



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

BIULETYN

Nr 65 (1638), 8 maja 2018 © 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

Pierwsze projekty PESCO: w poszukiwaniu przełomu

Marcin Terlikowski

Stała współpraca strukturalna (PESCO) nie przyniesie szybkiego przełomu w zdolnościach wojskowych państw członkowskich UE. Wymagałoby to projektów ambitniejszych niż obecne. Jednak już teraz sposób wdrożenia PESCO może zdecydować o przyszłym kształcie współpracy UE z NATO oraz o roli Komisji Europejskiej w polityce obronnej. Inicjatywa znoszenia barier dla szybkiego przetranszowania sił i sprzętu wojskowego wewnątrz UE (Military Mobility) może być, jako pierwszy taki projekt w historii, rozwijana w ścisłej współpracy UE z NATO, przy wiodącej roli KE.

Pierwsze projekty PESCO. PESCO opiera się o dwa filary. Pierwszym z nich są zobowiązania państw do podjęcia określonych działań z zakresu finansowania, transformacji i modernizacji technicznej ich sił zbrojnych oraz współpracy wojskowej z partnerami z UE. W decyzji Rady UE z 11 grudnia 2017 r. zostały one określone bardzo ogólnie (np. zwiększanie budżetów obronnych i wydatków na nowe uzbrojenie)¹. Dlatego, zgodnie z przyjętą 6 marca przez Radę „mapą drogową” PESCO, będą one konkretyzowane, a ich wdrażanie przez państwa – rozłożone na dwie fazy (2018–2020, 2021–2025) i regularnie oceniane przez instytucje unijne.

Drugi filar to wspólne projekty rozwoju zdolności wojskowych, podejmowane przez grupy zainteresowanych państw. Wraz z „mapą drogową” Rada przyjęła także pierwsze 17 projektów. Najwięcej z nich (6) ma na celu ułatwianie i zacieśnianie współpracy w edukacji wojskowej i szkoleniu, logistyce oraz operacjach ekspedycyjnych poprzez m.in. standaryzację procedur, norm, instrukcji wojskowych, systemów wymiany danych itp. Kolejnych 5 projektów dotyczy rozwijania nowych technologii obronnych: bezałogowych pojazdów przeciwmiotnych, systemów nadzoru sytuacji na morzu, ochrony portów i infrastruktury morskiej, innowacyjnych źródeł energii elektrycznej dla wysuniętych baz oraz cyfrowej łączności. Celem 2 projektów jest rozwój nowych systemów uzbrojenia: opancerzonego transportera piechoty oraz artylerii lufowej. 2 kolejne projekty przewidują zbudowanie wielonarodowych zdolności wojskowych – wsparcia medycznego oraz reagowania na katastrofy naturalne i techniczne. Wreszcie 2 ostatnie projekty zakładają zacieśnioną współpracę w cyberbezpieczeństwie poprzez wymianę informacji o zagrożeniach oraz budowę zespołów eksperckich do reagowania na ataki.

Inicjatywy te są umiarkowanie ambitne. Żadna nie dotyczy wielonarodowych jednostek wojskowych o przeznaczeniu bojowym czy zaawansowanych systemów uzbrojenia. Do listopada 2018 r. spodziewane jest przyjęcie drugiej grupy projektów PESCO, w której mają pojawić się bardziej skomplikowane przedsięwzięcia. Dopóki tak się nie stanie, znaczenie PESCO jako mechanizmu rozwoju zdolności wojskowych w Europie będzie jednak ograniczone, podobnie jak np. wcześniejszej inicjatywy UE *pooling and sharing*.

Mobilność wojskowa. Pod względem liczby uczestniczących w nim państw – 25, czyli wszystkich, które przystąpiły do PESCO – wyróżnia się projekt dotyczący mobilności wojskowej (Military Mobility). Jego celem jest znoszenie barier, które utrudniają przetranszowanie żołnierzy, broni, sprzętu wojskowego

¹ Zob. M. Terlikowski, *PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE*, „Biuletyn PISM”, nr 112 (1554), 17 listopada 2017 r.

i zaopatrzenia pomiędzy poszczególnymi krajami UE. Z jednej strony przeszkody te wynikają z braku harmonizacji narodowych przepisów oraz z długotrwałości procedur, regulujących m.in. przekraczanie granic przez jednostki wojskowe obcych państw czy prowadzenie transportów specjalnych (wielkogabarytowych, z materiałami niebezpiecznymi, takimi jak amunicja, itp.). Z drugiej strony mają wymiar fizyczny – wiele dróg, mostów, wiaduktów, tuneli, portów lotniczych i morskich nie nadaje się do wykorzystania przez wojsko (np. przez duże i ciężkie pojazdy lądowe). Często też w ogóle brakuje takich obiektów w miejscach kluczowych z punktu widzenia scenariuszy przerzutu.

Tymczasem szybki przerzut sił jest fundamentem wiarygodności polityki odstraszania i obrony NATO w scenariuszach z art. 5. (choć ma też wpływ na efektywność przygotowania misji zarządzania kryzysowego – opóźnienia logistyczne były bolączką niemal wszystkich operacji UE w Afryce i misji NATO w Afganistanie). Dlatego po szczycie w 2014 r. NATO rozpoczęło prace nad własną inicjatywą, dotyczącą wojskowej mobilności. Sojusznicy ocenili, że w ewentualnym kryzysie z Rosją możliwość szybkiego wzmocnienia krajów wschodniej flanki dodatkowymi jednostkami jest warunkiem skutecznego odstraszania Rosji od eskalacji. Jednocześnie jest ograniczona nie tylko rosyjskim potencjałem wojskowym, ale także barierami prawnymi, regulacyjnymi i infrastrukturalnymi w krajach członkowskich NATO.

W grudniu 2017 r. kwestie wojskowej mobilności włączono do agendy wspólnych działań UE i NATO. Uznano wówczas, że Sojusz samodzielnie nie będzie w stanie osiągnąć w tej materii istotnych postępów, ponieważ nie dysponuje narzędziami ze sfery cywilnej, które są z kolei w dyspozycji UE. Potencjalnie wiodącą rolę UE we wzmacnianiu mobilności wojskowej w Europie potwierdza nie tylko uruchomienie projektu Military Mobility w ramach PESCO, lecz także zaprezentowanie (28 marca) przez KE i wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini Planu działań w zakresie mobilności wojskowej w UE. Zgodnie z Planem odpowiedzialność za koordynację wszystkich inicjatyw podejmowanych w zakresie mobilności wojskowej przejmie UE – Europejska Agencja Obrony (EDA) i KE we współpracy z państwami członkowskimi. Co więcej, KE zapowiada nie tylko podjęcie działań regulacyjnych, ukierunkowanych m.in. na standaryzację w UE przepisów i norm technicznych kluczowych dla mobilności wojskowej, lecz także finansowanie inwestycji w nową infrastrukturę i dostosowanie istniejącej do potrzeb wojskowych. Nie jest jednak jeszcze jasne, w jaki sposób skoordynowane będą prace prowadzone w NATO, inicjatywy podjęte w ramach współpracy Unii i Sojuszu, projekt PESCO Military Mobility oraz działania zaproponowane przez KE. Brak koordynacji może przy tym szybko doprowadzić do porażki całej koncepcji zwiększenia mobilności wojskowej w UE.

Wnioski. Cele i charakter pierwszych przyjętych projektów PESCO, a jednocześnie rozłożenie w czasie wdrażania podjętych przez państwa zobowiązań w dziedzinie polityki i współpracy obronnej w UE, powodują, że nie można oczekiwać szybkiego przełomu w europejskiej obronności. Do tego potrzeba nowych projektów, które uzupełniałyby najpoważniejsze braki w zdolnościach wojskowych w UE lub przewidywały integrację i specjalizację sił zbrojnych. Wymaga to jednak budowy zrozumienia i zaufania państw do współpracy w PESCO, co jest niepewne i może zająć wiele lat.

Jednak już w krótkim okresie sposób wdrożenia PESCO może zdecydować o przyszłym kształcie relacji UE z NATO oraz o roli KE w polityce obronnej w Europie. Jeśli utrwalony zostanie model uruchamiania projektów PESCO w ścisłej współpracy z NATO, to obawy o duplikację, czy wręcz podważanie inicjatyw Sojuszu przez Unię, mogą okazać się bezzasadne. W długim okresie może to umożliwić dalszy wzrost skuteczności współpracy UE i NATO, zapoczątkowany wspólną deklaracją obu organizacji z warszawskiego szczytu Sojuszu w 2016 r. Jeśli państwa okazałyby się gotowe do uruchamiania dużych i ambitnych projektów, to koordynacja PESCO (a także przeglądu obronnego UE – CARD) z procesem planowania obronnego NATO (NDPP) mogłaby pozwolić na istotne wzmocnienie potencjału odstraszania i obrony NATO. Jeśli nie, to UE poprzez PESCO nadal mogłaby wspierać budowę odporności (*resilience*) państw członkowskich na skutki potencjalnych kryzysów – jest to nowo przyjęty cel NATO, który obejmuje działania wobec sektora cywilnego (np. rozwój obrony cywilnej, współpracę cywilno-wojskową w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych). W interesie Polski oraz innych krajów UE, które uznają nadrzędną rolę partnerstwa transatlantyckiego w budowaniu bezpieczeństwa Europy, leżałaby taka koncepcja współpracy w ramach PESCO, która zakładałaby możliwie ścisłą koordynację z NATO.

Jednocześnie KE może wzmocnić swoją pozycję w polityce obronnej w Europie, jeśli będzie konsekwentnie stosowała pozostające w jej gestii instrumenty regulacyjne (jak te zapowiedziane w Planie działań) oraz finansowe (zwłaszcza Europejski Fundusz Obronny, mający finansować prace nad nowymi technologiami obronnymi i niektórymi zdolnościami). W długiej perspektywie mogłoby to doprowadzić do przesunięcia punktu ciężkości debaty i działań odnoszących się do rozwijania zdolności wojskowych w Europie z NATO (i poszczególnych stolic) do UE.