

Polityka bezpieczeństwa UE: w poszukiwaniu kompasu

Justyna Gotkowska

W Unii Europejskiej trwają prace nad tzw. Kompasem strategicznym, czyli strategią bezpieczeństwa określającą wspólne cele państw członkowskich w obszarach reagowania kryzysowego, budowy zdolności wojskowych, współpracy z partnerami oraz wzmacniania odporności UE na najbliższe pięć do dziesięciu lat. Kompas ma z jednej strony podtrzymać dynamikę rozwoju unijnych inicjatyw zapoczątkowanych w 2016 r., takich jak stała współpraca strukturalna PESCO czy Europejski Fundusz Obronny, a z drugiej – określić rolę Unii w coraz bardziej złożonym środowisku bezpieczeństwa, gdzie NATO i USA redefiniują swoje priorytety. W procesie wypracowywania Kompasów ścierają się często sprzeczne interesy państw członkowskich, utrudniające znalezienie kompromisu. Niemniej jednak rozwój tej polityki pod naciskiem Francji i struktur unijnych powoli postępuje, a Kompas określi ramy dla przyszłych działań UE.

W związku z rekonfiguracją wspólnoty transatlantyckiej oraz zmieniającą się sytuacją geopolityczną rozwój unijnych inicjatyw kooperacji wojskowej i zbrojeniowej przyspieszył po 2016 r. Na przełomie lat 2020 i 2021 dokonano przeglądu i doprecyzowano zainicjowane programy, m.in. stałej współpracy strukturalnej PESCO, Europejskiego Funduszu Obronnego czy Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Ich kształt stanowi kompromis między propozycjami Komisji Europejskiej a różnymi oczekiwaniami i priorytetami państw członkowskich, a budżet został ustalony dużo poniżej pierwotnych oczekiwań.

Paryż, który chce uzyskać wsparcie dla francuskich działań w południowym sąsiedztwie Europy, jest głównym promotorem zwiększania aktywności UE w obszarze bezpieczeństwa. Opowiada się też za rozwijaniem europejskiej autonomii strategicznej, de facto kosztem NATO. Berlin dąży do zwiększenia możliwości oddziaływania UE w bezpieczeństwie, jednak uznaje Sojusz za najważniejszą organizację zapewniającą obronę zbiorową na Starym Kontynencie. Część państw wschodniej flanki jest nastawiona sceptycznie do rozwoju unijnej polityki, postrzeganej przez pryzmat interesów i daleko idących ambicji Paryża. Mimo to wykuwanie wspólnego mianownika w tym obszarze postępuje.

Obecnie toczą się prace nad strategią bezpieczeństwa Unii zwaną Kompasem strategicznym. Jej inicjatorem były Niemcy, sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2020 r. Berlin chce podtrzymać rozwój dotychczasowych inicjatyw i przeciwdziałać dążeniom Paryża do rozwijania współpracy wojskowej poza UE – w ramach Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej oraz koalicji chętnych pod



francuskim dowództwem. Kompas ma zdefiniować rolę Unii w obszarze bezpieczeństwa i wyznaczyć kierunek jej działań zgodnie z traktatami¹. Podczas prac nad dokumentem opracowano już niepubliczną analizę wyzwań i zagrożeń dla całej Unii. Obecnie – po fazie konsultacji eksperckich – debata nad Kompasem toczy się między państwami członkowskimi. Pierwszy jego draft przedstawi Europejska Służba Działań Zewnętrznych w listopadzie 2021 r. Dokument ma zostać uzgodniony i przyjęty przez kraje członkowskie do marca 2022 r., w trakcie francuskiego przewodnictwa w Radzie UE. Dodatkowym bodźcem staje się krytycznie oceniana amerykańska strategia wyjścia z Afganistanu, do której sojusznicy europejscy musieli się dostosować².

Dotychczasowe inicjatywy: gdzie jesteśmy?

Współpraca wojskowa

Kooperacja wojskowo-techniczna pomiędzy 25 państwami członkowskimi w ramach PESCO jest realizowana od końca 2017 r. na gruncie 47 projektów. Jej długofalowy cel traktatowy to wystawienie wspólnego pakietu zdolności wojskowych, który umożliwiłby prowadzenie operacji na poziomie zgodnym z unijnymi ambicjami. Projekty PESCO mają na celu m.in. wzmacnianie i budowę wspólnych zdolności w obszarach wojsk lądowych, sił powietrznych i marynarki wojennej, prowadzenie wspólnych ćwiczeń, operacji czy działań w przestrzeni cybernetycznej i kosmicznej (zob. tabela 1 w Aneksie).

Przeprowadzony w 2020 r. przegląd tej współpracy pokazał jednak, że jej wyniki są mało zadowalające³.

Postępy w rozwijaniu projektów PESCO są dosyć ograniczone.

Tylko 26 projektów osiągnęło lub osiągnie pełną gotowość operacyjną do 2025 r., a jedynie kilka państw członkowskich uwzględnia wielostronną kooperację w obszarze rozwoju zdolności wojskowych jako istotny aspekt rozwijania swoich sił zbrojnych – większość preferuje podejście narodowe. Krajowe programy zbrojeniowe konsumują lwią część środków budżetowych na modernizację, pozostawiając niewielkie pole manewru przedsięwzięciom w ramach UE⁴.

Postęp w wypełnianiu stawianych celów ocenia się zatem jako dalece niewystarczający. W listopadzie 2020 r. przyjęto więc nowy zestaw zobowiązań, zachęt i wytycznych co do kontynuowania kooperacji w kolejnych pięciu latach. Projekty PESCO, jeśli nie będą przynosić spodziewanych efektów, mają być modyfikowane, łączone lub rozwiązywane. Jeden z nich został już zakończony, ponieważ dublował inne. Kwestie związane z postępami stałej współpracy wojskowej mają być częściej poruszane na szczeblu politycznym, żeby mobilizować państwa w niej uczestniczące, a struktury unijne zyskają większą rolę wspierającą w jej rozwijaniu⁵. Projekty PESCO mają być też silniej skoordynowane z instrumentami finansowymi i przemysłowymi.

¹ Zgodnie z traktatami Unia może korzystać z cywilnych i wojskowych zdolności państw członkowskich w prowadzeniu misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego. Teoretycznie może również stopniowo określać swoją politykę obronną prowadzącą do wspólnej obrony w przypadku jednomyślności państw członkowskich. Zapisy traktatów i większość krajów UE uznają jednak, że to NATO odpowiada za obronę zbiorową swoich członków. Działania Unii w zakresie bezpieczeństwa mają głównie międzyrządowy charakter, z wyjątkiem aktywności w obszarach przemysłu zbrojeniowego, transportu czy badań i rozwoju, gdzie istotną rolę odgrywa Komisja Europejska. Podstawę prawną wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony stanowią artykuły 42–46 *Traktatu o Unii Europejskiej*. Zob. WPBiO – architektura prawno-instytucjonalna, Materiały OIDE, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, 2.07.2018, oide.sejm.gov.pl.

² T. Breton, *Afghanistan: common European defence is no longer an option*, LinkedIn, 27.08.2021, linkedin.com.

³ *Współpraca obronna: Rada zatwierdza konkluzje w sprawie PESCO*, Rada Unii Europejskiej, 20.11.2020, consilium.europa.eu.

⁴ *2020 CARD Report. Executive Summary*, European Defence Agency, listopad 2020, eda.europa.eu.

⁵ Tj. sekretariat PESCO.

Współpraca zbrojeniowa

W 2021 r. wszedł w życie Europejski Fundusz Obronny (EDF) z budżetem prawie 8 mld euro na lata 2021–2027. W maju ogłoszono pierwszą turę składania wniosków o granty⁶. EDF ma zwiększyć konkurencyjność unijnych firm zbrojeniowych oraz wspomóc budowanie zdolności koniecznych do prowadzenia operacji wojskowych przez państwa członkowskie. Jednocześnie zakończyły się dwa programy przygotowujące do realizacji EDF. Aktualnie trudno ocenić, na ile ich efekty (a w przyszłości EDF) przyczynią się do modernizacji sił zbrojnych krajów UE. Można jednak określić, jakie podmioty mogą dzięki tym środkom zwiększyć swoją konkurencyjność (zob. mapa 1 w Aneksie).

Akcja przygotowawcza w zakresie badań obronnych (PADR), dysponująca budżetem w wysokości 90 mln euro, w latach 2017–2019

Na projektach PADR i EDIDP najbardziej finansowo skorzystały podmioty francuskie, włoskie i hiszpańskie.

dofinansowała łącznie 18 wielonarodowych projektów badawczo-rozwojowych⁷. W gronie beneficjentów znalazło się najwięcej podmiotów z Francji (47), Włoch (32), Niemiec (21) i Hiszpanii (20). Wzięły w nich udział zarówno duże koncerny zbrojeniowe (włoski Leonardo, francuskie Thales, Safran, niemiecka i francuska spółki córki MBDA, hiszpańska Indra czy szwedzki SAAB), którym przyznano największe, kilkumilionowe granty, jak i małe i średnie firmy oraz instytucje badawcze. Z państw Europy Środkowo-Wschodniej w największej liczbie projektów uczestniczyły podmioty z Polski (8) i Litwy (5).

Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP) miał z kolei na celu wsparcie rozwoju prototypów technologii obronnych w latach 2019–2020. Z budżetem o wysokości 500 mln euro pozwolił na dofinansowanie 42 wielonarodowych projektów, w których łącznie wzięło udział kilkaset firm i instytucji⁸ – najwięcej z Francji (101), Hiszpanii (66), Włoch (60) i Niemiec (49). Ponad 35% beneficjentów EDIDP należało do sektora MŚP. Pozostali to instytucje badawczo-rozwojowe (w mniejszości) oraz francuskie, hiszpańskie, włoskie, niemieckie i inne koncerny lub ich spółki córki. Z państw Europy Środkowo-Wschodniej najwięcej grantów otrzymały podmioty z Estonii (14) i Polski (12).

Współpraca z partnerami

W UE od 2016 r. dyskutowano również o wzmocnieniu finansowania aktywności w ramach przeciwdziałania konfliktom w sąsiedztwie. Kluczowym narzędziem w tym obszarze staje się pozabudżetowy fundusz – Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF) ustanowiony w 2021 r., z budżetem 5 mld euro na lata 2021–2027. EPF weźmie na siebie finansowanie części kosztów wspólnych operacji i misji wojskowych Unii, pokrywanych do tej pory przez mechanizm Athena – w niezmienionym zakresie od 5% do 10%.

EPF ma też współfinansować operacje wspierania pokoju prowadzone przez państwa i organizacje trzecie⁹. Stopniowo przejmie więc dotowanie: operacji wspierania pokoju Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM); G5 Sahel Joint Force – sił tworzonych przez Burkina Faso, Czad, Mali, Mauretanię i Niger; operacji wspierania pokoju organizacji ECOWAS w Gambii (ECOMIG); misji monitorującej zawieszenie broni w Sudanie Południowym (CTSAMVM); wielonarodowych sił MJTF walczących z Boko Haram, wojskowej misji obserwacyjnej Unii Afrykańskiej (MOUACA) i wspólnych jednostek sił bezpieczeństwa (USMS) w Republice Środkowej Afryki. EPF pozwoli także na subsydiowanie misji poza Afryką oraz

⁶ *European Defence Fund (EDF) calls 2021*, European Commission, 30.06.2021, ec.europa.eu.

⁷ *Preparatory Action on Defence Research (PADR)*, European Commission, ec.europa.eu.

⁸ *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)*, European Commission, ec.europa.eu. Dodatkowo w 2019 r. poprzez EDIDP bezpośrednio wsparto dwa projekty PESCO – Eurodrone (europejski bezzałogowy statek powietrzny klasy MALE – 100 mln euro) i ESSOR (Europejskie bezpieczne radiostacje programowalne – 37 mln euro).

⁹ UE współfinansowała wcześniej takie operacje, w zakresie m.in. transportu i kosztów utrzymania żołnierzy czy budowy infrastruktury wojskowej, za pomocą pozabudżetowego Instrumentu wspierania pokoju w Afryce (APF).

operacji prowadzonych nie tylko przez organizacje afrykańskie (jak np. operacji Takuba pod dowództwem francuskim w Sahelu).

Ponadto EPF ma wzmacniać zdolności wojskowe państw i organizacji trzecich przez dofinansowanie

” UE prowadzi obecnie działania wojskowe głównie w państwach afrykańskich.

infrastruktury oraz dostaw sprzętu, uzbrojenia i amunicji. Jest to kontrowersyjne *novum* w działaniach zewnętrznych UE. Zwolennicy takich rozwiązań argumentują, że unijne misje szkolą siły (państw afrykańskich), którym często brakuje sprzętu, aby wykorzystać efekty szkoleniowe w praktyce. Według przeciwników dostawy uzbrojenia mogą tylko zaognić lokalne i regionalne konflikty.

Kompas strategiczny: dokąd zmierzamy?

W 2016 r. państwa członkowskie zgodziły się na ustalenie poziomu ambicji Unii w obszarze bezpieczeństwa i obrony w oparciu o *Globalną strategię UE*. Wyróżniono trzy priorytety: reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne zgodnie z art. 43 TUE¹⁰, budowanie zdolności partnerów¹¹ oraz ochronę UE i jej obywateli¹². Oznacza to dosyć szeroki katalog zadań, więc Kompas strategiczny ma określić, czym i jak konkretnie chce i może zająć się Unia w czterech obszarach.

Reagowanie kryzysowe

Jedną z podstawowych kwestii dotyczy tego, czy, jak i gdzie Unia powinna prowadzić operacje reagowania kryzysowego. Temat ten jest aktualny w obliczu odchodzenia NATO i USA od prowadzenia działań wojskowych tego typu. Jednocześnie pogarsza się środowisko bezpieczeństwa wokół UE, ale też warunki do prowadzenia interwencji militarnych. W konflikty w Afryce i na Bliskim Wschodzie coraz szerzej pośrednio lub bezpośrednio włączają się m.in. Rosja, Iran i Arabia Saudyjska, a prowadzone działania mają coraz więcej wspólnego z regularną wojną konwencjonalną. Zaangażowanie Unii w takie konflikty musiałoby zakładać duży polityczny i wojskowy wkład państw członkowskich, na który większość z nich, również po doświadczeniach w Iraku i Afganistanie, nie jest gotowa.

Obecnie Unia prowadzi siedem misji i operacji militarnych, w przeważającej większości skoncentrowanych w Afryce (zob. mapa 2 w Aneksie). Bierze w nich udział łącznie tylko 3 tys. żołnierzy z krajów UE i mają one stały problem z pozyskiwaniem wkładu wojskowego ze strony państw członkowskich. Te nie wypełniły ustalanych w UE celów w tym obszarze na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Cel Operacyjny z Helsinek z 1999 r., zgodnie z którym UE miała ambicję prowadzić więcej niż jedną operację przez okres jednego roku z udziałem do 60 tys. żołnierzy, nie został osiągnięty. Z kolei wielonarodowe grupy bojowe UE, które były częścią Celu Operacyjnego na 2010 r., nigdy nie zostały wykorzystane.

W procesie wypracowania Kompasów pojawiają się więc propozycje, które mają na celu zwiększenie gotowości państw członkowskich do prowadzenia operacji pod egidą unijną. W wymiarze wojskowym część państw forsuje ideę utworzenia brygady „ekspedycyjnej” – wielonarodowych sił wielkości ok. 5 tys. żołnierzy, gotowych do szybkiego wysłania w rejon konfliktu¹³. W wymiarze politycznym toczona są dyskusje o wykorzystaniu art. 44 TUE, który mówi o powierzeniu realizacji misji wojskowej grupie

¹⁰ Art. 43 wylicza: „wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”.

¹¹ Budowanie zdolności partnerów obejmuje misje i operacje szkoleniowe, doradcze, mentoringowe w sektorze bezpieczeństwa dla krajów partnerskich zagrożonych konfliktem lub niestabilnością bądź tych, które przeszły konflikt, oraz wzmocnienie ich odporności w zakresie zagrożeń hybrydowych (komunikacja strategiczna, bezpieczeństwo cybernetyczne, ochrona granic, przestrzeganie prawa międzynarodowego, ochrona cywilów, *good governance*).

¹² Zob. J. Gotkowska, *W stronę sojuszu wojskowego? Perspektywy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony*, OSW, Warszawa 2019, s. 9–10, osw.waw.pl.

¹³ *Strategic Compass – For a more coherent flexible and robust EU crisis management action*, maj 2021, club.bruxelles2.eu.

krajów członkowskich. Uruchomienie artykułu mogłoby ułatwić planowanie i prowadzenie operacji UE przez koalicję chętnych. Tym zainteresowany jest Berlin, sceptyczny wobec pozaunijnych koalicji pod francuskim dowództwem (operacji sił specjalnych Takuba w Sahelu, misji EMASOH w Cieśninie Ormuz), w których ze względu na ograniczenia konstytucyjne nie może, ale też często nie chce uczestniczyć. Art. 44 ułatwiałby Francuzom prowadzenie operacji pod flagą unijną, a Niemcom teoretycznie pozwalał na wojskowy w nich udział i/lub przynajmniej częściową ich polityczną (współ)kontrolę.

Rozwój zdolności

Dążenie części krajów UE do większego jej zaangażowania w operacje reagowania kryzysowego powiązane jest również z posiadaniem odpowiednich zdolności wojskowych. W ramach Kompasu toczy się więc debata, w jakie zdolności ekspedycyjne powinny inwestować państwa członkowskie, na ile powinny być one rozwijane wspólnie i w jaki sposób wspierane przez Unię. Zderza się to z kluczowym dla innej grupy państw priorytetem wzmacniania sił zbrojnych pod kątem obrony zbiorowej w NATO. Dodatkowo proces planowania zdolności w ramach UE, wykorzystujący różne instrumenty, jest dosyć skomplikowany¹⁴, a jego wyniki mają zastosowanie dla całej wspólnoty, a nie jej poszczególnych członków, jak ma to miejsce w Sojuszu. Wszystko to sprawia, że unijne plany w małym stopniu są dla nich punktem odniesienia i interpretuje się je w zależności od interesów narodowych.

Teoretycznie w UE obowiązuje Plan rozwoju zdolności, aktualizowany w latach 2008, 2014 i 2018.

” Kompas strategiczny ma skonkretyzować, czym chce zajmować się UE w obszarze bezpieczeństwa.

Jedenaście wyznaczonych w 2018 r. priorytetów pokrywa się w dużej mierze z tymi wyróżnionymi w NATO¹⁵. Obecnie coraz więcej rozmawia się jednak o osiągnięciu ustalonych w 2019 r. kluczowych brakujących zdolności do realizowania operacji reagowania kryzysowego (High Impact Capability Goals). Od lat teoretycznie wdrażane są też zobowiązania związane z wypełnieniem celów operacyjnych z 1999 i na 2010 r. Dodatkowo, wprowadzony po 2016 r. nowy instrument – Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD) – przedstawia aktualny obraz zdolności wojskowych w krajach UE i proponuje możliwości współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. CARD z listopada 2020 r. wyróżnił sześć obszarów, w których powinny one zwiększać kooperację¹⁶. Kompas zaprezentuje zapewne oddzielne wytyczne.

Partnerstwa

Kolejną diskutowaną kwestią jest to, jak Unia powinna pozycjonować się w stosunku do takich organizacji jak m.in. NATO oraz jak zdefiniować geograficzne i tematyczne priorytety współpracy z partnerami w sąsiedztwie oraz kształtować relacje w obszarze bezpieczeństwa z USA i Wielką Brytanią.

Jedno z najważniejszych wyzwań dla polityki bezpieczeństwa UE stanowi „podział obowiązków” z Sojuszem. Obie organizacje wypracowują obecnie strategie bezpieczeństwa: w 2022 r. pierwsza planuje przyjąć Kompas strategiczny, a druga – nową Koncepcję strategiczną. W przyszłości kluczowe będzie zacieśnienie koordynacji politycznej i wojskowej pomiędzy nimi – NATO staje się bardziej polityczne, a Unia – bardziej wojskowa. Zgodnie z agendą NATO 2030 Sojusz ma być miejscem rozszerzonego dialogu politycznego między USA a Europą¹⁷. Pozycja UE – ze względu na jej kompetencje w kwestiach handlowych, gospodarczych i technologicznych – jest w tych dyskusjach istotna. Wojskowo, w związku z rosnącymi unijnymi ambicjami, nieodzowna będzie większa koordynacja z Sojuszem w zakresie rozwoju zdolności, a także w koordynacji działań militarnych w sąsiedztwie Starego Kontynentu.

¹⁴ D. Fiott, *EU defence capability development. Plans, priorities, projects*, EUISS, 25.06.2018, iss.europa.eu.

¹⁵ *Capability Development Plan*, European Defence Agency, 28.06.2018, eda.europa.edu.

¹⁶ 2020 CARD Report. Executive Summary, *op. cit.*

¹⁷ J. Gotkowska, *NATO 2030: na drodze do nowej strategii*, „Komentarze OSW”, nr 398, 23.06.2021, osw.waw.pl.

W debacie nad Kompasem pada też postulat geograficznego skoncentrowania współpracy wojskowej z partnerami w południowym sąsiedztwie, głównie w Afryce. Jest to zgodne z interesami państw członkowskich południa Europy – Francji, Włoch czy Hiszpanii – i faktycznym militarnym zaangażowaniem Unii w ostatnich latach. Jednocześnie toczą się kontrowersyjne dyskusje o dotychczasowych efektach takiej kooperacji. Coraz częściej wskazuje się na to, że wsparcie wojskowe krajów partnerskich nie powinno następować kosztem umiejętnego wspierania ich szerszej reformy instytucjonalnej, od której zależą ich stabilność polityczna i rozwój gospodarczy¹⁸.

Odporność

Ujęcie odporności UE w pracach nad Kompasem wiąże się z określonym w 2016 r. poziomem ambicji w obszarze ochrony UE i jej obywateli. Temat ten jest niezwykle szeroki – obejmuje m.in. zagadnienia wzmocnienia ochrony sieci i infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa cybernetycznego, granic zewnętrznych, ochrony cywilów i pomocy w przypadku katastrof, dostępu do globalnych dóbr wspólnych (m.in. przestrzeń cybernetyczna, morska, kosmiczna, powietrzna), zwalczania walki z zagrożeniami hybrydowymi, zwalczania terroryzmu, przemytu broni i przestępczości zorganizowanej. W związku z tym pojawia się pytanie o zdefiniowanie unijnej agendy w tym zakresie, a kraje członkowskie forsują własne priorytety.

W tym obszarze rozmawia się też o operacyjnym wykorzystaniu klauzuli wzajemnej obrony. Artykuł 42(7) TUE¹⁹ teoretycznie jest

” W obszarach reagowania kryzysowego, rozwoju zdolności militarnych, partnerstw i odporności UE powinna kierować się podejściem „360 stopni”.

odpowiednikiem natowskiego artykułu 5 i stanowi podstawę prawną obrony zbiorowej w UE. Wśród państw członkowskich nie ma jednak zgody na tworzenie alternatywnego do NATO sojuszu wojskowego. Toczy się natomiast debata o pozamilitarnej roli Unii w przypadku odpowiedzi na ewentualną zbrojną agresję na terytorium któregoś z krajów członkowskich – komplementarnie do działań Sojuszu czy w reakcji na operacje hybrydowe poniżej progu artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

Wnioski i perspektywy

Rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa po 2016 r. zyskał nową dynamikę. Obecna tendencja – w przeciwieństwie do wcześniejszych prób wzmocnienia roli UE w tym obszarze – wydaje się stała w związku z wyjściem z Unii hamującej ten proces Wielkiej Brytanii, zmianą priorytetów w polityce bezpieczeństwa USA oraz skoncentrowaniem NATO na obronie zbiorowej. Wypracowywana strategia wyznaczy ramy politycznych, wojskowych i finansowych działań Unii w najbliższych 5–10 latach. Jeśli jednak wystarczająco nie zrównoważy priorytetów wszystkich państw członkowskich, to część z nich nie będzie zainteresowana jej wdrażaniem, a wymóg jednomyślności obowiązuje w przypadku większości działań w obszarze bezpieczeństwa i obrony. W interesie krajów wschodniej części UE leży to, aby dokument odzwierciedlał podejście „360 stopni”, czyli uwzględniał potrzeby wszystkich członków w zakresie reagowania kryzysowego, budowy zdolności wojskowych, relacji z partnerami i wspierania odporności. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej powinny więc aktywnie kształtować proces wypracowania Kompasów zarówno na szczeblu administracyjnym, jak i politycznym.

¹⁸ E. Hagström Frisell, E. Sjökvist, *To Train and Equip Partner Nations – Implications of the European Peace Facility*, Swedish Defence Research Agency, luty 2021, foi.se.

¹⁹ Art. 42(7): „W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”.

W obszarze reagowania kryzysowego ambitne propozycje, takie jak utworzenie brygady ekspedycyjnej, nie powinny przesłaniać braku dostatecznej woli politycznej oraz ograniczonych możliwości wojskowych krajów członkowskich i skomplikowanego środowiska bezpieczeństwa do prowadzenia dużych operacji interwencyjnych w unijnym sąsiedztwie. Siłą UE jest możliwość rozwijania szerokiego cywilno-wojskowego podejścia z lepszą koordynacją działań w Unii (pomoc humanitarna, współpraca rozwojowa i gospodarcza, dyplomacja), podziału zadań z innymi organizacjami międzynarodowymi (w tym z NATO) i poszczególnymi członkami UE oraz z USA. W takim podejściu chodzi nie tylko o unijne zaangażowanie w postaci operacji wojskowych, doradztwa i szkoleń sił zbrojnych oraz kooperacji w zakresie sprzętu i uzbrojenia, lecz także o wsparcie administracji cywilnej i reform instytucjonalnych.

Unijne reagowanie kryzysowe i współpraca z partnerami nie powinny być zwrócone wyłącznie na południe. Wyzwania dla bezpieczeństwa całej UE generują również państwa Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego²⁰. Relacje z wybranymi partnerami w południowo-wschodnim sąsiedztwie powinny być więc uzupełnione i wzmocnione o komponent kooperacji wojskowej. Probierzem podejścia „360 stopni” będzie decyzja o wysłaniu wojskowej misji szkoleniowej UE na Ukrainę, co proponuje część państw członkowskich²¹.

Również w obszarze wspierania i koordynowania rozwoju zdolności militarnych konieczne jest szerokie podejście. W Unii powinny być wspierane projekty budowania zdolności istotnych z perspektywy operacji reagowania kryzysowego, ale też obrony zbiorowej w NATO. Kluczem do pogodzenia różnych priorytetów państw członkowskich jest ścisła koordynacja instrumentów unijnych z sojusznikami.

Jeśli chodzi o wzmacnianie odporności, UE może w większym stopniu wspierać kraje członkowskie i NATO w pozawojskowej odpowiedzi na zbrojne lub hybrydowe działania agresora w takich obszarach jak wzmacnianie granic zewnętrznych, bezpieczeństwo dostaw, bezpieczeństwo energetyczne, cybernetyczne i informacyjne oraz cywilne reagowanie kryzysowe, a także na polityczną i ekonomiczną presję ze strony takich aktorów jak Rosja czy Chiny.

²⁰ G. Gressel, N. Popescu, *The best defence: why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours*, European Council on Foreign Relations, 3.11.2020, ecfr.eu.

²¹ N. Gros-Verheyde, *Pour six Européens, il faut déployer une mission de type EUTM pour aider l'armée ukrainienne*, B2 Pro, 1.09.2021, club.bruxelles2.eu.

ANEKS

Tabela 1. Projekty PESCO

SYSTEMY NAZIEMNE, FORMACJE	CYBERBEZPIECZEŃSTWO, C4ISR	WSPÓLNE WSPARCIE	SZKOLENIA, OBIEKTY
Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle IT, GR, SK	Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC) DE, FR, HU, NL	<u>Materials and Components for Technological EU competitiveness (MAC-EU)</u> FR, ES, DE, PT, RO	<u>CBRN Defence Training Range (CBRNDTR)</u> RO, FR, IT
Deployable Military Disaster Relief Capability Package IT, ES, AT, GR, HR	<u>Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security</u> LT, EE, HR, NL, PL, RO	<u>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS)</u> AT, FR, HR, HU, SI	<u>EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)</u> PT, ES
EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems FR, BE, CY	Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform (CTIRISP) GR, CY, ES, HU, IT, PT	Co-basing FR, BE, CZ, DE, ES, NL	EU Test and Evaluation Centres FR, SE, SK
<u>EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)</u> DE, CY, ES, FR, IT, GR	<u>Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation</u> CZ, DE	<u>Energy Operational Function (EOF)</u> FR, IT, BE, ES	European Training Certification Centre for European Armies IT, GR
Indirect Fire Support (Euro Artillery) SK, HU, IT	European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability IT, FR	European Medical Command DE, BE, CZ, ES, FR, IT, NL, RO, SE, SK, EE, PL, LU, HU	<u>European Union Network of Diving Centres (EUNDC)</u> RO, BG, FR
<u>Integrated Unmanned Ground System (UGS)</u> EE, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LV, NL, PL	<u>European Secure Software defined Radio (ESSOR)</u> FR, IT, BE, DE, ES, FI, NL, PL, PT	EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR) FR, BE, ES, HU, PL, RO, SE	Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC) PL, HU
SYSTEMY MORSKIE	<u>One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command post (CP) for Small Joint Operations (SJO) – (SOCC) for SJO</u> GR, CY	European Global RPAS Insertion Architecture System (GLORIA) IT, FR, RO	<u>Helicopter Hot and High Training (H3 Training)</u> GR, IT, RO
European Patrol Corvette (EPC) IT, FR, GR, ES			
<u>Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)</u> BG, FR, GR, RO	<u>Strategic Command and Control (C2) System for CSDP missions and Operations</u> ES, DE, FR, IT, LU, PT	<u>Geospatial, Meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)</u> DE, AT, GR, FR, PT, RO, LU	<u>Integrated European Joint Training and Simulation Centre (EUROSIM)</u> HU, DE, FR, PL, SI

<u>Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)</u> IT, GR, PL, PT	SYSTEMY POWIETRZNE	Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance (TWISTER) FR, IT, DE, ES, FI, NL	<u>Joint EU Intelligence School</u> GR, CY
	Airborne Electronic Attack (AEA) ES, FR, SE		
Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM) BE, GR, LV, NL, PL, PT, RO, FR	Counter Unmanned Aerial System (C-UAS) IT, CZ	<u>Military Mobility</u> NL, AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, GR, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI, SK	European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)* DE, AT, CZ, ES, FR, IE, IT, LU, NL, RO, SE * projekt zakończony ze względu na dublowanie innych
Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS) PT, FR, ES, SE	European Attack Helicopters TIGER Mark III FR, DE, ES	<u>Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations</u> DE, BE, BG, CY, GR, ES, FR, HR, HU, IT, LT, NL, PL, SI, SK	KOSMOS <u>EU Radio Navigation Solution (EURAS)</u> FR, IT, BE, DE, ES, PL
<u>Upgrade of Maritime Surveillance</u> GR, BG, CY, FR, ES, HR, IE, IT	European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone) DE, FR, IT, CZ, ES		European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N) IT, FR, DE, NL

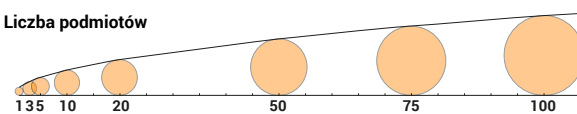
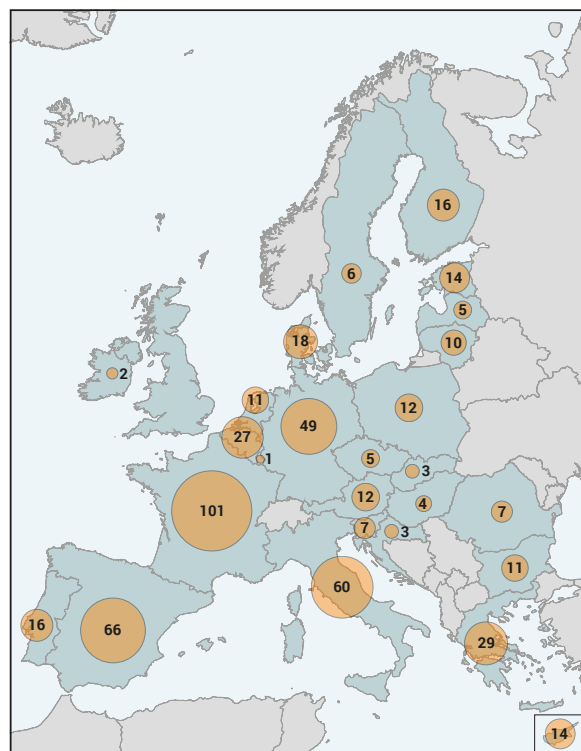
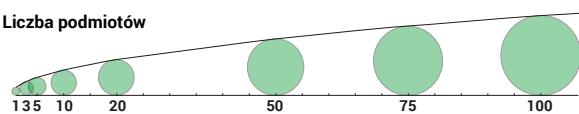
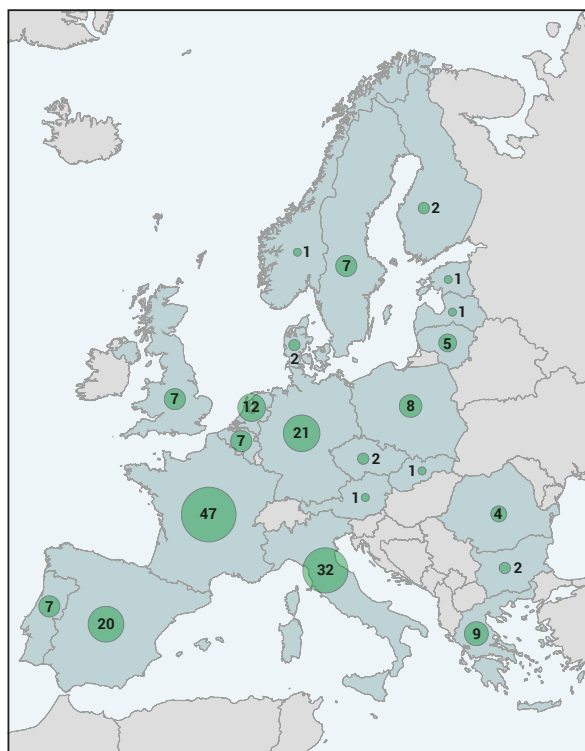
Wytłuszczonym pismem zaznaczono państwo ramowe, a po nim wymieniono państwa uczestniczące.

Podkreślono projekty, w ramach których ma zostać osiągnięta pełna zdolność operacyjna przed końcem 2025 r.

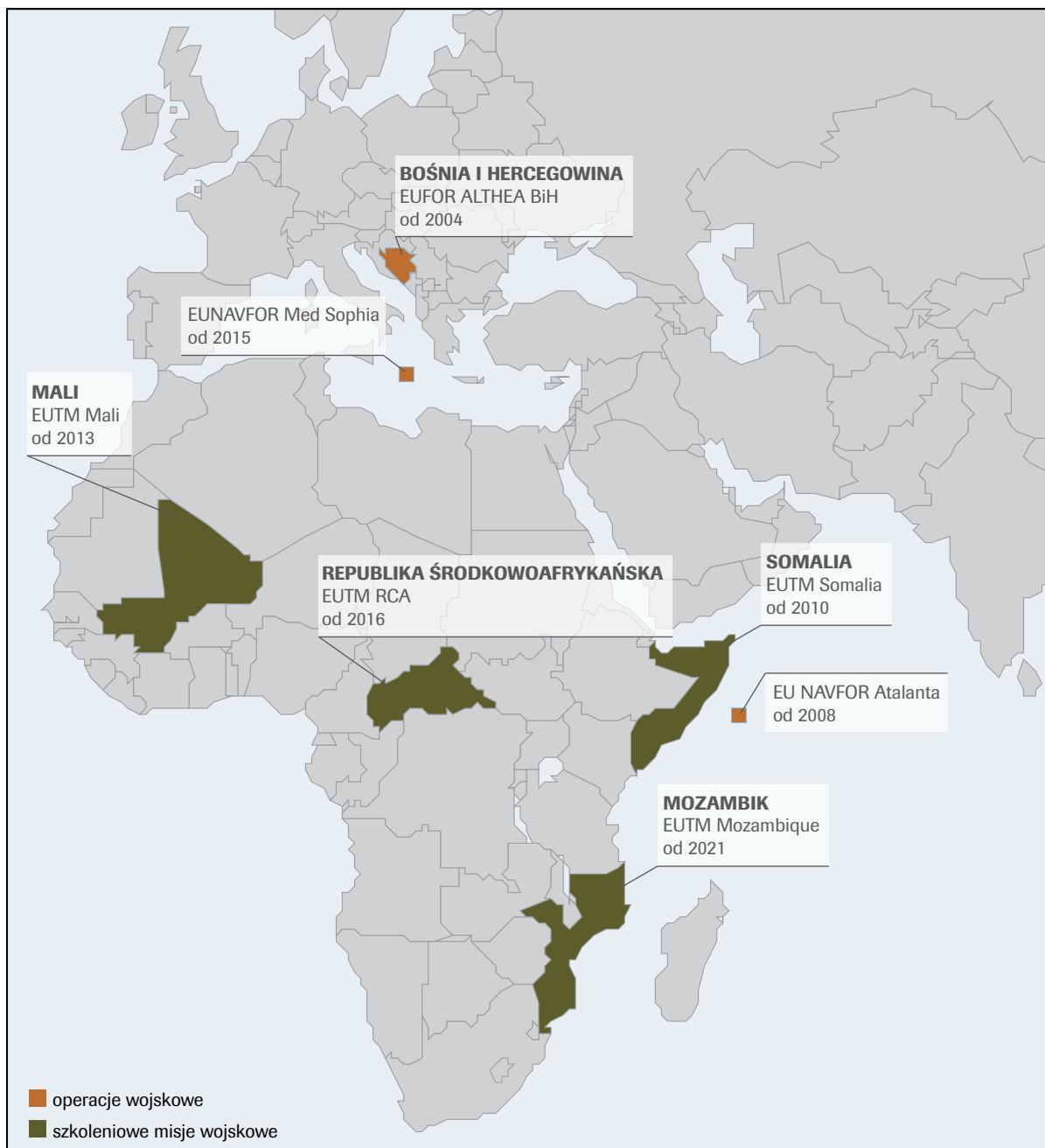
Źródło: E. Lazarou, T. Lañici, *PESCO: Ahead of the strategic review*, European Parliamentary Research Service, wrzesień 2020, s. 3, europa.eu. Uaktualnione za: PESCO Secretariat, *PESCO*, pesco.europa.eu.

Liczba podmiotów w projektach PADR w latach 2017–2019

Liczba podmiotów w projektach EDIDP w latach 2019–2020



Mapa 2. Misje i operacje wojskowe UE



Źródło: *Military and civilian missions and operations*, 5.03.2019; *Mozambique: EU sets up a military training mission to help address the crisis in Cabo Delgado*, 12.07.2021, European External Action Service, eeas.europa.eu.