



Vojko Kuzma

EU- DOLGA POT OD EVROPSKE OBRAMBNE POLITIKE DO EVROPSKE OBRAMBNE UNIJE

Na splošno razširjeno gledanje na EU je, da velja za mehko silo. Takšno, ki učinkovito deluje na področju vrednot, med drugim glede spoštovanja mednarodnega prava, učinkovitega gospodarstva, varovanja človekovih pravic, prostega pretoka kapitala dobrin, storitev in ljudi, in da takšno svojo vlogo odseva tudi navzven, v mednarodnih odnosih.

EU naj bi bila torej predvsem mehka, to je gospodarska mednarodna sila, kar pa po splošnih prepričanjih trenutno ne zadošča za učinkovito delovanje EU v sedanjih razmerah, ko se njena vzhodna, še bolj pa južna soseščina (Bližnji Vzhod, Sredozemlje, Afrika) pogreza v nestabilnost. Tamkajšnje posamezne države se ponekod nahajajo v distopičnih razmerah¹, ki ne samo destabilizirajo širše tamkajšnje regije ampak tudi negativno vplivajo na samo EU.

Iz tega se potem običajno izpeljujejo sklepanja, da EU oziroma posamezne njene članice, na eni strani potrebujejo močnejše, večje in bolj opremljene in izurjene nacionalne oborožene sile, ki bodo kos aktualnim varnostnim izzivom, ki pestijo EU. Posledično morajo zato članice EU na drugi strani vložiti več naporov v evropsko vojaško-obrambno povezovanje, kot tudi v zvišanja svojih vojaških izdatkov.

¹ Od leta 2010 se je število državljanskih vojn ali spopadov med različnimi skupinami v državah povečalo za 125 odstotkov. Skoraj polovica vseh, ki so se zgodili po letu 2000 je potekala v Afriki, pri 27 od 30 konfliktov pa je ključno vlogo igral boj za dostop do rodovitne zemlje in vode, ugotavlja FAO.



Podobna logika velja tudi za evropske članice Nata, s tem, da v Nato pretežno aktualno zunanje ogrožanje enačijo z Rusijo in pa potrebo po doseganju dogovorjene finančne ravni, oziroma dogovorjenega odstotka za vojaške namene (2 odstotka DBP).

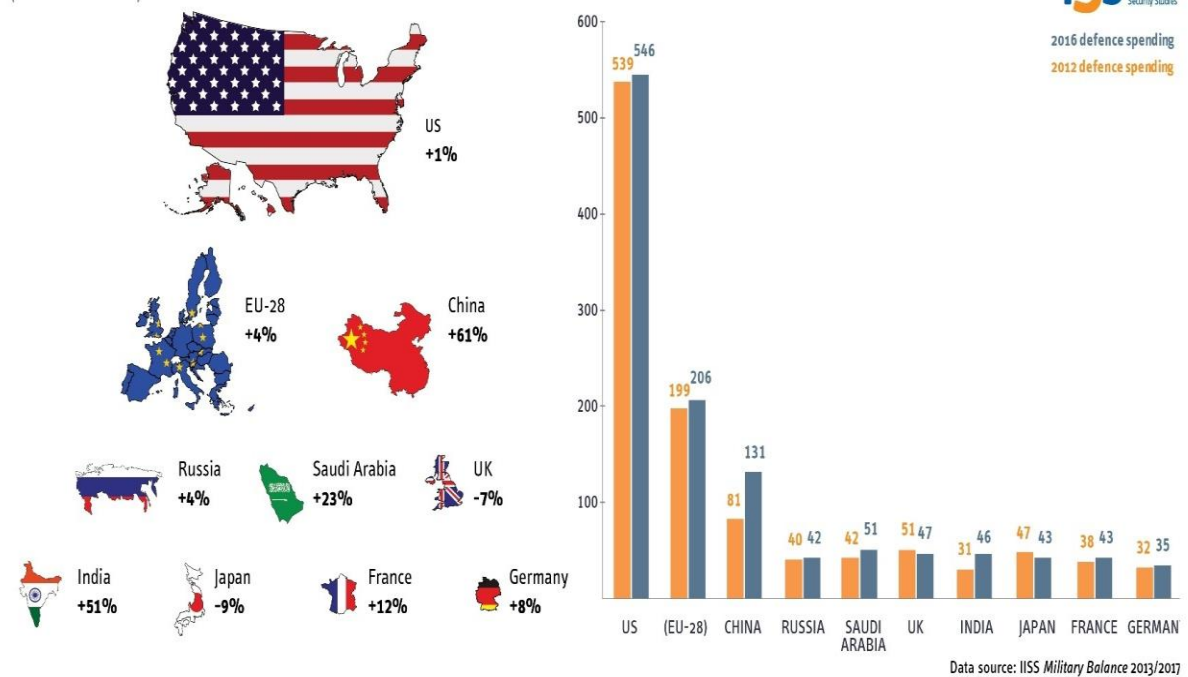
Če gledamo na EU kot celoto, to je nekakšen skupen, in specifičen subjekt mednarodnega prava, ali pa vsaj kot civilizacijsko in vrednotno zavezništvo, potem je dejstvo, da ima EU kot celota druge največje vojaške izdatke na svetu, takoj za ZDA, (TABELA 1).

V sami EU imamo tudi več prebivalcev kot ZDA in Rusija skupaj, in impresiven globalni DBP.

TABELA 1 - VOJAŠKI IZDATKI EU V PRIMERJAVI Z DRUGIMI

Who are the largest defence spenders around the globe? (2012 vs 2016 levels)

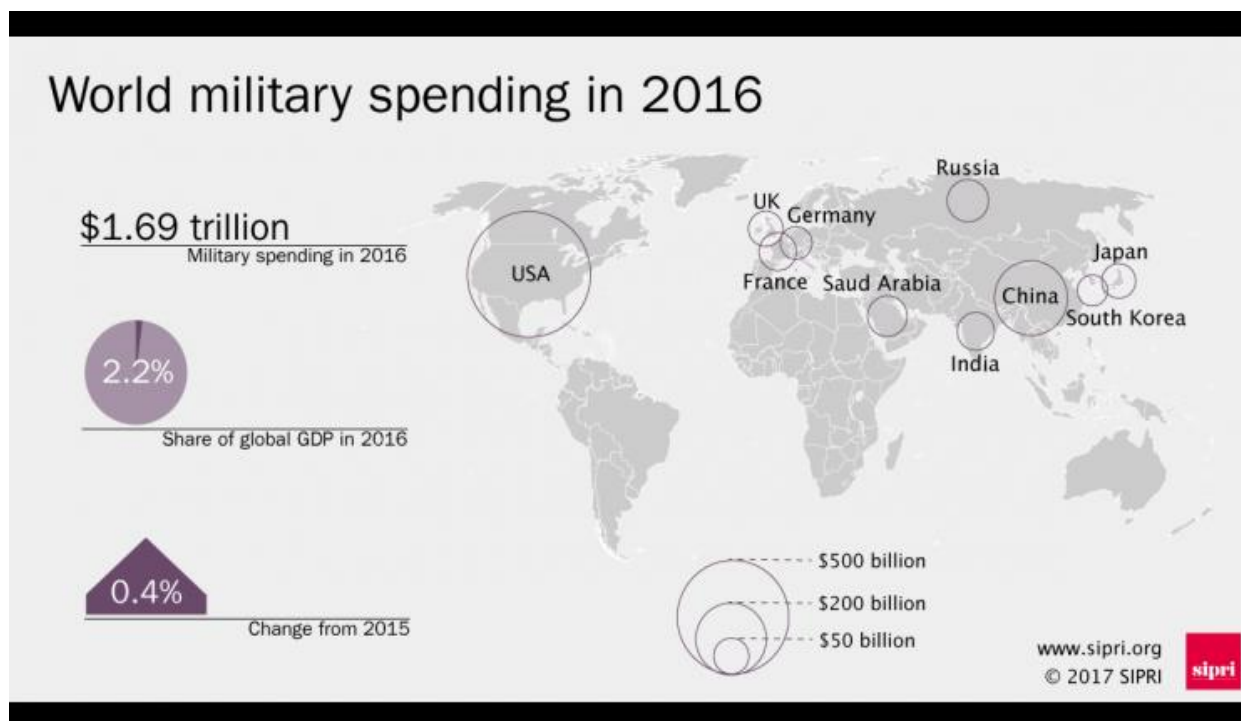
(current € billions)





Med prvimi desetimi državami na svetu z največjimi vojaškimi izdatki so kar tri članice EU Francija, Nemčija in do izhoda tudi Združeno kraljestvo (TABELA 2).

TABELA 2 -VOJAŠKI IZDATKI NAJVEČJIH ČLANIC EU



Čeprav 28 članic EU vlaga v obrambo približno tretjino več od Kitajske, in skorajda trikrat več od denimo Rusije, so še vedno pretežno odvisne od strateške podpore ZDA in Nata tudi ko gre za relativno omejene vojaške operacije.

Analize torej kažejo, da kumulativno gledano, glede vojaških izdatkov, EU kot taka, ni nek zelo šibek igralec na mednarodnem prizorišču. Od kod potem izvirajo evropske težave in ocene in očitki o



"evropskem vojaškem palčku"? Predno se lotimo samih strukturnih procesov povezovanja EU na področju obrambe, želimo izpostaviti tudi težavo evropskih članic, ki bi jo lahko poimenovali kar kot "slovensko bolezen". V primerjavi z ZDA, je struktura obrambnih proračunov evropskih članic izrazito ne razvojno naravnana, kar dokaj plastično ponazarjajo spodnji primerjalni podatki (TABELA 3).

TABELA 3- PRIMERJAVA STRUKTURE VOJAŠKIH IZDATKOV MED ZDA IN EU

DEFENSE EXPENDITURE: US AND EU COMPARED

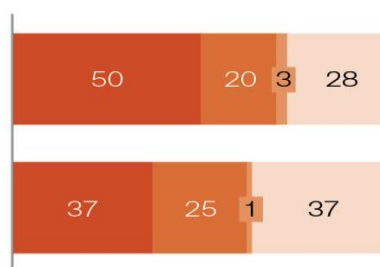


Investment in defense equipment per soldier, 2016, USD



Defense expenditure breakdown by category, 2016, percent

Personnel Infrastructure
Equipment Other



Source: European Political Strategy Centre¹⁴

European Political
Strategy Centre

Druga velika težava, ki bremeni EU, je tako imenovana nacionalna razpršenost, ki posledično kumulativne, ne tako majhne vojaške izdatke EU zrelativizira. V EU v državah članicah proizvajamo kar 17 različnih vrst tankov, v primerjavi s proizvodnjo enega tipa v ZDA, v EU imamo 20 vrst različnih bojnih letal v primerjavi s šestimi vrstami v ZDA, imamo skorajda 30 vrst različnih tipov vojaških ladij (v primerjavi s štirimi osnovnimi v ZDA), in podobno.



Evropska skupna varnostna in obrambna politika (SVOP), glede na vse pomanjkljivosti in težave, oziroma zaradi njih, skuša stopati naprej.

Evropski svet je junija letos sprejel odločitev, da ustanovi tako imenovano stalno strukturno sodelovanje (PESCO) na področju Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki na nek način sicer pritrjuje tezi o Evropi več hitrosti ali pa bolje povedano o uvrščanju v več koncentričnih krogov povezanosti, v odvisnosti od interesov in zmogljivosti posameznih članic, hkrati pa na tak način, ki naj ne bi povzročal novih delitev in drobljenj.

Odločitev gre razumeti na eni strani, v odhodu Združenega kraljestva iz EU, saj je London vedno veljal za izrazitega nasprotnika kakršnegakoli globljega vojaškega povezovanja v EU (ker naj bi šla na račun Nata), na drugi strani pa v večji naklonjenosti članic EU in njihovi manjši skeptičnosti glede evropskega povezovanja na področju obrambe, k čemur so ne nazadnje pomembno prispevale med drugim predsedniške volitve v Franciji, Avstriji in na Nizozemskem, "post festum" pa tudi v Nemčiji.

Tovrstno stalno strukturno sodelovanje, sicer že od leta 2008 dalje omogoča Lizbonska pogodba, a zaradi omenjene klime znotraj EU ni bilo napredka, po Brexitu, obroču nestabilnosti, ki je nastalo okoli EU v vzhodni in južni soseščini, terorizmu, ki pesti Evropo, in novoizvoljenem ameriškem predsedniku Trumpu, ki tako se zdi, rahlja evroatlantske vezi, pa aktualna razmišljanja, ki so bolj naklonjena evropskemu tudi obrambnemu povezovanju, morda najboljše pooseblja izjava Angele Merkel, kanclerke najmočnejše članice EU, da je prišel čas, "ko moramo (v EU) vzeti lastno usodo v svoje roke".

Lansko leto je EU že sprejela Globalno strategijo, ki med drugim predvideva, da Evropa postane sposobna zagotavljati svojo obrambo. Omenjena strategija nadomešča ohlapnejšo prejšnjo Evropsko



varnostno strategijo iz leta 2003, in pledira za kontinuirano in strukturno sodelovanje pri doseganju za to določenih strateških ciljev.

Tovrstno klimo, naklonjeno večjemu skupnemu obrambnemu sodelovanju ponazarja tudi izjava predsednika Komisije Junckerja, "da bodo skupne EU obrambne sile na eni strani ponazarjale medsebojno povezanost članic, ki se ne bodo nikoli več medsebojno vojskovale", in na drugi strani tudi njegova smela napoved o, v perspektivi, skupni evropski vojski, s pomočjo katere se bo lahko Evropa hitreje in bolj verodostojno odzivala na nevarnosti, ki ogrožajo mir tako v državah članicah, kot tudi v soseščini.

Znotraj takšnih razmišljanj in delovanj, ima že omenjeni PESCO pomembno vlogo, saj ima tako politične, vojaške, operativne, finančne kot tudi industrijske ambicije. Do konca leta naj bi se razrešila posamezna odprta vprašanja in modalitete glede delovanja samega strukturnega sodelovanja. To je tako glede izvajanja, finančnih implikacij, razvoja zmogljivosti, sposobnosti sodelovanja vseh, ali čim večjega števila deležnikov, fleksibilnosti pri izpolnjevanju privzetih obveznosti, in same narave poglobljanja sodelovanja.

To naj bi bila osnovna pot, ki naj bi tlakovala razvoj EU v smeri, da bi-tako predsednik EK Juncker - "do 2025 omogočila oblikovanje celovite Evropske obrambne unije."

V osnovi naj bi jo sestavljali "triangel" in sicer skupno letno pregledovanje obrambnih zadev (CARD), evropski obrambni fond (EDF) in že omenjeno stalno strukturno sodelovanje (PESCO).



CARD bo namenjen tako imenovanim silam, to je njihovemu identificiranju in posledično zapolnjevanju vrzeli glede zmogljivosti, sam EDF pa bo namenjen zagotavljanju sredstev, ki naj bi finančno pomagala zapolniti omenjene vrzeli².

PESCO pa bo predstavljal politični temelj trojčka. CARD naj bi tako predvsem institucionaliziral sistematično izmenjavo informacij med članicami pod okriljem že obstoječe Evropske obrambne agencije (EDA), s čemer naj bi identificirali same civilne in vojaške zmogljivosti, in morebitne vrzeli. Evropski obrambni fond (EDF) pa naj bi predvsem sofinanciral tovrstne dejavnosti, pri čemer se morajo vsaj tri članice medsebojno povezati, da lahko dobijo finančno podporo za razvoj in pridobivanje obrambnih proizvodov in tehnologije.

Ocenjuje se, da bo PESCO uspešen, če bo omenjeni trojček učinkovit, oziroma če bo prišlo do konkretnega napredka.

Francija in Nemčija sta kot nedvomno vodilni državi v tem procesu, že sredi junija skupaj s pridruženimi šestimi državami, Španijo, Italijo, Belgijo, Češko, Finsko in Nizozemsko, predstavili svoje videnje povezovanja. Pomembno je, ker sta obe državi kot generatorki in nosilki procesa uspeli doseči koordinacijo svojih pogledov, to je samega procesa, brez globljega razhajanja o njihovih različnih pogledih glede samega zaključka razvoja tega procesa.

V osnovi je Francija tudi želela PESCO kot proces z visokimi vhodnimi kriteriji in krepkimi, visoko postavljenimi operacijskimi vložki, Nemčija pa je na drugi strani bolj zagovarjala predvsem vključevanje, oziroma povezljivost, predvsem zato, da ne bi previsoko postavljeni vhodni kriteriji

² Trenutno ga sestavljata ga segment za raziskovanje to je 90 milijonov evro letno do 2019, in 500 milijonov evro po 2020, ter razvoj zmogljivosti -500 milijonov letno do 2019, in pa milijarda evro po 2020.



povzročili novo delitev in drobljenje znotraj EU. Francosko načelo ekskluzivnosti in nemško načelo inkluzivnosti so združili v specifičen kompromis o PESCO kot takem³.

Po nemško-francoskem okvirnem dogovoru, naj bi države za sodelovanje v PESCO morale namenjati za obrambo vsaj 2 odstotka DBP in strukturno namenjati vsaj 20 odstotkov za nabave. Z sodelovanjem naj bi se države tudi zavezale k sodelovanju v vsaj enem projektu in hkrati podpirale delovanje Evropske obrambne agencije - EDA. Izpolnjevale naj bi tudi operativne kriterije: sodelovanje v EU bojni skupini, bistvenejše angažiranje pri mednarodnih operacijah, in pa pospešeno sprejemanje odločitev glede vojaškega nameščanja. Prav tako naj bi države sodelujoče v PESCO hkrati sodelovale tudi v CARD in EDF. Postavlja se vprašanje ali je PESCO samo oblika okrepljenega skupnega obrambnega sodelovanja in delovanja članic EU, ali pa je to prvi korak k Junckerjevi viziji skupne evropske vojske in skupne obrambe, oziroma Evropske obrambne unije.

PESCO naj bi tako postalo po nemško-francoskem zblizanju na eni strani tako proces, kot na drugi strani tudi referenčni okvir za skupne obrambne napore. Prevladala naj bi torej njegova vključljivost, oziroma povezljivost ter razvojna naravnost. To naj bi se dosegalo s krepitvijo strateške evropske avtonomije na obrambnem področju in predstavljajo smerokaz in pot v smeri oblikovanja skupnih evropskih obrambnih sil, s faznim pristopom, to je takšnim, ki bo sodelujočim omogočal, da oblikujejo ustrezne, to je posamezne nacionalne časovne okvirje za doseganje dogovorjenih ciljev.

³ Nemško-francosko drugačno gledanje in potem zblizevanje s kompromisnim gledanjem na PESCO je razumljivo, če upoštevamo na eni strani njuni nacionalno različni dojemaji obrambne strateške kulture na eni strani, pa tudi objektivna zgodovinsko pogojena nemška politična bremena na drugi strani. Če se glede slednjega, ker je Nemčija pač objektivno postala najmočnejši evropski motor, celo na splošno tudi že pričakuje nemška aktivnejša vloga na področju SVOP, oziroma obrambe, pa Francija tradicionalno velja za zagovornico krepitve evropske obrambne avtonomije. Francoska strateška kultura, tradicionalno predpostavlja strateško avtonomijo in širok spekter obrambnega sodelovanja. Ker se Francija zaveda problema za nekatere Nato članice in hkratnega razvoja evropske obrambe, kompromisno poudarja takšen koncept skupnega obrambnega razvoja EU, po katerem bi le-ta imela strateško obrambno avtonomijo, ne pa nujno (in povsod) tudi strateško odvisnost.



Konceptualni razvoj evropske obrambe, ki naj bi se končal s skupno evropsko obrambno unijo, bo v določeni fazi, po naravi stvari, neizogibno privedel na površje vprašanje ali EU tekmuje, podvaja oziroma celo izriva Nato, to pa je dilema, zaradi katere imajo že sedaj nekatere evropske države, kot je Poljska, zadržke pri vključevanju v PESCO (tako zaradi političnih kot tudi strateških razlogov).⁴

Še posebej, če bo evolucija razvoja na področju skupne evropske obrambe šla v smeri, ki ne bo pokrivala samo skupne varnostno obrambne politike – SVOP, ampak širše, kar pa seveda predpostavlja tudi mnogo namembnejše in bolj specializirane oborožene sile. Verjetno bo razvoj PESCO na eni strani potekal torej v reševanju sprotnih in kratkoročnih tehničnih in političnih vprašanj, ki se porajajo, na drugi strani pa se bo hkrati ohranjalo pri življenju velika konceptualna vprašanja, ki ostajajo odprta.

Ker se določa, da se mora vsaj devet članic vključiti v PESCO, se zdi, da izpolnitev takšnega pogoja ne bo problem, saj naj bi bilo vsaj 20 članic že zainteresiranih, iz tega pa se lahko sklepa, da le-te vidijo PESCO kot mehanizem, ki bo v osnovi krepil evropsko povezovanje, ne pa ga znova problematiziral.

Nekatere srednjeevropske in baltske države, kot Češka, Estonija in Litva, so že izrazile interes za sodelovanje v PESCO. Ker so omenjene tako članice EU kot tudi Nato, bi njihovo uspešno vključevanje v PESCO lahko pomagalo k prepričevanju tistih, ki se še obotavljajo. Ali in na kak način se bodo lahko v novoustanovljeno PESCO vključevale tudi tretje države, to je nečlanice EU, je dilema, na katero še ni dokončnega odgovora. Ker je London že izrazil interes za nadaljnje sodelovanje v misijah in operacijah SVOP tudi po Brexitu, »če bodo lahko sodelovali pri določanju

⁴ Poljska ne podpira razvoja evropske obrambne strateške avtonomije in zagovarja vlogo Nata in ZDA pri evropski varnosti.



mandata, in v procesu faznega in konkretnega operacijskega načrtovanja«, se postavlja vprašanje, ali bosta Nemčija in Francija privolili v polnopravno sodelovanje otočanov, ki so bili v preteklosti zaviralci razvoja tega področja, ali pa bosta Londonu kompromisno omejili članstvo pri samih glasovalnih pravicah.

PESCO je morda malo poznano evropski javnosti, uživa pa zamisel o krepitvi evropske obrambne povezave relativno veliko podporo. Trenutno vsebuje širši nabor različnih projektov, izmed katerih naj bi izbrali nekaj poglobitnih, ki na eni strani odgovarjajo ambicioznim ciljem EU, in ki bi na drugi strani lahko bistveno prispevali k zapolnjevanju vrzeli v zmogljivostih. Na osnovi nemško-francoskih razmišljanji bo šlo za kombinacijo operativnih in nabavnih zmogljivosti, kar bo posameznim zainteresiranim članicam širilo polje izbora za sodelovanje, in vključevanje v vsaj en projekt.

Kolikor nam je poznano, je Nemčija doslej predlagala predvsem projekte, ki zadevajo usposabljanja in civilne misije in predlagala ustanovitev Centra odličnosti za podporo, dobre prakse in urjenja za operacije evropskih sil (EUFOR), in pa misij usposabljanja (EUTM). Francija je na drugi strani predvsem zainteresirana za razvoj operativnih skupin za krizna posredovanja.

Nekateri projekti bodo verjetno na novo oblikovani, in nastali prav za sam PESCO, drugi, že obstoječi, pa naj bi se znotraj PESCA nadgradili in razvili. Evropski projekt krmiljenja in vodenja brezpilotnih letal MALE PARS, Francije, Nemčije in Francije, ki v okviru EDA obstoji že od 2016, bo denimo zelo verjetno postal projekt "posvojen" znotraj PESCO, pri čemer pa velja poudariti in razumeti, da naj bi se PESCO uporabljal prednostno predvsem za razvoj in zagon novih projektov in pobud, manj pa za samo nadgradnjo že delujočih in vzpostavljenih.

Za obetavno se kaže tudi denimo potencialno področje razvoja projekta skupnega urejanja in reguliranja zračnega prostora in pa usposabljanja o politično-strateških vprašanjih za najvišje vojaške



predstavnikih posameznih držav, s čemer se želi krepiti bodoča kohezija evropskih vojaških (obrambnih) sil.

V analitičnih krogih se pojavlja očitek, da so v dosedanjih razpravah glede PESCO sodelovali in delovali predvsem diplomatski krogi in civilne ustanove, ne pa tudi vojaški strokovnjaki, kar seveda ni dobro. Brez vojaške stroke, ali pa bolj ali manj zgolj njihovim pasivnim spremljanjem, bo težko doseči preboj in dodano vrednost na področju evropske obrambe.

PESCO je sicer politično po svoji naravi, mora pa vsebovati vidike odgovarjajočih strok, brez česar se ne bo moglo ustrezno razvijati.

Odprta ostajajo tudi nekatera vprašanja kot je vrednotenje sprejetih zavez, in pa izvajanje sprejetih zavez. Kolikor nam je poznano, že omenjeni pogoji za sodelovanje v PESCO niso konkretnije časovno razdelani. Napredek naj bi spremljala EDA, pri čemer ni popolnoma jasna povezava s CARD. Bodo članice PESCA same po sebi zagotavljale zagotavljanje sprejetih obvez, ali pa naj o tem odloča Svet? Se bo s tem krepila inkluzivnost, ali pa nasprotno ekskluzivnost koncepta PESCO?

Kot smiselno se nakazuje tudi tak koncept, po katerem EDA daje soglasje zato, da se podpre ali pa zavrne določen projekt, ki naj bi se financiral preko EDF.

Financiranje preko EDF je sicer videti stabilno do 2020, ko bo stopil v veljavo nov večletni finančni okvir (2020-2027). Zelo verjetno v njem ne bo več britanskega deleža, komisija pa ambiciozno predlaga 5,5 milijarde evrov za področje skupnega obrambnega razvoja in nabav. Fond velja razumeti tudi kot spodbudo državam da sodelujejo v PESCO in CARD, zato velja zagotoviti njegov obstoj v naslednjem finančnem obdobju, ki bo zaradi odsotnosti Londona verjetno še bolj zapleteno tako pri samem načrtovanju, kot tudi kasnejšem odločanju.



Lanska globalna strategija EU poudarja vzdržljivost, žilavost, oziroma odpornost, (*resilience*), kot tistemu cilju, ki naj se kot osnova zasleduje pri posameznih v strategiji opredeljenih področjih, med drugim s krepitvijo zmožnosti EU za obrambo pred zunanjimi in notranjimi ogrožanji. Države bi torej najprej morale doseči soglasje, na katerih vojaško-obrambnih področjih je takšna odpornost potrebna, in za katere krize in konflikte se bodo potem te vojaške zmogljivosti uporabljale. Potrebovali bi torej nekakšen skupen koncept o strateških ciljih.

Čeprav se EU zavezuje k poglobljanju sodelovanja z Natom na deklarativni ravni, nam ni povsem razvidno, kako konkretno bodo PESCO, CARD in EDF vključeni v sodelovanje z Natom. Bo to koordinirano, ali pa podvajano?

Je zato potreben tudi pogovor o novem, bodočem konceptu SVOP? Bosta Pariz in Berlin pripravila tudi njegov osnutek, upošteva njuno zaznavo osnovnih groženj in iz tega izhajajočih potrebnih zmogljivostih? Ali pa je za pričakovati umestitev razprave o tem na raven EU in tudi o tem kako doseči cilje, zapisane v lanski strategiji.

Druga je možna opcija, da nekakšen bel papir o bodoči SVOP pripravi sama visoka predstavnica za zunanjo in varnostno politiko, Federica Mogherini.

EU doživlja zagon na obrambnem področju, ki ga ni bilo zaznati zadnje desetletje in še dlje. V razpravah in razvoju PESCO je smiselno nadaljevati in ohranjati načela inkluzivnosti, ob hkratnem upoštevanju in razdelovanju strateške bodočnosti SVOP.



Viri:

Can France and Germany make PESCO Work as a Process Toward EU Defense? Alice Billon-Galland and Martin Quencez, GMF, Policy Brief 2017, No.033

"EU Defense is Not Just for Diplomats", Daniel Keohane, Carnegie Europe, August 24, 2017

EU Defence Policy Needs Strategy, Time for Political Examination of the CSDP's Reform Objectives, Rosa Beckmann and Ronja Kempin, SWP, Berlin, September 2017

IS the EU on the move again?, Duško Lopandić, European Western Balkans, 27.07.2017

PROTOCOL ON PERMANENT STRUCTURED COOPERATION ESTABLISHED BY ARTICLE 42 OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION

The Unbearable Lightness of European Defense, Daniel Keohane, Carnegie Europe, November, 2015

Will Europe's Defense Momentum Lead to Anything?, Alexandra de Hoop Scheffer, Martin Quencez, GMF, June 26, 2017

With PESCo Brought to life, Will European Defence Live Happily Ever After?, Jo Coelmont, EGMONT, Royal Institute for International Affairs, Security Policy Brief No.90, July 2017