



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 10 (1942), 23 stycznia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska

Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Dwa lata PESCO

Marcin Terlikowski

Stała współpraca strukturalna w dziedzinie obronności (PESCO), uruchomiona przez UE w grudniu 2017 r., rozwija się szybko, ale jej znaczenie dla europejskiego potencjału wojskowego może okazać się niewielkie. Stanie się tak, jeśli nie zostanie wypracowany kompromis w kwestii udziału państw spoza Unii w projektach PESCO oraz co do wysokości budżetu Europejskiego Funduszu Obronnego. Znaczenie PESCO obniżyć będzie też rosnąca rola dużych, europejskich inicjatyw współpracy obronnej, rozwijanych poza ramami traktatowymi UE.

W ramach PESCO 25 państw UE prowadzi 47 projektów współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej. Pula ta nie zwiększy się w 2020 r., ponieważ zgodzono się, aby nie zgłaszać nowych inicjatyw, lecz skupić na wdrażaniu istniejących. W bieżącym roku powinny jednak zapaść decyzje kluczowe dla rozwoju PESCO, dotyczące zasad udziału państw spoza UE oraz współfinansowania przemysłowo-obronnych przedsięwzięć PESCO z Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF).

PESCO a potencjał wojskowy Europy. Traktatowym celem PESCO jest umożliwienie UE prowadzenia dużych operacji, wymagających pełnego spektrum zdolności wojskowych. Aby to osiągnąć, najsilniejsze militarnie państwa UE miały poprzez PESCO pogłębiać integrację obronną, w tym przemysłów zbrojeniowych. Dlatego oczekiwano, że PESCO zaowocuje nowymi, wspólnymi jednostkami wojskowymi i dużymi programami rozwoju uzbrojenia. Większość projektów nie ma jednak takiego charakteru i może tylko pośrednio i w ograniczonym stopniu wzmocnić europejski potencjał wojskowy. Ponad 1/3 inicjatyw PESCO dotyczy wspólnych programów edukacyjnych, szkoleń, treningów, czy też zwiększania interoperacyjności sił zbrojnych uczestniczących w nich państw (najczęściej kilku) poprzez m.in. harmonizację doktryn, procedur działania, przepisów itp. Rezultaty projektów będą więc rozłożone w czasie i trudne do oceny. Wymierne korzyści mogą przynieść inicjatywy łączące większą liczbę partnerów (kilkunastu i więcej), dotyczące współpracy w logistyce oraz mobilności wojskowej (znoszenia barier prawnych i infrastrukturalnych dla przemieszczania żołnierzy i sprzętu wojskowego pomiędzy granicami w UE).

Połowa projektów PESCO to programy rozwoju innowacyjnych technologii obronnych, uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W zdecydowanej większości były prowadzone (lub planowane) już wcześniej i zostały włączone do PESCO m.in. w celu przyspieszenia ich realizacji. Są wśród nich ważne inicjatywy, np. program opracowania dużego europejskiego drona (EURODRONE), który po 2025 r. ma stać się główną maszyną tej klasy w UE (partnerami są Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy i Czechy). Prowadzonych jest też kilka programów rozwoju małych bezzałogowych pojazdów lądowych i morskich, które mogą wzmocnić europejskie kompetencje technologiczne w tej dziedzinie oraz pozwolić na zacieśnienie współpracy operacyjnej poprzez wspólne zakupy tych samych systemów, ujednolicone doktryny itp.

Wyraźny jest brak projektów zwiększających bezpośrednio pulę sił dostępnych w UE. Istniejące inicjatywy dotyczą niszowych zdolności i są relatywnie małe (jednostka nurków i komórka dowodzenia dla sił specjalnych), albo tylko pośrednio mogą pomóc w uruchamianiu operacji (np. projekt CROC, który ma stworzyć katalog jednostek najlepiej przygotowanych do zaangażowania operacyjnego).

W wymiarze geograficznym PESCO opiera się na istniejących w UE powiązaniach w zakresie współpracy obronnej. W projektach dominują: Francja (lider 10 przedsięwzięć, uczestnik 21), Włochy (9 i 17), Hiszpania (2 i 22) oraz Niemcy (7 i 9). W 30 projektach współpracują (oprócz innych partnerów) przynajmniej dwa z tych czterech państw. Dziesięć państw prowadzi jeden projekt i uczestniczy w dwóch do dziesięciu innych. Polska uczestniczy w dziewięciu i prowadzi jeden projekt – wspólnie z Węgrami tworzy medyczne centrum szkoleniowe dla żołnierzy sił specjalnych w ramach Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi.

Dla rozwoju europejskiej obronności nie mają dużego znaczenia podjęte w PESCO zobowiązania do pogłębiania współpracy obronnej w UE (ich rozbudowaną listę, liczącą 20 pozycji, przyjęto w 2018 r.). Brakuje bowiem mierzalnych kryteriów pozwalających ocenić, czy dane państwo właściwie je wypełnia, np. czy rzeczywiście dąży do harmonizacji polityki obronnej z partnerami z UE, czy aktywnie działa na rzecz wzmacniania europejskiego przemysłu obronnego, czy wystarczająco mocno angażuje się w unijne operacje. Obowiązkowe, narodowe plany realizacji tych zobowiązań mają również ogólny charakter. Dlatego iluzoryczna pozostaje perspektywa zastosowania politycznej i prawnej sankcji (zawieszenia udziału w PESCO) za niewypełnianie tych zobowiązań.

Pilne kwestie do rozstrzygnięcia. Najwięcej napięć w UE budzą obecnie warunki udziału państw spoza Unii w projektach PESCO. W ciągu dwóch lat nie udało się wypracować w tej sprawie kompromisu. Z jednej strony otwarcie PESCO, zwłaszcza na członków NATO z dużym potencjałem wojskowym (USA i Wielką Brytanię), pozwoli na uruchomienie nowych, być może większych projektów. Wzmocni też współpracę UE–NATO, ograniczając napięcia transatlantyckie na tle rozwoju unijnego potencjału wojskowego (w maju 2019 r. USA skrytykowały europejskich sojuszników za brak specjalnego dostępu do PESCO dla członków NATO spoza UE). Z drugiej strony istnieją obawy, że udział podmiotów nieeuropejskich w przemysłowo-obronnych projektach PESCO doprowadzi do sytuacji, w której będą one otrzymywały dofinansowanie z budżetu Unii (z EDF), na co jednak brakuje w Radzie UE konsensusu. Kompromisowa propozycja fińskiej prezydencji, warunkująca udział w PESCO m.in. przestrzeganiem podstawowych wartości UE (m.in. zasad demokracji, praw człowieka), nie została przyjęta przez Radę, także ze względu na sprzeciw państw chcących otwarcia PESCO.

Problemem dla PESCO jest też możliwe ograniczenie budżetu EDF z zaplanowanych 13 mld euro do 6 mld. Wynika to z propozycji (zgłoszonej przez prezydencję Finlandii) redukcji całego budżetu UE na lata 2021–2027, w tym wielu głównych funduszy. W grudniu 2019 r. Finlandia zaproponowała cięcia jako punkt wyjścia do kompromisu w budzącej duże napięcia w UE kwestii następnych wieloletnich ram finansowych. Redukcja budżetu (decyzja w tej sprawie ma być podjęta do końca 2020 r.) oznaczać będzie jednak, że pula projektów (w PESCO i poza nią), które mogłyby zostać dofinansowane, będzie znacznie mniejsza, niż zakładano.

Perspektywy PESCO. Znaczenie PESCO będą dodatkowo ograniczały postępy europejskich inicjatyw współpracy obronnej poza strukturami UE. Najsilniejsze militarnie państwa członkowskie Unii (Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy) prowadzą w PESCO relatywnie małe projekty, a kluczowe dla nich przedsięwzięcia są realizowane w innych formatach. Zainicjowana przez Francję Europejska Inicjatywa Interwencyjna (13 państw) ma wprost zwiększać europejskie zdolności do zaangażowania w operacje. Nowe, wspólne jednostki wojskowe powstają w tandemach niemiecko-francuskim (np. eskadra samolotów transportowych) i francusko-brytyjskim (np. Połączone Wspólne Siły Ekspedycyjne, CJEF). Programy myśliwców 6. generacji, kluczowe dla przyszłości europejskiego przemysłu obronnego, rozwijają konkurencyjne konsorcja międzyrządowe: francusko-niemiecko-hiszpańskie (program FCAS) i włosko-szwedzko-brytyjskie (Tempest). Francja i Niemcy pracują nad europejskim czołgiem przyszłości (MGCS).

Rozwój europejskiej współpracy obronnej poza UE motywowany jest łatwością jej prowadzenia w mniej sformalizowanych i mniejszych mechanizmach dwu- i wielostronnych. Towarzyszą mu jednak koncepcje ustanowienia wąskich formatów dyplomatycznych, których celem byłoby umożliwienie najsilniejszym państwom UE i Wielkiej Brytanii (po brexicie) podejmowania działań (w tym operacji) bez szukania zgody całej Unii, a także niezależnie od NATO. Dążenia te zawierają się w jak dotąd niedookreślonym pomysle powołania „europejskiej rady bezpieczeństwa”. Skutkiem ich realizacji mogłaby być jednak eskalacja napięć transatlantyckich oraz podziałów w Europie, przede wszystkim na tle miejsca NATO (ale i UE) w bezpieczeństwie europejskim.

Realizacji takiego scenariusza może przeciwdziałać wzmocnienie PESCO poprzez jej częściowe otwarcie na państwa NATO spoza UE, zwłaszcza w zakresie projektów nieprzewidujących dofinansowania z EDF (głównie dotyczących współpracy wojskowej), a także utrzymanie wysokiego budżetu EDF (aby zachęcić państwa UE do uruchomienia w PESCO dużych, europejskich programów zbrojeniowych) oraz wprowadzenie projektów nakierowanych na zwiększenie ogólnej puli sił wysokiej gotowości w UE. Taką koncepcję może promować Polska, w której interesie leży, aby – w warunkach brexitu i dużych napięć transatlantyckich – wykorzystać PESCO zarówno do wzmacniania spójności politycznej i efektywności działań UE, jak i wiarygodności odstraszania i obrony NATO.