

## Unijne siły szybkiego reagowania: priorytety polityczne i rzeczywiste potrzeby

Łukasz Maślanka

Wdrożenie celów Kompas strategicznego, w tym uruchomienie do 2025 r. unijnych sił szybkiego reagowania, nazywanych zdolnością szybkiego rozmieszczenia (Rapid Deployment Capacity, RDC), w liczbie do 5 tys. żołnierzy, należy do priorytetów belgijskiej prezydencji w Radzie UE, która rozpoczęła się 1 stycznia br. Realizacja tej ambicji ma duże znaczenie polityczne z punktu widzenia unijnych instytucji. Mimo zachęt wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrella, aby państwa członkowskie zadeklarowały brakujące czynniki wsparcia strategicznego, niektóre z nich mają opory przed angażowaniem zasobów w przedsięwzięcie faworyzujące potrzeby bezpieczeństwa południa UE i konkurencyjne w stosunku do inicjatyw NATO. Dążenie do politycznego sukcesu, jakim jest wypełnienie celów Kompas, doprowadzi prawdopodobnie do powołania RDC w przewidzianym terminie. Może jednak być ona pozbawiona części postulowanych zasobów i czynników wsparcia strategicznego, co postawi pytanie o jej faktyczne użycie w przyszłości.

### Reagowanie kryzysowe UE

Od końca lat dziewięćdziesiątych rola szybkiego cywilno-wojskowego reagowania w sąsiedztwie zaczęła dla Unii systematycznie rosnąć. Wiązało się to z jednej strony z końcem zimnej wojny i spadkiem znaczenia obrony zbiorowej, a z drugiej – z pojawieniem się nowego rodzaju kryzysów i konfliktów, począwszy od wojen na Bałkanach Zachodnich, a skończywszy na działaniach grup terrorystycznych w Sahelu. Istotną rolę odegrały również wykazywane przez część państw członkowskich ambicje uniezależnienia tego typu posunięć UE od NATO i USA. Zrodziło to zapotrzebowanie na zdolności do szybkiego wystawienia, przemieszczenia i prowadzenia operacji przez ograniczony kontyngent sił w celu np. wykonania ewakuacji czy rozpoczęcia misji stabilizacyjnej.

Po raz pierwszy określoną liczbę żołnierzy zdolnych do działania kraje unijne zdecydowały się wystawić w trakcie Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. (Europejski Cel Operacyjny)<sup>1</sup>. Pierwszą autonomiczną operacją reagowania kryzysowego UE była zaś misja Artemis w Demokratycznej Republice

<sup>1</sup> *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Parlament Europejski, 12.09.2006, [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).

Konga (2003 r.). Z jej doświadczeń zrodziła się koncepcja Grup Bojowych UE (EU Battlegroups, EUBG), które pełną gotowość operacyjną osiągnęły w 2007 r.<sup>2</sup> Zakładała ona wystawienie przez państwa członkowskie równolegle dwóch grup batalionowych liczących 1,5 tys. żołnierzy – każdej co sześć miesięcy. EUBG powinny być zdolne do wykonywania zadań przez 30 dni z możliwością przedłużenia tego okresu do 120 dni.

## Kompas strategiczny i nowe ambicje

EUBG nie zostały nigdy użyte w scenariuszach reagowania kryzysowego. Wynikało to przede wszystkim z braku woli politycznej krajów członkowskich, ale podnosi się też kwestię finansowania potencjalnych operacji grup bojowych czy braku kluczowych zdolności (tzw. *strategic enablers*), takich jak rozpoznanie czy transport lotniczy, koniecznych do ich wykorzystania. Wymienione problemy skłoniły państwa EU do reformy EUBG.

Opublikowany w marcu 2022 r. Kompas strategiczny, tj. unijna strategia bezpieczeństwa, zakła-

” **Koncepcja RDC stawia przed państwami członkowskimi wyższe wymagania niż EUBG.**

da powołanie do 2025 r. modularnej (złożonej z komponentu morskogo, powietrznego i lądowego – w zależności od potrzeb) zdolności szybkiego rozmieszczenia (RDC), liczącej do 5 tys. żołnierzy, na podstawie zmodyfikowanych EUBG<sup>3</sup>. Miałyby ona dodatkowo zostać wyposażona w odpowiednie do sytuacji środki wsparcia strategicznego. Kompas zakłada, że RDC powinna już w 2025 r. być gotowa do realizacji dwóch rodzajów scenariuszy: ewakuacji i początku misji stabilizacyjnej w nieprzyjaznym środowisku (*non-permissive environment*). Ten pierwszy zainspirowała ewakuacja wojskowych i cywilów z Afganistanu latem 2021 r. Konkluzja jest taka, że UE powinna być zdolna do przeprowadzenia podobnej operacji na dużo większą skalę, niż byłoby to możliwe obecnie. Drugi zakłada krótszą i obejmującą intensywne działania bojowe operację przygotowującą grunt pod długotrwałą misję stabilizacyjną pod egidą ONZ, UE lub innej organizacji międzynarodowej. Scenariusze te odnoszą się głównie do interwencji w południowym sąsiedztwie Unii i faworyzują interesy bezpieczeństwa członków UE leżących w regionie basenu Morza Śródziemnego. Największymi zwolennikami RDC są więc właśnie oni, a także kraje unijne nienależące do NATO oraz te państwa, dla których rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO) to priorytet polityczny.

Koncepcja RDC stawia przed państwami członkowskimi wyższe wymagania niż EUBG<sup>4</sup>. Modularność RDC zakłada elastyczność sił zbrojnych krajów UE w wystawianiu odpowiedniego do konkretnej operacji komponentu (lotniczego, morskogo, lądowego). Ponadto zwiększeniu ulega liczba utrzymywanych w gotowości żołnierzy (zamiast dwóch EUBG po 1,5 tys. chodzi o nawet 5 tys. żołnierzy), a także czas ich dyżurowania (rok zamiast sześciu miesięcy). W toku przygotowań do wystawienia RDC państwa członkowskie powinny też oddać do dyspozycji konieczne czynniki wsparcia strategicznego lub rozwinąć je przed 2025 r. Wśród najważniejszych z nich Kompas wymienia transport strategiczny, ochronę sił, zasoby medyczne, cyberobronę, łączność satelitarną oraz wywiad, obserwację i rozpoznanie. W Unii pojawiają się pomysły, aby rozpoczynając się aktualnie rewizję priorytetów mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO) podporządkować potrzebom generacji sił i zasobów na rzecz RDC.

Zwiększoną gotowość bojową RDC mają zapewniać regularne ćwiczenia. Pierwsze (MILEX23) odbyły się w dniach 16–22 października w Kadyksie. Polegały na odtworzeniu początkowej fazy operacji

<sup>2</sup> *EU Battlegroups*, Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, kwiecień 2013, [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu).

<sup>3</sup> *A Strategic Compass for Security and Defence*, European External Action Service, 24.03.2022, [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu), s. 25–27.

<sup>4</sup> D. Zandee, A. Stoetman, *Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls*, Clingendael Policy Brief, październik 2022, [clingendael.org](http://clingendael.org).

stabilizacyjnej z użyciem komponentów lądowego, morskiego, lotniczego, kosmicznego i cyberbezpieczeństwa. Wzięło w nich udział ok. 2,8 tys. żołnierzy, głównie z Hiszpanii (1,8 tys.), Francji (600) i Portugalii (200). Koszty wspólne ćwiczeń (5 mln euro) pokryto ze środków Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF). Niechęć do utrzymywania w półrocznej gotowości i ewentualnego użycia sił była jedną z przyczyn porażki EUBG, gdyż wydatki obciążały przede wszystkim państwa wystawiające grupy bojowe. Kompas strategiczny zobowiązuje kraje UE do refleksji nad wymiarem i redefinicją „wspólnych kosztów” w taki sposób, aby wzmocnić solidarność i zachęcać członków do oddawania swoich sił do puli RDC. Z jednej strony EPF, na który państwa Unii składają się w wysokości proporcjonalnej do ich PKB, wydaje się odpowiadać tym wymaganiom. Z drugiej – RDC będzie w ten sposób finansowana przez wszystkie kraje UE, a wykorzystywana (jeżeli już do tego dojdzie) – głównie w jej południowym sąsiedztwie.

RDC to także pretekst dla instytucji unijnych i popierających rozwój WPBiO państw członkowskich do promowania rozbudowy wspólnych struktur dowodzenia

wojskowego<sup>5</sup>. Kompas strategiczny zakłada, że dowodzenie RDC będzie się odbywało za pośrednictwem narodowych dowództw operacyjnych bądź unijnej Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC). Ta ostatnia znajduje się jednak dopiero w fazie przygotowania, a niektóre kraje (np. Francja) opowiadają się za jej rozbudowanym kształtem, wymagającym znacznie szerszej obsady personalnej. Z kolei zasoby narodowe są pod tym względem ograniczone, zwłaszcza wobec wyzwań związanych ze wzmocnieniem struktur dowodzenia NATO.

Blokada decyzyjna była dotąd jedną z przyczyn, dla których państwa członkowskie nie sięgały po EUBG. Aby jej uniknąć w przypadku RDC, Kompas zezwala na „refleksję nad zastosowaniem art. 44 Traktatu o Unii Europejskiej”, przewidującego powołanie tzw. koalicji chętnych w celu przeprowadzenia operacji. Uruchomienie art. 44 wymaga jednogłośnej zgody Rady UE, ale możliwość niebrania udziału w operacji (a tym samym nieponoszenia jej kosztów) pozwalałaby na zlikwidowanie blokady decyzyjnej (choć jednocześnie przeczyłaby promowanej przez Kompas idej zwiększonej solidarności).

## Wyzwania i perspektywy

Ambicja powołania do życia RDC kontrastuje z praktyczną niechęcią członków UE do stosowania już dostępnego wspólnego instrumentu szybkiego reagowania – EUBG. Zapisy Kompas strategicznego w sprawie RDC stawiają przed krajami Unii wyzwania idące dalej i wymagające większych zasobów niż w przypadku grup bojowych. Jednocześnie dotychczasowy przebieg prac nad wdrożeniem RDC pokazuje niewielką chęć przeznaczania zasobów na utrzymywanie w gotowości sił reagowania kryzysowego, w tym tak istotnych zdolności wsparcia strategicznego jak wspólna logistyka czy transport lotniczy<sup>6</sup>. Traktowanie przez instytucje unijne RDC jako flagowego przedsięwzięcia Kompas świadczy o tym, że realistyczna ocena sytuacji bezpieczeństwa w Europie po rosyjskiej agresji na Ukrainę waży mniej niż dalsze rozwijanie instrumentów unijnej polityki bezpieczeństwa. Z kolei niektóre państwa członkowskie są gotowe do akceptowania daleko idących zobowiązań politycznych, aby podkreślić ambicje UE w sferze WPBiO, lecz ich realizację hamuje analiza rzeczywistych potrzeb i wyzwań. Wątpliwości generuje też zamiar większego uwspólnotowienia kosztów operacji i ćwiczeń RDC (np. ze środków EPF, którego celem powinno być przede wszystkim finansowanie potrzeb państw partnerskich Unii).

<sup>5</sup> D. Fiott, L. Simón, *EU defence after Versailles: An agenda for the future*, In-depth analysis requested by the SEDE subcommittee, Parlament Europejski, październik 2023, [cris.vub.be](https://cris.vub.be), s. 14–15.

<sup>6</sup> A. Pugnet, *EU looks to convince countries to invest in crisis management force, top military chief says*, Euractiv, 24.11.2023, [euractiv.com](https://euractiv.com).

Istotnym czynnikiem powstrzymującym kraje członkowskie przed deklarowaniem swoich zdolności na rzecz RDC jest istnienie sił szybkiego reagowania NATO (NRF) i ich postulowana reforma (Allied Reaction Force, ARF)<sup>7</sup>. Wiele unijnych stolic traktuje priorytetowo zaangażowanie w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego ze względu na jego rolę w obronie zbiorowej, zaś alokowanie dodatkowych zdolności na rzecz UE często jest technicznie niemożliwe. Przedstawiane pomysły dotyczące pozwoleń na oferowanie tych samych sił NRF/ARF i RDC wydaje się natomiast ryzykowne politycznie, gdyż może wywołać konflikt między potrzebą zastosowania NRF/ARF i RDC jednocześnie na dwóch różnych teatrach. Sugerowane przez unijne instytucje możliwości użycia RDC w Armenii, Mołdawii, Gruzji czy na Ukrainie<sup>8</sup> są w tej chwili dla państw wschodniej i północnej części UE mało przekonujące. Trudno wyobrazić sobie chęć krajów członkowskich do zastosowania RDC przeciwko Rosji (mocarstwu atomowemu) bez udziału NATO lub przeciwko Turcji – członkowi Sojuszu. Obawy budzi również konieczność rozbudowy unijnych dowództw: nie tylko ze względu na ryzyko powielania struktur dowodzenia na poziomie narodowym i natowskim, lecz także z powodu niewystarczającej na potrzeby ich obu (a teraz też unijne) odpowiednio wykształconej kadry oficerskiej.

Scenariusz alternatywny wobec samodzielnego wdrażania RDC przez UE obejmowałby ścisłą współpracę z NATO przy realizacji europejskiej zdolności do szybkiego reagowania w ramach nowych sił ARF. Pozwoliłaby ona uniknąć wspomnianego powielania struktur i uciec przed dylematem podziału zasobów. RDC, stanowiąca de facto część europejskiego wkładu do ARF, wpisywałaby się w padające po obu stronach Atlantyku deklaracje o budowie „europejskiego filaru NATO”. Użycie zdolności Sojuszu – zwłaszcza w zakresie planowania strategicznego – w operacjach unijnych przewiduje porozumienie Berlin Plus z 2002 r.<sup>9</sup>

Urzeczywistnieniu się koncepcji RDC do 2025 r. zagrażają odmienne priorytety obronne wielu krajów UE. Przesunięcie tej daty pozwoliłoby uniknąć rozczarowania politycznego. Opóźnienie wejścia w życie RDC lub odejście od tego pomysłu jest jednak mało prawdopodobne ze względu na ambicje instytucji unijnych i części państw członkowskich dotyczące wzmacniania autonomii UE w zakresie reagowania kryzysowego, również w związku z niepewną sytuacją po wyborach prezydenckich w USA w 2024 r.

Ogólność zapisów Kompas strategicznego połączona z zawyżonymi oczekiwaniami wobec RDC sprawia, że najrealistyczniejszym scenariuszem wydaje się jedynie deklaratywne wdrożenie tej zdolności do 2025 r. Może ona przy tym zostać pozbawiona niektórych postulowanych zasobów i czynników wsparcia strategicznego, co sprawi, że członkowie UE nie będą z niej korzystali.

<sup>7</sup> J. Gotkowska, J. Graca et al., *Szczyt NATO w Wilnie: przełomy i niespełnione nadzieje*, „Komentarze OSW”, nr 526, 13.07.2023, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).

<sup>8</sup> *Defense. NATO. Diplomacy. Crises. Security. Powers*, B2 Pro. The daily newspaper of geopolitical Europe, 25.10.2022, [club.bruxelles2.eu](http://club.bruxelles2.eu).

<sup>9</sup> *Berlin Plus Information Note*, NATO, [shape.nato.int](http://shape.nato.int).