



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 76 (1426), 10 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Polityka obronna w UE – bezpieczeństwo wielu prędkości?

Marcin Terlikowski

Państwom Unii Europejskiej prawdopodobnie nie uda się uzgodnić pogłębionej reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Grozi to próbami budowy europejskiego rdzenia obronnego. Jego powstanie miałoby negatywny wpływ na adaptację NATO do nowych zagrożeń oraz na spójność samej UE. W interesie Polski leży uniknięcie takiego scenariusza i utrzymanie inkluzywności współpracy obronnej w UE, a także zrównoważenie europejskiej polityki przemysłowo-obronnej.

Kwestia przyszłości europejskiej współpracy obronnej wróciła jako temat debaty politycznej w UE w związku z wdrażaniem europejskiej strategii globalnej (EGS), która ma wzmocnić wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Pojawiła się także w propozycjach kilku państw UE, wzywających do budowy europejskiego „rdzenia obronnego”. Jak się wydaje, w Unii nie uda się uzyskać zgody na głębszą reformę WPBiO. Dlatego państwa wzywające do szybkiego pogłębienia współpracy obronnej będą próbowały zrealizować swoje zapowiedzi integracji w wąskiej grupie. Według tych krajów byłaby to polityczna reakcja na kryzys UE i Brexit oraz operacyjna odpowiedź na kryzys bezpieczeństwa w południowym sąsiedztwie Unii. Państwa takie jak Polska, opowiadające się za pragmatycznym podejściem do WPBiO i szukaniem w niej wartości dodanej tam, gdzie może ona rzeczywiście wzmocnić zdolności wojskowe w Europie, mogą znaleźć się poza głównym nurtem europejskiej współpracy obronnej.

Wdrożenie EGS. W EGS zapisano propozycję opracowania strategii sektorowych dla najważniejszych dziedzin zewnętrznej polityki UE. Na tej podstawie wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini przygotowuje Plan wdrażania strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (SDIP). Ma to być dokument wykonawczy dla EGS – strategia WPBiO, zastępująca poprzednią z 2003 r. Jednak EGS nie została przyjęta przez państwa członkowskie jako dokument wiążący, a jedynie zaprezentowana przez Mogherini 28 czerwca 2016 r. na Radzie Europejskiej. Dlatego przygotowywany przez Mogherini plan nie będzie w całości przyjęty przez państwa członkowskie, które wybiorą tylko niektóre z proponowanych w tym dokumencie reform WPBiO i zobowiążą się do ich wdrażania. Decyzja ta zostanie podjęta na Radzie ds. Zagranicznych 14/15 listopada br., a następnie zaakceptowana przez Radę Europejską 15/16 grudnia.

Niektóre propozycje wzmocnienia WPBiO są przedmiotem sporów w UE. Jedną z nich dotyczy powołania stałego dowództwa operacyjnego UE (EU OHQ), które miałoby planować i prowadzić wszystkie operacje wojskowe UE. Obecnie, kiedy UE podejmuje decyzję o ustanowieniu misji wojskowej, wybiera do jej prowadzenia jedno z dowództw narodowych we Francji, w Niemczech, w Wielkiej Brytanii, we Włoszech lub w Grecji. Utrudnia to uruchamianie misji. Poprzednio pomysł powołania EU OHQ pojawił w 2011 r. podczas polskiej prezydencji w Radzie UE. Został jednak odrzucony ze względu na sprzeciw Wielkiej Brytanii. Brytyjskie stanowisko nie uległo zmianie, nie można jednak wykluczyć jego osłabienia w związku z ewentualnym Brexitem. Sceptyczne wobec EU OHQ są państwa skandynawskie i bałtyckie. Dostrzegają w nim groźbę podważenia adaptacji NATO. Wielu ekspertów argumentuje, że wobec słabości struktury dowodzenia NATO i problemów z obsadzeniem sojuszniczych komórek dowodzących powołanie kolejnej struktury w ramach UE jest osłabianiem Sojuszu.

Zgłaszane są także inne propozycje, m.in: zwiększenia wspólnego finansowania misji w ramach mechanizmu Athena; stworzenia wspólnych funduszy w celu pozyskiwania zdolności wojskowych dla misji WPBiO, takich jak np. środki łączności; umożliwienia finansowania ze środków KE programów budowy sektora bezpieczeństwa w niestabilnych krajach sąsiedztwa UE (obecnie KE nie może finansować jakichkolwiek działań na rzecz sił zbrojnych krajów trzecich); budowy nowych wspólnych zdolności wojskowych, zwłaszcza wsparcia medycznego i logistycznego; reformy grup bojowych UE, a także przekształcenia Eurokorpusu (wspólnej jednostki wojskowej Francji, Niemiec, Belgii

i Hiszpanii i Luksemburga oraz Polski, która ukończy proces akcesji do końca 2016 r.) w załączek wspólnych sił zbrojnych UE. Wszystkie te propozycje budzą wątpliwości szeregu państw UE głównie ze względu na konsekwencje finansowe – konieczność kontrybucji do budżetu misji i inicjatyw rozwoju zdolności niezależnie od udziału w nich.

Bezpieczeństwo wielu prędkości? Tuż po brytyjskim referendum Francja i Niemcy zaproponowały wzmocnienie polityki obronnej Unii. Ich propozycje zostały uszczegółowione we wrześniu 2016 r., następnie uzyskały poparcie Hiszpanii i Włoch, jako pomysł budowy „europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa”. Także Jean-Claude Juncker kilkakrotnie mówił o konieczności budowy „armii europejskiej”. Jednocześnie włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni i minister obrony Roberta Pinotti pisali o konieczności powołania „obronnego Schengen”.

Z tych wypowiedzi wyłaniają się dwa możliwe scenariusze. Pierwszy to próba uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*permanent structured cooperation*, PESCO). Zgodnie z Traktatem o UE kwalifikowaną większością głosów Rada może pozwolić, aby wąska grupa państw rozpoczęła przyspieszoną integrację w dziedzinie obronności. Państwa tworzące PESCO zarządzają współpracą samodzielnie, choć poddają się ocenie Europejskiej Agencji Obrony (EDA). Jak wynika z traktatu, PESCO jest otwarte dla pozostałych krajów UE, lecz nie istnieją szczegółowe regulacje dotyczące późniejszego przystąpienia do tego mechanizmu lub selektywnej kooperacji (np. tylko przy wybranych projektach). Uruchomienie PESCO wymagałoby przełamania oporu szeregu krajów UE, z Wielką Brytanią na czele, sceptycznych wobec różnicowania integracji w dziedzinie obronności w Europie. Dlatego możliwy jest drugi scenariusz – zawarcie umowy międzyrządowej poza traktatami UE (model porozumienia Schengen), regulującej współpracę obronną sygnatariuszy. Taka umowa wyłączałaby pozostałe kraje UE z obszaru współpracy w stopniu jeszcze większym niż PESCO, które z zasady ma być otwarte dla innych państw UE i podlegać kontroli EDA.

Przemysłowy wymiar WPBiO. W tym samym czasie KE finalizuje Plan działań na rzecz obronności europejskiej (EDAP). Dokument ten, spodziewany do końca 2016 r., ma uszczegóławiać europejską politykę przemysłowo-obronną. Z jednej strony ma ona stworzyć zachęty finansowe dla prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia, a z drugiej wymusić na państwach rezygnację z offsetu (umów kompensacyjnych) i stosowanie procedur konkurencyjnych przy nabywaniu uzbrojenia i sprzętu wojskowego (zgodnie z dyrektywą 2009/81 w sprawie zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa). KE chce to osiągnąć za pomocą uściślonej interpretacji przepisów dyrektywy 2009/81 pozwalających na jej niestosowanie. Chce także kierować do Trybunału Sprawiedliwości UE wybrane decyzje państw o powołaniu się na art. 346 TFUE (który zawiera ogólny przepis pozwalający krajom na niestosowanie prawa wspólnotowego w dziedzinie wytwarzania i obrotu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym). Natomiast proponowane wsparcie KE dla przemysłu obronnego to specjalne fundusze – w obecnej perspektywie finansowej Program Przygotowawczy (Preparatory Action), a po 2020 r. Europejski Fundusz Badań Obronnych (European Defence Research Fund). Wielkość i mechanizmy działania tych funduszy są przedmiotem intensywnych konsultacji i lobbingu państw członkowskich i KE. Głównym wątkiem w tej dyskusji jest jednak uprzywilejowany dostęp do tych środków dla grupy państw UE, które zdecydowałyby się na zacieśnienie integracji obronnej.

Wnioski i rekomendacje. Jest bardzo prawdopodobne, że w najbliższym czasie w UE nie uda się uzgodnić pogłębionej reformy WPBiO. Grupa państw członkowskich może to wykorzystać do rozpoczęcia budowy rdzenia obronnego. W ten sposób w UE pojawiłaby się kolejna struktura pogłębionej integracji. Nawet przy ograniczonych rezultatach praktycznych polityczne znaczenie takiej inicjatywy byłoby bardzo duże. Pojawiłyby się pytania o to, czy europejska współpraca obronna wzmocnia, czy osłabia NATO, jak postzegą zagrożenie rosyjskie, jak będzie powiązana z Wielką Brytanią po Brexicie, a wreszcie jak wpłynie na relacje transatlantyckie (USA oczekują zwiększenia zdolności wojskowych Europy, jednak podejrzliwie patrzą na inicjatywy mogące politycznie kwestionować prymat NATO jako filaru bezpieczeństwa europejskiego). Ponadto rdzeń obronny w UE mógłby zapewnić sobie prawo do uprzywilejowanego korzystania z zachęt finansowych i prawnych KE w zakresie przemysłu obronnego, wyłączając kraje takie jak Polska ze współpracy przemysłowo-obronnej w Europie.

Aby uniknąć takiego scenariusza, Polska powinna poprzeć omawiane obecnie propozycje wzmocnienia WPBiO. Powinna też przekonywać, że stworzenie rdzenia obronnego w Unii nie rozwiąże wszystkich problemów ze słabością sił zbrojnych w Europie. Należy argumentować, że jednym z celów WPBiO powinno być efektywne wsparcie krajów członkowskich w uzupełnianiu luk w ich zdolnościach wojskowych, tak aby uwiarygodnić politykę odstraszenia i obrony NATO oraz stopniowo zmniejszać nierównowagę w sile wojskowej USA i Europy. Byłoby to zgodne z duchem i zapisami wspólnej deklaracji UE i NATO z lipca 2016 r., która w tej chwili została odsunięta na dalszy plan.

Polska może zgodzić się na powołanie EU OHQ, o ile będzie ono łączyć wojskowy i cywilny wymiar WPBiO. Jego specjalnym zadaniem – w powiązaniu z innymi instytucjami UE, zwłaszcza pozostałymi komórkami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe, jak np. centrum sytuacyjne – byłoby wczesne wykrywanie zagrożeń hybrydowych dla UE, przeciwdziałanie im oraz ograniczanie ich skutków. W odniesieniu do propozycji nowych wspólnych zdolności wojskowych, w tym przyszłości grup bojowych i Eurokorpusu, Polska powinna podkreślać konieczność uwzględniania przez UE decyzji podjętych w ramach planowania obronnego NATO. Natomiast w debacie o polityce przemysłowo-obronnej powinna postulować, aby przyszłe zachęty finansowe i prawne KE dla przemysłu obronnego dotyczyły wszystkich państw oraz programów istotnych dla całokształtu zdolności wojskowych w Europie – nie mogą one uprzywilejowywać jakiegokolwiek grupy państw lub rodzaju inwestycji. Ponadto celem Polski powinno być potwierdzenie, że skoro Rada Europejska w grudniu 2013 r. zgodziła się, że europejska polityka przemysłowo-obronna ma być zrównoważona, to należy utrzymać prawne i polityczne status quo, pozwalające państwom na niestosowanie prawa wspólnotowego i wykorzystywanie offsetów przy nabywaniu uzbrojenia, jako elementu zarówno narodowej polityki bezpieczeństwa, jak i przemysłowej i innowacyjnej.