

Michał REKOWSKI 

Uniwersytet Jagielloński

michal.rekowski.gda@gmail.com

POLITYCZNE WYMIARY EUROPEJSKIEJ AUTONOMII STRATEGICZNEJ W KONTEKŚCIE RELACJI UNII EUROPEJSKIEJ Z INNYMI POTĘGAMI¹

ABSTRACT

Political Dimensions of European Strategic Autonomy in the Context of the European Union's Relations with Other Powers

The notion of European Strategic Autonomy has become well established in the dictionary of terms used by the European Union to address key challenges in European external policy. Nevertheless, the term is still contested within the EU and the debate on this issue itself is widely considered 'toxic'. The article aims to clarify the meaning of the idea of European Strategic Autonomy by presenting the main political contexts within which it functions, which are distinguished by the criterion of reference to Europe's relations with the other powers in the international system: the United States, the People's Republic of China, the Russian Federation, as well as in relation to the other countries. The article argues that the context in which the notion of strategic autonomy is interpreted influences its perception and assessment making it difficult to adopt a fixed definition. Nevertheless, as the article points out based on empirical research, including interviews with officials of European Union institutions in Brussels, a consensus is gradually forming in the European Union as to the interpretation of this concept, which is beginning to play an active role in shaping the EU's external policy.

Keywords: strategic autonomy, European sovereignty, European Union

Słowa kluczowe: autonomia strategiczna, suwerenność europejska, Unia Europejska

¹ Artykuł powstał jako rezultat projektu badawczego pt. *Rola Instytucji Unii Europejskiej w budowaniu Europejskiej Autonomii Strategicznej*, (2020/37/N/HS5/02582), finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

WPROWADZENIE

Idea Europejskiej Autonomii Strategicznej (EAS) po raz pierwszy wyrażona została na poziomie europejskim w deklaracji kończącej szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo w grudniu 1998 roku. W dokumencie tym, stanowiącym ważny krok na drodze do budowy unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), stwierdzono, że Unia Europejska (UE) powinna rozwijać swoją zdolność do autonomicznego działania w tym obszarze przy użyciu wiarygodnych sił zbrojnych, środków pozwalających na ich użycie, oraz gotowości, by to uczynić, co wymaga m.in. wzmocnienia europejskiej bazy przemysłowo-technologicznej i realizowane ma być w ramach instytucjonalnych UE, ale z poszanowaniem zobowiązań państw europejskich w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Taka wykładnia EAS stała się dominująca i przyświecała podejmowanym w trakcie kolejnych dwóch dekad wysiłkom na rzecz rozwoju WPBiO. Koncepcja EAS zyskała nowe życie po publikacji Globalnej Strategii UE w 2016 roku, od którego to momentu na stałe weszła do europejskich debat na temat kursu, jaki UE powinna obrać w polityce globalnej. Dziś jest już stałym elementem oficjalnego dyskursu politycznego UE, a zakres jej zastosowania od tego czasu ulega coraz większemu poszerzeniu poza sferę bezpieczeństwa i obronności. Mimo to termin EAS wciąż uważa się za niedookreślony i wzbudzający liczne kontrowersje, co wynika z kilku czynników.

Po pierwsze, używany jest on obecnie w odniesieniu do wielu różnych sektorów polityki, takich jak: polityka bezpieczeństwa, polityka handlowa, polityka kosmiczna, polityka przemysłowa czy polityka zdrowotna. Aplikacja idei EAS do tak różnych sektorów wymusza jej poszerzanie, utrudniając sprecyzowanie tych jej elementów, które stanowiłyby o jej istocie.

Po drugie, nawet stosowana w obrębie jednego sektora, używana jest w odniesieniu do różnych inicjatyw i projektów lub różnych wymiarów danego problemu. Najbardziej jest to widoczne w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony, z której wywodzi się pojęcie EAS. W tym obszarze było ono łączone na przestrzeni 25 lat z pomysłami stworzenia europejskiej zdolności interwencyjnej, budowania instytucji europejskiego bezpieczeństwa, rozwijania europejskiej tożsamości w ramach NATO, zwiększania wydatków zbrojeniowych przez europejskie rządy, wzmacniania i integracji europejskiego sektora obronnego czy zabezpieczania łańcuchów wartości w odniesieniu do komponentów o krytycznym znaczeniu dla funkcjonowania sprzętu wojskowego.

Po trzecie, koncepcja EAS była przedmiotem intensywnej debaty i rozwoju ze strony europejskich think tanków, szczególnie w okresie 2016-2021, w ramach którego to procesu powstało wiele konceptualizacji EAS, nieraz zasadniczo różniących się od siebie. Podczas gdy wojskowo-centriczne konceptualizacje EAS pozostawały w granicach tradycyjnego rozumienia tego pojęcia i proponowały szereg działań mających na celu uczynienie z Europy silniejszego i sprawniejszego aktora w polityce bezpieczeństwa, konceptualizacje, które można określić mianem całościowych, postulowały szeroko zakrojoną wizję reform Unii obejmującą re-kalibrację unijnych polityk w ramach wszystkich sektorów, czego efektem miałyby być budowanie europejskiej suwerenności

i przekształcenie UE w jednego z kluczowych podmiotów realizujących swoje interesy w skali globalnej.

Po czwarte, interpretacja pojęcia EAS w praktyce politycznej zależy od indywidualnych preferencji ideologicznych lub afiliacji politycznych. W latach 2016-2022 koncepcja EAS była przedmiotem sporów między czołowymi europejskimi politykami, a termin EAS wciąż jest kontestowany; powszechnie także uważa się, że polityczna debata nad tą koncepcją w UE stała się „toksyczna”². To właśnie ten aspekt polityczny debaty nad EAS stanowi największą przeszkodę w jej dalszym rozwoju. W kolejnej części artykułu omówione zostaną główne konteksty polityczne, które nadają pojęciu EAS bardziej określone politycznie znaczenie i zarazem utrudniają osiągnięcie konsensu co do definicji tej idei. W praktyce bowiem pojęcie EAS może zmieniać swój polityczny wydźwięk, w zależności od tego, w ramach którego kontekstu jest ono interpretowane i w jakim wymiarze.

I. CELE ARTYKUŁU I METODOLOGIA

Ambicją artykułu jest przedstawienie politycznych wymiarów autonomii strategicznej w kontekście relacji Unii Europejskiej z innymi uczestnikami systemu międzynarodowego, przybliżenie znaczenia koncepcji Europejskiej Autonomii Strategicznej, wyjaśnienie, dlaczego wzbudza ona kontrowersję, oraz odpowiedź na pytanie, czy można mówić o jednym centralnym znaczeniu EAS, które wspólne byłoby poszczególnym kontekstom. W tym celu autor opracowania wykorzystuje zaproponowane przez Helwiga³ podejście badające EAS z punktu widzenia teorii konstruktywistycznej w naukach społecznych, która dostrzega rolę, jaką czynniki ideacyjne, takie jak wyobrażenia, przekonania, narracje i idee, odgrywają w funkcjonowaniu procesów politycznych i stosunków międzynarodowych.

W tym ujęciu EAS jest przede wszystkim ideą obecną w dyskusjach nad europejską polityką zewnętrzną, która ma przełożenie na kształtowanie się decyzji politycznych i konkretnych polityk UE. W artykule przyjęto podział na konteksty i wymiary funkcjonowania koncepcji EAS. W słowniku kontekst definiowany jest jako *zespół czynników współlistniejących, powiązanych z czymś*⁴, a wymiar jako *znaczenie, zakres lub aspekt czegoś*⁵ i używany naprzemiennie z wyrażeniem aspekt. Konteksty są pojęciem szerszym i odnoszą się tutaj do płaszczyzny podmiotowej: dotyczą relacji Unii Europejskiej z innymi podmiotami systemu międzynarodowego. Mówiąc zatem o kontekście

² Urzędnik, Parlament Europejski, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 21 VI 2023.

³ N. Helwig, *The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term „Strategic Autonomy”*, „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, Special Issue, s. 21-38.

⁴ Hasło „kontekst”, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [online:] <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kontekst.html>, 20 X 2024.

⁵ Hasło „wymiar”, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [online:] <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wymiar.html>, 20 X 2024

transatlantyckim EAS, mamy na myśli to, jak pojęcie EAS rozumiane jest w kontekście relacji między UE i USA. W artykule wyróżnia się następujące konteksty polityczne dla EAS: transatlantycki, chiński, rosyjski oraz kontekst związany z pozostałymi państwami w zakresie rywalizacji mocarstw. Wymiary EAS mają charakter przedmiotowy i dotyczą różnych aspektów (przejawów) autonomii strategicznej, np. aspektu technologicznego, przemysłowego itd. I tak autonomia strategiczna UE w kontekście relacji między UE i USA ma swój wymiar bezpieczeństwa, ale także geoeconomiczny itd.

Jako idea EAS jest także elementem różnego rodzaju narracji na temat Unii Europejskiej, szczególnie w odniesieniu do charakteru, roli lub kondycji UE w kontekście zmian i wydarzeń o skali globalnej. Dla większości przypadków użycia tego pojęcia wspólne jest to, że zazwyczaj pojawia się ono jako reakcja na wyzwania bądź kryzysy zewnętrzne wobec UE. Na podstawie tej obserwacji można zatem sformułować wniosek, że EAS to pojęcie powszechnie używane do określenia, jak Europa powinna reagować na różnego rodzaju zagrożenia bądź wyzwania o charakterze zewnętrznym. Idea EAS odnosi się do relacji Unii Europejskiej z jej zewnętrznym środowiskiem i postuluje, aby UE w tej relacji była strategicznie autonomiczna. Badania empiryczne dowodzą, że pomimo poszczególnych kontekstów politycznych wpływających na nieraz rozbieżne rozumienie i ocenę koncepcji EAS w Unii Europejskiej ukształtował się wstępny konsens dotyczący jej podstawowej wykładni. Wątek ten jest przedmiotem ostatniej części artykułu. Konsensualna wykładnia EAS pozwala połączyć najważniejsze elementy z różnych kontekstów i osobnych wymiarów politycznych, i w ten sposób przyjąć wstępne wyjaśnienie tego terminu, które ma swoje odzwierciedlenie w poszczególnych jego zastosowaniach. Co więcej, stało się ono także częścią procesu kształtowania tych polityk sektorowych Unii Europejskiej, którym przyświeca idea EAS.

Głównym argumentem prezentowanego tutaj wywodu jest stwierdzenie, że koncepcja Europejskiej Autonomii Strategicznej funkcjonuje w obrębie kilku głównych kontekstów o charakterze politycznym, które odnoszą się do relacji UE z największymi potęgami: Stanami Zjednoczonymi, Chińską Republiką Ludową (ChRL) oraz Rosją. Dodatkowo pojawia się czwarty kontekst związany z relacjami UE z resztą państw systemu międzynarodowego. W ramach każdej z tych relacji wyróżnić można poszczególne aspekty, w których koncepcja EAS jest bądź przywoływana, bądź istotna. W praktyce interpretacja i stosunek do koncepcji EAS nierzadko zależy od tego, w ramach jakiego kontekstu jest ona interpretowana. Fakt ten sprzyja narastaniu kontrowersji wokół tego terminu i dodatkowo pogłębia trudności związane z jego precyzyjnym zdefiniowaniem czy teoretycznym opracowaniem, ponieważ rozszerza zakres jego aplikacji. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione i omówione cztery główne konteksty użycia tego pojęcia oraz towarzyszące im polityczne wymiary koncepcji EAS, w nadziei, że pozwoli to nieco uporządkować polityczną i akademicką debatę na temat EAS. Głównym przedmiotem artykułu jest więc pytanie o to, w jakich kontekstach i wymiarach używana jest koncepcja EAS i jak zmienia się jej znaczenie.

Przeprowadzone badania obejmowały analizę danych jakościowych, w tym analizę oficjalnych dokumentów i publikacji Unii Europejskiej, publikacji poszczególnych rządów państw UE, raportów i publikacji europejskich think tanków. Kwerenda objęła

także przegląd literatury naukowej, w szczególności artykułów i wydawnictw poświęconych tematyce EAS i szerzej tematyce studiów europejskich. Podstawą sformułowania odpowiedzi na przyjęte pytania badawcze były jednak badania terenowe w postaci wywiadów półstrukturyzowanych z przedstawicielami instytucji UE (w tym Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, gabinetu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), a także wybranych europejskich think tanków, które zabierały głos w debacie nad tematyką EAS. W sumie między kwietniem i lipcem 2023 roku przeprowadzono 25 wywiadów.

II. PRZEGLĄD LITERATURY

Ogólnie rzecz ujmując, w polskiej literaturze naukowej problematyka EAS pojawia się w pracach dotyczących europejskiej polityki obrony, m.in. Ciupińskiego⁶, Ciupińskiego i Soj⁷ oraz Ciupińskiego i Szlachty⁸, Krzymowskiego⁹, Słomczyńskiej¹⁰, Zielińskiego¹¹ czy Zięby¹². Warto również zwrócić uwagę na prace polskich badaczy, którzy publikowali na temat EAS poza dominującym w polskiej literaturze naukowej ujęciem militarno-centrycznym. Szczególnie można wspomnieć prace Słomczyńskiej na temat EAS w kosmosie¹³, Szczygła na temat EAS w odniesieniu do cyberbezpieczeństwa¹⁴, Gajewskiego na temat EAS w odniesieniu do nowych technologii cyfrowych¹⁵ oraz Szkarłat w odniesieniu do dyplomacji naukowej¹⁶. Wśród badaczy zagranicznych, którzy podjęli tematykę

⁶ A. Ciupiński, *Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, no. 12.

⁷ A. Ciupiński, M. Soja, *Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony. Struktury, wizje, perspektywy*, Warszawa 2020.

⁸ A. Ciupiński, M. Szlachta, *Europejska autonomia strategiczna w percepcji państw Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2022, vol. 20, no. 4, s. 23-39.

⁹ A. Krzymowski, *Stany Zjednoczone Ameryki Północnej w procesie budowy europejskiej autonomii strategicznej (1945-2001)*, Warszawa 2016.

¹⁰ I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Lublin 2007.

¹¹ T. Zieliński, *Strategic Autonomy of the European Union in Security and Defence*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2020, vol. 18.

¹² R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000; tenże, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001.

¹³ I. Słomczyńska, *Strategic Space Autonomy for EU Political and Security Goals: Evolution of Organisational Capacity*, „Przegląd Europejski”, 2020, no. 4, s. 25-35.

¹⁴ M. Szczygieł, *Polityka cyberbezpieczeństwa Unii Europejskiej – początek drogi do strategicznej autonomii*, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, no. 2.

¹⁵ T. Gajewski, *Digital Technologies and the Prospects of the European Union's Strategic Autonomy*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2020, vol. 76, no. 4.

¹⁶ M. Szkarłat, *Dyplomacja naukowa Unii Europejskiej w czasie pandemii COVID-19*, „Przegląd Europejski” 2022, vol. 2, no. 64, s. 9-24.

EAS, należy wymienić nazwiska, takie jak: Biscop¹⁷, Fiott¹⁸, Howorth¹⁹, Smith²⁰, Koppa²¹, Bartels, Kellner i Optenhögel²² (głównie w aspekcie militarno-centrycznym), Bento (na temat EAS i potęgi ekonomicznej)²³, El-Akabi (na temat EAS w kosmosie)²⁴, Timmers (na temat EAS w odniesieniu do cyberbezpieczeństwa i technologii cyfrowych)²⁵. Należy także wspomnieć pracę pod redakcją Česnakas i Juozaitis na temat EAS w odniesieniu do poszczególnych państw europejskich²⁶.

Warto wyróżnić dwa wydania czasopism naukowych, które w całości zostały poświęcone EAS: wydanie specjalne „European Foreign Affairs Review”²⁷ z 2022 roku oraz numer 60(3) „Common Market Law Review”²⁸ z 2023 roku. Oba wydawnictwa zawierają wiele cennych i oryginalnych kontrybucji analizujących EAS m.in. w kontekście prawnym, polityki gospodarczej i teorii stosunków międzynarodowych.

III. KONTEKSTY POLITYCZNE EUROPEJSKIEJ AUTONOMII STRATEGICZNEJ

W praktyce to jakie znaczenie politycy europejscy nadają koncepcji EAS, zależy w znacznej mierze od indywidualnych przekonań politycznych bądź od indywidualnej oceny

¹⁷ S. Biscop, *Peace Without Money, War Without Americans: Can European Strategy Cope?*, Surrey 2015; tenże, *All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no. 3, s. 431-445.

¹⁸ D. Fiott, *Defence Industrial Cooperation in the European Union: The State, the Firm and Europe*, New York 2019.

¹⁹ J. Howorth, J.T.S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York 2003; J. Howorth, *European Defence Policy between Dependence and Autonomy: A challenge of Sisyphean Dimensions*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2017, vol. 19, no. 1; tenże, *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Defence Relations?*, „Journal of European Integration” 2018, vol. 40, no. 5, s. 523-537.

²⁰ M.E. Smith, *Transatlantic Security Relations since the European Security Strategy: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?*, „Journal of European Integration” 2018, vol. 40, no. 5, s. 605-620.

²¹ M. Koppa, *The Evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Cham 2022.

²² H.-P. Bartels, A.M. Kellner, U. Optenhögel, *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, Deitz, Bonn 2017.

²³ V. Bento, *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy As a Strategic Theater*, London 2022.

²⁴ C. El-Akabi, *European Autonomy in Space* London 2015.

²⁵ P. Timmers, *Cybersecurity Is Forcing a Rethink of Strategic Autonomy*, The Oxford University Politics Blog, 14 IX 2018, [online] <https://blog.politics.ox.ac.uk/cybersecurity-is-forcing-a-rethink-of-strategic-autonomy/>, 1 2020; tenże, *Strategic Autonomy and Cybersecurity*, EU Cyber Direct, 10 V 2019, [online] <https://eucyberdirect.eu/wp-content/uploads/2019/05/paul-timmers-strategic-autonomy-may-2019-eucyberdirect.pdf>, 1 2020.

²⁶ G. Česnakas, J. Juozaitis, *European Strategic Autonomy and Small States' Security*, New York 2023.

²⁷ „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, Special Issue.

²⁸ „Common Market Law Review” 2023, vol. 60, no. 3.

relacji Europy z głównymi potęgami światowymi: Stanami Zjednoczonymi, Chińską Republiką Ludową i Rosją. Skupienie się na problemach w ramach jednej z tych relacji dyktuje często posługiwanie się konkretnym rozumieniem koncepcji EAS. Nierzadko różnice w tym, w ramach którego kontekstu idea EAS jest przyjmowana, są przyczyną niechęci bądź krytyki tego pojęcia. W tej sekcji omówione zostaną cztery główne konteksty funkcjonowania tego pojęcia.

1. Kontekst transatlantycki

W ramach kontekstu transatlantyckiego debaty o EAS można wyróżnić trzy podstawowe wymiary, w ramach których się ona toczy: bezpieczeństwa, technologiczny i geoeconomiczny.

Tradycyjne koncepcje EAS postulujące wzmocnienie militarnych zdolności Europy wpisane są w kontekst transatlantycki, postulują one bowiem autonomię rozumianą jako uwolnienie się od konieczności polegania na Stanach Zjednoczonych. Potrzeba takiej emancypacji wywodzi się z francuskiego myślenia strategicznego, gdzie pojęcie autonomii strategicznej pojawia się po raz pierwszy: najpierw w odniesieniu do Francji²⁹, a następnie także do Europy. W ciągu ostatnich 30 lat Francja była największym zwolennikiem i popularyzatorem koncepcji EAS w Europie³⁰. Trend ten uległ wzmocnieniu za prezydentury Emmanuela Macrona, który uczynił z idei EAS (a także pokrewnych koncepcji takich jak np. *suwerenność Europejska*) centralny element swojej polityki europejskiej. Będąc obecnie jedynym państwem członkowskim UE zdolnym do projekcji siły poza kontynent europejski, a także jedynym posiadającym broń atomową, Francja aktywnie pretenduje do roli lidera europejskiej polityki bezpieczeństwa, który kształtuje jej rozwój i strategiczny kierunek³¹. Ambicją Francji jest przekształcenie Europy w samodzielny podmiot zdolny do realizacji własnej polityki bezpieczeństwa i projekcji siły w regionach o strategicznym znaczeniu dla interesów europejskich, włączając w to obszary poza granicami Europy. Kierując się tradycją gaullizmu, Francja podkreśla zarówno swą własną, jak i europejską odrębność od Stanów Zjednoczonych³². W konsekwencji Francja przyjmuje, że interesy europejskie nieraz różnią się od interesów amerykańskich (co oczywiście nie zawsze musi oznaczać, że są z nimi sprzeczne) i z tego powodu Europa powinna posiadać własne zdolności do ich realizacji, w tym w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Oznacza to także konieczność wzmocniania i głębszej integracji europejskiego przemysłu zbrojeniowego, tak aby wyposażenie dla armii europejskich mogło być produkowane w Europie, tak aby to Europejczycy kontrolowali kluczowe

²⁹ M. Rekowski, *Broadening of the Concept of European Strategic Autonomy*, [w:] *Wyzwania bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego. Stan obecny i perspektywy na przyszłość*, red. H. Świeboda, M. Gębska, M. Blicharz, Warszawa 2024.

³⁰ F. Mauro, *Strategic Autonomy under the Spotlight: The New Holy Grail of European Defence*, Group for Research and Information on Peace and Security, Brussels 2018.

³¹ *The Militarization of the European Union*, red. K. van der Pijl, Cambridge 2021.

³² V. Bento, *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy as a Strategic Theater*, London 2022, s. 60-61.

elementy łańcucha wartości sprzętu będącego na wyposażeniu ich sił zbrojnych. Z drugiej strony, kontekst transatlantycki wykracza poza to ujęcie i przyjmuje przeciwny punkt widzenia, wedle którego Europa powinna stać się sprawnym dostawcą bezpieczeństwa także dlatego, aby odciążyć Stany Zjednoczone oraz wnieść do Sojuszu Północnoatlantyckiego zdolności do obrony i projekcji siły³³. Także w tym kontekście istnienie silnej i technologicznie konkurencyjnej bazy przemysłowej w Europie postrzegane jest jako czynnik wzmacniający Sojusz Północnoatlantycki (NATO), zważywszy na ograniczenia produkcyjne przemysłu amerykańskiego. Kolejnym argumentem używanym w ramach tej narracji jest podkreślanie, że w wypadku eskalacji napięć z udziałem USA w obszarze Indo-Pacyfiku konieczna może być relokacja wojsk amerykańskich z Europy do Azji³⁴. W takiej sytuacji struktury bezpieczeństwa europejskiego zostaną osłabione względem Rosji, jeśli Europejczycy znacząco nie podbudują do tego czasu swoich sił zbrojnych i zdolności obronnych. Najpowszechniejszym wyjaśnieniem gwałtownego rozprzestrzenienia się pojęcia EAS w dyskusjach politycznych w Europie po 2016 roku jest nie tyle jego uwzględnienie w Strategii Globalnej UE z czerwca tego roku, co pogłębiający się kryzys w relacjach transatlantyckich za czasów prezydentury Donalda Trumpa (2017-2021), który trwale zasiał w Europejczykach wątpliwość co do amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa w ramach NATO³⁵. Nawet pomimo objęcia prezydentury w 2021 roku przez Josepha Bidena i pogłębiającej się koordynacji między Waszyngtonem a Brukselą w wielu kluczowych obszarach politycznych obawa o przyszłość amerykańskiego zaangażowania w bezpieczeństwo europejskie w wypadku ponownego zwycięstwa w wyborach prezydenckich Trumpa lub innego izolacjonistycznie nastawionego polityka stanowi obecnie jeden z kluczowych argumentów na rzecz rozwoju EAS. Również zwiększenie amerykańskiego zaangażowania w bezpieczeństwo europejskie będące odpowiedzią Waszyngtonu na rosyjską agresję na Ukrainę w 2022 roku wpływa na wydźwięk debaty o EAS. Szacuje się, że Stany Zjednoczone dostarczają pięciokrotnie większe wsparcie dla Ukrainy niż Unia Europejska, co skłania niektórych komentatorów do postulowania wypalenia się żywotności koncepcji EAS³⁶, ponieważ USA w widoczny sposób pozostają gwarantem bezpieczeństwa w Europie, w związku z czym dążenie do uniezależnienia się Europy jest iluzoryczne i szkodliwe. Z drugiej strony wyrażane są opinie³⁷ sugerujące, że w obliczu rewizjonistycznej i ekspansjonistycznej polityki Rosji Europa musi skutecznie wzmocnić swoje zdolności obronne

³³ Urzędnik, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 14 VI 2023.

³⁴ C. Brugier, P. Harroche, 2027: *The Year of European Strategic Autonomy*, Groupe d'études géopolitiques, 10 IV 2023, [online] <https://geopolitique.eu/en/2023/04/10/2027-the-year-of-european-strategic-autonomy/>, 30 VI 2023.

³⁵ Urzędnik, Europejska Służba..., 14 VI 2023.

³⁶ B.M.J. Szewczyk, *Scholz and Macron Have a Perilous Ambition for Europe*, „Foreign Policy” 2023, 8 IX, [online] <https://foreignpolicy.com/2022/09/08/european-strategic-autonomy-eu-security-macron-scholz-ukraine-defense-nato/>, 29 VI 2023.

³⁷ C. Brugier, P. Harroche, 2027: *The Year...*

w długiej perspektywie na wypadek sytuacji, w której Stany Zjednoczone nie będą zdecydowane lub zdolne dłużej przekazywać tak wysokich nakładów na rzecz Ukrainy. Kwestia ta dotyczy nie tylko wsparcia finansowego, ale także przekazywania Ukrainie uzbrojenia i amunicji.

Jeszcze podczas urzędowania Komisji Europejskiej (KE) pod przewodnictwem Jean-Claude'a Junckera aspekt EAS związany z technologiami cyfrowymi zaczął funkcjonować w kontekście relacji transatlantyckich, co zostało silnie pogłębione za kadencji KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Ogólnie rzecz biorąc, aspekt ten dotyczy kwestii uzależnienia Europy od amerykańskich technologii cyfrowych, a tym samym usług i produktów świadczonych przez amerykańskie firmy. Zjawisko to zyskało nowe znaczenie w wyniku postępującej transformacji cyfrowej, która w coraz szybszym i głębszym stopniu przekształca wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństw, od administracji publicznej i gospodarki, przez kluczowe usługi publiczne po procesy demokratyczne i kwestie bezpieczeństwa publicznego. Od dekad Stany Zjednoczone są źródłem cyfrowych innowacji i dostarczycielem usług cyfrowych, które stają się niezbędnym elementem życia społecznego, podczas gdy Europa jest najczęściej ich biernym odbiorcą, nie będąc w stanie konkurować z amerykańskimi firmami ani w zakresie skali operacji, ani tempa innowacji. Sam ten fakt budzi coraz większe obawy o przyszłość europejskiej gospodarki i innowacyjności w obszarze technologii cyfrowych. Unia Europejska wyraziła także zaniepokojenie o konkurencyjność niektórych rynków usług cyfrowych, szczególnie w kontekście praktyk o charakterze monopolistycznym i oligopolistycznym ze strony niektórych amerykańskich gigantów technologicznych. Na to nakładają się obawy o ambiwalentne znaczenie tego uzależnienia dla bezpieczeństwa obywateli i państw UE. Rewelacje ogłoszone w 2013 roku przez byłego pracownika amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego Edwarda Snowdena ujawniły, że komercyjne amerykańskie produkty cyfrowe powszechnie używane w Europie w celach prywatnych i profesjonalnych wykorzystywane są przez instytucje wywiadowcze USA, w tym do gromadzenia wrażliwych danych na temat użytkowników. Dodatkowo w 2016 roku popularne amerykańskie platformy społecznościowe zostały wykorzystane w trakcie kampanii prezydenckiej w USA oraz w trakcie kampanii dotyczącej wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, w ramach szeroko zakrojonych operacji wpływu prowadzonych m.in. przez wywiad rosyjski. To wszystko przełożyło się na rosnące zaangażowanie UE w działania mające na celu uregulowanie kluczowych aspektów wymiany technologicznej między UE a USA w obszarze cyfrowym, począwszy od kwestii ochrony i prywatności danych, a skończywszy na obowiązkach nakładanych na duże platformy cyfrowe funkcjonujące na europejskim rynku. Z inicjatywy Komisji Europejskiej powołano także tzw. Transatlantycką Radę Handlu i Technologii, której zadaniem jest pogłębianie współpracy pomiędzy Brukselą i Waszyngtonem celem rozwiązywania problemów związanych z obszarem technologicznym i większej koordynacji polityk w tym zakresie po obu stronach Atlantyku.

Trzeci aspekt EAS w ramach kontekstu transatlantyckiego dotyczy kwestii o charakterze gospodarczym, w tym konkurencyjności europejskiego przemysłu względem firm z USA. Od czasu prezydentury Trumpa w latach 2017-2021, której towarzyszyło

hasło *America first*, zauważalny jest znaczący zwrot amerykańskiej polityki zagranicznej, handlowej i przemysłowej w stronę paradygmatu o deglobalizacji. Zgodnie z tą ideą epoka globalizacji gospodarczej, a szczególnie towarzysząca jej swoboda przepływu kapitału i towarów umożliwiły zjawisko masowego przenoszenia poszczególnych łańcuchów dostaw poza terytorium USA. W efekcie tego procesu nie tylko wielu Amerykanów straciło pracę, a wysoko uprzemysłowione ośrodki miejskie w Ameryce popadły w ruinę, ale także amerykańskie firmy i instytucje państwowe stopniowo straciły kontrolę nad strategicznymi łańcuchami dostaw i wartości. W odpowiedzi USA rozpoczęły proces reindustrializacji, dążąc do stworzenia warunków gospodarczych, prawnych i politycznych, które doprowadzą do odbudowy amerykańskiej bazy przemysłowo-technologicznej, przeniesienia kluczowych elementów łańcuchów dostaw do USA oraz wzmocnienia kontroli nad eksportem technologii i innowacji o znaczeniu strategicznym. Niektóre z tych działań, takie jak np. „Inflation Reduction Act” czy „Made in America Law” ogłoszone przez administrację Joe Bidena w 2022 roku wywołały głębokie zaniepokojenie w Brukseli co do rezultatów, które uplasowałyby europejskie firmy działające na amerykańskim rynku na dużo gorszej pozycji względem ich amerykańskich konkurentów³⁸. Z kolei w wymiarze geoeconomicznym znaczące wątpliwości UE wiążą się z potencjalnymi negatywnymi skutkami amerykańskich działań w polityce zagranicznej dla europejskich interesów gospodarczych, także poza Europą. Kluczowym przypadkiem, który wpłynął na ich wzmocnienie była kwestia unilateralnego wycofania się Waszyngtonu z tzw. porozumienia nuklearnego z Iranem i nałożenia sankcji gospodarczych na Teheran. Konsekwencją tych decyzji było zagrożenie dla operacji i interesów europejskich firm aktywnych w Iranie. Ponadto sam fakt wycofania się z porozumienia powszechnie uważanego w Brukseli za największy wówczas sukces unijnej dyplomacji odebrany został przez europejskich decydentów jako jaskrawy dowód na to, że Waszyngton zdolny jest do realizacji polityki nie tylko sprzecznej z europejską, ale otwarcie uderzającej w europejskie interesy. Przykładów tego rodzaju konfliktów za prezydentury Trumpa było więcej, by wspomnieć jedynie o cłach na stal i aluminium czy wybraną żywność z Europy. Wszystkie one doprowadziły do zmiany percepcji części europejskich decydentów, którzy zaczęli dostrzegać w USA nie tylko dobroczynnego partnera, ale również konkurenta zdolnego do wrogich działań³⁹. Obawy o to, czy Amerykanie w celu realizacji własnych interesów gospodarczych nie zwrócą się przeciwko interesom Unii Europejskiej, są do dziś głównym argumentem na rzecz budowy EAS w sektorze gospodarczym w kontekście transatlantyckim. Oznacza to, że powszechne rozumienie koncepcji EAS kształtowane jest przez obecny stan relacji transatlantyckich. W tym miejscu należy jednak poczynić ważną uwagę. Część polityków, ekspertów i komentatorów państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej uważa EAS za koncepcję z założenia wymierzoną w sojusz transatlantycki, np. poprzez postulowanie stopniowego wycofywania się lub marginalizacji zaangażowania państw europejskich

³⁸ Urzędnik, Parlament Europejski..., 21 VI 2023.

³⁹ Urzędnik, Rada Unii Europejskiej, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 20 VI 2023.

w NATO na rzecz budowania instytucji bezpieczeństwa i obrony w ramach UE. Pogląd nie znajduje potwierdzenia w badaniach empirycznych. Elementem tej koncepcji jest bowiem założenie, że wzmacnianie europejskiej obecności w NATO prowadzi do wzmocnienia EAS. Jak pokazują wyniki badań terenowych, obecnie wśród ekspertów i urzędników unijnych w Brukseli dominuje przekonanie⁴⁰, że UE i NATO powinny blisko współpracować na zasadzie komplementarnej, tj. uzupełniać się w obrębie swoich kompetencji i realizować wspólne cele. Taki kurs postrzegany jest obecnie jako właściwy dla budowania EAS⁴¹.

2. Kontekst chiński

Kontekst chiński EAS ma cztery główne wymiary: geoeconomiczny, technologiczny, polityczny i geopolityczny/międzynarodowy. Choć w relacjach europejsko-chińskich idea EAS w odniesieniu do kwestii gospodarczych i technologii cyfrowych pojawiła się w 2019 roku, to dopiero wybuch pandemii koronawirusa w 2020 roku i jej konsekwencje geoeconomiczne jaskrawo uwiaryściły wyzwanie, jakie dla Europejskiej Autonomii Strategicznej stanowią Chiny. Już w 2019 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat, w którym otwarcie stwierdziła, że Chiny są dla UE *gospodarczym konkurentem i systemowym rywalem*⁴².

Fundamentalne znaczenie kontekstu geoeconomicznego EAS dla UE stało się oczywiste w 2020 roku, gdy pandemia COVID-19 i wynikające z niej zerwanie lub zaburzenie funkcjonowania łańcuchów dostaw po raz pierwszy uwiaryściły ekonomiczny wymiar konieczności budowy autonomii strategicznej w skali europejskiej. Kluczowym elementem chińskiego kontekstu EAS jest zależność gospodarcza Europy od wymiany gospodarczej z Chinami, ale także od towarów i surowców, których łańcuchy dostaw mogą być zależne od chińskiej polityki w szerszym znaczeniu. Główną przesłanką jest obawa o możliwość przerwania lub zakłócenia funkcjonowania tych łańcuchów dostaw i konsekwencje takiego scenariusza dla gospodarki europejskiej (np. w wyniku działań o charakterze politycznym lub militarnym, ale także jako niezamierzony skutek chińskiej polityki motywowanej względami wewnętrznymi, tak jak miało to miejsce w trakcie pandemii COVID-19). Drugim elementem wymiaru geoeconomicznego jest obawa o celowe wykorzystanie przez Pekin zależności gospodarczych do realizacji własnych interesów geopolitycznych, np. poprzez wywieranie nacisków gospodarczych na poszczególne państwa UE albo ich odcięcie od dostępu do surowców lub produktów o krytycznym znaczeniu dla sektora przemysłowego czy technologicznego. Trzeci element dotyczy obawy o zwiększenie chińskich wpływów i kontroli nad

⁴⁰ Urzędnik, Parlament Europejski, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela, 6 VI 2023.

⁴¹ Urzędnik, Gabinet Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 13 VI 2023.

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej z 12 marca 2019 r., *EU-China – A Strategic Outlook*, JOIN(2019) 5 final.

przedsiębiorstwami, technologiami lub infrastrukturą europejską poprzez chińskie inwestycje. Wymienione powyżej obawy skłoniły UE do przyjęcia pięciu inicjatyw zgodnych z europejską strategią bezpieczeństwa gospodarczego, których celem było wzmocnienie odporności gospodarki Unii⁴³ w relacji z Chinami⁴⁴.

Kontekst technologiczny związany jest częściowo z kontekstem geoeconomicznym i obawami o transfer europejskich technologii do Chin bądź odcięcie Europy od technologii chińskich lub produktów kluczowych dla rozwoju bazy technologiczno-przemysłowej w Europie. Dodatkowo jednak zawiera się w nim także komponent bezpieczeństwa. Od 2019 roku zaczęła rosnąć w Europie obawa o możliwość wrogiego wykorzystania przez Chiny technologii cyfrowych do realizacji własnych celów geopolitycznych. Jej najgłośniejszym przejawem była debata nad udziałem chińskich firm Huawei i ZTE w budowie infrastruktury sieci 5G w Europie, której towarzyszyły obawy o bezpieczeństwo danych. Argumentowano m.in., że podlegając chińskiemu prawu, chińskie firmy technologiczne zobowiązane są do przekazywania informacji instytucjom bezpieczeństwa ChRL w celach wywiadowczych. W podobny sposób odnoszono się także do innych produktów technologicznych z Chin, m.in. smartfonów. Kolejnym aspektem wymiaru technologicznego jest międzynarodowa rywalizacja w obszarze innowacji i nowych technologii cyfrowych, takich jak AI czy informatyka kwantowa. Na przestrzeni ostatniej dekady Pekin ogłosił szereg strategii, których celem jest zdobycie przez Chiny pozycji globalnego lidera w zakresie innowacyjnych technologii. Podobnie jak w wymiarze technologicznym transatlantyckiego kontekstu EAS, działania te wywołują obawy w Europie o jej postępującą peryferyzację w obszarze innowacji technologicznej, której skutkiem będzie postępujące uzależnienie UE bądź jej odcięcie od innowacji technologicznych o strategicznym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego i potęgi militarnej. Towarzyszyć temu także może osłabienie tzw. efektu Brukseli⁴⁵, czyli siły oddziaływania unijnych regulacji, a co za tymi idzie, utrata zdolności Europy do wyznaczania standardów w zakresie rozwoju technologii cyfrowych, które zgodne byłyby z europejskimi wartościami poszanowania społeczeństwa otwartego i wolności indywidualnych.

Kolejnym ważnym wymiarem jest wymiar geopolityczny/międzynarodowy odnoszący się do rywalizacji amerykańsko-chińskiej. W ramach pogłębiającego się konfliktu między Waszyngtonem i Pekinem (który obejmuje sfery gospodarczą, dyplomatyczną, militarną i technologiczną) Stany Zjednoczone prowadzą konsekwentną politykę coraz wyraźniej nastawioną na ograniczanie chińskich wpływów w różnych częściach świata. Elementem tego kursu jest odcinanie Chin od dostaw dóbr i usług (np. technologii koniecznych do produkcji zaawansowanych półprzewodników), które

⁴³ Mowa o koncepcji *derisking* po raz pierwszy zaproponowanej w wystąpieniu Przewodniczącej Komisji Europejskiej w marcu 2023, zob. U. von der Leyen, *Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*, Komisja Europejska, 30 III 2023, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063, 3 VII 2023.

⁴⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z 20 czerwca 2023 r., *European Economic Security Strategy*, JOIN(2023) 20 final.

⁴⁵ A. Bradford, *The Brussels Effect*, Oxford 2020.

są kluczowe dla rozwoju technologicznego i gospodarczego tego kraju. Działania te mają wpływ także na decyzje polityczne i gospodarcze w UE, ponieważ wiele państw członkowskich jest bliskimi sojusznikami USA i postrzega je jako swego najważniejszego partnera. Z drugiej strony gospodarki wielu państw UE, w tym szczególnie Niemiec, są blisko związane z gospodarką chińską. W tym kontekście pojawia się obawa o to, że w wypadku zaostrzenia się rywalizacji amerykańsko-chińskiej Europa zostanie wciągnięta w ten konflikt, w wyniku czego straci podmiotowość i zdolność do kontrolowania swojej polityki względem tych dwóch mocarstw. Warto tutaj wspomnieć, że Chiny aktywnie promują interpretację EAS definiowaną jako uniezależnienie się UE od mocarstwowej polityki USA. Jako wyraz autonomii strategicznej interpretowano w Chinach m.in. zakończenie przez Komisję Europejską prac nad dwustronną umową inwestycyjną (*Comprehensive Agreement on Investment*) z Chinami w 2020 roku, zaś zatrzymanie procesu legislacyjnego kilka miesięcy później w Parlamencie Europejskim odebrane zostało w Chinach jako przykład ograniczenia EAS przez USA⁴⁶. Stało się to imperatywem w utrzymaniu przez UE równego dystansu do USA i Chin. Niemniej przeprowadzone badania wskazują, że wśród decydentów w Brukseli idea utrzymywania równego dystansu między Pekinem i Waszyngtonem ma wyłącznie charakter retoryczny i nie jest poważnie rozważana. W rzeczywistości bowiem świadomość znaczenia partnerstwa transatlantyckiego dla europejskiego bezpieczeństwa i dobrobytu, a także bliskości europejskiego i amerykańskiego systemów wartości są czynnikami o niebagatelnym znaczeniu w kształtowaniu europejskiej polityki zagranicznej.

W wymiarze geopolitycznym ważnym wyzwaniem dla EAS są także rosnące wpływy Pekinu w krajach Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji, zagrażające interesom europejskim. Dzięki polityce inwestycyjnej i projektom takim jak inicjatywa Pasa i Drogi Chiny zdobywają dominację w coraz większej liczbie państw, wypierając tym samym wpływy europejskie bądź zmieniając lokalny układ sił na rzecz korzystniejszego dla Pekinu. Ten wymiar ma także aspekt ideologiczny, polegający na promocji chińskiego systemu wartości i modelu rozwojowego, który wypiera lub ogranicza atrakcyjność modelu europejskiego.

3. Kontekst rosyjski

Kontekst rosyjski jest, chronologicznie rzecz biorąc, najnowszym aspektem, w ramach którego rozpatrywać można ideę EAS. Obecnie dotyczy on czterech podstawowych wymiarów: militarnego, energetycznego, geoeconomicznego i geopolitycznego. W Unii Europejskiej świadomość zagrożeń ze strony Rosji rosła powoli, czego przejawem jest fakt, że strategiczne dokumenty UE z lat 2003-2009 częściej odnoszą się do Rosji jako partnera niż jako wyzwania⁴⁷. Pierwsza agresja rosyjska na Ukra-

⁴⁶ Ekspert, MERICS, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 12 VI 2023.

⁴⁷ *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Publications Office of the European Union, 2009, [online] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaa864f96/>, 24 VI 2023.

inę w 2013 roku doprowadziła do pewnej zmiany percepcji w tym zakresie, co jednak nie wiązało się z istotnymi działaniami politycznymi, chociaż przyczyniło się do wzmożenia starań na rzecz budowy EAS w obszarze bezpieczeństwa i obrony w latach 2013–2020. Ogólnie rzecz biorąc, Rosja nie figurowała jednak w rozważaniach nad autonomią strategiczną⁴⁸. Dopiero druga agresja zbrojna Federacji Rosyjskiej (FR) na Ukrainę w lutym 2022 roku okazała się przełomem w kwestii postrzegania Rosji jako strategicznego wyzwania dla UE i jej autonomii strategicznej. Wybuch rosyjskiej wojny w Ukrainie uprzytomnił Europejczykom, że – wedle słów Przewodniczącej PE Roberty Metsoli – Rosja zmierza do *bezpośredniej konfrontacji z Europą*⁴⁹.

Po pierwsze, inwazja FR na Ukrainę spowodowała, że w Europie kontynentalnej pierwszy raz od czasów zimnej wojny powrócił problem zagrożenia agresją konwencjonalną na dużą skalę. W odniesieniu do EAS kluczowe stało się pytanie o zdolność Europejczyków do odstraszania takiej agresji. Wywołało ono serię działań mających na celu wzmocnienie europejskich zdolności obronnych, wśród których wymienić można: tzw. *Zeitenwende*⁵⁰, czyli przemówienie, podczas którego kanclerz Olaf Scholz ogłosił, że jego rząd przeznaczy 100 miliardów euro na rozbudowę niemieckich sił zbrojnych, zapowiedź przez premiera Mateusza Morawieckiego zwiększenia polskich nakładów na zbrojenia do 4% PKB czy podobne deklaracje ze strony rządów Austrii, Danii, Holandii, Rumunii, Włoch i Szwecji⁵¹. Choć deklaracjom tym rzadko towarzyszyły bezpośrednie odniesienia do EAS, niezaprzeczalnie działania te – jeśli zostaną wdrożone – prowadzić będą do wzmocnienia elementów EAS w aspekcie militarnym.

Po drugie, podkreślono problem zależności energetycznej UE – wedle szacunków Komisji Europejskiej przed inwazją ponad 43% gazu, ponad 27% ropy oraz ponad 47% węgla wykorzystywanych w Europie pochodziło z Rosji⁵². Komisja zaproponowała program uniezależnienia od rosyjskich paliw, który został poparty przez Radę i w rezultacie przyjęto całościowy plan REPowerEU⁵³, który ma na celu zwiększenie niezależności UE w obszarze energii.

⁴⁸ Urzędnik 1, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

⁴⁹ R. Metsola, *Aggression Is Confrontation with Europe: Speech of President Metsola on Ukraine*, Parlament Europejski, 24 II 2022, [online] https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220224_IPR24012/aggression-is-confrontation-with-europe-speech-of-president-metsola-on-ukraine, 24 VI 2023.

⁵⁰ *Zeitenwende* – (dosłownie: „przełom czasów”, najczęściej tłumaczone jako „punkt zwrotny”) – to określenie zostało użyte przez Olafa Scholza, kanclerza Niemiec, w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu 27 lutego 2022 w reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę 24 lutego 2022 roku.

⁵¹ S. Clapp, *Member States' Defence Investment and Capability Gaps*, Parlament Europejski, European Parliamentary Research Service, 2022, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729449/EPRS_ATA\(2022\)729449_EN.pdf#:~:text=Germany%2C%20Denmark%2C%20Romania%2C%20Italy%2C%20Sweden%2C%20Austria%2C%20Poland%20and,a%20combined%20additional%20€200%20billion%20in%20defence%20spending,](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729449/EPRS_ATA(2022)729449_EN.pdf#:~:text=Germany%2C%20Denmark%2C%20Romania%2C%20Italy%2C%20Sweden%2C%20Austria%2C%20Poland%20and,a%20combined%20additional%20€200%20billion%20in%20defence%20spending,) 4 VII 2023.

⁵² Komunikat Komisji Europejskiej z 8 marca 2022 r., *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, COM/2022/108 final.

⁵³ Komunikat Komisji Europejskiej z 18 maja 2022 r., *REPowerEU Plan*, COM/2022/230 final.

Po trzecie, w wymiarze geoeconomicznym i geopolitycznym rewizjonistyczna agresja Rosji naruszająca porządek międzynarodowy, którego podstawową zasadą jest przestrzeganie prawa międzynarodowego, wymagała politycznej reakcji ze strony Europy, co z kolei wiązało się z pytaniem o jej zdolność do działania jako jednolitego podmiotu w polityce międzynarodowej, gotowego do sformułowania jednolitej odpowiedzi i jej skutecznej realizacji. Jak dotąd UE udaje się działać strategicznie i podmiotowo w kwestii Rosji. W wymiarze geoeconomicznym Unia przyjęła kilkanaście pakietów sankcji szeroko godzących w rosyjską gospodarkę, od sektora wydobywczego po transportowy. W aspekcie geopolitycznym zakres osiągnięć jest nawet szerszy. Nie tylko nałożono sankcje polityczne na rosyjskich decydentów i organizacje związane z reżimem Władimira Putina, ale podjęto i skutecznie zrealizowano decyzję o aktywnym wsparciu Ukrainy w wymiarze politycznym (poprzez plan akcesyjny), gospodarczym (poprzez plan odbudowy) i militarnym (poprzez misję szkoleniową EUMAM). Szczególnie w tym ostatnim kontekście interesujący jest pomysł Komisji Europejskiej (Act in Support of Ammunition Production, ASAP) dotyczący kryzysowych działań mających umożliwić zwiększenie produkcji amunicji w UE, która zostanie przekazana Ukrainie. W ten sposób UE sprawnie działa jako aktor geopolityczny – zdolny do trwałego wspomagania i wzmacniania bliskich sobie państw w warunkach poważnego kryzysu w bezpośrednim otoczeniu geopolitycznym. Ponownie działaniom tym rzadko towarzyszyły wzmianki o EAS, jednak ich znaczenie dla formowania się autonomii strategicznej Europy rozumianej jako zdolność do podmiotowego działania w polityce zewnętrznej jest niebagatelne.

4. Kontekst związany z innymi państwami

Kwestia EAS dotyczy pytania o to, jak Unia Europejska powinna się pozycjonować w systemie międzynarodowym, który ulega coraz silniejszym przekształceniom związanym z powrotem „rywalizacji mocarstw” i stopniowym narastaniem konfliktu między Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Zarówno Waszyngton, jak i Pekin podejmują wysiłki mające na celu zbudowanie sieci przychylnych sobie państw bądź bloków, które w miarę zaostrzania się konfliktu opowiedzą się po którejś ze stron. W tym kontekście Europejczycy uważają, że Unia Europejska jako partner może stanowić atrakcyjną alternatywę dla tych państw, pozwalając uniknąć konieczności jasnego deklarowania swojego poparcia dla którejś ze stron, kosztem relacji z drugą⁵⁴. Innymi słowy, zacieśnianie współpracy między UE a państwami niebędącymi USA i Chinami pozwala tym państwom uniknąć presji na wpasowanie się w logikę dwubiegunowości. Zarazem, rozwijając i pogłębiając współpracę z coraz większą liczbą rządów, UE buduje swoją własną sieć zaprzyjaźnionych partnerów, zwiększając tym samym zakres swoich wpływów, co ma znaczenie m.in. w kontekście głosowań w ramach Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Kolejnym rezultatem rozwijania partnerstw poza logiką dwubiegunowości jest otwarcie bądź ułatwienie UE dostępu do kluczowych zasobów, towarów lub rynków,

⁵⁴ Urzędnik, Europejska Służba..., 14 VI 2023.

które mogą mieć dla niej strategiczne znaczenie. Takie działania pozwolą na zdywersyfikowanie łańcuchów dostaw do UE lub przeniesienie ich do bardziej zaprzyjaźnionych lub zaufanych państw, tym samym zmniejszając zależność Europy od importu z Chin czy Rosji. W tym kontekście UE chce także pogłębiać wymianę handlową i wspierać rozwój gospodarczy i technologiczny swoich partnerów, tak by byli oni w stanie w długiej perspektywie zastępować kraje takie jak Chiny w roli dostawcy coraz bardziej zaawansowanych produktów i usług konkurencyjnych w skali globalnej. Między innymi temu służyć ma ogłoszona w 2021 roku strategia UE o nazwie Global Gateway zapowiadająca inwestycję 300 miliardów euro w rozwój współpracy gospodarczej i projektów infrastrukturalnych z partnerami z całego świata⁵⁵.

ZAKOŃCZENIE

Europejska Autonomia Strategiczna to koncepcja, która określa kierunek działań Unii Europejskiej w odniesieniu do jej polityk zewnętrznych. Choć nie ma statusu oficjalnej polityki unijnej (i być może nigdy go nie otrzyma), została wyrażona w wielu strategicznych dokumentach UE po 2016 roku i jest ideą określającą sposoby reakcji Unii na zewnętrzne wyzwania i zagrożenia. Chociaż interpretacja tego pojęcia wciąż jest przedmiotem sporów w Europie, powoli konstytuuje się w UE konkretne jego rozumienie.

Po pierwsze, w Komisji Europejskiej uważa się⁵⁶, że oficjalny unijny pogląd na interpretację EAS został wyrażony w komunikacie Komisji z lutego 2021 roku dotyczącym przeglądu polityki handlowej⁵⁷. Po drugie, przeprowadzone wywiady świadczą o tym, że stopniowo wyłania się konsensus co do istoty tej koncepcji, obejmujący nie tylko instytucje UE, ale także większość państw członkowskich⁵⁸. Najszerzej akceptowaną wykładnią koncepcji EAS jest idea, wedle której Europa powinna dążyć do redukcji podatności na przymus lub szkodliwe działania ze strony innych podmiotów, które mogą być wynikiem jej zależności bądź słabości względem nich⁵⁹. Te zależności i słabości w stosunku do stron trzecich mogą pojawiać się w wielu sektorach: handlowym, przemysłowym, inwestycyjnym, energetycznym, zbrojeniowym, technologicznym, zdrowotnym, żywnościowym i wielu innych. Gdy stają się one narzędziem nacisku lub wrogiego wykorzystania przez podmioty zewnętrzne, ma to negatywny wpływ na zdolność Europy do samodzielnego decydowania o własnych celach i interesach, stanowi także zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu Unii i jej państw członkowskich.

⁵⁵ Urzędnik, Gabinet Wysokiego..., 13 VI 2023.

⁵⁶ Urzędnik 1, Komisja Europejska..., 22 VI 2023.

⁵⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z 8 lutego 2021 r., *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM/2021/66 final.

⁵⁸ Urzędnik, Rada Unii Europejskiej, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 14 VI 2023; stanowisko to zostało potwierdzone w większości wywiadów.

⁵⁹ Urzędnik, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS), wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 16 VI 2023.

Europa musi kształtować autonomię strategiczną, aby zabezpieczać swoje interesy. Budowanie autonomii strategicznej wiąże się z rozwojem instrumentów prawnych, ekonomicznych i instytucjonalnych, które w obliczu nadchodzących wyzwań pozwolą działać proaktywnie, a w obliczu nadchodzących zagrożeń – defensywnie. Termin „autonomia” oznacza konieczność ograniczania słabości i podatności UE w stosunku do innych podmiotów systemu międzynarodowego.

Instrumentami przybliżającymi Unię do tego celu są proponowane w ramach EAS działania zakodowane pod nazwami: *resilience*, *de-risking*, *economic security*, *European sovereignty* czy *strategic responsibility*. Każde z tych pojęć związane jest z ideą budowania autonomii strategicznej.

Na poziomie konceptualnym termin „europejska” nie jest w sposób ostateczny zdefiniowany, w praktyce jednak odnosi się on przede wszystkim do państw członkowskich Unii Europejskiej i samej Unii. Jest wynikiem starań UE i jej państw członkowskich oraz aktywności instytucji unijnych podjętych na rzecz realizacji tej koncepcji. Nie oznacza to jednak, że budowanie EAS z zasady wyklucza państwa znajdujące się poza Unią lub inne organizacje międzynarodowe. Drugim ważnym forum realizacji EAS staje się stopniowo NATO (nawet jeśli koncepcja ta nie jest używana w ramach tej organizacji), pewną rolę odgrywają także inicjatywy, takie jak np. Europejska Wspólnota Polityczna (EPC) powołana w 2022 roku, w którą zaangażowane są m.in. Wielka Brytania oraz Islandia, a także państwa, które nie są częścią UE ani NATO, takie jak Ukraina, Mołdawia czy Liechtenstein. Niemniej EAS jest obecnie pojęciem ze słownika polityki unijnej i staje się ważnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się polityk UE.

Termin „strategiczna” z kolei odnosi się do próby nadania wysiłkom budowania autonomii charakteru spójnej, długofalowo planowanej strategii, która dostrzega zarówno obecne, jak i nadchodzące wyzwania, właściwie ocenia stopień krytyczności poszczególnych zależności i jest w stanie wykorzystać odpowiednie narzędzia do ich likwidacji lub zabezpieczenia. W tym kontekście należy wspomnieć o centralnej roli przewidywania (ang. *foresight*) realizowanego przez instytucje UE (EUISS, JRC, wewnętrzne think tanki Komisji, Parlamentu oraz Rady), a także zadeklarowanego przez Ursulę von der Leyen „geopolitycznego” charakteru Komisji Europejskiej. Przez pojęcie geopolitycznej Komisji należy rozumieć dążenie do włączenia w proces kształtowania polityk publicznych UE świadomości dotyczącej zewnętrznych („geopolitycznych”) ich uwarunkowań⁶⁰. Z inicjatywy Komisji problem ten stał się przedmiotem wewnętrznej debaty w UE z udziałem wszystkich głównych instytucji, a także państw członkowskich Unii. Zarówno myślenie o EAS w kontekście przewidywania nadchodzących trendów, wyzwań i zagrożeń, jak i świadomość geopolitycznych ramifikacji polityk UE muszą pozostawać spójne z założeniami kluczowych dokumentów strategicznych UE: Globalnej Strategii oraz Strategicznego Kompas. Ostatecznie bowiem koncepcja EAS odnosi się do kondycji UE w ramach interakcji z otoczeniem zewnętrznym. Rezultatem działań na rzecz budowania

⁶⁰ Urzędnik 2, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

EAS jest wzmocnienie UE jako aktora międzynarodowego zdolnego do ochrony i realizacji swoich interesów w kontekście globalnym.

Rozbieżne interpretacje polityczne pojęcia EAS wywołujące zniechęcenie wielu interesariuszy i wynikające z tego spory mogą doprowadzić do marginalizacji tego terminu lub stopniowego zaniechania jego użycia w UE poprzez zastąpienie innym. Niemniej idea EAS rozumiana jako konieczność redukowania podatności i zależności UE w obszarach o krytycznym znaczeniu dla jej interesów stała się już trwałym komponentem unijnych polityk⁶¹ i europejskiego myślenia o zewnętrznych wyzwaniach⁶². Jako taka jest ona czynnikiem aktywnie wpływającym na kształtowanie unijnej legislacji oraz refleksję strategiczną w UE i wątpliwe jest, aby fakt ten miał ulec szybko zmianie. Można więc stwierdzić, że idea Europejskiej Autonomii Strategicznej na dobre przyjęła się w polityce Unii Europejskiej, nawet jeśli sam termin przestanie być używany⁶³.

BIBLIOGRAFIA

- Bartels H.P., Kellner A.M., Opthögel U., *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, Bonn 2017.
- Bento V., *Strategic Autonomy and Economic Power: The Economy As a Strategic Theater*, London 2022.
- Biscop S., *All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no. 3, s. 431-445.
- Biscop S., *Peace Without Money, War Without Americans: Can European Strategy Cope?*, Surrey 2015.
- Bradford A., *The Brussels Effect*, Oxford 2020.
- Brugier C., Harroche P., 2027: *The Year of European Strategic Autonomy*, Groupe d'études géopolitiques, 10 IV 2023, [online] <https://geopolitique.eu/en/2023/04/10/2027-the-year-of-european-strategic-autonomy/>.
- Česnakas G., Juozaitis J., *European Strategic Autonomy and Small States' Security*, New York 2023.
- Ciupiński A., *Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, no. 12.
- Ciupiński A., Soja M., *Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony. Struktury, wizje, perspektywy*, Warszawa 2020.
- Ciupiński A., Szlachta M., *Europejska autonomia strategiczna w percepcji państw Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2022, vol. 20, no. 4, s. 23-39.

⁶¹ Urzędnik 3, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

⁶² Rozmówca [afiliacja instytucjonalna zanonimizowana na prośbę rozmówcy], wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 5 VI 2023.

⁶³ Przedstawione w niniejszym artykule poglądy należą do autora bądź rozmówców i nie są oficjalnym stanowiskiem instytucji Unii Europejskiej.

- Clapp S., *Member States' Defence Investment and Capability Gaps*, European Parliamentary Research Service, 2022, [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729449/EPRS_ATA\(2022\)729449_EN.pdf#:~:text=Germany%2C%20Denmark%2C%20Romania%2C%20Italy%2C%20Sweden%2C%20Austria%2C%20Poland%20and,a%20combined%20additional%20€200%20billion%20in%20defence%20spending](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729449/EPRS_ATA(2022)729449_EN.pdf#:~:text=Germany%2C%20Denmark%2C%20Romania%2C%20Italy%2C%20Sweden%2C%20Austria%2C%20Poland%20and,a%20combined%20additional%20€200%20billion%20in%20defence%20spending).
- „Common Market Law Review” 2023, vol. 60, no. 3.
- El-Akabi C., *European Autonomy in Space*, London 2015.
- „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, Special Issue.
- European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Publications Office of the European Union, 2009, [online] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>.
- Fiott D., *Defence Industrial Cooperation in the European Union: The State, the Firm and Europe*, New York 2019.
- Gajewski T., *Digital Technologies and the Prospects of the European Union's Strategic Autonomy*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2022, vol. 76, no. 4.
- Helwig N., *The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term 'Strategic Autonomy'*, „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, Special Issue.
- Howorth J., *European Defence Policy between Dependence and Autonomy: A challenge of Sisyphian Dimensions*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2017, vol. 19, no. 1.
- Howorth J., *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Defence Relations?*, „Journal of European Integration” 2018, vol. 40, no. 5, s. 523-537.
- Howorth J., Keeler J.T.S., *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York 2003.
- Koppa M., *The Evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Cham 2022.
- Krzymowski A., *Stany Zjednoczone Ameryki Północnej w procesie budowy europejskiej autonomii strategicznej (1945-2001)*, Warszawa 2016.
- von der Leyen U., *Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*, Komisja Europejska, 30 III 2023, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.
- Mauro F., *Strategic Autonomy under the Spotlight: The New Holy Grail of European Defence*, Group for Research and Information on Peace and Security, Brussels 2018.
- Metsola R., *Aggression Is Confrontation with Europe: Speech of President Metsola on Ukraine*, Parlament Europejski, 24 II 2022, [online] <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220224IPR24012/aggression-is-confrontation-with-europe-speech-of-president-metsola-on-ukraine>.
- Rekowski M., *Broadening of the Concept of European Strategic Autonomy*, [w:] *Wyzwania bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego. Stan obecny i perspektywy na przyszłość*, red. H. Świeboda, M. Gębska, M. Blicharz, Warszawa 2024.
- Słomczyńska I., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Lublin 2007.
- Słomczyńska I., *Strategic Space Autonomy for EU Political and Security Goals: Evolution of Organisational Capacity*, „Przegląd Europejski” 2020, no. 4, s. 25-35.

- Smith M.E., *Transatlantic Security Relations since the European Security Strategy: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?*, „Journal of European Integration” 2018, vol. 40, no. 5, s. 605-620.
- Szczygieł M., *Polityka cyberbezpieczeństwa Unii Europejskiej – początek drogi do strategicznej autonomii*, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, no. 2.
- Szewczyk B.M.J., *Scholz and Macron Have a Perilous Ambition for Europe*, „Foreign Policy” 2023, 8 IX, [online] <https://foreignpolicy.com/2022/09/08/european-strategic-autonomy-eu-security-macron-scholz-ukraine-defense-nato/>.
- Szkarłat M., *Dyplomacja naukowa Unii Europejskiej w czasie pandemii COVID-19*, „Przegląd Europejski” 2022, vol. 2, no. 64.
- The Militarization of the European Union*, red. K. van der Pijl, Cambridge 2021.
- Timmers P., *Cybersecurity Is Forcing a Rethink of Strategic Autonomy*, The Oxford University Politics Blog, 14 IX 2018, [online] <https://blog.politics.ox.ac.uk/cybersecurity-is-forcing-a-rethink-of-strategic-autonomy/>.
- Timmers P., *Strategic Autonomy and Cybersecurity*, EU Cyber Direct, 10 V 2019, [online] <https://eucyberdirect.eu/wp-content/uploads/2019/05/paul-timmers-strategic-autonomy-may-2019-eucyberdirect.pdf>.
- Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001.
- Zieliński T., *Strategic Autonomy of the European Union in Security and Defence*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2020, vol. 18.

Komunikaty Komisji Europejskiej

- Komunikat Komisji Europejskiej z 12 marca 2019 r., *EU-China – A Strategic Outlook*, JOIN(2019) 5 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 8 lutego 2021 r., *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM/2021/66 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 8 marca 2022 r., *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, COM/2022/108 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 18 maja 2022 r., *REPowerEU Plan, Komisja Europejska*, COM/2022/230 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 20 czerwca 2023 r., *European Economic Security Strategy*, JOIN(2023) 20 final.

Wywiady

- Ekspert, MERICS, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 12 VI 2023.
- Urzędnik, Parlament Europejski, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 6 VI 2023.
- Urzędnik, Parlament Europejski, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 21 VI 2023.
- Urzędnik 1, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

Urzędnik 2, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

Urzędnik 3, Komisja Europejska, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 22 VI 2023.

Urzędnik, Rada Unii Europejskiej, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 14 VI 2023.

Urzędnik, Rada Unii Europejskiej, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 20 VI 2023.

Urzędnik, Gabinet Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wywiad przeprowadzony przez M. Rekowskiego, Bruksela 13 VI 2023.

Urzędnik, Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS), wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 16 VI 2023.

Urzędnik, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 14 IV 2023.

Rozmówca [afiliacja instytucjonalna zanonimizowana na prośbę rozmówcy], wywiad online przeprowadzony przez M. Rekowskiego, 5 VII 2023.

Michał REKOWSKI – doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2021-2024 był Kierownikiem Projektu badawczego UJ pt. „Rola Instytucji Unii Europejskiej w budowaniu Europejskiej Autonomii Strategicznej”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu Preludium.