



Rekomendacje

Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego

**Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
Unii Europejskiej – perspektywy i realia.**

**Czy Europa powinna i czy może mieć własne siły
zbrojne?**

(w związku z debatą SEA z dnia 26 czerwca 2013 r.)

Ze wszystkich prerogatyw Unii ustanowienie wspólnej polityki obronnej określone jest jako największe wyzwanie, stojące przed państwami członkowskimi. Wynika to stąd, że wiele innych celów Unii z dziedziny gospodarczej i społecznej zostało osiągniętych, a proces harmonizacji skomplikowanych interesów ekonomicznych i politycznych zaszedł bardzo daleko, mimo wszystkich kontrowersji i sprzeczności. Państwa członkowskie zdołały przełamać wiele tradycyjnych uprzedzeń i wytworzyć szeroką bazę norm i regulacji, oddających wiele swoich suwerennych funkcji i uprawnień wspólnym organom, uzyskując niepodważalne korzyści. Proces integracji rozwija się, stopniowo obejmując niemal wszystkie dziedziny życia społeczeństw europejskich, dotąd będące domeną jednostkowych, narodowych uprawnień. Od zarania tego procesu podnoszona też była idea powołania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, traktowana jako ukoronowanie procesu integracji: od wspólnej polityki handlowej, społecznej, infrastrukturalnej, migracyjnej, rynku pracy, turystyki, ekologii do polityki finansowej i przemysłowej, prowadzącej do wspólnej polityki międzynarodowej i, finalnie, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Nasz raport służy znalezieniu odpowiedzi (lub przynajmniej próbie takiej odpowiedzi) na pytanie, jak daleko zaszliśmy w integracji europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony? Jeśli są na tej drodze trudności, to jaki mają charakter? Czy istnieją przesłanki, by sądzić, że Europa zmierza do realizacji tego trudnego celu w „dzisiejszym” horyzoncie czasowym?

Począwszy od 2003 r. Unia Europejska podjęła kilkanaście operacji o charakterze "zadań petersberskich", udowadniając w ten sposób swoje rosnące możliwości w sferze umacniania bezpieczeństwa w Europie i na świecie. Pierwszą operacją o tym charakterze była misja policyjna w Bośni i Hercegowinie (EUPM), podjęta w ramach cywilnego zarządzania kryzysowego. Od 2004 r. spektrum takich operacji rozszerzone zostało na działania czysto wojskowe. Nie wchodząc w szczegóły i przebieg tych operacji warto przypomnieć ich zasięg geograficzny, pokazuje on bowiem znaczenie potencjału Unii i jej możliwości: Bośnia i Hercegowina, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Kongo, Macedonia, Somalia, Czad, Gruzja, Irak, Indonezja, Palestyna i Gaza.

Trzeba pamiętać, że wszystkie te operacje, szereg z nich trwających wiele lat, podejmowane były obok działań wojskowych wykonywanych przez siły zbrojne tych samych państw, ale w ramach innych organizacji (NATO, ONZ, Unia Afrykańska), w innych regionach i z innym mandatem. Trwały również operacje jednostronne lub w składzie tylko kilku państw (np. operacja w Libii czy Mali). W sumie ograniczone przecież możliwości wojskowe - nawet gdy idzie o duże armie - państw Unii Europejskiej wystawione były na ciężką próbę, na skraju ich wydolności materiałowej (np. w operacji libijskiej zużyta została lwia część zapasów niektórych bomb i rakiet lotniczych Francji i Wielkiej Brytanii).

Jakkolwiek by nie oceniać znaczenia dotychczasowych operacji wojskowych i policyjnych Unii z punktu widzenia ich skali i skuteczności – a nie jest to ocena zbyt entuzjastyczna – faktem jest, że w ostatniej dekadzie, po wielu latach kontrowersji i braku jasności w tej sprawie wśród państw tworzących tę organizację, zaznaczyła ona swoją ważną obecność na arenie

międzynarodowej. Potwierdziła zdolność do wykorzystywania swej siły wojskowej, dodając ten instrument oddziaływania do szerokiej gamy środków cywilnych, określanych często jako "soft power". Z drugiej strony, kilkanaście dotychczasowych operacji wojskowych Unii, a pośrednio także działania przeprowadzone poza Unią, ale przez państwa do niej należące, ukazały znaczne słabości ich sił zbrojnych, a przede wszystkim obnażyły szereg politycznych problemów, związanych z ich tworzeniem, określaniem ich mandatu, a także podejmowaniem decyzji o ich użyciu.

Mimo ogólnie pozytywnej oceny ostatniej dekady rozwoju europejskiej „tożsamości obronnej” daleko jej do osiągnięcia sukcesu. Wyraźne jest ponowne osłabienie tempa procesu konsolidacji europejskiej polityki obronnej, odczuwalne szczególnie od pojawienia się głębokiego kryzysu finansowego i politycznego w 2008 r. i po doświadczeniach operacji wojskowych ostatnich kilku lat, wystawiających na próbę podstawy „wspólnej” i solidarnej polityki bezpieczeństwa państw Unii.

W sferze politycznej zasadniczą przeszkodą w dalszym pogłębianiu i integrowaniu polityki bezpieczeństwa i obrony państw Unii były nieartykułowane wyraźnie ale istniejące stale różnice w podstawowych interesach bezpieczeństwa. Wyrażały się one w poglądach na relacje między strukturą wojskową NATO a rosnącą wspólną strukturą wojskową Unii, co łączyło się z odmiennymi percepcjami roli Stanów Zjednoczonych w zapewnieniu bezpieczeństwa Europy. Od zarania dialogu trans-atlantycznego pokutuje obawa, iż rozwój tożsamości obronnej Unii Europejskiej może się obrócić w rywalizację dwóch struktur polityczno-wojskowych, prowadząc do poważnych negatywnych konsekwencji.

Do tego dochodziły także różnice w ocenie czynników zagrażających bezpieczeństwu Europy, a w szczególności dotyczące oceny intencji i potencjału Rosji, a także znaczenia niestabilności płynącej z północy Afryki i Bliskiego Wschodu. Wynikały one po części z odmiennego położenia geograficznego państw, ale także z odmiennych doświadczeń historycznych. Inaczej patrzą na Rosję państwa powstałe z byłych republik Związku Radzieckiego lub które wyszły spod kurateli Układu Warszawskiego z jednej strony i państwa, które nigdy nie doświadczyły radzieckiej, czy rosyjskiej, dominacji z drugiej. Inaczej patrzą na Bliski Wschód i północną Afrykę państwa post-kolonialne, były metropolie, a inaczej te, które nigdy takimi nie były i nie są związane wieloma więzami z krajami tych dalekich obszarów.

Inną kwestią polityczną, powiązaną z aktualną geopolityką, jest poczucie bezpieczeństwa społeczeństw w dużych, bogatych państwach zachodniej Europy, tak odmienne od tegoż poczucia w mniejszych i małych państwach Wschodniej i Południowej Europy. Z tej odmiennej perspektywy na stan bezpieczeństwa i stabilności wynika stosunek społeczeństw i ich elit na zagadnienie gwarancji bezpieczeństwa tworzonej przez zwarty, solidarny i sprawny sojusz północnoatlantycki z jego zasadniczym Art. V i niezachwianą obecnością Stanów Zjednoczonych, porównany z dopiero tworzącą się wspólną polityką bezpieczeństwa Unii. Pochodną tej odmienności jest gotowość tych społeczeństw do łożenia środków na obronę, konsolidacji systemów obronnych państw i udziału w operacjach wojskowych.

„Dywidenda pokojowa” państw Europy, szczególnie mocna w państwach Zachodu, skierowała ich uwagę przede wszystkim na sprawy społeczno-gospodarcze, „usypiając” je w obszarze gotowości obronnej, prowadząc do marginalizowania znaczenia sił wojskowych.

W sumie rozdźwięki o charakterze politycznym, a nawet strategicznym, prowadziły niejednokrotnie w przeszłości, ale szczególnie w ostatnich kilku latach kryzysu finansowego i gospodarczego, do utraty wspólnego celu państw Unii. W latach kryzysu finansowego i gospodarczego ostatnich lat w największych państwach Unii, pełniących rolę liderów integracji, pojawiły się tendencje do egoistycznego podejścia do polityki bezpieczeństwa i obrony.

Z pewną przesadą można powiedzieć, że istnieje obecnie 28 narodowych strategii bezpieczeństwa, co widoczne jest szczególnie w kwestii ustanowienia wspólnych zdolności obronnych. Formalnie mają one ogólne poparcie u wszystkich państw, ale nie są one zdolne określić zakresu tego „uwpólnotowienia” i na ile może ono ograniczać narodową autonomię działania i rozwoju sił zbrojnych. Jednocześnie jest cała grupa członków Unii, którzy wydają się mało lub zupełnie nie zainteresowanych tworzeniem takiej wspólnej strategii, pozostając w specyficznym dryfie, rezygnując z zobowiązań i podporządkowaniu swojej polityki bezpieczeństwa jakiemuś wspólnemu, politycznie i prawnie obowiązującemu aktowi.

W dziedzinie wojskowej słabości Unii Europejskiej uwidoczniły się we wszystkich niemal operacjach tej organizacji, mimo iż większość z nich osiągnęła swoje podstawowe cele.

Mimo, że od 2008 r. sprawa wzmocnienia struktur dowódczych do planowania i prowadzenia misji i operacji wojskowych, w tym ustanowienie stałego dowództwa operacyjnego, jest na wokandzie prac Unii, jest to dalej jedna z poważniejszych słabości WPBiO. Projekt został storpedowany staraniami Wielkiej Brytanii i grupy państw wschodnioeuropejskich, obawiających się zbyt daleko idącej duplikacji takich funkcji, działających sprawnie w NATO. Nie udało się wzmocnić tej struktury również w 2001 r. podczas prezydencji polskiej, mimo że propozycje polskie poparte zostały przez Niemcy i Francję.

Wśród najczęściej wymienianych słabości wskazuje się na braki w transporcie strategicznym (wspomagany przez państwa nie-unijne, jak USA, Rosja, czy Ukraina). Zaradzić tej słabości ma nabycie samolotów transportowych A400M, jak wiadomo z wielkim opóźnieniem i większym kosztem niż planowano. W tej samej kategorii wymienia się znaczny brak samolotów do tankowania w powietrzu, co uniemożliwia Unii samodzielne realizowanie operacji powietrznych.

Innym poważnym mankamentem jest zróżnicowanie sprzętu wojskowego i uzbrojenia, co niezwykle utrudnia sprawne zaopatrzenie logistyczne międzynarodowych sił ekspedycyjnych, działających w oddaleniu od swoich baz zaopatrzeniowych. Zaradzić temu nie będzie można bez rozwinięcia wspólnego rynku uzbrojenia, opartego na ujednoczonych wzorach broni i oprzyrządowania, zwłaszcza teleinformacyjnego. Wymagałoby to wspólnych procedur nabywania takiego sprzętu i uzbrojenia, opartego na podziale produkcji i zakupów,

a więc na decyzjach często sprzecznych z narodowymi planami zbrojeniowymi. Większość państw stara się zachować swoją jak najszerszą bazę produkcyjną, dbając o swój rynek pracy, zyski dla swojego przemysłu i, przede wszystkim, o swoje bezpieczeństwo narodowe.

Podjmując decyzje o podjęciu i przeprowadzeniu operacji wojskowych Unii brakuje również połączonych zdolności rozpoznawczych i wywiadowczych. Powstały wprawdzie komórki oceniające i upowszechniające wśród uczestników operacji posiadane (i udostępnione w określonym wymiarze) informacje wywiadowcze, ale niemal nigdy nie są one pełne, źródłowe, i dochodzące na czas.

Dyskusja przeprowadzona w Stowarzyszeniu Euro-Atlantyckim odzwierciedliła wszystkie stare i aktualne problemy tworzenia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, zarazem jednak podkreśliła historyczne osiągnięcia autorów integracji europejskiej, obserwowane szczególnie po przełomie demokratycznym w Europie Wschodniej. Proces integracji kontynentu, mimo trudności ostatnich lat, postępuje nieprzerwanie. Jego nową cechą jest pojawienie się integracji „różnych prędkości”, większej w centrum, opartej na starych więzach współpracy i lepszym przygotowaniu strukturalnym i politycznym do pogłębiania wspólnych działań, zwłaszcza w sferze ekonomicznej i społecznej, i mniejszej, zarazem zróżnicowanej, w oddaleniu od tego centrum. Ważne jest przy tym, aby te „kręgi” współpracy nie prowadziły do rozbicia procesów ogólnoeuropejskich, do oddzielenia ich na osobne grupy państw, podważając w ten sposób ideę integracji i cofając Europę do dawnej rywalizacji narodowych interesów.

Podkreślono szczególny charakter Unii, nie mającej, zdaniem niektórych uczestników, funkcji sojuszu wojskowego. Jako, że nie jest jednorodnym tworem o cechach państwowych, nie wytworzyła wspólnego poczucia jednakowego interesu narodowego (państwowego), a więc także nie ma wspólnych sił zbrojnych do jego obrony. Za wcześnie więc na tym etapie rozwoju procesu integracji myśleć o zintegrowanym systemie obronnym i spodziewać się wspólnej, wielojęzycznej i wielonarodowej armii europejskiej. Dodatkowym argumentem przeciwko takim zamierzeniom jest fakt istnienia NATO, już silnie wiążącym ogromną większość państw Unii rozbudowaną strukturą wojskową, wystarczająco silną, aby zapewnić im bezpieczeństwo. Tworzenie quasi-sojuszu, zdolnego do reagowania na zagrożenia kryzysowe o małej intensywności i na obszarach poza Europą lub na jej obrzeżach wydaje się zasłoną dymną dla partykularnych interesów niektórych państw i może być szkodliwe dla zwartości sojuszu atlantyckiego. Tylko pojawienie się poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państw europejskich, przy jednoczesnym „wycofaniu się” Stanów Zjednoczonych z zobowiązań strategicznych w Europie mogłoby skutkować silniejszym wojskowym procesem integracyjnym. Jednakże nie ma dziś na horyzoncie europejskim takich wielkich zagrożeń, a obecność interesów amerykańskich w Europie wydaje się trwała, chociaż może ona mieć inny wojskowy wymiar.

Skutki tego zjawiska redefinicji obecności amerykańskiej mogą być, zdaniem niektórych uczestników dyskusji, pozytywne dla zwiększania wspólnego wysiłku obronnego państw europejskich. Wymiar nakładów tych państw na cele obronne jest ciągle duży, ale pozostaje znacznie rozproszony i mało efektywny. Widoczna silna redukcja tych nakładów będzie postępować, zarówno z uwagi na rosnące trudności finansowania, jak i na silne poczucie bezpieczeństwa społeczeństw europejskich, stąd zwiększona współpraca, łączenie tych wysiłków jest najlepszą odpowiedzią na nową sytuację strategiczną. Nie powstaje jeszcze wspólna siła zbrojna, ale powstaje zdolność wspólnego reagowania na zagrożenia, których istota zmienia się w trudny do przewidzenia sposób. W przyszłości może to doprowadzić do utworzenia struktur wojskowych o ponadnarodowym, choć zapewne nie „ogólnoeuropejskim” charakterze.

Jednym z racjonalnych kierunków takiego rozwoju, wskazanym w dyskusji, może być zwiększona współpraca wojskowa w skali regionalnej, grupująca państwa o zbliżonych interesach bezpieczeństwa, wynikających z bliskości geograficznej. Byłaby ona procesem bardziej naturalnym, wolnym od presji gremiów ogólnoeuropejskich, ale powiązany z procesami i normami, stanowionymi wspólnie w ramach Unii. Wskazywano przy tym na doświadczenia i potencjał takich związków regionalnych, jak Grupa Wyszehradzka, czy na współpracę państw bałtyckich. Jak jednak wykazuje doświadczenie ostatnich dwudziestu pięciu bez mała lat, żadna z tych inicjatyw regionalnych nie udała się w konkretnym działaniu o charakterze wojskowym. Początkowy sukces takiej współpracy trzech państw bałtyckich z pierwszej połowy lat 90tych, ani tym bardziej szereg prób w ramach państw wyszehradzkich nie przyniósł trwałych rozwiązań materialnych czy prawno-politycznych, nie powstały trwałe związki taktyczne, które mogłyby zostać zaprezentowane w Unii do działania we wspólnym interesie. Również załóżki grupy bojowej, powołanej w 2010 r., w której miało uczestniczyć kilka państw regionu w połączeniu z Polską i Niemcami, nie rozwinęły się w trwałą, zdolną do działania siłę wojskową. Można wątpić, czy plany tworzenia takiej grupy po 2016 r. w ramach państw Wyszehradu (razem z Ukrainą) przyniosą lepszy efekt. Być może brakuje nie tylko lidera dla takich działań, a taką rolę często chce przyjąć Polska, ale przede wszystkim woli politycznej, wspartej kosztownymi wysiłkami wszystkich uczestniczących państw. Idea rozwiązań regionalnych jako oddolnej inicjatywy, mogącej stanowić wyraźny impuls dla szerszych, ogólnoeuropejskich procesów, bliska była sukcesu w przypadku Grupy Bojowej Polski, Niemiec i Francji, a więc „państw weimarskich”. Jednakże, mimo osiągnięcia wysokiego stopnia gotowości nie została ona użyta przez dowództwo (sztab wojskowy) w operacji w Mali. Zabrakło jedności politycznej zarówno na poziomie Unii w całości, jak i w gronie trzech uczestniczących państw.

Silne były podczas dyskusji głosy wątpiące w celowość rozwoju samodzielnej siły wojskowej Unii, wskazujące na zbyt duże ambicje w tym względzie na tym etapie rozwoju „tożsamości” europejskiej. Słuszniejszym wydaje się rozwijanie zdolności Unii w sferze rozwiązywania konfliktów wokół kontynentu środkami nie-wojskowymi, z udziałem sił policyjnych, a zwłaszcza przez uzgodnione wspólnie oddziaływanie gospodarcze i polityczne. Ale nawet

i w tym, mniej ambitnym i na pewno mniej kosztownym, działaniu Unia nie prezentuje zwartej polityki i harmonii. Ważnym argumentem za takim podejściem do zadań Unii w dziedzinie bezpieczeństwa jest fakt, iż „twarde” bezpieczeństwo Europy zapewnia Sojusz Północnoatlantycki i racjonalne jest podtrzymywanie jego zdolności wojskowych, zamiast tworzyć konkurencyjne struktury, prowadzące do duplikacji wysiłku i nieporozumień co do intencji takiego działania. Wyjściem z tego dylematu bieżącej polityki jest staranie o podział funkcji obu ugrupowań, wykorzystanie ich silnych stron i uzupełnianie się w działaniu. Pojawiające się sprzeczności i nieporozumienia między nimi wydają się absurdalne: dotyczą przecież w dużym stopniu tych samych państw, tych samych interesów bezpieczeństwa, i tych samych sił zbrojnych. Ta obserwacja, mimo jej racjonalności, nie zmienia faktów: przez ostatnie dwie dekady taka harmonizacja celów, funkcji i struktur dowodzenia napotyka na wiele trudności i z trudem przebija się w realnym działaniu. Ważne jednak, że rozbieżności polityczne w tej mierze nie podważają „strategicznej jedności” świata demokratycznego, co zapobiega re-nacjonalizacji polityki bezpieczeństwa państw członkowskich obu ugrupowań.

Ważne jest, aby utrzymać intensywność debaty w sprawach bezpieczeństwa, budując wspólne zrozumienie sytuacji międzynarodowej i wzmacniając zrozumienie dla interesów partnerów w Unii. Tylko tak może kiedyś pojawić się polityczne, powszechne poparcie dla wspólnego działania we wrażliwej sferze bezpieczeństwa i obrony. Kluczem do takiej debaty powinna być inicjatywa wypracowania „białej księgi” bezpieczeństwa europejskiego, a na jej podstawie europejskiej doktryny obronnej. Jednym z inicjatorów tej idei jest Polska, co jest pozytywnym przejawem naszej aktywności. Wspierając tę ideę powinniśmy się jednak kierować chęcią wsparcia procesów integracji Unii w sferze bezpieczeństwa i obrony, wystrzegając się jednak akcentów anty-rosyjskich, niezrozumiałych dla wielu państw Europy.

Debata w Stowarzyszeniu Euro-Atlantyckim miała na celu m. in. pobudzenie szerszej debaty społecznej w Polsce nad zagadnieniami bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej, przygotowując „grunt” pod zbliżające się w grudniu tego roku spotkanie na szczycie Unii, poświęcone tym zagadnieniom.

Wydaje się, że w związku z tym ważnym spotkaniem zarekomendować można naszym przedstawicielom poniższe wnioski i spostrzeżenia:

- w interesie Polski jest aktywne działanie na rzecz rozwoju zdolności obronnych Unii i wzmacnianie ich gotowości do współdziałania w sferze bezpieczeństwa przy zapewnieniu, iż żadne z tych działań nie powinno prowadzić do osłabienia spójności i skuteczności Sojuszu Północnoatlantyckiego. Droga do omijania spodziewanych sprzeczności w tych procesach jest szukanie pragmatycznych rozwiązań, skierowanych na wykorzystywanie silnych stron każdego z ugrupowań, możliwie daleko idący podział wykonywanych zadań w sferze bezpieczeństwa („specjalizacja” z zachowaniem zdolności do szerszego zakresu działań

w razie potrzeby), wzajemne wsparcie z wykorzystaniem innych organizacji międzynarodowych (ONZ, UA, OBWE);

- dominująca obecnie w kraju polityka ograniczania udziału w operacjach międzynarodowych z użyciem wojsk nie może prowadzić do rezygnacji z aktywnego uczestnictwa – politycznego, finansowego, materialnego, a wreszcie z obecnością personelu wojskowego – w takich operacjach Unii, w skali nie przekraczającej naszych możliwości. Podobnie jak to jest w NATO, jeśli chcemy sprzyjać rozwojowi zdolności obronnych Unii to nie możemy wzmacniać postaw państw dla których takie zdolności są obojętne lub zbyt wymagające;

- mimo niezbyt zachęcających doświadczeń w tym względzie powinniśmy dalej starać się o intensyfikację regionalnej współpracy wojskowej w ramach Unii. Wskazana byłaby rzetelna wspólna ocena dotychczasowych doświadczeń, aby dalsza współpraca oparta była na realistycznych podstawach i długofalowych zobowiązaniach;

- konieczne jest dalsze zaangażowanie Polski w prace Europejskiej Agencji Obrony zarówno poprzez zwiększoną obecność personelu, jak i przez aktywny (a więc i właściwie finansowany) udział w projektach realizowanych poprzez Agencję;

- dotychczasowy udział przemysłu obronnego Polski wynika bardziej z nacisku (i konkurencji) partnerów z Unii, niż z planowej i dobrze przemyślanej polityki przemysłowej. Wspólny rynek obronny Europy tworzy się stopniowo i chybione są starania o zatrzymanie tego naturalnego procesu. Temat ten będzie stał wysoko na agendzie zbliżającej się konferencji Rady Europejskiej i konieczne jest wypracowanie naszego pro-aktywnego, a nie „zachowawczego” stanowiska. Ochrona interesów polskiego przemysłu obronnego musi polegać na włączeniu się z naszymi aktywami i na aktywnym kształtowaniu współpracy przemysłowej;

- niedawno ukończony w Polsce Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego daje dobrą merytoryczną i metodologiczną podstawę do silniejszego wsparcia idei Białej Księgi Obrony Europejskiej i, w jej konsekwencji, do rozpoczęcia prac nad nową strategią bezpieczeństwa państw Unii.