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

NR 35/2020, 2 CZERWCA 2020 © PISM

KOMENTARZ

List czwórki w sprawie przyszłości europejskiej obronności

Marcin Terlikowski

30 maja ministrowie obrony Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii wystosowali wspólny list do wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepa Borrella oraz szefów resortów obrony z pozostałych państw członkowskich. List zawiera propozycje pogłębienia reform wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO).

Dlaczego list został wysłany właśnie teraz?

List jest próbą wyznaczenia kierunku rozwoju WPBiO po pandemii COVID-19. Spodziewana recesja i konieczność dostosowania życia społeczno-gospodarczego w UE do ciągłego zagrożenia koronawirusem obniżą zainteresowanie wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony ze strony wielu rządów. Czwórka najsilniejszych wojskowo państw UE, dysponujących największym w Europie przemysłem obronnym, widzi wspólny interes polityczny, gospodarczy i wojskowy w rozwijaniu WPBiO. To na podstawie propozycji tych państw, również przedstawionej w formie listu, UE uruchomiła w 2017 r. mechanizm stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa (PESCO). Są one też głównymi graczami w pracach nad Europejskim Funduszem Obronnym (EDF), dlatego w liście odnoszą się do najnowszej propozycji KE, dotyczącej wieloletnich ram finansowych 2021–2027 i proponują ambitny budżet EDF, zbliżony do pierwotnie planowanych 13 mld euro.

Jak ma wyglądać wzmocnienie mechanizmu PESCO?

Autorzy listu proponują, aby w ramach zaplanowanego na 2020 r. przeglądu państwa uszczegółowiły narodowe plany udziału w PESCO. Plany te wskazują, jak państwa chcą wypełniać listę 20 zobowiązań do rozwijania współpracy obronnej w UE, przyjętą jako drugi filar PESCO (pierwszy to projekty współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej). Istniejące, ogólnikowe plany uniemożliwiają rozliczanie rządów z działań na rzecz wzmacniania WPBiO. Z kolei projekty PESCO, które nie dają szans na szybkie rezultaty, miałyby być zakończone. Natomiast te największe, dotyczące rozwoju nowego uzbrojenia (prowadzone przede wszystkim przez państwa sygnatariuszy listu), miałyby pierwszeństwo w korzystaniu z dofinansowania z EDF przed nowymi propozycjami, wśród których preferowane byłyby wspólne jednostki wojskowe, bezpośrednio wzmacniające zdolność UE do samodzielnego prowadzenia operacji.

Jakie pozostałe propozycje zawiera list?

Ministrowie postulują zaangażowanie państw i instytucji unijnych w regularne gry wojenne, ćwiczenia polityczno-wojskowe i dyskusje o scenariuszach kryzysów. W ten sposób mają zostać przygotowane podstawy do ewentualnego uruchomienia w sytuacji kryzysowej art. 42.7 Traktatu o UE, który zawiera klauzulę wzajemnej pomocy w przypadku agresji zbrojnej. Wzywają też do przeprowadzenia w 2020 r. procesu refleksji strategicznej („Strategic Compass"), skoncentrowanego na zagrożeniach dla UE (jest to zarazem propozycja zbliżającej się prezydencji niemieckiej). Proponują też dalszą rozbudowę specjalnej komórki, zajmującej się planowaniem i prowadzeniem unijnych misji wojskowych (MPCC), tak aby stała się namiastką własnego dowództwa

operacyjnego UE, postulowanego od lat, lecz blokowanego przez Wielką Brytanię.

Jakie znaczenie ma pogłębiona współpraca obronna w UE dla NATO?

Europejskie państwa NATO dysponują skromnym zasobem sił nadających się do wykorzystania w obronie wschodniej flanki czy w większych operacjach stabilizacyjnych i pokojowych poza Europą. Rozwijanie współpracy obronnej w UE jest więc istotne także dla zwiększania wiarygodności potencjału odstraszania i obrony, którym dysponuje NATO. Warunkiem jest jednak synchronizacja inicjatyw UE z działaniami Sojuszu i nieduplikowanie ich. Współpraca UE i NATO jest kluczowa także dla skutecznego zwalczania zagrożeń hybrydowych (dezinformacja, propaganda, cyberataki). List podkreśla znaczenie pogłębiania współpracy UE z NATO i konieczność budowy „europejskiego filaru" w Sojuszu, ale nie przedstawia konkretnych propozycji, poza postulatem szybkiego przyjęcia kompromisu w sprawie decyzji umożliwiającej udział państw spoza UE – głównie członków NATO – w projektach PESCO.

Jakie są szanse na zrealizowanie propozycji czterech ministrów?

List jest kompromisem między Francją, która dąży do zwiększenia zdolności Europy do prowadzenia operacji bez wsparcia NATO i USA, a Niemcami, które chcą budować autonomiczną europejską obronność bez podważania transatlantyckich gwarancji bezpieczeństwa. Można spodziewać się poparcia postulatów listu przez grupę państw członkowskich i instytucje UE, a następnie ich wdrażania. Jednocześnie wysiłki wielu członków UE będą nadal skoncentrowane na wypełnianie celów ustalonych w NATO, ponieważ uznają oni Sojusz za fundament swojego bezpieczeństwa oraz – mimo napięć transatlantyckich – skuteczne narzędzie do rozwijania relacji z USA. Brak szybkich postępów WPBiO wzmocni dążenie „czwórki" do pogłębiania współpracy obronnej poza ramami UE i NATO: dwustronnie, w międzyrządowych programach zbrojeniowych i Europejskiej Inicjatywie Interwencyjnej.

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Rafał Tarnogórski, Sebastian Płóciennik, Justyna Szczudlik, Daniel Szeligowski, Jolanta Szymańska, Marcin Terlikowski, Karol Wasilewski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk