



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

# BIULETYN

Nr 112 (1554), 17 listopada 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE

Marcin Terlikowski

*23 państwa członkowskie UE notyfikowały wolę zawiązania stałej współpracy strukturalnej w zakresie obrony (PESCO). Przesądza to o uruchomieniu procesu odnowy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Ponieważ do PESCO przystępuje wiele państw, w UE nie dojdzie do zróżnicowania integracji w wymiarze obronnym. Nierozwiązany i potencjalnie groźny dla efektywności tego mechanizmu pozostaje problem jego relacji do NATO.*

**PESCO: od projektu ekskluzywnego do powszechnego.** Zgodnie z przepisami Traktatu o UE (TUE) celem PESCO jest zacieśnienie integracji obronnej uczestniczących w nim państw. Integracja nie oznacza budowy ponadnarodowych sił zbrojnych („armii europejskiej”), ale głównie prowadzenie wspólnych programów rozwojowych w zakresie technologii obronnych, harmonizację planów modernizacji technicznej sił zbrojnych, wspólne zakupy uzbrojenia, wzmacnianie interoperacyjności wojsk oraz tworzenie wielonarodowych jednostek wojskowych (np. grup bojowych UE). Istotą PESCO nie jest przekształcenie UE w sojusz wojskowy, ale stworzenie stabilnych ram dla współpracy obronnej. Bolączką WPBiO było niewywiązywanie się państw z podjętych zobowiązań (m.in. problemy z wystawianiem sił do misji i operacji UE, nieobsadzone dyżury grup bojowych UE, brak nowych europejskich projektów zbrojeniowych). Nowa jakość współpracy w PESCO ma wpływać głównie z wiążącego charakteru tego mechanizmu: przystępując do PESCO, państwa zobowiązują się do spełnienia określonych kryteriów i podjęcia działań, z których będą rozliczane w specjalnym procesie z udziałem m.in. wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Agencji Obrony. Jeśli nie będą wypełniać zobowiązań, muszą liczyć się z zawieszeniem w prawach członka PESCO.

Państwa członkowskie, przynajmniej, że PESCO może być przełomem dla WPBiO, nie chciały rozpocząć debaty o uszczegółowieniu przepisów TUE i zdefiniowaniu kryteriów uczestnictwa w PESCO oraz listy wspólnych inicjatyw w jego ramach. Wpływał na to kryzys fiskalny i będące jego wynikiem cięcia budżetów obronnych, które skłaniały rządy do chronienia własnych interesów przemysłowych i wojskowych kosztem pogłębiania współpracy europejskiej. Hamulcem było też przekonanie, że PESCO ma być rdzeniem obronnym, złożonym z kilku najsilniejszych wojskowo państw Unii, gotowych na zacieśnienie integracji w obronności (wg TUE spełniających „wyższe kryteria zdolności wojskowych” i gotowych do udziału w „najbardziej wymagających misjach”). Miały one prowadzić WPBiO w imieniu całej Unii (na co pozwala art. 44 TUE). Bliskie takiej koncepcji PESCO były państwa, które w ostatnim roku nadawały ton przygotowaniom (Francja, Włochy, kraje Beneluksu), oraz instytucje unijne, upatrujące źródeł niepowodzeń WPBiO w konieczności zapewnienia jedności państw UE. Przeciwnie były m.in. Niemcy, które naciskając na przyspieszenie procesu uruchomienia PESCO, jednocześnie dążyły do włączenia do współpracy dużej grupy państw członkowskich.

Ostatecznie inkluzywność PESCO została uznana przez UE jako podstawowy warunek uruchomienia tego mechanizmu, a notyfikację podpisały aż 23 państwa członkowskie UE. Poza PESCO pozostały: wychodząca z UE Wielka Brytania, niebiorąca udziału w WPBiO Dania, a także Malta, prowadząca neutralną politykę bezpieczeństwa. Irlandia i Portugalia zapewne dołączą, gdy zakończą proces decyzyjny z udziałem swoich parlamentów. Odejście od ekskluzywności PESCO wynikało z obaw o pogłębienie podziałów

i kryzysu w UE w reakcji na zróżnicowanie integracji w dziedzinie bezpieczeństwa. Jednocześnie wiele państw członkowskich chce wysłać sygnał o postępach projektu integracji europejskiej pomimo brexitu i rosnących podziałów w UE.

**Treść notyfikacji.** Notyfikacja prezentuje zasady funkcjonowania PESCO, listę ponad 20 zobowiązań podjętych przez państwa (są to jednocześnie kryteria uczestnictwa) oraz ramy zarządzania tym mechanizmem. Sygnatariusze deklarują przede wszystkim, że celem PESCO jest kompleksowe wzmocnienie zdolności wojskowych w Europie, tak aby powstał pakiet sił zawierający wszystkie najważniejsze rodzaje zdolności.

Większość zobowiązań jest ogólnikowa, np. zwiększenie wysiłków na rzecz współpracy w cyberobronie, dążenie do przyspieszenia narodowych procedur decyzyjnych o użyciu sił zbrojnych w operacjach, czy też rozważenie wspólnego wykorzystywania istniejących już zdolności wojskowych. Najbardziej ambitne zobowiązania dotyczą regularnego zwiększania krajowych budżetów obronnych, w tym wydatków na nowe uzbrojenie oraz środków na wspólne programy badawczo-rozwojowe. Istotne są także zobowiązania do: uczestnictwa w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym zdolności wojskowych, prowadzonym w ramach PESCO; udziału w systemie grup bojowych UE; poszerzania wspólnego budżetu dla operacji wojskowych UE; preferowania współpracy europejskiej w zakupach uzbrojenia.

Mechanizm zarządzania PESCO zakłada wykorzystanie istniejących instytucji – Rady UE w formacie ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony oraz ich organów pomocniczych, które będą okresowo procedowały w „formacie PESCO”, podejmując decyzje jednogłośnie. Ich pracę będzie wspierał specjalny sekretariat.

Treść notyfikacji dowodzi, że państwa członkowskie nie są gotowe na rzeczywistą integrację obronną. W notyfikacji nie znalazły się postulowane wcześniej twarde kryteria, np. przeznaczania określonej części budżetu obronnego na kooperatywne europejskie projekty zbrojeniowe czy zobowiązania do udziału we wszystkich misjach i operacjach UE. Państwa mają wprawdzie przedstawić – co jest warunkiem uruchomienia PESCO – narodowe plany wdrożenia podjętych zobowiązań. Wobec ogólnikowości wielu kryteriów można jednak oczekiwać, że państwa nie wskażą konkretnie, jak zamierzają się z nich wywiązać, np. nie zadeklarują przypisania na stałe określonych jednostek wojskowych na potrzeby inicjatyw w ramach PESCO.

**Przyszłość WPBiO i relacje z NATO.** Uruchomienie PESCO, decyzją Rady podjętą kwalifikowaną większością głosów, będzie możliwe już 11 grudnia, choć ze względu na konieczność opracowania planów narodowych nie jest to jeszcze przesądzone. Niemniej od 2018 r. PESCO stanie się podstawowym mechanizmem politycznym i instytucjonalnym, w ramach którego będzie wdrażana WPBiO. W powiązaniu z Europejskim Funduszem Obronnym (EDF) i Skoordinowanym rocznym przeglądem obronnym (CARD) PESCO może spowodować, że państwa członkowskie chętniej i w sposób bardziej przewidywalny będą angażowały się w inicjatywy wspólnego rozwoju zdolności wojskowych, misje cywilne i operacje wojskowe UE oraz europejską współpracę przemysłowo-obronną. W krótkim okresie może to pomóc w wyjściu z utrzymującego się od kilku lat marazmu i wszechstronnie wzmocnić WPBiO.

Dzięki uczestnictwu w PESCO wyraźnej większości państw członkowskich UE uniknęła zróżnicowania integracji w wymiarze obronnym i związanych z tym napięć. Wyzwaniem i potencjalnym przedmiotem sporu pozostaje jednak relacja WPBiO/PESCO do NATO. Rada i instytucje UE podkreślają prymat NATO jako filaru bezpieczeństwa jego europejskich członków i konieczność harmonizacji WPBiO z inicjatywami Sojuszu, a praktyczna współpraca UE i NATO rozwija się najlepiej od 15 lat dzięki ramom ustanowionym przez wspólną deklarację z lipca 2016 r. Notyfikacja zapowiada też, że europejskie zdolności wojskowe wzmocnią NATO i będą wobec niego komplementarne. Jednocześnie podkreśla, że zdolności te mają wpisywać się w priorytety UE, określone w jej niezależnych procesach, a także mają zmierzać do budowy autonomii strategicznej Unii. Ta koncepcja jest niejasna, wiele państw członkowskich sugeruje bowiem, że samodzielność UE ma się ograniczać do reagowania kryzysowego (pozostawiając obronę terytorium jako zadanie NATO), ale jednocześnie prezentuje pogłębioną współpracę obronną w UE w opozycji do relacji transatlantyckich i NATO. Agendę PESCO mogą zatem zdominować inicjatywy nakierowane na wzmocnienie zdolności Unii do samodzielnego działania w operacjach i misjach poza Europą, formułowane w oderwaniu od potrzeb zidentyfikowanych w NATO. Prowadziłoby to do napięć w samym PESCO, ponieważ państwa członkowskie tworzące tzw. wschodnią flankę NATO priorytetowo traktują rozwój zdolności odpowiadających na zagrożenia wojskowe dla ich terytorium i – oczekując europejskiej solidarności – będą dążyć do realizacji zobowiązań podjętych w tym zakresie w NATO przez pozostałych swoich partnerów. Dlatego konieczna będzie skuteczna koordynacja PESCO i procesu planowania obronnego NATO (NDPP), a w długim okresie – sprecyzowanie poziomu ambicji UE w polityce obronnej oraz koncepcji autonomii strategicznej, tak by uwzględniły one pełne spektrum zagrożeń.