



... informativnem poročilu

KAKŠEN JE STRATEŠKI KOMPAS ZA EVROPSKO UNIJO?

Avtor: Ronan LE GLEUT, Francozi s sedežem zunaj Francije, skupina Groupe Les Republicains, Helène CONWAY-MOURET, Francozi s sedežem zunaj Francije, skupina Groupe Socialiste, Écologiste et Republicain, poročevalci, in Pascal ALLIZARD, Calvados, skupina Groupe Les Républicains, Nicole DURANTON, Eure (Normandija), skupina Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Philippe FOLLIOU, Tarn (Occitanie), skupina Groupe Union Centriste, in Pierre LAURENT, Paris (Île-de-France), skupina Groupe communiste républicain citoyen et écologiste, senatorji, povezani z zaslišanji.

1. STRATEŠKI KOMPAS ZA SVOBODNO IN MOČNO EVROPO

Za začetek stoletja je značilen pojav novih groženj – džihadistov, kibernetških, vesoljskih, »hibridov« – pobud srednjih sil z destabilizirajočimi cilji –

Turčija in Iran – in takšen porast na Kitajskem, da pride do spopada za svetovno vodstvo ZDA. Njihovo »azijsko obračanje« je takšno, da postavlja pod vprašaj prednost, ki jo je NATO dal varnosti evropskega ozemlja.

Vendar pa je operacij **skupne obrambne in varnostne politike (SVOP) vse manj**. Seveda se države članice EU strinjajo o potrebi po skupnem ukrepanju. Vedno pa se trudijo biti bolj natančni in operativni na suverenem področju, ki zahteva soglasje, o. posegi in naložbe so dragi in o. NATO na vzhodni strani velja za edino zanesljivo sredstvo.

A. KOMPAS, ZASNOVAN ZA PRIMERJAVO ANALIZ

Za ponovni zagon konstruktivnega razmišljanja o varnosti EU je **Nemčija je leta 2019 predlagala razvoj »strateškega kompasa« v obliki bele knjige za varnost in obrambo EU**, ki smo ga priporočili za pripravo v poročilu »Evropska obramba, izziv strateške avtonomije«¹. To izvajanje, ki se je začelo pod nemškim predsedovanjem Svetu EU v 2. polovici leta 2020 in naj bi se končalo pod francoskim predsedstvom v 1. polovici leta 2022, **organizira brez izmenjave med strokovnjaki in predstavniki vodstvenih kadrov vseh držav članic brez primere**. Začelo se je z **analizo groženj** na podlagi prispevkov njihovih obveščevalnih služb. Konec leta 2020 ga je Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) dokončno razvrstila, ni pa **politično odobren**, s čimer se je izognilo temu, da bi morali dati prednost grožnjam, ki se med državami dojemajo zelo različno.

Na tej podlagi je **bila nato razprava organizirana okoli 4 »košaric«: »krizno upravljanje« in »odpornost« za cilje, »zmogljivosti« in »partnerstva« za sredstva. Strateška presoja**, ki je tako razširjena na odpornost in partnerstva, želi zagotoviti **celovit odziv na grožnje**. Izvajanje se izogiba izrecnemu spodbujanju »strateške avtonomije« in »suverenosti« EU, izrazov, ki nekatere države članice še vedno dražijo. Na podlagi prispevkov držav članic bo ESZD v ^{drugi} polovici leta 2021 sestavila povzetek, končna politična razprava pa naj bi se končala marca 2022.

Kakšna upanja lahko ta pristop vzbudi v kontekstu nedavne vrnitve ZDA in NATA v mednarodno igro?

¹ Poročilo senata št. 626 (2018-2019), julij 2019.

B. KOMPAS ZA OBNOVO SVOP ...

Rezultat najnovejše obnove skupne obrambne in varnostne politike, ki jo upravlja Lizbonska pogodba (2009), nato pa »**Globalna strategija Evropske unije**« (SGEU) iz leta 2016, **ne izpolnjuje pričakovanj**. Dejstvo je, da se lahko zaradi pomanjkanja skupne vizije vsi procesi, kadarkoli ali drugače, blokirajo s pravilom soglasja.

1. Ambiciozna os zmogljivosti, ki pa ostaja nezadovoljiva

EU se je s spodbujanjem sodelovanja opremila s številnimi instrumenti, da zapolni vrzeli v svojih zmogljivostih in pridobi evropsko obrambno-industrijsko in tehnološko bazo (EOITB). **Toda države svoje naložbe v veliki meri usmerjajo v skladu s svojimi strateškimi interesi ali interesi NATA**. Sodelujejo tudi v partnerstvih zunaj SVOP, na primer tista, ki povezujejo Francijo z Nemčijo (sistem zračnih bojov prihodnosti, tank prihodnosti) ali z Združenim kraljestvom (Lancaster House). **Posledično Rusija s skoraj štirikrat nižjimi obrambnimi izdatki od EU diskreditira SVOP na vzhodnem boku z nekaterimi državami članicami.**

a) Prva pot: bolje spoznajte potencial vsakega od razpoložljivih instrumentov

- **Načrt za razvoj zmogljivosti (NRZ)** določa prednostne naloge obrambnih zmogljivosti EU. V prvi fazi Vojaški štab Evropske unije (VŠEU) na podlagi Mehanizma za razvoj zmogljivosti (MRZ) določi vojaška sredstva, potrebna za nemoteno delovanje 5 ponazoritvenih scenarijev. Z usklajevanjem teh potreb s silami, za katere države trdijo, da jih dajo na voljo EU, VŠEU pripravi popis vrzeli v zmogljivostih, na podlagi katerega Evropska obrambna agencija (EDA) vzpostavi NRZ.

Vendar države članice tukaj razglasijo le majhen del svojih zmogljivosti, v primerjavi s približno polovico v okviru NDPP, Natovega postopka obrambnega načrtovanja. **Ta »podizjava«**, ki odraža nepripravljenost do SVOP, **zmanjšuje zanesljivost procesa zmogljivosti EU**. Poleg tega najzahtevnejši scenarij MRZ, ki ni zelo verodostojen, saj predvideva napotitev 60 000 vojakov, določa nedosegljivih ciljev.. V Franciji se **Ministrstvo za oborožene sile zavzema za dodatek 6. bolj realističnega scenarija**, podobnega operaciji Serval. Temeljilo bi na napotitvi le 5 000 vojakov, vendar bi ostalo zelo zahtevno glede materialnega načrta za boj v zahtevnem okolju.

- **Usklajen letni pregled obrambe (CARD za Coordinated Annual Review on Defence)**, ki ga je predstavila EDA, ponuja celovit pregled porabe in naložb držav članic, vključno z raziskavami. Omogoča vizualizacijo njihovega obrambnega načrtovanja in razvoj njihovih zmogljivosti ob hkratnem ugotavljanju pomanjkljivosti v zvezi z NRZ. Ta popis bi moral olajšati sodelovanje zmogljivosti. **Novembra 2020 so evropski obrambni ministri odobrili prvi usklajen letni pregled obrambe, CARD**, ki ob obsodbi »*drage razdrobljenosti*« opredeljuje 55 možnosti za večnacionalno sodelovanje na vojaškem področju in 6 »*zmogljivosti nove generacije kot prednostna področja*«. Tega se je treba bati, da vzporedni proces strateškega kompasa tu ne spodbuja določene oblike politike čakanja.

- **Stalno strukturno sodelovanje (CSP ali PESCO)**, ki se je začelo konec leta 2017, si zlasti prizadeva **povečati obrambne izdatke tako, da sprejme cilj, ki ga je leta 2014 NATO določil za vsako zaveznico, da za obrambo nameni vsaj 2 % BDP**, od tega 20 % naložb in za nadzor **sodelovalne opreme** in operativnih projektov za povečanje evropskih zmogljivosti. CSP, ki uspeva vključiti majhne države, ima že 47 takšnih projektov. **Vendar rezultati ostajajo mešani, neenakomerni dosežki** pa zahtevajo **večjo selektivnost projektov** in od leta 2020 dalje **odprtost do tretjih držav, kar zahteva budnost**. To še posebej velja v zvezi s predpisi ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*), ki so si jih ZDA dodelile tako, da nobena prodaja opreme, ki vsebuje ameriške komponente, ne more potekati brez njihovega soglasja.

- Z novim **Evropskim obrambnim skladom (FED ali FEDEF)** namerava odbor podpreti naložbe v obrambne raziskave in razvoj skupnih tehnologij in opreme, vključno zlasti s projekti CSP. Države, ki niso članice EU, niso upravičene do sklada. Ta sklad, ki je za obdobje 2021–2017 prejel 8 milijard evrov – veliko več kot instrumenti, ki jih je nasledil – je **resnični napredek**, vendar bi njegov uspeh lahko ogrozila **težnja mnogih držav, da si ga zamislijo kot sklad za prerazporeditev**.

b) Druga pot: bolje povežite razpoložljive instrumente

Skratka, NRZ vključuje seznam prednostnih nalog, ki so si jih države članice pripravljene zastaviti, pri čemer črpa navdih iz seznama vrzeli v zmogljivostih, ki so nastale na podlagi zmerno realističnih scenarijev in neiskrenih izjav ... Vendar se strukturira. **Bolje bi morali artikulirati logiko pri delu:** tisto logiko VŠEU s ponazoritvenimi scenariji, logiko Evropske obrambne agencije z NRZ in CARD, pa tudi logiko komisije, ki organizira industrijsko sodelovanje prek FED. To je hkrati v skladu z omejitvijo usklajenosti s časovnim ciklom Natovega načrtovanja zmogljivosti. Nazadnje bi bilo dobro **vključiti** elemente procesa zmogljivosti EU v državno načrtovanje.

2. Operativna os v upadu

Od 17 trenutnih misij in operacij 3 tako »izvršilne« vojaške operacije vključujejo bojne sile: *Althea* (2004), *Atalanta* (2008) in *Irini* (2015). Ostajajo še 3 »neizvršilne« vojaške operacije, ki so misije usposabljanja (*EUTM*) in 11 civilnih misij.

a) Prva pot: premagovanje načela soglasja

- Trenutna smotrnost: koordinacije ad hoc: za hitro ukrepanje države članice – zlasti Francije z misijami, kot je Agénor ali Takuba – prostovoljno poseže izven SVOP. Tako se prikrajšajo njenih prednosti (poveljevanje, financiranje, politična legitimnost) in sodelovanja nekaterih držav članic. Zlasti Nemčiji je mimo določenih preventiv po zakonu onemogočeno sodelovati v operaciji brez pooblastila OZN, NATA ali EU.
- Pot avtomatičnosti v primeru napada: izvajanje strateškega kompasa prinaša novo soglasje za klavzulo o medsebojni pomoči iz čl. 42.7 PEU, ki ga je Francija uveljavila le enkrat po napadih v Parizu leta 2015.
- Pot do odobrenega soglasja za večjo prilagodljivost: čl. 44 PEU omogoča obravnavo, da država predlaga **operacijo »na ključ«, zasnovano z nekaj drugimi državami partnericami**. To bi prihranilo čas za študije in predhodne razprave med državami članicami z namenom vzpostavitve koncepta operacije. Druga pot, ki jo je predstavila Francija, je tista z **»opekami« sodelovanja**, ki bi jo lahko SVOP vpeljala v nacionalno operacijo, v evropsko *ad hoc* sodelovanje, kot je Takuba ali Agénor, v operacijo NATA ali celo OZN.
- Pot institucionalnega obvoda: zunaj SVOP in EU, razprave, ki jih vodi 13 držav članic **Evropske intervencijske pobude (EIP)** spodbujajo nastanek skupne strateške kulture. Namen drugih multinacionalnih pobud v Evropi je **ustvariti sile hitrega odziva:** Eurocorps, francosko-nemška brigada (BFA), *Combined joint expeditionary force* (CJEF), *Joint expeditionary force* (JEF).
- Pot trdnega jedra: ustanoviti Evropski varnostni svet? Ker se države EU trudijo, da bi se dogovorile o obrambnih vprašanjih, se lahko pojavi vprašanje oblikovanja »avantgarde« zunaj okvira SVOP. Takšno hipotezo, ki jo je večkrat omenila Angela Merkel pod imenom »Evropski varnostni svet«, končno podpira Emmanuel Macron (skupna izjava z dne 19. junija 2018).

b) Druga pot: izboljšati operacije in njihov kontekst

• Izboljšanje kakovosti misij

Generacija sil, ki izhaja iz treh EUTM, trpi zaradi pomanjkanja usposabljanja. Civilne misije na drugi strani trpijo predvsem zaradi neustreznega strokovnega znanja v zvezi s potrebami zaradi pomanjkanja ambicij držav pošiljateljic. V Afriki te vrzeli postajajo vse bolj škodljive, saj se Rusija, Kitajska ali celo Turčija zdaj predstavljajo kot tekmice.

• Pospešitev ustvarjanja sil s končno podelitvijo potomstva **bojnim skupinam**

Leta 2006 ustanovljene bojne skupine EU ali *EU Battlegroups*, ki jih sestavlja 1 500 mož, naj bi v skupinah po dve osebi zagotovili vojaško stalnost. Vendar pa niso **bile nikoli uporabljene** in pogosto **celo niso niti na voljo**.

Skupno financiranje *prek* Evropskega mirovnega instrumenta naj bi bila spodbuda. V okviru razprav o strateškem kompasu je majhna večina držav podpisala francoski neuradni dokument, ki ponuja »prvo vstopno silo« v skladu s 6. scenarijem (*zgoraj*). Njegovo trdno jedro bi lahko bili dve veliki *bojni skupini*, ki bi bili tako ponovno obnovljeni s kopenskimi, zračnimi in pomorskimi komponentami.

- **Boljše financiranje misij: Evropski mirovni instrument (EPF)**

EPF, ki je za obdobje 2021–2027 prejel 5 milijard evrov zunaj običajnega proračuna EU, letos nadomešča mehanizem *Athena*, ki financira nekatere skupne stroške operacij SVOP in mirovno pomoč za Afriko (FAP). **EPF dosega pričakovani napredek pri priznavanju zagotavljanja neposredne vojaške pomoči, tudi smrtonosne**, kar bo izboljšalo ključno točko usposabljanja EUTM.

- **Evropeizacija vojaškega poveljstva**

Za poveljevanje vojaškim operacijam SVOP je mogoče uporabiti:

– bodisi **sporazume »Berlin plus«** (2003), ki omogoča uporabo NATO-ve poveljniške strukture, kar se je zgodilo v Makedoniji in Bosni (kjer jo operacija *Althea* še vedno zahteva); uporaba teh sporazumov se danes zdi malo verjetna;

– **»samostojno operacijo Evropske unije«** na podlagi nacionalnega osebja, izbranega za vsako operacijo med petimi državami članicami, ki izpolnjujejo pogoje, in vsakič vključuje obdobje seznanitve z delovanjem zadevnih evropskih organov;

– **od leta 2017 za neizvršilne vojaške operacije se obrniti na MPCC** (vojaške zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje), na čelu katerega je vodja misije VŠEU.

MPCC tako nadzoruje tri EUTM. Vendar **človeški in materialni položaj, s katerim se sooča MPCC, še vedno ne dovoljuje, da MPCC v celoti prevzame svojo vlogo**. Vodja misije VŠEU bi smel polne operativne zmogljivosti prijaviti šele ob koncu leta 2021, z enoletno zamudo. Kot drugi korak **bi bilo koristno razširiti delovanje MPCC na izvršilne vojaške misije**. Tako bi imeli kadre za načrtovanje, z drugimi besedami »OHQ¹«, za vse vojaške misije. V zvezi s tem Francija podpira **ohranjanje enotnosti poveljevanja misije VŠEU in MPCC**, da bi ohranili enotnost razmišljanja o zmogljivostih in zadovoljivo ravnovesje med Svetom in Komisijo. Dejansko bi jih nekatere države članice želele vprašati.

- **Pojasnitev vojaškega poveljstva**

Evropska obveščevalna služba ima velike vrzeli. Francija priporoča uporabo orodij EU za elektronsko obveščanje, vključno s SatCenom (center za analizo satelitskih slik), in povečanje zmogljivosti za zbiranje informacij.

C. ... IN SPREMENITI UKREPE EU ZA VARNOST? 1. »Odpornost«, nujen in sporazumni cilj, ki ga podpira komisija

Odpornost zajema ohranjanje dostopa do spornih strateških prostorov, kot je kibernetični prostor, vesolje, morje in zračni prostor. Vključuje tudi zmanjšanje industrijske odvisnosti od varnosti in obrambe ter krepitev dostopa do kritičnih tehnologij ali strateških materialov. Zajema tudi zagotavljanje naše gospodarske, zdravstvene in podnebne varnosti. **Komisija, ki zdaj želi biti »geopolitična«, je pri teh temah zelo aktivna. Sprememba razsežnosti je bila že opazna s pogajanjem s farmacevtskimi družbami, z evropskim načrtom za oživitvev ali ukrepi v smeri sodelovanja z Rusijo in Kitajsko. Ustanovitev leta 2020 DG DEFIS (*Defence industries and Space*), ki ga vodi Thierry Breton, razkriva novo naklonjenost EU k mobilizaciji svoje gospodarske moči na strateški ravni.**

¹ *Operativni štab*: štab na operativni ravni, drug način določanja osebja za operativno načrtovanje (za vodenje, načrtovanje in organizacijo vojaških misij). MPCC, ki bi prevzel to vlogo OHQ, bi bil postavljen med VŠEU, ki obravnava koncepte na evropski ravni, in generalštabom, ki poveljuje operacijam na terenu.

2. »Partnerstva« je treba gojiti razsodno

Utrjevanje položaja geostrateškega akterja pomeni **več partnerstev**. Ta zveza NATA ima posebno težo, do te mere, da je za SVOP bolj strukturirana, kot je ta zanj.

a) NATO: osrednje vprašanje »Kdo kaj počne? « z EU

- NATO zagotavlja varnost zavezniškega ozemlja EU *prek* klavzule o medsebojni obrambi iz čl. 5, ob ustanovitvi zavezništva. Prav tako je zunaj ozemlja svojih članic pristojen za krizno upravljanje, vključen v svoj strateški koncept leta 1999.

Z vidika SVOP v skladu s stopnjo ambicij, opredeljeno leta 1999 v Helsinkih, bi morala biti EU sposobna brez NATA za krizno upravljanje v svojem neposrednem okolju. Dejansko ni mogoče zagotoviti soglasja vseh zaveznic zunaj EU (Turčija zato nasprotuje nekaterim operacijam v sredozemski regiji) ali njihove pomoči (ZDA se zato morda ne želijo vključiti). Toda **potencial SVOP je nezadosten**, tako da je **delitev vlog** običajno določena na naslednji način:

– v NATU se delitev vlog običajno vzpostavlja ne le pri obrambi evropskega ozemlja, ampak tudi pri kriznem upravljanju na vrhu spektra, kar zadeva *avtomatično* vzhodni bok;

– v Evropski uniji, odziv na druge varnostne izzive po Evropi – stabilizacijske in mirovne operacije, nadzor migracijskega gibanja – to krizno upravljanje zadeva *avtomatično* južni bok.

Ponovno moramo potrditi in razjasniti to dopolnjevanje zveze NATO-EU v skladu z realno stopnjo ambicij, ki bodo zagotovile verodostojnost Evrope kot sile, morda na podlagi francoskega scenarija prvega vstopa (*zgoraj*). Kakorkoli že, brez oblikovanja toge in podrobne delitve vlog, ki je potencialno kontraproduktivna, **bi moral strateški kompas končno jasno navesti, kaj bi morala EU storiti**.

- Poleg seznamov »Berlin Plus« (*zgoraj*) je treba odnos z NATO-m obravnavati tudi z vidika njegovih številnih partnerstev, ki so se ponovno vzpostavila od vrha v Varšavi julija 2016. NATO in EU zdaj v realnem času izmenjujeta opozorila o kibernetičnih napadih, pri čemer vsak sodeluje na vajah drugega in skupaj sodelujeta pri odzivu na migracijske krize. Vojaška mobilnost, pomembno poglavje sodelovanja obeh organizacij, upravičuje celo sodelovanje ZDA, Kanade in Norveške v posebnem projektu CSP.

b) ZDA, Združeno kraljestvo, Kitajska, Indo-Pacifik, Afrika

Joe Biden je ponovno obravnaval večino odločitev, ki jih kritizira EU. Kakovost odnosov z **ZDA** je obnovljena, vendar nekatere konstante **spodbujajo vzdržnost od kakršnegakoli nadaljnjega ukrepanja** : obračanje proti Aziji in želja po vsiljevanju svojega pristopa h Kitajski, spodbujanje vključevanja zmogljivosti v NATO v korist njihovega vojaško-industrijskega aparata (torej na škodo BITDE), gospodarska konkurenca, eksteritorialne sankcije, predpisi ITAR ...

Ne da bi se odrekli vzpostavitvi privilegirane varnostne in obrambne povezave z **Združenim kraljestvom**, moramo **biti realni, kar zadeva željo po Brexitu za evropske mehanizme** države, ki je tako močno zasidrana v čezatlantski povezavi. Njen zadnji strateški pregled je bil razvit s poudarkom na NATU in ZDA, Združeno kraljestvo pa si prizadeva v zavezništvo vnesti vprašanja, ki se nanašajo na odpornost, ki jih je EU odločena obravnavati.

Kitajska predstavlja vse večji izziv za EU, zlasti glede vprašanj, ki se nanašajo na odpornost: digitalna suverenost, dezinformacije, industrijsko zmogljivost, konkurenčnost, dostop do trga, tveganje zavrnitve dostopa do pomorskih poti, zlasti v ožinah. Začetno navdušenje držav članic »17 + 1« se zmanjšuje. Vse bolj se uveljavlja prepričanje, da moramo »igrati skupaj« v soočanju s Kitajsko, ki je opisana kot istočasno tekmeč, konkurent in partner, postregla pa je z *ošabnostjo*, ki je postala očitna. **Pasti ne bi smeli obravnavati s »kitajskim vprašanjem« prek NATA**, pri čemer obstaja nevarnost vmešavanja ZDA v trgovinsko politiko EU. Slednji mora zato hitro **izboljšati strateško smer**, ki bo morala **iti skozi zahtevo vzajemnosti** v gospodarskih zadevah. Kitajska bi tako lahko prevzela vlogo nekdanjega predsednika Trumpa kot gonilne sile »geopolitizacije« EU.

Indo-Pacifik je v bistvu za EU še način približevanja Kitajski, ki lahko onemogoči določen pomorski dostop do tega območja, kjer živi 60 % svetovnega prebivalstva in najbolj dinamičen BDP. Toda tako obsežna varnostna in obrambna **tveganja, za katera se zdi, da jih je v okviru NATA bolje obravnavati** skupaj s pomorskimi silami, kot so ZDA in Združeno kraljestvo, s tveganjem zmanjšanja avtonomije politike EU do Kitajske.

Nazadnje bo morala EU potrditi »**afriško obračanje**«, s katerim je v konkurenčnem okolju (Kitajska, Rusija, Turčija) okrepila sodelovanje, namenjeno utrjevanju institucij, ustvarjanju infrastrukture, izobraževanju in boju proti revščini, povečani s krizo, bo spodbujalo rast, varnost, boj proti terorizmu in nadzor izseljevanja.

2. KOMPAS, KI BI SE LAHKO PREVEČ USMERIL NA ZAHOD

A. VELIKA VRNITEV ATLANTSKEGA TROPIZMA

1. NATO-va nova pridobljena verodostojnost ob soočanju s SVOP s potencialom, ki ga je Brexit zmanjšal ...

Volitve Joea Bidena in napoved, da bodo ZDA znova prevzele vlogo svetovnega policista, zlasti v okviru NATA, ki ponovno potrjuje svojo zaščitniško poklicanost, da zaščiti zaveznice, so potolažile. Podobno sta bili imenovanji Antonyja Blinkena in nato Karen Donfried, namestnice za evropske in evrazijske zadeve, navdušeno sprejeti po vsej EU. **Pomirjeni evropski odločevalci** pogosto želijo nadaljevati potek tradicionalnih atlantskih odnosov.

V primerjavi z razmerami pred Trumpom **Brexit dodaja argument, da se obrne ravnotežje na strani NATA**, saj je Združeno kraljestvo zaveznik, katerega obrambni izdatki so največji (60 milijard am. dolarjev) za ZDA (785 milijard USD), pred Nemčijo (56 milijard am. dolarjev), nato Francijo (50 milijard am. dolarjev). **Države EU zdaj predstavljajo le petino obrambnih izdatkov držav NATA.**

2. ... zaradi zdravstvene krize in njenega vpliva na proračun ...

Zdravstvena kriza je pripeljala do **velikih izdatkov za podporo gospodarstvu**, hkrati pa je varnostno pozornost usmerila na spodnji del spektra in odpornost. Tako se bodo zaveznice EU lažje odločile za NATO za zgornji del spektra, zlasti ker bodo prisiljene v **prilagoditve proračuna. Lahko se bodo odpovedale zmogljivostim in operacijam**, ki verjetno ne bi nadomestile boljšega usklajevanja.

3. ... in zaradi političnih konfiguracij, ki bodo verjetno postale manj ugodne

Nemške volitve septembra 2021 in **francoske volitve** spomladi 2022 **ogrožajo mobilizacijo EU za varnost in obrambo**. V Nemčiji bi lahko volitve privedle do nove koalicije, vključno z Zelenimi, ki so v preteklosti bolj kljubovali oboroženemu posredovanju in bili morda bolj nepopustljivi do Kitajske in Rusije – tako kot ZDA.

B. VEČ IN VSE BOLJ ZAHTEVNO USKLAJEVANJE Z NATO-m

1. Različni geostrateški cilji

Kitajska je največja grožnja ZDA (ki določa tona za NATO), **ne za EU**. Gospodarski in strateški interesi EU lahko upravičijo izbiro sodelovanja, tudi z Rusijo, česar ZDA ne bi odobravale. Nasprotno pa je Turčija, proti kateri bi EU lahko ukrepala, del NATA, ki se ne želi oslabiliti z odtujitvijo zaveznika z geografskim položajem, ki ga ZDA štejejo za strateškega.

2. Neoprijemljivost »NATO-vega dežnika«

Joe Biden ima zelo majhno večino v kongresu, zlasti v senatu, kar spodkopava njegovo mednarodno politiko in vzbuja skrbi glede prihajajočih volitev. *Vmesni rok* bo čez dobro leto, predsedniške volitve čez dobre tri dni. **Pax**

Americana prek NATA bi lahko bila manj trpežna, kot so upali. EU bi morala to videti kot priložnost, da svojo varnost uspešneje organizira.

3. Neizbežna možnost »velikega skoka naprejk«

NATO ima močne ambicije, zlasti zapisane v Agendi NATO 2030, ki so jo 14. junija 2021 odobrile zaveznice v Bruslju. V zadnjih mesecih je delo NATA razvilo 360-stopinjsko obrambno strategijo, ki je strnjena v tem dokumentu.

Agenda predlaga uporabo 5. člena v primeru kibernetkega napada, kar bo zahtevalo dodatna pojasnila. Ta dejanja so lahko dejanja držav, v katerih tveganja in nameni EU in ZDA niso enaki, njihova identifikacija pa lahko povzroči tudi previdnost. Poleg tega **vidi odpornost v najširšem smislu, saj gre tako daleč, da vključuje dodelitev ciljev zaveznicam, katerih doseganje bi spremljali.**

Če se bodo uresničile vse perspektive, ki jih odpira Agenda, **bi lahko odpornost, ki si jo EU prizadeva organizirati, končala v senci odpornosti NATA pod vodstvom, tako kot skupaj z njo živi SVOP. Vendar, kar lahko tukaj pojasni neizmerna moč ameriške vojske, to nič ne bi upravičilo glede sredstev EU.**

4. Vzpon NATO-vih zmogljivosti

Manj kot je direktiv in spodbud, ki temeljijo na NDPP (*Nato Defence Planning Process*), **manj sledijo evropskemu načrtovanju zmogljivosti**, zlasti države članice, ki nimajo zakona o vojaškem načrtovanju in ki samo na tej podlagi branijo svoj vojaški proračun.

Postavlja se vprašanje skladnosti zavez držav v EU in v NATU. 38 od 47 projektov CSP bolj ali manj izpolnjuje NATO-ve prednostne naloge. Vendar si NATO v okviru NDPP ne more podeliti pravice do nadzora nad zavezami, sprejetimi v EU. Na enak način bi lahko prenos evropskih norm in standardov, razvitih prek CSP o Natovih normah in standardih, ogrozil sestavo BITDE. To, da so sredstva FED rezervirana za evropske projekte, je delno varovanje. Toda Agenda predvideva vzpostavitev **NATO-vega sklada za inovacije.**

5. Parazitska sočasnost strateške presoje

Strateški kompas, ki se namerava k NATU približati z vidika partnerstva, **ne namerava predstavljati lokalne različice »strateškega koncepta«**, na katerem zavezništvo deluje. Načeloma so presoje razporejene, prav tako pa tudi njihov rezultat, saj bi moral biti strateški koncept objavljen poleti 2022. **Koledarje so preučili tako, da strateški kompas ni pod vplivom.** Toda NATO na zahtevo generalnega sekretarja v okviru strategije NATO 2030 povečuje delo in presoje. Po mnenju nekaterih opazovalcev se vse dogaja, kot na hitrostni dirki. Njegove možnosti torej **močno usmerjajo strateški kompas** – kar bi bilo poleg tega v skladu z željami držav, kot so Poljska ali nekatere baltske države. **Politični dialog med visokim predstavnikom/podpredsednikom in generalnim sekretarjem NATA bi bil zelo koristen pri doseganju potrebne doslednosti med obema izvedbama, hkrati pa bi zagotovil avtonomijo pristopa strateškega kompasa.** Toda danes ni znakov, da bi do takega dialoga lahko prišlo.

3. STRATEŠKI KOMPAS POSTANE TVEGAN

Neuspeh strateškega kompasa bi bil za SVOP zelo škodljiv: izkušnje kažejo, da razočaranje na tem področju za več let odloži vsako možnost napredka. Tukaj **zelo obžalujemo metodo: posvetovanja in razprave o strateškem kompasu niso bili razširjeni na parlamente. To strateškemu kompasu odvzame vzvod za bogatenje in globlje občinstvo evropskih državljanov, katerih odsotnost bo ob koncu procesa v začetku leta 2022 močno vplivala.**

A. TVEGANJE MANJ AMBICIOZNEGA DOKUMENTA

Napovedana ponovna potrditev in okrepitev jamstva za atlantsko varnost obremenjuje ambicije večine držav članic za SVOP. Analiza groženj, ki jih bodo sprejeli za politično podporo, bi se lahko osredotočila na najbolj soglasne, hibridne in tehnološke. To **bi spodbudilo odpornost v škodo kriznega upravljanja** in zmogljivosti v svoji edini industrijski in tehnološki razsežnosti. **Dve leti**, tisti za razvoj strateškega kompasa, **bi bili za SVOP izgubljeni. Sledile bi lahko tiste po objavi strateškega kompasa**, ki je za države članice še vedno zelo zanimiv.

Nepopolnost strateškega kompasa bi lahko postavili v perspektivo – in jo predstavili – z zavezujočimi pobudami za **izboljšanje samo civilnih ali neizvršilnih vojaških misij**, ki jim Nemčija daje prednost kot izvršilnim misijam. Vendar **pa bo treba nasprotovati kakršnikoli težnji po spodbujanju zatekanja k vojski znotraj meja**, da bi v imenu odpornosti prevzeli splošno vlogo, ki bi jih trajno oddaljila od njihovega primarnega poslanstva.

B. TVEGANJE DOKUMENTA NA PODLAGI NATOVIH SAMIH POTREB

Obstaja tveganje priprave dokumenta, ki ustreza NATO-vemu strateškemu konceptu. Kompas ne bi ponudil ničesar, kar bi lahko vsaj podvojilo sredstva zavezništva ali se osvobodilo njegovih ambicij, tako v smislu vojske kot odpornosti. Velika pričakovanja bi se nato nanašala na poglobljanje partnerstva z NATO-m.

Obstaja bojazen, da je stopnja ambicij strateškega kompasa delno v rokah ZDA. Dejansko bodo signali, ki jih pošiljajo glede področja, ki je prepuščeno določeni avtonomiji EU, do konca procesa predmet široke razlage najbolj atlantskih držav članic.

C. TVEGANJE BOLJ AMBICIOZNEGA DOKUMENTA, A BREZ DEJANJ

Vendar bi končni dokument lahko vseboval **zanimiva odprtja**, zlasti glede **odpornosti** v zvezi s spornimi prostori, katerih potomce bo treba organizirati. Kar zadeva SVOP, bi bile **prve vstopne sile**, ki jih podpira Josep Borrell, pomemben korak naprej, ki bi ga lahko šteli za splošno sprejemljivega, če bi se izognili podvajanju, ki bi ga NATO ali ZDA lahko ovirali.

Zato bo treba v skladu z enim od glavnih pomislov Francije vzpostaviti **nadzorni mehanizem in politično podporo**.

D. TVEGANJE DOKUMENTA, ČE SE RAZKRIJE KOT BREME V PRIMERU KRIZE

Zdravstvena kriza je to pokazala, da je **EU sposobna preizkusiti dejstva. Zelo formaliziran dokument**, zlasti če predvideva minimalistično sposobnost ukrepanja, bi se lahko v primeru krize **izkazal za kontraproduktivnega**. To sklepanje velja za odnose z NATO-m, ki jih kompas ne bi smel preveč utrjevati. Podobno bi lahko bilo manj prožno v naših odnosih z Rusijo, Turčijo, Kitajsko in nekaterimi severnoafriškimi državami. **Posodobitev strateškega kompasa vsakih 5 let** bi nato omogočila njegovo prilagajanje geostrateški realnosti, hkrati pa sčasoma omejila zgoraj omenjena tveganja.

E. DODATNO TVEGANJE FRANCIJE, ZNANO KOT VODENJE V MANEVER

Francija, ki je morda zaskrbljena, da bo strateški kompas z razočarljivimi ambicijami omadeževal njeno predsedovanje Svetu EU, **bo morala paziti, da ne bo sledila svoji naklonjenosti k spektakularnim izjavam in promociji konceptov**. S tem bi na koncu samo vznemirila svoje partnerje in ovirala proces.

Francijo pa še naprej poslušajo, čakajo se njene analize: zato bo morala sprejeti svoja prepričanja, jih razložiti in prepričati v interesu vseh držav Unije..

Glavne ugotovitve in priporočila

- ▶ Sedanje razprave o **strateškem kompasu**, prihodnjem **strateškem dokumentu EU** za leto 2030, ki je zaradi svoje varnosti zelo strukturiran, so **evropskim državljanom skoraj popolnoma neznane**.

Dejansko so bila **nacionalna predstavništva**, ki jih poosebljajo parlamenti držav članic **tega procesa**, ki kljub temu močno vključuje prihodnost. Da bi odpravili ta nadzor, **je namen tega poročila širši javnosti zagotoviti informacije**, ker je zadeva zapletena, in **opozoriti**, saj so vložki visoki, tveganja pa velika. **V prihodnje bi morali biti parlamenti vključeni v redno posodabljanje strateškega kompasa**.

- ▶ **Delo na kompasu**, ki je omejeno na vodstvene delavce in strokovnjake, se je začelo **v obdobju negotovosti, ki ga je odprla Trumpova administracija** tako, da postavlja pod vprašaj jamstvo varnosti, ki ga NATO zagotavlja evropskemu ozemlju. Znotraj nje **zaveznice zdaj pomirja** Bidenova administracija in ponovna potrditev zveze NATO, tako da so **njihove ambicije glede varnosti in evropskeobrambne politikemočno padle**.
- ▶ Vendar pa **trumpizem ni mrtev**; ko se to zgodi, **strateški interesi ZDA ne sovpadajo vedno z interesi EU, zato bi bilo treba skrbeti za ohranitev manevrskega prostora in avtonomije pri vprašanih varnosti in obrambe kriznega upravljanja**. Poleg tega se NATO-ve pristojnosti zdaj nagibajo k **odpornosti**, področje, ki ga je EU zajela tudi *prek* strateškega kompasa. **EU bo morala pri usklajevanju z NATO-m uveljaviti svoje prednostne naloge**.
- ▶ Strateški kompas mora biti **dokončan marca 2022 pod francoskim predsedovanjem EU** (prvapolovica leta 2022). Vendar pa **Francija ostaja aktivna pri temah varnosti in obrambe**. Z veseljem opozarja z močnimi pobudami in sklicevanjem na splošna načela, kot je strateška avtonomija. **Rzlika** med njenimi ambicijami in ambicijami večine držav članic je postala **očitna**.
- ▶ Če **želi Francija prepričati, si bo morala zato prizadevati prisluhniti svojim partnerjem in spodbujati uravnotežene ukrepe taktno in prepričano**, zlasti med državami z atlantsko tradicijo, ki bolj kot kdaj koli nerade napredujejo na poti do strateške avtonomije. **Cilj teh ukrepov je lahko:**
 - s **spodbujanjem sodelovanja izboljšati delovanje in usklajevanje številnih instrumentov, namenjenih zapolnitvi vrzeli v zmogljivostih EU** ter pridobivanju evropske obrambne in tehnološke baze (BITDE);
 - da se **bolje prilagodi načelu** zelo zavirajočega soglasja za zagon operacij, ki jih kljub povečanemu tveganju in konfliktom primanjkuje;
 - izboljšati operacije, zlasti z **evropeizacijo vojaškega poveljstva in s pospeševanjem pridobivanja sile**. Tako bi lahko ustanovili »prvo vstopno silo« s 5 000 usposobljenimi možmi, ki bi končno omogočila mobilizacijo *bojnih skupin*, ki so bile ustanovljene leta 2006, a nikoli uporabljene in pogosto niso na voljo.

Ti obeti bi pomenili pomemben napredek za varnostno in obrambno politiko, ki ji kljub zaporednim obnovam zmanjkuje energije. Zato bo **morala Francija podpreti vzpostavitev nadzornega mehanizma in politično podporo strateškega kompasa**.

- ▶ **Sledenje tej grebenki liniji bo težko, a bistveno, ker so možne nevarnosti strateškega kompasa resne**: lahko se izkaže, da je brez vsakršnega obsega, ali pa uresniči ambicije, ki se v celoti prekrivajo z NATO-vimi. Odvisno od stopnje natančnosti bi kompas **v primeru velike krize lahko postal veliko breme**.

Priporočila za francosko predsedovanje Svetu EU

1. **Opomniti je treba, da si Evropska unija v strateškem kompasu prizadeva določiti svoje prednostne naloge, ki se lahko razlikujejo od prednostnih nalog NATA.**
2. **Omejiti se je treba na podporne ukrepe (glejte zgoraj), ki se lahko v korist odprte in spoštljive razprave zdijo uravnoteženi in konkretni za naše partnerje.**
3. **Spodbujati je treba nadzorni mehanizem in politično podporo strateškega kompasa.**
4. **Predlagati je treba posodobitev strateškega kompasa vsakih 5 let, pri čemer se vsakokrat vključijo parlamenti držav članic.**



Christian

Predsednik komisije, senator
Val-de-Marne (LR)

Odbor za zunanje zadeve, obrambo in oborožene sile

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.htm>



Ronan Le Gleut

Poročevalec

Senator, ki zastopa Francoze s sedežem
zunaj Francije
(LR)



Helene Conway-Mouret

Poročevalka

Senatorica, ki zastopa Francoze s
sedežem
zunaj Francije