



...raport informacyjny

JAKI KOMPAS STRATEGICZNY DLA UNII EUROPEJSKIEJ?

Autor: Ronan LE GLEUT, obywatel francuski mieszkający poza Francją, Groupe Les Republicains, Helène CONWAY-MOURET, obywatelka francuska mieszkająca poza Francją, Groupe Socialiste, Écologiste et Republicain, dziennikarka, oraz Pascal ALLIZARD, Calvados, Les Républicains Group, Nicole DURANTON, Eure (Normandia), Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Philippe FOLLIOU, Tarn (Occitanie), Union Centriste Group i Pierre LAURENT, Paryż (Île-de-France), Groupe communiste républicain citoyen et écologiste, senatorowie stowarzyszeni.

1. KOMPAS STRATEGICZNY DLA WOLNEJ I SILNEJ EUROPY

Początek stulecia charakteryzuje pojawienie się nowych zagrożeń – dżihadystycznych, cybernetycznych, kosmicznych, < hybrydowych" - inicjatywy średnich mocarstw o celach destabilizujących -

Turcja i Iran – i boom w Chinach, który podważa światowe przywództwo Stanów Zjednoczonych. Ich < zwrot ku Azji może zakwestionować priorytet przyznany przez NATO bezpieczeństwu terytorium Europy.

Tymczasem **działania wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa (WPBiO)** stają się coraz **rzadsze**. Oczywiście, państwa członkowskie UE zgadzają się, że należy działać bardziej zespołowo. Wciąż jednak walczą o większą precyzję i operacyjność na suwerennym obszarze, które wymaga jedności, gdzie interwencje i inwestycje są kosztowne i NATO, na wschodniej flance, jest postrzegane jako jedyne niezawodne wyjście.

A. KOMPAS ZAPROJEKTOWANY DO PODSUMOWANIA ANALIZ

Aby skłonić do konstruktywnych refleksji na temat bezpieczeństwa UE, w 2019 r. Niemcy zaproponowały opracowanie „strategicznego kompasu”, formy białej księgi bezpieczeństwa i obrony UE, którego brzmienie zaleciliśmy zredagować w raporcie < Obrona europejska, wyzwanie strategicznej autonomii”¹. Zapoczątkowane podczas niemieckiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2020 roku, i mająca zakończenie w pierwszej połowie 2022 roku przez francuską prezydencję, niniejsze ćwiczenie zoorganizuje na niespotykaną dotąd skalę wymianę pomiędzy ekspertami i przedstawicielami wyższej kadry kierowniczej ze wszystkich państw członkowskich. Rozpoczęło się od **analizy zagrożeń** opartej na informacjach przekazanych przez służby wywiadowcze państw uczestniczących. Etap zakończony pod koniec 2020 r. przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), sklasyfikowany, **nie został zatwierdzony politycznie**, co pozwoliło uniknąć konieczności nadawania priorytetu zagrożeniom postrzegany w sposób różny w zależności od kraju.

Na tej podstawie **dyskusja została następnie zorganizowana wokół 4 „koszyków”**: < zarządzanie kryzysowe” i < „odporność” jako cele, < zdolności” i < partnerstwo” jako środki. **Myślenie strategiczne**, poszerzone w ten sposób o odporność i partnerstwo, ma na celu zapewnienie **kompleksowej odpowiedzi na zagrożenia**. W ćwiczeniu unika się wyraźnego promowania < „strategicznej autonomii” i < „suwerenności” UE, terminy, które wciąż irytują niektóre państwa członkowskie. Na podstawie uwag państw, ESDZ sporządzi podsumowanie w drugiej połowie 2021 r., a ostateczna debata polityczna odbędzie się w marcu 2022 r.

Jakie nadzieje może budzić owe podejście w kontekście niedawnego powrotu Stanów Zjednoczonych i NATO na arenę międzynarodową?

¹ Raport Senatu nr 626 (2018-2019), lipiec 2019.

B. KOMPAS POZWALAJĄCY NA OŻYWIENIE WPBiO...

Ostatnie próby ożywienia wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa, realizowane w oparciu o traktat lizboński (2009), a następnie o „Globalną strategię Unii Europejskiej” (SGUE) z 2016 r., **nie spełniły oczekiwań**. Stało się tak dlatego, że wszystkie procesy, w tym czy innym czasie, mogą zostać zablokowane z powodu braku wspólnej wizji, czyli przez zasadę jednomyślności.

1. Oś zdolności: ambitna, ale wciąż rozczarowująca

UE wyposażała się w liczne instrumenty, aby wypełnić luki w swoich zdolnościach i zdobyć bazę przemysłowo-technologiczną obrony europejskiej (BITDE) poprzez zachęcanie do współpracy. **Jednak państwa w dużej mierze ukierunkowują swoje inwestycje zgodnie ze swoimi interesami strategicznymi lub interesami NATO**. Nawiązują również partnerstwa poza WPBiO, takie jak te łączące Francję z Niemcami (system walki powietrznej przyszłości, czołg przyszłości) czy z Wielką Brytanią (Lancaster House). **W efekcie, Rosja przy wydatkach na obronę prawie 4-krotnie niższych niż UE, dyskredytuje WPBiO na wschodniej flance z niektórymi państwami członkowskimi.**

a) Pierwsza ścieżka: lepiej wykorzystać potencjał każdego z dostępnych instrumentów

- **Plan rozwoju zdolności (CDP)** określa priorytety w zakresie zdolności obronnych UE. W pierwszej fazie Sztab Generalny Unii Europejskiej (EUMS) określa na podstawie mechanizmu rozwoju zdolności (HLGP) zasoby wojskowe niezbędne do sprawnego przebiegu 5 przykładowych scenariuszy. Dopasowując te potrzeby do sił, które kraje deklarują udostępnić UE, EUMS sporządza wykaz luk w zdolnościach, na podstawie którego Europejska Agencja Obrony (EDA) sporządza PDC.

Jednak państwa członkowskie deklarują tutaj tylko niewielką część swoich zdolności, w porównaniu do około połowy deklarowanych w ramach NDPP, procesu planowania obronnego NATO. **To „niedodeklarowanie”, odzwierciedlające niechęć do WPBiO, zmniejsza wiarygodność procesu zdolności UE**. Z drugiej strony, najbardziej wymagający scenariusz HLGP, lecz mało wiarygodny, gdyż przewiduje rozmieszczenie 60 000 żołnierzy, skutkuje wyznaczaniem nieosiągalnych celów. We Francji, **Ministerstwo Sił Zbrojnych broni dodania bardziej realistycznego** scenariusza szóstego, podobnego do operacji Serval. Scenariusz ten nadal byłby bardzo wymagający pod względem materialnym; opierałby się na rozmieszczeniu zaledwie 5000 żołnierzy, aby walczyć w trudno dostępnym środowisku.

- **Przedstawiony przez AED skoordynowany roczny przegląd obronności (CARD)** zawiera kompleksowy przegląd wydatków i inwestycji państw członkowskich, w tym te przeznaczone na badania. Przegląd ten pozwala na wizualizację planowania obronnego i rozwoju zdolności państw członkowskich, identyfikując braki w zakresie PDC i ułatwiając współpracę. **W listopadzie 2020 r. europejscy ministrowie obrony zatwierdzili pierwszy CARD**, który potępiając „kosztowną fragmentację”, identyfikuje 55 możliwości wielonarodowej współpracy w dziedzinie wojskowości i 6 „*zdolności nowej generacji jako obszarów priorytetowych*”. Należy się obawiać, że równoległy proces strategicznego kompasu może zachęcić do pewnej formy polityki wyczekiwania.

- Rozpoczęta pod koniec 2017 r. **współpraca strukturalna (CSP lub PESCO)** zmierza w szczególności do **zwiększania wydatków na obronność** poprzez realizację celu ustanowionego w 2014 r. przez NATO, aby każdy członek Sojuszu **przeznaczał co najmniej 2% PKB na obronę**, w tym 20% inwestycje oraz nadzór nad **wyposażeniem współpracującym** i projektami operacyjnymi w celu zwiększenia europejskich zdolności. CSP, który zdołał objąć małe kraje, ma już 47 takich projektów. **Bilans pozostaje jednak mieszany. Nierówne osiągnięcia** wymagają **większej selektywności projektów**, a od 2020 r. wraz z **rozszerzeniem o kraje trzecie, również wzmorzonyj czujności**. Dotyczy to w szczególności przepisów ITAR (*Przepisy dotyczące międzynarodowego obrotu bronią*), które narzuciły sobie Stany Zjednoczone, aby żadna sprzedaż sprzętu zawierającego amerykańskie komponenty nie mogła się odbyć bez ich zgody.

- Za pomocą nowego **Europejskiego Funduszu Obronnego (FED lub FEDEF)**, komisja zamierza wspierać inwestycje w badania obronne oraz rozwój wspólnych technologii i sprzętu, w tym w szczególności projekty CSP. Kraje spoza UE nie kwalifikują się do Funduszu. Obdarzony 8 miliardami euro na lata 2021-2027 – znacznie więcej niż instrumenty, którym się udaje – fundusz ten jest **prawdziwym krokiem naprzód**, ale jego sukces może uciepnieć z powodu **tendencji wielu państw do postrzegania go jako funduszu redystrybucyjnego**.

b) Druga ścieżka: lepsza artykulacja posiadanych instrumentów

Krótko mówiąc, PDC zawiera listę priorytetów, które państwa członkowskie są gotowe sobie wyznaczyć, czerpiąc odległą inspirację z listy luk w zdolnościach, ustalonej na podstawie średnio realistycznych scenariuszy i mało wiarygodnych deklaracji... Jednak ma znaczenie precyzujące. **Należałoby lepiej wyszczególnić logikę działań** : logika EUMS z przykładowymi scenariuszami, logika Europejskiej Agencji Obrony z PDC i CARD, ale także działania komisji, która organizuje współpracę przemysłową *za pośrednictwem* EFR. Jest to zgodne z ograniczeniem dostosowania się do cyklu czasowego planowania zdolności NATO. Wreszcie, dobrze byłoby **włączyć** elementy procesu zdolności UE **do planowania krajowego**.

2. Oś operacyjna która traci na znaczeniu

Spośród 17 trwających misji i operacji, 3 to tzw. „wykonawcze >>, czyli operacje wojskowe angażują siły bojowe: *Althea* (2004), *Atalante* (2008) oraz *Irini* (2015). Pozostałe 3 to „niewykonawcze” operacje wojskowe , czyli misje szkoleniowe (EUTM) oraz 11 misji cywilnych.

a) Ścieżka pierwsza: przekroczenie zasady jedności

- **Obecny cel: koordynacja *ad hoc*** : aby działać szybko, państwa członkowskie – zwłaszcza Francja z misjami takimi jak Agénor czy Takuba – chętnie interweniują poza WPBiO. Pozbawiają się w ten sposób swoich przywilei (dowodzenie, finansowanie, legitymacja polityczna) oraz udziału niektórych państw członkowskich. W szczególności, Niemcy, poza pewnymi uprzedzeniami, mają prawny zakaz udziału w operacji bez mandatu ONZ, NATO lub UE.

- **Ścieżka automatyzmu w przypadku agresji** : wykorzystanie strategicznego kompasu wydaje się prowadzić do nowego konsensusu w sprawie klauzuli wzajemnej pomocy z art. 42.7 TEU, na które Francja powołała się tylko raz, po zamachach dokonanych w Paryżu w 2015 roku.

- **Ścieżka uatwionej zgody dla większej elastyczności** : art. 44 TUE pozwala uznać, że państwo oferuje **operację „pod klucz” zaplanowane z kilkoma innymi państwami partnerskimi**. Zaoszczędziłoby to czas na badania i wstępne dyskusje między państwami członkowskimi w celu ustalenia koncepcji działania. Inną drogą, zaproponowaną przez Francję, są „cegiełki” **współpracy**, które WPBiO mogłyby wnieść do operacji narodowej, do *doraźnej* współpracy europejskiej, takiej jak Takuba czy Agénor, do operacji NATO lub Organizacji Narodów Zjednoczonych. .

- **Ścieżka obejścia instytucjonalnego**: obok WPBiO i UE, dyskusje prowadzone przez 13 państw członkowskich **Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (EII)** promują powstawanie wspólnej kultury strategicznej. Inne międzynarodowe inicjatywy w Europie mają na celu **stworzenie sił szybkiego reagowania** : Eurocorps, Brigade franco-allemande (BFA), *Combined joint expeditionary force* (CJEF), *Joint expeditionary force* (JEF).

- **Ścieżka zasadnicza: powołanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa?** Ponieważ państwa UE walczą o porozumienie w kwestiach obronnych, może pojawić się pytanie o tworzenie „awangardy” poza ramami WPBiO. Taka hipoteza, przywoływana kilkakrotnie przez Angelę Merkel pod nazwą „Europejska Rada Bezpieczeństwa” , ostatecznie została poparta przez Emmanuela Macrona (wspólna deklaracja z 19 czerwca 2018 r.).

b) Druga ścieżka: poprawa działań i ich kontekstu

• **Poprawa jakości misji**

Pokolenie sił zbrojnych powstałe w wyniku trzech EUTM cierpi na braki w przeszkoleniu. Z drugiej strony natomiast, misje cywilne cierpią głównie z powodu niedostatecznej wiedzy fachowej w odniesieniu do potrzeb, ze względu na brak ambicji ze strony uczestniczących państw. W Afryce te luki stają się tym bardziej szkodliwe, że Rosja, Chiny, a nawet Turcja prezentują się tam odtąd jako rywale.

• **Przyspieszyć kształcenie nowych sił, ostatecznie dając następców grupom bojowym**

Utworzone w 2006 roku Grupy Bojowe Unii Europejskiej, czyli *EU Battlegroups*, każda licząca 1500 ludzi, mają pełnić służbę wojskową w dwuosobowych grupach. Jednak **nigdy nie zostały wdrożone**, a nawet były **często niedostępne**.

Zachętą byłoby wspólne finansowanie *za pośrednictwem* Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. W ramach dyskusji o kompasie strategicznym niewielka większość państw podpisała francuską wersję roboczą oferującą „służby pierwszego reagowania”, zgodnie ze scenariuszem szóstym (*powyżej*). Jego podstawą mogą być dwie duże *grupy bojowe*, w ten sposób ponownie uruchomione, z komponentami lądowymi, powietrznymi i morskimi.

- **Lepsze finansowanie misji: Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EFF)**

Wyposażony w 5 miliardów euro na lata 2021-2027 poza zwykłym budżetem UE, FEP w tym roku zastępuje mechanizm *Athena*, który finansuje niektóre wspólne wydatki na operacje WPBiO, oraz Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (FAP). **EFR poczynił oczekiwane postępy w przyjmowaniu bezpośredniej pomocy wojskowej, w tym o charakterze śmiertelnym**, który poprawi kluczowy punkt szkolenia przez EUTM.

- **Europeizacja dowództwa wojskowego**

Do dowodzenia operacjami wojskowymi WPBiO możliwe jest wykorzystanie:

- albo **umowy „Berlin plus”** (2003 r.), które pozwalają na wykorzystanie struktury dowodzenia NATO, jak to miało miejsce w Macedonii i Bośni (gdzie operacja *Althea* wciąż do tego wzywa); nowe wykorzystanie tych umów wydaje się dziś mało prawdopodobne;

- albo **„autonomicznego działania Unii Europejskiej”** opartego na kadrze krajowej, wybranej dla każdej operacji spośród pięciu kwalifikujących się państw członkowskich, za każdym razem obejmującym okres zapoznawania się z funkcjonowaniem zainteresowanych organów europejskich;

- **lub, od 2017 r. dla operacji wojskowych bez mandatu wykonawczego, MPCC** (Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych), na czele której stoi szef EUMS.

Trzy EUTM są zatem nadzorowane przez MPCC. Jednak **sytuacja ludzka i materialna MPCC nadal nie pozwala na pełne przejście swojej roli**. Szef EUMS nie powinien mieć możliwości zadeklarowania pełnej zdolności operacyjnej przed końcem 2021 r., z rocznym opóźnieniem. Po drugie, **opłacałoby się rozszerzyć działania MPCC na wojskowe misje wykonawcze**. Zapewniłoby to sztab planowania, innymi słowy „OHQ.” dla wszystkich misji wojskowych. W tej perspektywie Francja opowiada się za **utrzymaniem jedności dowodzenia EUMS i MPCC** w celu zachowania zdolności jedności myślenia i zadowalającej równowagi pomiędzy Radą a Komisją. W rezultacie niektóre państwa członkowskie chciałyby je kwestionować.

- **Uświadamiać dowództwo wojskowe**

Informacje europejskie są bardzo niekompletne. Francja zaleca korzystanie z narzędzi informacji elektronicznej UE, w tym z SatCen (centrum analizy obrazu satelitarne), oraz zwiększenie możliwości gromadzenia informacji.

C. ... I ZMIENIĆ SKALĘ DZIAŁAŃ UE ZE WZGLĘDU NA BEZPIECZEŃSTWO? 1.

„Odporność”, niezbędny i wspólny cel wspierany przez komisję

Odporność polega na utrzymaniu dostępu do spornych przestrzeni strategicznych, m.in. cyberprzestrzeni, kosmosu, mórz i przestrzeni powietrznej. Wiąże się to również ze zmniejszeniem naszej zależności przemysłowej, od bezpieczeństwa i obrony, oraz umocnienie naszego dostępu do kluczowych technologii lub materiałów strategicznych. Polega to również na zagwarantowaniu naszego bezpieczeństwa gospodarczego, zdrowotnego i klimatycznego. **Komisja, o charakterze „geopolitycznym”, jest bardzo aktywna na tych polach. Zmiana wymiaru była już zauważalna** podczas negocjacji z firmami farmaceutycznymi, negocjacji europejskiego planu naprawczego czy działań wymierzonych w Rosję i Chiny. Wdrożenie w 2020 roku **DG DEFIS** (*Defence industries and Space*), kierowany przez Thierry'ego Bretona, **wskazuje na nową skłonność UE do mobilizowania swojej potęgi gospodarczej na poziomie strategicznym**.

¹ *Operationnal headquarters* : dowództwo szczebla operacyjnego, inny sposób wyznaczania sztabu planowania operacyjnego (do kierowania, planowania i organizowania misji wojskowych). MPCC, które przejęłoby rolę OHQ, zostałyby umieszczone między EUMS, który zajmuje się koncepcjami na poziomie europejskim, a sztabem generalnym, który dowodzi operacją w terenie.

2. „Partnerstwa”, które należy pielęgnować z rozwagą

Konsolidacja pozycji podmiotu geostrategicznego oznacza **zwiększenie liczby partnerstw**. Partnerstwo NATO ma tutaj szczególną wagę do tego stopnia, że jest bardziej strukturyzujący dla WPBiO niż ten dla niego samego.

a) NATO: podstawowe pytanie „Kto co robi?” z UE

- NATO zapewnia bezpieczeństwo terytorium sojuszniczego UE *poprzez* respektowanie klauzuli wzajemnej obrony zgodnie z art. 5, będącego podstawą założenia Sojuszu. Posiada również kompetencje obejmujące terytorium swoich członków w zakresie zarządzania kryzysowego, leżące u podstaw koncepcji strategicznej z 1999 roku.

UE, mając na uwadze WPBiO zgodną z poziomem dążeń zdefiniowanym w 1999 r. w Helsinkach, powinna być w stanie funkcjonować bez NATO w zakresie zarządzania kryzysowego w swoim bezpośrednim otoczeniu. Nie można bowiem zapewnić zgody wszystkich sojuszników spoza UE (Turcja jest przeciwna niektórym operacjom w regionie Morza Śródziemnego) ani ich pomocy (Stany Zjednoczone mogą więc nie chcieć się zaangażować). **Potencjał PSDC jest jednak niewystarczający**, więc **podział ról** jest zwykle ustalany w następujący sposób:

- w NATO nie tylko obrona terytorium europejskiego, ale także zarządzanie kryzysowe w szerszym ujęciu, oba odnoszące się *a priori* do wschodniej flanki,

- w Unii Europejskiej odpowiedź na inne wyzwania dotyczące bezpieczeństwa w Europie – operacje stabilizacyjne i pokojowe, kontrola ruchów migracyjnych – to zarządzanie kryzysowe, *a priori* dotyczące flanki południowej.

Ta komplementarność NATO-UE musi zostać potwierdzona i wyjaśniona zgodnie z realistycznym poziomem ambicji, co będzie gwarancją wiarygodności Europy jako potęgi, być może na podstawie francuskiego scenariusza pierwszego reagowania (*powyżej*). Tak czy inaczej, bez opracowania sztywnego i szczegółowego podziału ról, który może przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, **strategiczny kompas powinien wreszcie jasno określać, co UE powinna umieć robić**.

- Oprócz „Berlin Plus” (*patrz wyżej*), stosunki z NATO należy postrzegać pod kątem jego licznych partnerstw, wznowionych po szczycie w Warszawie w lipcu 2016 roku. Obecnie, NATO i UE wymieniają ostrzeżenia w czasie rzeczywistym o cyberatakach, uczestniczą w ćwiczeniach i współpracują w reagowaniu na kryzysy migracyjne. Mobilność wojskowa, ważny rozdział dotyczący współpracy obu organizacji, uzasadnia nawet udział Stanów Zjednoczonych, Kanady i Norwegii w konkretnym projekcie CSP.

b) Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Chiny, Indo-Pacyfik, Afryka

Joe Biden powrócił do większości decyzji krytykowanych przez UE. Jakość stosunków ze **Stanami Zjednoczonymi** została przywrócona, ale pewne stałe **zachęcają do wystrzegania się jakichkolwiek działań następczych** : zwrot w kierunku Azji i chęć narzucenia swojego podejścia Chinom, promowanie integracji zdolności w ramach NATO z korzyścią dla ich aparatu wojskowo-przemysłowego, (a więc kosztem BITDE), konkurencja gospodarcza, sankcje eksterytorialne, przepisy ITAR...

Nie rezygnując z ustanowienia uprzywilejowanego połączenia bezpieczeństwa i obrony z **Wielką Brytanią**, musimy **być realistami, jeśli chodzi o pobrexitowy apetyt na mechanizmy europejskie** kraju tak silnie zakotwiczonego w więzi transatlantyckiej. Jej ostatni przegląd strategiczny został opracowany z naciskiem na NATO i Stany Zjednoczone, a Wielka Brytania stara się wprowadzić do Sojuszu kwestie odporności, którymi UE jest zdeterminowana zając się.

Chiny stanowią coraz większe wyzwanie dla UE, zwłaszcza w kwestiach odporności: suwerenności cyfrowej, dezinformacji, zdolności przemysłowych, konkurencyjności, dostępu do rynku, ryzyka odmowy dostępu do szlaków morskich, zwłaszcza w cieśninach. Początkowy entuzjazm krajów członkowskich formatu 17+1 ma tendencję malejącą. Coraz powszechniejsze staje się przekonanie, że musimy „grać zespołowo” w obliczu Chin określanych jednocześnie jako rywal, konkurent i partner, któremu przypisywana jest coraz to bardziej widoczna *pycha*. **Pułapką byłoby rozwiązanie „kwestii chińskiej” wyłącznie za pośrednictwem NATO**, ryzykując ingerencję USA w politykę handlową UE. Te ostatnie muszą zatem szybko **dopracować linię strategiczną**, która będzie musiała **przejść przez wymóg wzajemności** w kwestii gospodarczej. W ten sposób Chiny mogłyby przejąć rolę byłego prezydenta Trumpa jako napędu „geopolityzacji” UE.

Indo-Pacyfik jest zasadniczo dla UE kolejnym sposobem podejścia do Chin, które prawdopodobnie odmawiają dostępu morskiego do tego obszaru, będącego domem 60% ludności świata i z najbardziej dynamicznym PKB. Ale tak obszerny temat zagrożeń bezpieczeństwa i obronności **wyduje się bardziej adekwatny do poruszenia w ramach NATO**, w towarzystwie potęg morskich, takich jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, ryzykując ograniczenie autonomii polityki UE wobec Chin.

Na koniec, UE będzie musiała potwierdzić „**afrykański zwrot**” na korzyść którego w konkurencyjnym środowisku (Chiny, Rosja, Turcja) umocni się współpraca skierowana na konsolidację instytucji, tworzenie infrastruktury, edukacji i walki z ubóstwem; będzie promować wzrost, bezpieczeństwo, walkę z terroryzmem i kontrolę emigracji.

2. KOMPAS, KTÓRY MÓGŁBY UKIERUNKOWAĆ DZIAŁANIA ZBYTNIO NA ZACHÓD

A. WIELKI POWRÓT TROPIZMU ATLANTYCKIEGO

1. Nowo zdobyta wiarygodność NATO w obliczu WPBiO z potencjałem osłabionym przez Brexit,...

Wybór Joe Bidena i zapowiedź powrotu Stanów Zjednoczonych do roli światowego żandarma, zwłaszcza w ramach NATO, potwierdzającego swoje ochronne powołanie wobec sojuszników, uspokajają. Podobnie jak nominacje Antony'ego Blinkena, a następnie Karen Donfried na stanowisku posła do spraw europejskich i euroazjatyckich, spotkały się z entuzjastycznym przyjęciem w całej Unii Europejskiej. **Europejscy decydenci, uspokojeni**, często dążą do powrotu do tradycyjnych stosunków atlantyckich.

W porównaniu z sytuacją przed Trumpem, **Brexit działa jako dodatni argument przechylający szalę na korzyść NATO**; Wielka Brytania jest sojusznikiem, którego wydatki na obronę są najważniejsze (60 mld USD), zaraz po Stanach Zjednoczonych (785 mld USD), przed Niemcami (56 mld USD), następnie Francja (50 mld USD). **Kraje UE stanowią obecnie niemal jedną piątą wydatków obronnych krajów NATO..**

2. ... przez kryzys sanitarny i jego wpływ na budżet ...

Kryzys sanitarny zaowocował **dużymi wydatkami na wspieranie gospodarki**, przy jednoczesnym skupieniu uwagi, w zakresie bezpieczeństwa i odporności. W ten sposób sojusznicy UE będą chętniej polegać na NATO w kwestii górnej granicy spektrum, zwłaszcza że będą zmuszeni do **korekt budżetowych. Będą w stanie znieść zrzeczenia się zdolności i operacyjności**, których prawdopodobnie nie zrekompensuje lepsza koordynacja.

3. ... i przez konfiguracje polityczne, które mogą stać się mniej korzystne

Wybory w Niemczech we wrześniu 2021 r. i wybory **we Francji** wiosną 2022 r. **obciążają finansowo mobilizację UE na rzecz bezpieczeństwa i obrony**. W Niemczech wybory mogą doprowadzić do powstania nowej koalicji obejmującej Zielonych, historycznie bardziej niechętnych zbrojnej interwencji i być może bardziej nieprzejednanych wobec Chin i Rosji – podobnie jak Stany Zjednoczone.

B. WZRASTAJĄCE WYMOGI KOORDYNACJI Z NATO

1. Odmienne cele geostrategiczne

Chiny są ostatecznym zagrożeniem dla Stanów Zjednoczonych (które dają im NATO), **a nie dla UE**. Interesy gospodarcze i strategiczne Unii Europejskiej mogą uzasadniać wybory współpracy, w tym te z Rosją, na co Stany Zjednoczone mogłyby się nie zgodzić. Podobnie Turcja, działanie przeciwko której może być w zainteresowaniu UE, a która należy do NATO. W tym przypadku NATO nie zechce się osłabiać przez wyzbycie się sojusznika z położeniem geograficznym, które Stany Zjednoczone uznają za strategiczne.

2. Nietykalność „parasola NATO”

Joe Biden posiada niewielką przewagę w Kongresie, zwłaszcza w Senacie, co osłabia jego politykę międzynarodową i niepokoi nadchodzące wybory. Wybory **śródkresowe** odbędą się za nieco ponad rok, wybory prezydenckie za nieco ponad trzy. **Pax**

americana odzyskana *dzięki* NATO może być mniej trwała, niż się spodziewano. UE powinna postrzegać to jako szansę na skuteczniejszą reorganizację swojego bezpieczeństwa.

3. Zbliżająca się perspektywa „wielkiego skoku wprzód”

NATO przejawia wielkie ambicje, zapisane głównie w Agendzie NATO 2030, zatwierdzonej 14 czerwca 2021 r. przez Sojuszników w Brukseli. W ostatnich miesiącach prace prowadzone przez NATO rozwijają strategię obrony na 360 stopni, która zebrana jest w tym dokumencie.

Agenda sugeruje zastosowanie art. 5 w przypadku ataku cybernetycznego, co będzie wymagało szerszych wyjaśnień. Akty te mogą dotyczyć krajów, wobec których ryzyko i cele UE oraz Stanów Zjednoczonych nie są tożsame, a których identyfikacja może również skłaniać do ostrożności. Co więcej, postrzega odporność w najszerszym tego słowa znaczeniu, posuwając się nawet do przydzielenia sojusznikom celów, których realizacja byłaby monitorowana.

Jeśli wszystkie perspektywy, które zostały zawarte w Agendzie, zostaną zrealizowane, odporność, nad którą UE pracuje, może znaleźć się w cieniu odporności kierowanej przez NATO, tak jak w przypadku WPBiO, które wegetuje obok Sojuszu. Jednak to, co może tu wyjaśnić niezmiernie potęża armia amerykańskiej, tego nic nie usprawiedliwiłoby w odniesieniu do środków UE.

4. Przewaga potencjału NATO

Mniej dyrektywne i motywacyjne, niż NDPP (*proces planowania obronnego NATO*), europejskie planowanie zdolności jest mniej przestrzegane, w szczególności przez państwa członkowskie, które nie posiadają ustawy o planowaniu wojskowym i które bronią swojego budżetu wojskowego wyłącznie na tej podstawie.

Powstaje pytanie o spójność zobowiązań państw UE i NATO. 38 z 47 projektów CSP mniej więcej spełnia priorytety NATO. Jednak NATO nie może przyznać sobie poprzez NDPP prawa kontroli zobowiązań podjętych w ramach UE. Kierując się tą samą ideą, przeniesienie europejskich norm i standardów opracowanych przez PSC na normy i standardy NATO mogłoby zagrozić konstytucji BITDE. Zastrzeżenie finansowania EFR dla projektów europejskich stanowi częściowe zabezpieczenie. Niemniej jednak Agenda przewiduje utworzenie Funduszu NATO na rzecz innowacji.

5. Pasożytnicze współistnienie strategicznych przemysłów

Kompas Strategiczny, zakładający partnerskie podejście do NATO, nie ma na celu bycia lokalną wersją „konceptu strategicznego” nad którą pracuje Sojusz. W zasadzie refleksje są rozłożone, podobnie jak ich wynik, ponieważ koncepcja strategiczna powinna zostać opublikowana latem 2022 r. Kalendarze zostały zatem zbadane w ten sposób, aby kompas strategiczny nie podlegał żadnym wpływom. Jednak NATO, na prośbę swojego sekretarza generalnego w ramach strategii NATO 2030, intensyfikuje prace i przemyslenia. Według niektórych obserwatorów wygląda to tak, jakby brało udział w wyścigu. Jego działania stwarzają zatem ryzyko silnego ukierunkowania kompasu strategicznego – co zresztą byłoby zgodne z życzeniami takich krajów jak Polska czy niektóre państwa bałtyckie. Dialog polityczny między HR/VP a sekretarzem generalnym NATO byłby bardzo przydatny w osiągnięciu niezbędnej spójności między dwoma ćwiczeniami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu autonomii podejścia kompasu strategicznego. Ale dziś nic nie wskazuje na to, że taki dialog może mieć miejsce.

3. KOMPAS STRATEGICZNY, KTÓRY STAŁ SIĘ RYZYKOWNY

Niepowodzenie kompasu strategicznego byłoby bardzo szkodliwe dla WPBiO : doświadczenie pokazuje, że rozczarowania w tym obszarze skutkują opóźnieniem na wiele lat jakiegokolwiek możliwości postępu. Wyrażamy tu ogromny żal z powodu tej metody: porozumienie i dyskusje nad kompasem strategicznym nie zostały rozszerzone na parlamenty. Pozbawia to kompas strategiczny możliwości wzbogacania i pogłębiania słuchaczy o obywateli Europy, których nieobecność będzie miała duże znaczenie, gdy proces zostanie sfinalizowany na początku 2022 r.

A. RYZYKO MAŁO AMBITNEGO DOKUMENTU

Ponowne potwierdzenie i wzmocnienie gwarancji bezpieczeństwa atlantyckiego odbija się na ambicjach większości państw członkowskich w związku z WPBiO. Analiza zagrożeń, które zgodzą się poprzez politycznie, mogłaby koncentrować się na tych najbardziej konsensualnych, hybrydowych i technologicznych. **Sprzyjałoby to odporności ze szkodą dla zarządzania kryzysowego** oraz zdolności w jego jedynym wymiarze przemysłowym i technologicznym. **Dwa lata**, te podczas rozwoju kompasu strategicznego, **zostałyby wówczas utracone na rzecz PSDC. Następnie można dodać te lata, które nastąpią po wydaniu** kompasu strategicznego, który nadal będzie przedstawiany jako bardzo angażujący dla państw członkowskich.

Niedokończenie kompasu strategicznego mogłoby być relatywizowane – i uwidocznione – dzięki wiążącym inicjatywom, mającym na celu **usprawnienie jedynie cywilnych lub niewykonawczych misji wojskowych**, które Niemcy wolą od misji wykonawczych. Ale **konieczne będzie przeciwstawienie się wszelkim dążeniom stosowania środków zaradczych w postaci wojska w obrębie granic**, by w imię odporności nadawać im rolę ogólną, co trwale oddaliłoby ich od podstawowej misji.

B. RYZYKO STWORZENIA DOKUMENTU OPARTEGO WYŁĄCZNIE NA POTRZEBACH NATO

Istnieje realne ryzyko, że powstanie dokument, który będzie pasował do koncepcji strategicznej NATO. Kompas nie oferowałby niczego, co mogłoby w najmniejszym stopniu powielić zasoby Sojuszu lub wyzwolić się z jego ambicji, zarówno pod względem militarnym, jak i odporności. Główne oczekiwania wiązałyby się wówczas z pogłębieniem partnerstwa z NATO.

Istnieje obawa, że poziom ambicji Strategicznego Kompasów leży częściowo w rękach Stanów Zjednoczonych. Rzeczywiście, sygnały, które wysłał w kwestii zakresu pozostawionego pewnej autonomii UE, będą do końca tego procesu, przedmiotem bardzo szczegółowej interpretacji najbardziej przez atlantyckie państwa członkowskie.

C. RYZYKO BARDZIEJ AMBITNEGO DOKUMENTU, ALE MNIEJ POPARTEGO EFEKTAMI

Ostateczny dokument mógłby jednak zawierać **ciekawe wnioski**, zwłaszcza pod względem **odporności** kontestowanych przestrzeni, których przyszłość będzie należało zorganizować. Jeśli chodzi o WPBiO, **służby pierwszego reagowania**, wspierane przez Josepa Borrella, stanowiłyby o istotnym postępie, można by uznać za ogólnie akceptowalne, gdyby zostały zorganizowane bez powielania działań, którymi NATO lub Stany Zjednoczone mogłyby czuć się urażone.

Dlatego powinno się ustanowić **mechanizm monitorowania i platformę polityczną**, w ślad za jedną z głównych francuskich obaw.

D. RYZYKO DOKUMENTU BĘDĄCEGO OGRANICZENIEM W RAZIE KRYZYSU

Kryzys zdrowotny pokazał, że UE jest zdolna do przyływu woli w obliczu faktów. **Bardzo sformalizowany dokument**, zwłaszcza jeśli przesądza o minimalistycznej zdolności do działania, może zatem w przypadku kryzysu przynieść **efekt przeciwny do zamierzonego**. To rozumowanie oznacza dla relacji z NATO, że kompas nie powinien być zbyt usztywniony. Podobnie mniejsza elastyczność w naszych stosunkach z Rosją, Turcją, Chinami i niektórymi krajami Afryki Północnej może być szkodliwa. **Aktualizacja kompasu strategicznego co 5 lat** umożliwiłaby wówczas dostosowanie go do realiów geostrategicznych jednocześnie ograniczając w czasie wspomniane wcześniej zagrożenia.

E. DODATKOWE RYZYKO DLA FRANCJI POSTRZEGANEJ JAKO PROWADZĄCA

Francja, być może zaniepokojona tym, że strategiczny kompas z rozczarowującymi ambicjami zszarga jej przewodnictwo w Radzie UE, **będzie musiała wystrzegać się podążania za upodobaniem do spektakularnych deklaracji i promowania pojęć**. W ten sposób tylko zakłóciłoby to równowagę partnerów i utrudniłoby starania.

Jednak Francja pozostaje wysłuchana, jej analizy są wyczekiwane: **będzie więc musiała przyjąć swoje przekonania, tłumaczyć je i starać się przekonać w interesie wszystkich krajów Unii**.

Najważniejsze ustalenia i zalecenia

- ▶ Obecne dyskusje o **kompasie strategicznym**, przyszłym **dokumentcie strategicznym Unii Europejskiej** do roku 2030, bardzo zasadniczym dla jej bezpieczeństwa, są **niemal całkowicie nieznanne obywatelom europejskim**.

W rzeczywistości **przedstawiciele krajowi**, którzy reprezentują Parlamenti państw członkowskich, **zostali wykluczeni z tego procesu**, który jednak ma duży wpływ na przyszłość. Próbuąc naprawić to niedopatrzenie, **niniejszy raport ma na celu przybliżenie informacji opinii publicznej**, ponieważ sprawa jest złożona i **alarmująca**, stawki są duże, a ryzyko wysokie. **W przyszłości konieczne będzie zaangażowanie Parlamentów** w kontekst okresowej aktualizacji kompasu strategicznego.

- ▶ **Prace nad kompasem**, ograniczone w ten sposób do kadry kierowniczej i ekspertów, rozpoczęły się w okresie niepewności, jaki stworzyła administracja Trumpa kwestionowaniem gwarancji bezpieczeństwa, jakie NATO zapewnia na terytorium Europy. W jej ramach Sojusznicy są zostali teraz uspokojeni przez administrację Bidena i potwierdzenie zasięgu NATO do tego stopnia, że ich założenia dotyczące europejskiego bezpieczeństwa i obrony zostały znacznie zredukowane.
- ▶ Jednakże trumpizm jest wciąż obecny; kiedy tak się dzieje, strategiczne interesy Stanów Zjednoczonych nie zawsze pokrywają się z interesami UE, która powinna zatem dążyć do zachowania pola manewru i autonomii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w celu zarządzania kryzysowego. Ponadto kompetencje NATO mają obecnie tendencję rozszerzać się na odporność, obszar, który UE również objęła kompasem strategicznym. **Dążąc do koordynacji z NATO, UE będzie musiała potwierdzić swoje własne priorytety.**
- ▶ Kompas strategiczny ma zostać sfinalizowany w marcu 2022 r., podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE (I półrocze 2022 r.). Tymczasem Francja pozostaje aktywna w kwestiach bezpieczeństwa i obrony. Jest łatwo rozpoznawalna przez silne inicjatywy i odwoływanie się do ogólnych zasad takich, jak autonomia strategiczna. Przepaść między jej ambicjami a ambicjami większości państw członkowskich stała się rażąca.
- ▶ Jeśli Francja chce przekonać, będzie musiała skupić się na słuchaniu swoich partnerów i promowaniu wyważonych środków w sposób taktowny i z przekonaniem, zwłaszcza wśród państw o tradycji atlantyckiej, które są bardziej niż kiedykolwiek skłonne do podjęcia ścieżki autonomii strategicznej. **Środki te mogą mieć na celu:**

- Poprawę funkcjonowania i artykulacji licznych narzędzi, mających na celu wypełnienie braków w potencjale UE oraz pozyskanie europejskiej przemysłowej i technologicznej bazy obronnej (BITDE) przez zachęcanie do współpracy;
- lepiej dostosować się do bardzo blokującej zasady jednomyślności, aby rozpocząć operacje, które stają się rzadkie pomimo zwiększonego ryzyka i konfrontacyjności;
- usprawnienie operacji, w szczególności poprzez europeizację dowództwa wojskowego i przyspieszenie generowania siły. W ten sposób można by utworzyć „służby pierwszego reagowania” liczące 5000 wyszkolonych ludzi, co ostatecznie umożliwiłoby zmobilizowanie *grup bojowych*, które utworzone w 2006 r. nigdy nie zostały rozmieszczone i często były niedostępne.

Perspektywy te oznaczałyby znaczny postęp w polityce bezpieczeństwa i obrony, która słabnie wbrew kolejnym próbom ożywienia. Dlatego Francja będzie musiała wesprzeć utworzenie mechanizmu monitorowania i polityczne wsparcie kompasu strategicznego.

- ▶ **Podążanie tą krawędzią będzie trudne ale konieczne, ponieważ pułapki kompasu strategicznego mogą nieść ze sobą poważne konsekwencje : może się okazać pozbawione jakiegokolwiek skali lub wyłonić ambicje, które całkowicie pokryją się z ambicjami NATO.** W zależności od stopnia precyzji kompas mógłby wtedy okazać się ograniczeniem w przypadku poważnego kryzysu.

Zalecenia dla francuskiej prezydencji w Radzie UE

1. **Przypominać, że w kompasie strategicznym Unia Europejska dąży do ustalenia własnych priorytetów, które mogą różnić się od priorytetów NATO**
2. **Ograniczać się do wspierania działań (patrz wyżej), które mogą wydawać się wyważone i konkretne dla naszych partnerów, dla dobra otwartej i pełnej szacunku dyskusji.**
3. **Promowanie mechanizmu monitorowania i politycznego wsparcia kompasu strategicznego**
4. **Zaproponować, aby kompas strategiczny był aktualizowany co 5 lat, za każdym razem z uczestnictwem Parlamentów państw członkowskich.**



Christian

Prz przewodniczący Komisji
Senator Val-de-Marne (LR)

Komisja Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.htm>



Ronan Le Gleut

Sprawozdawca

Senator reprezentujący obywateli
francuskich mieszkających
poza Francją



Helene Conway-Mouret

Sprawozdawczyni

Senatoroka reprezentująca obywateli
francuskich mieszkających
poza Francją