

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MARCIN TERLIKOWSKI, MAREK MADEJ
doi 10.7366/2300265420172303

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY: PESCO I EDF, CZYLI WRESZCIE PRZEŁOM?

W 2017 r. tempo rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) wyznaczyły dwie decyzje, często określane przez polityków z państw członkowskich i instytucje unijne jako przełomowe. Pierwszą było zawiązanie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO), a drugą uruchomienie Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund* – EDF). Ich podjęcie na tle kilkuletniego zastoju w WPBiO istotnie jawi się jako zdecydowany krok w kierunku wzmocnienia kompetencji UE w obronności, choć jest jasne, że na ich owoce przyjdzie poczekać przynajmniej kilka lat. Aktywność operacyjna Unii w 2017 r. oraz reformy będące rezultatem wdrożenia Europejskiej Strategii Globalnej (*A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* – EGS) pozostawały wyraźnie w cieniu decyzji o PESCO i EDF, podobnie jak nabierająca tempa współpraca z NATO.

UWARUNKOWANIA

W 2017 r. rozwój WPBiO był silnie uwarunkowany stanem i percepcją relacji transatlantyckich. Relacje te, ich charakter i kondycja, silnie wpływały na przebieg debat o europejskiej obronności w zasadzie od czasu narodzin WPBiO, choćby wówczas, gdy napięcia między UE a USA wokół interwencji w Iraku z 2003 r. dały impuls do opracowania pierwszej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Objęcie władzy przez Donalda Trumpa oznaczało zaś, że jego kontrowersyjne wypowiedzi z okresu kampanii, zwłaszcza dotyczące użyteczności NATO dla USA i nierównomiernego rozkładu obciążeń w Sojuszu, mogą stać się głównym wyznacznikiem amerykańskiej polityki obronnej. Wizyta wiceprezydenta Mike'a Pence'a w Europie w lutym nie uspokoiła europejskich sojuszników USA. Wprawdzie w wystąpieniu na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa potwierdził on wagę relacji transatlantyckich dla USA, lecz jednocześnie stanowczo wypowiedział się o konieczności radykalnego i szybkiego zwiększenia wydatków obronnych przez europejskie kraje NATO oraz wyraził oczekiwanie zwiększenia roli Sojuszu w walce z tzw. Państwem Islamskim (ISIS)¹. Sam prezydent Trump jeszcze ostrzej skrytykował wysokość wydatków obronnych sojuszników na brukselskim spotkaniu głów państw i szefów

¹ Tekst przemówienia z dnia 18 lutego 2017 r. dostępny na: <https://www.whitehouse.gov> (data dostępu tu i dalej 26.03.2018).

rządów krajów NATO w maju, nie potwierdzając przy tym jednoznacznie zobowiązań do kolektywnej obrony wypływających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, mimo że w Europie tego powszechnie oczekiwano. I choć jednocześnie podtrzymał decyzję swojego poprzednika o wzmocnieniu wojskowej obecności USA w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (rozmiszczenie brygady pancernej w ramach *European Reassurance Initiative*), to część państw UE – m.in. Francja, Niemcy, Włochy, Belgia – oraz instytucje unijne silniej niż dotąd podkreślały potrzebę głębokiej reformy WPBiO, wskazując na niepewną przyszłość amerykańskiego zaangażowania w bezpieczeństwo Europy.

Paliwo dla podtrzymywania tej retoryki dało zwycięstwo Emmanuela Macrona w wyborach prezydenckich we Francji w maju oraz rozwijająca się debata przed wrześnieowymi wyborami parlamentarnymi w Niemczech. Macron wygrał z populistyczną kandydatką Marine Le Pen przede wszystkim hasłami zacieśnienia integracji w UE, także obronnej, a po objęciu urzędu zaczął forsować szereg ambitnych pomysłów zmian w Unii, mających też dowieść przywódczej roli Francji². Także kanclerz Merkel, reagując na wzrost poparcia dla konkurencyjnej SPD m.in. przejściem części jej postulatów, opowiadała się za ambitną reformą WPBiO (zgodnie z niemiecką koncepcją budowy unii bezpieczeństwa i obrony, przedstawioną w białej księdze z 2016 r.³). Wewnętrzne uwarunkowania podejścia Francji i Niemiec do WPBiO były kluczowe, zważywszy, że to od ich porozumienia zależał w głównej mierze kształt ewentualnych nowych inicjatyw. W rezultacie na francusko-niemieckim szczycie 13 lipca oba kraje zgodziły się ostatecznie na wspólną wizję najważniejszej z nich – PESCO (zob. dalej), zapowiadając równocześnie zacieśnienie współpracy dwustronnej w sferze bezpieczeństwa, w tym przemysłowo-obronnej (m.in. rozwój projektów czołgu nowej generacji, europejskiego drona, morskiego samolotu patrolowego oraz – najbardziej ambitny i dalekosiężny – program europejskiego myśliwca następnej generacji)⁴.

Reforma WPBiO miała silne poparcie także wśród kilku innych państw członkowskich: Włoch, Belgii, Hiszpanii, Holandii oraz samych instytucji brukselskich. Podobnie jak rok wcześniej, wobec spodziewanego brexitu (29 marca Wielka Brytania formalnie uruchomiła procedurę z art. 50 TUE), rosnących podziałów politycznych w UE i coraz częściej stawianych pytań o przyszłość integracji, zarówno Unia jako całość, jak i większość państw członkowskich potrzebowały sukcesu, którego istotę można byłoby łatwo przedstawić obywatelom i tym samym zacząć odbudowę poparcia dla całego projektu integracji europejskiej. Bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę społeczną uznawano w tym kontekście za najbardziej atrakcyjny obszar. W 2017 r. dodatkowym czynnikiem wpływającym na te kalkulacje stało się rosnące – i powszechne, przynajmniej w Europie Zachodniej – postrzega-

² Zob. L. Jurczyszyn, „Koncepcja polityki europejskiej Emmanuela Macrona”, *Biuletyn PISM*, nr 39 (1481), 21 kwietnia 2017 r.

³ Por. *Rocznik Strategiczny 2016/17*.

⁴ Oprócz tego m.in. Niemcy zdecydowały się na wsparcie operacji Francji i UE w Sahelu (ale wyłącznie logistyczne i szkoleniowe). Zob. *Conseil franco-allemand de défense et de sécurité*, 13 lipca 2017 r., <http://www.elysee.fr>.

nie USA pod przywództwem Trumpa jako partnera coraz bardziej dystansującego się od Europy, a może wręcz jej rywala, o czym świadczyć mogło choćby zawieszenie negocjacji o umowie handlowej TTIP czy wypowiedzenie porozumienia klimatycznego z Paryża. Budowa autonomii strategicznej Europy dzięki ambitnym decyzjom o pogłębieniu współpracy w WPBiO została zatem uznana za właściwą odpowiedź na zachodzącą redefinicję relacji transatlantycznych. Mogła bowiem budzić powszechne poparcie dla UE i sił politycznych opowiadających się za dalszą integracją.

Tymczasem w wymiarze praktycznym barierą dla ambitnych reform WPBiO, zwłaszcza w dziedzinie zdolności wojskowych, pozostawały – tak samo jak w latach ubiegłych – niskie wydatki obronne członków UE, niesatysfakcjonujące owoce regionalnych struktur współpracy obronnej (NORDEFECO, Grupa Wyszehradzka, tandem brytyjsko-francuski), ogólna niechęć wielu państw UE do pozazuropejskiego zaangażowania operacyjnego, ale u części z nich też generalnie do pogłębiania integracji obronnej w Unii, zważywszy na postawę Waszyngtonu i konieczność budowy zdolności wojskowych w ramach NATO.

Według danych szacunkowych, w 2017 r. (podobnie jak rok wcześniej) wydatki obronne wzrosły najmocniej w państwach o małym potencjale sił zbrojnych: Rumunii (o prawie 50%), Bułgarii (ok. 25%), na Litwie i Łotwie (ok. 22%). Wydatki Niemiec wzrosły o ok. 4%, Włoch o ok. 1,7%, Francji o ok. 1,4%. Z dużych krajów największy, bo ok. 17-procentowy wzrost odnotowała Hiszpania⁵. Co więcej, przyjęta na specjalnym spotkaniu NATO decyzja o opracowaniu narodowych planów osiągnięcia poziomu 2% PKB przeznaczonych na obronność do 2024 r. nie pozwala oczekiwać spektakularnych wzrostów – większość krajów chce zwiększać wydatki stopniowo, a jednocześnie wykorzystać fakt zaangażowania operacyjnego oraz inwestowania w nowe zdolności wojskowe do relatywizacji oceny ich wkładu w sojusznicze bezpieczeństwo, tak aby nie opierał się on wyłącznie na kryterium budżetowym.

W 2017 r. wyraźny był także marazm regionalnych struktur współpracy obronnej. Grupa Wyszehradzka skoncentrowała się na uzyskaniu praktycznego wsparcia dla inicjatyw podejmowanych w NATO, zwłaszcza obecności wojskowej na wschodniej flance⁶. Miarą aktualnego poziomu ambicji NORDEFECO było porozumienie o wspólnym zakupie zunifikowanego umundurowania i podstawowego ekwipunku dla fińskich, szwedzkich, norweskich i duńskich żołnierzy⁷. Niemniej w NORDEFECO pogłębiano też współpracę w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, edukacji, szkoleń i ćwiczeń. Tandem brytyjsko-francuski również koncentrował się na współpracy praktycznej (m.in. wspólne patrole morskie, wzajemne wsparcie logi-

⁵ Dane Sojuszu Północnoatlantycznego. Dane Europejskiej Agencji Obrony (EDA) w chwili złożenia artykułu do druku były dostępne do 2016 r. włącznie. Zob. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, 27 czerwca 2017 r., www.nato.int.

⁶ Zob. komunikat ministrów obrony V4 ze spotkania w Niepołomicach, 2 lutego 2017 r., <http://www.visegradgroup.eu>.

⁷ G. O'Dwyer, „Landmark agreement on combat uniform procurement deepens Nordic collaboration”, *Defense News*, 8 grudnia 2017 r.

styczne dla operacji) i kontynuacji prac przemysłowych, głównie nad uderzeniowym bezzałogowcem. Utrzymywała się także niechęć do operacyjnego zaangażowania w misje i operacje, nie tylko w ramach UE: pomimo rosnących nacisków USA jedynie pięć krajów w 2017 r. prowadziło działania bojowe przeciw ISIS (Wielka Brytania, Francja, Dania i Holandia), a majowej decyzji o formalnym przyłączeniu się NATO – jako organizacji – do koalicji zwalczającej ugrupowanie towarzyszyły zastrzeżenia, że nie zobowiązuje to członków do zwiększania zaangażowania narodowego.

W takich warunkach większość członków UE nie wykazywała dużego zainteresowania pogłębianiem WPBiO. Decyzje z 2016 r. o konieczności zapewnienia inkluzyjności i elastyczności PESCO w zasadzie przesądziły, że mechanizm ten nie będzie rdzeniem obronnym UE⁸. Dlatego do debaty o PESCO i EDF wiele rządów podchodziło z założeniem, że biorąc w niej udział, mogą odnieść pewne korzyści praktyczne (płynące z przyszłej współpracy w rozwoju nowych zdolności wojskowych), natomiast pozostając na marginesie dyskusji, ryzykują straty polityczne na skutek lokowania się poza „jądrem” integracji w UE. Na tym tle wyróżniało się stanowisko Polski, najbardziej sceptycznej w sprawie reform WPBiO i podkreślającej możliwe zagrożenia dla NATO. Polska wskazywała zwłaszcza, że ustanowienie unijnych procesów rozwoju zdolności wojskowych, w tym PESCO, może podważyć procesy adaptacyjne toczące się w NATO, szczególnie w kontekście zagrożenia rosyjskiego.

PESCO: JEDNOŚĆ KOSZTEM DUCHA TRAKTATU

Pomimo powszechnego pod koniec 2016 r. oczekiwania, że w ciągu następnych 12 miesięcy dojdzie do szybkiego zawiązania mechanizmu PESCO, proces ten przebiegał powoli. Głównymi tego powodami były rozbieżności co do poziomu ambicji PESCO, słabe rozumienie konsekwencji uruchomienia tego mechanizmu oraz niezmienna niechęć rządów do pochopnego zaciągania nowych zobowiązań we wrażliwej przeciw dziedzinie obronności. Dodatkową trudnością okazało się wypracowanie zasad powiązania PESCO z pozostałymi elementami reformy WPBiO – zwłaszcza corocznym przeglądem obronnym (*Coordinated Annual Review on Defence* – CARD) oraz Europejskim Funduszem Obronnym (EDF).

Wyzwaniem było ustalenie czterech głównych kwestii: kryteriów pozwalających na przystąpienie do PESCO; konkretnych zobowiązań państw w dziedzinie polityki obronnej; listy wspólnych projektów rozwoju zdolności wojskowych oraz sposobu zarządzania PESCO na poziomie politycznym i administracyjnym. Konieczność doprecyzowania wszystkich tych aspektów wynikała z bardzo generalnych przepisów Traktatu o UE, który pozostawia swobodę interpretacji ogólnie zarysowanych zasad i celów PESCO w pięciu obszarach: finansowania sił zbrojnych; współpracy w planowaniu obronnym; użycia sił w operacjach; rozwoju zdolności wojskowych pod kątem potrzeb WPBiO; wspólnych programów zbrojeniowych (art. 2 Protokołu 10

⁸ Por. *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 60–61.

do TUE). Traktat jednocześnie podkreśla, że PESCO jest mechanizmem przeznaczonym dla państw, których zdolności wojskowe spełniają „wyższe kryteria” i które są gotowe do udziału „w najbardziej wymagających misjach” (art. 42). Odłożenie dyskusji o PESCO na niemal 10 lat (od przyjęcia traktatu lizbońskiego w 2007 r.) spowodowało, że w UE nie istniała spójna i całościowa koncepcja co do tego, jakie działania miałyby być podejmowane w ramach tego mechanizmu współpracy poza realizacją wspólnych projektów rozwoju zdolności (niewymagających przecież specjalnych ram traktatowych).

Najtrudniejsze okazało się pogodzenie w praktyce dwóch podstawowych zasad PESCO, wypracowanych jeszcze w 2016 r. i potwierdzonych przez Radę UE⁹: inkluzywności, czyli otwartości dla wszystkich zainteresowanych państw, oraz wysokiego poziomu ambicji, rozumianego jako konieczność zobowiązania się uczestników do rozwinięcia nowych zdolności. Kompromisu w tej sprawie długo nie mogli osiągnąć główni promotorzy inicjatywy: z jednej strony Francja, wspierana w dużym stopniu przez Włochy i Hiszpanię, a z drugiej Niemcy. Ta pierwsza oczekiwała ustalenia ostrych kryteriów przystąpienia do PESCO i daleko idących zobowiązań państw, licząc, że umożliwi to szybkie stworzenie nowych zdolności wojskowych, użytecznych w bardziej wymagających misjach. Takie podejście wynikało z dążenia Francji do uzyskania wsparcia w jej znacznym zaangażowaniu operacyjnym poza granicami kraju, zwłaszcza w Afryce. Z kolei dla Niemiec, raczej niechętnych rozwijaniu nowych zdolności bojowych oraz operacji, PESCO miała być przede wszystkim narzędziem do utrzymania dynamiki europejskiego projektu integracyjnego i sposobem na stopniowe zacieśnianie współpracy obronnej w Europie bez powodowania nowych podziałów politycznych.

Najlepszą ilustracją wagi problemu był fakt, że Rada UE 6 marca zaprosiła państwa członkowskie, ESDZ oraz agencję EDA do wypracowania „wspólnego rozumienia” zobowiązań, celów i kryteriów związanych z udziałem w PESCO¹⁰. Przyjęta z okazji 60. rocznicy traktatów rzymskich deklaracja Rady Europejskiej z 25 marca także nie zapowiadała przełomu w obronności europejskiej, choć jeszcze kilka miesięcy wcześniej sugerowano, że byłaby dobrą okazją do uruchomienia PESCO. Rada UE 18 maja ustaliła jedynie zręby zarządzania mechanizmem – miały się one opierać na Radzie i jej ciałach pomocniczych w składzie wszystkich państw członkowskich po to, aby zapewnić przejrzystość współpracy; jednocześnie prawo głosu o kwestiach dotyczących PESCO zachowywaliby tylko jej uczestnicy¹¹.

Do uruchomienia PESCO zachęcały instytucje UE. Na konferencji w Pradze 9 czerwca przewodniczący KE Jean-Claude Juncker wezwał do niezwłocznego za-

⁹ Ibidem.

¹⁰ W tym celu ESDZ wysłała do państw członkowskich kwestionariusz z wieloma pytaniami, dotyczącymi zakresu współpracy w PESCO. Zob. Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, Rada do spraw Zagranicznych, 6 marca 2017 r. W tej samej sprawie wypowiedział się też Parlament Europejski, zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez traktat z Lizbony, <http://www.europarl.europa.eu>.

¹¹ Zob. Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE, Rada do spraw Zagranicznych, 18 maja 2017 r.

wiązania mechanizmu, określając go jako „spiącą królową traktatu lizbońskiego”¹². Próbuąc wysłać pozytywny sygnał, Rada Europejska 23 czerwca zdecydowała – po raz pierwszy oficjalnie i na najwyższym szczeblu – że należy uruchomić PESCO celem wzmocnienia europejskiej obronności. Otworzyła tym samym formalnie drogę do zawiązania tego mechanizmu współpracy, wyznaczając zarazem zaledwie trzy-miesięczny termin na sfinalizowanie jego kształtu. Wkrótce doszło do francusko-niemieckiego kompromisu w sprawie PESCO, który został przypieczętowany na dwustronnym szczycie 13 lipca (zob. wyżej). Jego istotą było uznanie, że kryteria przystąpienia do PESCO nie zostaną skonkretyzowane (np. jako określony poziom wydatków na nowe uzbrojenie albo liczba żołnierzy gotowych do udziału w operacjach), ale będą one polegać na długoterminowym zobowiązaniu rządów do podejmowania określonych działań w zakresie transformacji i modernizacji technicznej ich sił zbrojnych, wchodzenia we współpracę obronną oraz udziału w operacjach UE. Mechanizm PESCO został w ten sposób otwarty dla każdego państwa, które wyraziłoby wolę wzmacniania swoich zdolności obronnych i rozwijania współpracy z partnerami, niezależnie od faktycznej wielkości i jakości jego sił zbrojnych¹³.

Dzięki temu 20 lipca Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy zaprezentowały przesłany Wysokiemu Przedstawicielowi UE do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa wspólny dokument proponujący szczegółową listę zobowiązań państw członkowskich w pięciu kategoriach przewidzianych przez traktat¹⁴. Wobec braku kontrproponycji na zbliżonym poziomie szczegółowości stał się on bazą do dalszego procesu konsultacji, który zajął całą jesień. Jego celem było opracowanie wymaganej traktatem notyfikacji grupy państw członkowskich UE o woli zawiązania PESCO (w trybie art. 46 TUE). Przez trzy miesiące większość państw starała się ograniczyć zapisy, które mogłyby prowadzić do daleko idących zobowiązań, zwłaszcza w zakresie tworzenia nowych zdolności wojskowych czy udziału w operacjach. Polska ponownie podkreślała prymat NATO jako jedyne gwaranta europejskiego bezpieczeństwa i wskazywała na duże zagrożenia dla Sojuszu, jeśli PESCO stanie się konkurencją dla sojuszniczych inicjatyw i planów rozwoju zdolności obronnych¹⁵. Jednocześnie praktyczna współpraca UE i NATO rozwijała się relatywnie dobrze (zwłaszcza w odniesieniu do prac koncepcyjnych dotyczących rozumienia zagrożeń hybrydowych, w tym w cyberprzestrzeni), aczkolwiek głównie na poziomie technicznym, o czym świadczył opublikowany jeszcze w czerwcu wspólny przegląd wdrażania listy 40 konkretnych działań na rzecz zacieśniania kooperacji, przyjętej w grudniu 2016 r.¹⁶

Proces negocjacji ostatecznie zaowocował zgłoszeniem do Rady UE notyfikacji o woli zawiązania PESCO 13 listopada. Podpisały ją 23 państwa – wszystkie

¹² Tekst wystąpienia: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.

¹³ A. Billon-Galland, M. Quenez, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, Policy Brief, 9 października 2017 r., <https://www.europeanleadershipnetwork.org>.

¹⁴ Oficjalnie poparły go też Belgia, Holandia, Czechy i Finlandia. Dokument w prywatnym archiwum współautora artykułu.

¹⁵ Zob. *Wizyta ministra A. Macierewicza w USA*, komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej RP, 22 września 2017 r., www.mon.gov.pl.

¹⁶ *Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14.06.17, www.consilium.europa.eu.

oprócz opuszczającej UE Wielkiej Brytanii, pozostającej poza WPBiO Danii, prowadzącej politykę neutralności Malty oraz Portugalii i Irlandii, które musiały przeprowadzić konsultacje parlamentarne, zanim ich rząd mógł wyrazić wolę przystąpienia do PESCO. Formalne uruchomienie mechanizmu (już z Portugalią i Irlandią, a więc w składzie 25 państw), w wyniku głosowania kwalifikowaną większością przez Radę UE, nastąpiło 11 grudnia.

Przyjęte ramy PESCO niemal w całości pokrywały się z propozycją czwórki państw z 20 lipca. Kryterium przystąpienia stało się więc wyrażenie woli do zaciągnięcia ponad 20 zobowiązań w zakresie transformacji i modernizacji ich sił zbrojnych oraz współpracy wojskowej, przedstawienia indywidualnego planu ich wdrażania oraz poddania się dorocznej ocenie stopnia jego realizacji. Większość zobowiązań pozostała ogólnikowa, np. dotyczące regularnego zwiększania wydatków obronnych, w tym – w średnim terminie – wydatków na nowe uzbrojenie, tak aby osiągnęły poziom 20% ogólnego budżetu obronnego, oraz na prace badawcze w dziedzinie nowych technologii obronnych do 2%; intensyfikacji współpracy w zakresie cyberobrony; przyspieszenia narodowych procedur decyzyjnych o użyciu sił zbrojnych w operacjach; uczestnictwa w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym zdolności wojskowych, prowadzonym w ramach PESCO; udziału w systemie grup bojowych UE; poszerzania wspólnego budżetu dla operacji wojskowych UE; preferowania współpracy europejskiej w zakupach uzbrojenia. Wśród zobowiązań znalazły się też takie, które połączyły PESCO z EDF i przeglądem CARD (jesienią uruchomiono jego pierwszy, próbny cykl). Państwa zadeklarowały, że będą angażowały się w przegląd (który jest dobrowolny, nie narzuca więc konieczności np. ujawniania długoterminowych planów zakupów uzbrojenia), brały jego wnioski pod uwagę przy rozwoju zdolności wojskowych, a także że „intensywnie” włączą się w EDF przy pozyskiwaniu nowych zdolności wojskowych dzięki PESCO¹⁷.

Takie kryteria oznaczały, że kształt PESCO będzie odbiegał daleko od pierwotnej koncepcji wyrażonej w traktacie. Bez wątpienia wyższych – jak chce traktat – kryteriów dotyczących obronności i gotowości udziału w misjach nie może spełniać 25 z 28 państw UE. PESCO ustanowiono więc raczej jako kolejną płaszczyznę współpracy w ramach WPBiO, swoistą „inicjatywę gandawską plus”, różniącą się od oryginału¹⁸ wyższą rangą polityczną, ściślejszymi ramami prawnymi oraz zobowiązaniem państw do poddawania się regularnemu przeglądowi realizacji przyjętych planów. Jest to niewątpliwie sukces, podobnie jak fakt zachowania jedności WPBiO – nie doszło przecież do powstania Unii dwóch prędkości w wymiarze obronnym. Jednocześnie jednak oznaczało to, że szybki postęp we współpracy obronnej w UE trudno uznać za pewnik.

Uruchamiając PESCO, zaproponowano też pierwszą grupę 17 wspólnych projektów rozwoju zdolności wojskowych. Objęła ona jednak głównie „miękkie” projekty: odnoszące się do wspólnych szkoleń, wymiany wiedzy i informacji, choć część z nich zakłada też opracowanie nowych technologii, a nawet systemów uzbrojenia.

¹⁷ M. Terlikowski, „PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE”, *Biuletyn PISM*, nr 112 (1554), 17 listopada 2017 r.

¹⁸ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 255.

Niemniej wiele z tych projektów dyskutowano już wcześniej, czasem w innych kontekstach i ramach organizacyjnych (Europejskie Dowództwo Medyczne, projekt radiostacji ESSOR), co ogranicza ich nowatorstwo.

Tabela 1
Pierwsze projekty w ramach PESCO

Nazwa projektu	Cel/przedmiot współpracy	Kraj wiodący
Europejskie Dowództwo Medyczne	budowa wspólnych zdolności w zakresie wsparcia medycznego, w tym m.in. wielonarodowej jednostki medycznej „szybkiego reagowania”, zdolnej do działań ekspedycyjnych	Niemcy
Europejskie Radio Programowalne (ESSOR)	rozwój technologii dla nowej generacji wojskowych radiostacji cyfrowych, w tym ich standaryzacja i budowa interoperacyjności	Francja
Sieć węzłów logistycznych w Europie	ułatwienie realizacji wojskowych zadań transportowych i logistycznych w Europie dzięki nowym mechanizmom współpracy transgranicznej, wspólnym standardom i procedurom	Niemcy
Wojskowa Mobilność	zwiększenie szybkości i łatwości przemieszczania się jednostek wojskowych pomiędzy krajami UE m.in. dzięki ograniczeniu barier prawnych i formalnych dla transportów wojskowych oraz analizie infrastruktury transportowej i nowym inwestycjom w infrastrukturę	Holandia
Centrum Kompetencyjne UE dla Misji Szkoleniowych	ujednoczenie i zwiększenie umiejętności oraz dostępności kadry instruktorów wojskowych na potrzeby misji szkoleniowych UE	Niemcy
Centrum Certyfikacji Szkoleń dla Europejskich Sił Zbrojnych	przewodzenie wielonarodowych ćwiczeń z zakresu dowodzenia i kontroli w operacjach WPBiO opartych na określonych scenariuszach i z zaangażowaniem aktorów cywilnych	Włochy
EOF (<i>Energy Operational Function</i>)	rozwój nowych źródeł zasilania w energię elektryczną dla baz w operacjach ekspedycyjnych; włączenie kwestii dostępu do energii w procesy planowania operacji, wsparcia logistycznego itp.	Francja
Pakiet zdolności wojskowych do reagowania na katastrofy naturalne	zbudowanie wielonarodowego pakietu sił wojskowych, zdolnego do działania na wypadek katastrof naturalnych, technicznych oraz pandemii, w ramach misji UE oraz innych organizacji; w tym utworzenie centrum szkoleniowego i specjalnego mobilnego dowództwa	Włochy

Tabela 1 – cd.

Nazwa projektu	Cel/Przedmiot współpracy	Kraj wiodący
Morskie Autonomiczne i Półautonomiczne Systemy Przeciwminowe (MAS MCM)	rozwój technologii autonomicznych i półautonomicznych przeciwminowych systemów morskich, w tym podwodnych i powietrznych	Belgia
Ochrona i nadzór nad portami i akwenami morskimi (HARMSPRO)	rozwój zdolności nadzoru i ochrony obszarów morskich od portów do wód przybrzeżnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi oraz morskich obiektów infrastrukturalnych, w tym opracowanie zintegrowanej sieci czujników, platform i oprogramowania	Włochy
Rozwój systemów nadzoru sytuacji na morzu	integracja lądowych, morskich i powietrznych systemów nadzoru w celu zwiększenia świadomości sytuacyjnej w zakresie aktywności na morzu	Grecja
Platforma wymiany informacji o zagrożeniach w cyberprzestrzeni	utworzenie specjalnej platformy elektronicznej umożliwiającej wymianę informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach w cyberprzestrzeni	Grecja
Zespoły szybkiego reagowania i wzajemnego wsparcia w zakresie cyberbezpieczeństwa	utworzenie przez państwa członkowskie specjalnych zespołów do szkoleń, analizy i przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni w celu szybkiego i wspólnego reagowania na cyberataki	Litwa
System strategicznego dowodzenia i kierowania dla misji i operacji WPBiO	rozwiniecie i integracja systemów wymiany informacji oraz elektronicznych narzędzi na strategicznym poziomie dowodzenia i kierowania misjami i operacjami UE	Hiszpania
Opancerzony Pojazd Bojowy Piechoty/ Amfibijny Pojazd Bojowy/Lekki Pojazd Opancerzony	opracowanie na podstawie wspólnej platformy prototypu nowego wielozadaniowego (np. rozpoznanie, wsparcie medyczne, działania bojowe) pojazdu opancerzonego	Włochy
Pośrednie wsparcie ogniowe (EuroArtillery)	rozwój i zakup mobilnej platformy artyleryjskiej, pozwalającej na atakowanie celów poza zasięgiem obserwacji wizualnej z użyciem różnego rodzaju amunicji	Słowacja
Korpus reagowania kryzysowego dla operacji EUFOR (EUFOR CROC)	zbudowanie spójnego i reprezentującego szerokie spektrum zdolności wojskowych katalogu jednostek, zgłoszonych przez państwa jako dostępne i przygotowane do wzięcia udziału w operacjach bojowych UE (EUFOR)	Niemcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Permanent Structured Cooperation (PESCO) First Collaborative PESCO Projects – Overview*, 11 grudnia 2017 r., <http://www.consilium.europa.eu/>.

EDF: KOMISJA „WCHODZI W OBRONNOŚĆ”

Debata o uruchomieniu Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF), zapowiedzianego przez KE w roku poprzednim, budziła znacznie mniejsze emocje i zainteresowanie niż dyskusje o PESCO. Z jednej strony było to zrozumiałe, na rezultaty EDF bowiem przyjdzie poczekać prawdopodobnie dłużej niż na rezultaty PESCO. Z drugiej strony uruchomienie EDF oznacza, że KE po raz pierwszy w historii staje się dodatkowym aktorem, oddziałującym – acz pośrednio, gdyż przez politykę przemysłową – na politykę obronną członków.

Zgodnie z komunikatem KE z 7 czerwca EDF będzie się składał z dwóch filarów („okien”, jak chce KE). Pierwszy obejmuje badania naukowe w zakresie nowych, innowacyjnych technologii obronnych (*Research and Technology*, R&T). W jego ramach przyznawane będą granty UE na projekty badawcze, proponowane przez międzynarodowe konsorcja z firmami obronnymi i instytucjami naukowymi w składzie. Udzielanie grantów będzie się odbywało na zasadach analogicznych do tych, na podstawie których funkcjonują w UE od lat programy ramowe (np. aktualny Horyzont 2020) – środki unijne mogą pokrywać nawet do 100% kosztów projektów. Drugi filar („okno”) Funduszu będzie obejmował prace badawczo-rozwojowe (*Research and Development*, R&D), a więc opracowywanie nowych technologii i ich praktyczne wykorzystanie w użytecznych prototypach. W przypadku tego filaru dofinansowanie z budżetu UE może wynieść do 20% kosztów, a 30% w przypadku projektów prowadzonych w ramach PESCO. W ten sposób powiązано EDF z PESCO, zachęcając państwa do wpisywania wspólnych programów rozwoju zdolności wojskowych właśnie w ramy tej drugiej inicjatywy¹⁹.

Do końca obecnej perspektywy finansowej (2020 r.) w ramach pierwszego filaru uruchomiony zostanie program pilotażowy (*Preparatory Action on Defence Research*, PADR) z budżetem ok. 90 mln euro na trzy lata. Natomiast w ramach drugiego filaru ustanowiono Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (*European Defence Industry Development Programme*, EDIDP), z budżetem około 500 mln euro; KE oczekuje, że państwa członkowskie uzupełnią tę kwotę o 1,5 mld euro z własnych środków.

W nowej perspektywie finansowej (po 2021 r.) KE proponuje zastąpienie PADR pełnoprawnym funduszem, obecnie roboczo określanym jako Europejski Program Badań Obronnych (*European Defence Research Programme*). Jego budżet ma wynieść ok. 500 mln euro rocznie. Opracowany zostanie także program, który zastąpi EDIDP, a według propozycji KE jego budżet może wynieść nawet 5 mld euro rocznie, w tym do 1 mld euro współfinansowania z budżetu UE (resztę środków muszą wyasygnować państwa).

Program pilotażowy w zakresie R&T już funkcjonuje; KE ogłosiła w lecie pierwsze konkursy na granty dotyczące opracowania technologii pozwalających na wykorzystanie dronów, w tym także podwodnych, do monitorowania sytuacji na morzu; stworzenia nowej generacji systemów ochrony osobistej żołnierzy oraz progno-

¹⁹ M. Terlikowski, „Przyszłość europejskiej obronności”, witryna Przedstawicielstwa KE w Polsce, 21 grudnia 2017 r., https://ec.europa.eu/poland/news/171221_Terlikowski_PESCO_pl.

zowania rozwoju technologii obronnych²⁰. Program EDIDP będzie uruchomiony w 2018 r., na posiedzeniu 11 grudnia Rada UE zgodziła się bowiem na podstawowe zasady jego działania.

Skromny początkowy budżet EDF powoduje, że do 2021 r. jego wpływ na funkcjonowanie przemysłu obronnego w UE będzie ograniczony. EDA szacuje, że w 2016 r. wydatki wszystkich państw UE na działania z zakresu R&T wyniosły 2 mld euro, natomiast na R&D około 6,7 mld euro²¹. Tymczasem w ramach EDF dofinansowanie ze środków UE to obecnie odpowiednio 90 mln euro na projekty R&T oraz 500 mln euro na R&D. Po 2021 r. ekonomiczne znaczenie EDF powinno wzrosnąć, zwłaszcza w dziedzinie R&T, jeśli faktycznie osiągnie on planowany poziom 500 mln euro rocznie. Natomiast w zakresie R&D najistotniejsza będzie wola państw do wyasygnowania nowych środków na projekty – proponowany przez KE poziom 5 mld euro rocznie zostanie osiągnięty, tylko pod warunkiem przeznaczenia przez państwa na ten cel dodatkowych 4 mld euro (KE stawia bowiem do dyspozycji zaledwie 1 mld euro). Jeśli to nie nastąpi – lub państwa będą starały się „przejechać” środki z UE na dofinansowanie już prowadzonych projektów – to przyrosty wydatków na R&D w Unii będą niewielkie, zwłaszcza wobec odejścia Wielkiej Brytanii, samodzielnie wydającej na te cele ok. 3,7 mld euro w 2014 r.²²

Tabela 2
Budżet i filary EDF

	Okno R&T	Okno R&D
Do końca 2020 r.	90 mln euro na 3 lata, 100% kosztów pokryte z budżetu UE	2 mld euro na 3 lata, w tym do 500 mln współfinansowania z budżetu UE (30% dla projektów PESCO, 20% dla pozostałych) i 1,5 mld z budżetu państw biorących udział w projektach
Po 2021 r.	500 mln euro rocznie, 100% kosztów pokryte z budżetu UE	5 mld euro rocznie, w tym do 1 mld współfinansowania z budżetu UE (30% dla projektów PESCO, 20% dla pozostałych) i 4 mld z budżetu państw biorących udział w projektach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Factsheet Defence Fund, 7 czerwca 2017 r., <http://europa.eu/>.

Istotą uruchomienia EDF jest jednak upodmiotowienie KE jako aktora oddziałującego na przemysł obronny państw członkowskich, a więc pośrednio także na ich politykę obronną. W długim terminie priorytetowe obszary dofinansowania z budżetu UE będą określane w dialogu KE z państwami, zyska więc ona możliwość wywierania wpływu na planowanie obronne (rozwoju zdolności) państw członkowskich.

²⁰ <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-defence-research>.

²¹ Zob. *Defence Data 2006–2016*, EDA, grudzień 2017, s. 25, www.eda.europa.eu.

²² Zob. *National Defence Data 2013–2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States*, EDA, czerwiec 2016, s. 31, www.eda.europa.eu.

Znaczenie tego faktu trudno obecnie ocenić – będzie ono zależne od losu europejskiego projektu integracyjnego. Niemniej po raz pierwszy w historii UE instytucje wspólnotowe zyskują kompetencje dotyczące najbardziej wrażliwej sfery aktywności państw – ich obronności.

AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA – UE RUSZA W PIASKI MEZOPOTAMII

Niejako w cieniu przekształceń na płaszczyźnie strategicznej w ramach aktywności operacyjnej WPBiO zaszły zmiany mniejsze, ale też o potencjalnie istotnych konsekwencjach w przyszłości. Należą do nich: utworzenie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability* – MPCC), powołanie cywilnej misji doradczej EUAM w Iraku oraz modyfikacja mandatu operacji „Sophia” (EUNAVFOR MED) na Morzu Śródziemnym.

Utworzenie MPCC w czerwcu 2017 r. stanowiło jedno z następstw przyjęcia w 2016 r. EGS. Jej zadania to planowanie strategiczne i dowodzenie wojskowymi operacjami WPBiO bez (przynajmniej na razie) elementu wykonawczego, a więc misjami szkoleniowymi, takimi jak rozmieszczone w Mali czy Somalii. Aktualnie MPCC liczy ok. 30 osób i funkcjonuje w ramach Sztabu Wojskowego UE (*EU Military Staff* – EUMS; dyrektor generalny EUMS kieruje zarazem MPCC). Choć wobec takich rozmiarów i zadań można tę strukturę uznać jedynie za załączek dowództwa operacyjnego w UE (OHQ), o które przez wiele lat toczyły się spory, głównie na linii Wielka Brytania–Francja (dlatego też część ekspertów podkreśla, iż nieprzypadkowo do jej utworzenia dochodzi po decyzji o brexicie), to jednak MPCC rozszerza zdolności Unii w zakresie planowania i realizacji działań wojskowych. Dotąd takie ciało w zasadzie w WPBiO nie funkcjonowało²³ – i to mimo istnienia analogicznej do MPCC komórki (CPCC) w zakresie misji cywilnych. W rezultacie przy organizacji operacji UE musiała odwoływać się do zasobów NATO na bazie umowy Berlin+ (od pewnego jednak czasu *de facto* martwej) bądź też wykorzystywać zasoby narodowe pięciu członków, którzy takie udostępniili (Niemcy, Wielka Brytania, Grecja, Włochy, Francja). W efekcie trzeba było dostosowywać *ad hoc* do każdej misji prowadzące ją dowództwo, a dodatkowo w tym układzie dużą część planowania strategicznego realizował dowódca operacji w teatrze działań, co utrudniało koordynację z ośrodkiem politycznym w Brukseli (teraz oba centra planowania strategicznego będą w tym samym miejscu i zyskają charakter stały). Jeśli więc MPCC sprawdzi się w roli planisty i organizatora wojskowych misji szkoleniowych, to możliwe, że z czasem jej kompetencje zostaną rozszerzone na inne operacje wojskowe WPBiO. A wówczas mówienie o prawdziwie autonomicznej zdolności operacyjnej UE stanie się bardziej uprawnione²⁴.

²³ Namiastką tego było Centrum Operacyjne EU w ramach EUMS, aktywne w latach 2012–2016 i odpowiadające za koordynację trzech misji WPBiO w rejonie Rogu Afryki, a następnie także Sahelu (ale nie dowodzenie nimi). *CSDP Structure, Instruments, and Agencies*, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en.

²⁴ Por. T. Tardy, *MPCC: Toward an EU Military Command?*, EU ISS Issue Brief 2017, nr 17.

Także w czerwcu Rada UE zadeklarowała uruchomienie misji cywilnej w Iraku, w reakcji na prośbę rządu irackiego o wsparcie we wdrażaniu strategii reform sektora bezpieczeństwa i w konsekwencji wcześniejszych zapowiedzi włączenia się w proces stabilizacji kraju po pokonaniu ISIS, zrozumiących w świetle rangi strategicznej tego regionu, ale zaskakujących, zważywszy na unikanie dotąd przez Unię angażowania się za pośrednictwem WPBiO w tak zapalnych obszarach. Misja, niewielka (51 osób) i mająca charakter doradczo-szkoleniowy (zbliżony do rozmieszczonej na Ukrainie w 2014 r.), została, po ostatecznym ustanowieniu w październiku, rozmieszczona w Bagdadzie w listopadzie, z mandatem na rok. Jej podjęcie w takiej formule świadczy o chęci uniknięcia nadmiernej ingerencji w sprawę Iraku, ale też błędów popełnionych podczas prób jego stabilizowania po 2003 r., kiedy to wycofanie wojsk USA i pozostawienie swobody działania zdominowanemu przez szytów rządowi zaowocowało dyskryminacją sunnitów i starciami szybko-sunnickimi, tworzącymi warunki do szybkiego rozwoju ISIS. Zarazem jednak tak ograniczona misja może się przyczynić do zapobieżenia ponownemu powstaniu „próżni władzy” w północnym Iraku tylko jako element szerszych działań. Dlatego też jednym z jej zadań ma być zbadanie potrzeb i możliwości innych form zaangażowania UE w Iraku. To zaś wskazywałoby na nowy kierunek aktywności operacyjnej WPBiO, ostatnio skoncentrowanej przecież głównie na kontynencie afrykańskim, zwłaszcza w Sahelu²⁵.

Natomiast operację „Sophia”, obecnie największą misję wojskową WPBiO, zainicjowano w 2015 r. z myślą o walce z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalny przerzut migrantów do Europy drogą morską z terytorium Libii. Niestety, głównie z uwagi na brak legitymacji w postaci mandatu ONZ lub wniosku o wsparcie ze strony stabilnego rządu libijskiego (o taki wciąż w Libii trudno) operacja ta nigdy nie przeszła do zakładanej początkowo fazy działania na wodach terytorialnych Libii oraz jej wybrzeżu (czyli niszczenia infrastruktury przestępczej na terytorium tego państwa) i z konieczności aktywność uczestniczących w niej jednostek (zazwyczaj po ok. 5–6 okrętów i samolotów lub śmigłowców) ograniczała się do wód międzynarodowych²⁶. Utrudniało to skuteczne ujmowanie osób organizujących przerzut imigrantów i niszczenie ich sprzętu, a równocześnie powodowało, że „Sophia” w coraz większym stopniu stawała się misją humanitarną, służącą ratowaniu porzucanych na morzu przez przemytników ludzi²⁷. Dlatego wobec braku szans na uzyskanie międzynarodowej legitymacji do działań na obszarach pod jurysdykcją libijską (nieważne, że zaledwie formalną) mandat tej operacji zaczęto prze-

²⁵ *EU Advisory Mission in Support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM Iraq)*, Factsheet, listopad 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_euam_iraq.pdf; *Post-ISIS Iraq: a Gathering Storm*, ICG Commentary, 26 października 2017 r. (www.crisisgroup.org).

²⁶ Wyjściową koncepcję operacji „Sophia” i jej ewolucję szerzej przedstawiono w dwóch poprzednich edycjach *Rocznika Strategicznego*.

²⁷ Przemytynicy, wiedząc, iż ujęcie lub zniszczenie ich sprzętu pływającego przez jednostki UE jest możliwe tylko na wodach międzynarodowych, zaczęli celowo porzucać imigrantów na tych akwenach, nierzadko na sprzęcie niezdolnym do żeglugi pełnomorskiej, zmuszając tym samym siły unijne („Sophii” lub inne) do podjęcia rozbitków i przewiezienia ich w bezpieczne miejsce. T. Tardy, *Operation Sophia's World. Changes and Challenges*, EU ISS Issue Brief 2017, nr 32.

Tabela 3
Misje WPBiO (stan na grudzień 2017 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	Wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	Ok. 600 (międzynarodowy)	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz we wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH – wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM)	Cywilna (C)	Mołdawia/ Ukraina	2005	50 (międzynarodowy) + 82 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	8 (międzynarodowy) (EU) + 9 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości (w tym poprawa współpracy prokuratorsko-policyjnej) – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	70 (międzynarodowy) 45 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (całość terytorium; <i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	200 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE

Tabela 3 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUNAVFOR Somalia	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	1 okręt, 1 samolot	<ul style="list-style-type: none"> – zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie – wsparcie pozostałych misji UE w regionie w budowie bezpieczeństwa morskigo
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	800 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – doradztwo, pomoc techn., nadzór wykonawczy nad lokalnymi instytucjami sektora sprawiedliwości (policja, sądy, służby celne, więziennictwo)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	193 (międzynarodowy)	<ul style="list-style-type: none"> – strategiczne doradztwo (od 2015 r.) i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich
EUCAP Somalia (do grudnia 2016r:EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012 (operacyjna od lutego 2013 r.)	125 (międzynarodowy) 40 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenia, doradztwo, pomoc techn. dla służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości Somalii w zakresie bezpieczeństwa morskigo
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	131 (międzynarodowy) 71 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigeru oraz współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością
EUTM Mali	W	Mali	2013	581 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali

EUBAM Libya	C	Oficjalnie Libia, (od 2014 r. siedziba w Tunisie, Tunezja)	2013 (ewakuowana do Tunezji w sierpniu 2014 r.)	17 (międzynarodowy)	– wsparcie (doradztwo i szkolenia) w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym walce z nielegalnymi migracjami
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014 (operacyjna na od 2015 r.)	100 (międzynarodowy), 40 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali – współpraca z MINUSMA – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G-5)
EUAM Ukraina	C	Ukraina	2014	ok. 200 (międzynarodowy i lokalny)	– doradztwo strategiczne i koordynacja działań w zakresie reform sektora bezpieczeństwa, wsparcie (także szkoleniowe) w ich implementacji
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	5 okrętów, 3 samoloty, 2 śmigłowce	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – udział w egzekucji embarga ONZ na broń do Libii – wymiana informacji nt. handlu ludźmi z innymi agencjami UE (Frontex, Europol) – działania wywiadowcze i monitorujące nt. nielegalnego eksportu ropy naftowej z Libii

Tabela 3 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUTM RCA	W	Republika Środkowej Afryki	2016	170	– wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform sektora bezpieczeństwa (zwłaszcza sił zbrojnych)
EUAM Iraq	C	Irak	październik 2017 r. (roz-mieszczenie – listopad 2017 r.)	do 51 (międzynarodowy) + 15 lokalny	– strategiczne doradztwo dla władz irackich przy wdrażaniu cywilnych aspektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Iraku – wsparcie przedstawicielstwa UE w Iraku

Czcionka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

formułować, tak by zwiększyć jej efektywność w perspektywie bezpieczeństwa państw UE. Już w 2016 r. włączono doń szkolenie odbudowywanej libijskiej marynarki i straży granicznej (zakładając, iż podniesienie ich zdolności pozwoli im samodzielnie walczyć z grupami przemytniczymi) oraz udział w egzekucji embarga ONZ na dostawy broni do Libii. W 2017 r. uzupełniono go o zadania rozpoznawczo-wywiadowcze w postaci organizacji wymiany informacji nt. handlu ludźmi i nielegalnych migracji między strukturami unijnymi (wciąż obecny w regionie w formie misji straży granicznych Frontex, Europol, służby policyjne państw członkowskich), a także rozpoznanie wywiadowcze nielegalnego handlu i przemytu z Libii, głównie ropy naftowej. W rezultacie „Sophia” nabrała charakteru misji tzw. budowy świadomości sytuacyjnej (*situational awareness*). Może to zwiększyć jej użyteczność w świetle mało prawdopodobnej poprawy skuteczności w walce z grupami przerzucającymi migrantów, ale zarazem uczyniło ją zbliżoną pod względem zadań do równoległe prowadzonej w regionie operacji NATO „Sea Guardian” (skoncentrowanej, co prawda, na przeciwdziałaniu terroryzmowi). Czyni to zdolność koordynacji działań z Sojuszem na Morzu Śródziemnym kluczową kwestią, gdyż ich ewentualna duplikacja niekorzystnie wpływałaby na – właśnie przeżywającą ożywienie – współpracę UE (WPBiO) i NATO.

Zdecydowana większość pozostałych misji WPBiO przebiegała niejako rutynowo. Warto jednak odnotować rosnące zainteresowanie UE stymulowaniem operacyjnej współpracy państw Sahelu, czego przejawem było choćby rozszerzenie mandatów rozmieszczonych tam misji (zwłaszcza EUCAP Mali) o zadanie organizacji kontaktów służb bezpieczeństwa i policyjnych tzw. G-5 (Czad, Republika Środkowej Afryki, Mali, Niger, Mauretania)²⁸. Świadczy to bowiem zarówno o utrzymującym się strategicznym znaczeniu regionu dla Unii, jak i pogłębianiu trendu w jej działaniach operacyjnych w kierunku budowy zdolności lokalnych (a pośrednio także „optymalizacji” – czyli redukcji – ponoszonych na nią nakładów).



Rok 2017 zapisze się w historii WPBiO jako moment podjęcia decyzji co do jej kierunków rozwoju, diskutowanych przynajmniej od chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Można by więc to uznać za długo wyczekiwany przełom. I tak rzeczywiście utrzymują instytucje unijne oraz szereg państw członkowskich. Niemniej wobec rozwodnienia kryteriów przystąpienia do PESCO w konsekwencji reformowania ich w ogólnikowe zobowiązania w zakresie długoterminowej transformacji i modernizacji sił zbrojnych oraz współpracy obronnej, co poskutkowało przystąpieniem do tej inicjatywy niemal wszystkich państw UE, a także w świetle mało ambitnego charakteru większości zgłoszonych w ramach pierwszej grupy projektów, można mieć wątpliwości odnośnie do faktycznej wagi zmian. PESCO nie przyniesie szybkich rezultatów w postaci nowych zdolności wojskowych; nie rozwiąże strukturalnych problemów, które decydowały o niepowodzeniu poprzednich inicjatyw współpracy w UE, regionalnej i bilateralnej. Wartość dodana inicjatywy może

²⁸ EUCAP Sahel Mali, <https://eucap-sahel-mali.eu/en/mandate>.

wynikać głównie z postawienia państw przed koniecznością regularnego informowania o stopniu realizacji zadeklarowanych działań. To zaś w razie ewentualnych niedociągnięć będzie rodzić wśród nich obawy przed konsekwencjami polityczno-prawnymi (zgodnie z TUE możliwe jest zawieszenie w prawach członka PESCO). Co więcej, nieuchronny – jak się wydaje – brexit oznacza, że w Europie powstawać będą zapewne nowe, konkurencyjne dla PESCO formuły współpracy – strategiczne partnerstwo Wielkiej Brytanii z Francją i innymi, silnymi wojskowo krajami UE. Dlatego ostatecznie ważniejsze może się okazać uruchomienie EDF, będącego najwyraźniej skuteczną próbą rozszerzenia przez KE swojego mandatu politycznego o sferę dotąd wyłączoną z kompetencji wspólnotowych. Przy założeniu kontynuacji integracji europejskiej (*ever closer union*) może to być pierwszy krok na drodze do rzeczywistej integracji obronnej w Unii, choć materializującej się w pełni w odległej perspektywie. Niemniej stan UE pod koniec 2017 r. nie napawał wiarą, że procesy zacieśniania integracji będą podążały zgodnie z trendami z lat 90. i początku XXI w.

COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY: PESCO AND EDF OR, IS IT A BREAKTHROUGH?

The article discusses the evolution and functioning of Common Security and Defence Policy of the EU in 2017. First, the authors present the conditions of the cooperation within CSDP, including the relevance of transatlantic relations and their transformation after Donald Trump's inauguration as President of the United States, and of subregional and bilateral structures of defence cooperation (NORDEFECO, V4, Lancaster House Treaty). The article focuses on the process of establishment of the PESCO initiative and the analysis of its nature, characteristics, and the potential consequences of its launching in December 2017. The question of the European Defence Fund (EDF), also initiated in 2017, as well as the role of the European Commission in the cooperation in the EU in security and defence matters are also discussed. In addition, operational activities of the EU (CSDP) are reviewed, with special focus on the inauguration of the standing planning cell among EU military staff for planning and executing CSDP military missions, as well as the establishment of the CSDP advisory mission in Iraq.

Keywords: PESCO (Permanent Structured Cooperation), European Defence Fund (EDF), Lisbon Treaty, Libya, Iraq, Operation Sophia (EUFOR MED), European Commission, CARD, Research and Development (R&D), Research and Technology (R&T)

Słowa kluczowe: PESCO (Stała Współpraca Strukturalna), Europejski Fundusz Obrony (*European Defense Fund* – EDF), traktat lizboński, Libia, Irak, operacja „Sophia”, Komisja Europejska, CARD, prace badawczo-rozwojowe (*Research and Development* – R&D), *Research and Technology* (R&T)