

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 2020: ofiara koronawirusa czy „hamiltonowski moment”?

Uwarunkowania – w cieniu COVID-19

Jeszcze w grudniu 2019 r. mogło się wydawać, iż w roku 2020 o strategicznym kontekście współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jak i w Unii jako całości, będą decydować w wymiarze wewnętrznym takie kwestie jak finalizacja wyjścia z Unii Wielkiej Brytanii (datę brexitu ustalono ostatecznie na 31 stycznia 2020 r., acz zakładając utrzymanie do końca roku okresu przejściowego), wciąż trwające tarcia wokół podstawowych wartości wspólnotowych (np. praworządności), nadal silna pozycja partii populistycznych w części państw członkowskich czy spory towarzyszące negocjowaniu nowej perspektywy budżetowej. W aspekcie zewnętrznym oczekiwano natomiast, że na WPBiO wpływać będzie przede wszystkim trwale już antagonistyczna wobec UE postawa Rosji (skutkująca utrzymaniem wobec niej unijnych sankcji), pogłębiająca się niestabilność Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Sahelu (gdzie oprócz stanowiących już trwale źródła destabilizacji konfliktów w Syrii, Iraku, Libii, Jemenie czy Mali pojawiło się szybko rosnące napięcie wokół Iranu), narastające rozbieżności transatlantyckie, do których najmocniej przyczyniała się jednak niechętna Unii (i ogólnie współpracy wielostronnej) postawa administracji prezydenta Donalda Trumpa, a w wymiarze globalnym rywalizacja amerykańsko-chińska (przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym) oraz walka ze zmianami klimatycznymi (zwłaszcza po wycofaniu się USA z porozumienia paryskiego i przyjęciu przez UE w grudniu ambitnego planu Europejskiego Zielonego Ładu). Tymczasem, choć wszystkie te problemy i wyzwania nie znikły, nadal oddziałując na UE, to już na początku roku zostały przyćmione przez szybko narastającą epidemię COVID-19, która stała się tym samym główną determinantą stosunków międzynarodowych we wszystkich ich aspektach przez cały rok 2020.

Pierwsze przypadki nowej choroby zdiagnozowano w chińskim Wuhanie w grudniu 2019 r., ale początkowo, także z uwagi na postawę chińskich władz (które z jednej strony zastosowały restrykcyjne środki zapobiegawcze, obejmując rygorystyczną kwarantanną rejonów zakażeń, a z drugiej bardzo ograniczały dostęp do informacji o epidemii), w COVID-19 widziano wyzwanie lokalne lub regionalne, w najgorszym przypadku zbliżone zasięgiem do epidemii SARS w 2003 r. Tym razem jednak choroby nie udało się powstrzymać we wczesnej fazie i już w połowie stycznia była ona obecna w całych Chinach, a od lutego także w innych państwach i na innych kontynentach. W Europie pierwsze przypadki odnotowano 24 stycznia we Francji, ale prawdziwa eksplozja epidemii nastąpiła w lutym w północnych Włoszech (Lombardia), a następnie w Hiszpanii, Francji, Belgii, Niemczech, Wielkiej Brytanii. Nieco później, bo na początku marca, choroba pojawiła się – choć początkowo nie z równie dużą intensywnością – we wschodniej części kontynentu, w tym w Polsce (pierwszy przypadek 4 marca). W rezultacie już 11 marca WHO uznała Europę za nowe epicentrum COVID-19 (zwłaszcza że w Chinach fala zakażeń zaczynała powoli opadać – przynajmniej wedle oficjalnych danych), samą chorobę zaś za pandemię. Szczyt pierwszej fali epidemii w Europie odnotowano w marcu i kwietniu, przy czym najmocniej dotknięte zostały duże kraje zachodniej części kontynentu (Włochy, Francja, Hiszpania, Wielka Brytania i Niemcy), a mniej „uniijny wschód” (np. Polska, Czechy, Węgry)¹. Reakcją państw było przeważnie wprowadzenie rygorystycznych (a tym samym obciążających gospodarczo i społecznie) środków bazujących na dystansowaniu społecznym, co spowolniło rozwój epidemii, ale go nie zatrzymało. Wiązało się to jednak – przynajmniej początkowo – z erupcją „medycznego nacjonalizmu” – restrykcje w poszczególnych państwach wprowadzano (co oczywiście nie było specyfiką UE, ale powszechną w świecie praktyką, z tym że w wypadku Unii, z uwagi na jej integracyjny charakter, mniej oczywistą) bez należytej koordynacji czy choćby wzajemnego informowania i konsultowania. Wpływało to negatywnie zarówno na stosunki wewnątrz UE (np. ograniczenia w funkcjonowaniu strefy Schengen, przekładające się m.in. na zakłócenia dostaw), jak i na relacje z innymi państwami². Równocześnie UE, z której jeszcze w lutym kierowano

¹ Podczas gdy 1 marca we Włoszech odnotowano 1702 przypadki COVID-19 i 41 zgonów z jego powodu, we Francji 130 i 2, w Hiszpanii 2929 i 0, Niemczech 130 i 0, Wielkiej Brytanii 35 i 0, to w Polsce i na Węgrzech 0 przypadków, a w Czechach 3 i 0 zgonów. Do 1 kwietnia było to już łącznie 110 559 przypadków i 13 195 zgonów we Włoszech, 56 989 i 4030 we Francji, 174 841 oraz 9729 w Hiszpanii, 77 981 i 931 w Niemczech, 26 709 i 3086 w Wielkiej Brytanii, a 2554 i 43 w Polsce, 525 i 20 na Węgrzech i 3314 oraz 35 w Czechach. Do 1 maja liczby te wzrosły do 207 415 przypadków i 28 306 zgonów we Włoszech, 130 185 i 24 570 we Francji, 238 275 i 25728 w Hiszpanii, 164 077 i 6736 w Niemczech, 160 9769 i 27 323 w Wielkiej Brytanii oraz 13 105 i 651 w Polsce, 2863 i 323 na Węgrzech, 7696 i 242 w Czechach. Za: *Worldometer Covid-19 Pandemic*, www.worldometers.info/coronavirus/ [dostęp tu i dalej: 1.04.2021].

² Najlepszy przykład to niekonsultowana z państwami europejskimi decyzja Waszyngtonu (12 marca) o zawieszeniu połączeń lotniczych z krajami strefy Schengen, wskazanymi przez prezydenta Trumpa jako główne źródło transmisji choroby do USA (zakaz nie objął jednak równie mocno dotkniętej epidemii, lecz już będącej poza UE Wielkiej Brytanii mimo rozwiniętej komunikacji z USA). Zob. S. Saeed, „Trump’s Europe travel ban explained”, 14 marca 2020 r., www.politico.eu/article/coronavirus-donald-trump-europe-travel-ban-explained/.

pomoc materiałową do Chin, od marca stała się obiektem „dyplomacji maseczkowej” tego kraju (epidemia uwidoczniła bowiem uzależnienie państw unijnych od zewnętrznych dostawców, także gdy chodzi o możliwości reagowania na powodowany przez nią kryzys), ale też przedmiotem akcji dezinformacyjnych, m.in. ze strony Rosji, zarzucających jej strukturom niewydolność w obliczu zagrożenia. Począwszy od maja, epidemia wyhamowała, co jednak wynikało nie tylko z wprowadzanych (kosztownych) środków zaradczych, lecz także z „falowego” rozwoju globalnych pandemii³. Dlatego można było oczekiwać, iż w kolejnych miesiącach, a zwłaszcza na jesieni, nasili się ona ponownie.

Reakcja na epidemię – WPBiO na drugim planie. Jest swoistym paradoksem, iż wybuch pandemii, uznanej – zasadnie – za poważne zagrożenie bezpieczeństwa państw członkowskich i UE jako całości, oznaczał zarazem realny spadek znaczenia WPBiO w ramach unijnej agendy politycznej. Faktycznie bowiem struktury WPBiO i narzędzia wypracowane w jej ramach odgrywały w odpowiedzi na epidemię COVID-19 rolę drugorzędną, podobnie jak kwestia ich rozwoju w nowych warunkach. Po bliższej analizie to jednak nie zaskakuje, choć nie świadczy też wprost o słabości bądź nieefektywności WPBiO (acz dowodzi ograniczeń jej obecnego modelu). Decydowało o tym zaś kilka powiązanych ze sobą czynników. Po pierwsze, zaskoczenie skalą i szybkością rozwoju epidemii państw europejskich prowadziło do ich koncentracji, przynajmniej początkowo i w toku „bezpośredniej” reakcji, na działaniach doraźnych, a tym samym preferencji aktywności – także z wykorzystaniem zasobów wojskowych – na szczeblu narodowym, łatwiejszej do natychmiastowej realizacji. Po drugie, istotny był sposób postrzegania zagrożenia na szczeblu europejskim, z jednej strony – w krótkiej perspektywie – jako problemu z zakresu cywilnego reagowania kryzysowego, a z drugiej wyzwania wymagającego całościowego podejścia i odpowiedzi uwzględniającej też długoterminowe następstwa epidemii, zwłaszcza ekonomiczno-społeczne. To ostatnie zaś uznano – w przeciwieństwie do reakcji bezpośredniej, pozostającej, jak wspomniano, sprawą „krajową”, jedynie wspomaganą przez instytucje międzynarodowe – za główną domenę aktywności UE, widząc w niej strukturę formułującą skoordynowane w skali europejskiej plany odbudowy potencjału gospodarczego po ustaniu epidemii oraz zapewnienia właściwych do tego źródeł finansowania. To z kolei przekładało się na trzeci czynnik – odwołanie w bezpośredniej odpowiedzi na epidemię do alternatywnych wobec WPBiO zasobów i struktur UE, a przede wszystkim pozostających w gestii Komisji Europejskiej narzędzi cywilnego reagowania kryzysowego, takich jak *Civil Protection Mechanism* i jego poszczególne instrumenty (np. rescEU)⁴.

³ P. Sasnal (red.), *Konsekwencje pandemii COVID-19 dla stosunków międzynarodowych*, Raport PISM, Warszawa 2020, s. 15–17.

⁴ Osobna sprawa to adekwatność tych mechanizmów do walki z pandemią – choć wykorzystywany od uruchomienia w 2001 r. do 2020 r. ok. 330 razy (a w 2020 r. kolejne 90), CPM był dotąd ukierunkowany na zwalczanie katastrof naturalnych, w tym pożarów (m.in. dlatego w rescEU – rezerwie sprzętowej utworzonej w 2019 r., by zwiększyć szybkość reakcji na kryzysy – znalazły się jedynie samoloty gaśnicze, a nie transportowe czy medyczne). Komisja podjęła akcję gromadzenia sprzętu medycznego w kwietniu, organizując

Po czwarte, wykorzystanie mechanizmów WPBiO ograniczał fakt, iż podobną współpracę, również wojskową, realizowały także inne instytucje, a zwłaszcza NATO, które, choć też zaskoczone wybuchem epidemii i relatywnie słabo przygotowane do reakcji, a do tego niepostrzegające zarządzania kryzysowego w sprawach pozamilitarnych jako swojego centralnego zadania, to jednak dysponowało większymi zasobami umożliwiającymi szybkie wsparcie państw członkowskich, jak i szerszymi możliwościami ich mobilizacji⁵. Po piąte wreszcie, ważną okazała się specyfika obecnego kształtu struktur i narzędzi WPBiO. Działalność operacyjna w jej ramach nie obejmuje dziś (niezależnie od treści art. 42 ust. 7 TUE i tzw. klauzuli solidarności – art. 222 TFUE) zadań z zakresu obrony terytorium i ludności państw członków, lecz jako swoiste „wzmocnienie” aktywności zagranicznej UE jest realizowana poza jej granicami, rozwijając się raczej w kierunku skutecznych operacji wspierania pokoju i łagodzenia napięć politycznych niż zarządzania kryzysowego. W rezultacie w ramach WPBiO przed 2020 r. nie utrzymywano zasobów do odpowiedzi na tego typu zagrożenia ani nie sformułowano specjalnych procedur reagowania, choć np. Europejska Strategia Globalna (EUGS) z 2016 r. wskazywała wyzwania zdrowotne jako potencjalny przedmiot wspólnej reakcji.

Dlatego działania bezpośrednio służące opanowywaniu epidemii prowadzone za pośrednictwem narzędzi WPBiO były ograniczone i miały charakter wspomagający wobec aktywności państw lub innych instytucji. Przede wszystkim po wideokonferencji ministrów obrony państw UE 6 kwietnia zdecydowano o utworzeniu (od 15 kwietnia) w ramach Europejskiej Służby Zadań Zewnętrznych (EEAS) i przy pomocy głównie wojskowego personelu UE (*EU Military Staff*, *EUMS*) specjalnego zespołu zadaniowego (*task force*) do wymiany informacji oraz koordynacji – także z NATO – posunięć państw członkowskich na szczeblu narodowym. Poza tym już od stycznia zaczęto wykorzystywać do usprawnienia działań logistycznych (repatriacja obywateli UE, przewóz pacjentów, sprzętu i personelu medycznego – łącznie 214 misji) uruchomione przez siedem państw członkowskich w 2010 r. Europejskie Dowództwo Transportu Lotniczego (EATC). Dodatkowo w ramach EEAS zorganizowano zespół zadaniowy do spraw komunikacji strategicznej i walki z dezinformacją na temat COVID-19⁶.

potem w ramach rescEU w sześciu państwach członkowskich bazy magazynowe. Pierwszą dostawę sprzętu medycznego (maseczki) zrealizowano przez CPM dopiero w maju, a do listopada tym kanałem dostarczono np. zaledwie 30 respiratorów. Zob. A. Koziol, „Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii”, *Biuletyn PISM* 2020, 27 listopada 2020 r., nr 244.

⁵ Zob. M. Madej, „NATO 2020: atak epidemii, ale koniec smuty?”, w niniejszym tomie.

⁶ *How the COVID-19 Crisis Has Affected Security and Defence-related Aspects of the EU*, briefing dla Parlamentu Europejskiego, styczeń 2021, [www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EXPO_IDA\(2021\)653623](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EXPO_IDA(2021)653623). Poza tym w ramach misji WPBiO w miejscach rozmieszczenia oferowano np. pomoc medyczną i sprzętową, transport i doradztwo. *CSDP Missions and Coronavirus*, www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EPRS_ATA%282020%29651967.

Możliwe, że właśnie na skutek niewielkiej „widoczności” UE (i WPBiO) na „pierwszej linii frontu” walki z epidemią – i skutecznej presji informacyjnej Rosji i Chin (uzupełnianej wykorzystywanymi propagandowo, nawet jeśli wartościowymi ofertami pomocy lub dostawami sprzętu medycznego – faktycznie jednak komercyjnymi) reakcja na kryzys UE (ujętej całościowo, nie w odniesieniu wyłącznie do WPBiO) spotykała się z krytyką. Bez wątplenia były ku temu przesłanki, choćby wskazane powyżej. Wiązało się to również z rozczarowaniem społeczeństw państw członków postawą Unii w pierwszych miesiącach kryzysu, uznawaną powszechnie za pasywną i niewystarczającą⁷.

Nie wydaje się jednak, by krytyka ta była w pełni uzasadniona. Warto bowiem pamiętać o ograniczonych kompetencjach ciał UE w kwestiach zdrowotnych, co sprzyjało koncentracji działań antykryzysowych na szczeblu narodowym. Zarazem Unia, widząc, iż posiadane zasoby pozwalają w ramach bezpośredniej reakcji na kryzys pełnić jedynie funkcję wspomagającą, a równocześnie opierając się na całościowym ujęciu bezpieczeństwa państw członków i kładąc nacisk na zadanie ochrony samych obywateli przed następstwami kryzysu, ogniskowała swoje działania z jednej strony wokół niwelowania długoterminowych następstw kryzysu, przede wszystkim społeczno-ekonomicznych, z drugiej zaś na poczynaniach zmierzających nie tyle do spowalniania czy opanowywania epidemii, ile jej trwałego zakończenia. W obu tych wymiarach osiągnęła w 2020 r. pewne sukcesy, wypracowując odpowiednio w lipcu, a zatwierdzając ostatecznie w grudniu (sesja Rady UE 17 grudnia) tzw. Fundusz Odbudowy (750 mld euro w pożyczkach i bezzwrotnych grantach dla państw członkowskich) oraz perspektywę budżetową na lata 2021–2027 (ok. 1 bln euro), a także podejmując kroki w stronę budowy Europejskiej Unii Zdrowotnej i – wykorzystując potencjał tkwiący w fakcie reprezentowania 27 państw – współfinansując badania, a następnie negocjując zakup szczepionek na COVID-19⁸. Za pośrednictwem głównie struktur Komisji Europejskiej starano się też łagodzić, jak wspomniano, konsekwencje kryzysu i wprowadzanych środków reakcji dla obywateli, np. w związku z nagłymi ograniczeniami w komunikacji międzynarodowej (zabiegi o poszanowanie praw pasażerów masowo odwoływanych lotów). Wszystko to nie wiązało się wprost z będącymi domeną WPBiO „twardymi” wymiarami bezpieczeństwa – aktywnością wojskową czy funkcjonowaniem przemysłu obronnego. Trudno jednak oczekiwać, by w sytuacji tak wszechstronnego kryzysu, jaki przyniosła pandemia, ten ostatni cieszył się (niezależnie od niedawnego ożywienia współpracy dzięki uruchomieniu EDF i PESCO) szczególną ochroną, np. gdy chodzi o środki rezerwowane w nowej perspektywie budżetowej.

⁷ M.in. wedle zleconych przez ECFR badań z kwietnia w ośmiu analizowanych państwach (łącznie ponad 60% ludności UE) większość respondentów uznała, że władze i społeczeństwa ich krajów „pozostawiono samym sobie” w obliczu kryzysu. Niemniej te same badania wskazywały na powszechne przekonanie obywateli UE o potrzebie wzmocnienia jej kompetencji w celu uniknięcia podobnej sytuacji w przyszłości. Szerzej: S. Denison, P. Zerka i in., *Together in Trauma: Europeans and the World after COVID-19*, ECFR Policy Brief, czerwiec 2020.

⁸ Szerzej P.J. Borkowski, „Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania”, w niniejszym tomie.

Prezydencja niemiecka. Bezpośredni wpływ na rozwój WPBiO w 2020 r. miało też przewodnictwo Niemiec w UE w drugiej połowie roku. O tym, że Niemcy mocniej niż inne prezydencje ukierunkują prace nad WPBiO, decydowały trzy czynniki: pozycja polityczna Niemiec, nakazująca oczekiwać ich zaangażowania i skuteczności w rozwijaniu wielu polityk europejskich; szczególne znaczenie tego kraju dla polityki bezpieczeństwa w Europie oraz – co może najważniejsze – fakt, że niedługo po Niemczech, w pierwszej połowie 2022 r., prezydencję obejmować miała Francja, tradycyjnie dążąca do wykorzystania przewodnictwa w UE do dynamizowania unijnych inicjatyw obronnych. Oczekiwana w tych warunkach ścisła współpraca niemiecko-francuska bardzo szybko przyniosła owoce: Niemcy zapoczątkowały w 2020 r. inicjatywy i procesy, których zakończenie będzie zadaniem Francji w 2022 r. Kolejny więc raz te dwa największe państwa członkowskie podjęły próbę wspólnego wyznaczenia ram dla dalszego rozwoju WPBiO.

Jeszcze przed objęciem przez Niemcy przewodnictwa, 29 maja, wystosowano wspólny niemiecko-francusko-włosko-hispański list do Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa⁹. Zawierał on propozycje wzmocnienia PESCO oraz EDF, ale także operacyjnego wymiaru WPBiO i współpracy z NATO. Sygnatariusze listu – ministrowie obrony czterech państw – wzywali m.in. do przeglądu projektów PESCO i zamknięcia tych, które nie zapowiadały szybkich rezultatów, wzmocnienia zaś najbardziej obiecujących inicjatyw przemysłowo-obronnych dofinansowaniem z EDF. Wskazali też na potrzebę szybkiego porozumienia w sprawie warunków udziału państw trzecich w PESCO. Zaproponowali podjęcie debaty o warunkach i sposobach użycia klauzuli wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE), ustanowienie ambitnego budżetu EDF na lata 2021–2027, by zwiększyć efektywność rozwoju zdolności wojskowych w UE, oraz przeprowadzenie kilkusetletniego procesu refleksji strategicznej UE – „Kompasu Strategicznego”.

List wskazał na kierunki aktywności prezydencji niemieckiej, jednak na postrzeganie przyszłości WPBiO mocniej wpłynęło odrzucenie przez Niemcy rozumienia europejskiej autonomii strategicznej jako alternatywy dla NATO. Jesienią minister obrony Niemiec Annegret Kramp-Karrenbauer kilkakrotnie krytykowała koncepcję budowy autonomii Europy w sferze bezpieczeństwa jako „iluzję”, podkreślając, że pokój w Europie mogą zapewnić tylko silne więzi transatlantyckie. Zadeklarowała jednocześnie zwiększenie roli Niemiec w sprawach bezpieczeństwa, kierując swoje słowa zapewne przede wszystkim do ewentualnego przyszłego prezydenta USA Joe Bidena, który wówczas utrzymywał już stabilną przewagę nad Donaldem Trumpem we wszystkich sondażach¹⁰. Ostra odpowiedź prezydenta Francji Emmanuela Macrona,

⁹ Treść listu: www.edrmagazine.eu/wp-content/uploads/2020/05/F-G-I-E-Defence-Ministries.pdf.

¹⁰ Por. przemówienie A. Kramp-Karrenbauer z okazji wręczenia nagrody Stowarzyszenia Steuben-Schurz, 26 października 2020 r., www.bmvg.de; A. Kramp-Karrenbauer, „Europe still needs America”, Politico, 2 listopada 2020 r., www.politico.eu.

który zarzucił niemieckiej minister błędną interpretację historii i – nade wszystko – rozbieżność ze stanowiskiem kanclerz Merkel¹¹, wskazała, że Niemcom i Francji może być trudno wypracować kompromis w sprawie strategicznego celu unijnej współpracy w dziedzinie obronności.

Wpływu na rozwój WPBiO w 2020 r. nie miały natomiast, inaczej niż oczekiwano, kwestie ekonomiczne. Po wprowadzeniu pierwszych ograniczeń życia społecznego i gospodarczego w UE szybko zaczęto mówić o skutkach oczekiwanego kryzysu dla europejskiej obronności. Sugerowano konieczność cięć wydatków na obronność nawet głębszych niż w wyniku kryzysu 2008 r., wskazując, że stworzy to nowe, bardziej „prokooperacyjne” warunki europejskiej współpracy obronnej. Jednak w kolejnych miesiącach 2020 r. państwa członkowskie nie zapowiadały redukcji budżetów obronnych, co wynikało głównie ze „sztywności” tych wydatków. Dane prezentowane w końcu roku dowodziły, że zdecydowana większość państw UE nie dokonała istotnych korekt w nakładach obronnych w 2020 r., co sugerowało, że ewentualne cięcia mogą się pojawić dopiero w latach kolejnych¹².

Rozwój WPBiO w 2020 r.

Trzeci rok PESCO. Zgodnie z decyzją z 2019 r., w 2020 r. nie zgłaszano projektów do realizacji w ramach PESCO¹³. Dla rozwoju tego mechanizmu najważniejsze było więc przyjęcie wniosków z jego strategicznego przeglądu (*PESCO Strategic Review*, PSR) oraz decyzji Rady UE w sprawie warunków udziału w nim państw trzecich.

Konieczność przeprowadzania PSR wynikała z uzgodnienia przez Radę, jeszcze podczas uruchamiania PESCO w grudniu 2017 r., podziału wdrażania tego mechanizmu współpracy na dwie fazy: do 2020 r. oraz w latach 2021–2025. Szczegółowe cele dla drugiego etapu miano ustalić właśnie na podstawie specjalnego przeglądu, odrębnego w stosunku do corocznych przeglądów – stąd jego „strategiczny” charakter. W ramach PSR planowano ocenić wywiązywanie się państw ze zobowiązań podjętych podczas uruchamiania PESCO i na tej podstawie wskazać kierunki ewentualnych zmian. Wobec ciągłej krytyki PESCO jako instrumentu o niewielkim wpływie na ogólny potencjał wojskowy UE oczekiwano, że PSR może istotnie pomóc w ukierunkowaniu jego dalszego rozwoju.

Niemniej w przyjętych 20 listopada 2020 r. konkluzjach nt. PSR Rada podkreśliła, że nie uznaje za celowe wprowadzanie zmian w katalogu przyjętych zobowiązań. Wskazała, że są to „solidne wytyczne”, pozwalające na sprawne wdrażanie PESCO¹⁴. Może

¹¹ *The Macron Doctrine A Conversation with the French President*, Groupe d'études géopolitiques (GEG), 16 grudnia 2020 r., geopolitique.eu/en/.

¹² Por. *COVID-19 and European Defense*, DGAP Report, 3 listopada 2020 r.

¹³ Por. *Rocznik Strategiczny 2019/20*, s. 71.

¹⁴ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO 2020, Dok. nr 13188/20, 20 listopada 2020 r.

to dziwić z uwagi na ogólny charakter większości zobowiązań (jest ich 20)¹⁵. Jest to jednak kolejny dowód, że w UE brakuje zgody na wzmocnienie PESCO przez takie przeformułowanie zobowiązań, aby można było faktycznie rozliczać państwa z ich realizacji, np. za pomocą skonkretyzowanych mierników, dotyczących nakładów na wspólne projekty zbrojeniowe czy wkładu we wspólne zdolności; Rada zapowiedziała jednak dyskusję w tej kwestii w 2021 r.

Na tym tle najistotniejszym rezultatem PSR było ustalenie przez Radę, że ogólnym celem drugiej fazy PESCO będzie wyposażenie UE w „spójny pakiet sił o pełnym spektrum” (*Full Spectrum Force Package*, FSFP). Zachęcano zarazem państwa członkowskie, by do 2025 r. uruchamiały zwłaszcza takie projekty PESCO, które już w krótkim terminie wzmocnią zdolność UE do angażowania się w operacje zarządzania kryzysowego.

W ten sposób Rada odpowiedziała na często podkreślaną słabość PESCO, czyli małą liczbę projektów służących budowie wspólnych zdolności wojskowych użytecznych do działań operacyjnych. Nie wezwała jednak wprost do tworzenia nowych wspólnych jednostek za pośrednictwem PESCO, wskazując, że państwa członkowskie powinny raczej w pełni zaangażować się w istniejące inicjatywy UE (zwłaszcza grupy bojowe) oraz zwiększyć dostępność operacyjną już posiadanych sił. Natomiast kolejne projekty PESCO (które od 2022 r. będą zgłaszane i uruchamiane co dwa lata) mają raczej dotyczyć wspólnych szkoleń i ćwiczeń, a więc działań pośrednio ułatwiających uruchamianie operacji przez wzmacnianie interoperacyjności dostępnych sił.

Niejako ubocznym wnioskiem płynącym z PSR jest utrzymanie relatywnie ograniczonego znaczenia PESCO nawet w perspektywie 2025 r. Rada wezwała bowiem państwa członkowskie, aby 26 najbardziej zaawansowanych projektów (z 47 ogółem) zaowocowało konkretnymi rezultatami właśnie do tej daty (przy czym oceniono, że 12 inicjatyw już teraz przynosi korzyści). Sugeruje to, że pozostałe 21 ma dalszą perspektywę wdrożenia, a jednocześnie budzi obawy o możliwość szybkiej i skutecznej realizacji w ramach PESCO kolejnych projektów, dotyczących najbardziej zaawansowanych zdolności wojskowych. Wątpliwa tym samym jest też gotowość państw członkowskich do uwzględniania w polityce obronnej apeli o większą otwartość na wykorzystywanie narzędzi UE do współpracy w rozwoju zdolności i tym samym pogłębianie integracji w sferze obronnej.

Większe napięcia w UE pojawiły się wokół zasad udziału państw trzecich w projektach PESCO¹⁶. Ich kulminacja nastąpiła na spotkaniu Rady 28 czerwca, które miało przyjąć kompromisowy projekt decyzji w tej materii, w dużym stopniu tożsamy z propozycją fińskiej prezydencji z jesieni 2019 r.¹⁷ Sprzeciw zgłosiła Polska, uzasadniając swoje stanowisko brakiem dostatecznych gwarancji, że państwa NATO spoza UE będą mogły swobodnie przystępować do wybranych przez siebie projektów PESCO i bez przeszkód

¹⁵ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 68.

¹⁶ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 74–75.

¹⁷ Zob. *ibidem*.

je realizować (oczywiście na zaproszenie państw prowadzących te projekty). Polska ponownie podkreślała przy tym, że rozwój europejskich inicjatyw obronnych nie może podważać NATO i szkodzić strategicznym relacjom Europy z USA¹⁸. Istotą problemu nie była zatem wcześniej szeroko komentowana kwestia poszanowania podstawowych wartości UE jako warunku, którego spełnienie pozwalałoby państwom trzecim przystępować do projektów PESCO (został on zaproponowany jeszcze w 2019 r., aby umożliwić włączanie do unijnej współpracy Turcji, skonfliktowanej nie tylko z Cyprem i Grecją, lecz także w coraz większym stopniu z Francją), ale szerszy problem uprawnień państw spoza UE w projektach.

Ostatecznie Rada przyjęła kompromisową decyzję 5 listopada 2020 r.¹⁹ Zgodnie z nią w projektach będą mogły brać udział państwa trzecie, ale pod warunkiem, że przestrzegają podstawowych wartości Unii, wniosą do projektu „wartość dodaną”, a ich uczestnictwo będzie prowadzić do realizacji celów PESCO i wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych, nie uderzając w europejskie interesy bezpieczeństwa, w tym nie pogłębiając uzależnienia UE od zagranicznych systemów kontroli eksportu i ochrony własności intelektualnej (ważne w odniesieniu do projektów przemysłowo-obronnych). Kluczowe dla kompromisu było ustalenie, że decyzję o dopuszczeniu państwa trzeciego do projektu PESCO (jak i usunięciu z niego, w razie gdy pojawią się obawy, iż swoimi działaniami w projekcie szkodzi ono interesom UE) podejmuje każdorazowo i jednomyślnie cała Rada²⁰.

W ten sposób otwarto drzwi do udziału państw NATO spoza UE w projektach PESCO. Po przyjęciu decyzji wskazywano zwłaszcza, że pozwoli to pogłębić współpracę UE–NATO, szczególnie w obszarach mobilności wojskowej lub bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, w których to Unia odgrywa rolę wiodącą, a jednocześnie mają one bardzo duże znaczenie dla wiarygodności odstraszenia i obrony NATO. Niemniej znaczenie tej decyzji osłabiają dwa fakty. Kwestie bezpieczeństwa i obrony zostały wyłączone z negocjacji dotyczących przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE, co oznacza, że trudno oczekiwać brytyjskiego zainteresowania udziałem w projektach PESCO, zanim dziedzina ta zostanie uregulowana. Natomiast w przypadku USA do końca 2020 r. nie udało się podpisać tzw. umowy administracyjnej z Europejską Agencją Obrony, blokowanej przez jedno z państw członkowskich UE, a będącej formalnym warunkiem udziału w projektach PESCO, w które zaangażowana jest Agencja (choćby w funkcji „obsługowej”).

¹⁸ „Polska blokuje unijną decyzję, bo zabrakło gwarancji o współpracy wojskowej z USA”, Internetowa Agencja Radiowa, 28 czerwca 2020 r., www.polskieradio.pl.

¹⁹ Przyjęciu decyzji towarzyszył oficjalny polski głos, w formie artykułu Stałego Przedstawiciela RP przy UE, podkreślający konieczność rozwijania PESCO w sposób komplementarny z NATO. Zob. A. Sadoś, „How to further develop European security and defence cooperation”, EURACTIV, 6 listopada 2020 r., www.euractiv.com.

²⁰ Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1639 z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie ogólnych warunków, na jakich państwa trzecie mogłyby wyjątkowo być zapraszane do udziału w poszczególnych projektach PESCO, Dz. Urz. UE.L.2020.371.3.

Europejski Fundusz Obrony. Debata o celach, znaczeniu i szczegółowych rozwiązaniach w EDF na lata 2021–2027 w 2020 r. była dalece mniej intensywna niż rok wcześniej. Decydowała o tym ostateczna rezygnacja z pierwotnie proponowanego budżetu EDF w wysokości 13 mld euro, która ograniczyła potencjalną rolę Funduszu w rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich. Punktem wyjścia do dalszych negocjacji stała się kwota 6 mld euro, zaproponowana jeszcze przez fińską prezydencję w 2019 r. Korekt – raczej małych – oczekiwano w toku negocjacji, angażujących zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje UE. KE najpierw zaproponowała zwiększenie budżetu EDF do 8 mld euro²¹, ale na specjalnym szczycie budżetowym Rady Europejskiej 21 lipca (na którym, jak wspomniano, wysokość budżetu UE na lata 2021–2027 ustalono na około 1 bln euro) uzgodniono dla EDF 7 mld euro. Ostatecznie 10 grudnia udało się dojść do porozumienia między prezydentką niemiecką a Parlamentem Europejskim, zwiększając wielkość budżetu Funduszu do 7,9 mld euro²². Kwota ta, chociaż wciąż mniejsza niż pierwsza propozycja KE, pozwala zachować przynajmniej funkcję EDF jako stymulatora rozwoju wybranych zdolności wojskowych oraz zacieśniania współpracy przemysłowo-obronnej w UE²³.

Jednocześnie KE podjęła 25 czerwca pierwsze decyzje o rozdysponowaniu środków z pilotażowej fazy EDF na projekty rozwoju zdolności wojskowych (czyli programu EDIDP)²⁴. Miało to znaczenie historyczne – pierwszy raz środki z budżetu UE fizycznie trafiły do podmiotów, które wykorzystają je do opracowania nowego uzbrojenia. Ogłoszenie z 2019 r. o naborze wniosków o dofinansowanie spotkało się z dużym zainteresowaniem firm obronnych z UE. Złożono 40 propozycji projektów, w których łącznie wzięło udział ponad 400 podmiotów z 24 państw członkowskich. KE zdecydowała o dofinansowaniu 16 projektów. Łącznie rozdzielono 205 mln euro, a największe dofinansowanie otrzymały: projekt GEODE, dotyczący rozwoju wojskowego odbiornika sygnału nawigacji satelitarnej Galileo (40 mln euro, realizowany w PESCO jako EURAS), iMUGS, zakładający opracowanie wielozadaniowego bezzalogowego pojazdu lądowego (30 mln euro, w PESCO jako MUGS) oraz EUDAAS, którego przedmiotem jest technologia łączności, pozwalająca na bezpieczne loty dronów wojskowych w ogólnie dostępnej przestrzeni powietrznej (21 mln euro, powiązany z projektem EURODRONE, realizowanym w PESCO)²⁵.

²¹ R. Emmot, „EU keeps defence fund alive with 8 billion euro proposal”, 27 maja 2020 r., www.reuters.com/article/us-eu-budget-defence-idUSKBN23328S.

²² *Provisional agreement reached on setting-up the European Defence Fund*, Komunikat Rady UE, 14 grudnia 2020 r.

²³ W tym duchu osiągnięcie kompromisu skomentowała też Komisja Europejska. Zob.: *Commission welcomes the political agreement on the European Defence Fund*, komunikat prasowy KE, 10 grudnia 2020 r., www.ec.europa.eu.

²⁴ *European Defence Fund: €205 million to boost the EU's strategic autonomy and industrial competitiveness*, komunikat Komisji Europejskiej, 15 czerwca 2020 r., www.ec.europa.eu; *Factsheet: European Defence Fund: €205 million to boost the EU's strategic autonomy and industrial competitiveness*, ibidem.

²⁵ Wśród 223 podmiotów realizujących dofinansowane projekty znalazły się dwa (sic!) z Polski: prywatne firmy zajmujące się technologiami teleinformatycznymi, należące do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponad 75% środków – prawie 160 mln euro – przyznano dziewięciu już prowadzonym w ramach PESCO przedsięwzięciom. W tej puli znalazły się dwie inicjatywy odpowiadające projektowi w zakresie budowy własnego systemu dowodzenia UE na potrzeby operacji wojskowych: ESC2 (20 mln euro) oraz ECYSAP (prawie 11 mln euro). Ilustruje to, jak w praktyce może być realizowana zasada spójności nowych inicjatyw obronnych UE ze sobą: duże projekty przemysłowo-obronne uruchamiane w PESCO będą dzielone na podprojekty uzyskujące dofinansowanie z EDF, co pozwoli na zmniejszenie ponoszonych przez państwa kosztów prac badawczo-rozwojowych.

Wcześniej, w marcu 2020 r. Komisja ogłosiła też otwarcie naboru na kolejne projekty, które zostaną dofinansowane z EDIDP w 2021 r. (przeznaczono na to 160 mln euro). Tym razem wytypowano 12 priorytetowych obszarów technologicznych, m.in.: nowoczesne systemy lotnicze, ochronę przed skażeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i nuklearnymi, zwalczanie bezzałogowych pojazdów latających, systemy nadzoru morza, obronę przed cyberatakami, systemy raketowe i amunicji programowanej, nadzór przestrzeni kosmicznej, systemy nowej generacji dla pojazdów lądowych²⁶. Sposób sformułowania priorytetów wskazywał, że należy oczekiwać jeszcze większego udziału projektów PESCO wśród zwyczajnych propozycji i nadal rosnącej dominacji wśród beneficjentów EDF największych producentów uzbrojenia w UE.

„Kompas Strategiczny” i problemy relacji z NATO. Współpraca UE z NATO nie budziła w 2020 r. szczególnej uwagi państw członków i instytucji UE, choć oceniano ją pozytywnie. Największy wpływ na postrzeganie tej kwestii – oprócz problemu dostępu państw trzecich do PESCO (zob. wyżej) – miał początek procesu refleksji strategicznej UE, czyli „Kompasu Strategicznego”.

Niemiecka inicjatywa „Kompasu Strategicznego” została zaakceptowana przez Radę 17 czerwca. Celem całego procesu stało się przełożenie ogólnego języka Globalnej Strategii dla UE z 2016 r. (EUGS) na konkretne zadania wojskowe i wynikające z nich cele w zakresie rozwoju zdolności²⁷. Tym samym „Kompas” miałby przede wszystkim określić poziom ambicji UE (*level of ambition*) w wymiarze operacji reagowania kryzysowego, odpowiadając na pytanie, ile, jakiej wielkości i jakiego charakteru misje Unia miałaby prowadzić samodzielnie oraz jakich zdolności do tego potrzebuje.

Ponowne wprowadzenie na poziom polityczny kwestii zakresu samodzielności UE w polityce obronnej musiało niejako z definicji rozbudzić debatę o relacji Unii i NATO. Co więcej, Rada wskazała dodatkowe wymiary („koszyki”) „Kompasu”: partnerstwa (rozumiane jako całokształt stosunków UE z: NATO, ONZ, mocarstwami takimi jak USA i Rosja, partnerami regionalnymi itp.) oraz odporność (definiowaną

²⁶ *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) 2020 calls for proposals, conditions for the calls and annexes*, 19 marca 2020 r., www.ec.europa.eu.

²⁷ *Council Conclusions on Security and Defence*, dok. nr 8910/20, 17 czerwca 2020 r.

szeroko, jako przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze niewojskowym, w tym także cyberatakami, dezinformacji itp.). Otwierало to możliwość rozszerzenia wpływu „Kompasu” na definiowanie roli i zadań UE w zapewnianiu bezpieczeństwa Europie, faktycznie czyniąc z niego – potencjalnie – właściwą strategię bezpieczeństwa Unii²⁸. To z kolei zostało odnotowane przez NATO jako potencjalnie wyzwanie dla sojuszniczego procesu strategicznego – nieśmiało uruchamianego w 2020 r. jako inicjatywa „NATO 2030” – którego finalizacja w postaci nowej koncepcji strategicznej może zbiec się czasowo z zakończeniem prac nad „Kompasem” w 2022 r. Niemniej do końca 2020 r. „Kompas Strategiczny” przeszedł dopiero przez pierwszą fazę, w której opracowano niejawną analizę zagrożeń bezpieczeństwa dla UE. Ustalenia te nie były jednak poddane szerszej dyskusji, nie prowadziły więc do ożywienia debat o relacji UE i NATO w kontekście całokształtu bezpieczeństwa europejskiego.

Niezależnie od pojawienia się napięć na tle „Kompasu” koordynacja działań i kooperacja UE z NATO przebiegała sprawnie na poziomie „technicznym” (wspólne odprawy, warsztaty i konsultacje personelu międzynarodowego obu organizacji, wzajemne delegowanie przedstawicieli do udziału w wybranych spotkaniach ciał i instytucji drugiej organizacji)²⁹. Udało się dzięki temu zademonstrować możliwość synchronizacji planowania obronnego UE i NATO. Unijny proces CARD (*Cooperative Annual Review on Defence*), którego pierwszy pełny cykl zakończył się właśnie w 2020 r., jako sześć obszarów, w których współpracę państwa powinny w szczególności rozważyć, wskazał: czolgi podstawowe, systemy osobiste żołnierza („żołnierz przyszłości”), okręty patrolowe, systemy zwalczania bezzałogowców latających, mobilność wojskową oraz wykorzystanie technologii kosmicznych w obronności³⁰. Było to w znacznej mierze spójne z priorytetami narodowych planów rozwoju zdolności państw członkowskich, opracowywanych przeciw w istotnym stopniu w zgodzie ze wskazaniami Procesu Planowania Obronnego NATO³¹.

Operacje – adaptacja i rozwój mimo epidemicznych rygorów

Epidemia COVID-19 mocno wpłynęła na aktywność operacyjną w ramach WPBiO. Co prawda w 2020 r. nie zrezygnowano z żadnej z prowadzonych dotąd operacji (decydując jedynie o przekształceniu EUNAVFOR MED Sophia w EUNAVFOR

²⁸ Cztery koszyki „Kompasu Strategicznego” to: zarządzanie kryzysowe, rozwój zdolności, partnerstwa oraz odporność.

²⁹ Szerzej: *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 czerwca 2020 r., www.nato.int.

³⁰ *2020 CARD Report Executive Summary*, eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf.

³¹ Celem CARD jest nie jest wskazanie priorytetów w rozwoju zdolności wojskowych (to zadanie procesu CDM – *Capability Development Mechanism*), lecz kompleksowy przegląd stanu planowania obronnego państw członków oraz identyfikacja zakresu potencjalnej współpracy, np. przez wspólne programy zbrojeniowe lub zakupy. CARD z lat 2019–2020 wskazał 55 szczegółowych tematów dla takiej współpracy. Zob. *ibidem*.

Tabela 1
Misje WPBiO (grudzień 2020 r.)

Misja	Typ Wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	do 600 (14 państw UE + 5 partnerów)	<ul style="list-style-type: none"> - szkolenie sił zbrojnych BiH - wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Moldawia/ Ukraina	2005	132 (50 międzynarodowy + 82 lokalny; 11 UE + 2 non-UE – Ukraina i Moldawia)	<ul style="list-style-type: none"> - wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym w walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/ obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	17 (8 międzynarodowy, 9 lokalny; 6 UE)	<ul style="list-style-type: none"> - wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael-AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy + 35 lokalny) (27 UE + 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (<i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	190 (25 UE)	<ul style="list-style-type: none"> - normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania - informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji
EUNAVFOR Somalia (d. Atalanta)	W	Zatoka Adenińska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 400 (1 okręt, 1 samolot, 1 helikopter; 17 UE, 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - zwalczanie piractwa - ochrona konwojów humanitarnych WFP i AMISOM - monitoring rybołówstwa - wsparcie budowy bezpieczeństwa morskiego w regionie - zwalczanie przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego (od stycznia 2021 r.)

EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	503 międzynarodowy (27 UE + 6 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; - pomoc techniczna - wsparcie w opanowywaniu zamieszek - ochrona świadków
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	203 (7 UE + 1 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	111 (93 międzynarodowy + 18 lokalny; 19 państw uczestniczących)	<ul style="list-style-type: none"> - szkolenia, doradztwo, pomoc techn. dla służb policyjnych (w tym strazy wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie bezpieczeństwa morskowego
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 233 (150 międzynarodowy + 83 lokalny; 16 UE)	<ul style="list-style-type: none"> - doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigru
EUTM Mali	W	Mali	2013	do 1066 (22 UE + 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz G5 Sahel Joint Force
EUBAM Libya	C	Libia (Tripolis), Tunezja (Tunis)	2013 (sierpień 2014 – grudzień 2017 całkowicie ewakuowana do Tunezji)	38 (13 UE)	<ul style="list-style-type: none"> - doradztwo i szkolenia w zarządzaniu granicami, walce ze zorganizowaną przestępczością, przemytem ludzi i terroryzmem
EUCAP Sahel Mali (w tym Regionalna Komórka Koordynacyjno-Doradcza – RACC)	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	227 (158 międzynarodowy, 69 lokalny, 18 UE + 3 non-UE)	<ul style="list-style-type: none"> - doradztwo i rozwój zdolności (szkolenia) struktur bezpieczeństwa Mali - wsparcie władz sądowych i administracji - rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5)

Tabela 1 – ciąg dalszy

Misja	Typ Wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	348 (177 międzynarodowy + 171 lokalny; 25 UE + 2 non-UE)	– doradztwo strategiczne – wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy – we współpracy z MINUSCA szkolenie i doradztwo dla miejscowych sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016	248 (8 UE + 4 non-UE)	– strategiczne doradztwo dla władz Iraku w reformach sektora bezpieczeństwa (aspekty cywilne)
EUAM Iraq	C	Irak	2017	81 (58 międzynarodowy + 23 lokalny; 17 UE +1 non-UE)	– rozwój zdolności operacyjnych min. spraw wewnętrznych oraz sił bezpieczeństwa Republiki Środkowoafrykańskiej – budowa świadomości sytuacji- nej (<i>situational awareness</i>)
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska	grudzień 2019 (operac. od sierpnia 2020 r.)	do 66 (międzynarodowy)	– wdrażanie embarga na broń do Libii – zapobieganie nielegalnemu eksportowi ropy – szkolenie i rozwój straży przybrzeżnej i marynarki Libii – wsparcie walki z organiza- torami nielegalnych migracji i handlu ludźmi
EUNAVFOR MED Iriini	W	Środkowe Morze Śródziemne	marzec 2020 (operac. od maja 2020 r.)	3 okręty, 5 samolotów, pojazdy bezałogowe (23 UE)	

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

Irini – zob. dalej), a nawet zwiększono ich liczbę, uruchamiając cywilną misję doradczą w Republice Środkowoafrykańskiej (EUAM RCA). Także liczebność rozmieszczonego personelu – prawie 5000 osób – była pod koniec roku bliska tej z grudnia 2019 r. Niemniej w ciągu roku w większości prowadzonych misji i operacji okresowo, zazwyczaj od wiosny do jesieni i przede wszystkim z uwagi na wzrastający poziom zagrożenia epidemicznego, zredukowano poziom aktywności, a nierzadko również (choć przejściowo) wielkość rozmieszczonych sił.

Wspominane uruchomienie w 2020 r. misji EUAM RCA, wynikające z decyzji Rady UE o jej powołaniu jeszcze z grudnia w 2019 r., uzupełnia prowadzoną w Republice od 2016 r. wojskową misję szkoleniową EUTM RCA o cywilne doradztwo strategiczne dla struktur rządowych odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa. Mimo niewielkiej skali (ok. 66 ekspertów) wbrew początkowym planom misji nie udało się osiągnąć zdolności operacyjnej na wiosnę, lecz dopiero w sierpniu, do czego przyczyniła się nie tylko sytuacja epidemiczna, lecz także trudności z mobilizowaniem personelu i zasobów. Podobnie jak EUTM RCA, EUAM RCA będzie działać co najmniej do połowy 2022 r.³²

Drugą istotną zmianą było przekształcenie operacji EUNAVFOR MED Sophia w EUNAVFOR MED Irini. Wiązało się to jednak nie ze zmianą skali misji (jej zasoby pozostały zbliżone), lecz z modyfikacją mandatu. Obecnie głównym zadaniem operacji jest egzekucja embarga ONZ na dostawy broni i sprzętu wojskowego do Libii, dodatkowymi zaś monitorowanie nielegalnego obrotu ropą naftową i jej pochodnymi, szkolenie straży wybrzeża Libii i – dawniej podstawowe – przeciwdziałanie sieciom przestępczym organizującym nielegalną migrację przez Morze Śródziemne. Zmiana ta dowodzi realizmu Unii, sankcjonuje bowiem zachodzące już od pewnego czasu przesunięcia akcentów w faktycznej aktywności EUNAVFOR MED i świadczy o pogodzeniu się z niemożliwością skutecznej walki z sieciami przemytniczymi organizującymi nielegalne migracje w świetle obecnego kształtu i kompetencji misji³³. Podobny pragmatyzm można też zauważyć w decyzjach dotyczących w ostatnim roku innych działań morskich UE i jej państw członkowskich, w tym modyfikacji mandatu EUNAVFOR Somalia (zwalczanie piractwa – obecnie w zaniku w tym regionie – zastąpiono od stycznia 2021 r. przeciwdziałaniem przemytowi paliw, węgla drzewnego i narkotyków), a także niepodejmowaniu prób przejścia przez struktury WPBiO odpowiedzialności za ochronę żeglugi w Zatoce Perskiej i cieśninie Ormuz, gdzie osiem

³² Oficjalna strona misji EUAM RCA, eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-rca_en.

³³ Na nieskuteczność wysiłków w tym zakresie wobec braku mandatu dla sił EUNAVFOR do działania na terytorium Libii eksperci wskazywali w zasadzie już od zainicjowania operacji w 2015 r. (por. poprzednie edycje *Rocznika*). Zapewne zmianę mandatu ułatwiła też najniższa od 2013 r. skala – w następstwie pandemii – nielegalnych migracji do Europy przez Morze Śródziemne. Po przekształceniu EUNAVFOR MED Irini faktyczną działalność rozpoczęła w maju, pełną zdolność operacyjną osiągając we wrześniu. Oficjalna strona misji, www.operationirini.eu/about-us/.

państw UE kontynuowało zainicjowaną przez Francję (i przedłużoną w październiku także na 2021 r.) misję EMASOH³⁴.

Największych wstrząsów w 2020 r. doświadczyły jednak operacje WPBiO w Mali – państwie o kluczowym znaczeniu dla stabilności Sahelu (ważnego z perspektywy UE, a zwłaszcza Francji), a w którym wciąż, mimo wysiłków międzynarodowych, w tym UE (doradcza misja cywilna EUCAP i wojskowa misja szkoleniowa EUTM), nie przywrócono w pełni kontroli władz centralnych nad zbuntowaną od 2012 r. północą. Do problemów wywołanych przez epidemię (m.in. redukcja w kwietniu liczby rozmieszczanego personelu o ok. 50% i zawieszenie części prowadzonych szkoleń) doszły bowiem komplikacje w następstwie sierpniowego puczu wojskowego (poprzedzonego pokojowymi demonstracjami) przeciw prezydentowi Ibrahimowi Boubakarowi Keicie. UE, podobnie jak organizacje regionalne (ECOWAS i UA) oraz ONZ, przewrót potępiła, zawieszając szkolenie malijskich sił bezpieczeństwa³⁵. Uwzględniając jednak poparcie dla puczystów i sił zbrojnych w społeczeństwie (w przeciwieństwie do odsuniętego od władzy prezydenta), jak i wagę Mali dla stabilności regionalnej, po ogłoszeniu przez liderów przewrotu we wrześniu programu normalizacji i przekazywania władzy w ręce cywilne w ciągu 18 miesięcy szybko, bo już w październiku, zapowiedziano wznowienie od listopada szkoleń malijskich sił bezpieczeństwa, a następnie zdecydowano o zwiększeniu liczebności EUTM do ponad 1000 żołnierzy (co uczyniło tę misję największą spośród operacji wojskowych UE)³⁶.

Oprócz działań *stricto* operacyjnych w 2020 r. mimo niesprzyjających okoliczności kontynuowano wysiłki na rzecz zwiększenia możliwości i zasobów WPBiO w tym względzie. Osiągnięto postępy w pracy nad reformą finansowania operacji wojskowych, zmierzające do zastąpienia dotychczasowych mechanizmów (*Athena* i *African Peace Facility* – łącznie 250–500 mln euro rocznie, w obecnym kształcie pozwalające na pokrycie ze środków wspólnych do ok. 10% kosztów misji) nowym, tworzonym ze składek członków poza ogólnym budżetem UE – *European Peace Facility*. Uzgodniona na forum Rady Europejskiej w lipcu propozycja zakłada, iż umożliwi on rozszerzenie wspólnego finansowania w ramach wojskowych operacji WPBiO, w tym na działania

³⁴ EMASOH – *Joint Communiqué on the European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*, 1 października 2020 r., <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/emasoh-joint-communication-on-the-european-maritime-awareness-in-the-strait-of-hormuz>. Kontynuowanie EMASOH świadczy zarazem o tym, że zarysowująca się w ostatnim czasie tendencja do podejmowania przez państwa członków działań poza strukturami WPBiO nie zanika.

³⁵ Równocześnie UE (podobnie jak inne zaangażowane w stabilizację Mali organizacje – UA i ONZ) spotykała krytyka dotychczasowych działań jako skoncentrowanych na problemach bezpieczeństwa (wskazywano, że część puczystów przeszła szkolenia EUTM), zaniedbujących zaś kwestie sprawnego rządzenia, co wywołało niezadowolenie społeczne. Zob. E. Dion, E. Cole, „How international security support contributed to Mali’s coup”, 21 września 2020 r., www.usip.org/publications/2020/09/how-international-security-support-contributed-malis-coup.

³⁶ M. Cserkits, „The coup d’état in Mali – synchronizing African facts with European conceptions”, *AIES Fokus* 2020, nr 11, 7 października 2020 r.; oficjalna strona EUTM – <http://eutmmali.eu/>.

partnerów zewnętrznych (m.in. w razie zaangażowania Wielkiej Brytanii czy współdziałania z państwami G5 Sahel), a także na zakup broni i sprzętu. Łączna wartość EPF w latach 2021–2027 ma wynieść 5 mld euro (do 1 mld rocznie)³⁷. Otwarte pozostaje jednak pytanie, jak na wdrożenie tego programu wpłynie dalszy rozwój epidemii.

17 września uruchomiono natomiast w Berlinie Europejskie Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (ECoECCM). Choć ta powstała z inicjatywy rządu Niemiec instytucja formalnie pozostaje poza strukturami Unii (działa jako stowarzyszenie założone i finansowane przez 18 państw UE, w tym Polskę, ale otwarte dla wszystkich członków NATO i UE), to jednak służyć ma głównie poprawie poziomu i tempa rozwoju zasobów eksperckich cywilnych misji WPBiO, stanowiąc tym samym w pewnej mierze odpowiedź na powolne tempo wdrażania (zwłaszcza w zakresie doskonalenia cywilnych specjalistów) zainicjowanego jeszcze w 2018 r. *Civilian CSDP Compact* (CCC – zob. poprzednie edycje RS). Pierwsze działania Centrum polegały głównie na organizacji – przeważnie online – seminariów eksperckich, jednak samo zainaugurowanie jego działań w warunkach pandemii uznać należy za sukces³⁸. Z powodu pandemii zapewne (choć nie była ona jedyną przyczyną) nie zrealizowano natomiast w pełni planu osiągnięcia do końca 2020 r. zdolności tzw. *Military Planning and Conduct Capability*, czyli „załążka” unijnego dowództwa operacyjnego, do prowadzenia wszystkich misji szkoleniowych i doradczych w ramach WPBiO.

*

W ostatnich miesiącach w debatach na temat zarówno przyszłości Unii Europejskiej jako takiej, jak i jej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obronnych pojawiały się głosy o tzw. momencie hamiltonowskim³⁹. Nawiązywano w ten sposób do pierwszych lat państwowości amerykańskiej, kiedy to zaproponowane przez Alexandra Hamiltona, wówczas sekretarza skarbu w gabinecie Jerzego Waszyngtona, przejście przez władzę centralną (wyposażoną zarazem w prawo nakładania podatków) odpowiedzialności za długi zaciągnięte przez poszczególne stany przyspieszyło procesy integracyjne w kształtującym się państwie i umożliwiło budowę silnego rządu federalnego, a co za tym idzie – późniejszy rozkwit Stanów Zjednoczonych. W kryzysie wywołanym przez COVID-19 widziano przesłankę do podobnego ruchu w UE, tworzącego okazję do nadania integracji europejskiej na lata nowej dynamiki. Wskazywano przy tym, iż w świetle m.in. wspomnianych już badań opinii

³⁷ A. Koziol, „Europejski Instrument na rzecz Pokoju – nowa inicjatywa UE w dziedzinie bezpieczeństwa”, *Biuletyn PISM*, 14 sierpnia 2020 r., nr 170; *European Peace Facility Factsheet*, grudzień 2020, eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020_12_15_mff_dpeacefacility.pdf.

³⁸ A. Koziol, „Otwarcie Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego”, *Biuletyn PISM*, 17 września 2020 r., nr 191.

³⁹ Por. „Did Europe just experience its ‘Hamiltonian moment’?. A symposium of views”, *International Economy*, lato 2020; M. Kaim, R. Kempin, „A ‘Hamiltonian Moment’ for European Defense?”, *The National Interest*, 21 sierpnia 2020 r., nationalinterest.org/blog/buzz/hamiltonian-moment-european-defense-167522.

publicznej, wedle których rozczarowaniu postawą UE w odpowiedzi na kryzys towarzyszyło u większości mieszkańców Europy oczekiwanie wzmocnienia jej kompetencji oraz możliwości działania, należy przyjąć, że kierunek ku głębszej integracji („więcej Unii”) znajduje też poparcie społeczne.

Możliwe, że w wymiarze całościowym UE faktycznie „momentu hamiltonowskiego” doświadcza. Wszak już w 2020 r. ułatwiała państwom członkowskim walkę z epidemią, przejmując niejako część kosztów gospodarczych (np. „luzując” zasady pomocy publicznej), sam zaś zatwierdzony w grudniu 2020 r. Fundusz Odbudowy (750 mld euro, niezależnie od sięgającego ok. 1 bln euro budżetu EU na lata 2021–2027) odpowiada w dużej mierze hamiltonowskiemu „uwpólnotowieniu długów” (nawet jeśli deklarowanemu jako akt – na razie – jednorazowy). Środki w jego ramach gwarantowane będą przez Europejski Bank Centralny, a fundusze na spłatę (w latach 2028–2058) mają pochodzić m.in. z nowych ogólnounijnych podatków (np. od transakcji finansowych czy plastiku). Zważywszy, że równocześnie wdrażany ma być Europejski Zielony Ład – równie ambitny projekt (a od grudnia 2020 r. nawet bardziej, bo próg redukcji CO₂ do 2030 r. ma być podniesiony z 40 do 55%), a UE w następstwie pandemii podjęła też kroki w stronę budowy Europejskiej Unii Zdrowotnej, to realizacja wszystkich tych celów będzie zapewne wymagać istotnego rozszerzenia kompetencji szczebla unijnego (jak powszechnego, głębokiego i trwałego, okaże się w najbliższych latach).

Natomiast w odniesieniu do współpracy *stricte* obronnej i w sprawach bezpieczeństwa wątpliwości, czy moment hamiltonowski osiągnięto, są dużo większe. Jest jasne, że do 2027 r. PESCO i EDF nie przyniosą skokowej zmiany potencjału wojskowego UE, choć mogą zaowocować nowymi zdolnościami. Jednocześnie nie widać, by w Unii pojawiła się wola wojskowej odpowiedzi na kryzysy bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie, która wymuszałaby przyspieszenie współpracy przez uruchomienie bardziej skomplikowanych projektów, np. wspólnych jednostek wojskowych. Mniej przekonująco będą też brzmiały postulaty budowy autonomii strategicznej w opozycji do NATO – decyduje o tym zmiana stanowiska Niemiec w tej kwestii (choć możliwa do odwrócenia po wyborach jesienią 2021 r.), ale też spodziewane ożywienie współpracy w samym Sojuszu po ukonstytuowaniu się administracji Joe Bidena w USA. Paradoksalnie największym zagrożeniem dla WPBiO mogą jednak okazać się ambitne cele „Kompasu Strategicznego”. Jeśli bowiem UE zdecyduje się na kolejny daleko idący dokument strategiczny, pozostawiając sferę rozwoju zdolności w obecnym kształcie, to jej wiarygodność jako aktora polityki bezpieczeństwa może zostać podważona. Dlatego, choć nie ma powodu, by sądzić, że rozwój WPBiO zostanie w następstwie „roku COVID-19” zahamowany, to jednak zapewne nie stanie się on jednym z głównych motywów współpracy w ramach UE i „kołem zamachowym” europejskiej integracji.

Common Security and Defence Policy in 2020: Will it fall victim to the Coronavirus or have its “Hamilton moment”?

The article discusses the developments within the European Union’s Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2020. Following a brief analysis of the internal and external factors which affected the approach of the EU to the CSDP, with the COVID-19 pandemic in the first place, the Authors take a closer look at the reasons which made the EU’s defence apparatus almost irrelevant in fighting the effects of the pandemic. Next, the Authors analyze the EU’s decisions concerning capability development under the mechanism of Permanent Structured Cooperation (PESCO), the European Defence Fund (EDF), and the Union’s latest strategic reflection process – the Strategic Compass. Finally, the article examines the changes in EU’s operational posture and attempts to answer the opening question about the likelihood of the COVID-19 pandemic becoming a breakthrough for defence cooperation in the EU.

Keywords: European Union, Common Security and Defence Policy, defence, PESCO, European Defence Fund, COVID-19, European Strategic Autonomy

Słowa kluczowe: Unia Europejska, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, obronność, PESCO, Europejski Fundusz Obrony, COVID-19, europejska autonomia strategiczna