

MAREK MADEJ

ORCID: 0000-0003-1266-2565

MARCIN TERLIKOWSKI

ORCID: 0000-0002-1822-9052

## WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W 2019 R.: CZAS PIERWSZYCH OCEN

### UWARUNKOWANIA – GŁĘBSZE PODZIAŁY WEWNĄTRZ, NARASTAJĄCY CHAOS NA ZEWNĄTRZ UE

Rok 2018 był jednym z najtrudniejszych w historii Unii Europejskiej, nawet jeśli akurat w kontekście Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony można było mówić także o niemałych osiągnięciach, a przynajmniej postępie prac<sup>1</sup>. Niemniej ten ogólnie niekorzystny kontekst funkcjonowania UE musiał niejako rzutować na perspektywę rozwoju WPBiO w 2019 r.

Wydaje się przy tym, iż większy wpływ na możliwości jej dalszego rozwoju miały, zwłaszcza na początku 2019 r., czynniki dla UE wewnętrzne. Jednym z kluczowych pozostawała niepewność wokół ostatecznego wyniku procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE w związku z brakiem akceptacji parlamentu w Londynie dla „porozumienia rozwodowego” wynegocjowanego przez rząd Theresy May. Nie oznaczało to bowiem tylko osłabienia władz brytyjskich, ale też przybliżało perspektywę „wyjścia bezumownego” (*no-deal Brexit*), zapowiadając przy tym przedłużenie okresu koncentracji uwagi rządów państw członkowskich i unijnych instytucji na finalizacji tego procesu. Jeśli nie na współpracę *stricte* operacyjną w ramach WPBiO, to z pewnością na jej klimat na poziomie politycznym, nade wszystko zaś wzajemne zaufanie, wpływać musiały też zaostrzające się w Unii spory wokół podstawowych wartości wspólnotowych, skutkujące m.in. postępowaniem wszczętym wobec Polski i Węgier w sprawie praworządności procedur z art. 7 TUE oraz skargami kierowanymi przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości UE. Podobnie głównie na płaszczyznę polityczną współpracy oddziaływały kwestie wewnętrzne w niektórych państwach UE, także tych największych – przeciągający się kryzys wokół tendencji niepodległościowych Katalonii w Hiszpanii, niestabilność polityczna i trudności budżetowe Włoch, zwłaszcza jednak – z racji jej rangi jako głównego stymulatora współpracy unijnej w sprawach bezpieczeństwa i obronności – trwające we Francji od listopada 2018 r. masowe protesty tzw. żółtych kamizelek. Nawet bowiem jeśli

---

<sup>1</sup> Zob. M. Terlikowski, M. Madej, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2018 r. – dokąd zmierzają PESCO i EDF?”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 61–79.

wprost nie wpływały one na stanowisko poszczególnych państw w sprawach WPBiO czy szerzej polityki unijnej, to kierowały uwagę ich władz ku sprawom wewnętrznym, skłaniając do kształtowania aktywności w UE przez pryzmat jej społecznego odbioru w kraju.

Do pewnego stopnia stałym już w ostatnich latach czynnikiem warunkującym współpracę w Unii, także w sprawach bezpieczeństwa (choćby przez związek z kwestiami migracyjnymi), była wciąż silna pozycja partii populistycznych i nacjonalistycznych w wielu państwach członkowskich, wzmacniająca tendencje partykularne w prowadzonych przez nie politykach. Miało to szczególne znaczenie w perspektywie nadchodzących w 2019 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego, sugerując istotne modyfikacje układu sił w polityce europejskiej, zwłaszcza że wiązało się ze zmianą osób piastujących najwyższe unijne urzędy, przy czym w kontekście WPBiO ważna była już nie tylko rotacja na stanowiskach przewodniczącego Rady Europejskiej czy Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, lecz także w składzie KE (w związku z jej rosnącym wpływem na sprawy bezpieczeństwa i obrony, m.in. dzięki narzędziom finansowym takim jak Europejski Fundusz Obrony – EDF). Czynnikiem dodatkowo wzmacniającym skalę możliwych „zmian przywództwa w Unii” był, zwłaszcza wobec osłabienia przez „żółte kamizelki” pozycji prezydenta Francji Emmanuela Macrona, „początek końca ery Angeli Merkel” w stanowiących drugi składnik europejskiego „silnika” Niemczech, zapoczątkowany jej ustąpieniem na jesieni 2018 r. ze stanowiska przewodniczącej CDU (w grudniu zastąpiła ją Annegret Kramp-Karrenbauer) oraz zapowiedzią rezygnacji z zabiegów o kolejną kadencję kanclerską w 2021 r.

W wymiarze zewnętrznym kluczowe determinanty rozwoju WPBiO pozostawały takie jak w latach poprzednich. Co prawda utrzymujący się sceptycyzm amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa wobec europejskich sojuszników, ale też UE jako instytucji (zwłaszcza w kontekście jej ambicji budowy autonomii strategicznej), bardziej bezpośrednio oddziaływał na współpracę w NATO, niemniej osłabiał też ogólnie rozumianą jedność świata zachodniego, a dodatkowo zainteresowanie Trumpa kanałami kooperacji z wybranymi partnerami w formule dwustronnej (nie tylko z tradycyjnie „transatlantycką” i „odrywającą się” od UE Wielką Brytanią, lecz także m.in. Polską, zainteresowaną zwiększeniem amerykańskiej obecności wojskowej na swoim terytorium) budziło niepokój o spoistość współpracy w sprawach obronnych, w tym w wymiarze przemysłowym, również w ramach UE. Poważnym wyzwaniem pozostawała też agresywna, zorientowana na rozbijanie unijnej jedności polityka Rosji (a szczególnie stosowane przez nią działania hybrydowe, oparte na dezinformacji) oraz konieczność utrzymania w ramach Unii konsensu wokół kontynuacji – kosztownych także dla UE – będących jej konsekwencją sankcji ekonomicznych. W tym kontekście duży wpływ na percepcję pogłębiającego się kryzysu bezpieczeństwa w Europie miało wycofanie się USA – w sierpniu, po 6-miesięcznym okresie wypowiedzenia – z Układu o całkowitej likwidacji pocisków raketowych pośredniego zasięgu (INF). Uzasadniano to naruszeniem traktatu przez Rosję przez rozwój i wprowadzenie do służby

wystrzeliwanych z ładu pocisków manewrujących 9M729. Upadek INF wywołał powszechną obawę o eskalację napięcia i wyścig zbrojeń między USA i Rosją, którego negatywne skutki dotknęłyby przede wszystkim Europę. Dało to kolejny asumpt do dyskusji o konieczności zwiększenia autonomii strategicznej Europy, tym razem w kontekście większej samodzielności w działaniach na rzecz odbudowy europejskiego systemu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, co sugerował głównie prezydent Macron (zob. dalej).

Coraz bardziej złożonym problemem z perspektywy UE stawała się sytuacja na Bliskim Wschodzie. Rosnący niepokój budził konflikt w Syrii, wchodzący w nową fazę w związku z osłabieniem tzw. Państwa Islamskiego i rosnącym zaangażowaniem Turcji (a co za tym idzie, napięciami kurdyjsko-tureckimi), nie tylko z uwagi na negatywny wpływ na stabilność regionu, lecz także z powodu lęków w Europie przed kolejnym kryzysem migracyjnym i obaw o los ok. 3 mln przebywających w Turcji syryjskich uchodźców. Jako równie ważne wyzwanie postrzegany był stały wzrost napięć wokół Iranu po odstąpieniu przez USA od porozumienia w sprawie jego programu nuklearnego (JCPOA), zwłaszcza że to mocarstwa europejskie i Unia jako całość były największymi orędownikami jego zawarcia, licząc również na – teraz utrudnione przez amerykańskie sankcje – korzyści gospodarcze z rozwoju kontaktów z Iranem. Dodatkowo Bliski Wschód destabilizowały rosnące tarcia palestyńsko-izraelskie oraz konflikty wewnętrzne w Jemenie i Libii (zwłaszcza ten drugi wzmacniał wyzwania migracyjne dla UE, potęgowane przez utrzymującą się niestabilność w regionie Sahelu).

W wymiarze globalnym z perspektywy europejskiej kluczowym czynnikiem pozostawał szybki wzrost siły Chin i asertywność ich polityki, również w sferze ekonomicznej i technologicznej, co otwierało przed UE nowe możliwości, ale i wyzwania, w tym związane z możliwym powstawaniem sprzeczności interesów politycznych i gospodarczych między jej członkami, w różnym stopniu zainteresowanymi zbliżeniem z Pekinem. Wreszcie zagadnieniem wymagającym od UE pilnych i radykalnych działań (nie tylko w opinii jej przywódców, lecz także coraz większej części społeczeństw państw członkowskich) były zmiany klimatu i ich konsekwencje w sferze bezpieczeństwa w ujęciu całościowym, wykraczające jednak tym samym daleko poza horyzont WPBiO.

## **POLITYCZNY WYMIAR WPBiO – SZUKAJĄC ZNACZENIA AUTONOMII STRATEGICZNEJ**

**Europejska autonomia strategiczna.** Tak jak w roku poprzednim, w 2019 r. prowadzono w UE intensywną debatę o koncepcji europejskiej autonomii strategicznej. Poza środowiskiem eksperckim największy, choć niejednoznaczny wkład w tę dyskusję wniósł prezydent Francji Emmanuel Macron. Już w swoim Liście do Europejczyków z 5 marca (wystosowanym w kontekście zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego) zaproponował on m.in. wynegocjowanie nowego traktatu obronnego, który uregulowałby relacje UE z NATO, doprecyzował wzajemne zobowiązania obronne państw europejskich oraz powołał do życia

Europejską Radę Bezpieczeństwa z udziałem Wielkiej Brytanii, co umożliwiłoby europejsko-brytyjską koordynację i wspólne podejmowanie działań po brexicie<sup>2</sup>. Propozycje te nie były jednak w następnych miesiącach wdrażane przez francuską dyplomację. Sam Macron zaś w sierpniu, występując na dorocznej konferencji ambasadorów Francji, ponownie wezwał do budowy europejskiej „suwerenności”, pozycjonując Europę w opozycji zarówno wobec USA, jak i Chin, reprezentujących – jego zdaniem – wartości sprzeczne z europejskimi. Co ważniejsze, Macron wezwał do podjęcia dialogu z Rosją w sprawie stabilizacji Europy i budowy nowej architektury bezpieczeństwa na kontynencie, zapowiadając jednocześnie zmierzające w tym kierunku bilateralne konsultacje rosyjsko-francuskie. W ten sposób Francja zasygnalizowała, że chce odejść od wypracowanego w NATO i UE konsensu odnośnie do zamrożenia współpracy z Rosją w związku z jej agresją na Ukrainę w 2014 r.

Największe kontrowersje wzbudził jednak wywiad Macrona dla tygodnika *The Economist* z 7 listopada<sup>3</sup>. Oceniał on w nim NATO (na miesiąc przed londyńskim szczytem organizacji) jako organizację dotkniętą „śmiercią kliniczną” (*brain-dead*), wzywając wobec tego do przyspieszonej budowy „suwerenności” Europy w polityce bezpieczeństwa. Doprecyzował jednocześnie, że koncepcja ta ma wymiar operacyjny (zdolność do działania bez wsparcia USA), przemysłowy (niezależność od kluczowych zagranicznych technologii, w tym sieci 5G) oraz strategiczny (samodzielna, europejska polityka m.in. wobec Rosji). Wielokrotnie podkreślił też działania Francji na rzecz realizacji tej koncepcji: rozwój prowadzonej przez Francję Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (w 2019 r. dołączyły do niej Włochy, Norwegia i Szwecja, zwiększając liczbę członków do 13) oraz zbliżenie z Niemcami (w październiku udało się uzgodnić porozumienie w sprawie zasad eksportu wspólnie opracowanych systemów uzbrojenia, co było warunkiem postępu prac nad myśliwcem szóstej generacji w ramach projektu FCAS oraz czołgiem przyszłości w projekcie MGCS)<sup>4</sup>.

Koncepcje Macrona spotkały się z silną krytyką w UE, nie przyczyniając się do wypracowania konsensu co do samej istoty europejskiej autonomii strategicznej. Niemniej w UE dominowały głosy wzywające do umieszczenia dyskusji na ten temat ściśle w kontekście kluczowej wartości relacji transatlantycznych dla bezpieczeństwa europejskiego. Zwłaszcza kanclerz Merkel, w odpowiedzi na tezy Macrona, podkreślała, że więzi transatlantyczne są niezbędne dla bezpieczeństwa Europy. Z czasem coraz więcej wskazywało jednak, że dla Macrona celem równie ważnym co zdynamizowanie europejskich działań w sferze obronności było nowe otwarcie w relacjach Zachodu z Rosją i zapewnienie w nim silnej pozycji Francji. Było to dla Francji o tyle istotne, że w tym procesie powszechnie oczekiwano przywódczej roli USA, wynikającej z perspektywy wypracowania – nawet jeśli

<sup>2</sup> List opublikowano jednocześnie w większości języków UE, w Polsce w dzienniku *Rzeczpospolita*: „Emmanuel Macron: Na rzecz europejskiego Odrodzenia”, *Rzeczpospolita*, 5 marca 2019 r.

<sup>3</sup> „Emmanuel Macron in his own words”, *The Economist*, 7 listopada 2019 r.

<sup>4</sup> S. Sprenger, „Can a new Franco-German export agreement clear the air for Europe’s future fighter?”, *Defense News*, 11 listopada 2019 r.

w długim terminie – nowego reżimu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, zastępującego układ INF, a być może także dotyczącego innych systemów uzbrojenia<sup>5</sup>.

**Nowe rozdanie w instytucjach europejskich.** Dla rozwoju WPBiO w 2019 r. większe niż dotąd znaczenie miało powołanie nowej Komisji Europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z utworzenia EDF, pierwszego w historii instrumentu KE odnoszącego się do dziedziny polityki obronnej i czyniącego z Komisji współdecydenta w sprawach obronności. Znaczenie tego kroku potwierdziła sama Ursula von der Leyen, wybrana 2 lipca przez państwa członkowskie UE na kandydatkę na przewodniczącą KE (po upadku kandydatury Holendra Fransa Timmermansa). Sprawując w latach 2013–2019 funkcję ministra obrony Niemiec, wielokrotnie wypowiadała się na temat optymalnego poziomu ambicji i celów UE w dziedzinie polityki obronnej. Bazując na koncepcji „unii bezpieczeństwa i obrony”, przedstawionej w opracowanej za jej kadencji Białej Księdze Bezpieczeństwa Niemiec (2016) oraz dorobku Komisji Jeana-Claude’a Junckera, zaproponowała budowę Europejskiej Unii Bezpieczeństwa jako jednego z kilku głównych celów jej gabinetu<sup>6</sup>. Podkreślała jednocześnie, że nie oznacza to budowy „armii europejskiej” (co sugerował czasem Juncker), ale zacieśnienie współpracy obronnej w istniejących ramach prawnych i politycznych, w tym rozwój wspólnych, wielonarodowych zdolności wojskowych, zwłaszcza przy wykorzystaniu potencjału PESCO i EDF. Zaznaczała także, iż tak rozumiana unia bezpieczeństwa nie będzie konkurencją, lecz wzmocnieniem dla NATO, choć ma służyć głównie zwiększeniu europejskich możliwości samodzielnych działań ekspedycyjnych<sup>7</sup>.

Najbardziej widocznym przejawem „upodmiotowienia” KE w dziedzinie polityki obronnej było rozpoczęcie prac nad utworzeniem nowej komórki, której głównym zadaniem miałyby być zarządzanie EDF w latach 2021–2027, a więc w następnych wieloletnich ramach finansowych UE (MFF). W dotychczasowym, pilotażowym okresie EDF (2017–2020) przyjęto tymczasowe rozwiązanie, polegające na powierzeniu zarządzania Funduszem dwóm różnym podmiotom: Europejska Agencja Obrony (EDA) przejęła odpowiedzialność za tzw. Akcję Przygotowawczą (PADR), finansującą granty na badania nad innowacyjnymi technologiami obronnymi, natomiast Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (EDIDP), finansujący rozwój nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie, nadzorowała Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (DG GROW). Jednak ze względu na spodziewaną, daleko większą skalę EDF w latach 2021–2027 uznano, że zarządzanie nim wymaga powołania odrębnego ciała.

Dlatego też w strukturze Komisji przedstawionej przez von der Leyen 10 września, po przyjęciu jej kandydatury przez PE 16 lipca, pojawiła się specjalna Dyrekcja

<sup>5</sup> Ch. Bremner, „Russia is no longer our enemy, Macron tells Nato before summit”, *The Sunday Times*, 29 listopada 2019 r., [www.thetimes.co.uk](http://www.thetimes.co.uk) (dostęp tu i dalej: 29.03.2020).

<sup>6</sup> *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines For The Next European Commission 2019–2024*, 16 lipca 2019 r.

<sup>7</sup> D. Keating, „Von der Leyen sets out vision for a sovereign EU”, *Berlin Policy Journal*, 10 września 2019 r., [www.berlinpolicyjournal.com](http://www.berlinpolicyjournal.com).

Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (Directorate-General for Defence Industry and Space, DG DEFIS), podlegająca komisarzowi ds. rynku wewnętrznego (pomysł powołania komisarza wyłącznie ds. obronnych sceptycznie przyjęło wielu członków UE, niechętnych wobec daleko idącego umacniania pozycji KE w dziedzinie bezpieczeństwa). Perturbacje z obsadą tego stanowiska<sup>8</sup> spowodowały jednak, że do końca 2019 r. DG DEFIS nie utworzono, potwierdzając jedynie, że powstanie ona głównie na bazie personelu DG GROW już zaangażowanego we wdrażanie EDF, a jej zadania obejmą także wprowadzanie w życie planu działań KE na rzecz mobilności wojskowej oraz realizację polityki kosmicznej UE, w tym planowanych programów wykorzystujących europejskie sieci satelitów nawigacyjnych Galileo oraz obserwacyjnych Copernicus<sup>9</sup>.

Na tym tle powołanie Josepa Borrella na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeszło bez większego echa. Choć dał się on poznać wcześniej (m.in. jako minister spraw zagranicznych Hiszpanii w latach 2018–2019) jako zwolennik zwiększania kompetencji UE w obronności, to w swoich pierwszych wystąpieniach powtarzał głównie tezy von der Leyen.

**Relacje UE–NATO.** Rok 2019 był czwartym od przyjęcia w 2016 r. przez UE i NATO wspólnej deklaracji na szczycie w Sojuszu w Warszawie, umożliwiającej intensyfikację ich współpracy i wskazującej 42 przedsięwzięcia w jej ramach (uzupełnione o kolejne 32 w kolejnym roku i potwierdzone drugą wspólną deklaracją ze szczytu w Brukseli w 2018 r.). W tej sytuacji, wobec szerokiego spektrum współpracy, zrozumiałe jest, że współdziałanie obu organizacji w tym okresie nabrało – przynajmniej w niektórych wymiarach – tempa, ale też stawało się działaniem nieco rutynowym.

Na poziomie politycznym oznaczało to wzajemny udział w roli obserwatora w posiedzeniach na szczeblu ministerialnym najważniejszych ciał obu organizacji oraz wymianę informacji i stanowisk w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Na szczeblu operacyjnym natomiast współpraca toczyła się głównie przez wymianę informacji w toku rozmaitych formalnych i nieformalnych spotkań eksperckich, skoordynowane, choć nie wspólne, ćwiczenia i warsztaty, uzgadnianie „dobrych praktyk”, skoordynowanie planów działania, inwestycyjnych, szkoleniowych czy w zakresie rozwoju zdolności. Szczególnie efektywnie przebiegało to w takich dziedzinach jak: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym (w czym dużą rolę odgrywało prężnie działające wspólne centrum doskonalenia w tym zakresie w Helsinkach – HybridCoE – oraz współpraca między Centrum Doskonalenia NATO w zakresie Komunikacji Strategicznej w Rydze

<sup>8</sup> Zaproponowana na tę funkcję przez Francję i zaakceptowana przez von der Leyen kandydatura europarlamentarzystki Sylvie Goulard została odrzucona przez PE m.in. ze względu na nieprawidłowości w finansowaniu jej biura poselskiego. Kolejnym kandydatem został francuski manager Thierry Breton. Zob. „Macron proposes Thierry Breton as new French EU commissioner following rejection of previous nominee”, EuroNews, 24 października 2019 r., [www.euronews.com](http://www.euronews.com).

<sup>9</sup> J. Gotkowska, „Bezpieczeństwo i obrona w nowej Komisji Europejskiej”, *Analizy OSW*, 18 września 2019 r.

a analogicznymi unijnymi regionalnymi zespołami zadaniowymi ds. komunikacji strategicznej, np. na Bałkanach); cyberbezpieczeństwo oraz misje morskie (w tym wypadku współpraca przybierała też bardziej „praktyczny” wymiar dzięki wsparciu przez misję Sojuszu „Sea Guardian” unijnej operacji EUNAVFOR MED w egzekucji embarga ONZ na dostawy broni do Libii, zwłaszcza że ta ostatnia prowadzona była już tylko z udziałem lotnictwa). Rzadko jednak współpraca UE–NATO przybierała postać konkretnych wspólnych projektów bezpośrednio prowadzących do powstania nowych zdolności wojskowych<sup>10</sup>. W pewnym stopniu odstępstwem od tego jest kooperacja UE i NATO w sferze tzw. wojskowej mobilności, od początku stanowiąca jej „okręt flagowy” i mająca kardynalne znaczenie dla możliwości szybkiego przerzutu wojsk sojuszniczych w Europie. W tym zakresie w 2019 r. co prawda pozostawano na etapie głównie planowania działań, niemniej stopniowo ujednociając swoje programy, przy czym odpowiedzialność za wdrażanie ustaleń przejęła UE (prowadząc od czerwca 2018 r. specjalny projekt w ramach PESCO pod kierunkiem Niderlandów i z udziałem 25 państw UE oraz opracowując sposoby wdrożenia Planu działań na rzecz mobilności wojskowej, zaproponowanego przez KE), NATO natomiast przede wszystkim określa wymogi i standardy wojskowe dla potrzebnej infrastruktury (drogi, porty itd.), dokumentacji i procedur granicznych. Ważna jest również skala mobilizowanych przez obie organizacje środków finansowych na ten cel – ok. 2 mld euro do 2014 r. po stronie NATO, natomiast KE rekomendowała na ten cel w MFF 2021–2027 6,4 mld euro<sup>11</sup>.

### WDRAŻANIE PESCO I EDF: POSTĘPY I NIEOCZEKIWANE PROBLEMY

**Drugi rok PESCO.** W 2019 r. rozwój PESCO wyhamował. Z jednej strony było to rezultatem uruchomienia w roku poprzednim aż 34 projektów w zakresie współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej oraz przyjęcia 20 zobowiązań do pogłębiania integracji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w UE<sup>12</sup>, co wyczerpało nieco entuzjazm państw do uruchamiania kolejnych przedsięwzięć tego rodzaju, skłaniając do koncentracji na wdrażaniu już przyjętych. Z drugiej strony przedłużający się impas w sprawie warunków udziału państw spoza UE w projektach PESCO przyczynił się do rosnącego napięcia w stosunkach transatlantyckich (zob. dalej).

Na początku roku, w ramach zaplanowanej oceny postępów we wdrażaniu PESCO, swoje raporty przedstawili Radzie UE Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini oraz sekretariat PESCO, państwa – liderzy projektów zaś poinformowały o stanie ich realizacji. Na tej podstawie Rada przyjęła w maju zalecenia, w których m.in. podkreśliła konieczność harmonizacji różnych instrumentów UE stworzonych w ramach wdrożenia

<sup>10</sup> *Fourth Progress Report on the Implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 17.06.19.

<sup>11</sup> D. Fiott, „Defense industry, industrial cooperation and military mobility”, w: G. Lindstrom, T. Tardy (red.), *NATO and the EU. The Essential Partners*, NDC Research Paper 2019, nr 5, s. 58.

<sup>12</sup> Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 65.

Europejskiej Strategii Globalnej (PESCO, EDF, przeglądu planowania obronnego CARD). Odnotowała też pozytywny trend w wydatkach obronnych członków i ich większe zainteresowanie udziałem w PESCO, EDF i CARD. Zauważyła jednak niewielkie postępy w wypełnianiu kluczowych luk w europejskim potencjale wojskowym – odnosząc się tym samym do braku w PESCO dużych, wspólnych projektów rozwoju zdolności (zob. niżej) – i harmonizacji planowania obronnego państw UE. Rada zgodziła się, że w 2020 r. nie będą zgłoszone nowe projekty PESCO, co miało ułatwić wdrażanie istniejących<sup>13</sup>.

Trzecią transzę projektów PESCO, zgodnie z oczekiwaniami, Rada przyjęła w listopadzie. Znalazło się w niej 13 pozycji, które objęły głównie wspólne przedsięwzięcia edukacyjne i szkoleniowe (5) oraz programy rozwoju nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (4)<sup>14</sup>. Uruchomiono również trzy projekty o charakterze koordynacyjnym: dotyczące pogłębiania interoperacyjności sił zbrojnych w kontekście szybkiego rozwoju nowych zagrożeń; prawnych i operacyjnych aspektów użycia dronów oraz tworzenia warunków dla szerszej współpracy przemysłu obronnego w UE. Zostanie też powołane wspólne centrum wymiany informacji i zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni<sup>15</sup>.

W ten sposób kształt PESCO – w zakresie projektów – został ustalony na dłużej, przynajmniej do jesieni 2021 r. Wśród 47 przedsięwzięć niemal połowa dotyczy opracowania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii obronnych. W dużej części są to istniejące lub planowane wcześniej programy, włączone do PESCO w celu uzyskania silniejszej pozycji rynkowej – jako przedsięwzięcia „europejskiego” – oraz dofinansowania z EDF (np. belgijsko-francusko-cypryjski pocisk przeciwpancerny, rozwijany w projekcie BLOS). Brakuje wśród nich nowych inicjatyw, które zmierzałyby do opracowania dużych systemów uzbrojenia najnowszej generacji i wprowadzenia ich do służby w przynajmniej kilku najsilniejszych wojskowo krajach UE. Wyjątkiem jest dron rozpoznawczo-uderzeniowy (EURODRONE), który po 2025 r. ma stać się główną maszyną tej klasy w UE (partnerami są Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy i Czechy), wypierając amerykańskie MQ-9 Predator.

Ponad jedna trzecia projektów ma „miękki” charakter: dotyczą programów edukacyjnych, szkoleń, treningów lub zwiększania interoperacyjności sił, m.in. przez harmonizację przepisów, doktryn itp. Ich rezultaty będą więc rozłożone w czasie, trudne do zidentyfikowania i oceny. Niemniej można wśród nich wskazać obiecujące przedsięwzięcia, zwłaszcza dotyczące współpracy logistycznej

<sup>13</sup> Zalecenie Rady z dnia 14 maja 2019 r. oceniające postępy uczestniczących państw członkowskich w wypełnianiu zobowiązań podjętych w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Dz. U. UE, C166/1 15.05.2019.

<sup>14</sup> W tej puli znalazł się też pierwszy projekt prowadzony przez Polskę, która wspólnie z Węgrami zbuduje medyczne centrum szkoleniowe dla żołnierzy sił specjalnych. Powstanie ono w ramach Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi. Zob. „PESCO z polskim projektem”, 13 listopada 2019 r., <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/29693?t=PESCO-z-polskim-projektem>.

<sup>15</sup> *Defence cooperation: Council launches 13 new PESCO projects*, komunikat prasowy Rady UE, 12 listopada 2019 r., [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

i mobilności wojskowej. Także w dziedzinie cyberbezpieczeństwa uruchomiono projekty, które mogą pozwolić państwom na łatwiejsze niż dotąd wymienianie informacji o zagrożeniach oraz udzielanie sobie praktycznego wsparcia w razie ataków elektronicznych na dużą skalę.

Wśród projektów PESCO najbardziej wyraźny jest brak inicjatyw zwiększających pulę sił UE zdolnych do udziału w operacjach. Europejskie Dowództwo Medyczne (ma koordynować wykorzystywanie istniejących, narodowych jednostek wsparcia medycznego) lub projekt EUFOR CROC (jego celem jest stworzenie katalogu jednostek wysokiej gotowości) tylko pośrednio wpływają na zdolność UE do angażowania się w operacje. Natomiast dwa projekty wspólnych zdolności (jednostka nurków i dronów podwodnych oraz element dowodzenia dla małych operacji sił specjalnych) wiążą jedynie bardzo wąską grupę państw (odpowiednio: Bułgarię, Grecję i Francję oraz Grecję i Cypr)<sup>16</sup>.

W wymiarze geograficznym projekty PESCO w dużej mierze odzwierciedlają już istniejące w UE powiązania w zakresie współpracy przemysłowo-obronnej i wojskowej. Dominują w nich Francja (lider 10 przedsięwzięć, uczestnik 21), Włochy (9 i 17), Hiszpania (2 i 22) oraz Niemcy (7 i 9). W 30 projektach współpracują (oprócz innych partnerów) przynajmniej dwa z tych czterech państw, a w 13 występuje jedno wraz z innymi partnerami. Mniejsze państwa prowadzą najczęściej jeden projekt i uczestniczą w 2–10 inicjatywach (Polska prowadzi 1 projekt i uczestniczy w 9)<sup>17</sup>.

**Europejski Fundusz Obrony.** Wdrażanie EDF w formie pilotażowej (2017–2020) nie budziło kontrowersji i przebiegało sprawnie. W ramach tzw. Akcji Przygotowawczej w lipcu 2019 r. przyznano dwa kolejne granty na badania: dotyczące broni wysokoenergetycznej (laserowej) oraz prognozowania rozwoju technologii obronnych (członkiem obu konsorcjów była m.in. Wojskowa Akademia Techniczna)<sup>18</sup>. Wcześniej, 19 marca, Komisja Europejska opublikowała decyzję wdrażającą Europejski Program Wsparcia Przemysłu Obronnego. Wskazano w niej obszary, w których będą przyznawane środki na dofinansowanie programów rozwoju zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. Największy budżet przewidziano na nawigację i łączność satelitarną (44,1 mln euro) oraz systemy rozpoznawcze oparte na dronach, balonach i satelitach (43,6 mln euro). Zaplanowano także dofinansowanie rozwoju wielozadaniowych bezzałogowych pojazdów lądowych (30 mln euro); elektronicznego systemu wspierającego planowanie, przygotowanie i dowodzenie operacjami wojskowymi UE (20 mln euro); oprogramowania i sprzętu dla rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym dla sieci wojskowych (17,7 mln euro); lotniczych systemów walki elektronicznej oraz symulatorów myśliwców bojowych (12 mln euro), a także zaawansowanych rakiet przeciwpancernych (6,5 mln euro). Specjalna pula środków została przeznaczona

<sup>16</sup> Pełna lista projektów PESCO oraz państw uczestniczących w nich jest dostępna na stronie [www.pesco.europa.eu](http://www.pesco.europa.eu).

<sup>17</sup> M. Terlikowski, „Dwa lata PESCO”, *Biuletyn PISM*, nr 10, 23 stycznia 2020 r.

<sup>18</sup> Szerzej: *Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research*, komunikat Europejskiej Agencji Obrony, 8 lipca 2019 r.

na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwijających projekty innowacyjnego uzbrojenia i systemów wojskowych (7,5 mln euro)<sup>19</sup>.

Jednocześnie KE zaproponowała przyznanie dotacji poza procedurą aplikacyjną: 100 mln euro dla programu EURODRONE oraz 37 mln euro dla ESSOR (cyfrowe środki łączności dla wojska, rozwijane przez konsorcjum z udziałem dziewięciu krajów, w tym Polski). Uzasadniając swoją propozycję, KE wskazała na szczególne znaczenie tych dwóch przedsięwzięć dla wzmocnienia europejskiego potencjału wojskowego oraz ich włączenie do PESCO.

W 2019 r. oczekiwano jednak zwłaszcza sfinalizowania prac nad docelowym kształtem EDF, obowiązującym już w kolejnych MFF, czyli w latach 2021–2027. Po opracowaniu projektu rozporządzenia ustanawiającego EDF (proces ten rozpoczął się jeszcze w 2018 r.)<sup>20</sup> PE przegłosował go 18 kwietnia i przekazał do Rady. Do uzgodnienia przez Radę pozostały kwestie szczegółowe, m.in. dotyczące ostatecznego budżetu EDF oraz zasad udziału państw trzecich i osób prawnych zarejestrowanych na ich terytoriach w projektach współfinansowanych z funduszu.

Parlament utrzymał zgodny z pierwotną propozycją KE budżet EDF w wysokości 13 mld euro, z podziałem 4,1 mld euro na dofinansowanie badań nad nowymi technologiami obronnymi oraz 8,9 mld euro na wspólne programy rozwoju zdolności wojskowych<sup>21</sup>. Jednak w grudniu 2019 r. prezydencja fińska nieoczekiwanie zaprezentowała propozycję ograniczonego budżetu UE na lata 2021–2027, zakładającą m.in. obniżenie środków na EDF do 6 mld euro. Taką redukcję Funduszu oceniono jednak jako w praktyce uniemożliwiającą realizację jego celów<sup>22</sup>.

W przyjętym przez PE projekcie rozporządzenia utrzymano też model finansowy z pilotażowego okresu wdrażania EDF, zakładający duże zróżnicowanie wkładu UE w projekty, w zależności od wielu czynników. O całkowitą refundację poniesionych kosztów będą mogły ubiegać się projekty zakładające badania nad nowymi technologiami obronnymi oraz programy rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego w fazie projektowania. Dla budowy prototypów nowych systemów, a więc najbardziej kosztownego elementu każdego programu, poziom dofinansowania ustalono maksymalnie na 20%. Natomiast fazy testowania, kwalifikacji i certyfikacji opracowanych systemów będą mogły liczyć na pokrycie do 80% ich kosztów. Włączenie danego projektu do PESCO umożliwia jednak dodatkowe zwiększenie dofinansowania o 10%. Natomiast udział małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz

<sup>19</sup> *Commission Implementing Decision on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for the years 2019 and 2020*, C(2019) 2205, 19.03.19.

<sup>20</sup> M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 68.

<sup>21</sup> Co istotne, zrezygnowano z formalnego podziału EDF na dwa osobne filary, które byłyby kontynuacją tzw. Akcji Przygotowawczej oraz EDIDP, uznając całościowe podejście do procesu rozwoju nowych technologii i wdrażania ich w skonkretyzowane systemy uzbrojenia za efektywniejsze. Zob. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny, P8\_TA(2019)0430.

<sup>22</sup> *MFF: Commission's plan "impossible to implement" with Finnish proposal*, Komunikat Parlamentu Europejskiego, 10 grudnia 2019 r.

firm ze średnią kapitalizacją (tzw. *mid-caps*) w konsorcjach realizujących program będzie skutkował kolejną „premią” w wysokości odpowiednio max. 10% i 15%. Tym samym maksymalne dofinansowanie budowy prototypu nowego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego będzie mogło wynieść 55% jego kosztów. Niezmiennym warunkiem uzyskania dofinansowania z EDF pozostało geograficzne zróżnicowanie podmiotów tworzących konsorcjum: trzy różne firmy z trzech państw członkowskich.

**Udział państw trzecich w PESCO i EDF.** Na tle niebudzącego większych napięć rozwoju PESCO i EDF w 2019 r. nieoczekiwanie kontrowersyjną kwestią okazał się problem uczestnictwa państw spoza UE w tych inicjatywach. To pozornie techniczne zagadnienie wpisało się bowiem w szerszą dyskusję o zmieniającej się roli USA w zapewnianiu bezpieczeństwa Europy oraz o europejskiej autonomii strategicznej.

Jeszcze w grudniu 2017 r., uruchamiając PESCO, uzgodniono, że ten mechanizm współpracy obronnej jest z zasady przeznaczony dla państw UE, a kraje nieunijne mogą uczestniczyć wyłącznie w poszczególnych projektach i tylko, jeśli każdorazowo wyrazi na to zgodę Rada (podejmując decyzję przez konsensus). Co więcej, państwa te musiałyby spełniać liczne warunki, które miały zostać wypracowane i przyjęte przez Radę w osobnej decyzji. Jednak do końca 2019 r. nie udało się poczynić postępu w tej kwestii, co było zapewne wynikiem koncentracji na wdrażaniu projektów PESCO zainicjowanych przez państwa członkowskie oraz niepewności odnośnie do formy (i terminu) brexitu. To bowiem głównie z myślą o Wielkiej Brytanii i jej potencjale wojskowym pozostawiono furtkę do zaangażowania krajów spoza UE w projekty PESCO. Głównym wyzwaniem okazało się pogodzenie w Radzie dwóch skrajnych stanowisk. Grupa państw z Francją na czele argumentowała bowiem, że otwarcie PESCO i EDF na kraje trzecie, zwłaszcza USA, grozi dalszym pogarszaniem konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw obronnych i postępującym uzależnieniem UE od technologii podmiotów zagranicznych, co utrudni budowę europejskiej autonomii strategicznej. Inna część członków UE, np. Polska i Szwecja, wskazywała jednak, że potencjał wojskowy i przemysłowy krajów takich jak USA i Wielka Brytania jest nieodzowny dla efektywnej współpracy w ramach PESCO, a utrzymanie spójności transatlantyckiej – której wyrazem byłoby właśnie otwarcie PESCO i EDF na członków NATO spoza UE – jest uzgodnionym warunkiem rozwoju inicjatyw obronnych Unii.

Brak postępów w tej kwestii spowodował ostrą reakcję USA. W maju podsekretarze stanu Ellen Lord z Departamentu Obrony oraz Andrea J. Thompson z Departamentu Stanu wystosowali list do Wysokiego Przedstawiciela krytykujący UE za niezagwarantowanie specjalnego dostępu do PESCO i EDF dla członków NATO spoza UE<sup>23</sup>. Wskazywano w nim, że inicjatywy obronne UE w ich aktualnym kształcie mogą duplikować działania NATO, skutkować ograniczeniem

---

<sup>23</sup> Zarówno list, jak i wystąpienie M.J. Murphy’ego oraz odpowiedź UE dostały się do mediów. Zob. S. Erlanger, „Europe vows to spend more on defense, but U.S. still isn’t happy”, *The New York Times*, 6 czerwca 2019 r.

interoperacyjności sił państw Sojuszu, rozpraszać ich zasoby oraz wprowadzać szkodliwą konkurencję między obiema organizacjami. Za szczególnie niekorzystne USA uznały zapisy uniemożliwiające przekazywanie środków z EDF przedsiębiorstwom niemającym siedziby w UE oraz zakazujące korzystania przez takie podmioty z praw własności intelektualnej, wytworzonych w projektach. Skrytykowano także przepisy niedopuszczające do konsorcjów zabiegających o dofinansowanie z EDF firm dysponujących technologiami objętymi pozaeuropejskimi systemami kontroli eksportu (np. amerykańskim systemem ITAR). Co więcej, USA podkreśliły fakt, że od 2016 r. tylko jeden członek UE może skutecznie blokować podpisanie tzw. porozumienia administracyjnego USA z EDA, co jest jednocześnie jednym z proponowanych warunków formalnych, umożliwiających udział państw trzecich w PESCO.

UE odrzuciła jednak – w odpowiedzi wystosowanej przez Pedro Serrano, zastępcę sekretarza generalnego EEAS, oraz Timo Pesonena, dyrektora generalnego DG GROW – te zarzuty w całości. Wskazała na przejrzystość kryteriów udziału firm państw spoza UE w EDF i równe traktowanie wszystkich podmiotów nieunijnych, a także pozytywny wpływ PESCO i EDF na zdolności obronne NATO. Podważyła też argumentację USA, dotyczącą transatlantyckiej współpracy przemysłowo-obronnej, podkreślając, że o ile amerykańskie firmy są dobrze zakorzenione na europejskim rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego, o tyle USA utrzymują wiele barier dla europejskich przedsiębiorstw obronnych, uniemożliwiając im równą konkurencję z amerykańskimi rywalami.

Jesienią sprawująca prezydencję w UE Finlandia przedstawiła propozycję kompromisu. Warunkowała ona dostęp do projektów PESCO nie tylko kwestiami technicznymi, lecz także przestrzeganiem podstawowych wartości UE (zasad demokracji, praw człowieka itp.). W założeniu miało to otworzyć drogę do PESCO dla USA, różnicując ich status od krajów takich jak Rosja czy Chiny, formalnie traktowanych w dotychczasowym projekcie jako potencjalni równie uprawnieni partnerzy<sup>24</sup>. Propozycji tej nie przyjęto jednak na listopadowym posiedzeniu Rady, także ze względu na negatywne stanowisko państw sprzyjających otwarciu PESCO na członków NATO spoza UE.

### **AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA – ZASTÓJ (POZORNY?)**

Pozornie działalność operacyjna w ramach WPBiO przebiegała w ostatnim roku rutynowo. W 2019 r. nie uruchomiono bowiem żadnej nowej operacji, nie zmodyfikowano też istotnie mandatu ani nie zwiększono liczebności personelu żadnej z misji już trwających (zob. tabela 1). Faktycznie jednak wrażenie „zastoju” w aktywności operacyjnej UE byłoby, mimo wszystko, nie w pełni uprawnione i wymaga pewnych zastrzeżeń.

---

<sup>24</sup> J. Barigazzi, „UK, US could take part in EU military projects under draft plan”, Politico, 5 listopada 2019 r., [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

Po pierwsze, 9 grudnia 2019 r. zdecydowano jednak o utworzeniu – po raz pierwszy od 2017 r. – nowej aktywności w ramach WPBiO: cywilnej misji doradczej EUAM RCA w Republice Środkowoafrykańskiej (RCA). Było to następstwem poprawy sytuacji bezpieczeństwa w tym kraju po podpisaniu porozumienia pokojowego przez władze i zbrojną opozycję (luty 2019 r.) i odpowiadało na wniosek miejscowych władz o pomoc i doradztwo przy reformie sektora bezpieczeństwa. Takie też ma być główne zadanie EUAM RCA, która ma ściśle współpracować z już działającą w Republice misją szkoleniową WPBiO (EUTM RCA) i operacją pokojową ONZ MINUSCA. Planuje się uruchomienie EUAM RCA (co jednak – zgodnie z procedurami WPBiO – wymagać będzie dodatkowej decyzji Rady) na wiosnę 2020 r., początkowo z dwuletnim mandatem<sup>25</sup>.

Po drugie, kontynuowano zainicjowane w ostatnich latach w ramach implementacji Europejskiej Strategii Globalnej (EGS) prace nad strukturami mającymi istotnie zwiększyć efektywność działań operacyjnych UE. W aspekcie cywilnym głównie chodziło o rozwój podjętego w listopadzie 2018 r. tzw. *Civilian CSDP Compact* (CCC), w wymiarze wojskowym natomiast uruchomionej w 2017 r. tzw. *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), stanowiącej załazek własnego dowództwa operacyjnego UE (dotąd korzystającej przede wszystkim z zasobów narodowych bądź struktur NATO – na bazie porozumienia Berlin+). W wypadku CCC, służącego podniesieniu adaptacyjności misji cywilnych do lokalnych warunków, w tym możliwości reakcji na wyzwania nietradycyjne (hybrydowe, terrorystyczne, cybernetyczne), zwłaszcza zaś poprawie jakości rekrutacji i wyszkolenia personelu misji<sup>26</sup>, w 2019 r. dokonano pierwszego dorocznego przeglądu realizacji programu. Jego konkluzje były niejednoznaczne. Z jednej strony, co zrozumiałe, w pierwszym roku wdrażania projektu (ma dobiec końca w 2023 r.) skoncentrowano się na tworzeniu planów i strategii działania na poziomie unijnym (wspólny plan KE i EEAS z kwietnia 2019 r.) oraz państw członkowskich, choć w tym drugim wypadku nie osiągnięto pełnego sukcesu (w uzgodnionym terminie – listopad 2019 r. – nie wszyscy członkowie przedstawili swe Narodowe Plany Działania – NAP). Z drugiej strony w 2019 r. odnotowano wręcz regres, gdy chodzi o udział personelu cywilnego w misjach WPBiO, zwłaszcza w wypadku – szczególnie pożądanym przez UE, gdyż finansowanych z budżetów państw członków – pracowników delegowanych z administracji krajowej (tzw. *secondment*). Istotnego postępu nie osiągnięto też w budowie zasobów ludzkich wysokiej gotowości (planowane 200 osób, do rozmieszczenia w razie potrzeby w ciągu 30 dni)<sup>27</sup>. Natomiast w kontekście MPCC kontynuowano prace nad osiągnięciem do końca 2020 r. przez tę komórkę dowodzenia zdolności do nadzoru nad przebiegiem wszystkich unijnych wojskowych misji doradczych i szkoleniowych (obecnie odpowiada ono za koordynację działań

<sup>25</sup> Council Decision (CFSP) 2019/2110 on the European Union CSDP Advisory Mission in the Central African Republic (EUAM RCA), 9.12.2019. Nie ustalono jeszcze liczebności misji, początkowy budżet (na 6 miesięcy) to 7,1 mln euro.

<sup>26</sup> Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 72–73.

<sup>27</sup> T. Smit, *Towards a more capable European Union Civilian CSDP*, SIPRI Policy Brief, listopad 2019; *Council Conclusions on the Implementation of the Civilian CSDP Compact*, 9 grudnia 2019 r.

**Tabela 1**  
**Misje WPBiO (grudzień 2019 r.)**

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	600 (15 państw UE + 5 partnerów)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie szkoleniowe sił zbrojnych BiH</li> <li>– wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz we wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH</li> </ul>
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	132 (50 międzynarodowy + 82 lokalny; 11 UE + 2 non-UE – Ukraina i Mołdawia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością i korupcją</li> </ul>
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	17 (8 międzynarodowy + 9 lokalny; 6 UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP, w tym ułatwianie współpracy w tym względzie władz Izraela, AP i Egiptu</li> </ul>
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	do 110 (międzynarodowy i lokalny; 21 UE + 1 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie szkoleniowo-doradcze palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości</li> </ul>

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja ( <i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	ponad 200 (27 z państw UE) + personel lokalny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania</li> <li>– informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE</li> </ul>
EUNAVFOR Somalia (d. „Atalanta”)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 600 (2 okręty, 2 samoloty; 17 UE, 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwalczanie piractwa</li> <li>– ochrona konwojów humanitarnych WFP i AMISOM</li> <li>– monitoring rybołówstwa</li> <li>– wsparcie organizacji międzynarodowych w budowie bezpieczeństwa morskiego w regionie</li> </ul>
EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008	503 międzynarodowy (24 UE + 5 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– monitoring działalności wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; pomoc techniczna</li> <li>– wsparcie wykonawcze w wypadku opanowania zamieszek i programu ochrony świadków</li> </ul>
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	203 (7 UE + 1 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich</li> </ul>

EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	111 (93 międzynarodowy + 18 lokalny; 19 UE)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla służb policyjnych (w tym straż wybrzeża i policje portowe) oraz wymiaru sprawiedliwości Somalii w zakresie bezpieczeństwa morskigo
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 210 (międzynarodowy i lokalny; 14 UE)	– wsparcie (przez doradztwo i szkolenia) sił bezpieczeństwa Nigru i współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością, w tym przemytem
EUTM Mali	W	Mali	2013	620 (22 UE + 5 non-UE)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz G5 Sahel Joint Force
EUBAM Libya	C	Libia, Tunezja	2013 (sierpień 2014 – grudzień 2017 całkowicie ewakuowana do Tunezji)	do 65 (16 UE)	– doradztwo i szkolenia w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym walce ze zorganizowaną przestępczością, przemytem ludzi i terroryzmem

Misja	Typ (wojskowa/cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP Sahel Mali	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	194 (140 międzynarodowy, 54 lokalny; 17 UE + 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doradztwo i rozwój zdolności (w tym szkolenia) struktur bezpieczeństwa wewnętrznego Mali</li> <li>- rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5)</li> </ul>
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 300 (50% międzynarodowy, 50% lokalny; 24 UE + 1 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doradztwo strategiczne, koordynacja działań i wsparcie praktyczne (w tym szkoleniowe) w reformach cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy</li> </ul>
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 580 (7 samolotów; 26 UE, w tym 5 = kontrybutorzy jednostek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zwalczanie nielegalnych sieci przemytu towarów i ludzi</li> <li>- zapobieganie ofiarom migracji na morzu</li> <li>- szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej</li> <li>- egzekucja embarga ONZ na broń do Libii</li> <li>- wymiana informacji nt. handlu ludźmi z innymi agencjami UE (Frontex, Europol)</li> </ul>

EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016	181 (8 UE + 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wywiad i monitoring nt. nielegalnego eksportu ropy naftowej z Libii</li> <li>– we współpracy z MINUSCA wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform miejscowych sił zbrojnych (FACA) i sektora bezpieczeństwa</li> </ul>
EUAM Iraq	C	Irak	2017	do 95 (18 UE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategiczne doradztwo dla władz Iraku i udział we współpracy międzynarodowej przy wdrażaniu reform sektora bezpieczeństwa</li> </ul>

\* Misja poza strukturami CSDP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [ec.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](http://ec.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) (dostęp: 26.03.2020).

trzech misji treningowych – w Mali, Somalii i RCA) oraz ograniczonej w skali (grupa bojowa – ok. 2000 żołnierzy) tzw. *executive mission* (przejmującej część kompetencji władzy lokalnej)<sup>28</sup>.

Wreszcie, po trzecie, podejmowano działania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa, nie tylko UE, lecz także międzynarodowego, ale wykraczające poza tradycyjne ramy WPBiO lub realizowane niejako obok nich, również za pośrednictwem innych struktur UE, zwłaszcza Frontexu<sup>29</sup>. Zainteresowanie takimi rozwiązaniami wynikało zarówno z całościowego podejścia do bezpieczeństwa w UE (zgodnie ze wskazaniami EGS), jak i świadomości rosnącej złożoności środowiska geostrategicznego oraz ograniczoności zasobów WPBiO (szczególnie wojskowych), jak też poszukiwania możliwości rozwoju europejskiej strategicznej autonomii. W największym stopniu dotyczyło to morskiego wymiaru bezpieczeństwa, ważnego z perspektywy państw członkowskich UE (choćby z uwagi na wagę swobody korzystania z morskich szlaków handlowych dla ich stabilności ekonomicznej), a zarazem – za sprawą „globalnego charakteru wyzwań” – wymykającego się formatowi i środkom WPBiO, obecnie niepozwalającym na istotną zinstytucjonalizowaną obecność UE w wielu regionach świata. W rezultacie w 2019 r. kontynuowano rozwijanie wkładu Unii w tym względzie głównie przez współpracę z wybranymi państwami w poszczególnych regionach (Indo-Pacyfik, Zatoka Gwinejska), zwłaszcza w budowie tzw. świadomości sytuacyjnej (*maritime domain awareness*), jednak raczej w formie konsultacji i wymiany informacji np. na temat szeroko pojętych wyzwań dla bezpieczeństwa (piractwo, migracje, problemy ekologiczne), względnie wspólnych ćwiczeń lub szkoleń, a nie tworzenia nowych misji WPBiO (choć „wprzęgano” w to już działające misje morskie UE, np. w Afryce Wschodniej).

Innym modelem zapewniania obecności UE w regionach pozaeuropejskich było wykorzystanie zasobów niektórych państw członkowskich (przede wszystkim Francji i Wielkiej Brytanii, dysponujących zdolnościami globalnej projekcji siły), ale reprezentujących wówczas niejako całą Unię i działających we wspólnym interesie (np. obecność flot brytyjskiej i francuskiej na Morzu Południowochińskim czy Oceanie Indyjskim)<sup>30</sup>. Przeważnie nie nadawano tym działaniom żadnej formy instytucjonalnej, choć wyjątkiem – być może sygnalizującym kierunek zmian w przyszłości – była wspólna europejska reakcja na wzrost zagrożenia dla żeglugi w Zatoce Perskiej w związku z kryzysem wokół Iranu. Po ostrzelaniu bowiem w tym rejonie (prawdopodobnie przez siły irańskie) kilku tankowców w maju i czerwcu

---

<sup>28</sup> C. Mills, „EU defence: Where is it heading?”, House of Commons Briefing Paper nr 8216, październik 2019, s. 17–18.

<sup>29</sup> Frontex od 2014 r. (operacja „Triton”) prowadzi działania operacyjne na granicach zewnętrznych UE (głównie Bałkany), także w formie patroli na Morzu Śródziemnym (obecnie misje „Poseidon” u wybrzeży Grecji, „Themis” – Włoch oraz „Minerva” i „Indalo” – Hiszpanii). W maju 2019 r. agencja ta rozmieściła misję wsparcia ochrony granic w Albanii (pierwszą poza granicami UE), a dodatkowo rozpoczęła w tym roku – rekrutując 700 strażników granicznych – program utworzenia do 2027 r. stałego personelu operacyjnego liczącego 10 tys. ludzi. Por. T. Smit, op. cit., s. 13; [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu).

<sup>30</sup> Szerzej: E. Pejsova, „The EU as a maritime security provider”, *ISS Issue Brief* 2019, nr 13.

oraz aresztowaniu przez Iran brytyjskiego statku Stena Impero w lipcu patrolę swych okrętów w tym rejonie rozpoczęła Wielka Brytania, apelując równocześnie o uruchomienie wspólnej misji państw europejskich (ale w formule koalicji *ad hoc*, nie WPBiO). Niemniej wątpliwości m.in. Niemiec opóźniły wdrażanie tej inicjatywy. Na jesieni podjęła ją – również obecna wojskowo w regionie – Francja (Brytyjczycy ostatecznie włączyli się do kierowanej przez USA misji „International Maritime Security Construct”), uruchamiając w końcu stycznia 2020 r. wraz z siedmioma innymi państwami (Belgia, Dania, Niemcy, Niderlandy, Włochy, Grecja i Portugalia) Europejską Misję Patrolową w cieśninie Ormuz (EMASOH)<sup>31</sup>.

\*\*\*

W 2019 r. funkcjonowanie WPBiO, przynajmniej na poziomie politycznym, zdominowała kwestia strategicznej autonomii. Niestety, mimo zaangażowania zwłaszcza francuskiego prezydenta (a może właśnie przez nie) debaty te okazały się dość jałowe i nie prowadziły do ogólnoeuropejskiego konsensu co do samej istoty i zakresu tej autonomii (nawet jeśli generalnie nie podważa się w UE jej potrzeby), ani tym bardziej do sformułowania konkretnego planu działań w tej kwestii. Równocześnie w wymiarze operacyjno-technicznym współpraca, skoncentrowana wokół PESCO i EDF, weszła w mniej „romantyczną” fazę „wdrożeniową”. Spowodowało to, jak nierzadko bywa, pojawienie się nowych, dotąd nieprzewidywanych trudności – mimo powodzenia pilotażowej fazy EDF nadal nie udało się w pełni uzgodnić ostatecznego kształtu Funduszu, mającego działać od 2021 r. W wypadku PESCO, co prawda, dodano kolejne projekty, niemniej wciąż nie zmieniając w jej ramach istotnie nieszczególnie dobrej proporcji między inicjatywami „miękkimi” i kosmetycznymi a projektami zmierzającymi do budowy nowych zdolności, do tego wypełniających faktycznie kluczowe luki w potencjałach wojskowych państw europejskich. Widać też wyraźnie, że rozwój PESCO budzi prawdziwe zainteresowanie tylko części członków, a pozostali uczestniczą w niej nieco „z obowiązku”, wprowadzając do tego mechanizmu współpracy projekty relatywnie łatwe do wdrożenia, lecz tym samym nieprzynoszące dużych korzyści. Decyzja o niezgłaszaniu kolejnych programów w 2020 r. i koncentracji na realizacji już istniejących, choć generalnie zasadna, wskazuje, że te słabości PESCO nie zostaną szybko wyeliminowane. Równocześnie zarysowuje się tendencja państw członkowskich UE do podejmowania ważnych inicjatyw z dziedziny bezpieczeństwa poza ramami WPBiO. Dotyczy to nie tylko rozwoju zdolności wojskowych – *vide* projekty „euromyśliwca” szóstej generacji, realizowane przez – konkurujące ze sobą – konsorcja niemiecko-francusko-hiszpańskie (FCAS) oraz brytyjsko-włosko-szwedzkie (Tempest) lub niemiecko-francuski projekt czołgu przyszłości (MGCS). Także w dziedzinie operacyjnej WPBiO przestaje być środkiem ciężkości – promowana przez Francję Europejska Inicjatywa Interwencyjna

<sup>31</sup> *European Maritime Awareness in the SoH (EMASOH): political statement*, 20 stycznia 2020 r., [www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-maritime-awareness-in-the-soh-emasoh-political-statement-by-the](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-maritime-awareness-in-the-soh-emasoh-political-statement-by-the).

jest konsekwentnie rozwijana, a operacja morską państw europejskich w celu zapewnienia swobody żeglugi w cieśninie Ormuz jest działaniem koalicji chętnych. Wszystko to świadczyć może o pewnym wyczerpywaniu się formuły współpracy wszystkich państw członkowskich UE w ramach WPBiO. Tym samym po kilku latach ożywienia WPBiO może ponownie – który to już raz – wejść w fazę spowolnienia, acz pewne sukcesy we wdrażaniu PESCO i EDF sugerują, iż tym razem nie będzie ono całkowite. Na to bowiem w obecnej sytuacji geostrategicznej UE zwyczajnie sobie pozwolić nie może.

### COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2019: A TIME FOR FIRST ASSESSMENTS

The article discusses the evolution and functioning of the Common Security and Defence Policy of the EU in 2019. The authors begin with an analysis of the main determinants of cooperation within CSDP, focusing on the impact of the perspective on Brexit as well as internal political changes and tensions in main European countries (France, Germany), and US-Europe relations. They discuss the evolution of the political dimension of European cooperation on security and defence, including the debates on European strategic autonomy and changes in European institutions. They also present the development of PESCO, including the course of the debates on the participation of third states in this initiative, as well as its functioning in 2019. Additionally, they analyze current changes in operational activities (i.e. CSDP missions and operations), including modifications of key instruments for executing such actions, like the so called Civilian Compact. In conclusion, they offer an overall assessment of the results and achievements of CSDP in 2019, together with a concise prognosis of its future development.

**Keywords:** Common Security and Defence Policy (CSDP), Permanent Structured Cooperation (PESCO), European Defence Fund (EDF), European Commission (EC), Civilian CSDP Compact (CCC), CSDP missions and operations

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Stała Współpraca Strukturalna (PESCO), Europejski Fundusz Obrony (EDF), Komisja Europejska, Civilian CSDP Compact (CCC), operacje i misje WPBiO