



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLICY PAPER

NR 9 (195), MAJ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Szukając kierunku: Kompas Strategiczny UE

Marcin Terlikowski

Kompas Strategiczny może nadać nową dynamikę współpracy obronnej w UE, przyspieszyć rozwój zdolności wojskowych w Europie, dodatkowo wzmocnić potencjał odstraszania i obrony NATO oraz obniżyć napięcia w relacjach transatlantyckich. Forsowanie przez niektórych członków Unii zbyt ambitnych celów wojskowych wzbudza jednak obawy o ich konsekwencje dla NATO. W efekcie część państw może nie być zainteresowana wdrażaniem wniosków z Kompas. Dlatego Kompas powinien przyjąć drogę środka, a jego celem powinno być zwiększenie zdolności państw członkowskich do udziału w operacjach międzynarodowych w różnych formatach (ONZ, NATO, koalicji chętnych), przy wypełnieniu przez nie dotychczasowych zobowiązań związanych z samodzielnym prowadzeniem misji szybkiego reagowania przy użyciu grup bojowych.

PISM POLICY PAPER

Geneza i cele Kompas Strategicznego

Najnowszy proces refleksji strategicznej UE został zaproponowany przez Niemcy w czasie ich ubiegłorocznej prezydencji w Radzie. Nazwany Kompasem Strategicznym, ma uaktualnić kierunek działań UE w dziedzinie obronności. Zgodnie z [konkluzjami Rady z czerwca 2020 r.](#), które uruchomiły Kompas, prace koncepcyjne mają skupić się na czterech wymiarach tematycznych. Pierwszy to zarządzanie kryzysowe, dotyczące typu i liczby operacji wojskowych, które Unia ma być w stanie realizować, lub w których ma brać udział. Drugi to zdolności wojskowe – w jego ramach ma zostać określona pula autonomicznych, europejskich zdolności wojskowych, które będą potrzebne, by UE mogła podejmować wskazane działania. Trzeci wymiar Kompas to odporność, rozumiana jako określenie roli UE w przeciwdziałaniu zagrożeniom o charakterze hybrydowym (m.in. cyberatak, dezinformacja, propaganda). Ostatni wymiar to partnerstwa, czyli całokształt stosunków UE w dziedzinie bezpieczeństwa z NATO, ONZ, mocarstwami globalnymi, a także partnerami regionalnymi.

[Do końca 2020 r. ukończono pierwszą fazę Kompas – niejawną, przekrojową analizę zagrożeń bezpieczeństwa Unii.](#) Jej wyniki pozwoliły na rozpoczęcie kolejnych etapów, w których państwa członkowskie omawiają rolę i zadania UE w każdym z czterech wymiarów. W listopadzie tego roku ma zostać przedstawiona pierwsza wersja dokumentu końcowego z procesu Kompas Strategicznego, a przyjęcie ostatecznej planowane jest na wiosnę 2022 r., w czasie francuskiego przewodnictwa w UE. Francja już zapowiedziała, że będzie to flagowy punkt jej prezydencji.

Stawka sukcesu

Uzasadnieniem przeprowadzenia nowego procesu refleksji strategicznej UE, a także jego zakresu, jest [ogólnikowy charakter Globalnej Strategii UE z 2016 r. \(EUGS\)](#). EUGS nie zdefiniowała koncepcji „europejskiej autonomii strategicznej”, sugerując jedynie, że w wymiarze wojskowym oznacza ona zdolność Unii do samodzielnego zaangażowania operacyjnego w sytuacjach, kiedy będzie to konieczne. W EUGS nie zaprezentowano również sposobów wzmocnienia kompetencji UE w obszarze obronności. Dlatego Rada UE przyjęła (w listopadzie 2016 r.) osobne konkluzje dotyczące sposobów wdrażania EUGS. Zapowiedziano w nich m.in. uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz uaktualniono katalog działań wojskowych, które UE miała być w stanie prowadzić samodzielnie (poprzedni przyjęto w 2008 r.). Należą do nich: połączone operacje zarządzania kryzysowego oraz stabilizacyjne, powietrzne i morskie misje rozpoznawcze, a także operacje sił specjalnych i szybkiego reagowania, jak również szereg cywilnych i wojskowych misji szkoleniowych.

UE nie jest jednak konsekwentna w dążeniu do wypełnienia tak postawionego celu wojskowego, a jej zdolności do zaangażowania operacyjnego są ograniczone. Mechanizm PESCO, który miał zobowiązać państwa do ściślejszej współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej, został [wypełniony dużą liczbą \(47\) bardzo różnych projektów](#), które w większości nie są ze sobą skoordynowane i nie przekładają się wprost na wzmocnienie potencjału UE do prowadzenia operacji. Bardzo powoli postępuje rozbudowa specjalnej komórki dowódczej UE (MPCC) mającej prowadzić najtrudniejsze misje bojowe. System grup bojowych UE, jedynych wielonarodowych zdolności wojskowych przeznaczonych wyłącznie na potrzeby Unii (ok 1,5–2 tys. żołnierzy, zintegrowanych w jeden związek taktyczny przeznaczony do błyskawicznego reagowania na najpoważniejsze kryzysy bezpieczeństwa), jest osłabiany niechęcią państw do wystawiania jednostek na jego potrzeby.

W UE rośnie więc oczekiwanie, że właśnie Kompas Strategiczny wyznaczy zaktualizowane, precyzyjne ramy rozwoju zdolności wojskowych UE i zdynamizuje ten proces.

W UE rośnie więc oczekiwanie, że właśnie Kompas Strategiczny wyznaczy zaktualizowane, precyzyjne ramy

PISM POLICY PAPER

rozwoju zdolności wojskowych UE i zdyktuje ten proces. Precyzyjne wnioski z Kompasów mogą być zastosowane bezpośrednio, jako punkt odniesienia dla różnych inicjatyw obronnych UE. Dzięki temu będzie możliwa lepsza koordynacja przede wszystkim następnych projektów PESCO oraz związanych z nimi programów rozwoju nowego uzbrojenia, dofinansowywanych z [Europejskiego Funduszu Obronnego](#). Możliwe będzie także precyzyjne określenie, jakich zdolności w zakresie dowodzenia potrzebuje UE.

Wszystko to może pozwolić na zbudowanie w UE „spójnego pakietu sił o pełnym spektrum”, gotowych do użycia w różnych rodzajach kryzysów bez wsparcia ze strony NATO oraz USA (taki cel deklaruje już tzw. Przegląd Strategiczny PESCO przyjęty w 2020 r.). Posiadając odpowiednie siły, własny system dowodzenia oraz uzgodnione cele w zakresie sposobów zaangażowania operacyjnego, UE będzie mogła chętniej i szybciej uruchamiać misje wojskowe, odpowiadając na kryzysy bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie.

Potencjał porażki

Przeszkodą dla przeprowadzenia Kompasów w taki sposób, aby realnie wzmocnił europejską obronność, są z jednej strony ambicje szeregu państw członkowskich i instytucji UE, a z drugiej – obawy grupy członków Unii o negatywny wpływ Kompasów na spójność polityczną w NATO. Francja, przygotowująca się do prezydencji w Radzie UE w 2022 r. i wspierana przez przedstawicieli instytucji unijnych, sugeruje, że Kompas powinien wyznaczyć bardzo ambitne cele. Oprócz właściwej Francji percepcji zagrożeń wynika to z jej niezmiennego dążenia do przywództwa w UE oraz sygnalizowania ambicji strategicznych wobec nowej administracji w USA. Jest też skutkiem próby odróżniania się Emmanuela Macrona od Marine Le Pen, jego prawdopodobnej kontrkandydatki [w wyborach prezydenckich w 2022 r.](#), za pomocą daleko idących propozycji w zakresie polityki europejskiej. W Niemczech ambitne cele dla UE w dziedzinie obronnej wpisują się w program Zielonych, którzy niemal [na pewno wejdą do rządu po wyborach we wrześniu 2021 r.](#)

Wszystko to może przełożyć się na propozycje ustalenia bardzo ambitnego katalogu operacji wojskowych, które Unia miałaby mieć zdolność realizować samodzielnie. Może on zawierać najbardziej skomplikowane rodzaje misji (w tym zwłaszcza misje bojowe, których mandat będzie zakładać możliwość użycia siły w celu wymuszenia pokoju, analogicznie jak w np. operacja NATO w Afganistanie), wymagające rozmieszczenia wielu tysięcy żołnierzy i użycia zaawansowanych zdolności wojskowych (sił wysokiej gotowości, rozpoznania, wsparcia z powietrza itp.). Konsekwencją takich wniosków będzie m.in. konieczność istotnego wzmocnienia struktur wojskowych UE (w tym powstanie pełnoprawnego dowództwa operacyjnego zastępującego MPCC), ale także utworzenie nowych, wspólnych europejskich jednostek wojskowych (większych od grup bojowych – taka propozycja już została [złożona 6 maja przez 14 państw członkowskich](#)).

Ambitne cele UE w zakresie rozwoju zdolności wojskowych mogą mieć negatywny wpływ na zasób sił dostępnych dla NATO i niezbędnych dla skutecznej reakcji Sojuszu w przypadku kryzysu angażującego Rosję.

Ewentualne podjęcie przez UE działań w takim kierunku budzi obawy innej grupy państw członkowskich – głównie, choć nie tylko, krajów wschodniej flanki NATO. Ambitne cele UE w zakresie rozwoju zdolności wojskowych mogą mieć negatywny wpływ na zasób sił dostępnych dla NATO i niezbędnych dla skutecznej reakcji Sojuszu w przypadku kryzysu angażującego Rosję. Ograniczenia finansowe, osobowe, sprzętowe i wynikające z już zaciągniętych zobowiązań odnośnie do udziału w operacjach (NATO, UE,

ONZ itp.) powodują, że wiele państw członkowskich Unii może stanąć przed koniecznością wyboru, czy wydzielać siły do nowych zdolności wojskowych UE, czy też do inicjatyw NATO. Ten kluczowy problem (*single set of forces*) można będzie przezwyciężyć, jeśli UE zgodzi się, by rozwijane w jej ramach zdolności wojskowe były w pełni dostępne dla NATO i wpisywały się jednocześnie

PISM POLICY PAPER

w sojusznicze plany wzmocnienia potencjału odstraszania i obrony jego europejskich członków. Nie leży to jednak w interesie tych państw członkowskich UE, które dążą do politycznego skapitalizowania Kompas, rozumianego jako dowód postępów europejskiego projektu integracyjnego i odrębności Europy od USA.

Większość państw członkowskich nie wydaje się jednak gotowa na daleko idące zobowiązania dotyczące współpracy obronnej w UE, traktując priorytetowo cele podjęte w ramach NATO oraz trzymając się narodowych planów.

Większość państw członkowskich nie wydaje się jednak gotowa na daleko idące zobowiązania dotyczące współpracy obronnej w UE, traktując priorytetowo cele podjęte w ramach NATO oraz trzymając się narodowych planów. Jako rozwiązanie kompromisowe mogą pojawić się więc pomysły, aby ambitne cele zostały zapisane w miękkiej formie (np. jako „dążenia do”, „wysiłki na rzecz”, analogicznie jak w decyzji o uruchomieniu PESCO, w której

zobowiązania państw zostały rozwodnione, aby możliwe było w ogóle jej przyjęcie przez Radę). Jednak w takiej sytuacji wiarygodność UE mogłaby kolejny raz ucierpieć: istniałoby ryzyko, że duża grupa państw członkowskich nie podejmie działań mających na celu wdrożenie wniosków z Kompas, a poziom europejskiego potencjału wojskowego pozostanie niezmieniony przy utrzymaniu ambitnych – lecz tym bardziej mijających się z rzeczywistością – deklaracji o budowie autonomii strategicznej.

Wnioski – potrzeba drogi środka

Słaby kompromis wokół Kompas Strategicznego może doprowadzić do tego, że stanie się on kolejnym dokumentem pozbawionym realnego wpływu na potencjał obronny Europy. Dlatego konsensus powinien być oparty na założeniu, że uzgodnione cele wojskowe Unii muszą być uznane przez wszystkie państwa członkowskie za w pełni wykonalne, a przede wszystkim – korzystne dla ich interesów politycznych oraz bezpieczeństwa. W takim

Słaby kompromis wokół Kompas Strategicznego może doprowadzić do tego, że stanie się on kolejnym dokumentem pozbawionym realnego wpływu na potencjał obronny Europy.

podejściu zawiera się konieczność odpowiedzi na wątpliwości państw, które koncentrują się na transatlantyckim wymiarze bezpieczeństwa Europy. Jednocześnie potrzebne będzie uwzględnienie europejskich ambicji krajów, które chcą istotnego wzmocnienia obronnych kompetencji UE. Pogodzenie tych sprzecznych stanowisk wymaga w praktyce, aby UE, definiując swoje wojskowe ambicje, przyjęła drogę środka, której filarami mogą być:

- Uznanie, że przyszłe duże operacje wojskowe, kluczowe dla bezpieczeństwa UE, będą miały przede wszystkim charakter międzynarodowy i jako takie będą najprawdopodobniej realizowane w ramach koalicji chętnych, NATO, sił pokojowych ONZ lub we współpracy z aktorami regionalnymi. W konsekwencji UE mogłaby zgodzić się, aby jej poziom ambicji wojskowych był określany przede wszystkim jako [zdolność do dostarczania kluczowego wkładu wojskowego do takich misji](#), w ten sposób zapewniając sobie sprawczość w zakresie ich mandatu, celów i przebiegu.
- Państwa członkowskie powinny jednocześnie odrzucić postulaty wzywające Unię do przyjęcia odpowiedzialności za samodzielne prowadzenie operacji wojskowych o większej skali i szerszym mandacie niż aktualnie wskazane. Tym samym Kompas mógłby podkreślić, że UE musi przede wszystkim wypełnić zobowiązania, które już na siebie przyjęła, a zwłaszcza dokończyć budowę zdolności do samodzielnego przygotowania, rozmieszczenia i dowodzenia wojskowymi operacjami błyskawicznego reagowania o skali definiowanej wielkością grup bojowych UE i charakterze wykonawczym (bojowym).

PISM POLICY PAPER

- Uruchomienie przeglądu systemu grup bojowych UE, aby część jednostek wojskowych wchodzących w skład poszczególnych grup, zwłaszcza tych, które mają już określony termin dyżuru, można było wykorzystywać samodzielnie do mniej wymagających misji (np. jednostki rozpoznania, wsparcia medycznego, ochrony CBRN).
- Koncentracja na celu systematycznego zwiększania posiadanych przez państwa członkowskie UE sił wysokiej gotowości, wzmacniania ich interoperacyjności oraz budowie niezbędnych struktur i zdolności umożliwiających wykorzystanie ich w różnych rodzajach operacji o zróżnicowanej skali (jednostki dowodzenia, logistyczne, rozpoznania, transportu strategicznego, itp.).
- Potwierdzenie, że co do zasady wszystkie rozwijane w ramach UE wielonarodowe zdolności wojskowe będą dostępne nie tylko dla operacji unijnych, lecz także dla misji kolektywnej obrony i zarządzania kryzysowego prowadzonych w ramach NATO oraz działań realizowanych przez koalicje chętnych i z udziałem innych aktorów, zwłaszcza organizacji regionalnych.
- Dalsze pogłębianie współpracy UE z NATO, także w drodze ustanowienia nowych formatów i mechanizmów kooperacji międzynarodowego personelu obu organizacji. Istotne jest przy tym uczynienie prac nad Kompasem Strategicznym tematem konsultacji UE i NATO, aby wnioski z Kompas i uaktualniona strategia NATO nie prezentowały sprzecznych ze sobą celów i ocen, lecz potwierdzały wzajemne uzupełnianie i wzmacnianie obu instytucji jako filarów bezpieczeństwa europejskiego o innych funkcjach i zasobach, lecz wspólnym celu. Sojusz i Unia powinny także rozwinąć mechanizmy zapewniające, że zdolności wojskowe budowane w ramach inicjatyw unijnych wpisują się jednocześnie w cele sojusznicze.
- Dalsze zwiększanie roli UE oraz zakresu i skali współpracy z NATO w identyfikowaniu, obronie i budowie odporności społeczeństwa Unii na szeroko rozumiane zagrożenia hybrydowe (np. przez zwiększanie budżetów i kompetencji agencji i instytucji UE ustanowionych dla realizacji tych celów, a także budowę nowych platform współpracy UE i NATO oraz państw członkowskich w tym obszarze).