



BIULETYN

Nr 133 (1109), 18 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Grudniowy szczyt Rady Europejskiej: ku fragmentaryzacji bezpieczeństwa europejskiego?

Marcin Terlikowski

Grudniowy szczyt Rady Europejskiej po raz pierwszy od pięciu lat podejmie tematykę Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Mimo to od szczytu nie oczekuje się przełomowych decyzji, głównie ze względu na brak woli państw UE do sformułowania strategicznej wizji celów i zadań Unii w obszarze bezpieczeństwa i obrony. W tej sytuacji Rada podejmie decyzje praktyczne, ale nie odniesie się do braku koordynacji coraz liczniejszych regionalnych inicjatyw budowy zdolności wojskowych. Polska, w obawie przed fragmentaryzacją bezpieczeństwa europejskiego, powinna wzywać do objęcia ramami unijnymi regionalnych porozumień o współpracy wojskowej.

Spotkanie Rady Europejskiej, zaplanowane na 19–20 grudnia 2013 r., nie było postrzegane jako szansa na nowe otwarcie w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) czy na przełamanie fundamentalnych słabości Unii Europejskiej, która od ponad dekady nie jest w stanie zrealizować deklaracji większego zaangażowania w rozwiązywanie globalnych problemów bezpieczeństwa. Mimo to szczyt będzie miał duże znaczenie, nawet wobec najnowszych zmian jego programu, czyli wprowadzenia pod obrady kwestii ekonomicznych i aktualnej sytuacji na Ukrainie. Niestety, może się on przyczynić do stworzenia nowego modelu prowadzenia polityki bezpieczeństwa przez państwa UE, w której narzędzia wspólnotowe będą tracić na znaczeniu, a bezpieczeństwo Europy – ulegać fragmentaryzacji.

Spośród trzech podstawowych tematów obrad: zwiększenie operacyjnej efektywności i widoczności WPBiO; przyspieszenie rozwoju wspólnych zdolności wojskowych; wzmocnienie europejskiego sektora obronnego – ten ostatni będzie najważniejszy. Jest niemal pewne, że Rada Europejska podejmie decyzje umożliwiające przeznaczenie funduszy Komisji Europejskiej na projekty badawczo-rozwojowe (Horyzont 2020), także w dziedzinie technologii podwójnego zastosowania (tj. cywilno-wojskowych), oraz że zainicjuje prace nad narzędziami wspierania małych i średnich przedsiębiorstw sektora obronnego. Szczyt zaakceptuje też zmodyfikowaną koncepcję rozwoju grup bojowych UE, której głównym elementem będzie zmniejszenie wymagań co do ich struktury, a tym samym ułatwienie (i obniżenie kosztów) ich ewentualnego użycia. Ponadto Rada potwierdzi uruchomienie programów wspólnego rozwoju niektórych zdolności wojskowych przez grupy zainteresowanych tym państw UE, m.in. tankowania w powietrzu, dronów, łączności satelitarnej oraz cyberbezpieczeństwa. Najprawdopodobniej zainicjuje również formułowanie strategii bezpieczeństwa morskiego UE. Wszystkie te decyzje będą stanowić rezultat toczących się od dawna dyskusji.

Rozmowa bez dialogu. Decyzje, które zostaną podjęte na spotkaniu Rady, wpisują się w trend rozwoju WPBiO małymi krokami, poprzez techniczne usprawnienia i procesy oddolne, ale z pominięciem odpowiedzi na strategiczne pytania o poziom ambicji i cele UE w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Jak uczy doświadczenie ostatnich dziesięciu lat aktywności Unii w tej sferze, takie działania nie poprawią widoczności i skuteczności UE ani jej międzynarodowej rangi jako aktora strategicznego. Jednak pośrednim rezultatem szczytu może być coś więcej niż utrwalenie impasu WPBiO.

Głównym problemem jest brak gotowości państw UE do dyskusji o uruchomieniu instrumentów budowy polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, zapisanych w traktacie lizbońskim. Choć mają one duże znaczenie integracyjne, traktat pozostawia bezpieczeństwo i obronę jako materię międzyrządową. Kraje UE nie mają więc powodów, by traktować postanowienia traktatu (które same przecież wynegocjowały) z nieufnością i niechęcią, jednak takie właśnie podejście dotychczas przeważało. Obecnie np. mechanizm stałej współpracy strukturalnej (PESCO) jest wśród państw Unii niemal tematem tabu. Tymczasem samo rozpoczęcie debaty nad warunkami jego implementacji mogłoby pomóc określić metody koordynacji zarówno programów wspólnego rozwoju zdolności wojskowych, jak i cięć w siłach zbrojnych państw UE. Unia nigdy nie podjęła też dyskusji nad przełożeniem klauzul solidarności i wzajemnej pomocy na konkretne działania, a mogłoby to pomóc w rozwiązaniu problemu braku szerokiego wsparcia dla operacyjnych działań UE – jak dotąd bowiem skład misji WPBiO na ogół odzwierciedla skalę narodowych interesów poszczególnych państw Unii w regionie ich rozmieszczenia. Debata nad tymi kwestiami mogłaby się odbyć w ramach strategicznego przeglądu bezpieczeństwa UE, nieśmiało postulowanego przez niektóre państwa i ekspertów. Jednak wśród państw członkowskich nie ma zgody na uruchomienie takiego procesu (nie mówiąc już o rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r.).

W tej sytuacji uruchomienie projektów wspólnego rozwijania zdolności wojskowych, kluczowych dla operacyjnej skuteczności państw UE, traci na znaczeniu. Przy braku szerszego wspólnotowego kontekstu tych działań, zgody co do strategicznej wizji WPBiO i woli jej realizacji, mogą one prowadzić – paradoksalnie – do dalszego redukowania znaczenia narzędzi wspólnotowych, zwłaszcza w sferze twardego bezpieczeństwa polityczno-wojskowego oraz reagowania kryzysowego.

Fragmentaryzacja bezpieczeństwa Europy? Rozwijanie wspólnych zdolności wojskowych przez wąskie grupy państw lub w formatach bilateralnych jest łatwiejsze niż w programach wielonarodowych, które muszą uwzględniać różne interesy polityczne, wojskowe i ekonomiczne większej liczby państw. Paradoksalnie powodzenie takich „minilateralnych” projektów może jednak skłaniać liderów politycznych do omijania wielostronnych instytucji również w sytuacji formułowania międzynarodowej odpowiedzi na kryzysy. Operacja NATO w Libii (która rozpoczęła się jako inicjatywa brytyjsko-francuska), misja stabilizacyjna w Mali (zorganizowana *de facto* przez Francję, z Unią pełniącą jedynie funkcje pomocnicze i zaangażowaną po głównej fazie działań), niedoszła operacja w Syrii (ponownie z silnym wsparciem Francji, Danii i kilku innych państw dla planów USA), a także najnowsza misja w Republice Środkowoafrykańskiej (zapoczątkowana przez Francję ze wsparciem logistycznym głównie Wielkiej Brytanii) sugerują narodziny trendu budowania koalicji chętnych oraz pomijania zarówno UE, jak i NATO przez najsilniejsze wojskowo kraje Unii. W tę tendencję wpisują się też koncepcje wspólnego rozwijania zasobów wojskowych niezależnie od kontekstu międzynarodowego, tzn. do ewentualnego wykorzystania zarówno przez UE czy NATO, jak i przez dowolne koalicje państw.

Trend ten, jeśli się utrzyma, może doprowadzić do zniknięcia WPBiO oraz do fragmentaryzacji i osłabienia bezpieczeństwa Europy, nie tylko w rozumieniu politycznej spójności i skuteczności Unii Europejskiej, lecz także wiarygodności NATO. Jeśli w Europie powierzy się regionalnym konfiguracjom państw rozwój określonych zdolności wojskowych i zacieśnianie współpracy w dziedzinie edukacji wojskowej, szkolenia, ćwiczeń, logistyki, wspólnych zakupów itp., może to prowadzić prosto do założenia, że państwa te powinny odpowiadać za bezpieczeństwo swojego regionu lub bliskiego sąsiedztwa. Im lepsze będą rezultaty współpracy w takich formatach, tym większa pokusa regionalizacji bezpieczeństwa europejskiego i tworzenia nieformalnych kanałów konsultacji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, równoległych do istniejących struktur europejskich i transatlantyckich. W ten sposób może osłabić się również NATO, które po 2014 r. i wycofaniu misji ISAF stanie przed wyzwaniem utrzymania nie tylko interoperacyjności, lecz w ogóle zainteresowania państw członkowskich inwestowaniem w inicjatywy sojusznicze. Wielu sojuszników, zaangażowanych w regionalne inicjatywy współpracy wojskowej, może przestać poważnie traktować procesy planowania obronnego NATO. Nie powinno to dziwić – jeśli kraje europejskie nie są skłonne do dyskusji nad wizją strategiczną dla UE i zamiast tego wolą poświęcić się wyłącznie budowaniu zdolności wojskowych w formatach regionalnych, nie można oczekiwać, że nagle zechcą podjąć podobną dyskusję strategiczną w ramach NATO. Oznacza to, że zanikająca WPBiO i niezdolność UE do odgrywania większej roli w światowej polityce bezpieczeństwa przekładają się bezpośrednio na słabsze NATO, w którym europejscy sojusznicy nie są w stanie nie tylko wygenerować odpowiednich zdolności wojskowych, lecz także zaproponować i realizować strategicznej wizji Sojuszu po 2014 r.

Wnioski dla Polski. Polska powinna przeciwdziałać tym zagrożeniom, zdecydowanie postulując o objęcie regionalnych inicjatyw rozwoju zdolności silniejszą koordynacją na poziomie całej UE, a także wzmocnienia współpracy Unii z NATO w tych dziedzinach. Realistycznym celem szczytu powinna być zatem decyzja o rozpoczęciu przeglądu bezpieczeństwa Unii, zwłaszcza pod kątem regionalnych projektów rozwoju zdolności i możliwości ich lepszego skoordynowania, najlepiej w ramach Europejskiej Agencji Obrony. Mogłaby temu towarzyszyć zapowiedź rozpoczęcia (po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i obsadzeniu kluczowych urzędów, zwłaszcza Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) debaty nad tym, jak wykorzystać traktat lizboński do wzmocnienia WPBiO. Dla relacji Unii z NATO istotne byłoby z kolei wzmocnienie synergii między programami rozwoju zdolności (*smart defence* oraz *pooling and sharing*), a także harmonizacja ćwiczeń prowadzonych przez grupy bojowe krajów UE z programem manewrów w ramach Inicjatywy Sił Połączonych Sojuszu.