

MARCIN TERLIKOWSKI, MAREK MADEJ

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W 2018 R. – DOKĄD ZMIERZAJĄ PESCO I EDF?

UWARUNKOWANIA – SPORY Z USA I DEBATY WEWNĘTRZNE

Dynamika zmian w ramach WPBiO w 2017 r., a zwłaszcza uruchomienie po latach debat Stałej Współpracy Strukturalnej (PESCO), pozwalała sądzić, że impet nadany w ten sposób jej rozwojowi i towarzyszący temu entuzjazm części przynajmniej państw członkowskich zostanie utrzymany i należycie spożytkowany także w roku kolejnym. Niemniej optymizm ten studzić musiały rosnąca złożoność sytuacji geostrategicznej wokół UE i istotne trudności oraz napięcia wewnętrzne.

Ważnym (acz niejednoznacznym) czynnikiem pozostawał sceptycyzm prezydenta Trumpa i jego administracji zarówno wobec współpracy z europejskimi sojusznikami w sprawach bezpieczeństwa, jak i ogólnie w relacjach z Unią jako aktorem globalnym. Konsekwencją były choćby rosnące rozbieżności w stanowiskach USA oraz UE (i jej największych członków) w wielu kwestiach globalnych (m.in. w sprawach zmian klimatu po wycofaniu się w 2017 r. USA z porozumienia paryskiego czy sporach handlowych o wysokość ceł), a w wymiarze *stricte* bezpieczeństwa szybko narastający kryzys wokół umowy o irańskim programie nuklearnym z 2015 r. (JCPOA) i groźba (ostatecznie spełniona w maju 2018 r.) odstąpienia od niej przez USA mimo odmiennego stanowiska pozostałych sygnatariuszy¹. Oczywiście w bardziej bezpośredni sposób napięcia na linii USA – Europa Zachodnia wpływały na funkcjonowanie NATO, niemniej generalnie niechętnie, mimo pewnego niuansowania w ramach administracji, stanowisko USA wobec europejskich inicjatyw oddziaływało również na kooperację w sprawach bezpieczeństwa w UE, choć niejako dwutorowo, z jednej strony wzbudzając obawy części członków o reakcję Waszyngtonu w razie szybkich jej postępów, z drugiej zaś zachęcając innych (przede wszystkim Francję) do śmielszego podnoszenia kwestii europejskiej autonomii strategicznej jako recepty na możliwe osłabienie więzi transatlantyckich².

¹ Oznaczało to przywrócenie amerykańskich sankcji wobec Iranu, z możliwością ich rozszerzenia na podmioty z innych państw utrzymujące kontakty z Iranem, a równocześnie chcące prowadzić aktywność biznesową w USA (S. Erlanger, „As U.S. sanctions on Iran kick in, Europe looks for a workaround”, *NYT* z 5 listopada 2018 r.).

² Co istotne, mimo szybko rosnącej popularności hasła „strategicznej autonomii” państwa członkowskie – z wyjątkiem Francji, wyraźnie wskazującej w tym kontekście na konieczność wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i rozwoju zdolności operacyjnych pozwalającego zmniejszyć zależność od amerykańskiego wsparcia w razie większej akcji militarnej poza obszarem UE – raczej nie przedstawiały jednoznacznych interpretacji tego pojęcia, co ograniczało realną wartość debaty. Por. D. Fiott, „Strategic autonomy: Towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *EU ISS Brief Issue* 2018, nr 12.

Osobną kwestią była ewolucja sytuacji politycznej w samej Unii. Nawet jeśli obronność postrzegano jako obszar stosunkowo najłatwiej uzyskiwanych kompromisów, to na współpracę polityczną w jej ramach i łatwość budowania konsensu wpływały przedłużające się spory o praworządność w Polsce i (w kwestiach prawa imigracyjnego) na Węgrzech między rządami tych państw a instytucjami europejskimi. Co prawda w wyborach 2017 r. ugrupowania eurosceptyczne i populistyczne nie odniosły spektakularnych sukcesów, nie zdobywając władzy w tak ważnych krajach jak Holandia, Francja czy Niemcy (przy czym we Francji pozwoliło to objąć rządy deklarującemu chęć zdynamizowania integracji Emmanuelowi Macronowi³). Zarazem jednak umocniły one swoje pozycje, skłaniając też bardziej umiarkowane ugrupowania do przejmowania niektórych z ich postulatów z obawy o utratę wyborców. Dodatkowo duży sukces eurosceptycznych populistów przyszedł w marcu 2018 r., gdy takie ugrupowania zwyciężyły w wyborach do parlamentu Włoch – powstały wówczas rząd szybko wszedł w spór z instytucjami europejskimi, zwłaszcza w sprawach imigracyjnych (w tym co do trwających misji WPBiO i Frontexu), ale też m.in. w kwestii deficytu budżetowego. Poza tym zauważalny w Europie stawał się swoisty kryzys przywództwa, wynikający w niemałym stopniu z osłabienia pozycji niemieckiej kanclerz Angeli Merkel (nowy koalicyjny rząd Niemiec, zapewne ostatni pod jej kierownictwem, udało się sformować dopiero pół roku po wyborach z października 2017 r.). Coraz większym cieniem na współpracę europejską kładły się również trwające od marca 2017 r. i wyjątkowo trudne negocjacje o brexicie, szczególnie że temperatura sporów w tej sprawie rosła w samej Wielkiej Brytanii, tym mocniej ograniczając jej aktywność w ramach UE, także we współpracy obronnej. Nie bez znaczenia były też problemy wewnętrzne innych państw, jak choćby stosunkowo nagły wzrost napięcia wokół separatyzmu katalońskiego od jesieni 2017 r.

W środowisku zewnętrznym UE głównymi determinantami jej współpracy w sferze bezpieczeństwa pozostawały te same czynniki co w roku ubiegłym. Nadal jednym z najważniejszych wyzwań dla UE pozostawał kryzys migracyjny, choć jego skala wyraźnie się zmniejszyła, a równocześnie zmieniły się również nieco kierunki napływu imigrantów (m.in. wzrost liczby kierujących się do Hiszpanii, spadek zaś korzystających ze szlaków przez środkowe Morze Śródziemne). Kwestie migracyjne pozostawały w ścisłym związku z utrzymującą się niestabilnością południowego sąsiedztwa Europy i trwającymi konfliktami zbrojnymi w Syrii i Jemenie oraz słabością państw Afryki Północnej (zwłaszcza Libii) i Sahelu. Na wschodzie kontynentu niezmiennie wyzwaniem pozostała agresywna postawa Rosji, wobec której Unia utrzymywała – mimo pojawiających się ze strony niektórych państw (Węgry, Włochy, Czechy) sugestii co do ich zniesienia lub złagodzenia – wprowadzone w reakcji na jej agresję na Ukrainę w 2014 r. sankcje gospodarcze. I choć w sferze militarnej priorytet w reakcji na rosyjskie poczynania miały działania w ramach NATO, to jednak zwłaszcza w szerszym, pozamilitarnym wymiarze stanowiło to także przedmiot troski UE, choćby z uwagi na mniej jawną presję ze strony

³ Inna sprawa, że wizja Macrona w tym względzie wzbudzała obawy części członków o możliwość szybkiego pojawienia się „Europy wielu prędkości” i marginalizacji niektórych z nich, co w oczywisty sposób zmniejszało ich poparcie dla „przyspieszania integracji à la française”.

Rosji na państwa europejskie (akcje dezinformacyjne i ingerencje w procesy polityczne, w tym wyborecze, na obszarze Unii) oraz takie wydarzenia jak nieudany zamach rosyjskich służb na byłego rosyjskiego szpiega Siergieja Skripala w angielskim Salisbury (marzec 2018 r.).

W tych warunkach zrozumiałe jest, iż w 2018 r. UE skoncentrowała się w ramach WPBiO na reformach wewnętrznych, rozwijając zwłaszcza inicjatywy służące zwiększeniu zdolności wojskowych, mniej zaś angażując się w aktywność operacyjną poza obszarem Unii.

REFORMY WPBIO – PESCO I EDF NABIERAJĄ ROZPĘDU

PESCO. Decyzje dotyczące PESCO stanowiły najbardziej widoczny element dorobku WPBiO w 2018 r. W jej ramach uruchomiono aż 34 projekty rozwoju zdolności wojskowych oraz przyjęto szereg regulacji ustalających ramy funkcjonalne dalszego rozwoju tej formy współpracy.

Wobec nieco ogólnikowej treści decyzji o uruchomieniu PESCO z grudnia 2017 r. konieczne było dookreślenie kwestii związanych z zarządzaniem tym mechanizmem na poziomie politycznym oraz administracyjnym. Dlatego już 6 marca Rada UE przyjęła Plan wdrażania PESCO („mapę drogową”). Przede wszystkim zapowiedziano, że do czerwca Rada przyjmie osobne zalecenie wyznaczające harmonogram realizacji 20 zobowiązań państw z dziedziny polityki obronnej podjętych przy uruchamianiu PESCO, określając także bliżej sposób ich wdrażania w dwóch fazach (2018–2020 oraz 2021–2025). Potwierdzono też, że do listopada 2018 r. ustalona zostanie druga transza projektów PESCO. Rada zobowiązała się również do decyzji o zasadach zarządzania i administrowania PESCO. Plan nałożył na Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa obowiązek corocznego raportowania Radzie o postępach współpracy w ramach tego mechanizmu⁴. Plan przyjęto na pierwszym spotkaniu Rady w formacie PESCO, decyzję podjęto więc bez Wielkiej Brytanii, Danii oraz Malty.

Wraz z Planem Rada zdecydowała też o uruchomieniu pierwszych 17 projektów PESCO, tożsamyh z tymi, które zgłoszono już wcześniej, przy uruchamianiu inicjatywy⁵. Z tego powodu powszechnie oczekiwano, że w zapowiedzianej jeszcze na 2018 r. drugiej transzy znajdą się przedsięwzięcia bardziej ambitne niż poprzednio (wcześniej często argumentowano, że pierwsze zgłoszone projekty celowo miały charakter techniczny i służyły głównie budowie zaufania państw do PESCO). Spośród zaproponowanych przez państwa 33 nowych projektów do drugiej transzy skierowano te, które budziły najmniejsze wątpliwości techniczne, ekonomiczne lub polityczne. Dalsze konsultacje toczyły się głównie jesienią i angażowały państwa członkowskie oraz nowo powołany sekretariat PESCO, złożony z przedstawicieli

⁴ Zalecenie Rady z dnia 6 marca 2018 r. dotyczące planu wdrażania PESCO, Dz. Urz. UE C 88/01 (2018).

⁵ Pełna lista projektów PESCO zgłoszonych przy jej uruchamianiu zob. M. Terlikowski, M. Madej, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: PESCO i EDF, czyli wreszcie przełom?”, *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 69–70.

Europejskiej Agencji Obrony, Sztabu Wojskowego UE oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁶. W ich wyniku 19 listopada Rada przyjęła drugą transzę projektów, również obejmującą 17 pozycji⁷.

Największym (wartym nawet 1 mld euro) projektem z tej grupy był program rozwoju dużego drona klasy MALE (*Medium-Altitude, Long Endurance*), do zadań rozpoznawczych i bojowych. Tę niemiecko-francusko-hiszpańsko-włoską inicjatywę zapoczątkowano w 2015 r. i włączono do PESCO w fazie opracowania prototypu (dołączyły do niej Czechy). Na tej samej zasadzie do PESCO zgłoszono już prowadzony francusko-belgijski projekt rozwoju rakiet przeciwpancernych nowej generacji MPP (do którego dołączył Cypr) oraz program modernizacji śmigłowca szturmowego Tigre (wykorzystywanego przez Francję, Hiszpanię i Niemcy). Rada przyjęła też sześć mniejszych projektów rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego: autonomicznych pojazdów lądowych; systemu neutralizującego mini- i mikrodrony; balonu rozpoznawczego, systemu małych dronów latających i lądowych do wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych; systemu śledzenia i obserwacji obiektów na orbicie Ziemi; oraz wojskowych urządzeń lokalizujących, wykorzystujących sygnał z satelitów Galileo. Wśród tych projektów mniejsze państwa członkowskie są nieco lepiej reprezentowane, jednak liderami zazwyczaj pozostają najwięksi producenci uzbrojenia w UE (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Szwecja).

Cztery zaakceptowane w listopadzie projekty mają wspierać aktywność operacyjną UE: Grecja i Cypr utworzą mobilną komórkę dowodzenia siłami specjalnymi, Bułgaria, Grecja i Francja wspólną jednostkę płetwonurków, Czechy i Niemcy jednostkę do walki elektronicznej, natomiast projekt wspólnego wykorzystywania baz wojskowych i infrastruktury logistycznej na terytorium UE i poza nią uruchomiły Francja, Niemcy, Belgia, Holandia, Hiszpania i Czechy.

Przyjęto wreszcie projekt mający usprawnić wymianę danych meteorologicznych i hydrograficznych (z udziałem Niemiec, Francji, Grecji i Rumunii) oraz dwie inicjatywy zacieśnienia współpracy szkoleniowej: dotyczące operacji śmigłowcowych w gorącym klimacie i warunkach górskich (Grecja, Włochy, Rumunia) oraz służb wywiadowczych (inicjatywa Grecji i Cypru)⁸.

Z oczywistych powodów w 2018 r. trudno było o postęp w realizacji przedsięwzięć zgłoszonych nie tylko w drugiej transzy, lecz także w pierwszej (ich przyjęcie dzieliło jedynie osiem miesięcy). Większość z nich nie wyszła poza fazę przygotowawczą. Dlatego przyjęcie aż 34 projektów w inauguracyjnym roku PESCO uznano głównie za polityczny sygnał gotowości państw do poważnego zaangażowania w europejską obronność i realizowania koncepcji autonomii strategicznej. W kontekście uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego znamienny jest

⁶ PESCO 'clarification workshop' held in EDA, komunikat prasowy Europejskiej Agencji Obrony, 24 września 2018 r., www.eda.europa.eu [dostęp: 20.03.2019].

⁷ Konkluzje Rady o bezpieczeństwie i obronności w kontekście strategii globalnej UE, dok. Nr 13978/18, 19 listopada 2018 r.

⁸ Lista wszystkich 34 projektów oraz państw uczestniczących jest dostępna na stronie internetowej PESCO: <https://pesco.europa.eu>.

też fakt, że połowa z 34 projektów dotyczy opracowania nowych technologii obronnych lub rozwoju nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Druga połowa to projekty współpracy wojskowej, nieprzewidujące jednak tworzenia wspólnych jednostek manewrowych. Sugeruje to, że z jednej strony państwa widzą w PESCO przede wszystkim mechanizm wsparcia wielonarodowych programów współpracy przemysłowo-obronnej (dzięki zwiększonemu poziomowi dofinansowania z EDF dla projektów w ramach PESCO – zob. dalej), a z drugiej poszukują łatwych sposobów zwiększenia widoczności swojego wkładu w inicjatywę przez nieskomplikowane formy współpracy w edukacji, szkoleniu i treningu⁹.

Na tle żywej dyskusji o projektach mniej uwagi poświęcono przyjęciu przez Radę – ostatecznie dopiero 15 października – zalecenia o harmonogramie wdrażania 20 zobowiązań z zakresu polityki obronnej, podjętych przy uruchamianiu PESCO¹⁰. W założeniu mają one motywować państwa do pełnego zaangażowania się we współpracę (także dlatego, że będą oceniane przez Wysokiego Przedstawiciela i omawiane przez Radę). Jednak może okazać się to utrudnione. W odniesieniu do większości zobowiązań ustalono bowiem, że państwa mają jedynie zademonstrować podjęcie działań na rzecz ich realizacji, np. potwierdzić kontrybucję sił do Grup Bojowych UE, brać udział w projektach PESCO, rozwijać współpracę w kluczowych dziedzinach (np. cyberbezpieczeństwie), wzmacniać interoperacyjność sił, przygotowywać się do uruchamiania wielonarodowych programów rozwoju zdolności wojskowych czy dbać o rozwój przemysłu obronnego w UE. Skonkretyzowano tylko kryteria związane ze strukturą wydatków na obronność, jednak zaproponowane wskaźniki mają charakter kolektywny, czyli dotyczą wszystkich państw PESCO łącznie, a indywidualne kraje będą jedynie wskazywać, jak planują przyczynić się do ich osiągnięcia. Dlatego nie należy oczekiwać, że w wyniku uruchomienia PESCO państwa będą poddane silnej presji, by szybko reformować swoją politykę obronną i integrować się w tej dziedzinie. Co najwyżej utrudnione będzie usprawiedliwianie ewentualnych cięć budżetu obronnego lub unikanie współpracy przemysłowo-obronnej z europejskimi partnerami.

W przyjętej zaś wcześniej (25 czerwca) decyzji o zasadach zarządzania PESCO Rada wprowadziła możliwość uczestnictwa państw w projektach także w roli obserwatorów, jak również wymóg – skądinąd oczywisty – by każdy projekt miał przynajmniej jedno państwo-koordynatora. Ustalono też zakres zadań sekretariatu PESCO oraz sprawozdawczości z postępów w realizacji projektów. Przede wszystkim jednak potwierdzono, że projekty PESCO mogą być w wyjątkowych przypadkach – i na zasadzie *case-by-case* – otwarte dla państw trzecich, spoza UE. Głównie dotyczyłoby to Wielkiej Brytanii po brexicie oraz Norwegii, od lat współpracującej z EDA. Niemniej do końca 2018 r. nie opracowano szczegółów regulacji w tym

⁹ M. Terlikowski, „Rok po uruchomieniu PESCO: perspektywy europejskiej obronności”, *Biuletyn PISM* 2018, nr 163.

¹⁰ Na temat debat o PESCO zob. m.in. J. Gotkowska, „Czym jest PESCO? Miraże Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa”, *Punkt Widzenia OSW* 2018, nr 69.

zakresie, co wynikało z niejasności co do formy opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię¹¹.

Europejska Inicjatywa Interwencyjna. Duży wpływ na postrzeganie roli i znaczenia PESCO w 2018 r. miało uruchomienie przez Francję Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (E2I). Projekt ten oznaczał realizację francuskiej wizji PESCO, jako współpracy poniekąd elitarniej, skupiającej kraje gotowe do zaangażowania w operacje zarządzania kryzysowego, został jednak uruchomiony całkowicie poza strukturami UE. Nie stanowi więc wprost elementu reform WPBiO, lecz mimo to wpisuje się w pełni w dążenie do realizacji koncepcji europejskiej autonomii strategicznej, będąc swoistym uzupełnieniem PESCO, pozbawionej czytelnego wymiaru operacyjnego przez brak dużych i ambitnych projektów w tym zakresie.

Założenia E2I zostały przedstawione w wystąpieniu prezydenta Emmanuela Macrona na Sorbonie jeszcze we wrześniu 2017 r.¹² Istotą E2I miało być stworzenie warunków dla większego operacyjnego zaangażowania państw UE przez budowę wspólnej, europejskiej kultury strategicznej. Dopiero to miało otworzyć drogę dla wspólnych doktryn, budżetu obronnego oraz sił interwencyjnych¹³. Francuskie pomysły przyjęto jednak z rezerwą, zwłaszcza w Niemczech (niezbędnych dla powodzenia projektu), gdzie widziano w nich głównie próbę zbudowania „koalicji chętnych” na rzecz interwencji w Afryce¹⁴. Część krajów oraz ekspertów argumentowała, że Francja osłabia w ten sposób PESCO w jej inauguracyjnym roku i wręcz utrudnia wzmocnienie WPBiO, bo proponuje projekt potencjalnie przełomowy, ale realizowany poza UE. Wrażenie to jeszcze umacniała argumentacja Francji, podkreślającej konieczność realizacji koncepcji europejskiej autonomii strategicznej przez wykorzystanie oprócz instrumentów Unii także innych formatów współpracy obronnej: wielostronnych i bilateralnych.

W pierwszej połowie roku nie było jasne, jakie będą formy i zakres kooperacji w ramach francuskiej inicjatywy. Utrudniało to Francji zainteresowanie partnerów przystąpieniem do E2I. Ostatecznie list intencyjny inicjujący E2I podpisały 25 lipca Francja i osiem innych państw europejskich: Belgia, Holandia, Niemcy, Hiszpania, Portugalia, Estonia, Dania (nieuczestnicząca w WPBiO) oraz Wielka Brytania; w listopadzie dołączyła Finlandia. Na jego podstawie uczestnicy zobowiązali się do ustrukturyzowanego dialogu wojskowych i cywilnych ekspertów w czterech dziedzinach: prognozowania strategicznego i wymiany informacji wywiadowczych, scenariuszy potencjalnych operacji wsparcia logistycznego misji oraz doktryn i wniosków z operacji (*lessons learned and doctrine*). Utworzono także mały sekretariat E2I w Paryżu¹⁵. Sygnatariusze podkreślili, że inicjatywa jest otwarta dla nowych

¹¹ Decyzja Rady (WPZiB) 2018/909 z dnia 25 czerwca 2018 r. ustanawiająca wspólny zbiór przepisów dotyczących zarządzania projektami PESCO, Dz. Urz. UE L 161/38 (2018).

¹² Zob. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 66–67.

¹³ *President Macron gives speech on new initiative for Europe*, Komunikat Pałacu Elizejskiego, 26 września 2017 r., www.elysee.fr [dostęp: 20.03.2019].

¹⁴ C. Major, Ch. Mölling, *Why joining France's European Intervention Initiative is the right decision for Germany*, EGMONT Commentary, 15 czerwca 2018 r.

¹⁵ Pełny tekst listu: *European Intervention Initiative*, 9 listopada 2018 r., www.defense.gouv.fr [dostęp: 20.03.2019].

uczestników i ma wspierać zarówno WPBiO, jak i NATO. Pierwszym tematem konsultacji był scenariusz europejskiego zaangażowania na Karaibach w sytuacji klęski humanitarnej i próżni bezpieczeństwa¹⁶.

Europejski Fundusz Obrony. W przypadku EDF w ostatnim roku UE wreszcie przeszła z etapu długotrwałych dyskusji i przygotowań do realnego wdrażania. Pierwszy raz w historii europejskiego projektu integracyjnego ze wspólnego budżetu UE zostały przyznane środki na projekty badawcze nad nowymi i innowacyjnymi technologiami obronnymi, a państwa członkowskie zgodziły się co do zasad współfinansowania przez Unię także programów rozwoju zdolności wojskowych (od 2019 r.). Co więcej, w rozpoczynającej się debacie o kolejnych wieloletnich ramach finansowych UE 2021–2027 środki na EDF znalazły się na liście priorytetów.

Na początku roku Komisja Europejska podpisała pierwsze cztery umowy na realizację grantów, obejmujących prace badawcze nad nowymi i innowacyjnymi technologiami obronnymi w ramach pierwszego filaru EDF, tzw. Akcji Przygotowawczej¹⁷. Największy z nich, OCEAN 2020 (35,5 mln euro na trzy lata), przewiduje budowę zintegrowanego systemu monitorowania sytuacji na morzu, opartego na istniejących i nowo opracowanych bezzałogowych pojazdach latających, nawodnych i podwodnych. W wielonarodowym konsorcjum firm i instytucji badawczych znalazł się polski Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej w Gdyni (spółka PGZ). Pozostałe trzy projekty (z czego dwa z polskim udziałem) są znacznie mniejsze (1,5–2,7 mln euro) i dotyczą nowej generacji wyposażenia indywidualnego żołnierza¹⁸.

Jednak uwaga państw członkowskich i instytucji UE skupiona była w 2018 r. na opracowywanym przez Parlament Europejski i Radę rozporządzeniu w sprawie zasad działania drugiego filaru EDF – Europejskiego Programu Rozwoju Przemysłu Obronnego (EDIDP; 500 mln euro do spożytkowania do końca 2020 r.). Pozwala on na współfinansowanie przez UE rozwoju zdolności wojskowych państw. Najbardziej kontrowersyjne kwestie dotyczyły szczegółowych kryteriów, od których uzależniona miała być wysokość dofinansowania projektów z budżetu Unii, oraz zasad, na jakich firmy spoza UE mogłyby korzystać z EDIDP. Oś sporu w pierwszej kwestii dotyczyła kompozycji konsorcjów. Tradycyjnie celem Komisji było wzmocnienie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), jako tych uczestników rynku obronnego, którzy mogą zapewnić jego konkurencyjność i innowacyjność, a jednocześnie ich pozycja jest nadal zbyt słaba wobec wielkich koncernów. Pośrednio wynikało to też z obaw, że budżet EDIDP zostanie niemal w całości przechwycony właśnie przez największe europejskie spółki obronne (Airbus, Leonardo, Dassault, Thales itp.). Komisja podkreślała zarazem rolę EDF jako narzędzia integracji przemysłu obronnego w UE

¹⁶ A. Billon Galand, M. Quencez, „European Intervention Initiative: The big easy”, *Berlin Policy Journal*, 15 października 2018 r.

¹⁷ Chronologicznie pierwszy grant przyznano jeszcze w grudniu 2017 r., jednak dotyczył on projektu „miękkiego”, polegającego na prognozowaniu rozwoju przyszłych technologii obronnych (PYTHIA). Szerzej o Akcji Przygotowawczej zob. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 71.

¹⁸ Więcej o projektach zob. *Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research*, Europejska Agencja Obrony, 15 lutego 2019 r., www.eda.europa.eu [dostęp: 20.03.2019].

dzięki projektom wymuszającym współpracę transgraniczną. Dlatego KE chciała, aby premiować wyższym stopniem dofinansowania nie tylko projekty prowadzone w ramach PESCO, lecz także takie, w których udział brałyby MŚP, najlepiej pochodzące z kilku różnych państw członkowskich. Parlament Europejski, formalnie współodpowiedzialny za rozporządzenie, popierał utrzymanie tych zasad. Natomiast państwa – najwięksi producenci uzbrojenia w UE dążyły do ograniczenia preferencji dla MŚP i zasady transgraniczności. Polska z kolei uparcie forsowała zapisy pozwalające premiować udział w konsorcjach nie tylko MŚP, lecz także firm o średniej kapitalizacji (tzw. *mid-caps*, czyli o wartości rynkowej 2–10 mld USD), z jakich złożona jest m.in. PGZ.

Ostatecznie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym najdroższa faza prac badawczo-rozwojowych, jaką jest opracowanie prototypu nowego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego, może liczyć na dofinansowanie w wysokości do 20% kosztów. Udział ten rośnie do 30% w przypadku projektów realizowanych w ramach PESCO. Jeśli zaś w konsorcjum znajdują się zarówno MŚP, jak i *mid-caps* (definiowane jednak przez wielkość zatrudnienia – do 3 tys. pracowników) oraz zostanie im powierzony odpowiednio duży udział w pracach, to poziom dofinansowania projektu przez UE może wzrosnąć do maksymalnie 55%. Pozostałe fazy prac badawczo-rozwojowych (np. opracowanie dokumentacji technicznej) mogą zaś uzyskać nawet 100% pokrycia kosztów. W konsorcjum muszą jednak uczestniczyć co najmniej trzy podmioty z trzech państw UE, by mogło ono w ogóle ubiegać się o dofinansowanie z EDIDP.

W kwestii dostępu firm spoza UE do EDIDP ścierały się interesy krajów posiadających rozwinięty przemysł obronny z tymi, które współpracują mocniej z USA i/lub opuszczającą Unię Wielką Brytanią (m.in. Polska). Pierwsza grupa, wspierana przez KE, dążyła do uniemożliwienia wypływu poza UE europejskich środków finansowych oraz opracowanych w projektach innowacyjnych technologii obronnych. Druga obawiała się zablokowania dostępu do finansowania przez EDIDP ze względu na powiązania (także kapitałowe) ich przemysłu obronnego z firmami spoza Unii. Ostatecznie postanowiono, że z EDIDP mogą korzystać tylko przedsiębiorstwa z siedzibą w państwie UE. Jeśli takie firmy są jednak kontrolowane przez podmioty zewnętrzne (np. europejskie spółki córki amerykańskich koncernów), to dla ich udziału w EDIDP wymagane będą specjalne gwarancje rządowe (kraju UE, gdzie mają siedzibę). Ma to zapewnić, że opracowane w projekcie technologie i dorobek prac badawczo-rozwojowych nie zostaną przekazane macierzystym podmiotom spoza UE.

Wraz z przyjęciem rozporządzenia (18 lipca) ciężar dyskusji przeniósł się na kwestię wielkości budżetu i zasad działania EDF w następnych wieloletnich ramach finansowych UE 2021–2027¹⁹. Jeszcze w czerwcu KE przedstawiła swoją wyjściową propozycję docelowego kształtu EDF, zakładającą jego siedmioletni budżet na poziomie 13 mld euro. Z tej kwoty 4,1 mld euro miałyby przypaść na wsparcie grantów na badania nad nowymi i innowacyjnymi technologiami obronnymi, natomiast 8,9 mld euro na dofinansowanie projektów badawczo-rozwojowych w zakresie

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1092 z dnia 18 lipca 2018 r. ustanawiające Europejski program rozwoju przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i zdolności innowacyjnych przemysłu obronnego Unii, Dz. Urz. UE L 200/30 z 2018 r.

uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Komisja podwyższyła więc budżet EDF w porównaniu ze swoją propozycją z 2017 r. (odpowiednio z 3,5 oraz 5 mld euro). W docelowym kształcie EDF nie dzieliłby się też na dwa filary, którym w obecnym okresie pilotażowym odpowiadają Akcja Przygotowawcza oraz EDIDP. Miałyby to umożliwić spójniejszy rozwój największych i najbardziej złożonych projektów²⁰.

Propozycja Komisji była następnie przedmiotem prac Rady (listopad) i PE (grudzień), które wносиły do niej szereg własnych, a nierzadko wzajemnie się znoszących poprawek²¹. W rezultacie więc szczegółów funkcjonowania EDF w nowych wieloletnich ramach finansowych UE nie udało się ustalić do końca 2018 r., choć wyłaniający się kształt przyszłego rozporządzenia nie odbiegał w istocie od rozwiązań przyjętych dla EDIDP.

Mobilność wojskowa. O ile inauguracja EDF oznaczała włączenie się KE do grona podmiotów współkształtujących WPBiO i tym samym europejską obronność, o tyle pozycję KE w tym zakresie wzmocniła – także wobec pozostałych instytucji UE – prezentacja inicjatywy dotyczącej mobilności wojskowej. Rozumianą jako znoszenie fizycznych i prawnych barier dla przerzutu żołnierzy, uzbrojenia i sprzętu pomiędzy państwami kwestię mobilności wojskowej podjęto w jednym z projektów PESCO, a także we współpracy z NATO, uznając ją za jeden z elementów wspólnych działań. Wszystkie te inicjatywy straciły jednak na znaczeniu wraz z przedstawieniem 28 marca przez Komisję Planu działań w sprawie mobilności wojskowej²². KE zaproponowała wówczas podjęcie na poziomie instytucji UE ponad 20 rodzajów działań analitycznych, standaryzacyjnych, regulacyjnych, a nade wszystko zaś inwestycyjnych. Korzystając ze swoich kompetencji, przewidziała dla siebie rolę koordynatora prac, m.in. nad ustaleniem wspólnych oczekiwań w zakresie mobilności wojskowej w UE, przeglądem zasad transportu materiałów niebezpiecznych (amunicja) pod kątem ich adaptacji do potrzeb wojskowych, analizą barier wynikających z przepisów celnych i możliwości ich zniesienia oraz opracowaniem wojskowych wymogów dla cywilnej infrastruktury transportowej, tak by mogły się stać częścią ewentualnego, znowelizowanego rozporządzenia dotyczącego transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Najważniejsze jednak, że KE postulowała wskazanie priorytetowych w kontekście mobilności wojskowej

²⁰ KE postulowała zmniejszenie z 100% do 80% stopy współfinansowania przez EDIDP projektów badawczo-rozwojowych w takich fazach jak testowanie, certyfikacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Ograniczyła też wielkość premii za udział firm typu *mid-caps* w konsorcjum, a premię za udział MŚP uzależniła od tego, czy zwiększą one transgraniczność danego konsorcjum. Maksymalny poziom dofinansowania dla prototypu miał wynieść 50% (Wniosek Komisji Europejskiej, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Obronny, COM(2018) 476, Bruksela, 13 czerwca 2018 r.).

²¹ Proponowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Obronny (pierwsze czytanie) – częściowe podejście ogólne, 2018/0254(COD), Bruksela, 15 listopada 2018 r., www.consilium.europa.eu; Poprawki Parlamentu Europejskiego do wniosku Komisji ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny, Bruksela, 12 grudnia 2018 r., <http://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 20.03.2019].

²² Komunikat Komisji: Plan działań w sprawie mobilności wojskowej, JOIN(2018) 5, Bruksela, 28 marca 2018 r.

inwestycji w cywilną infrastrukturę transportową, które będzie można współfinansować z budżetu UE²³.

W ten sposób Komisja zaczęła budować pozycję ważnego gracza, jeśli nie „głównego rozgrywającego”, w kwestiach kluczowych dla bezpieczeństwa Europy w wymiarze *stricte* obronnym, a nie zarządzania kryzysowego. Zdolność szybkiego przetrzutu żołnierzy i sprzętu decyduje bowiem o wiarygodności odstraszenia Rosji na wschodniej flance NATO, a w mniejszym stopniu wpływa na przebieg ewentualnych stabilizacyjnych operacji wojskowych w południowym sąsiedztwie Europy. W ten sposób KE zaczęła więc być aktywna w dziedzinie dotąd kojarzonej z wyłącznymi kompetencjami NATO, sytuując się przy tym w roli podmiotu niejako niezbędnego – ze względu na jej kompetencje, zwłaszcza budżetowe – dla powodzenia podejmowanych w tej sferze przedsięwzięć.

AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA – SPÓR O PORTY I CCC (CIVILIAN CSDP COMPACT)

Aktywność operacyjna w ramach WPBiO w 2018 r. pozostawała w cieniu przekształceń tej polityki w kontekście strategicznym czy współpracy zbrojeniowej i rozwoju zdolności wojskowych, nie doszło więc w niej do wielu istotnych zmian. W ostatnim roku nie uruchomiono żadnej nowej misji, choć mandat niektórych zmodyfikowano. Generalnie kontynuowano trendy rozwojowe z lat poprzednich, w sensie geograficznym koncentrując się na obszarze „południowego sąsiedztwa Europy”, a w funkcjonalnym raczej na budowie zdolności lokalnych podmiotów (*capacity building*) do samodzielnego reagowania na wyzwania niż na działaniach o bardziej interwencyjnym charakterze oraz na rozwiązywaniu problemu nielegalnych migracji i ich negatywnych konsekwencji. Wszystko to nie znaczy jednak, że wokół części operacji nie toczyły się gorące debaty, istotnie wpływające na przebieg i efektywność samych działań.

Najwięcej napięć pojawiło się w toku operacji „Sophia” (EUNAVFOR MED). Mimo że jej głównym zadaniem jest zwalczanie nielegalnych sieci organizujących migracje do Europy przez Morze Śródziemne, a nie funkcje humanitarne (ratowanie zagrożonych migrantów na morzu), to właśnie wokół tych ostatnich powstały największe różnice między państwami UE. Rząd Włoch, jeszcze w 2015 r. inicjujących samą misję i od początku pełniących w niej funkcje dowódcze, sprzeciwiał się dotychczasowej – wynikającej z międzynarodowego prawa morza – zasadzie przewożenia rozbitków odnalezionych w obszarze operacyjnym „Sophii” (środkowe Morze Śródziemne) do „najbliższego bezpiecznego portu” (co w praktyce oznaczało porty włoskie). Po przejęciu od marca 2018 r. władzy w tym kraju przez koalicję z udziałem prawicowej i antyimigranckiej Ligi opór ten zyskał na stanowczości. Oskarżając pozostałe państwa UE o brak solidarności, rząd w Rzymie w sierpniu już jednoznacznie zażądał wprowadzenia rotacji portów przyjmujących migrantów

²³ W zaprezentowanej w maju propozycji budżetu UE na lata 2021–2027 na ten cel KE zarezerwowano 6,5 mld euro z Instrumentu „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility*).

(faktycznie zaś oczekiwał szerszej reformy unijnej polityki migracyjnej i odstąpienia od konwencji dublińskiej w kwestiach azylowych). Groził przy tym wycofaniem sił i zablokowaniem odnowienia trwającego do końca roku mandatu misji. Ostatecznie w grudniu 2018 r. w Radzie UE udało się uzgodnić przedłużenie misji o 90 dni, co miało dać więcej czasu na znalezienie satysfakcjonującego Włochy kompromisu²⁴.

Problemem pozostaje jednak efektywność operacji „Sophia”. Ponieważ uczestniczące w niej jednostki nie mogą działać na obszarze Libii, to jej skuteczność w zwalczaniu zlokalizowanych tam struktur przestępczych jest niewielka, na co jedynie częściowo receptą są prowadzone w jej ramach od 2016 r. szkolenia libijskich służb granicznych i policyjnych (oskarżanych zresztą zarówno o niską efektywność, jak i naruszenia praw człowieka migrantów). Dodatkowo, choć całkowita liczba ofiar śmiertelnych migracji przez Morze Śródziemne w 2018 r. spadła, to było to wynikiem zmniejszenia się samej skali zjawiska, równocześnie bowiem średnio w relacji do częstotliwości prób przepłynięcia tego akwenu wartość ta istotnie wzrosła²⁵. To zaś, w połączeniu z uporem władz Włoch w sprawie portów, skłaniało do rozważań (nieoficjalnych) nad zakończeniem „Sophii” i zastąpieniem jej nową misją²⁶.

Pewien postęp osiągnięto natomiast w ramach drugiej misji WPBiO służącej stabilizowaniu Libii – szkoleniowo-doradczej operacji EUBAM Libya. W 2018 r. zdecydowano bowiem o częściowym powrocie do Libii personelu misji, ze względów bezpieczeństwa przeniesionego w lipcu 2014 r. do Tunisu, oraz ponownym otwarciu jej siedziby w Trypolisie (listopad–grudzień)²⁷. Pozytywnie należy oceniać także przebieg „najmłodszej” misji WPBiO – doradczo-szkoleniowej misji wsparcia reform sektora bezpieczeństwa w Iraku (EUAM Iraq). W 2018 r. niemal podwojono jej personel (z blisko 50 osób w chwili utworzenia na jesieni 2017 r. do 95), stopniowo poszerzając też zakres prowadzonych szkoleń (np. o kwestie ochrony dóbr kultury). Niemniej, choć EUAM Iraq miała też służyć zbadaniu możliwości innych sposobów zaangażowania UE w Iraku, na razie pozostaje jedyną formą wsparcia dla tego państwa za pośrednictwem WPBiO²⁸. Równocześnie postępowała stopniowo

²⁴ „EU extends Mediterranean mission by three months despite Italian threats”, Reuters, 21 grudnia 2018 r., www.reuters.com [dostęp: 20.03.2019]. Co ciekawe, zastępując w lutym 2018 r. operację kontroli granic morskich „Triton” nową misją „Themis” (obie realizowane przez Frontex), państwa UE spełniły włoski postulat i odstąpiły od obowiązku przewozu rozbitków do Włoch („In new EU sea mission, ships not obliged to bring migrants to Italy”, Reuters, 1 lutego 2018 r., www.reuters.com [dostęp: 20.03.2019]).

²⁵ Choć w 2016 r. w trakcie przepływu przez Morze Śródziemne zginęło 5096 osób, a w pierwszym kwartale 2018 r. tylko 486, to w 2016 r. ginął jeden na 30 migrantów, a w 2018 r. już jeden na 16. Widziano w tym efekt strategii przemytników, którzy z obawy przed ujęciem m.in. przez okręty „Sophii” starają się nie docierać do włoskich brzegów, lecz porzucają jednostki z migrantami na morzu, wymuszając niejako na siłach UE ich uratowanie. Por. L. Rasche, „In troubled waters. What does the future hold for Operation Sophia?”, *Jacques Delors Institute Berlin Policy Brief*, 14 grudnia 2018 r.

²⁶ *Deaths and Disputes Continue in the Mediterranean, as Refugees and Migrants are Returned to Abuse*, 25 stycznia 2019 r., www.ecre.org/deaths-and-disputes-continue-in-the-mediterranean-as-refugees-and-migrants-are-returned-to-abuse/ [dostęp: 20.03.2019].

²⁷ *EUBAM Libya becomes a fully-fledged civilian CSDP mission*, 17 grudnia 2018 r., eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55578/eubam-libya-becomes-fully-fledged-civilian-csdp-mission_en [dostęp: 20.03.2019].

²⁸ *EU Advisory Mission in support of security sector reform in Iraq*, eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/36076/euam-iraq-factsheet_en [dostęp: 20.03.2019].

integracja programów działań czterech wojskowych i cywilnych misji szkoleniowo-doradczych WPBiO prowadzonych w rejonie Sahelu, zwłaszcza w kontekście rozwoju zdolności do samodzielnego przeciwdziałania przestępczości, terroryzmu i nielegalnym migracjom państw tzw. Sahel G5 (Burkina Faso, Czad, Mauretania, Niger, Mali).

Interesujące zmiany zaszły w operacji EULEX w Kosowie, wyjątkowej wśród misji WPBiO z uwagi na jej selektywne kompetencje wykonawcze w odniesieniu do miejscowego wymiaru sprawiedliwości, policji i więziennictwa. Uznając postęp w rozwoju odpowiednich struktur kosowskich, w czerwcu 2018 r. zdecydowano się te kompetencje zredukować, ograniczając się do sytuacji nadzwyczajnych (np. zamieszki) oraz programu ochrony świadków. Pozwoliło to także zmniejszyć personel misji o ok. 300 osób²⁹.

W 2018 r. w ramach WPBiO osiągnięto też pewien postęp na płaszczyźnie doktrynalnej. Wynikający z Europejskiej Strategii Globalnej (EGS), a zainicjowany w listopadzie 2017 r. i popierany m.in. przez kraje skandynawskie i Niemcy program reform cywilnego wymiaru WPBiO doprowadził w maju do przyjęcia w tej sprawie tzw. *concept paper* oraz wstępnego planu rozwoju zdolności (CCDP), a w listopadzie, decyzją Rady UE, uzgodnienia koncepcji tzw. *Civilian CSDP Compact* (CCC). Dokument, nawiązując do wcześniejszych ustaleń określających standardy dla pozawojskowych zdolności zarządzania kryzysowego UE (*Civilian Headlines Goals* 2008 i 2010), ma na celu zwiększenie wydajności, elastyczności i szybkości reakcji w ramach misji UE dzięki rozwojowi jej cywilnego wymiaru. CCC rozszerza katalog misji realizowanych z użyciem instrumentów pozawojskowych (m.in. o wyzwania hybrydowe i cyberbezpieczeństwa), kładzie nacisk na koordynację działań wojskowych i cywilnych WPBiO oraz między tymi poczynaniami a aktywnością ESDZ, struktur KE i w kontekście wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (np. Frontexu). Szczególną uwagę poświęca największej obecnie słabości cywilnego wymiaru WPBiO – rekrutacji i szkoleniu personelu, wymagając m.in. od państw członkowskich zwiększenia udziału ekspertów delegowanych do misji UE wprost z administracji państwowej (obecnie większość uczestników misji cywilnych WPBiO jest werbowana bezpośrednio przez organy Unii), a także przewidując utworzenie zasobu ludzkiego wysokiej gotowości (ok. 200 osób) do rozmieszczenia w ciągu 30 dni w dowolnym miejscu w razie potrzeby. Jednocześnie CCC wprowadza coroczny przegląd jego implementacji, wskazując, iż zadeklarowane w nim cele i zobowiązania należy zrealizować najpóźniej do 2023 r. Sam projekt CCC przyjęto pozytywnie, choć widząc w nim raczej potrzebne usprawnienie WPBiO, a nie przełom, i podkreślając zależność stopnia jego implementacji od determinacji państw członków, której dotąd (np. przy delegacji personelu narodowego do misji UE) nierzadko brakowało³⁰.

²⁹ Decyzja RUE (WPZiB) 2018/856, zmieniająca wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, 08.06.18, Dz. Urz. UE, L 146/5 (2018).

³⁰ N. Pirozzi, „The Civilian CSDP Compact. A success story for the EU’s crisis management Cinderella?”, *EU ISS Brief Issue* 2018, nr 9; *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Govern-*

W 2018 r. nastąpił też postęp w rozwoju utworzonej w czerwcu 2017 r. quasi-dowódzkiej struktury UE – Komórki Planowania i Dowodzenia Operacjami Wojskowymi (MPCC), kierującej operacjami szkoleniowymi Unii w Mali, Somalii oraz Republice Środkowoafrykańskiej. W listopadzie Rada UE zdecydowała, iż do końca 2020 r. personel MPCC wzrośnie z obecnych 60 do ponad 150 osób, a komórka ta przejmie większość zadań Centrum Operacyjnego UE (szkieletowej struktury dowodzenia w ramach ESDZ, rozbudowanej w 2012 r. w celu wsparcia operacji UE w Sahelu i Rogu Afryki)³¹. W ten sposób MPCC uzyska zdolność do planowania i przygotowania operacji wojskowej z użyciem sił wielkości Grupy Bojowej UE (ok. 1500 żołnierzy) oraz kierowania nią³². Rozwój tego ciała sugeruje, iż UE stopniowo zmierza do wdrożenia wielce dotąd spornego postulatu utworzenia Dowództwa Operacyjnego UE, które może – choć w odległej perspektywie – zastąpić dotychczasowy system wyznaczania krajowych dowództw do kierowania misjami wojskowymi Unii.

* * *

Inaczej niż w latach poprzednich, kiedy rozwój WPBiO wyznaczany był kolejnymi dokumentami, planami i deklaracjami, za którymi nie szły realne działania, w 2018 r. dokonał się rzeczywisty i mierzalny postęp. Unia wdrożyła bowiem decyzje, które już w średnim terminie mogą się przełożyć na wzmocnienie zdolności wojskowych w Europie – choćby tylko w niektórych obszarach i dziedzinach – a na pewno stanowią historyczną ewolucję samej koncepcji europejskiego projektu integracyjnego, który – przynajmniej w swym wymiarze ponadnarodowym – z założenia miał nie dotyczyć sfery obronnej. Oceny tej nie zmieniają nawet uzasadnione wątpliwości odnośnie do znaczenia i roli PESCO oraz EDF czy aktywności operacyjnej. To prawda, że połowa z 34 projektów PESCO ma charakter „klasycznej” (czytaj: o ograniczonym znaczeniu i potencjale rozwojowym) współpracy wojskowej w edukacji, szkoleniu, wymianie doświadczeń, budowie interoperacyjności itp., a druga obejmuje kooperację w zakresie przemysłu obronnego w niszowych (poza eurodronem) dziedzinach. Dodatkowo operacyjny wymiar zaangażowania UE zdaje się kierować w stronę lansowanej przez Francję Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, co sugeruje, iż przyszłe operacje państw europejskich mogą być prowadzone raczej przez koalicje chętnych, a nie WPBiO. Niewątpliwie też EDF – choć to instrument o ambitnych celach i relatywnie dużym budżecie na lata 2021–2027 – zapewne nie obejmie najważniejszych, strategicznych projektów inwestycyjnych w nowe uzbrojenie i sprzęt wojskowy; najlepszym tego sygnałem jest inauguracja francusko-niemieckiej współpracy nad euromyśliwcem i czołgiem nowej generacji,

ments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 19 listopada 2018 r.

³¹ M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 73.

³² Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście Europejskiej Strategii Globalnej, dok. nr 13978/18, 19 listopada 2018 r.

Tabela 1
Misje WPBiO (grudzień 2018 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	600	– wsparcie szkoleniowe sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz we wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	50 (międzynarodowy) + 82 (lokalny)	– wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym w walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (międzynarodowy i lokalny)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	72 (międzynarodowy) 40 (lokalny)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości (m.in. poprawa współpracy prokuratorsko-policyjnej)

EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (<i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	ok. 200 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EUNAVFOR Somalia (d. „Atalanta”)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 600 (2 okręty, 1 samolot)	<ul style="list-style-type: none"> – zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP i AMISOM – monitoring rybołówstwa w regionie – wsparcie organizacji międzynarodowych w budowie bezpieczeństwa morskiego w regionie
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	503 (międzynarodowy)	<ul style="list-style-type: none"> – monitoring działalności wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; pomoc techniczna – wsparcie wykonawcze w opanowywaniu zamieszek i realizacji programu ochrony świadków
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

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	125 (międzynarodowy) 40 (lokalny)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości Somalii w zakresie bezpieczeństwa morskogo – rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru i współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością oraz (od 2015 r.) nielegalnymi migracjami
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	131 (międzynarodowy) + 71 (lokalny)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz <i>G5 Sahel Joint Force</i>
EUTM Mali	W	Mali	2013	620	– doradztwo i szkolenia w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym walce ze zorganizowaną przestępczością, przemytem ludzi i terroryzmem
EUBAM Libya	C	Libia, Tunezja	2013 (sierpień 2014 – grudzień 2017 r. – całkowicie ewakuowana do Tunezji)	38 (międzynarodowy)	

EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014 (operacyj- na od 2015 r.)	194 (międzynaro- dowy i lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – doradztwo i rozwój zdolności struktur bezpieczeństwa Mali, zwłaszcza w walce z nielegalnymi migracjami i terroryzmem – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	306: 153 (między- narodowy) i 153 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – doradztwo strategiczne i wsparcie praktyczne (w tym szkoleniowe) reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	3 okręty, 3 samo- loty, 2 śmigłowce	<ul style="list-style-type: none"> – zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – zapobieganie ofiarom migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – egzekucja embarga ONZ na broń do Libii – wymiana informacji nt. handlu ludźmi z innymi agencjami UE (Frontex, Europol) – działania wywiadowcze i monitorujące w sprawie nielegalnego eksportu ropy naftowej z Libii

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016	187	– wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform sektora bezpieczeństwa, w tym rozwoju współpracy cywilno-wojskowej
EUAM Iraq	C	Irak	2017	do 95	– strategiczne doradztwo dla władz Iraku przy wdrażaniu reform sektora bezpieczeństwa – koordynacja wsparcia w tym zakresie ze strony państw członkowskich – ocena możliwości zwięźszenia zaangażowania UE

* Misja poza strukturami CSDP.

Źródło: opracowanie własne na podst.: https://ec.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en [dostęp: 20.03.2019].

utrzymana ściśle w formule międzyrządowej³³. Niemniej wszystkie te słabości warto widzieć w kontekście przełamania swoistego tabu, zakazującego dotąd włączania kwestii związanych z obronnością w kompetencje ponadnarodowych instytucji UE. „Wejście” Komisji Europejskiej w ten obszar, choć częściowo wynikające z postępującej „technicyzacji” europejskich debat o sprawach wojskowych i ich koncentracji na współpracy przemysłu obronnego, może mieć w długim terminie fundamentalne znaczenie dla kształtu bezpieczeństwa europejskiego. Oczywiście zależy to od wielu czynników – UE musi wyjść wzmocniona z obecnego kryzysu politycznego, a państwa UE, przynajmniej te największe, widzieć swój interes strategiczny we wzmacnianiu roli i znaczenia KE w polityce obronnej. Jeśli tak się jednak stanie, to wydarzenia roku 2018 mogą mieć z perspektywy czasu wagę zbliżoną do przypisywanej kompromisowi Francji i Wielkiej Brytanii z Saint Malo w 1998 r., przynajmniej w sensie otwarcia nowych możliwości działania dla UE, choć niekoniecznie przewyżczenia podziałów w strategicznej kwestii miejsca i roli Unii w światowej polityce bezpieczeństwa.

COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2018 – WHERE ARE PESCO AND EDF GOING?

The article discusses the evolution and functioning of the Common Security and Defence Policy of the EU in 2018. The authors start with an analysis of external and internal determinants of cooperation within CSDP, with particular attention to the impact of transatlantic relations and US approach to the European initiatives as well as of internal tensions in the EU. Then they discuss the implementation of the decisions from December 2017 on the initiation of PESCO, which constitutes the central topic of the paper. The functioning of European Defence Fund is also analyzed, as well as the essence and implications of the French proposal of European Intervention Initiative (E2I). In the last part of the article, operational engagement of the EU is briefly presented, including a discussion of modifications of CSDP and ways of implementing them, namely Civilian CSDP Compact (CCC), and the debates over the future of maritime activities of the EU in the Mediterranean. The authors conclude with an assessment of the results of the development of PESCO and EDF in the last year and of the perspectives of future cooperation.

Keywords: CSDP, PESCO, EDF, European Intervention Initiative (E2I)

Słowa kluczowe: WPBiO, PESCO, Europejski Fundusz Obrony (EDF), Europejska Inicjatywa Interwencyjna (E2I)

³³ Np. M. Gahler, rzecznik Europejskiej Partii Ludowej ds. bezpieczeństwa i obrony, zaznaczył, że projekt przyszłego myśliwca może skorzystać z finansowania UE (w ramach EDF) jedynie w bardzo małym stopniu. Zob. *The European Files*, nr 53, czerwiec 2018, www.europeanfiles.eu. Jednocześnie projekt przyszłego czołgu nie został dotąd włączony do PESCO pomimo takich oczekiwań.