

# Transakcje czy Autonomia

## Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski i Europy

### Spis treści

1. Europejskie pytania .....	1
1.1. Dyplomacja transakcyjna .....	1
1.2. Autonomia strategiczna .....	3
1.3. Dylematy podzielonej Europy .....	5
2. Europejskie odpowiedzi .....	6
2.1. Wspólna polityka obrony i bezpieczeństwa .....	6
2.2. Inicjatywy pozaunijne .....	8
2.3. Stanowisko Polski .....	9
3. Podsumowanie – zamiast rekomendacji .....	10

### Dr Piotr Łukasiewicz

Ekspert Global.Lab,  
pułkownik rezerwy  
Sił Zbrojnych RP, w latach  
2012–2014 ambasador  
RP w Afganistanie.

## 1. Europejskie pytania

Od rozpoczęcia prezydentury Donalda J. Trumpa debata na temat stanu stosunków transatlantyckich, prowadzona w państwach Unii Europejskiej, zdominowana jest przez dwa pojęcia: „dyplomacja transakcyjna” oraz „autonomia strategiczna”. Stały się one podstawą analizy i jednocześnie diagnozą wyzwań w obszarze polityki bezpieczeństwa w Europie. Celem niniejszej publikacji jest przybliżenie dylematów strategicznych, z którymi mierzy się Europa, a także refleksja nad miejscem Polski w nowej układance strategicznej.

### 1.1. Dyplomacja transakcyjna

Proweniencja pierwszego sformułowania jest oczywista. Donald Trump, jeszcze jako kandydat w wyborach w 2016 roku postrzegał relacje międzynarodowe, zwłaszcza transatlantyckie, poprzez analizę kosztów i efektów. Kwestionował potrzebę utrzymania przez USA członkostwa w NATO lub utrzymywania amerykańskiej obecności wojskowej we wschodniej Azji, dowodząc, że korzyści z tej obecności państwa nie odpłacają się USA należycie. Dowodził, że koszty finansowe ponoszone na przykład na bazy amerykańskie w Niemczech mogą być z powodzeniem wykorzystane do poprawy jakości życia w Stanach Zjednoczonych. Według słów samego prezydenta: „wszystkie narody świata wykorzystują Stany Zjednoczone i nowa polityka zagraniczna powinna zostać drastycznie zmieniona”<sup>1</sup>. Choć oczywiście nie jest to postulat nowy, to jak żaden

amerykański prezydent w przeszłości, Trump postawił europejskie państwa sojusznicze USA przed dylematem zwiększenia nakładów na zbrojenia. Zapowiedzi z kampanii wyborczej stały się sednem nowych relacji budowanych przez „dyplomację transakcyjną” po wygranych przez Donalda Trumpa wyborach.

W Europie zdiagnozowano ten zwrot już na samym początku prezydentury Trumpa, postrzegając jego politykę zagraniczną jako odejście od zasad „dyplomacji transformacyjnej” ery prezydentów Busha i Obamy na rzecz „dyplomacji transakcyjnej”.

„Dyplomacja transakcyjna” w relacjach z państwami europejskimi NATO objawiła się w postaci wezwania sformułowanego wprost w maju 2017 roku na szczycie w Brukseli: „członkowie NATO muszą ponosić wyższe koszty utrzymania bezpieczeństwa”. W lipcu tego samego roku prezydent Trump w Warszawie powtórzył: „Dla swojej własnej ochrony – wszyscy to wiecie, musicie to wiedzieć – Europa musi robić więcej, [...] inwestować pieniądze w bezpieczeństwo”.

Mimo tych ostrzeżeń, warto podkreślić, że „dyplomacja transakcyjna” w relacjach z państwami NATO nie objawiła się jeszcze w żaden znaczący sposób. Donald Trump nie zdecydował się na konkretne posunięcia jak wycofanie wojsk, likwidacja baz amerykańskich w Europie lub zerwanie któregoś z porozumień wojskowych łączących USA z państwami europejskimi. Obawy przed takim sposobem uprawiania polityki przez amerykańskiego prezydenta biorą się raczej z doświadczeń pozanatowskich: wycofania wojsk z Syrii, zapowiedzi wycofania wojsk amerykańskich z Afganistanu, czy zastanawiającej zbieżności niektórych poglądów Donalda Trumpa na stosunki międzynarodowe z poglądami Władimira Putina.

Jaskrawym przejawem złamania sojuszu i swoście pojętej „transakcyjności” była decyzja prezydenta Trumpa o opuszczeniu w Syrii sojuszników kurdyjskich jesienią 2019 roku. Zachowanie amerykańskiego przywódcy zostało ocenione jako przeczące idei solidarności i wzajemnego zaufania i przeniesione na płaszczyznę transatlantycką: „Unia Europejska korzystała przez wiele lat z ochrony amerykańskiej polityki bezpieczeństwa. Dzisiaj ta ochrona nie jest już pewna”<sup>2</sup>. W przypadku kurdyjskim nie do przecenienia jest także mechanizm działania amerykańskiej administracji. Prezydent Trump podjął decyzję o wycofaniu wojsk z Syrii nagle, wbrew analizom swoich doradców i przestrogom o stworzeniu polityczno-wojskowej próżni, jaką spowoduje jego działanie. Wbrew zasadzie lojalności nie uprzedzono sojuszników, przede wszystkim współpracujących z Amerykanami w Syrii żołnierzy brytyjskich. Wycofanie wojsk z Syrii odbyło się również wbrew sygnalizowanej i realizowanej od dawna amerykańskiej strategii bliskowschodniej, zakładającej obecność oraz zdolność do militarnego oddziaływania w regionie.

Innym przykładem nieprzewidywalnych posunięć Trumpa wobec sojuszników jest wstrzymanie środków na amerykańską obecność wojskową we wschodniej Europie w wysokości ok. 130 milionów dolarów<sup>3</sup>. Choć suma ta nie jest znacząca, może wzmocnić podejrzenia o nietrwałość amerykańskiego zobowiązania

2 <https://www.waz.de/politik/ischinger-sieht-bei-bundeswehr-krassen-nachholbedarf-id216401547.html>

3 <https://www.justsecurity.org/66084/trump-cuts-muscle-from-european-defense-to-fund-border-wall>

sojuszniczego, zwłaszcza, że argumentem za wstrzymaniem środków była budowa muru przeciwko imigrantom na południowej granicy USA.

Niektóre państwa europejskie, zwłaszcza ze wschodniej części kontynentu z Polską na czele, zareagowały na nowe, transakcyjne relacje z USA nie tylko z obawą, ale również z zainteresowaniem. Ze względów historycznych oraz z powodu bliskości z Rosją stawiają zagrożenia militarne wyżej od innych współczesnych wyzwań. Dlatego uznały, że nowe, transakcyjne relacje stwarzają okazję do zwiększenia swojego bezpieczeństwa nie tylko w ramach NATO, do którego amerykańska administracja zdaje się nabierać sceptycznego stosunku, ale zwłaszcza w relacjach bilateralnych z samym Waszyngtonem.

Ułożenie się z Waszyngtonem zgodnie z nowym rodzajem relacji Stanów Zjednoczonych z sojusznikami ma jednak swoje ograniczenia. Przede wszystkim jest kosztowne dla słabszych partnerów, zarówno pod względem finansowym, jak i politycznym. Najważniejszym ich aspektem jest jednak to, że dyplomacja transakcyjna w wykonaniu USA z państwami europejskimi nie została jeszcze poddana żadnemu testowi. Za wyjątkowe szczęście można poczytać to, że Federacja Rosyjska nie stworzyła dotąd w Europie Środkowej sytuacji, która sprawdziłaby determinację obecnej amerykańskiej administracji do kontynuacji gwarancji bezpieczeństwa.

## 1.2. Autonomia strategiczna

Odwrotną reakcją niż podporządkowanie się forsowanej przez Donalda Trumpa „dyplomacji transakcyjnej” oraz wiszącego w powietrzu strategicznego odwrotu USA z Europy można zaobserwować w wielu stolicach zachodniej części kontynentu europejskiego. Jest nią poszukiwanie „strategicznej autonomii” rozumianej jako zdolność do kształtowania własnej, wspólnej europejskiej polityki zagranicznej, obronnej lub bezpieczeństwa bez udziału lub wsparcia Stanu Zjednoczonych.

Konieczność poszukiwania autonomii tego typu zdiagnozowała Angela Merkel w maju 2017 roku, kiedy zauważyła, że „czasy, w których całkowicie zależeliśmy od innych, skończyły się. My, Europejczycy, musimy wziąć nasz los we własne ręce”. Domniemywać można, że kanclerz Niemiec chodziło przede wszystkim o autonomię europejską w dziedzinie obronności, ponieważ w innych sprawach jak choćby handlowych Europa radzi sobie stosunkowo dobrze bez zewnętrznych patronów. Podobnie strategiczną autonomię rozumiał również prezydent Francji Emmanuel Macron, argumentując, że potrzebna jest „prawdziwa armia europejska” oraz, że w dziedzinie cyber-bezpieczeństwa Europa musi tworzyć zdolności do ochrony przed atakami z Rosji, Chin oraz... Stanów Zjednoczonych<sup>4</sup>.

Potrzebę zwiększenia samodzielności i aktywności europejskiej w sprawach obrony i bezpieczeństwa podniosła opublikowana w czerwcu 2016 roku – a więc jeszcze przed wyborem Trumpa – „Strategia Globalna Unii Europejskiej” (EUGS). Zapisano w niej, że Europejczycy muszą być „gotowi i zdolni do odparcia, odpowiadzi i ochrony przeciwko zagrożeniom zewnętrznym”. Ponadto EUGS wskazuje wprost ma konieczność zbudowania autonomii jako „ważnej dla europejskiej

zdolności do kształtowania pokoju i przeciwdziałania zagrożeniom zarówno wewnątrz, jak i poza granicami”<sup>5</sup>. Dokument strategiczny wskazuje, że wzajemne wsparcie i solidarność muszą być okazywane zwłaszcza w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu, zagrożeń hybrydowych, zagrożeń cybernetycznych i na polu polityki energetycznej, a więc kwestiach istotnych dla państw takich jak Polska. Zagrożenia hybrydowe były główną cechą konfliktu pomiędzy Federacją Rosyjską i Ukrainą, w czasie i po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję.

Argumenty za tworzeniem strategicznej autonomii obronnej w Europie są ugruntowane przez postawę prezydenta Stanów Zjednoczonych, który prezentuje niechęć do kultywowania stałych sojuszy oraz opierania się na wspólnocie wartości, jaka scalała świat zachodni w ostatnich dekadach. Przy takim amerykańskim prezydencie zwolennicy strategicznej autonomii wskazują, że nawet mimo aktualnych ograniczeń państw europejskich, postawa „America First” oraz związana z nią niepewność zmuszają Europę do działania.

Paradoksalnie, postulowana europejska autonomia byłaby również odpowiedzią na wezwania prezydenta Trumpa, aby państwa europejskie łożyły więcej na obronę i zajmowały bardziej aktywne postawy. Rozwój zdolności wojskowych, czy realizacja wizji utworzenia europejskiej armii wraz z jej potrzebami logistycznymi, infrastrukturalnymi i operacyjnymi musiałaby bowiem znaleźć stosowne odzwierciedlenie w budżetach państw członkowskich.

Wcielenie w życie strategicznej autonomii byłoby również konsekwencją rozdzielenia między Europą a Stanami Zjednoczonymi w kwestii identyfikacji zagrożeń i skupienia wysiłków militarnych w różnych geograficznie częściach świata. Przykładowo, o ile USA zainteresowane są wzrastającą rywalizacją z Chinami i Rosją na Bliskim i Dalekim Wschodzie, to większość państw Unii Europejskiej lokuje zagrożenia w bliskiej zagranicy – w północnej Afryce lub Rosji. W takim ujęciu Stanów Zjednoczonych i Europy nie łączą już wspólne interesy i wspólni przeciwnicy, co oznacza, że Europa musi poszukiwać własnej siły w rywalizacji ze światowymi mocarstwami<sup>6</sup>.

Argumenty przeciwko budowaniu lub powiększaniu autonomii europejskiej w dziedzinie obrony dotyczą kwestii zasadniczej: możliwości podważenia wyjątkowej pozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego dla relacji transatlantyckich. Jednak nie tylko z tego powodu europejska autonomia strategiczna bywa określana jako „fantazja”, „niebezpieczna mrzonka” lub przedsięwzięcie skazane na niepowodzenie.

Kluczową przeszkodą na drodze realizacji tej ambitnej wizji może być fakt, że za jej fasadą w rzeczywistości kryją się partykularne interesy części państw europejskich od dawna usiłujących wzmocnić swoją pozycję kosztem USA.

Do tego, nie sposób nie zauważyć, że zasadniczą przeszkodą w uzyskaniu przez państwa europejskie strategicznej autonomii jest brak uznawanego, powszechnie akceptowanego i niepodważalnego ośrodka przywództwa politycznego,

5 EU Global Strategy, s. 19

6 <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/#hd-d14204e888>

za którym szłaby siła zbrojnego potencjału. Aby móc zgodnie z definicją Carla von Clausewitza kontynuować politykę innymi środkami (wojskowymi), należy wpiąć tę politykę posiadać. W konsekwencji brakuje także centralnego dowództwa europejskiego, choćby na wzór istniejących struktur dowodzenia NATO. Bez przezwyciężenia tego politycznego impasu w nadchodzących latach plany uzyskania przez Europę strategicznej autonomii pozostaną mrzonkami.

Kolejnym wyzwaniem na drodze ku strategicznej autonomii i sformułowanie wspólnej agendy wojskowej jest pogodzenie odmiennych kultur strategicznych i percepcji zagrożeń. Nie ma bowiem wątpliwości, że różne państwa europejskie inaczej definiują kierunki z jakich może nadejść zagrożenie. Kwestionowaną jest wręcz wspólna, europejska percepcja zagrożeń cywilizacyjnych. Dla państw leżących na zachodzie kontynentu zagrożenia dla bezpieczeństwa wynikają z działalności terrorystycznej ugrupowań rodzimych lub w jakiś sposób powiązanych z obszarem niestabilności rozciągającym się od Algierii do Afganistanu. Państwa zachodnie uważają również, że wyzwaniem dla kontynentu jest katastrofa klimatyczna, kwestie społeczno-ekonomiczne czy też technologiczne. Z kolei państwa leżące we wschodniej lub północnej części Europy zagrożenia upatrują raczej w możliwości agresji militarnej ze wschodu lub w „agresji energetycznej”. Ta fundamentalna niezgoda co do samej definicji zagrożenia przekłada się na niezgodę w projektowaniu europejskiej autonomii.

Ostatnią i być może największą przeszkodą w osiągnięciu przez Europę strategicznej autonomii oraz jej wcielenia w rzeczywistość w postaci „europejskiej armii” jest kalkulacja kosztów takiego przedsięwzięcia oraz unaocznienie ograniczeń w dziedzinie logistyki i wyposażenia, zdolności bojowych, stanu sprzętu oraz infrastruktury obronnej. Oceny zdolności wskazują, że stan europejskich sił zbrojnych nie spełnia finansowego kryterium samodzielnego działania<sup>7</sup>. Symulacja konfliktu zbrojnego w Europie bez udziału USA pokazuje, że państwa europejskie musiałyby nadrobić braki rzędu 100 miliardów USD, aby utrzymać same morskie linie komunikacyjne. Podobna symulacja dotycząca ataku lądowego na państwa flanki wschodniej pokazuje, że państwa europejskie musiałyby zlikwidować wcześniej deficyt rzędu 350 miliardów USD (sic!). Te astronomiczne sumy aż nadto wyraźnie pokazują, jakie koszty musieliby ponieść Europejczycy chcąc uzyskać samodzielność strategiczną. Tymczasem trudno wskazać państwa chętne do tak radykalnego zwiększenia finansowania sił zbrojnych, a co za tym idzie wzmocnienia ich potencjału ludzkiego i materialnego. W sytuacji, w której tylko osiem państw europejskich stara się utrzymywać wydatki zbrojeniowe zgodnie z natowskimi ustaleniami na poziomie minimum 2% PKB, może się wydawać, że strategiczna autonomia polegałaby raczej na poszukiwaniu pokojowo nastawionych sąsiadów Europy lub wyobrażaniu sobie, że takowi istnieją.

### 1.3. Dylematy podzielonej Europy

Znalezienie równowagi między obecnie uprawianą przez USA dyplomacją transakcyjną a proponowaną przez część liderów europejskich strategiczną autonomią sprowadza się do próby odpowiedzi na pytanie, czy USA pozostaną

<sup>7</sup> Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members Douglas Barrie, Ben Barry, Dr Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs, Dr Bastian Giegerich April 2019

gwarantem stabilności w Europie. Na to pytanie część państw zachodniej Europy odpowiada ze sceptycyzmem, a państwa leżące na wschodzie kontynentu podtrzymują przekonanie o bezalternatywności pozycji USA. Odpowiedź na to pytanie przywołuje podział na państwa „starej Unii” i państwa „nowej Unii”. Wiele aspektów tego podziału ma wręcz charakter cywilizacyjny. Pytanie to można rozszerzyć na wiele mniejszych kwestii, wymienionych wyżej, ale sednem problemu jest amerykańskie przywództwo i jego przyszłość w skali globalnej oraz na odcinku europejskim.

Aktualna dyskusja o „europejskiej armii” jest w dużej mierze wypadkową toksycznej postawy obecnej administracji amerykańskiej wobec sojuszników oraz nieumiejętności dostosowania się sojuszników europejskich do wyzwań w dziedzinie obronności. Kolejnym etapem tej dyskusji będzie wynik wyborów w USA w 2020 roku. Druga kadencja Donalda Trumpa niechybnie przyczyni się do zwiększenia wysiłków w kierunku osiągnięcia autonomii, a co za tym idzie, pogłębi zarysowany powyżej podział Europy.

Jego przegrana nie oznacza jednak automatycznego powrotu do ustabilizowanego partnerstwa transatlantyckiego, ponieważ spora część deficytów partnerskich leży po stronie państw europejskich. Niskie wydatki zbrojeniowe, poszukiwanie partnerstwa z Rosją przez część stolic, niejednoznaczna postawa wobec wyzwań, jakie stawiają wzmocnione Chiny, a także podziały społeczno-polityczne nie dotyczące bezpośrednio kwestii obronności wskazują, że także nowej administracji amerykańskiej trudno będzie znaleźć po drugiej stronie Atlantyku partnerów z jednorodną agendą polityczno-obronną.

## 2. Europejskie odpowiedzi

Na tle tych wyzwań warto uporządkować wysiłki intelektualne i organizacyjne, które w ostatnich podjęła Unia Europejska i jej członkowie, aby zwiększyć swój potencjał obronny i samodzielność w kwestiach realizacji polityki zewnętrznej i obronnej.

### 2.1. Wspólna polityka obrony i bezpieczeństwa

Obecnie wdrażane są trzy równoległe inicjatywy w dziedzinie obronności, za sprawą których Unia Europejska usiłuje odpowiedzieć na wyzwania związane z zachodzącą zmianą modelu współpracy transatlantyckiej i potrzebą budowy „europejskiej siły”. Są to implementacja wspomnianej już Strategii Globalnej UE, inicjatywy przewidziane w Planie Działania ws. Obronności Europejskiej (European Defence Action Plan, EDAP) oraz wdrożenie postanowień wspólnej deklaracji Unia Europejska – NATO z lipca 2016 roku.

EUGS przynajmniej częściowo zrywa z nadmiernym optymizmem swojej poprzedniczki, Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESS), będącej pierwszą próbą nadania polityce zagranicznej Unii Europejskiej jakiejś ramy programowej. Optymizm w tym przypadku wynikał z przekonania, że zadaniem Unii Europejskiej w jej otoczeniu będzie branie udziału w odbudowie państw: „najlepszą

ochroną naszego bezpieczeństwa będzie świat złożony z dobrze zarządzanych demokratycznych państw”. Tam gdzie ESS wykazała się optymizmem oraz kopiowaniem amerykańskich wzorów odbudowy państw w czasie interwencji w Afganistanie i Iraku, EUGS stara się przedstawiać praktyczne rozwiązania dotyczące zmiany architektury obronnej wewnątrz Unii. EUGS kładzie większy nacisk na powstanie wiarygodnych, unijnych narzędzi wojskowych „do obrony Europy, odpowiadania na zewnętrzne kryzysy i rozwoju zdolności obronnych”. EUGS ma umożliwić „europejską autonomię strategiczną”, wzajemnie uzupełniając się i wspierając NATO.

EUGS wymienia trzy strategiczne priorytety: zarządzanie kryzysowe, wzmocnienie zdolności partnerów pozaunijnych i ochrona terytorium unijnego. O ile dwa pierwsze raczej nie budzą wątpliwości, jeśli chodzi o unijne zdolności, by przytoczyć choćby misje policyjne w Afganistanie, misje na Morzu Śródziemnym (Sophia i Sea Guardian) czy reformę sektora bezpieczeństwa w Ukrainie, to kontrowersje może wzbudzać trzeci cel, całkowicie pokrywający się z zadaniami NATO. EUGS próbuje wyjaśniać tę kontrowersję poprzez kładzenie nacisku na budowę zdolności „umożliwiających” współdziałanie w ramach NATO („enablers” albo „facilitators”). Ma zachęcać państwa członkowskie do współpracy obronnej, korzystania z Europejskiego Funduszu Obronnego i wypełniania wspólnych przedsięwzięć przemysłów obronnych.

Głównym narzędziem rozwijania partnerstwa w zakresie bezpieczeństwa na płaszczyźnie unijnej jest Stała Współpraca Strukturalna (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Oparta na zgodzie wynikającej z artykułu 42 i 46 Traktatu o Unii Europejskiej PESCO proponuje listę projektów wojskowych, w których państwa wiodące i uczestniczące lub obserwujące mogą rozwijać wspólne zdolności. PESCO zakłada, że niektóre państwa członkowskie będą chciały rozwijać pewne zdolności szybciej od innych i stąd propozycja elastycznej struktury całego programu.

PESCO od 2018 roku uosabia unijny wysiłek obronny. Pierwsze oceny jego znaczenia są wstrzemięźliwe i wskazują, że programy wciąż nie obejmują kluczowych zdolności obronnych, które mogłyby stać się zaczątkiem pogłębionej współpracy operacyjnej państw europejskich<sup>8</sup>. Zarazem praktyka wdrażania PESCO wskazuje, że odnosi on sukcesy przede wszystkim w obszarach istniejących wcześniej programów współpracy obronnej.

Komponentem wsparcia finansowego dla europejskiej polityki obronnej jest Europejski Fundusz Obronny (EDF), utworzony w 2017 roku i wsparty na dwóch filarach: badawczym i rozwojowym. Po dość ograniczonym starcie w latach 2018-20, fundusz ma rozwinąć się do poziomu 13 miliardów euro w perspektywie budżetowej 2021-2027. Postrzegany jest jako ważny instrument wspierania przemysłu obronnego, również w państwach członkowskich o mniejszym potencjale przemysłowym. Przeznaczenie 13 miliardów euro w przyszłej perspektywie budżetowej jest znaczące, choć suma ta jest zdecydowanie za niska, jeśli planowane jest bardziej skomplikowane wspólne przedsięwzięcia obronne, np. projekt lotniczy lub śmigłowcowy.



Finansowanie przedsięwzięć militarnych Unii Europejskiej z tytułu WPBiO nie może odbywać się w ramach budżetu unijnego. Z tego powodu państwa członkowskie stworzyły tzw. Mechanizm Athena, pozwalający na pozabudżetowe wpłaty, przeznaczone na częściowe finansowanie takich przedsięwzięć jak misje szkoleniowe w Mali, w Somalii i Republice Środkowoafrykańskiej, a także misji antypirackiej Atalanta.

Drugim filarem finansowania misji zagranicznych jest African Peace Facility, pozwalający na wykorzystanie części European Development Fund (poza budżetem UE) na dofinansowanie operacji wojskowych Unii Afrykańskiej w Sudanie, Somalii i innych.

W grudniu 2017 roku Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini zaproponowała reformę części systemu finansowania europejskich zdolności wojskowych poprzez stworzenie European Peace Facility (EPF), który ma być ujednoczonym mechanizmem finansowania kosztów wspólnych europejskich operacji wojskowych w ramach WPBiO (obecnie finansowanych przez Mechanizm Athena). Ma on również służyć udzieleniu wsparcia partnerskim inicjatywom militarnym w rejonach europejskiego zainteresowania. W tym przypadku EPF wspierałby program African Peace Facility dotyczący operacji Unii Afrykańskiej.

Budżet EPF wynosić ma około 10 miliardów euro w latach 2021-27 (trzykrotne zwiększenie w stosunku do obecnej perspektywy). Zmienia on model zarządzania europejskimi funduszami obronnymi. W EPF państwa członkowskie najpierw będą wpłacać składki, a następnie prowadzić dyskusje nad unijnymi operacjami wojskowymi. Przyjęcie propozycji oznaczałoby, że Polska będzie musiała wpłacać kilkakrotnie wyższe składki (szacunkowo około 70 mln euro w przyszłej perspektywie budżetowej, przy 8 mln euro wpłacanych przez Polskę w obecnej perspektywie budżetowej).

## 2.2. Inicjatywy pozaunijne

Poza unijnymi inicjatywami oraz przedsięwzięciami obronnymi w Europie zaistniały również dwa równoległe przedsięwzięcia, bazujące na założeniu potrzeby większej autonomii strategicznej: Europejska Inicjatywa Interwencyjna (E2I) oraz Połączone Siły Ekspedycyjne (JEF). Są one wynikiem namysłu dwóch państw, odpowiednio Francji i Wielkiej Brytanii i wynikają ze specyficznych uwarunkowań ich pozycji w obronności europejskiej.

Inicjatywa francuska została sformułowana przez prezydenta Macrona w 2017 roku. Była ona motywowana przebiegiem operacji w Mali i potrzebą usprawnienia przepływu informacji i koordynacji działań między sojusznikami w podobnych przedsięwzięciach wojskowych, rozczarowaniem władz francuskich rozwojem PESCO (zwłaszcza jego inkluzywnością, która w opinii Paryża wykluzała sprawność) oraz poszukiwaniem przez Francję partnerów do prowadzenia szybszych i sprawniejszych operacji w regionie zainteresowania.

U podstaw E2I leży francuska wizja budowy europejskich sił zbrojnych oraz postulat budowania samodzielnej kultury organizacyjnej, odmiennej od istniejącej



w dotychczasowych sojuszach. Najdobitniejszy wyraz temu przekonaniu Emmanuel Macron dał w listopadzie 2019 roku, kiedy w wywiadzie dla *The Economist* stwierdził, że jesteśmy świadkami „śmierci mózgu” NATO (ang. „brain death of NATO”), przypominając, że to E2I jest odpowiedzią na powiększający się rozdźwięk transatlantycki. Do inicjatywy francuskiej dołączyło w sumie 14 państw europejskich, w tym Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania, ale także Rumunia. Z podpisanego przez ministrów obrony listu intencyjnego, wynika, że celem inicjatywy jest rozwój planowania strategicznego, wymiana informacji wywiadowczych, planowanie scenariuszy obronnych oraz wsparcie dla wspólnych operacji.

Charakter E2I jest nieco mglisty, jeśli chodzi o format współpracy oraz wydzielone na jej użytek jednostki, co potęguje opinię (lub podejrzenie), że inicjatywa służyć ma wyłącznie francuskim interesom zamorskim (południowa granica UE) lub emancypacji względem NATO. Włączenie do niej Estonii czy Finlandii, wraz z ich strategicznym zainteresowaniem wschodnią flanką europejską, nieco rozwiewa te obawy. Poza rozbieżnościami na tle kierunków pochodzenia zagrożeń inicjatywa wymaga doprecyzowania procesu podejmowania decyzji o użyciu sił.

Drugą inicjatywą poza dotychczasowymi sojuszami jest przeprowadzona przez Wielką Brytanię struktura pod nazwą Joint Expeditionary Force (JEF). Północnoeuropejski skład tej inicjatywy wskazuje na terytorialne wyzwania (Morze Północne i Bałtyk) oraz reagowanie na zagrożenie rosyjskie na tych terytoriach. W odróżnieniu od inicjatywy francuskiej, JEF czerpie wzorce z natowskiej koncepcji Państw Ramowych, w której niektóre z silniejszych państw zapewniają kluczowe zdolności grupie.

JEF posiada wydzielone i połączone stanowisko dowodzenia w Northwood i szczyli się tym, że już od czerwca 2018 roku posiada zdolności operacyjne do rozmieszczenia sił. Nacisk położony jest obecnie na komponent morski. W lecie 2019 roku odbyły się pierwsze ćwiczenia na morzu pod egidą JEF – Baltic Protector. W październiku 2019 roku przeprowadzono ćwiczenia Griffin Strike u wybrzeży szkockich z udziałem Wielkiej Brytanii i Francji, jako część natowskiego ćwiczenia Joint Warrior. Inicjatywa brytyjska pod względem wcielenia w życie jest więc bardziej zaawansowana od francuskiej.

JEF nabiera znaczenia w czasie przedłużającego się Brexitu i używany jest do podkreślenia, że Wielka Brytania utrzymuje swoje zdolności wojskowe na znaczącym poziomie w Europie, nawet pomimo okresowych trudności politycznych. Ze względu na swoją kompozycję narodową oraz zainteresowania geograficzne przywraca znaczenie militarne północnym akwenom Europy. Jest również wyrazem brytyjskiej postawy politycznej, motywowanej sprzeciwem wobec działań Federacji Rosyjskiej: zamachami terrorystycznymi na obywateli brytyjskich, prowokacjami powietrznymi i morskimi sił rosyjskich.

### **2.3. Stanowisko Polski**

Polskie priorytety obronne ukształtowane są przede wszystkim wokół postrzeganego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza po nielegalnym zajęciu Krymu i podważeniu nienaruszalności granic państw europejskich

w 2014 roku. Polska upatruje szansy na kontrowanie tego zagrożenia przede wszystkim poprzez członkostwo w NATO, a zwłaszcza poprzez pielęgnowanie sojuszu polsko-amerykańskiego.

Polska w ograniczony sposób uczestniczy w inicjatywach wynikających z Globalnej Strategii UE. Angażuje się w wybrane programy rozwoju zdolności obronnych PESCO, biorąc udział w 18 z 47 projektów (w 7 jest uczestnikiem, a w 11 jest obserwatorem). Kluczowymi projektami w ramach PESCO z punktu widzenia Polski są: logistyka, rozwój zdolności przerzutu wojsk, zdolności rozpoznania i kierowania polem walki, a także cyber-obrona i rozwój zdolności kosmicznych. Warszawa zamierza również włączyć się lub zaproponować inne programy PESCO, zwłaszcza dotyczące wsparcia medycznego sił specjalnych<sup>9</sup> oraz programu symulacji wojskowych.

Władze polskie stoją na stanowisku, że funkcjonujący dotychczas model finansowania kosztów wspólnych europejskich operacji wojskowych (Mechanizm Athena) powinien pozostać w dotychczasowym kształcie. Propozycja wprowadzenia European Peace Facility spotkała się z oporem przedstawicieli Polski. Domniemaną przyczyną niechęci Polski było to, że EPF wychodzi poza Mechanizm Athena w kierunku finansowania operacji w Afryce. Obawy budzi także zaprezentowany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych nowy proces decyzyjny – najpierw wpłata, a następnie decyzja polityczna – oraz wzrost składki.

Władze polskie w ogóle nie wyrażają zainteresowania, ani nawet nie sygnalizują świadomości istnienia i znaczenia inicjatyw E2I (francuskiej) lub JEF (brytyjskiej). O ile pierwszy przypadek można sklasyfikować jako obojętność usprawiedliwioną (premier Mateusz Morawiecki krytycznie odniósł się do tez głoszonych przez prezydenta Macrona<sup>10</sup>), to obojętność Polski wobec JEF jest zastanawiająca, ponieważ ta inicjatywa wydaje się wzmacniać kluczową dla Polski zdolność sojuszniczego przerzutu wojsk północnymi trasami morskimi.

Warszawa za to z dużą satysfakcją odnotowała wzmocnienie obecności wojskowej przez państwa członkowskie NATO w Europie Środkowej i przede wszystkim w Polsce. Dominującą siłą tego wzmocnienia są Stany Zjednoczone. Przyczyniło się to do utwierdzenia się władz polskich w przekonaniu o znaczeniu roli USA w polskiej obronności, czy wręcz o sojuszu strategicznym<sup>11</sup>. Przekonanie to znalazło wyraz zarówno w polskich wysiłkach obronnych (tworzenie nowych jednostek wojskowych, relokacja obecnych), ale również w rozpoczęciu wielu programów modernizacyjnych Sił Zbrojnych wyłącznie w oparciu o dostawców amerykańskich.

Na tym tle wyłania się klarowny kierunek strategiczny, który obrała Warszawa. Władze polskie przekonane są o braku alternatyw dla sojuszu z USA. Od 2015 roku obserwować można w Polsce proces odchodzenia od konstruowania obronności RP w oparciu o wiele filarów (NATO, USA, Unia Europejska, wielostronne formaty polityczne i wojskowe) na rzecz preferencji filaru amerykańskiego. Refleksja o europejskiej autonomii strategicznej oraz konsekwencjach

9 <https://forsal.pl/artykuly/1439014,ue-polska-zglasza-swoj-pierwszy-projekt-w-ramach-pesco.html>

10 <https://www.ft.com/content/a0a71b16-03a1-11ea-a984-fbbacad9e7dd>

11 <https://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/8300,Sojusz-miedzy-Polska-i-USA-nigdy-nie-byl-tak-mocny.html>

„dyplomacji transakcyjnej” praktycznie nie istnieje w sferze publicznej. Mało tego, władze polskie partycypują w transakcyjnej polityce zagranicznej USA także poprzez anegdotyczne pomysły w rodzaju budowy „Fortu Trump”.

### 3. Podsumowanie – zamiast rekomendacji

Niniejsza publikacja miała na celu zaprezentowanie aktualnych kierunków inicjatyw w obszarze bezpieczeństwa i stabilizacji Europy oraz zarysowaniu pozycji Polski wobec tych propozycji. Niezwykle trudno jednak formułować rekomendacje i zalecenia modyfikacji obranych kierunków, ponieważ na obronność Europy składa się obecnie zbyt wiele globalnych zjawisk, różnych typów przywództwa, mechanizmów podejmowania decyzji oraz kierunków działania. Budowanie hierarchicznych list rekomendacji naprawy sytuacji jest wysiłkiem pustym. Na przykład rekomendowanie dla obecnego rządu w Polsce, by podjął wysiłek zwiększenia współpracy obronnej z państwami europejskimi zderzyć się może z realiami w postaci wielopostaciowego sporu Polski z Unią Europejską na tle praworządności, wspólnej polityki migracyjnej, polityki energetycznej, klimatycznej lub surowcowej. Władze polskie od czterech lat konsekwentnie odmawiają podjęcia wysiłków integracyjnych w różnych sferach polityki unijnej.

Rekomendacje w zakresie współpracy obronnej nie mogą więc suplementować tych braków. Aby Polska mogła dokonać korekty swojej strategii w reakcji na „dyplomację transakcyjną” Waszyngtonu albo inicjatywy mające na celu uzyskanie „europejskiej autonomii obronnej” musi nastąpić wpięrow zasadnicza korekta zasad współpracy z Europą w innych dziedzinach.

Namysł nad taką korektą może również nastąpić w wyniku drastycznego pogwałcenia przez USA zasad partnerstwa z Polską, a w konsekwencji zmiany jego percepcji w Warszawie. Przykład pogorszenia współpracy obronnej USA z Ukrainą w wyniku ujawnionych działań prezydenta Trumpa i jego otoczenia oraz wstrzymania finansowej pomocy dla sił zbrojnych Ukrainy<sup>12</sup> można przełożyć również na realia współpracy polsko-amerykańskiej. Wyobrażenie sobie kryzysu polsko-rosyjskiego albo kryzysu wywołanego przez Rosję w Europie Wschodniej, a także niepewność co do reakcji nań prezydenta Trumpa jest stosunkowo proste, zważywszy na skumulowaną wiedzę na temat podatności obecnej administracji w Waszyngtonie na wpływy rosyjskie<sup>13</sup>.

W związku z tą właśnie istotną niepewnością co do utrzymania silnych więzów transatlantyckich oraz nienaruszalności gwarancji bezpieczeństwa wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego, należałoby rekomendować władzom Polski rozważanie alternatyw oraz włączenie się w różne formy europejskiego współdziałania militarnego. Jak się wydaje, w obecnych realiach polskich, byłoby to jednak działanie jałowe.

12 [https://www.nytimes.com/2019/09/26/us/politics/whistleblower-declassified-report.html?action=click&module=STYLN\\_trump\\_playbook&variant=1\\_trump\\_playbook&state=default&pgtype=Article&region=footer&context=guide](https://www.nytimes.com/2019/09/26/us/politics/whistleblower-declassified-report.html?action=click&module=STYLN_trump_playbook&variant=1_trump_playbook&state=default&pgtype=Article&region=footer&context=guide)

13 <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>



**GLOBAL.LAB**

Fundacja Global.Lab  
ul. 1-go Sierpnia 34A/27  
02-134 Warszawa  
e-mail: [biuro@globallab.org.pl](mailto:biuro@globallab.org.pl)

[f GlobalLabPL](https://www.facebook.com/GlobalLabPL) | [@GlobalLabPL](https://www.instagram.com/GlobalLabPL) | [www.globallab.org.pl](http://www.globallab.org.pl)

**Global.Lab** jest niezależnym think-and-do tankiem zajmującym się sprawami międzynarodowymi. Celem naszej działalności jest poszerzanie wiedzy na temat globalnych problemów politycznych, społecznych, ekonomicznych i ekologicznych oraz tworzenie progresywnych propozycji dla polskiej polityki zagranicznej. Szczególną wagę przywiązujemy do promowania takich rozwiązań w polityce międzynarodowej, które charakteryzują się poszanowaniem demokracji, solidarności, praw i godności każdego człowieka oraz idei zrównoważonego rozwoju. Swoją działalnością chcemy wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz poprzez formułowanie krytycznych refleksji wpływać na kierunek debaty o polityce międzynarodowej w Polsce.



Podstawą publikacji były badania jakościowe sfinansowane przez Fundację im. Friedricha Eberta. Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiedane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Opracowanie graficzne i skład: **Bartłomiej Mortas** ([behance.net/bartekmortas](https://www.behance.net/bartekmortas))



Publikacja na licencji Creative Commons,  
Uznanie publikacji na tych samych zasadach 3.0 Polska