

---

---

Krystian Piątkowski\*

## Przyszłość obrony europejskiej

Ostatnia dekada XX w. i pierwsze lata nowego stulecia zaznaczyły się bardzo dynamicznym rozwojem stosunków międzynarodowych oraz gwałtownymi zmianami w sferze bezpieczeństwa. Państwa, przyzwyczajone przez kilka dziesięcioleci do egzystowania we względnie przewidywalnej rzeczywistości definiowanej przez bipolarny układ geostrategiczny, stanęły wobec nowych wyzwań. Nowe wyzwania, postępujący proces integracji europejskiej oraz zarysowujące się różnice pomiędzy USA a europejskimi członkami NATO w podejściu do rozwiązywania konfliktów w Europie i na jej obrzeżach doprowadziły do coraz częstszego artykułowania przez polityków unijnych konieczności zdynamiczowania procesu powstawania jednolitej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Policy, ESDP). Przed Europejczykami stanęły dwa ważne zadania: po pierwsze - stworzyć mechanizm podejmowania i realizacji wspólnych decyzji w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony; po drugie - wyposażać Unię w narzędzia, dzięki którym będzie mogła swe decyzje wprowadzać w czyn.

Co zrobiono do tej pory? Na jakie natrafiono przeszkody? Jak rozwiązać zaistniałe problemy? Jaka powinna być struktura europejskiej obrony w perspektywie najbliższych dziesięcioleci? Oto niektóre pytania, do których będę próbował się odnieść w tym artykule.

### Wyzwania

Wołania o stworzenie w ramach Unii Europejskiej wspólnej polityki obronnej, wraz z niezbędnymi instytucjami i narzędziami, rozlegają się od początku

---

\* *Autor jest ekspertem w dziedzinie wojskowości, absolwentem Naval Postgraduate School w Monterrey, USA.*

lat 90., tj. od Traktatu z Maastricht, który nakreślił podstawowe kierunki dalszej integracji. Drugi filar integracji - wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (Common Foreign and Security Policy, CFSP) - wymagał stworzenia mechanizmów, umożliwiających członkom Unii formułowanie wspólnych celów politycznych, kompleksowe planowanie działań, sprawne podejmowanie decyzji oraz ich skuteczną implementację. Miało to zapewnić Unii większą autonomię i swobodę w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, partnerski status w stosunkach z USA, a także - co istotne - nadać politycznej integracji kontynentu wymiar praktyczny. Dotychczasowe efekty realizacji tego dalekosiężnego celu trudno jednak uznać za w pełni satysfakcjonujące. Formułowanie i krystalizacja CFSP oraz ESDP, a także tworzenie ich instytucjonalnej obudowy postępują niezmiernie powoli. Pomimo spektakularnych posunięć, takich jak stworzenie Eurokorpusu (1992 r.), stałych sił desantowych i morskich (EUROFOR i EUROMARFOR) czy powołanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE ds. CFSP (1999 r.), integracja europejska w sferze bezpieczeństwa i obronności przebiega bardzo wolno. Brak zgody w podstawowych wręcz kwestiach dotyczących sposobu rozwiązywania kryzysów i konfliktów w Europie (*vide* krańcowo rozbieżne stanowiska Francji i Niemiec w pierwszych latach konfliktu w b. Jugosławii) pokazuje, jak wiele przeszkód stoi na drodze do osiągnięcia formalnie akceptowanego przez wszystkich członków UE celu. Nie powinien on jednak przesłaniać faktu, że logiczną konsekwencją integracji europejskiej, której kierunki wytyczono w Maastricht i Amsterdamzie, **musi stać się** jakaś formuła ścisłej kooperacji obronnej, wykraczająca poza istniejące obecnie ramy. W przeciwnym wypadku może bowiem dojść do załamania integracji w jej dotychczasowej postaci bądź do konieczności skorygowania jej zakresu.

Stworzenie sprawnego i akceptowanego przez państwa członkowskie UE modelu wspólnej obrony jest jednym z największych wyzwań stojących obecnie przed Unią. Istnieje kilka przesłanek, które czynią to wyzwanie pilnym. Nowe struktury obronne Unii Europejskiej, aby były efektywne, muszą odpowiadać interesom państw członkowskich, oferować rozwiązania pozwalające na przeciwstawienie się nowym, aktualnym i przyszłym zagrożeniom oraz wzmacniać międzynarodową pozycję Unii w jej stosunkach zarówno z sojusznikami (USA), jak też potencjalnymi oponentami. W praktyce oznacza to, że te nowe struktury winny być zaakceptowane przez państwa UE jako zasadniczy mechanizm wspólnej obrony i reagowania kryzysowego. Musi to być mechanizm na tyle atrakcyjny i wewnętrznie zrównoważony, aby członkowie Unii byli skłonni zrezygnować na jego rzecz z części swej suwerenności. Największym wyzwaniem

politycznym, przed którym staną twórcy tego systemu, będzie - jak się wydaje - właśnie problem zaufania do stabilności i przejrzystości unijnej struktury polityki obronnej, a tym samym wypracowanie odpowiednich mechanizmów jej kontroli przez państwa członkowskie (lub bezpośrednio - obywateli).

Przyszła struktura europejskiej obrony musi skutecznie odpowiadać narastającym nowym zagrożeniom. Zamachy z 11 września unaocniły tylko tendencje, które można było zaobserwować już wcześniej. Rosnąca liczba i różnicowanie zagrożeń wymykających się tradycyjnej typologii oraz niekonwencjonalnych metod stosowania przemocy, wojna symetryczna, wyzwania związane z cyberzagrożeniami i proliferacją broni masowego rażenia - to wszystko powoduje, że u podstaw tworzonych struktur obrony europejskiej winno się znaleźć założenie maksymalnej elastyczności, szybkości reakcji oraz zdolności do szybkiej analizy i generowania natychmiastowych decyzji w stale zmieniających się warunkach. Tradycyjny mechanizm międzypaństwowych konsultacji politycznych może się okazać nieprzydatny - jako nieadekwatny sposób wypracowywania decyzji.

Od samego początku dyskusji nad CFSP/ESDP postulatem Europejczyków jest większa niezależność kontynentu w polityce międzynarodowej. Nowa struktura ma zmienić „militarnego kolosa na glinianych nogach” w gracza, którego siła polityczno-wojskowa odpowiada sile gospodarczej. Powinna też umożliwić skuteczne działanie UE bez udziału (lub z ograniczonym udziałem) USA. Wielkim błędem byłoby jednak budowanie tej nowej struktury w opozycji do USA, co, niestety, zdają się sugerować niektórzy co bardziej wojowniczy politycy europejscy. Uzyskanie realnej samodzielności jest funkcją dwóch podstawowych czynników: zdolności obronnych oraz ich wiarygodności, wynikającej z potencjalnej woli ich użycia. W obu kwestiach Europa ma wiele do zrobienia.

## **Punkt wyjścia**

Podstawą funkcjonowania systemów obronnych państw Unii Europejskiej jest tradycyjna zasada narodowej suwerenności w kwestiach obronnych. Państwo narodowe odpowiada za utrzymywanie swych sił zbrojnych, ich wyposażenie i zapewnienie im odpowiedniego poziomu zdolności operacyjnej i gotowości bojowej. Większość państw europejskich utrzymuje siły zbrojne o tzw. zrównoważonej strukturze, tj. trzy rodzaje sił zbrojnych<sup>1</sup>, a w ich ramach poszczególne rodzaje wojsk (wojska pancerne, piechota, artyleria itp.). Wynika to z faktu, że za obronę własnej suwerenności i integralności terytorialnej

odpowiada samo państwo. Zasada ta w ubiegłym wieku została zakwestionowana tylko raz, podczas debaty nad utworzeniem armii europejskiej, toczącej się na przełomie lat 40. i 50.

To tradycyjne podejście skutkuje nie tylko zachowaniem pełnej kontroli państwa nad swoją obronnością, ale też związanymi z tym kosztami. Każde państwo musi utrzymywać własną biurokrację wojskową (ministerstwa obrony, administrację terytorialną) oraz narodowe struktury dowodzenia, częstokroć nadmiernie rozbudowane w stosunku do liczebności sił zbrojnych. Tej sytuacji nie zmienia w żaden sposób członkostwo w międzynarodowych strukturach obronnych (NATO, UZE): kontyngenty sił zbrojnych danego państwa są oddawane do ich dyspozycji na czas konkretnej operacji militarnej, bardzo rzadko - permanentnie. Przez ponad 50 lat swego istnienia NATO nigdy nie podważyło zasady narodowej suwerenności w kwestiach obrony<sup>2</sup>.

W ostatnich latach europejska debata na temat kształtu ESDP nabrała tempa. Toczy się ona jednak nadal w atmosferze pewnych fundamentalnych niedomówień. Członkowie Unii Europejskiej stawiają przed sobą ambitne cele, chcą doprowadzić do stworzenia potencjału obronnego o charakterze strategicznym, tzn. wyposażonego w środki rozpoznania i transportu strategicznego, oraz wszechstronny wachlarz uzbrojenia. Jednocześnie wydatki obronne państw Unii charakteryzuje tendencja spadkowa. Pomiedzy rokiem 1990 a 2001 wydatki wojskowe europejskich państw NATO spadły o 27,23 mld USD<sup>3</sup>. Ich porównanie z funduszami przeznaczanymi na obronę w USA unaocznia jaskrawy kontrast. O ile Amerykanie konsekwentnie dążą do rozwoju swoich zdolności obronnych (w tym poprzez zakup nowych, doskonalszych wzorów uzbrojenia i nasycenie wojska nowoczesnymi technologiami niebojowymi), o tyle państwa europejskie zdają się akceptować rozdźwięk pomiędzy deklaracjami i decyzjami politycznymi a realnymi możliwościami ich realizacji. Sprawia to, że wiarygodność ESDP od samego początku jest podważana przez wielu poważnych ekspertów. Oficjalnie dał temu kilkakrotnie wyraz sekretarz generalny NATO, lord George Robertson, żarliwie nawołując państwa europejskie do zwiększenia, a przede wszystkim zracjonalizowania wydatków obronnych<sup>4</sup>. Dramatyczną różnicę w możliwościach unowocześniania sił zbrojnych USA i państw europejskich ilustruje poniższa tabela.

Porównanie wydatków na obronę i liczebności sił zbrojnych USA i państw Europy Zachodniej <sup>5</sup>		
USA		Europa Zachodnia
1 482	Liczebność sił zbrojnych (tys.)	2 220
313 726,00	Wydatki na obronę (mln USD)	159 319,00
211,69	Wydatki na 1 żołnierza (tys. USD)	71,76

Wynika z niej jasno, że Europejczycy, utrzymujący siły zbrojne o łącznej liczebności o 1/3 większej niż Amerykanie, wydają na obronność dwa razy mniej. Potwierdzają to także dysproporcje w wydatkach na zakupy nowego sprzętu (36 mld USD w UE i 82 mld USD w USA) oraz w tzw. wydatkach na utrzymanie sił zbrojnych, które bezpośrednio przekładają się na poziom gotowości operacyjnej wojsk (wydatki państw UE stanowią około 40% odpowiednich wydatków USA)<sup>6</sup>.

Różnicę w możliwościach bojowych sił zbrojnych USA i państw europejskich pogłębiają dodatkowo uwarunkowania organizacyjno-strukturalne. Każde z państw członkowskich NATO i UE utrzymuje oddzielne narodowe struktury zarządzania i dowodzenia siłami zbrojnymi, własny system zakupów wojskowych i logistyczny. W efekcie na 1 żołnierza przypada w Europie więcej urzędników wojskowych, a różnorodność eksploatowanych typów uzbrojenia i wyposażenia stwarza problemy z interoperacyjnością. Przyjęte w Europie różne systemy rekrutacji (część państw utrzymuje armie z poboru, część – wojsko zawodowe) pogłębiają różnice w poziomie wyszkolenia żołnierzy. Dotyczy to szczególnie tych państw, które znacznie ograniczyły czas trwania zasadniczej służby wojskowej (niejednokrotnie do 9-10 miesięcy).

Dysproporcja pomiędzy możliwościami militarnymi USA a Unii Europejskiej jest szczególnie widoczna w obszarze zdolności operacyjnych. Z jednej strony, Europejczykom brakuje potencjału strategicznego. Co więcej, Unia nie ma najmniejszego wpływu na użycie uzbrojenia nuklearnego, które jest podzielone pomiędzy Francję i Wielką Brytanię. Ograniczone są możliwości transportu strategicznego (realizowany obecnie program ciężkiego samolotu transportowego rozwiąże ten problem tylko częściowo), niewielki pozostaje potencjał rozpoznania strategicznego (satelitarnego i elektronicznego), brak zintegrowanego systemu zbierania i analizy informacji wywiadowczych. Z drugiej strony, w wielu dziedzinach potencjały się dublują. Europejczycy nadal

mają zbyt wiele czołgów, zaś połączony skład ich flot powietrznych daleki jest od optymalnego. Udział w każdej większej akcji pokojowej niemal paraliżuje wiele mniejszych armii europejskich, które zmuszone są zbierać sprzęt i specjalistów z różnych jednostek wojskowych w celu stworzenia kontyngentu, odpowiedniego do potrzeb danej operacji.

W obecnej sytuacji politycznej i społecznej Unii Europejskiej (tak samo jak w przypadku Polski) znaczące zwiększenie wydatków obronnych jest całkowicie nieprawdopodobne. Rozszerzenie UE, coraz bardziej paląca konieczność kosztownej reformy systemu opieki społecznej i podatkowego oraz brak przyzwolenia społecznego powodują, że jedynym źródłem wzrostu zdolności obronnych Europy będzie w najbliższym dziesięcioleciu racjonalizacja tychże wydatków w poszczególnych państwach i w Unii jako całości<sup>7</sup>.

## Odpowiedź

Pierwsze strukturalne działania na rzecz stworzenia realnej zdolności obronnej Unia Europejska podjęła w 1999 r. Szczyt UE w Helsinkach powołał do życia Europejskie Siły Reagowania zdolne do podjęcia tzw. misji petersberskich. Do 2003 r. mają one osiągnąć pełną zdolność operacyjną<sup>8</sup>. Stworzenie Sił Reagowania to zaledwie pierwszy krok do nowej jakości w sferze europejskiej obronności i - wbrew opiniom niektórych polityków unijnych - nie może być traktowany jako zakończenie tego procesu. Europa musi całkowicie zredefiniować swą tożsamość obronną, by w efekcie: 1) zapewnić możliwość skutecznego przeciwstawienia się nowym zagrożeniom; 2) spowodować jakościowy skok potencjału obronnego pod względem technologicznym; 3) wprowadzić nowy, perspektywiczny i elastyczny model zarządzania zasobami obronnymi; 4) wypracować nowy model żołnierza i relacji wojsko-społeczeństwo. Realizacja tych celów wymaga ambitnej i dalekowzrocznej refleksji intelektualnej, czy wręcz - rewolucyjnych zmian w dotychczasowym podejściu do kwestii obronności.

Jak już wspomniałem, zagrożenia rysujące się przed Unią Europejską na początku XXI wieku zdecydowanie odbiegają od tych znanych z przeszłości. Wojna na pełną skalę z przeciwnikiem lub koalicją przeciwników dysponujących znacznym militarnym potencjałem konwencjonalnym jest dziś mało prawdopodobna. Poważnym problemem stają się zagrożenia klasyfikowane wcześniej jako wewnętrzne, coraz częściej nabierające charakteru transgranicznego i, ze względu na swą intensywność, wymagające zaangażowania także sił zbrojnych<sup>9</sup>. Odpowiedzią na te nowe zagrożenia (bardziej różnorodne, mniej

przewidywalne i trudniejsze do sklasyfikowania) muszą stać się nowe struktury sił zbrojnych: lżejsze, bardziej mobilne i elastyczne, przygotowane do działania w różnych warunkach klimatycznych i cywilizacyjnych, w środowisku „pełzającego” konfliktu.

Kontakt z przeciwnikiem - zarówno posługującym się prymitywnymi metodami walki, jak i tym, który wykorzystuje najnowocześniejsze zdobycze techniki - wymaga gwałtownego skoku technologicznego. Klasyczna „walka na zużycie” (*attrition warfare*) jest nie do zaakceptowania ze względu na potencjalnie wysokie straty. Zwalczanie „wroga przyszłości” będzie skuteczne pod warunkiem zachowania przewagi technologicznej. Oznacza to nie tylko pokonanie przepaści, jaka już obecnie dzieli siły europejskie i amerykańskie w dziedzinie klasycznych technologii (łączność, zarządzanie polem walki), ale też inwestycje w nowoczesne technologie (bronie nieśmiercionośne, „inteligentne” czujniki, biotechnologie czy nanotechnologie), które najprawdopodobniej okażą się najsukcesywniejszą odpowiedzią na zagrożenia o charakterze asymetrycznym.

Realny postęp można tu osiągnąć jedynie poprzez zrewolucjonizowanie systemu zarządzania zasobami obronnymi. Wymaga to, z jednej strony, zintegrowania planowania obronnego wykraczającego poza obecne mechanizmy wymiany informacji i stworzenia ponadnarodowego mechanizmu budowy potencjału obronnego, a z drugiej - wykorzystania zmian oraz nowoczesnych technik zarządzania do wygospodarowania oszczędności na rozwój technologiczny sił zbrojnych. W praktyce oznacza to perspektywiczną konieczność włączenia narodowego planowania obronnego w zintegrowany europejski system planowania struktury i wyposażenia sił zbrojnych, w ramach którego podejmowane byłyby **wiążące decyzje**. Trudno o większe wyzwanie dla polityków i społeczeństw naszego kontynentu.

Wojna nowego typu wymaga żołnierza nowego typu. Musi on być przygotowany do walki w każdym środowisku klimatycznym i cywilizacyjnym, do niekoniecznie przyjaznego kontaktu z ludnością cywilną, często o odmiennej kulturze. Umiejętność podejmowania decyzji, samodzielność, przygotowanie negocjacyjne i administracyjne będą musiały charakteryzować dowódców i specjalistów już najniższego szczebla. Nie oznacza to, że wojna będzie toczona zza biurka. Nie zmaleje też groźba utraty życia lub ranienia, zaś przeciwnik prawdopodobnie z lekceważeniem będzie traktował „cywilizowane” metody prowadzenia wojny.

Realna (to znaczy mieszcząca się w zakresie możliwych decyzji politycznych) odpowiedź na powyższe wyzwania może być tylko jedna: jeżeli Unia

Europejska chce posiadać wiarygodny potencjał obronny o zasięgu strategicznym (lub substrategicznym)<sup>10</sup>, musi zdecydować się na integrację także w dziedzinie militarnej. Nie jest to, oczywiście, równoznaczne z natychmiastową koniecznością utworzenia jednolitej europejskiej armii ponadnarodowej. Dla większości społeczeństw Starego Kontynentu jest to nadal perspektywa zbyt odległa i abstrakcyjna. Należy zatem sądzić, że rezygnacja z narodowych sił zbrojnych będzie ostatnim aktem procesu faktycznej federalizacji Europy. Niezbędnym ku temu warunkiem jest jednak niezakłócony przebieg integracji europejskiej we wszystkich jej nurtach.

Cząstkową odpowiedzią na pytanie, jak zacieśniać integrację bez naruszania suwerenności narodowej, jest idea specjalizacji narodowej w ramach jednolitego systemu obronnego. Podział ról (i przyjęcie tego podziału) jako szkielet konstrukcyjny przyszłego systemu obrony europejskiej niesie ze sobą rozmaite implikacje. Z jednej strony - ze względu na konieczną w takim wypadku rezygnację z niektórych tradycyjnych elementów sił zbrojnych - może prowadzić do zmniejszenia możliwości samodzielnej obrony własnego terytorium przez każde z państw. Z drugiej - może pogłębić wzajemne uzależnienie państw współtworzących taki system, co z kolei przyczyniłoby się do zwiększenia spójności Unii. Idea podziału ról opiera się na zasadzie racjonalizacji wysiłku i unikania dublowania elementów wchodzących w skład systemu. Zdolności obronne (siły, środki) byłyby definiowane w odniesieniu do potrzeb całej Unii, zaś poszczególne państwa wносиłyby do tego wspólnego potencjału siły środki optymalnej wielkości. W porównaniu ze stanem obecnym, kiedy większość państw określa własne potrzeby obronne i przynajmniej teoretycznie bierze pod uwagę możliwość samodzielnej obrony<sup>11</sup>, nowy system byłby oszczędny, a zaoszczędzone środki można byłoby zużyć na pozyskanie nowych technologii.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych problemów natury polityczno-wojskowej, bez których wizja przyszłej obrony europejskiej byłaby niepełna. Za najważniejsze uważam model rekrutacyjny sił zbrojnych, relacje ESDP-NATO oraz problem europejskiej broni jądrowej.

Dyskusja nad sposobem rekrutacji do europejskich sił zbrojnych sprowadza się w praktyce do sporu o to, czy armie te mają pozostać wojskami z poboru, czy też stać się siłami profesjonalnymi. Osobiście skłaniam się ku opinii, że nowym zagrożeniom bardziej odpowiadają siły zbrojne oparte na zaciągu ochotniczym. Gwarantują one lepsze i wszechstronnejsze wykształcenie żołnierzy, ich większą dyspozycyjność i tolerancję społeczną dla ewentualnych strat. Wprowadzenie

armii profesjonalnych wiąże się też z redukcją ich liczebności w skali całego kontynentu, co z pewnością zostałyby dobrze odebrane przez społeczeństwa Europy<sup>12</sup>. Problemem wszystkich armii zawodowych jest z kolei niemożność szybkiego zwiększenia ich liczebności w przypadku gwałtownej eskalacji konfliktu, w którym biorą udział<sup>13</sup>. Prawdopodobieństwo zaangażowania Europy w wojnę na wielką skalę oceniane jest wprawdzie jako minimalne, niemniej w wypadku przedłużającej się operacji *out-of-area* niezbędne może się okazać wzmocnienie wojsk operujących poza Europą licznymi mobilizowanymi jednostkami wsparcia. Jest więc ze wszech miar wskazane, aby – poza zawodowymi siłami zbrojnymi – państwa europejskie utrzymywały jakąś formę sił mobilizowanych, łączących zadania sił terytorialnych (obrona terytorium przed agresją zbrojną z zewnątrz i wsparcie innych służb w wypadku zagrożeń asymetrycznych na tymże terytorium) oraz komponentu wspierającego siły zawodowe poza terytorium macierzystym. Wydaje się też, że optymalną formułą są w tym przypadku formacje ochotnicze, na wzór amerykańskiej Gwardii Narodowej i brytyjskiej Armii Terytorialnej, których członkowie wykazują większą motywację do służby niż żołnierze z poboru.

Relacje ESDP-NATO są w sposób oczywisty funkcją stosunków UE-USA. Przyszłość tych stosunków jest obecnie mniej przewidywalna niż w jakimkolwiek okresie po II wojnie światowej. Nie oznacza to bynajmniej, że w najbliższej przyszłości nastąpi definitywny rozwód Europy i USA. Wydaje się raczej, że oba członki Sojuszu Atlantyckiego stanęły obecnie przed koniecznością redefinicji swojego strategicznego partnerstwa. Chodzi przy tym nie tylko o to, aby stało się ono „rzeczywistym partnerstwem”, jak chcą Europejczycy, ale też o jasne określenie jego zasad. Moim zdaniem, „strategiczny rozwód” Europy i Ameryki przyniosłby obu partnerom szkodę. Europa bez USA może okazać się zbyt słaba, aby przeciwstawić się wielu zagrożeniom; wyjście USA z Europy zwiększyłoby natomiast względną izolację USA na arenie międzynarodowej. Pomimo wielu różnic, powiązania cywilizacyjne i ekonomiczne Europy i Ameryki nie mają sobie równych w świecie. Z wojskowego punktu widzenia osłabienie NATO byłoby wielkim błędem. Co więcej, wszystkie międzynarodowe standardy techniczne i proceduralne stosowane obecnie w Europie są standardami NATO. Budowa alternatywnej struktury wojskowej o podobnej efektywności byłaby kosztowna i na długo zahamowałaby proces jakościowego rozwoju sił europejskich. A zatem, kluczem do wypracowania i utrwalenia europejskiej tożsamości obronnej pozostaje dziś udoskonalenie procedur, umożliwiających samodzielne działania sił europejskich.

Kwestia broni jądrowej posiadanej przez dwóch członków Unii Europejskiej, Francję i Wielką Brytanię, jest nieco drażliwa z punktu widzenia wspólnego potencjału obronnego przyszłej Europy. Oba państwa, chociaż na co dzień prezentują odmienne postawy wobec idei ścisłej integracji europejskiej, w kwestii suwerenności nad swoimi potencjałami nuklearnymi zachowują pełną dyskrekcji zgodność. Wcześniej czy później pojawi się jednak problem rozciągnięcia nadzoru unijnego nad tym arsenałem, przynajmniej w kwestii doktryny i autoryzacji użycia<sup>14</sup>.

Rozważany w tej części artykułu podział zadań może przyjąć rozmaite formy. Najprostsza z nich to podział ról i zadań pomiędzy siły zbrojne poszczególnych państw w skali całej Unii. W tym przypadku każde z państw wzięłoby na siebie uzgodnione zadania, wystawiając odpowiedni kontyngent wojskowy, zoptymalizowany pod kątem możliwości finansowych, technicznych, dotychczasowych doświadczeń i preferencji. Inna możliwość to regionalny podział zadań, w ramach którego państwa z danego regionu (Skandynawia, Europa Środkowa, basen Morza Śródziemnego) tworzyłyby wspólnie kontyngent sił zbrojnych, dostosowany do działań na własnym obszarze i terytoriach przyległych, decydując o podziale zadań i kompetencji wewnątrz rzezonego regionu. Można też wyobrazić sobie i taki podział ról, w ramach którego niektóre państwa mogłyby proporcjonalnie zwiększyć swój finansowy wkład we wspólną obronę w zamian za zmniejszenie wkładu materialnego („pieniądze zamiast żołnierzy”). Ta ostatnia możliwość jest najmniej interesująca, gdyż podważa zasadę solidarności. Podstawą dla akceptowanego przez wszystkich członków UE podziału ról powinna być zasada proporcjonalnego zaangażowania. Wkład poszczególnych państw do wspólnego systemu obronnego powinien w przybliżeniu odpowiadać ich potencjałowi ekonomicznemu, mierzonemu wskaźnikiem PKB. Nie należy oczekiwać od państw słabszych gospodarczo, aby finansowały wspólny wysiłek obronny ponad miarę przekraczającą ich możliwości. Takie podejście wymaga, co zrozumiałe, ogólnoeuropejskiej debaty na temat harmonizacji wydatków obronnych.

## **Pierwsze kroki**

Stworzenie jednolitych europejskich sił zbrojnych w przewidywalnej przyszłości jest, jak już wspomniałem, iluzją. Coraz silniej zaznacza się zarazem konieczność przedsięwzięcia kroków, które – przy niewielkim realnym wzroście wydatków na obronę – umożliwią jakościową poprawę zdolności obronnej Unii. Wobec „twardych” ograniczeń natury polityczno-społecznej, możliwości

praktycznego zrealizowania przedstawionych postulatów tkwią w lepszym zarządzaniu zasobami finansowymi. Dotyczy to przede wszystkim: 1) planowania i zarządzania wydatkami obronnymi; 2) planowania struktury sił zbrojnych; 3) planowania i realizacji prac badawczo-rozwojowych oraz zakupów wojskowych. Zasadniczymi makronarzędziami służącymi realizacji tychże celów będą natomiast podział ról i zadań oraz integracja zarządzania.

Strategicznym celem działań na rzecz harmonizacji wysiłku obronnego Europy winno być doprowadzenie do stworzenia oddzielnego europejskiego budżetu obronnego, przeznaczonego do finansowania wybranych elementów, a w perspektywie kilkudziesięciu lat – być może całości europejskiego potencjału obronnego. Idea ta wpisuje się w generalny kierunek integracji europejskiej, nie oznacza też wyzbycia się przez członków Unii wpływu na wydawane środki. Proponowane podejście opiera się na zasadzie: „Unia planuje i zarządza środkami – państwa zatwierdzają wydatki i utrzymują kontrolę administracyjną nad narodowymi siłami zbrojnymi”. W takim systemie państwa członkowskie przekazałyby odpowiednim instytucjom (sztabom) unijnym kilka niezwykle ważnych prerogatyw, w tym: planowanie wielkości, składu, struktury i możliwości sił zbrojnych (w ten sposób liczba dywizji, eskadr taktycznych czy okrętów byłaby planowana z punktu widzenia potrzeb całej Unii); planowanie prac badawczo-rozwojowych i zakupów wojskowych (skutkiem byłoby szybkie ujednoczenie uzbrojenia i wyposażenia wojsk Unii); prowadzenie przetargów (czego wynikiem byłyby niższe ceny).

Państwo pozostałoby odpowiedzialne m.in. za zatwierdzanie wielkości kwot przekazywanych do wspólnego budżetu oraz podstawowych parametrów wydatków (wewnętrzny podział budżetu, udział w nim poszczególnych państw), za szkolenie i utrzymywanie uzgodnionego stanu gotowości operacyjnej, rekrutację, politykę kadrową i bieżące administrowanie siłami zbrojnymi.

Korzyścią z takiego przearanżowania zarządzania sektorem obronnym w Europie byłyby niewątpliwie oszczędności, płynące z redukcji kosztów związanych z funkcjonowaniem kilkunastu niezależnych systemów planowania sił zbrojnych i zakupów wojskowych państw członkowskich (koszty administracyjne i personalne). Jednolity system przetargów na uzbrojenie stwarzałby także ogromne możliwości wpływu na producentów i stanowiłby ogromny impuls w kierunku dalszej integracji przemysłu obronnego Europy. Wymagałoby to utworzenia przynajmniej dwóch nowych instytucji: Europejskiego Sztabu Planowania Wojskowego oraz Europejskiej Agencji Zakupów Wojskowych, obsadzonych przez specjalistów z państw członkowskich np. na zasadzie pro-

porcjonalności do wkładu finansowego lub innej, uzgodnionej przez państwa Unii. Oczywiście, omawiana tu koncepcja, jak każda inna, niesie pewne ryzyko. Bardzo ważne byłoby więc zaprojektowanie mechanizmów kontrolnych, które umożliwiałyby państwom członkowskim nadzór i weryfikację tych procedur. Szczególnie istotne byłoby zabezpieczenie się przed ewentualnymi próbami przejścia nieformalnej kontroli nad instytucjami i procesami przez najsilniejszych członków Unii.

Zaletą omawianego tu podejścia jest możliwość jego stopniowej implementacji, połączonej z równoczesnym testowaniem struktur i procedur. Ze względu na obecny stopień zaawansowania procesu europejskiej integracji obronnej, nowy model można początkowo zastosować wyłącznie do wybranych elementów potencjału obronnego, które z samej istoty (koszty, skomplikowanie technologiczne) wykraczają poza możliwości pojedynczego państwa, stanowiąc jednocześnie czynnik konstytuujący przyszłe zdolności strategiczne zjednoczonej Europy: system zarządzania polem walki szczebla strategicznego, rozpoznanie strategiczne, systemy wczesnego ostrzegania, ciężkie samoloty transportowe i tankowce powietrzne, duże okręty-doki desantowe, być może nawet lotniskowce)<sup>15</sup>. Z biegiem czasu, w miarę akceptowania modelu przez obywateli Unii i decydentów politycznych, można by stopniowo go rozszerzać i pogłębiać. Bez wątpienia będzie to jednak proces długotrwały i delikatny, ponieważ - co trzeba podkreślić jeszcze raz - przywiązanie do narodowej suwerenności obronnej jest w Europie nadal bardzo silne, a może nawet silniejsze niż gdzie indziej.

Oddzielnym problemem jest definiowanie ról i zdolności, które zostałyby poddane przyszłemu podziałowi zadań obronnych pomiędzy poszczególnych członków Unii. Wydaje się, że najlepszymi kryteriami są w tym przypadku doświadczenia poszczególnych państw oraz ich preferencje. Wielka Brytania i Francja mają długą tradycję działań ekspedycyjnych, Niemcy uchodzą za ekspertów od wojny pancernej, Skandynawowie od wielu lat specjalizują się w operacjach pokojowych, zaś np. Grecy - w wojnie morskiej na akwenach przybrzeżnych. Wspomniana tradycja, obecność profesjonalnej kadry oraz doświadczenie w projektowaniu specjalistycznego sprzętu predestynują dany kraj bardziej niż inne do zajęcia proporcjonalnie większego miejsca w tworzeniu i utrzymywaniu potencjału każdego rodzaju.

## **Miejsce dla Polski**

Wiele wskazuje, że w 2004 r. Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej. Wszystkie problemy związane z kształtowaniem europejskiej tożsamości

obronnej staną się naszymi problemami. Nie jest więc wcale za wcześnie na refleksję na temat potencjalnego udziału naszego kraju w przyszłym systemie.

Zacznijmy od określenia warunków wyjściowych. Polska zajmuje ósme miejsce w NATO pod względem liczebności sił zbrojnych (178 tys. żołnierzy), jednak w przeliczeniu na 1 mieszkańca wydaje na obronę najmniej w Sojuszu<sup>16</sup>. Ponieważ sytuacja ta nie ulegnie zmianie w najbliższych latach (obok przyrostu PKB, jedynym w praktyce źródłem wzrostu wydatków inwestycyjnych mogłaby być tylko znaczna redukcja liczebności SZ RP, a i to dopiero po kilku latach od jej przeprowadzenia, bowiem zwalnianym żołnierzom zawodowym trzeba wypłacić odprawy), musimy założyć, że polskiej specjalności należy szukać w obszarach mniej kapitałochłonnych. Drugim ograniczeniem jest kompleks czynników polityczno-wojskowych, związanych z geostrategicznym położeniem Polski na obrzeżu rozszerzonej Unii Europejskiej. Już choćby ze względu na fakt, że ponad 1000 km granicy RP będzie jednocześnie granicą Unii, wśród zadań stojących przed Wojskiem Polskim zadanie obrony terytorium państwowego będzie nadal relatywnie ważniejsze niż w przypadku armii państw zlokalizowanych wewnątrz terytorium UE. W praktyce oznacza to, że Polska nie będzie mogła przeznaczyć na potrzeby wspólnego wysiłku obronnego znacznych kontyngentów dobrze wyposażonych wojsk lądowych czy lotnictwa. Jednocześnie, ze względu na duże doświadczenie i tradycje w niektórych specjalnościach wojskowych, nasz udział w systemie obronnym zjednoczonej Europy można sobie wyobrazić jako złożony z dwóch zasadniczych komponentów: 1) element głównych sił obronnych wraz z przyszłym systemem obrony terytorialnej (zdecydowana większość sił zbrojnych); 2) element sił reagowania (przeznaczony do udziału w tzw. misjach ekspedycyjnych).

Z punktu widzenia niniejszego artykułu istotny jest ten drugi. Biorąc pod uwagę wspomniane wcześniej doświadczenia i tradycje, a jednocześnie dążąc do zajęcia znaczącego miejsca w zintegrowanych wysiłku obronnym UE, Polska powinna skoncentrować się na tych dziedzinach, w których jakość personelu ma większe znaczenie niż dostęp do najnowszych technologii. W konsekwencji, naszymi specjalnościami w ramach Unii Europejskiej powinny stać się np. działania specjalne (siły specjalne)<sup>17</sup>, działania poszukiwawczo-ratownicze (SAR i CSAR) czy wojska inżynierijno-saperskie.

Wymienione komponenty sił zbrojnych winny stać się przedmiotem dodatkowych inwestycji. Siły te, obejmujące jednostkę GROM, jednostkę specjalną Marynarki Wojennej, 1. Pułk Specjalny Komandosów, 1-2 wydzielone bataliony inżynierijno-saperskie oraz specjalistyczne pododdziały ratownicze,

ograniczone liczebnie do kilku tysięcy żołnierzy, powinny być utrzymywane na stałym wysokim poziomie ukompletowania i gotowości operacyjnej. W przyszłości mogłyby zostać włączone do europejskich sił natychmiastowego reagowania lub ściśle z nimi współpracować<sup>18</sup>. Wszystkie powyższe obszary wymagają znakomicie przygotowanych specjalistów, zaś stosunkowo niskie nakłady mogą zaowocować efektem o dużym znaczeniu dla przebiegu każdej operacji wojskowej. Warunkiem utrzymania odpowiedniej jakości potencjału w tych dziedzinach jest jednakże jednoznaczne uznanie powyższych dziedzin za priorytetowe.

Zjednoczona Europa stoi przed wielkim wyzwaniem. W najbliższych latach musi stworzyć system obronny, który będzie stanowił nową jakość w stosunku do obecnych możliwości obronnych Unii tak pod względem strukturalnym, jak i jakościowym. Zasadniczym zadaniem będzie zaopatrzenie Unii w sprawne narzędzie reagowania strategicznego umożliwiające partnerskie - wspólnie z USA i w oparciu o zreformowane NATO - przeciwstawianie się nowym zagrożeniom w skali globalnej. Polska może wnieść konstruktywny wkład w tworzenie nowej europejskiej konstrukcji obronnej, jeśli odpowiednio szybko zareaguje na nadchodzące zmiany i będzie współuczestniczyć w procesie ich wprowadzania. Obyśmy nie przegapili tej szansy.

#### PRZYPISY

- 1 Wyjątkiem są dwie kategorie państw: państwa bardzo małe, gdzie utrzymywanie lotnictwa wojskowego lub marynarki wojennej miałyby jedynie znaczenie symboliczne (brak sił powietrznych w Luksemburgu czy państwach bałtyckich), oraz - oczywiście - państwa bez dostępu do morza, które nie posiadają marynarek wojennych (Czechy, Węgry, Austria, Luksemburg).
- 2 Por. Ch. N. Donnelly: *Reshaping European Armed Forces for the 21st Century*. „NATO Review”, 3/2001.
- 3 Za: „NATO Review”, 2/2002, ceny bieżące. Dane za rok 2001 obejmują także Polskę, Czechy i Węgry, co pogłębia jeszcze różnicę.
- 4 Przykładem może być przemówienie na forum New Atlantic Initiative, American Enterprise Institute w Waszyngtonie, 20.06.2002: *NATO Integrated Data Service*; natodoc@nato.hq.int.
- 5 Wyliczenia obejmują państwa członkowskie NATO i UE, z wyjątkiem Kanady i Turcji. Wszystkie dane odnoszą się do roku budżetowego 2001. Dane dla USA i europejskich członków NATO za: „NATO Review”, 2/2002; dane dla członków UE niebędących członkami NATO za: „The Military Balance 2001/02”, IISS, London 2001.
- 6 F. Heisbourg: *Europe's Strategic Ambitions. The Limits of Ambiguity*. „Survival”, 2/2000, IISS, London, s. 11.
- 7 Wydaje się, że jedyną możliwością radykalnej zmiany podejścia państw UE do kwestii wydatków na obronę może być radykalny wzrost zagrożenia w postaci na przykład serii skoordynowanych ataków terrorystycznych lub wciągnięcie kilku państw Unii w konflikt zbrojny na obszarach Wspólnoty, głównie w basenie Morza Śródziemnego.

- 8 Wwww.weu.int. Podstawą strukturalną do stworzenia tych sił ma być Eurokorpus.
- 9 Obszerną listę tych zagrożeń przedstawia Ch. Donnelly, *op. cit.*
- 10 W tym wypadku przez pojęcie „substrategiczny” należy rozumieć potencjał militarny, umożliwiający rozwinięcie wojsk oraz prowadzenie działań przynajmniej przez okres kilku miesięcy na szczeblu operacyjnym przez komponenty trzech rodzajów sił zbrojnych na przyległym do Europy obszarze innych kontynentów (Afryka Północna, Bliski Wschód, Kaukaz).
- 11 Niektóre mniejsze państwa europejskie (Belgia, Holandia) już obecnie rezygnują z samodzielnej obrony, dzieląc się z sąsiadami poszczególnymi zdolnościami obronnymi.
- 12 K. Schake, A. Bloch-Laine, Ch. Grant: *Building a European Defence Capability*. „Survival”, 1/1999, IISS, London, s. 26.
- 13 *Vide casus* armii brytyjskiej i amerykańskiej podczas obu wojen światowych - np. USA wypowiedziały wojnę Niemcom w kwietniu 1917 r., zaś wojska amerykańskie pojawiły się w większej liczbie na kontynencie europejskim dopiero rok później.
- 14 Na temat czterech modeli potencjalnego europejskiego komponentu odstraszania jądrowego zob. B. Tertrais: *Nuclear Policies in Europe*. „Adelphi Paper”, 327, IISS, London 1999, s. 66-69.
- 15 Patrz F. Heisbourg, *op. cit.*, s. 8.
- 16 „NATO Review”, 2/2002.
- 17 Więcej o możliwościach związanych z rozwojem sił specjalnych w Polsce zob. K. Piątkowski: *Polish Special Forces: In Search of a New Posture*. „The Journal of Slavic Military Studies”, 3/1998, s. 105-127.
- 18 Koncepcję europejskich Spearhead Response Force, jako elementu sił reagowania NATO, złożonego wyłącznie z jednostek europejskich, a więc potencjalnie do wykorzystania w operacjach pod szyldem EU przedstawili H. Binnedujk i R. Kugler: *Transforming European Forces*. „Survival”, 3/2002, IISS, London, s. 117-132.