

NUMER 69  
WARSZAWA  
LUTY 2018

## **CZYM JEST PESCO?**

MIRAŻE EUROPEJSKIEJ POLITYKI  
BEZPIECZEŃSTWA

Justyna Gotkowska



**OSW** |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OSRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpi**a

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich  
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna  
Adam Eberhardt

Redakcja  
Anna Łabuszewska

Współpraca  
Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne  
PARA-BUCH

DTP  
GroupMedia

Zdjęcie na okładce  
Sergej Pushkin, shutterstock.com

WYDAWCA

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**  
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa  
Tel.: + 48 /22/ 525 80 00  
Fax: + 48 /22/ 525 80 40  
osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-20-3

# Spis treści

## **TEZY /5**

### **I. WIELE HAŁASU O PESCO /6**

### **II. NIEMCY, FRANCJA, POLSKA: PRZECIĄGANIE LINY /8**

- 1. Niemcy – polityczne cele /8**
- 2. Francja – wojskowe ambicje /9**
- 3. Sceptycyzm wschodniej flanki /11**

### **III. STRATEGICZNE ROZBIEŻNOŚCI /13**

- 1. Francja – dążenie do europejskiej emancypacji /13**
- 2. Niemcy – między USA a UE /13**
- 3. Polska, państwa bałtyckie i Rumunia – „transatlantyści” /15**

### **IV. TRZY MITY W DYSKUSJACH O EUROPEJSKIM BEZPIECZEŃSTWIE /16**

- 1. Koncepcja „strategicznej autonomii” /16**
- 2. „Wycofywanie się USA z Europy” /17**
- 3. Debaty jako substytut działań /18**

### **ANEKS 1. ZASADY UDZIAŁU W PESCO /20**

### **ANEKS 2. PIERWSZE SIEDEMNAŚCIE PROJEKTÓW PESCO /23**

## TEZY

1. W roku 2017 zintensyfikowano debaty i podjęto działania mające na celu zacieśnienie współpracy wojskowej państw członkowskich UE. Ich punktem kulminacyjnym stało się aktywowanie w grudniu ub.r. mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO). Rozwijanie europejskiej polityki bezpieczeństwa jest z jednej strony popierane przez Francję, która potrzebuje wsparcia ze strony UE dla uzupełnienia własnych możliwości projekcji siły w południowym sąsiedztwie, a z drugiej strony przez Niemcy, które dostrzegają polityczną wartość rozwijania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Do tego procesu sceptycznie odnosi się część państw z Europy Środkowej.
2. Wypracowanie kompromisu wokół PESCO i dyskusje nad przyszłością europejskiej polityki bezpieczeństwa pokazały niepokojące tendencje w Europie. Po pierwsze, zademonstrowały strategiczne rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności pomiędzy trzema zwornikami europejskiego bezpieczeństwa – Francją, Niemcami i Polską. Po drugie, unaocznily stopień oderwania politycznej retoryki od wojskowej rzeczywistości w (zachodnio-)europejskich debatach. Polityczne narracje o europejskiej „autonomii strategicznej” oraz o domniemanym „wycofywaniu się USA z Europy” zostały skonfrontowane z rzeczywistością rażących braków w zdolnościach wojskowych państw europejskich oraz ze wzrostem amerykańskiej obecności wojskowej na kontynencie.
3. Otwartym pozostaje pytanie, czy właściwą odpowiedzią na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa powinna być formatowana obecnie europejska polityka bezpieczeństwa, czy realne działania mające na celu wzmocnienie narodowych sił zbrojnych, faktycznego integrowania europejskich procesów współpracy wojskowej z NATO przy uwzględnianiu w nich wyzwań i zagrożeń dla Europy Środkowej oraz zwiększenia europejskiego wkładu w transatlantycką współpracę w Sojuszu.

## I. WIELE HAŁASU O PESCO

Stała współpraca strukturalna (Permanent Structured Cooperation, PESCO) stała się w 2017 roku priorytetową inicjatywą w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO), która ma znacząco zwiększyć wkład państw UE w zapewnianie europejskiego bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Aktywowanie jej w grudniu ub.r. ma umożliwić zacieśnianie współpracy wojskowej zainteresowanej grupie państw UE po spełnieniu określonych kryteriów. Po kilkumiesięcznych dyskusjach akces do inicjatywy zgłosiło dwadzieścia pięć państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty).

Unaocznilo to przedkładanie inkluzyjnego podejścia politycznego do zacieśniania współpracy militarnej i nad pomysły tworzenia ekskluzywnej wojskowej awangardy. Udział prawie wszystkich państw UE wpłynął bowiem na rozmycie zobowiązań w PESCO, które muszą spełnić jej uczestnicy. Dotyczą one m.in. wydatków na obronność, współpracy w rozwijaniu nowych i uzupełnianiu brakujących zdolności wojskowych, interoperacyjności i wykorzystania sił zbrojnych na misjach i operacjach UE oraz udziału w programach zbrojeniowych Europejskiej Agencji Obrony (zob. Aneks 1).

Państwa uczestniczące w PESCO przedstawiły w grudniu listę siedemnastu realizowanych wspólnie projektów (zob. Aneks 2). Są one na razie punktową próbą zacieśniania współpracy w dosyć wąsko określonych obszarach z każdorazowo różnym składem uczestników. Projekty są podzielone na dwie kategorie – jedne

<sup>1</sup> Pozostałe to: (1) Europejski Fundusz Obrony (EDF), służący dofinansowaniu wielostronnych projektów zbrojeniowych i badawczo-rozwojowych w Unii; (2) roczny przegląd w zakresie obronności (CARD), umożliwiający koordynację planowania rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich; (3) komórka planowania i prowadzenia operacji wojskowych (MPCC), która ma dowodzić unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego (tj. misjami szkoleniowymi).

mają na celu zwiększenie możliwości udziału w misjach i operacjach UE (np. centrum kompetencyjne dla misji szkoleniowych). Drugie mają wspierać rozwijanie zdolności wojskowych (jak np. w zakresie morskich (pół)autonomicznych systemów przeciwninowych). Udział poszczególnych państw i treść projektów pokazują skoncentrowanie PESCO na reagowaniu kryzysowym w południowym sąsiedztwie Europy. W największej liczbie projektów biorą udział Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja (9–16). Środkowoeuropejscy członkowie UE w PESCO uczestniczą w średnio w 1–4 projektach, podobnie jak państwa nordyckie (Szwecja i Finlandia biorą udział w trzech projektach każde). Z Europy Środkowej jedynie Litwa i Słowacja są państwami ramowymi dwóch projektów.

Na obecnym etapie PESCO ani zdecydowanie nie wesprze integracji sił zbrojnych w UE, ani nie przyczyni się w dużym stopniu do rozwoju zdolności wojskowych. Od aktywności państw uczestniczących w projektach, od dalszego rozwoju inicjatywy i od determinacji Komisji w egzekwowaniu zobowiązań zależeć będzie, czy PESCO będzie stanowić wartość dodaną w europejskiej polityce bezpieczeństwa. Niewykluczone, że projekty PESCO czeka podobny koniec jak projekty inicjatywy *pooling&sharing* z 2011 roku, które wspierają współpracę wojskową w wąsko określonych obszarach, ale bynajmniej nie stały się przełomem w WPBiO.

## II. NIEMCY, FRANCJA, POLSKA: PRZECIĄGANIE LINY

Mimo że aktywowanie PESCO było jednym z elementów wspólnej, niemiecko-francuskiej inicjatywy w 2016 roku, oba kraje miały różne wizje rozwijania tego mechanizmu. W dyskusjach o PESCO w zasadzie pomijane było stanowisko państw Europy Środkowej.

### 1. Niemcy – polityczne cele

Powściągliwa w kwestii wykorzystania instrumentów militarnych do rozwiązywania kryzysów i konfliktów na świecie, Republika Federalna Niemiec traktowała rozwijanie współpracy wojskowej w UE, w tym inicjatywę PESCO, przede wszystkim w kategoriach politycznych.

Po pierwsze Niemcom chodziło o pokazanie Francji, że przynajmniej w jednym z obszarów Berlin pozytywnie odpowiada na francuskie inicjatywy zacieśniania integracji europejskiej. Po drugie Berlin chciał zademonstrować funkcjonalność niemiecko-francuskiego tandemu i jego zdolności do generowania i wdrażania wspólnych unijnych inicjatyw w samej UE. Po trzecie Niemcy chciały pokazać nowej administracji USA, że Europa chce wziąć większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo i stać ją na zwiększoną współpracę wojskową. Po czwarte dla RFN ważny był też kontekst wewnątrzpolityczny. Narracja o tworzeniu „europejskiej unii obronnej” jest nieporównywalnie chętniej przyjmowana w Niemczech niż postulaty o konieczności wzmocnienia NATO, niepopularne ze względu na antyamerykańskie resentymenty w niemieckim społeczeństwie.

Berlin jednak w rzeczywistości odrzucał francuskie pomysły utworzenia na gruncie PESCO unijnej awangardy wojskowej. Niemcy nie chciały tworzyć formatów, które wiązałyby je politycznie i wojskowo i zmuszałyby do zdecydowanego rozszerzenia zaangażowania Bundeswehry w Afryce czy na Bliskim Wschodzie.

Niemcy były też przeciwne tworzeniu dodatkowych podziałów w UE wykluczających państwa Europy Środkowej. W związku z tym Republika Federalna Niemiec do realizacji w ramach PESCO wysunęła proponowane od lat projekty, które mają na celu wzmocnienie kompetencji głównie w niebojowych obszarach (m.in. służba medyczna, logistyka). Ważna z perspektywy Berlina jest też kwestia integracji przemysłów zbrojeniowych w UE korzystna dla niemieckich firm. Ostatecznie Niemcy stały się państwem ramowym w czterech, a uczestniczą w siedmiu projektach (zob. Aneks 2).

## 2. Francja – wojskowe ambicje

Francja z kolei opowiada się za ambitnymi wojskowymi celami w unijnej polityce bezpieczeństwa. Francuski cel w PESCO był jasny – wzmocnić zdolności wojskowe zainteresowanych państw członkowskich do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego w południowym sąsiedztwie Europy (Afryka, Bliski Wschód) przy wykorzystaniu unijnych instrumentów, struktur i środków finansowych. Wykorzystując brexit i sceptycyzm wobec polityki USA wywołany retoryką Donalda Trumpa, Paryż wpłynął na zmianę kierunku europejskiej debaty z tematu obrony zbiorowej, niezbyt odpowiadającej francuskim interesom bezpieczeństwa, na obszar reagowania kryzysowego. W unijnych negocjacjach nad kształtem PESCO francuskie pomysły przegrały jednak z niemieckim podejściem. Francja, orędownik PESCO, ostatecznie stała się państwem ramowym jedynie w dwóch, a uczestniczy tylko w czterech projektach.

Paryż nie jest zadowolony z „niemieckiego sformatowania” inicjatywy i nie ma większych nadziei na to, że UE stanie się aktywnym i autonomicznie działającym podmiotem w krótko- i średniookresowej perspektywie. Świadczy o tym wysunięcie nowych propozycji rozwijania europejskiej współpracy wojskowej przez prezydenta Francji we wrześniu ub.r., które odpowiadają pierwotnym francuskim pomysłom, jak powinno działać



PESCO. W przemówieniu na paryskiej Sorbonie prezydent Emmanuel Macron zaproponował utworzenie Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (European Intervention Initiative, EII). Zakłada ona tworzenie wspólnych sił, wspólnej kultury strategicznej, doktryny wojskowej oraz instrumentów budżetowych. EII miałyby być wykorzystywana autonomicznie lub w ramach UE, NATO czy ONZ. Ta inicjatywa została wpisana do francuskiego strategicznego przeglądu obronnego, wydanego w październiku ub.r. przez francuskie Ministerstwo Obrony<sup>2</sup>. Europejska Inicjatywa Interwencyjna ma być dopełnieniem dwustronnej współpracy wojskowej Francji z Niemcami i Wielką Brytanią<sup>3</sup>. Będzie to oznaczać najprawdopodobniej zwiększenie współpracy Paryża z państwami południowej Europy (m.in. Hiszpanią, Włochami) i powiązanie zdolności wojskowych tych państw z francuskim potencjałem militarnym.

Niezależnie od tworzenia EII, Francja będzie nadal popierała rozwijanie instrumentów WPBiO, takich jak PESCO, CARD i EDF i wykorzystanie ich do wsparcia francuskiej inicjatywy. Jednak trudno wyrokować, czy EII rzeczywiście zostanie zrealizowana – na razie nie są znane żadne efekty rozmów Paryża z europejskimi partnerami na ten temat.

<sup>2</sup> Francuskie Ministerstwo Obrony, *Revue stratégique: une analyse lucide et volontariste pour préparer la prochaine loi de programmation militaire*, 4.12.2017, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>

<sup>3</sup> Paryż zdał sobie sprawę z ograniczeń niemieckiej polityki bezpieczeństwa i liczy długoterminowo na powolną zmianę niemieckiej kultury strategicznej, a krótkoterminowo na większą aktywność Bundeswehry w południowym sąsiedztwie, niekoniecznie w wymiarze bojowym (tj. w zakresie transportu, szkoleń, dostaw broni, służby medycznej itp.). W przypadku Wielkiej Brytanii współpraca dwustronna opiera się na porozumieniu z Lancaster House z 2010 roku, w efekcie którego oba kraje zacieśniły współpracę wojskową i utworzyły połączone siły ekspedycyjne (Combined Joint Expeditionary Force). Współpraca ta została potwierdzona w trakcie francusko-brytyjskiego szczytu w styczniu 2018 roku, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-france-summit-2018-documents>

### 3. Sceptycyzm wschodniej flanki

Państwa członkowskie wschodniej flanki Unii Europejskiej mają zróżnicowane stanowiska wobec rozwijania współpracy wojskowej w UE. Te kraje, które czują się zagrożone agresywną polityką Rosji i są członkami NATO, sceptycznie patrzą na PESCO. Polska – skoncentrowana na wzmacnianiu obrony zbiorowej i reformach w Sojuszu – najgłośniej wyrażała swoje obawy co do celów i kierunku rozwoju inicjatywy, przyłączając się do niej w ostatniej chwili (ostatecznie uczestniczy w dwóch projektach). Obawy są związane z jednostronnym sformatowaniem PESCO jako inicjatywy:

- (1) służącej rozwijaniu zdolności wojskowych pod kątem udziału przede wszystkim w operacjach reagowania kryzysowego,
- (2) korzystnej dla firm zbrojeniowych głównie z największych państw członkowskich,
- (3) biorącej pod uwagę wyzwania i zagrożenia płynące jedynie z południowego sąsiedztwa Europy<sup>4</sup>.

Podobne wątpliwości mają Rumunia i państwa bałtyckie. Te ostatnie, ze względu na chęć utrzymania dobrych stosunków z zachodnioeuropejskimi sojusznikami (RFN i Francją) obecnymi w grupach bojowych NATO na ich terytorium, są mniej skłonne do publicznego wyrażania swojego sceptycznego stanowiska<sup>5</sup>.

Z kolei Czechy, Słowacja i Węgry w ograniczonym stopniu utożsamiają się ze wschodnią flanką NATO i nie dostrzegają bezpośredniego militarnego zagrożenia ze strony Rosji. Państwa te traktują

<sup>4</sup> Zob. wspólny list ministrów spraw zagranicznych i obrony narodowej RP do wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federiki Mogherini z 13 listopada 2017 roku.

<sup>5</sup> Estonia była publicznie mniej sceptyczna przede wszystkim ze względu na jej przewodnictwo w UE w drugiej połowie 2017 roku.

PESCO jako instrument dający możliwość pozostania w głównym nurcie UE, w obliczu sprzeciwu wobec francuskich i niemieckich propozycji w zakresie m.in. unijnej polityki migracyjnej<sup>6</sup>. Jednak również ze strony tych państw wyrażane są obawy przed dublowaniem NATO przez unijne inicjatywy oraz przed dominacją zachodnioeuropejskich koncernów we współpracy zbrojeniowej w UE.

<sup>6</sup> Zob. J. Gotkowska, Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki, *Komentarze OSW*, 28.06.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-06-28/renesans-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-ue-szanse-i>

### III. STRATEGICZNE ROZBIEŻNOŚCI

Oczywiste staje się, że dyskusje o PESCO nie dotyczą jedynie kwestii wojskowo-technicznych, ale mają szerszy, strategiczny wymiar. Zasadnicze rozbieżności wśród państw członkowskich UE dotyczą percepcji wyzwań i zagrożeń, wizji rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz przyszłości relacji transatlantyckich.

#### 1. Francja – dążenie do europejskiej emancypacji

Według Francji to niestabilne południowe sąsiedztwo generuje największe wyzwania i zagrożenia dla UE (jak m.in. zjawisko terroryzmu) i w związku z tym powinno stanowić priorytetowy obszar dla unijnych działań. Ponadto według Paryża Stany Zjednoczone stopniowo, ale nieuchronnie wycofują się z zaangażowania politycznego i wojskowego w europejską politykę bezpieczeństwa, w związku z czym Unia Europejska powinna wypracowywać „strategiczną autonomię”, czyli zdolności do samodzielnego politycznego i wojskowego działania w polityce bezpieczeństwa. Paryż ma przy tym na uwadze rozwijanie zdolności potrzebnych do reagowania kryzysowego, a nie obrony zbiorowej, a także aspekt przemysłowy, czyli wzmocnienie największych zachodnio-europejskich koncernów zbrojeniowych i ograniczenie dostępu państw trzecich (tj. głównie USA) do europejskiego rynku.

Francja dąży *de facto* do realizacji swoich celów w polityce bezpieczeństwa w ramach całej Unii Europejskiej. W zamyśle Paryża UE (WPBiO i EII) ma uzupełniać nadwyrężone zdolności i możliwości wojskowe Francji dla utrzymania narodowej autonomii strategicznej w zakresie podejmowania decyzji i prowadzenia operacji wojskowych głównie w Afryce i na Bliskim Wschodzie.

#### 2. Niemcy – między USA a UE

Niemcy nadal nie czują się zagrożone ani ze strony Rosji, ani ze strony niestabilnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Polityka bezpie-

czeństwa i obronna jest daleko na liście priorytetów rządu. Jednocześnie większość niemieckich elit (w szczególności chadecja) zdaje sobie sprawę z uzależnienia RFN od gwarancji USA zarówno dla bezpieczeństwa Europy, jak i dla funkcjonowania globalnego obiegu gospodarczego, kluczowego dla niemieckiej gospodarki. Dlatego NATO jest nadal uznawane za podstawę niemieckiego i europejskiego bezpieczeństwa.

Politycznie jednak Stany Zjednoczone za prezydentury Donalda Trumpa zajmują przeciwne z perspektywy Berlina stanowiska w szeregu kluczowych kwestii: wielostronnej współpracy międzynarodowej, polityce handlowej, gospodarczej, klimatycznej, energetycznej i migracyjnej. Niemcy zaczynają więc definiować prezydenturę Trumpa jako cezurę w relacjach transatlantyckich i dyskutować o europejskiej „autonomii strategicznej” rozumianej jako polityczno-wojskowa emancypacja od USA. W RFN toczą się obecnie debaty na temat przyszłości partnerstwa z Waszyngtonem – na razie pomiędzy transatlantycko i „post-transatlantycko” nastawionymi ekspertami<sup>7</sup>.

Również niektórzy niemieccy politycy (z socjaldemokracji), wysyłają pierwsze sygnały sugerujące konieczność konceptualizacji „nowej europejskiej polityki zagranicznej” UE uwzględniającej zmianę w strategicznych relacjach z USA<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> In Spite of It All, America: A Trans-Atlantic Manifesto in Times of Donald Trump — a German Perspective, *The New York Times*, 11.10.2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/11/world/europe/germany-united-states-trump-manifesto.html>, Jörg Lau, Bernd Ulrich, Something New in the West, *Die Zeit*, 25.10.2017, <http://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values>, H. Kundnani, J. Puglierin, Atlanticist and “Post-Atlanticist” Wishful Thinking, GMF Policy Essay, 3.01.2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>

<sup>8</sup> Zob. Przemówienie ministra spraw zagranicznych RFN na konferencji Berlin Foreign Policy Forum, Sigmar Gabriel, Europe in a less comfortable world, 5.12.2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/Newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/909376>

### 3. Polska, państwa bałtyckie i Rumunia – „transatlantyści”

W politykach bezpieczeństwa państw członkowskich wschodniej flanki UE (Polski, państw bałtyckich i Rumunii) pierwszoplanowe miejsce zajmuje NATO i relacje z USA – sojusznikiem o największych zdolnościach wojskowych i woli ich użycia. Państwa te nie dostrzegają problemu „wycofywania się” Stanów Zjednoczonych z Europy – wręcz przeciwnie, są beneficjentami znacznego zwiększenia amerykańskiej obecności wojskowej na kontynencie.

Polska stała się hubem dla US Army dla działań z zakresu obrony zbiorowej na cały region, z m.in. stacjonującymi na zachodzie kraju pododdziałami brygady pancерnej i brygady lotnictwa bojowego (ok. 5 tys. żołnierzy). Relacje z USA, które państwa regionu postrzegają głównie przez pryzmat polityki bezpieczeństwa i energetycznej (ze względu na dostawę amerykańskiego LNG i sprzeciw wobec Nord Stream 2), nigdy wcześniej nie były tak intensywne. Z tego względu toczące się w Europie Zachodniej dyskusje o „strategicznej autonomii” UE są w regionie traktowane z niezrozumieniem.

Ponadto skoncentrowanie na obronie wschodniej flanki nie oznacza, że region nie dostrzega konieczności zaangażowania się w operacje reagowania kryzysowego na południu – stawia jednak pytania o formułę tego zaangażowania. Zarówno Polska<sup>9</sup>, jak i państwa bałtyckie zwiększają swoją obecność na Bliskim Wschodzie, ze względu m.in. na presję ze strony administracji Donalda Trumpa i południowych sojuszników.

<sup>9</sup> Polska od lipca 2016 roku bierze udział w działaniach globalnej koalicji przeciwko Państwu Islamskiemu. Cztery polskie samoloty F-16 (ok. 150 żołnierzy) prowadzą loty rozpoznawcze nad Syrią i Irakiem z bazy w Kuwejcie; pododdział wojsk specjalnych (ok. 60 żołnierzy) szkoli irackie siły specjalne w Iraku, a polscy logiści (ok. 20 żołnierzy z perspektywą zwiększenia) szkolą iracki personel techniczny w obsłudze poradzieckiego sprzętu wojsk lądowych. Kontyngenty te (najprawdopodobniej rozszerzone) wejdą w skład planowanej szkoleniowej misji NATO w Iraku.

## IV. TRZY MITY W DYSKUSJACH O EUROPEJSKIM BEZPIECZEŃSTWIE

### 1. Koncepcja „strategicznej autonomii”

Używana w dyskusjach o europejskim bezpieczeństwie **koncepcja „strategicznej autonomii” UE** budzi zdecydowanie największe kontrowersje. W Globalnej strategii Unii Europejskiej, dokumencie będącym podstawą ostatnich inicjatyw w ramach WPBiO, zdefiniowana jest jako autonomia w zakresie przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego poza granicami UE oraz w zakresie działań dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. Dodatkowo w strategii tej NATO jest wskazywane jako główna organizacja realizująca zadania obrony zbiorowej<sup>10</sup>.

Strategia daje więc ograniczoną definicję pojęcia „autonomii strategicznej”, koncentrującą się na współpracy operacyjnej w jednym obszarze działań, co jest jednak sprzeczne z potocznym rozumieniem tego terminu i z tym, jak jest on używany w dyskusjach w Europie Zachodniej (tj. uniezależnienia się UE od Stanów Zjednoczonych). Jednocześnie narracja o „autonomii strategicznej” zupełnie pomija kwestię wypracowywania europejskich zdolności wojskowych z zakresu obrony zbiorowej. Nie jest poruszana też kwestia wyjścia z Unii Wielkiej Brytanii, europejskiego sojusznika posiadającego największy (obok Francji) potencjał militarny. Ponieważ Londyn nie będzie uczestniczył w wypracowaniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, NATO pozostaje najważniejszą platformą współpracy wojskowej po brexicie. Po drugie, widać znaczny rozdźwięk pomiędzy polityczną retoryką a wojskową rzeczywistością, który jest pomijany w dyskusjach w Europie Zachodniej. Państwa UE nie są w stanie krótko- i średniotermino-

<sup>10</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, s. 19-20, czerwiec 2016, <https://europa.eu/globalstrategy/en/priorities-eu-global-strategy>

wo prowadzić intensywne operacje reagowania kryzysowego w sąsiedztwie ani operacje obrony zbiorowej w razie konwencjonalnego ataku na któryś z krajów członkowskich. Również wyżej opisane PESCO, przedstawiane w takiej narracji jako jeden z instrumentów uzyskania „autonomii strategicznej”, nie przyniesie znacznej poprawy europejskich zdolności wojskowych.

## 2. „Wycofywanie się USA z Europy”

Równie problematyczne jest zachodnioeuropejskie postrzeganie polityki bezpieczeństwa Waszyngtonu przez pryzmat retoryki prezydenta Donalda Trumpa, a nie faktycznej strategii i aktywności wojskowej USA, co skutkuje **narracją o wycofywaniu się Stanów Zjednoczonych z Europy**.

Przynajmniej krótkoterminowo jest to narracja sprzeczna z rzeczywistością. Po pierwsze, począwszy od bezaliansowych Szwecji i Finlandii, przez państwa bałtyckie i Polskę aż po Rumunię i Bułgarię, amerykańska obecność wojskowa została znacznie wzmocniona. Po drugie, zarówno administracja Baracka Obamy, jak i Donalda Trumpa zwiększa środki na European Deterrence Initiative (z 3,4 mld USD w 2017, do 4,8 mld USD w 2018 i planowo 6,5 mld USD w 2019 roku). Po trzecie, nowa strategia obrony narodowej USA za główne wyzwanie i zagrożenie uznaje strategiczną i długofalową rywalizację ze strony rewizjonistycznych potęg – Chin oraz Rosji<sup>11</sup>, co stanowi wyraźną zmianę w polityce bezpieczeństwa USA skoncentrowanej po 2001 roku na walce z międzynarodowym terroryzmem.

Pytania o długoterminową obecność USA w Europie i w regionie są uprawnione, biorąc pod uwagę zmiany w globalnym układzie

<sup>11</sup> Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge, 19.01.2018, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1419045/dod-official-national-defense-strategy-will-rebuild-dominance-enhance-deterrence/>



sił wpływające na formułowanie amerykańskich priorytetów oraz zmiany w amerykańskiej polityce wewnętrznej. Powinny być też brane pod uwagę w długofalowym planowaniu narodowych polityk obronnych w Europie. Jednak dyskusje prowadzone obecnie w Europie Zachodniej o konieczności wypracowania „strategicznej autonomii” UE pogłębiają rozdział w relacjach transatlantycznych.

Unia Europejska zamiast koncentrować się na wzmacnianiu współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w obszarze bezpieczeństwa, prowadzi dyskusje o własnej „strategicznej autonomii”. Przez to wysyłają mylne sygnały do Waszyngtonu, co długofalowo może wpływać na rosnący sceptycyzm w USA co do zasadności wojskowego zaangażowania w Europie. Ponadto jeśli UE stanie się dla zachodnioeuropejskich sojuszników główną organizacją prowadzącą operacje reagowania kryzysowego (z Francją jako państwem ramowym), a NATO coraz bardziej marginalizowanym sojuszem obrony zbiorowej dla środkowoeuropejskich sojuszników, może to doprowadzić do utraty zainteresowania Waszyngtonu Sojuszem jako platformą współpracy transatlantycznej z Europą.

### 3. Debaty jako substytut działań

Dla niektórych państw same **dyskusje o wzmacnianiu europejskiej polityki bezpieczeństwa stają się substytutem działań w tym zakresie**. Skupianie się na dyskusjach o europejskiej obronności przekierowuje temat inwestycji w narodowe siły zbrojne na debaty o politycznych projektach. Jest to korzystne w szczególności dla państw mniej chętnych do zwiększania własnych wydatków obronnych i zaangażowania wojskowego poza granicami kraju. Odnosi się to przede wszystkim do Berlina, który specjalizuje się w ambitnej retoryce i głosi gotowość „przyjmowania odpowiedzialności za europejskie bezpieczeństwo”. Jednocześnie jest niechętny inwestowaniu w Bundeswehrę i zbyt dużemu zaangażowaniu jej czy to na wschodniej flance (w ramach obrony zbiorowej), czy w południowym sąsiedztwie (w ramach operacji reagowania kryzysowego).

PESCO jest najlepszym przykładem niemieckiego podejścia. Berlin jest zadowolony z wynegocjowania relatywnie mało ambitnego formatu współpracy, ponieważ niewielkim kosztem może go wykorzystywać politycznie jako niemiecki i europejski wkład we wzmacnianie bezpieczeństwa Europy w dyskusjach o transatlantyckim *burden sharing*. Jednocześnie niemieckie wydatki na obronność nie przekroczą poziomu 1,3% PKB do 2021 roku (zgodnie z nową umową koalicyjną)<sup>12</sup>. Jest to dalece niewystarczające na potrzeby Bundeswehry borykającej się z dużym deficytem uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz z problemem utrzymania gotowości operacyjnej (Bundeswehra najprawdopodobniej potrzebuje ponad miesiąc, aby wystawić jedną brygadę w ramach wojsk lądowych, które nominalnie liczą trzy dywizje).

**JUSTYNA GOTKOWSKA**

<sup>12</sup> Niemiecki budżet obronny na lata 2017–2021 zostanie zwiększony stopniowo z poziomu 37 mld euro w 2017 roku do poziomu 42,29 mld euro w 2021 roku, zgodnie z federalnym planem finansowym z 2017 roku. Według nowej umowy koalicyjnej dodatkowy wzrost wydatków (najprawdopodobniej do wysokości 1 mld euro do 2021 roku) będzie uzależniony od sytuacji budżetowej i powiązany ze wzrostem wysokości oficjalnej pomocy rozwojowej.

## ANEKS 1. ZASADY UDZIAŁU W PESCO

**(1) Udział.** Poza PESCO pozostaną ostatecznie jedynie trzy państwa UE:

- Dania – ze względu na *opt-out* ze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE,
- Malta, która wskazuje na potencjalną kolizję swojego udziału w PESCO z neutralnością zapisaną w konstytucji oraz
- Wielka Brytania – ze względu na zbliżający się brexit.

Irlandia i Portugalia dołączyły do PESCO już po złożeniu przez 23 państwa UE notyfikacji o chęci rozpoczęcia takiej współpracy w listopadzie ub.r.<sup>13</sup>

**(2) Zobowiązania.** Zobowiązania dotyczące rozwijania i uzupełniania zdolności wojskowych są dosyć ogólne i mogą być interpretowane w taki sposób, aby państwa, które dążą do większej integracji wojskowej w UE i kraje, które są wobec niej sceptyczne, znalazły wygodne dla siebie argumenty. Dotyczy to zaangażowania w roczny przegląd w zakresie obronności CARD czy inwestowania w brakujące zdolności zgodnie z unijnym planem rozwoju zdolności.

Bardziej wiążącym zobowiązaniem jest udział w przynajmniej jednym projekcie PESCO rozwijającym zdolności zidentyfikowane jako strategiczne<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> European Council of the European Union, Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO), 13.11.2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>

<sup>14</sup> Zob. również M. Terlikowski, PESCO: konsekwencje dla jednoci polityki obronnej UE, 17.11.2017, Biuletyn PISM nr 112 (1554), <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-112-1554>

Państwa biorące udział w PESCO zobowiązują się ponadto do znaczącego udziału w europejskich grupach bojowych, znacznego wsparcia misji i operacji UE oraz do dążenia do rozszerzenia wspólnego finansowania misji i operacji UE.

Równie ogólne sformułowania zawiera fragment dotyczący udziału w programach zbrojeniowych EDA.

Wśród zobowiązań dotyczących wydatków na obronność nie ma zapisu dotyczącego przeznaczania 2% PKB na cele wojskowe. Zapisane jest jedynie regularne podnoszenie budżetu obronnego oraz przeznaczanie 20% wydatków na inwestycje w terminie średniokresowym i 2% budżetu na badania i rozwój. Państwa uczestniczące w PESCO mają co roku przedstawiać wszystkim członkom i sekretariatowi PESCO narodowe plany wdrożenia zobowiązań, które będą oceniane przez sekretariat PESCO.

Rada UE ds. zagranicznych w formacie PESCO może w ostateczności zawiesić w PESCO państwa członkowskie, które nie wykonają podjętych zobowiązań. Przegląd zobowiązań PESCO ma nastąpić w 2025 roku.

**(3) Zarządzanie PESCO.** Zarządzanie mechanizmem będzie przede wszystkim w gestii państw członkowskich, chociaż Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i struktury mu podporządkowane będą miały możliwość wpływu na rozwój PESCO. Rada UE w formacie ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony, w której prawo głosu będą miały tylko państwa uczestniczące w PESCO, będzie dwa razy do roku zajmowała się kwestiami stałej współpracy strukturalnej na poziomie strategicznym.

Na niższym poziomie państwa członkowskie mogą proponować dowolne (choć zgodne z podpisanymi zobowiązaniami) projekty. Wysoki Przedstawiciel będzie formułowała rekomendacje w sprawie ich przyjęcia bądź odrzucenia, bazując na ocenie sekretariatu

PESCO<sup>15</sup>). To jednak państwa członkowskie będą ostatecznie decydować o wyborze wspólnych projektów. Zaś o stopniu i zasadach współpracy w ramach konkretnych przedsięwzięć będą jednogłośnie decydowały tylko państwa w nich uczestniczące.

**(4) Projekty.** Państwa biorące udział w PESCO przyjęły w grudniu 2017 roku deklarację o pierwszych 17 projektach, które będą w ramach tego instrumentu realizowane. Projekty są prowadzone przez państwa wiodące, bierze w nich udział od kilku do kilkunastu państw uczestniczących oraz kilka państw mających status obserwatora.

Projekty dotyczące zwiększania możliwości udziału w misjach i operacjach UE: dowództwo medyczne, sieć centrów logistycznych, centrum kompetencyjne dla misji szkoleniowych, centrum certyfikacji szkoleń dla wojsk lądowych, system dowodzenia strategicznego dla misji i operacji UE, centrum operacyjne reagowania kryzysowego czy też zwiększanie wojskowej mobilności. Projekty dotyczące rozwijania zdolności wojskowych: bezpieczna komunikacja radiowa, morskie (pół)autonomiczne systemy przeciwminowe, systemy rozpoznania obszarów morskich oraz rozpoznania i ochrony portów, platforma wymiany informacji i zespoły reagowania na zagrożenia cybernetyczne, wspólna platforma dla wozów opancerzonych różnego typu, wsparcie ogniowe. Do tych projektów mogą po kilku miesiącach zostać dołączone kolejne.

<sup>15</sup> Sekretariat PESCO będzie sformowany we współpracy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS), Sztabu Wojskowego UE (EUMS) i Europejskiej Agencji Obrony (EDA) oraz zastępcy sekretarza generalnego ds. WPBiO oraz reagowania kryzysowego.

## ANEKS 2. PIERWSZE SIEDMIANAŚCIE PROJEKTÓW PESCO<sup>16</sup>

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy	Obserwatorzy	Opis
<b>1. Europejskie dowództwo medyczne</b> (European Medical Command, EMC)	Niemcy	Włochy, Holandia, Hiszpania, Rumunia, Szwecja, Słowacja	Bułgaria, Czechy, Francja, Litwa, Luksemburg	Koordinacja rozwoju zdolności medycznych w Europie, harmonizacja standardów, poprawa dowodzenia i wsparcie medyczne misji i operacji UE w zakresie kadrowym i materiałowym.
<b>2. Europejska bezpieczna komunikacja radiowa</b> (European Secure Software defined Radio, ESSOR)	Francja	Belgia, Finlandia, Holandia, Niemcy, Polska, Włochy	Estonia, Hiszpania	Rozwój wspólnych technologii dla komunikacji wojskowej w celu zwiększenia interoperacyjności sił zbrojnych państw UE, niezależnie od wykorzystywanych platform radiowych.
<b>3. Sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji</b> (Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations)	Niemcy	Belgia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Włochy, Holandia, Portugalia, Słowenia, Słowacja	Francja	Połączenie i poprawa istniejącej logistycznej infrastruktury, procedur i standardów, planowania dla poprawy strategicznego logistycznego wsparcia misji i operacji UE.

<sup>16</sup> Declaration on PESCO projects by member states participating in PESCO, 11.12.2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>, T. Wiegold, Vollzugsmeldung: PESCO, mehr Zusammenarbeit in der Verteidigung, in Kraft (Update), *Augengeradeaus*, 11.12.2017, <http://augengeradeaus.net/2017/12/vollzugsmeldung-pesco-mehr-zusammenarbeit-in-der-verteidigung-in-kraft/>

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy	Obserwatorzy	Opis
<b>4. Mobilność wojskowa</b> (Military Mobility)	Holandia, Niemcy	Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Chorwacja, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowenia, Słowacja	Francja	Wsparcie państw członkowskich w uproszczeniu i standaryzacji procedur dotyczących ponadgranicznego transportu wojskowego.
<b>5. Centrum kompetencyjne dla misji szkoleniowych UE</b> (European Union Training Mission Competence Centre, EU TMCC)	Niemcy, Włochy, Hiszpania	Austria, Belgia, Cypr, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Rumunia, Szwecja	Czechy, Słowenia	Poprawa dostępności, interoperacyjności, umiejętności i profesjonalizmu personelu szkoleniowego państw członkowskich wysyłanego na misje szkoleniowe UE.
<b>6. Europejskie centrum certyfikacji szkoleń dla wojsk lądowych państw UE</b> (European Training Certification Centre for European Armies)	Włochy	Grecja, Portugalia	Hiszpania	Standaryzacja procedur w wojskach lądowych oraz ćwiczenia sztabowe do poziomu dywizji z zakresu dowodzenia wojsk lądowych, sił połączonych i współpracy z innymi instytucjami w scenariuszach pomocy międzynarodowej, wsparcia stabilizacji i budowy zdolności.

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy	Obserwatorzy	Opis
<b>7. Energy Operational Function (EOF)</b>	Francja	Belgia, Hiszpania, Włochy	Cypr, Niemcy, Irlandia, Holandia, Portugalia	Rozwijanie nowych systemów dostarczania energii dla baz wojskowych i wyposażenia żołnierzy na operacjach międzynarodowych.
<b>8. Deployable Military Disaster Relief Capability Package</b>	Włochy	Austria, Grecja, Estonia, Chorwacja, Irlandia, Portugalia	Bułgaria	Utworzenie centrum szkoleniowego UE w zakresie pomocy w sytuacjach kryzysowych (m.in. katastrofy naturalne, awarie techniczne, pandemie) oraz mobilnego dowództwa do wykorzystania w takich sytuacjach w UE lub poza UE.
<b>9. Morskie (pół)autonomiczne systemy przeciwminowe (Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures, MAS MCM)</b>	Belgia	Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Rumunia	Estonia, Hiszpania, Francja	Dostarczenie półautonomicznych technologii pod- i nawodnych oraz powietrznych zwalczania min morskich. Projekt ma na celu ochronę okrętów, portów i instalacji morskich.
<b>10. Rozpoznanie i ochrona portów i obszarów morskich (Harbour &amp; Maritime Surveillance and Protection, HARMSPRO)</b>	Włochy	Grecja, Irlandia, Portugalia	Belgia, Holandia	Dostarczenie zintegrowanego mobilnego systemu składającego się z software, morskich sensorów i platform pod- i nawodnych oraz powietrznych oraz komponentu dowodzenia do nadzoru i ochrony obszarów morskich (portów, wód przybrzeżnych, morskich szlaków komunikacyjnych).



Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy	Obserwatorzy	Opis
<b>11. Poprawa rozpoznania morskigo</b> (Upgrade of Maritime Surveillance)	Grecja	Bułgaria, Cypr, Hiszpania, Chorwacja, Irlandia, Włochy	Portugalia	Zintegrowanie naziemnych, morskich i powietrznych systemów rozpoznania i przekazywanie informacji państwu członkowskim w czasie rzeczywistym. Celem jest poprawa rozpoznania morskiego i świadomości sytuacji w zakresie wyzwań i zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, katastrof naturalnych, bezpieczeństwa wojskowego.
<b>12. Platforma wymiany informacji o zagrożeniach cybernetycznych i incydentach w sieci</b> (Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform)	Grecja	Austria, Cypr, Hiszpania, Węgry, Irlandia, Włochy, Portugalia	Belgia, Niemcy, Estonia, Finlandia, Litwa, Słowenia	Wymiana danych wywiadowczych o zagrożeniach cybernetycznych oraz rozwój instrumentów aktywnej obrony przed takimi zagrożeniami.
<b>13. Zespoły szybkiego reagowania cybernetycznego i wzajemnej pomocy w zakresie cyberbezpieczeństwa</b> (Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security)	Litwa	Hiszpania, Finlandia, Chorwacja, Holandia	Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Słowenia	Integracja ekspertów państw członkowskich w zakresie cyberobrony poprzez wzajemną pomoc zespołów szybkiego reagowania cybernetycznego, które mogą również wspierać instytucje UE oraz misje WPBiO.

Projekt	Państwo ramowe	Uczestnicy	Obserwatorzy	Opis
<b>14. System dowodzenia strategicznego dla misji i operacji UE</b> (Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations)	Hiszpania	Niemcy, Włochy, Portugalia	Luksemburg	Stworzenie systemów wymiany informacji (danych wywiadowczych, rozpoznania, logistyki) i wsparcia podejmowania decyzji na poziomie strategicznym przez dowódców misji i operacji UE.
<b>15. Opancerzony wóz bojowy piechoty / pływający transporter opancerzony / lekki wóz opancerzony</b> Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle	Włochy	Grecja	Czechy, Hiszpania, Węgry, Portugalia, Słowacja	Stworzenie prototypu wspólnej platformy dla wozów opancerzonych różnego typu.
<b>16. Wsparcie ogniowe</b> (Indirect Fire Support, EuroArtillery)	Słowacja	Włochy	Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Węgry, Portugalia, Słowenia	Stworzenie mobilnej platformy artyleryjskiej z precyzyjną amunicją i systemem kierowania ogniem poprawiającym koordynację działań i interoperacyjność w operacjach wielonarodowych.
<b>17. Centrum operacyjne reagowania kryzysowego</b> EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)	Niemcy	Francja, Włochy, Hiszpania, Cypr	Belgia, Czechy, Portugalia, Słowenia	Identyfikowanie potrzebnych zdolności i sił dla operacji reagowania kryzysowego UE.