

Andrzej Ciupiński

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny im. Jana Długosza
ORCID: 0000-0001-9813-5752
e-mail: ciupiński.andrzej@gmail.com

PAŃSTWA EUROPY ŚRODKOWEJ W STAŁEJ WSPÓŁPRACY STRUKTURALNEJ WPBIO UNII EUROPEJSKIEJ

THE CENTRAL EUROPE COUNTRIES IN A PERMANENT STRUCTURED COOPERATION PSDC EUROPEAN UNION

Zarys treści: Pod wpływem zewnętrznych zagrożeń oraz napięć w stosunkach międzynarodowych Unia Europejska podjęła środki prowadzące do wzmocnienia współpracy państw członkowskich w sferze bezpieczeństwa. Począwszy od 2016 r. Rada Europejska podjęła decyzję o aktywowaniu stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (PESCO) – 22 czerwca 2017 r. Do listopada 2019 r. przyjęto do realizacji 47 programów, prowadzących do doskonalenia europejskiego systemu bezpieczeństwa. Dla Europy Środkowej najważniejszy jest „przerzut wojsk” (*Military Mobility*). Jego celem jest niezakłócone przemieszczenie wojsk i sprzętu pomiędzy wewnętrznymi granicami UE. Dla Polski istotne znaczenie ma także projekt ESSOR, dotyczący technologii bezpiecznej łączności radiowej wspólnych, europejskich wojsk. Rozwijany jest także system ruchomych platform precyzyjnej artylerii, wzmacniający zdolności bojowe UE (*EuroArtillery*). Państwa UE budują także zdolności szybkiego przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym oraz reagowania na incydenty w cyberprzestrzeni. Kilka państw wschodniej flanki przewodzi zaproponowanym przez siebie projektom.

Słowa kluczowe: obrona, PESCO, WPBiO UE, współpraca wojskowa

Key words: CSDP, defense, military cooperation, PESCO

Region Europy Środkowej i Wschodniej stanowi obszar geostrategiczny, przez który przetoczyła się większość wojen od czasów starożytnych po współczesne, zaczynając od „wędrowki ludów”, poprzez najazd Mongołów, na dwóch wojnach światowych kończąc. Celem artykułu jest przedstawienie nowych inicjatyw w sferze bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, a głównie wdrożenie w życie

reform dotyczących stałej współpracy strukturalnej, w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (PESCO). Głównym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytanie; jak podejmowane reformy będą wpływać na politykę bezpieczeństwa Polski i innych państw tzw. „wschodniej flanki”?

Po 1945 r. w tym regionie, podobnie jak w całej Europie, miał miejsce najdłuższy w dziejach okres bez konfliktów zbrojnych. Złożyło się na to wiele przyczyn, ale za najważniejszą należy uznać pokojową integrację Europy Zachodniej, na straży której stała Organizacja Traktatu Północno Atlantyckiego. Konfrontacja dwóch supermocarstw, czyli Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz imperium sowieckiego przyczyniła się do pojednania demokratycznych państw i zapoczątkowała budowę europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa. Wydawało się, że rozpad komunistycznego imperium oraz transformacja regionu, jaka po nim nastąpiła, zapewni pokojowy rozwój na kolejne dziesięciolecia. W grudniu 2003 r. taką opinię wyrazili członkowie Unii Europejskiej oraz dziesięć państw do niej kandydujących w dokumencie pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, uznanym za pierwszą Europejską Strategię Bezpieczeństwa. Okazało się, że zarówno tytuł dokumentu, jak też prognozy w nim wyrażone są nazbyt optymistyczne¹.

W marcu 2014 r. doszło do pierwszej, od czasu zawarcia Układu Poczdamskiego, nielegalnej zmiany granic na kontynencie europejskim. Rosja, wykorzystując destabilizację wewnętrzną Ukrainy, dokonała aneksji Półwyspu Krymskiego, stanowiącego integralną i niekwestionowaną część tego państwa, uznaną także w dwustronnych układach granicznych zawartych między rządami Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Ukrainy. Członkowie NATO i Unii Europejskiej przewartościowali percepcję zagrożeń. W rezultacie walijskiego szczytu NATO uznano Rosję za agresora i w obawie przed dalszą ekspansją, zobowiązano się do zwiększenia wydatków obronnych oraz wzmocnienia wschodniej flanki sojuszu, która w rzeczywistości stanowi wschodnią granicę Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii w 2007 r. granica ta wydłużyła się do 6 tys. km. Na północy sięga Oceanu Arktycznego, na południu wielu wysp Morza Śródziemnego².

Kształtowanie europejskiej autonomii strategicznej

Neoimperialne zapędy Kremla oraz destabilizacja Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej zostały uznane za bezpośrednie zagrożenie dla stabilności Europy Zachodniej i Środkowej oraz skłoniły Unię Europejską do podjęcia działań prowadzących do wzmocnienia systemu bezpieczeństwa i wyposażenia go w wiarygodne zdolności obronne. Było to konieczne, również w związku z kryzysem wewnętrznym, rezultatem którego była decyzja Brytyjczyków, podjęta w referendum 23 czerwca 2016 r., o opuszczeniu Unii Europejskiej. Wielka Brytania, która jest największą europejską

¹ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 2003.

² M. Lesińska, T. Stępniewski, *Granice Unii Europejskiej i europejska polityka sąsiedztwa*, „Politeja” nr 2(41), 2016, s. 6.

potęgą militarną, przestała być członkiem Unii Europejskiej 7 lutego 2020 r. Dla bezpieczeństwa flanki wschodniej ma to szkodliwe konsekwencje, gdyż Londyn wpływał w Brukseli na zaostrzenie kursu wobec agresywnej Rosji, w tym także na większe zaangażowanie w sferze bezpieczeństwa najdłuższej granicy Unii Europejskiej. Dodatkowym impulsem skłaniającym do większego zainteresowania sprawami obronnymi była kampania wyborcza w USA i pierwsze decyzje czterdziestego piątego prezydenta Donalda Trumpa, który zapowiedział zamknięcie etapu gratisowych gwarancji bezpieczeństwa, jakich Amerykanie udzielali swoim sojusznikom z NATO.

Pod naciskiem zjawisk zewnętrznych oraz z obawy o utratę spójności wewnętrznej powrócono do idei, popularnej w okresie tworzenia Unii Europejskiej, a którą nazywano wówczas europejską autonomią strategiczną. Coraz więcej zwolenników zyskiwał program budowy „unii obronnej” do 2025 r., zgłoszony przez Jeana Claude’a Junckera i poparty przez Parlament Europejski. 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska zaakceptowała „Globalną Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, która przewidywała zdecydowane działania w kierunku uzupełnienia braków w zakresie zdolności obronnych oraz powołanie do życia instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań³. W wyniku dyskusji nad tym dokumentem Rada wyznaczyła trzy priorytety strategiczne: reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowanie potencjału partnerów, a także ochronę Unii Europejskiej i jej obywateli⁴.

Nie można sobie wyobrazić autonomii strategicznej bez dysponowania własnym centrum dowodzenia, instytucji w rodzaju kwatery głównej. Brytyjczycy przez wiele lat skutecznie blokowali możliwość utworzenia takiej struktury. W związku z *Brexitem* utracili możliwość wpływania na kierunki rozwoju WPBiO UE, natomiast pozostali członkowie UE zostali uwolnieni od groźby brytyjskiego *veta* w sprawach budowy niezależnych struktur obronnych. 8 czerwca 2017 r. Rada przyjęła formalną decyzję ustanawiającą Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych, w ramach Sztabu Wojskowego UE. Komórka w liczbie 25–30 pracowników została umiejscowiona w strukturach Sztabu Wojskowego UE. Polityczną kontrolę nad tą strukturą sprawuje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, składający się z ambasadorów państw członkowskich i mający siedzibę w Brukseli. Będzie ściśle współpracować ze swoją już istniejącą odpowiedniczką cywilną – Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych⁵.

Zadbane także o stronę materialną WPBiO UE Komisja Europejska przyjęła i ogłosiła europejski plan działań w sektorze obrony, który przewiduje nowe instrumenty finansowe ułatwiające rozwój zdolności i współpracę w zakresie obronności, a zarazem wspierające europejski przemysł obronny i innowacje technologiczne. Zdecydowano o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obrony, aby

³ *Wspólna wizja wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016.

⁴ *Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE*, https://ceas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en [dostęp: 5.07.2020].

⁵ *Dokument koncepcyjny: Zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO*, Bruksela 2017.

wspierać inwestycje we wspólne prace badawczo-rozwojowe w zakresie wyposażenia obronnego i technologii obronnych. Celem EDF jest zwiększenie autonomii strategicznej UE, tj. uniezależnienie od kluczowych amerykańskich zdolności wojskowych. Niektóre priorytety w tym zakresie zostały już wyróżnione: bezzałogowe statki powietrzne, tankowanie w powietrzu, komunikacja satelitarna i zdolności cybernetyczne. EDF ma się przyczynić do pozyskania tych zdolności przez państwa członkowskie. Sektor przemysłu obronnego odgrywa znaczącą rolę w europejskiej gospodarce, jego obroty wynoszą łącznie około 100 mld euro rocznie i jest znaczącym pracodawcą, zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim. Ocenia się, że w przemyśle zbrojeniowym i z nim sektorów kooperujących jest zatrudnionych 1,4 mln wysoce wykwalifikowanych pracowników⁶.

EDF składa się z dwóch pionów, które będą się wzajemnie uzupełniać, lecz różnią się pod względem struktury prawnej i finansowania: badawczy i w zakresie zdolności. „Pion badawczy” będzie służył do finansowania współpracy w dziedzinie badań naukowych w obszarze innowacyjnych technologii obronnych, jak np. elektronika, oprogramowanie szyfrujące lub robotyka. Komisja poinformowała, że w budżecie UE na 2017 r. na badania w zakresie obronności przeznaczyła 25 mln euro i przewiduje, że środki budżetowe na ten cel mogą wzrosnąć do 90 mln euro do 2020 r.

„Pion w zakresie zdolności” stanowi narzędzie finansowania, które umożliwi uczestniczącym w nim państwom członkowskim wspólny zakup pewnych aktywów, aby obniżyć koszty ich pozyskania. Ustalenia w zakresie zdolności będą dokonywane przez państwa członkowskie, które staną się właścicielami technologii i sprzętu. Na przykład państwa członkowskie mogłyby wspólnie inwestować w technologię bezzałogowych statków powietrznych (dronów) lub zakupić większą liczbę helikopterów, aby obniżyć koszty. Orientacyjnie ten pion mógłby osiągnąć wartość ok. 5 mld euro rocznie. Komisja zainicjowała badanie w celu doprecyzowania tego oszacowania. Optymistyczne były pierwsze plany wydatków obronnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2028, które oceniano na kwotę 13 mld euro⁷. Ze względu na pandemię COVID-19 kwoty te zostały znacznie zredukowane.

Aktywowanie i projekty stałej współpracy strukturalnej – PESCO

Dnia 13 listopada 2017 r. doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony UE, na którym notyfikowano „list akcesyjny” do stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – PESCO. Przedstawiciele 23 państw zapowiedziało akces, a 7 grudnia dołączyły do nich Irlandia oraz Portugalia. Od notyfikacji powstrzymały się: Dania, Irlandia, Malta i Wielka Brytania. Na podstawie decyzji Rady (UE) od 11 grudnia 2017 r. można wykorzystywać

⁶ *Komunikat Komisji Europejskiej; o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela. COM(2017)295.

⁷ *Budżet UE: wzmocnić potencjał UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności*, Strasburg, 13.06.2018.

mechanizmy stałej współpracy strukturalnej, która przewidywała początkowo realizację 17 projektów. Mają one służyć podniesieniu jakości systemu obrony Europy Zachodniej na wyższy poziom operacyjny oraz technologiczny. Przyjęto model otwartości tej polityki i dzięki temu w projekty jest zaangażowanych 25 państw członkowskich. Niektóre spośród nich angażują się w wiele projektów; najbardziej Włochy, Niemcy oraz Francja.

W gronie państw, które przystąpiły do PESCO, można wyróżnić kilka orientacji. Ton starali się nadać Francuzi, przedstawiając projekt jako przełomowe wydarzenie w dziejach integracji politycznej i wojskowej. Jednakże kiedy 22 czerwca Rada Europejska ogłosiła, iż PESCO będzie „inkluzyjne i ambitne”, to entuzjazm Paryża osłabł, gdyż te dwie cechy nawzajem się wykluczały. Było oczywiste, że tak dużej grupy państw nie można przekształcić w wymarzoną „awangardę europejskiej obrony”, co najwyżej można próbować sformować „europejską unię obronną”, zapowiedzianą przez J.C. Junckera. Jeżeli taka unia powstanie, to będzie to dyskusyjne gremium, sparaliżowane procedurami jednomyślności i targane sporami o priorytety oraz wagę zagrożeń, które każdy uczestnik określa zgodnie z narodową racją stanu. Natomiast taki luźny związek bardzo odpowiadał Berlinowi, gdyż Niemcy chętniej popierali rozwój europejskich zdolności wojskowych, niż wzmacnianie NATO, ale bez entuzjazmu podchodzili do wykorzystania tych zdolności poza Europą, na czym najbardziej zależało Francuzom⁸.

Dnia 6 marca 2018 r. odbyło się pierwsze posiedzenie 25 ministrów obrony w formule PESCO, na którym skonkretyzowano wcześniej uzgodnione projekty oraz ustalono ramowe programy ich realizacji. Zgodnie z przyjętą „mapą drogową”, będą one wdrażane w dwóch etapach (2018–2020, 2021–2025) i regularnie oceniane. Uzgodniono, iż państwa uczestniczące będą przedstawiać cykliczne plany realizacyjne (*National Implementation Plans*) w styczniu. W PESCO uczestniczą wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Są one zainteresowane wojskowymi gwarancjami bezpieczeństwa, czyli możliwością szybkiego zastosowania art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, a do tego niezbędne jest solidarne współdziałanie wszystkich sygnatariuszy, którzy jednocześnie funkcjonują w ramach Unii Europejskiej. Zainteresowanie i zaangażowanie państw Europy Środkowej było bardzo zróżnicowane; od uczestnictwa w dwóch do dwunastu projektów⁹.

Największą popularność ta forma współpracy wywołała w Rumunii, która zgłosiła akces do 12 dziedzin, a w dwóch projektach jest liderem. Są to: projekt nr 38 – Ośrodek szkoleniowy w zakresie obrony chemicznej, biologicznej, radiologicznej jądrowej oraz nr 39 – Unijna sieć ośrodków nurkowania. Do ośmiu różnych projektów przystąpiły Czechy i Węgry. Czesi przewodzą w projekcie nr 29, który dotyczy Programu zdolności i interoperacyjności w zakresie walki elektronicznej na potrzeby przyszłej współpracy w zakresie wspólnego wywiadu, obserwacji i rozpoznania.

⁸ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, 2018, s. 13.

⁹ A. Ciupiński, M. Soja, *Europejska unia bezpieczeństwa i obrony. Struktury. Wizje Perspektywy*, Warszawa 2020, s. 205–207.

Z kolei Węgry zgłosiły i objęły przywództwo w programie nr 35 – EUROSIM, czyli Zintegrowanym europejskim ośrodku szkoleń i symulacji, do którego przystąpiła także Polska. Za państwa średnio aktywne na wschodniej flance można uznać Słowację i Szwecję, uczestniczących w sześciu różnych programach. Szwecja nie przewodzi w żadnym spośród nich, natomiast Słowacja przeforsowała swój projekt nr 16 o charakterze zbrojeniowym – Pośrednie wsparcie ogniowe (europejska artyleria). Jako uczestnik przystąpiły do niego tylko Włochy, które realizują podobny program u siebie w kraju. Polska jest inicjatorem oraz liderem projektu nr 37 – Ośrodka szkoleń medycznych, w ramach wsparcia sił operacji specjalnych. Naszymi partnerami w tej dziedzinie są tylko Węgrzy, którzy odwzajemniają się za wsparcie w EUROSIM.

Pod przewodnictwem Francji sześć państw uzgodniło współpracę w zakresie doskonalenia operacyjnej łączności radiowej między jednostkami Unii Europejskiej. Celem programu ESSOR – (*European Secure Software defined Radio*) jest rozwój europejskiej technologii radia definiowanego programowo, aby osiągnąć poprawę możliwości współpracy w operacjach koalicyjnych. Program został uruchomiony w 2009 r. pod patronatem Europejskiej Agencji Obrony (EDA), sponsorowany przez rządy Finlandii, Francji, Włoch, Polski, Hiszpanii i Szwecji. Realizacja programu została przekazana przez organizację Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR). Członkami konsorcjum są *Bittium* z Finlandii, *Indra* z Hiszpanii, *Leonardo* z Włoch, *Radmor* z Polski i *Thales* z Francji. Pierwsza faza programu została pomyślnie zakończona w 2015 r. Oprócz europejskiego *waveformu* o dużej przepływności danych, w pierwszej fazie programu stworzono i zatwierdzono definicje dla europejskiej architektury radiostacji definiowanej programowo, które to zostały zainstalowane na sześciu różnych platformach europejskich. Możliwości interoperacyjne i funkcjonalności *waveformu* zostały zademonstrowane na różnych platformach krajowych w roku 2016. Demonstracje te są kontynuowane i służą pozyskiwaniu coraz większej liczby europejskich odbiorców¹⁰.

Państwa bałtyckie Estonia, Litwa oraz Łotwa miały skromniejsze ambicje, chociaż ich aktywność wzbudziła duże zainteresowanie. Dotyczy to szczególnie Litwy, której projekt został zaakceptowany już w grudniu 2017 r. w tzw. pierwszej transzy PESCO. Ataki cybernetyczne stanowią nowy obszar zagrożeń, przed którymi nie chronią granice międzypaństwowe. W opinii ministra obrony Litwy, państwo to było inicjatorem wspólnego przeciwdziałania tym atakom na obszarze całej Unii Europejskiej. Dlatego też właśnie Litwa zgłosiła jeden z siedemnastu projektów dotyczący szybkiego reagowania na ataki cybernetyczne (CRRT – *rapid response teams to help countering cyber attacks*)¹¹. Początkowo oprócz Litwy, akces do projektu zadeklarowała tylko Grecja, która tym obszarem bezpieczeństwa zajmuje się od kilkunastu lat, między innymi w ramach NATO.

Litewski projekt wywołał zainteresowanie szerszego grona państw. 25 czerwca 2018 r. list intencyjny podpisali ministrowie obrony sześciu państw: Litwy jako lidera oraz Chorwacji, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Rumunii. Cztery inne państwa

¹⁰ <http://www.radmor.com.pl/pol/Aktualnosci/ESSOR-informacja-prasowa> [dostęp: 5.07.2018].

¹¹ European Union approved Lithuania's initiative to form EU rapid cyber-incident response, https://kam.lt/en/news_1098 [dostęp: 10.01.2020].

zapowiedziały późniejszy akces. Są to: Belgia, Grecja, Niemcy i Słowenia. Wydaje się, że do grupy szybkiego reagowania cybernetycznego przystąpi jeszcze kilka innych państw, co wynika z zapowiedzi przedstawicieli Finlandii, Francji i Polski. Projekt będzie realizowany w kilku etapach. W pierwszej fazie podejmowane będą aspekty prawne, organizacyjne i techniczne funkcjonowania „europejskich grup cybernetycznych”. Następnie przewiduje się połączone ćwiczenia prowadzące do wypracowania technik wspólnego zabezpieczania „cyberobrony”.

Współpraca UE i NATO – *Military mobility*

Zaangażowanie Unii Europejskiej we wzmocnienie systemu bezpieczeństwa i obrony jest konieczne, głównie ze względu na różnice w potencjale sojuszu wobec Rosji, która wkroczyła w kolejny wyścig zbrojeń. Na szczycie NATO w Walii we wrześniu 2014 r. przywódcy Sojuszu zdecydowali o wzmocnieniu wspólnej obrony państw Traktatu. Stworzyli i zatwierdzili Plan Działań na Rzecz Gotowości Sojuszu (*Readiness Action Plan, RAP*), który dostarcza obszerny pakiet środków do użycia jako odpowiedź na zagrożenie bezpieczeństwa granic Sojuszu. Między innymi zatwierdzono utworzenie sześciu jednostek (*NATO Force Integration Units – NFIU’s*) w Polsce, Bułgarii, Rumuni, Estonii, Litwie i Łotwie. W czerwcu 2015 personel polskiego NFIU wziął udział w ćwiczeniu „Szlachetny Skok-15” (*Noble Jump-15*), 1 września 2017 r. decyzją Rady Północnoatlantyckiej jednostki NFIU zostały oficjalnie aktywowane¹². Wówczas ich stan osobowy oceniano na 5000 żołnierzy. Porównując potencjały, można stwierdzić, że zaangażowanie NATO na wschodniej flance ma charakter symboliczny. Dla porównania Rosja od 2013 r. podwoiła swoje zdolności militarne i w 2017 r. oceniane one były na 4 armie, 3 korpusy i 5 dywizji. W opinii ekspertów Moskwa może realizować na obszarze byłego ZSRR wszystkie cele wojskowe..., jeżeli tylko zechce¹³. Dlatego też obrona wschodniej flanki wymaga znacznie większego zaangażowania w jej ochronę, niż to miało miejsce dotychczas. Z punktu widzenia gotowości NATO do odparcia zagrożenia czy też realizacji doktryny odstraszenia, pierwszorzędne znaczenie ma sprawa przerzutu wojsk. Była ona między innymi dyskutowana podczas szczytu NATO w Warszawie, na którym została podpisana umowa o współpracy NATO i UE.

Na obszarze Unii Europejskiej występują liczne bariery dotyczące międzypaństwowego ruchu wojsk i przewozu materiałów o przeznaczeniu obronnym. Przerzut wojsk i sprzętu wojskowego jest obecnie utrudniony przez różnego rodzaju fizyczne, prawne i administracyjne bariery. Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel ds. Zagranicznych oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa, a zarazem Zastępca Przewodniczącego Komisji Europejskiej, zapowiedziała podjęcie decyzji i działań zmierzających do usunięcia tych barier. Proponowane rozwiązania będą

¹² <http://www.mon.gov.pl/polska-w-nato/instytucje-nato-w-polsce/grupa-integracyjna-sil-nato-w-polsce-q> [dostęp: 2.07.2019].

¹³ <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [dostęp: 5.07.2018].

skoordynowane z NATO. Warunki do przyspieszenia działań w tym zakresie stwarzają mechanizmy stałej współpracy strukturalnej.

Warto zauważyć, że plan Komisji Europejskiej w sprawie usprawnienia przetrzutu wojsk został ogłoszony w listopadzie 2017 r., trzy dni przed notyfikacją PESCO oraz miesiąc przed zatwierdzeniem projektów z tym związanych¹⁴. Oprócz struktur Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych włączyły się także inne instytucje, między innymi odpowiedzialne za logistykę.

Podstawowym problemem jest niedostosowanie techniczne infrastruktury drogowej i kolejowej do przetrzutu wojsk i uzbrojenia. Drogi, mosty, tunele oraz linie kolejowe aktualnie nie spełniają warunków umożliwiających transport ciężkiego sprzętu, zarówno jeśli chodzi o obciążenia, jak i gabaryty. Drugą zasadniczą przeszkodą w sprawnym przemieszczaniu oddziałów i sprzętu jest brak jednolitych, ogólnoeuropejskich regulacji w tej sprawie oraz niespójność przepisów poszczególnych krajów członkowskich. Z tego względu, pomimo wieloletniej współpracy, czas przemieszczania oddziałów z Francji do Niemiec mógł wynosić nawet trzy tygodnie. W wyniku uzgodnień przyjętych na szczycie NATO w Warszawie okres ten udało się skrócić do pięciu dni. Jednak nie spełnia to jeszcze kryteriów skutecznego odstraszania. Wojska sojuszu muszą się zdecydowanie szybciej przemieszczać w rejony zagrożeń. W odniesieniu do wschodniej flanki, generał Ben Hodges właśnie na pięć dni ocenił czas przyścia wojsk amerykańskich z odsieczą w wypadku ataku na Polskę¹⁵. Generał, który jako dowódca wojsk lądowych w Europie w praktyce doświadczył utrudnień w przemieszczaniu wojsk sojuszniczych, zgłaszał postulat utworzenia „wojskowego Schengen”¹⁶.

W planie, przedstawionym przez Komisję Europejską, uzasadniono podjęcie i ważność tematu komunikacji i transportu dla bezpieczeństwa UE. Stwierdzono m.in.: „Aby chronić Unię i jej obywateli we współczesnym nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, UE podejmie działania, które są niezbędne, aby zapewnić jej możliwość skutecznego i szybkiego reagowania na wewnętrzne i zewnętrzne sytuacje kryzysowe, w tym poprzez zwiększenie jej gotowości i odporności”¹⁷. Pełne wykorzystanie synergii cywilno-wojskowej w celu przyspieszenia działań w ramach mobilności wojskowej, zarówno wewnątrz naszych granic, jak i w perspektywie szybkiego wdrożenia działań wojskowych za granicą, jest nie tylko możliwe, ale również konieczne ze względów strategicznych¹⁸.

¹⁴ *The European Union is stepping up efforts to improve military mobility*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4385_en.htm [dostęp: 5.07.2018].

¹⁵ <http://www.nowastrategia.org.pl/gen-ben-hodges-odsiecz-polsce-z-usa-w-ciagu-5-dni> [dostęp: 5.07.2018].

¹⁶ <https://www.presstv.com/Detail/2017/11/11/541777/European-Union-EU-military-movement-NATO-Russian-threat-> [dostęp: 5.07.2018].

¹⁷ Wspólny komunikat pt. „Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym – odpowiedź Unii Europejskiej”, Bruksela 2016. oraz wspólny komunikat pt. „Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE”, Bruksela 2017.

¹⁸ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Poprawa mobilności wojskowej w Unii Europejskiej, 10.11.2017, s. 3.

Przy poszanowaniu suwerenności państw instytucje unijne proponują przyjmując ramy dotyczące rozwiązań, projektów oraz ewentualnych inwestycji. Sugerowano opracowanie unijnej normy, w której uwzględnionoby profil militarny w zakresie transportu multimodalnego. Norma ta mogłaby obejmować zarówno stworzenie nowej infrastruktury, jak i podniesienie jakości bazy już istniejącej. Na pierwszym miejscu stawiano infrastrukturę, gdyż praktyczne przemieszczanie wymaga ścisłej koordynacji między państwami członkowskimi UE. Plan zakładał kilka etapów przezwyciężenia utrudnień komunikacyjnych, na jakie napotykały wojska NATO przemieszczane na wschodnią flankę. Na wstępie państwa członkowskie, przy współpracy z Brukselą, przeprowadzą wspólne rozpoznanie potrzeb. Następnie zostaną ustalone ogólne zasady i wymogi stawiane przed infrastrukturą transportową. W ostatniej fazie podjęte zostaną decyzje dotyczące procedur prawnych, celnych oraz określenie kryteriów i warunków przewożenia materiałów niebezpiecznych.

11 grudnia 2017 r. Rada zaakceptowała 17 projektów, które zainteresowane państwa notyfikowały miesiąc wcześniej. Najbardziej popularnym był projekt dotyczący przemieszczania wojsk, uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zwany *Military Mobility* – MM. Jako lider występuje Holandia. Warto zauważyć, że jest ona państwem szczególnie predestynowanym do tej roli ze względu na położenie geostrategiczne oraz infrastrukturę morską, lądową oraz lotniczą. Między innymi odgrywała wiodącą rolę w utworzeniu dowództwa lotniczego transportu strategicznego Unii Europejskiej, którego siedziba i baza została zlokalizowana w Eindhoven. Oprócz Holandii do MM przystąpiły 23 państwa: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Szwecja oraz Węgry.

Struktury sojuszu nie mają kompetencji formalnych ani też rzeczowych, aby dokonać istotnych zmian w sferze komunikacyjnej. Program Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Programme*) nie dysponuje wystarczającymi funduszami, by sfinansować liczne i kosztowne inwestycje w infrastrukturę transportową. Dlatego w listopadzie 2017 r. Rada Północnoatlantycka, w składzie ministrów obrony państw członkowskich, zwróciła się z oficjalnym pismem do Unii Europejskiej, aby dostosować narodowe normy w celu ułatwienia przekraczania granic przez siły wojskowe oraz dostosować cywilną infrastrukturę dla potrzeb transportu wojska i sprzętu wojskowego¹⁹.

Rekomendacje KE podkreślają jednak, że modernizacja i dostosowanie infrastruktury na potrzeby transportu wojska, w tym sieci TEN-T, powinna odbywać się przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Punktem wyjścia nowej strategii komunikacyjnej jest istniejąca Transeuropejska Sieć Transportowa (TEN-T). Była ona rozwijana od kilku lat jako wiodący program o dużym znaczeniu gospodarczym, społecznym i politycznym. Teraz dojdą elementy militaryzacji. Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) składa się z sieci kompleksowej, zapewniającej dostępność wszystkich regionów UE, która ma zostać ukończona w 2050 r., oraz z sieci bazowej,

¹⁹ <https://www.globalresearch.ca/the-militarization-of-the-european-union-schengen-area-handed-over-to-us-nato-forces/5634742> [dostęp: 05.07.2020].

której strategicznie najważniejsze części mają zostać ukończone w 2030 r. W ramach sieci TEN-T zidentyfikowano porty morskie, porty lotnicze, tory kolejowe, drogi, a także śródlądowe drogi wodne. Ustanowiono dziewięć multimodalnych korytarzy, aby usprawić prace w najważniejszych częściach sieci bazowej. W ramach polityki TEN-T określono ambitne i jednolite normy w formie wymogów technicznych, które dotyczą wszystkich elementów składowych infrastruktury, a przede wszystkim sieci bazowej. Odzwierciedlają one dominujące cywilne wykorzystanie infrastruktury. Niektóre z tych korytarzy można określić jako ewentualne przypadki testowe do celów analizy pilotażowej. Polityka TEN-T opiera się również na interaktywnym systemie informacji geograficznej i technicznej (TENtec), który zawiera mapy i inne informacje na temat jednolitych norm TEN-T. Aby skorzystać z możliwej synergii, można wzmocnić współpracę w zakresie tej bazy danych z właściwymi zainteresowanymi stronami działającymi w sektorze obronności. Komisja proponuje częściowe finansowanie przedsięwzięć związanych z modernizacją strategii, przy wykorzystaniu unijnego instrumentu „Łącząc Europę”²⁰. Pomimo wcześniejszych optymistycznych zapowiedzi, nie należy oczekiwać zbyt wielkiego wkładu UE w projekty mobilności wojskowej w nowej perspektywie finansowej latach 2021–2027²¹.

Perspektywy ochrony wschodniej flanki

Dla bezpieczeństwa wschodniej flanki Unii Europejskiej poważne konsekwencje mogą mieć nowe struktury i jednostki wojskowe, które nie będą podlegać dowództwu NATO ani też UE. Są one tworzone w węższym gronie i wydaje się, że dla ich twórców Europa Środkowa nie ma znaczenia priorytetowego. 25 czerwca 2018 r. w Luksemburgu ministrowie obrony dziewięciu państw podpisali List Intencyjny dotyczący przystąpienia do Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej, w skrócie EII albo E2I. Są to: Belgia, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia oraz Wielka Brytania. Miały też przystąpić Włochy, ale nowy rząd, z premierem Giuseppe Conte, wstrzymał decyzję o podpisaniu Listu Intencyjnego²². Projekt E2I został, po raz pierwszy, przedstawiony w wystąpieniu prezydenta Francji, które wygłosił 26 września 2017 r. na Sorbonie: „Na początku następczej dekady Europa musi wyposażyć się we wspólne siły interwencyjne, wspólny budżet obrony oraz jednolitą doktrynę działania” (<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy>). Zasadą tworzenia takich sił jest właśnie formuła „kilku prędkości” czy inaczej mówiąc, „zróżnicowanej geometrii”. Działania pragmatyczne realizowane w ramach E2I będą dotyczyły czterech dziedzin:

- 1) prognozowania strategicznego (antycypacji);
- 2) scenariuszy użycia siły;

²⁰ C. Mills, *EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, BRIEFING PAPER”, Number 8149, 12 December 2017, p. 4.

²¹ <https://www.defence24.pl/mobilnosc-wojskowa-bez-wsparcia-ue> [dostęp: 28.11.2020].

²² <https://club.bruxelles2.eu/2018/06/huit-pays-adherent-a-linitiative-europeenne-dintervention-demmanuel-macron/> [dostęp: 5.07.2020].

- 3) wymianę doświadczeń oraz udostępnienia doktryn;
- 4) wsparcia operacyjnego.

Podkreślana jest potrzeba kształtowania europejskiej kultury strategicznej, w kontekście ambitnego programu budowy europejskiej autonomii. Europa Zachodnia musi samodzielnie przeciwstawić się zagrożeniom ze Wschodu oraz Południa. Spośród państw Europy Wschodniej jako pierwsza przystąpiła Estonia, na terenie której pełni służbę francusko-brytyjski batalion NATO (*Very High Readiness Joint Task Force*). Później Francuzi zaproponowali akces Finlandii, która z zaproszenia skorzystała. 13 lipca 2019 r. w sprawie E2I odbył się „miniszczyt” z udziałem przywódców i ministrów obrony oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego NATO²³. Dwa miesiące później doszło do spotkania ministrów obrony kilkunastu państw w Hilversum w Holandii. W jego trakcie chęć przystąpienia do projektu zgłosili przedstawiciele Norwegii i Szwecji. Rozważano także włączenie Polski, ale Warszawa nie podjęła dialogu w tym temacie. Jedną z przyczyn polskiego dystansu do E2I jest wspólne dążenie Francji i Niemiec do osłabienia roli USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego, czego Polacy zdecydowanie się obawiają. Minister Mariusz Błaszczak uznał, że MON nie jest zainteresowany inicjatywą, gdyż jest ona tworzona obok NATO i Unii Europejskiej, które stanowią dla Polski podstawy narodowej polityki bezpieczeństwa²⁴.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE nie oznacza, że rząd brytyjski przestanie interesować się zagrożeniami na wschodniej flance NATO. W odpowiedzi na aneksję Krymu, 1 grudnia 2015 minister obrony Michael Fallon poinformował o inicjatywie siedmiu państw europejskich, której celem jest powołanie sił szybkiego reagowania o nazwie: Wspólne Siły Ekspedycyjne (*Joint Expeditionary Force – JEF*). Państwa te, oprócz Wielkiej Brytanii, to: Dania, Estonia, Łotwa, Litwa, Holandia i Norwegia. Zobowiązały się one wystawić jednostki liczące łącznie ok. 10 000 wojskowych. W Londynie podpisano w tej sprawie memorandum. Zostało ono poprzedzone uzgodnieniami, jakie poczyniono rok wcześniej podczas walijskiego szczytu NATO²⁵.

Wielka Brytania przygotowała i przeprowadziła kilka wspólnych ćwiczeń wojskowych, w tym bardzo duże, w których wzięło udział 12 000 żołnierzy. Do współpracy zaproszono także dwa państwa neutralne: Finlandię oraz Szwecję i państwa te chętnie z tego zaproszenia skorzystały. 28 czerwca 2018 r. ministrowie obrony dziewięciu państw ogłosili, że JEF są w pełni operacyjne i że będą realizować zadania jako odrębna i samodzielna grupa, ale także przy współpracy z NATO oraz Unią Europejską. Zadaniem sił ekspedycyjnych będzie błyskawiczne reagowanie w sytuacjach

²³ N. Gros-Verheyde, *Agir ensemble, le mot clé d'Emmanuel Macron. Un triptyque pour l'Europe de la défense*, <https://www.bruxelles2.eu/2019/07/14/agir-ensemble-le-mot-cle-demmanuel-macron-sur-leurope/> [dostęp: 03.09.2020].

²⁴ Zob. R. Lesiecki, *Rusza Europejska Inicjatywa Interwencji. Z Francją i Niemcami, ale bez Polski*, <https://www.defence24.pl/rusza-europejska-inicjatywa-interwencji-z-francja-i-niemcami-ale-bez-polski> [dostęp: 03.09.2020].

²⁵ <https://www.defence24.pl/powstana-brytyjsko-nordycko-baltyckie-sily-reagowania-bez-polski> [dostęp: 5.07.2018].

zagrożenia państw członkowskich lub w reakcji na kryzysy humanitarne. W ramach podpisanego porozumienia określono udział poszczególnych państw, uregulowano również kwestie dotyczące wspólnego szkolenia, wspólnych ćwiczeń. Nowa struktura bojowa jest niezależna od istniejących wspólnych przedsięwzięć obronnych funkcjonujących w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i innych porozumień, lecz jednocześnie jest „komplementarna” wobec nich. Wielka Brytania zapewnia udział sił specjalnych, powietrznodesantowych, pancernych, lotnictwa armijnego, sił powietrznych i morskich grup zadaniowych. Brytyjski komponent jest zbliżony do tego, jaki działa w ramach natowskich jednostek natychmiastowego reagowania. Niewątpliwie też może odegrać wiodącą rolę w przypadku zagrożenia wschodniej flanki, niż siły interwencyjne budowane pod przewodnictwem Francji.

Warto zwrócić uwagę na ambitny program ochrony granic Unii Europejskiej przyjęty w czerwcu 2018 r. przez Komisję Europejską. Zakłada on między innymi zwiększenie liczebności funkcjonariuszy Frontexu z 10 000 do 20 000 oraz skierowanie na wody Morza Śródziemnego większej ilości statków patrolowych przeciwdziałających nielegalnej migracji²⁶. 1 lipca 2018 r. Premier Austrii Sebastian Kurtz zapowiedział, że zabezpieczenie granic UE będzie „absolutnym priorytetem” prezydencji austriackiej. Proponowane środki na ochronę miały wynosić ponad 18 mld euro. Oprócz tego planowano przeznaczyć ok. 10 mld euro na funkcjonowanie agencji zapewniających bezpieczeństwo granic, czyli *Frontexu* oraz gwardii ochrony granic i wybrzeża.

Po trzech latach reform w sferze bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej można sformułować dwa zasadnicze i konkretne wnioski:

- po pierwsze, państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie są zbyt zainteresowane rozwojem tzw. „europejskiej autonomii strategicznej”;
- po drugie, pandemia COVID-19 negatywnie wpłynęła na inicjatywy UE w dziedzinie obronności, takie jak Stała Współpraca Strukturalna (PESCO) i Europejski Fundusz Obronny (EDF), głównie ze względu na fakt znaczącej redukcji środków finansowych, przewidzianych na te programy. Z tego samego powodu restrykcje dotknęły najważniejszego, dla państw naszego regionu, projektu *Military mobility*.

Bibliografia

- Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 2003.
- Budżet UE: wzmocnić potencjał UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności*, Strasburg, 13.06.2018.
- Ciupiński A., Soja M., *Europejska unia bezpieczeństwa i obrony. Struktury. Wizje Perspektywy*, Warszawa 2020.
- Dokument koncepcyjny: Zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO*, Bruksela 2017.

²⁶ https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september_116199551 [dostęp: 05.07.2018].

- Gotkowska J., *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2018.
- Komunikat Komisji Europejskiej; o utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, COM(2017)295.
- Lesińska M. Stępniewski T., *Granice Unii Europejskiej i europejska polityka sąsiedztwa*, „Politeja” nr 2(41), 2016.
- Mills C., *EU Defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, „BRIEFING PAPER”, Number 8149, 12.12.2017.
- Wspólna wizja wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016.
- <https://club.bruxelles2.eu/2018/06/huit-pays-adherent-a-linitiative-europeenne-dintervention-demmanuel-macron> [5.07.2018].
- <https://www.defence24.pl/powstana-brytyjsko-nordycko-baltyckie-sily-reagowania-bez-polski>.
- Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15148/eu-global-strategy-implementation-plan-on-security-and-defence_en [5.07.2018].
- https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september_116199551 [3.09.2018].
- <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/for-tomorrow-eu-will-spend-more-on-border-and-migration-control> [5.07.2018].
- European Union approved Lithuania's initiative to form EU rapid cyber-incident response, https://kam.lt/en/news_1098 [10.01.2018].
- <http://fotyga.pl/2018/03/anna-fotyga-on-the-ecs-action-plan-on-military-mobility> [5.06.2018].
- <https://www.globalresearch.ca/the-militarization-of-the-european-union-schengen-area-hand-ed-over-to-us-nato-forces/5634742> [5.07.2018].
- <http://www.mon.gov.pl/polska-w-nato/instytucje-nato-w-polsce/grupa-integracyjna-sil-nato-w-polsce-> [2017.07.19].
- <http://www.nowastrategia.org.pl/gen-ben-hodges-odsiecz-polsce-z-usa-w-ciagu-5-dni> [5.07.2018].
- <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [5.07.2018].
- <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-09-04/cwiczenia-zapad-2017-wojna-na-razie-informacyjna> [10.01.2018].
- The European Union is stepping up efforts to improve military mobility, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4385_en.htm [5.07.2018].
- <https://www.presstv.com/Detail/2017/11/11/541777/European-Union-EU-military-movement-NATO-Russian-threat-European-Transport-> [10.01.2018].
- <http://www.radmor.com.pl/pol/Aktualnosci/ESSOR-informacja-prasowa> [5.07.2018].

Summary

Under the influence of external threats and international relations, the European Union has taken measures to strengthen cooperation between Member States in the area of security since 2016. The decisions of permanent, structured cooperation in the field of the Common Security and Defence Policy (PESCO) were taken on June 22, 2017. 25 EU members have developed 47 projects to improve the quality of the European security system. For Central European countries the most important is *Military Mobility*. This aims to guarantee the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU. The *European Secure Software defined Radio* (ESSOR) project aims to develop common technologies for European military radios. *The Indirect Fire Support (EuroArtillery)* will develop a mobile precision artillery platform, which would contribute to the EU's combat capability. *Cyber Rapid Response Teams* (CRRTs) will allow Member States to help each other to ensure higher levels of cyber resilience and to collectively respond to cyber incidents.