członkowskie UE nie zdecydowały się dotychczas na ich użycie. Zasadniczym powodem tej decyzji jest brak woli politycznej, wysokie koszty ewentualnej operacji, a także wciąż istniejące braki w zakresie kluczowych zdolności wojskowych (transport strategiczny, śmigłowce, zabezpieczenie medyczne) w wielu państwach Unii. Skutkiem tego stanu rzeczy jest obserwowany spadek wartości grup jako skutecznego narzędzia reagowania kryzysowego UE, przejawiający się m.in. w niepełnym obsadzeniu przez państwa członkowskie części planowanych sił w br.<sup>14</sup>

Do tego dochodzi oczywiście problem spadającego zainteresowania krajów członkowskich inwestowaniem w CSDP. Jeszcze przed kryzysem ekonomicznym trudno było pozyskać wymagany sprzęt i personel. Kraje najbardziej zainteresowane zorganizowaniem określonej operacji były zazwyczaj zmuszone do zapewnienia większości sił i środków, gdy inne zadowalały się symbolicznymi wkładami, w postaci kilku oficerów w dowództwie misji. Po części wynika to z systemu finansowania operacji UE, który obciąża państwa kosztami proporcjonalnie do liczby personelu i sprzętu wysyłanego na misję, ale efekt jest znany<sup>15</sup>.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) straciła swoją aktualność i wymaga nowelizacji<sup>16</sup>. Jej uzupełnienie sugeruje dostosowanie się do nowych warunków i potrzeb, ale wciąż dokument taki nie powstał<sup>17</sup>. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego RP zaproponowało, aby do nowelizacji ESB doprowadzić poprzez uruchomienie i przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Polityki Bezpieczeństwa UE, który mógłby zakończyć się opublikowaniem Białej Księgi polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Strategiczny Przegląd Polityki Bezpieczeństwa UE mógłby zostać przeprowadzony na przykład przez Grupę Mędrców, powołanych przez Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Zob. *Międzynarodowe ćwiczenie dowódczo-sztabowe „Common Challenge-12”*, „Tygodnik BBN”, nr 112, s. 8, <http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=12435> [stan z 17.02.2013].

<sup>15</sup> Zob. *Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty*, European Peacebuilding Liaison Office, April 2012, [http://www.eplo.org/.../EPLO\\_Briefing\\_Paper\\_1-2012\\_CFSP\\_After\\_Lisbon.pdf](http://www.eplo.org/.../EPLO_Briefing_Paper_1-2012_CFSP_After_Lisbon.pdf) [stan z 17.02.2013].

<sup>16</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Bruksela 2003.

<sup>17</sup> *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, European Council, Bruksela, grudzień 2008.

<sup>18</sup> Zob. *Wystąpienie Szefa BBN Stanisława Kozieja na konferencji „Rethinking the European Security Strategy”*, Warszawa, 24–25 października 2011, [http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3456/Konferencja\\_na\\_temat\\_strategii\\_bezpieczenstwa\\_Unii\\_Europejskiej.html?](http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3456/Konferencja_na_temat_strategii_bezpieczenstwa_Unii_Europejskiej.html?) [stan z 15.02.2013].

Wewnątrz NATO część z tych problemów ma podobny charakter. Ale aby Sojusz spełniał swoją rolę, prowadząc skuteczną politykę obrony w celu sprostanienia wyzwaniom zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, konieczne jest zrównoważone połączenie zdolności konwencjonalnych, nuklearnych i obrony przeciwrakietowej, a także adekwatna obecność amerykańskich zdolności w Europie. Ta ostatnia kwestia wydaje się szczególnie poważna wobec przesunięcia strategicznego zainteresowania USA z Europy do Azji. W sytuacji politycznego wyłaniania się „reszty świata” i wzrastającej potęgi Chin amerykańskie oddalenie od problemów Europy i skupienie się na regionie Azji i Pacyfiku szczególnego zdziwienia nie wzbudza, ale może generować problemy dla kontynentu<sup>19</sup>. Sukcesywnie postępująca redukcja obecności wojskowej USA w Europie wymusza przyjęcie przez nią większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu i jego otoczenia. A wśród państw europejskich maleje zainteresowanie operacjami poza obszarem traktatowym, więc głównym wyzwaniem strategicznym pozostaje charakter funkcjonowania sojuszu.

NATO podczas szczytu w Chicago<sup>20</sup> zadeklarowało chęć zachowania zdolności do wspólnej obrony i reagowania kryzysowego, w tym w oparciu o współpracę z UE. Jako cel postawiło sobie zbudowanie do 2020 r. nowoczesnych, ściśle powiązanych sił, wyposażonych, wyszkolonych i dowodzonych tak, by mogły współdziałać w każdych warunkach i w każdym miejscu. W centrum nowego podejścia znalazło się „Smart Defence”, projekt zachęcający do współpracy w zakresie rozwoju, zdobywania i utrzymywania zdolności wojskowych, przy dostosowaniu ich do bieżących problemów bezpieczeństwa. Jego rozwój zakłada konkretne działania w zakresie: szkolenia kontrolerów lotu (FAC/JTAC); obrony chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej (CBRN); szkolenia pilotów śmigłowców (MATC); wspólnej logistyki; placówek medycznych, wielonarodowego eksperymentowania; budowania wspólnej zdolności w zakresie lotniczych patroli morskich, szkoleń dotyczących zwalczania improwizowanych ładunków wybuchowych (C-IED), a także w innych dziedzinach<sup>21</sup>.

Nowa koncepcja strategiczna NATO z listopada 2010 r. kładzie nacisk na współpracę z UE tak, aby te dwie organizacje odgrywały komplementarne, nie

<sup>19</sup> Dużym wyzwaniem są coraz nowocześniejsze armie w gospodarkach wschodzących. Nowymi podmiotami stały się Chiny, Rosja, Indie i Brazylia (tzw. kraje BRIC). W 2010 r. oficjalny budżet obronny Chin wyniósł 114,3 mld dolarów, choć można podejrzewać, że jest on w rzeczywistości większy. Mimo faktu, że amerykańskie wydatki są prawie sześciokrotnie wyższe (687,1 mld dolarów w 2010 r.), niepokojąca jest zarówno tendencja wzrostowa budżetu obronnego Chin, jak i brak jego przejrzystości. Do roku 2015 chiński budżet obronny ma wzrosnąć w przeliczeniu na euro do 250 mld, zob. *The SIPRI Military Expenditure Database*, <http://milexdata.sipri.org>.

<sup>20</sup> *NATO Summit meetings of Heads of State and Government*, Chicago, 21–22 May 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/events\\_84074.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_84074.htm).

<sup>21</sup> Zob. *NATO Smart Defence*, „NATO Review”, <http://www.nato.int/docu/review/topics/en/Smart-Defence.htm>.

zaś konkurencyjne względem siebie role, jednak dalszych wskazówek w tym kierunku brak, a „szczegółowe” zapisy mogą świadczyć o tym, że będzie to współpraca w znacznej mierze w sferze konsultacji i wymiany doświadczeń, nie zaś w realnym działaniu<sup>22</sup>.

Pomimo tego, że lizboński szczyt potwierdził kluczowe znaczenie artykułu 5, nadal trwa debata, co miałyby to oznaczać w warunkach XXI wieku, kiedy zagrożenia dla bezpieczeństwa są tak zróżnicowane i sięgają od tych stwarzanych przez podmioty państwowe do zagrożeń ze strony pozapaństwowych ugrupowań zbrojnych, korzystających w asymetryczny sposób z całego zakresu środków: od broni bardzo zaawansowanej technicznie po mało zaawansowane uzbrojenie wzbudzające terror i powodujące duże straty wśród ludności cywilnej. Do tego dochodzą także zagrożenia: w przestrzeni kosmicznej i cyberprzestrzeni, bezpieczeństwa energetycznego, bronią masowego rażenia i dążenia organizacji terrorystycznych do wejścia w jej posiadanie. Niektóre państwa członkowskie nadal bardziej zainteresowane są planowaniem obrony terytorialnej według tradycyjnych wzorców niż akceptowaniem nowych, niekonwencjonalnych rozwiązań dotyczących budowania siły obronnej w oparciu o zróżnicowane zagrożenia oraz interesy narodowe. A we współczesnym świecie obrona terytorialna musi obejmować również ochronę krytycznych elementów infrastruktury, zarządzanie skutkami, planowanie udaremnienia ataku z wykorzystaniem technologii pulsu elektromagnetycznego (Electro-Magnetic Pulse), aspektów bezpieczeństwa energetycznego oraz operacji cybernetycznych. Powstaje jednocześnie pytanie, kiedy i jak atak cybernetyczny lub atak na infrastrukturę energetyczną może być powiązany z niebezpiecznym działaniem sponsorowanym przez państwo, wobec którego obrona zasobów NATO staje się wyzwaniem w pełni wynikającym z artykułu 5<sup>23</sup>.

Osobny problem stanowi obawa niektórych członków przed przyznaniem NATO trwałej roli w nowych dziedzinach z powodu niepotrzebnej militaryzacji tych kwestii, które powinny pozostać wyłącznie zagadnieniami politycznymi. Jeszcze inni wyrażają zaniepokojenie, że zajmowanie się nimi odwróci uwagę organizacji od jej kluczowych zadań związanych z obroną zbiorową<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> *Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, Lizbona, 19 listopada 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm) [stan z 25.01.2013].

<sup>23</sup> J.K. Davis, *NATO po 11 września: amerykański punkt widzenia*, „NATO Review” 2011, <http://www.nato.int/docu/review/2011/11-september/NATO-US-Perspective-9-11/PL/index.htm> [stan z 20.01.2013].

<sup>24</sup> G. Iklody, *Nowe wyzwania – nowe NATO*, „NATO Review” 2011, <http://www.nato.int/docu/review/2010/Lisbon-Summit/New-Nato/PL/index.htm>



## Łączenie i podział funkcji

Wzmocnienie kooperacji wojskowej w postaci inicjatyw Smart Defence (NATO) oraz Pooling & Sharing, (P & S; UE) nie jest nową koncepcją, ale położenie na nich nacisku w tej chwili z pewnością dowodzi nowego podejścia do efektywnej współpracy międzynarodowej w zakresie większej koncentracji i wspólnego użytkowania zasobów wojskowych. Są poniekąd efektem ograniczeń budżetowych państw członkowskich, bowiem we wszystkich krajach UE, z wyjątkiem nielicznych (np. Polska), środki przeznaczane na obronę sukcesywnie maleją. W latach 2009–2011 wydatki obniżyły się o 17 mld euro, kwotę równą połowie budżetu obronnego Niemiec. W 2010 r. zmalały do poziomu z lat 2000–2001, osiągając kwotę 204 mld euro. Zamówienia na nowe uzbrojenie, np. na helikoptery NH-90 czy samoloty F-35, muszą w takiej sytuacji być mniejsze w najbliższych latach<sup>25</sup>. P & S oraz Smart Defence poprzez racjonalne zarządzanie zasobami mają zapobiec zbyt dużej fragmentacji rynków obronnych i w założeniu powinny się uzupełniać. Jeśli wdrażanie tych idei pozwoli rzeczywiście zmniejszyć koszty wydatków na obronę, będzie to realny krok do przodu, oznaczający efektywne wykorzystanie środków.

P & S jest szeroką formą współpracy i wydaje się stanowić remedium na niewydolność militarną i europejskie niedociągnięcia w zdolnościach, zapewniając samowystarczalność państw członkowskich w kwestiach obronności w warunkach kryzysu finansowego<sup>26</sup>. W oficjalnym dyskursie unijnym P & S zaistniała w drugiej połowie 2010 r., podczas nieformalnego spotkania ministrów obrony w Gandawie, w trakcie którego wyrażona została polityczna wola pogłębienia współpracy w zakresie obronności. Niemcy i Szwecja w dokumencie zatytułowanym *European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe* (Ghent Initiative) zaproponowały zacieśnianie współpracy wojskowej w trzech obszarach:

1. zdolności i struktury wsparcia, które są uważane za niezbędne dla żywotnych interesów poszczególnych państw, a utrzymywane na poziomie krajowym, docelowo prowadzące do zwiększenia interoperacyjności, obejmujące wsparcie bojowe, siły bojowe, wsparcie wywiadowcze, samoloty bojowe i okręty wojenne;
2. zdolności i struktury wsparcia, w ramach których możliwa jest większa współpraca bez tworzenia zbyt silnych zależności pomiędzy państwami, którą można określić mianem *pooling*, np. siły wsparcia, niebiorące udziału w misjach zagranicznych i jednostki szkoleniowe oraz jednostki strategicznego (SAC) i taktycznego (EATF) transportu powietrznego;

<sup>25</sup> W. Lorenz, M. Terlikowski, *Rozmowy o fuzji koncernów EADS i BAE – rosnące ambicje Europy*, „Biuletyn PISM” 2012, nr 84(949), s. 2743.

<sup>26</sup> *Council conclusions on pooling and sharing of military capabilities*, Council of the European Union, 3157th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 22 and 23 March 2012.

3. zdolności i struktury wsparcia, w których wzajemne zależności i poleganie na sobie europejskich partnerów są dopuszczalne w ramach międzynarodowego podziału ról i zadań, np. w obszarze edukacji i szkoleń lub zdolności związanych z patrolowaniem akwenów morskich z powietrza lub patrolowaniem przestrzeni powietrznej<sup>27</sup>.

W konkluzjach Rady UE z grudnia 2010 r. zobowiązano Europejską Agencję Obrony do intensyfikacji prac nad określeniem obszarów, w odniesieniu do których można łączyć zdolności i dzielić się nimi, uwzględniając różnorodność doświadczeń w państwach członkowskich, oraz do wsparcia dobrowolnych wysiłków państw na rzecz realizowania inicjatyw dotyczących łączenia zdolności i dzielenia się nimi<sup>28</sup>. W lutym 2011 r. Wysoka Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zobowiązała „dwudziestkę siódemkę” do przedstawienia swoich postulatów i preferencji z tym zakresie, bo obserwowane luki w zdolnościach są poważne i dotyczą m.in. tankowania w powietrzu, nadzoru morskiego, bezzałogowych statków latających, ochrony i działań w przypadku zagrożeń wynikających z użycia broni biologicznej, radiologicznej i nuklearnej, łączności satelitarnej, wywiadu, obserwacji i rozpoznania oraz systemów informatycznych.

Od drugiej połowy 2011 r. UE przeszła do etapu praktycznej realizacji 11 projektów P & S<sup>29</sup>, które zostały zatwierdzone przez ministrów obrony państw UE w listopadzie 2012 r. Wśród krajów zainteresowanych inicjatywą znalazła się również Polska. Choć jest zainteresowana pięcioma programami z zakresu P & S, dotychczas podpisała tylko porozumienie dotyczące rozpoznania na morzu (*maritime surveillance networking*). Pozostałe programy inicjatywy dotyczą: tankowania w powietrzu, łączności satelitarnej, szkolenia pilotów myśliwców i węzłów transportowych<sup>30</sup>. Ich realizacja przebiega na różnym etapie. Wraz z grupą ośmiu krajów Polska podpisała list intencyjny dotyczący tankowania w powietrzu, dzięki czemu, po określeniu podziału korzyści, obowiązków i kosztów z niego wynikających i w końcu podpisaniu umowy, będzie możliwe – przy stosunkowo niewielkich kosztach – zwiększenie możliwości działania sił powietrznych pośród zainteresowanych krajów. Dla krajów nieposiadających

---

<sup>27</sup> *European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe. „Ghent Initiative”*, Berlin and Stockholm, November 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/\\_sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/_sede260511deseinitiative_en.pdf) [stan z 20.01.2013].

<sup>28</sup> *Obronność i rozwój*, komunikat prasowy, 3055 i 3056 posiedzenie Rady Unii Europejskiej, Bruksela, 9 grudnia 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/PL/foraff/119224.doc> [stan z 17.02.2013].

<sup>29</sup> Zob. *Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony*, Komisja Obrony Narodowej, nr 8, 14 marca 2012, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=CF841F636BFFE0E7C12579C9003A3868> [stan z 15.02.2013].

<sup>30</sup> *Polska będzie najpewniej grupowo kupować połączenia satelitarne*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/polska-bedzie-najpewniej-grupowo-kupowac-polaczeni,1,4938489,wiadomosc.html> [stan z 17.02.2013].

cysterny powietrznej samodzielnie może to wygenerować duże oszczędności<sup>31</sup>. Braki w tym zakresie wykazała misja libijska, podczas której 80% operacji uzupełniania paliwa w locie przeprowadzały Stany Zjednoczone. Dzięki unijnej inicjatywie do 2020 r. państwa byłyby w stanie dzielić się już istniejącymi cysternami lub zakupić nowy sprzęt razem, do wspólnego użytku.

Kolejnym programem jest porozumienie o wstąpieniu do europejskiej komórki usług satelitarnych (Samcom). Rozpoczynający działalność w 2013 r. program zakłada zakup u cywilnych operatorów dostępu do połączeń satelitarnych na potrzeby armii 6–8 państw w nim uczestniczących. Umożliwi to tańsze kupowanie częstotliwości przez pojedyncze kraje i zagwarantuje szybszy niż dotychczas dostęp do telekomunikacji przez satelitę. Projekt nadzoruje Europejska Agencja Obrony, która szacuje dzisiaj, że na wspólnych zakupach kraje mogą zaoszczędzić 10–12 mln euro w ciągu roku, co stanowi ok. 10% aktualnych kosztów. W operacjach militarnych komunikacja satelitarna jest kluczowa dla systemu łączności, dowodzenia i kontroli, zwiększa jednocześnie skuteczność operacyjną platform ISR (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance), w tym zdalnie sterowanych samolotów<sup>32</sup>.

Udział Polski w inicjatywie jest konsekwencją wpisania jej do priorytetów polskiej prezydencji w UE z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wśród konkretnych propozycji za najpilniejsze uznano rozpoczęcie zaangażowania we współpracę w dziedzinie transportu strategicznego oraz przeciwdziałania improwizowanym ładunkom wybuchowym czy wsparcia medycznego<sup>33</sup>. Aktywność Polski na tym polu i skupienie się na wypracowywaniu możliwych synergii na poziomie europejskim, mającym na celu niwelowanie skutków kryzysu finansowego, zostały docenione w UE, zwłaszcza że nie zaprzestano starań o utrzymanie silnego poparcia politycznego dla inicjatywy P & S oraz umacniania wizerunku Polski jako państwa aktywnie zaangażowanego w rozwój europejskich zdolności wojskowych<sup>34</sup>.

Przykładem zarazem potwierdzającym ten fakt, jak i konkretnym wymiarem P & S jest współpraca państw Trójkąta Weimarskiego (w poszerzonym składzie,

<sup>31</sup> UE: *Polska będzie współtworzyć system tankowania samolotów w powietrzu*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ue-polska-będzie-współtworzyć-system-tankowania-sa,1,5309035,wiadomosc.html> [stan z 20.01.2013].

<sup>32</sup> *Satelita pomoże bronić Polski*, „Wprost”, 28 września 2012, <http://www.wprost.pl/ar/349994/Satelita-pomoze-broni-Polski/> [stan z 20.01.2013].

<sup>33</sup> Zob. *Wystąpienie Ministra Bogdana Klicha „Priorytety przewodnictwa RP w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE” podczas Konferencji Przewodniczących Komisji Obrony Parlamentów Państw Członkowskich UE*, 4 lipca 2011, [http://www.mon.gov.pl/pliki/File/Banery\\_do\\_wydzrzen\\_Prezydencji\\_RP/pobierz/wystapienie\\_ministra-priorytety\\_WPBiO.pdf](http://www.mon.gov.pl/pliki/File/Banery_do_wydzrzen_Prezydencji_RP/pobierz/wystapienie_ministra-priorytety_WPBiO.pdf) [stan z 25.01.2013].

<sup>34</sup> Zob. *Seminarium nt. inicjatywy łączenia i udostępniania zdolności wojskowych*, <http://pl2011.eu/content/seminarium-nt-inicjatywy-laczenia-i-udostepniania-zdolnosci-wojskowych> [stan z 25.01.2013].

o Hiszpanię i Włochy – Weimar Plus), zapoczątkowana wspólnym listem pięciu państw do Wysokiej Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w sprawie wzmocnienia CSDP, usprawnienia planowania operacji UE, lepszego wykorzystania grup bojowych oraz rozpoczęcia debaty nad stałą współpracą strukturalną, zapisaną w traktacie lizbońskim. Dzięki wsparciu hiszpańsko-włoskiemu udało się uruchomić Centrum Operacyjne UE w Brukseli oraz wprowadzić na agendę spotkań kwestie związane ze współpracą cywilno-wojskową w ramach podejścia całościowego (*comprehensive approach*) oraz przyszłością europejskiego przemysłu zbrojeniowego<sup>35</sup>.

Od 1 stycznia 2013 r. miała również rozpocząć działalność Weimarska Grupa Bojowa złożona z żołnierzy z Polski, Francji i Niemiec, użyteczna do misji pokojowych na polecenie Rady Unii Europejskiej. Nie wiadomo oczywiście jeszcze, jaka pierwsza misja wojskowa miałaby zostać powierzona tej grupie i czy jakkolwiek w ogóle, bo pozostające w pełnej gotowości od 2007 r. grupy bojowe UE nie zostały ani razu użyte. Podczas interwencji w Libii, gdy okazało się, że UE nie jest zdolna do wypracowania jednolitego stanowiska, żadna operacja wojskowa nie została uruchomiona, a grupy bojowe pozostały bezużyteczne. Stąd obserwowany spadek ich znaczenia i wartości, jako skutecznego narzędzia reagowania kryzysowego.

Polska prezydencja w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2012 – czerwiec 2013) również za cel postawiła sobie pogłębianie współpracy UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz zapewnienie partnerstwa i komplementarności z NATO. W kontekście poszukiwania możliwości realizacji wspólnych projektów w zakresie rozwoju zdolności obronnych w ramach inicjatyw P & S zapowiedziano sprawdzian możliwości praktycznej współpracy w formacie Regionalnego Okrągłego Stołu<sup>36</sup>.

Wysiłki podejmowane przez EDA w kontekście łączenia zdolności stanowią obiecujący krok na przyszłość. Jest ona jedyną instytucją mogącą ustalić, w jaki sposób należy poprawić koordynację planowania obronnego w Europie. A to z kolei może doprowadzić do harmonizacji potrzeb operacyjnych i lepszej ich realizacji. Wszyscy członkowie UE (poza Danią), włączając Norwegię (na mocy umów administracyjnych), starają się aktywnie współpracować i wspierać jej projekty i programy. Choć początkowo można było zastanawiać się, czy nowy podmiot, biurokratyczna struktura, jest potrzebna, dzisiaj widać, że jej sens jest

<sup>35</sup> Zob. *Trójkąt Weimarski za większym udziałem UE ws. bezpieczeństwa poza Unią*, [http://wyborcza.pl/1,91446,12866013,Trojkat\\_Weimarski\\_za\\_wiekszym\\_udzialem\\_UE\\_ws\\_bezpieczenstwa.html](http://wyborcza.pl/1,91446,12866013,Trojkat_Weimarski_za_wiekszym_udzialem_UE_ws_bezpieczenstwa.html) [stan z 17.02.2013]; *Spotkanie ministrów obrony i spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego oraz Hiszpanii i Włoch*, „Tygodnik BBN”, nr 112, 15–21 listopada 2012, s. 4.

<sup>36</sup> *Program polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej*, lipiec 2012 – czerwiec 2013, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, czerwiec 2012, <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/2012-2013-polish> [15.02.2013].

duży. Zbieżnymi z NATO celami agencji są m.in. udoskonalanie transportu powietrznego, urządzeń zwalczających improwizowane ładunki wybuchowe (C-IED) oraz zdolności w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej (CBRN). Są też już i konkretne efekty współpracy w wybranych dziedzinach. W celu rozwiązania problemów z wzajemną dostępnością helikopterów organizacje zdecydowały się na harmonizację prac z państwami członkowskimi poprzez tworzenie dodatkowych zdolności w dziedzinie transportu powietrznego na potrzeby przyszłych misji. W ramach wielonarodowego projektu prowadzonego w NATO przez Republikę Czeską udało się podnieść zdolność do działania w trudnych warunkach terenowych załogom helikopterów typu Mi, w ramach taktycznych kursów szkoleniowych organizowanych przez EDA z udziałem ekspertów z Połączonego Centrum Kompetencyjnego Sił Powietrznych NATO (JAPCC/NATO), jako uzupełnieniem Zespołu Zadaniowego NATO ds. Helikopterów HIP<sup>37</sup>.

Jeśli wystarczy politycznej determinacji, utrzymanie odpowiedniego poziomu sił zbrojnych, dzięki zrównoważeniu wydatków poprzez łączenie i wymianę zasobów, okaże się możliwe, a rozwój zdolności obronnych państw UE zostanie przyspieszony.

\* \* \*

Choć za utrzymanie zdolności obronnych nadal odpowiadają poszczególne państwa, to wobec rosnących kosztów produkcji zbrojeniowej i malejących budżetów wiele z tych zdolności sojusznicy mogą nabyć, tylko kooperując ze sobą. Szybka i skoordynowana odpowiedź na pojawiające się zagrożenia i sytuacje kryzysowe wymaga wspólnego planowania operacji, wspólnego dowództwa oraz wspólnych sił. Dlatego bardziej komplementarna współpraca na poziomie zarówno politycznym, operacyjnym, jak i budowy zdolności obronnych między UE a NATO jest kluczowym i koniecznym elementem. Inicjatywa P & S pojawiła się jako praktyczna odpowiedź UE na ograniczenia budżetowe państw członkowskich, podobnie jak Smart Defence w NATO, ale jej znaczenie jest szersze. UE jako część wspólnoty transatlantyckiej powinna ściśle i efektywnie współpracować w tych obszarach z NATO, w których zdolności obu uzupełniają się. Jeśli zamiast rywalizacji między organizacjami pojawi się synergia i stanie się ona regułą, a nie wyjątkiem, skuteczne zapobieganie na czas wielu zagrożeń, budowa elastycznej, zdecydowanej i wiarygodnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i wzmocnienie europejskiego filaru NATO staną się w końcu realne.

---

<sup>37</sup> H. Laasme, *NATO i Europejska Agencja Obrony – gra o sumie niezerowej*, „NATO Review”, 2010, <http://www.nato.int/docu/review/2010/Lisbon-Summit/NATO-EDA/PL/index.htm> [stan z 17.02.2013].

## **UE–NATO: koncepcja Pooling & Sharing w kontekście aktualnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa**

### **Streszczenie**

Międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa od ostatniej dekady podlega wyjątkowo dynamicznym i głębokim zmianom. Współczesne, nowe zagrożenia są bardziej zróżnicowane i nieprzewidywalne. Ich zwalczanie wymaga efektywnej kooperacji organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, które borykają się jednak z wieloma problemami. W czasie radykalnych cięć budżetowych kwestia finansowania obrony staje się ogromnym wyzwaniem dla państw UE, posiadających braki w potencjale militarnym. Szansą na wzmocnienie współpracy wojskowej staje się udostępnianie zdolności, racjonalne zarządzanie zasobami oraz efektywne wykorzystywanie środków na obronność. Są to składowe koncepcji Pooling & Sharing, która podobnie jak jej odpowiednik w NATO, Smart Defence, pojawiła się jako bezpośrednia odpowiedź na kryzys, ale jej znaczenie będzie stale rosło w przyszłości, również w czasie koniunktury.

Celem artykułu jest analiza współpracy UE i NATO na poziomie politycznym i operacyjnym oraz podstawowych problemów ujawniających się we wzajemnych relacjach. W kontekście aktualnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa wydajny i spójny rozwój wzajemnych zdolności przy unikaniu dublowania struktur i działań jest konieczny do kompleksowego i wiarygodnego podejścia do wspólnej obrony i wzmocnienia więzi transatlantyckich.

**Słowa kluczowe:** NATO, Pooling & Sharing, UE, bezpieczeństwo europejskie.

## **EU–NATO: Pooling & Sharing Concept in the Context of Current Challenges and Threats to Security**

### **Summary**

The international security environment from the last decade is reporting exceptionally dynamic and profound changes. Contemporary new threats are more diversified and unpredictable. Fighting them requires effective cooperation of the organizations responsible for the security, which are contending with many problems.

During radical budget cuts the issue of financing of the defence is becoming a huge challenge for the states of EU, having gaps in the military strength. Opportunity to strengthen military cooperation becomes a sharing capabilities, the rational management of resources and the efficient use of defense resources. These are the components of the concept of Pooling & Sharing, which similarly to her equivalent in the NATO, Smart Defence, has emerged as a direct response to the crisis, but its importance will continue to grow in the future, also during the good economic situation.

The aim of the article is to analyze the cooperation between the EU and NATO at the political and operational level and revealing the underlying problems in the relationship. In the context of current challenges and threats to the security the efficient and consistent development of mutual capabilities while avoiding duplication of structures and activities is necessary for a comprehensive and credible approach to the common defense and strengthening transatlantic ties.

**Keywords:** Nato, Pooling & Sharing, Eu, European security.