



Да съживим европейската политика за сигурност и отбрана НИК УИТНИ

Резюме

Десет години след френско-британската среща на високо равнище в Сен Мало, където бе поставено началото на общата отбрана на ЕС, европейската политика за сигурност и отбрана отчаяно се нуждае от прилив на нови сили. Протакането, слабата координация и хроничните отсъствия на някои страни-членки възпрепятстват способността на съюза да неутрализира действителните заплахи за сигурността на своите граждани и да дава сериозен принос в поддържането на международния мир.

Европейските държавни глави са договорили необходимостите в „Европейската стратегия за сигурност” от 2003 г. С този документ те признават, че сигурността на европейците в днешно време не зависи от поставянето на стражи на крепостните стени и в подготовката за отблъскване на евентуално нашествие, а в справянето с международните кризи, преди те да се превърнат в почва за тероризъм, международен трафик на хора и неуправляеми потоци от емигранти.

Въпреки това обаче страните-членки на съюза са направили твърде малко досега за модернизирването на своите въоръжени сили с оглед на отредената им нова роля. Почти две десетилетия след края на Студената война повечето европейски армии са все още настроени за тотална война по вътрешногерманската граница, вместо за

поддържането на мира в Чад или за подпомагане сигурността и развитието в Афганистан. Европейският отбранителен бюджет все още плаща поддържането на обща бройка от 10 хил. танка, 2 500 бойни самолета и почти два милиона мъже и жени в униформи, надхвърлящи с повече от половин милион армията на свръхсилата САЩ. Но въпреки това 70% от европейските сухопътни сили са просто неспособни да действат извън националната си територия, а транспортните самолети, комуникациите, разузнавателните безпилотни самолети и хеликоптерите (да не споменаваме полицаите и експертите в гражданската администрация) си остават в състояние на хроничен недостиг. Тази неспособност за модернизация означава, че голяма част от сумата 200 млрд. евро, която Европа изразходва за своята отбрана годишно, просто се разхищава.

Тезата на този доклад е, че ситуацията изисква обединени усилия за съживяването на Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО). Отделните страни-членки на ЕС, дори Франция и Великобритания, са загубили и никога няма да възстановят способността си да финансират сами необходимия нов военен капацитет. Днес само сътрудничеството между европейците може да преодолее огромните разхищения, произтичащи от дублирането на ресурсите от страните-членки и да трансформира европейските въоръжени сили в модерни армии, способни да дават своя принос за глобалната сигурност.

Ирландският отрицателен вот по Лисабонския договор постави началото на нов период на несигурност относно перспективите за институционална реформа на ЕС. Но по същество европейската отбрана е въпрос на доброволно сътрудничество между страните-членки. Днешният политически контекст съдържа някои съществени обнадеждаващи характеристики:

- Франция, една от двете най-големи военни сили на съюза, е посочила "l'Europe de la Défense" като основен приоритет в своето президентство на ЕС през втората половина на 2008 г.
- САЩ сега призовават за действена ЕПСО, противопоставяйки се на тезата, че европейската отбрана означава омаломощаване на атлантическия съюз. "Европа се нуждае, Съединените щати се нуждаят, НАТО се нуждае, демократичният свят се нуждае от по-здрава и функционална европейска отбранителна способност. Една разполагаща само с "мека сила" ЕПСО е недостатъчна", заяви американският посланик

в НАТО Виктория Нюлънд по-рано тази година.¹ Отразявайки този принципен обрат, срещата на НАТО на високо равнище в Букурещ през месец април излезе с първото открито становище, изразяващо подкрепа за общата европейска отбрана.

- И накрая, все повече близки съюзници на САЩ в Европа вече признават, че военният съюз с Вашингтон не може повече да бъде единственият сериозен стълб на европейската сигурност.

Следователно са налице по-добри предпоставки за едно голямо ново начинание в областта на общоевропейската отбрана. Особено полезен в това отношение е един конкретен елемент на Лисабонския договор - клаузата за “постоянно структурирано сътрудничество” в отбраната. По същество в тази клауза става въпрос за прилагане метода на “групите от пионери”, базиран на философията, че тъй както никоя страна-членка не трябва да бъде принуждавана да извършва в отбранителната област нежелани от нея неща, така и никой не трябва да пречи на други, които искат да развият своето сътрудничество. Настоящият доклад се опитва да докаже, че дори ако новият Договор се провали, някои от елементите на този подход могат и трябва да бъдат вплетени в съществуващите структури и методи на ЕПСО.

Всяко повторно стартиране на ЕПСО трябва да се основава на една искрена оценка на политическите грешки, извършени в десетилетието след Сен Мало. Материалът анализира как страните-членки и брюкселските институции пренебрегват необходимостта от съгласувани стратегии, импровизират важни действия и търсят убежище в процедурите като по-лесна възможност в сравнение с осъществяването на действителна промяна. Осветляват се стратегическите слабости, възникнали вследствие липсата на решимост за обединяване на ресурсите, модернизирани на въоръжените сили и тяхното използване. Предложени са и практически и политически осъществими стъпки, които може и трябва да бъдат предприети, за да се вкара ЕПСО обратно в правилния коловоз.

Търсят се пионери

Всеки опит за преосмисляне на ЕПСО трябва да започне с признаването на два основни факта. Първият е, че никоя страна-членка няма да позволи принудително да

¹ В своя реч пред Парижкия пресклуб на 22 февруари 2008 г.

влезе в конфликт или да промени начина, по който изразходва своя отбранителен бюджет, заради “Брюксел”, независимо дали това е институция на ЕС или мнозинство, състоящо се от негови партньори. И второ, посредством своето нежелание да извършват каквито и да било сериозни инвестиции в отбраната или посредством склонността си да бездействат при всяко отправяне на призив за подпомагане на операциите по овладяване на кризите, значително малцинство от страни-членки демонстрират, че действително не желаят да участват в играта.

Подобни суверенни решения трябва да бъдат зачитани. Но те имат своето последствие: нежелаещите да участват в играта не трябва да настояват за място на масата и не могат да налагат скоростта на най-бавните върху общото начинание. В този смисъл в областта на отбраната е време да се извърши преход от традиционния “конвоен” подход и да се приеме реалността, наречена “Европа на различни скорости”, като съответно се позволи на “групите на пионерите” по своя воля да придвижват нещата напред в случаите, когато не всички са готови да се присъединят.

Дебатите, проведени след пораждането на концепцията за “групите на пионерите” в “Конституцията”, помогнаха да се изяснят четири основни принципа на този подход. Първо, тъй както в областта на отбраната никой не бива да бъде принуждаван да прави това, което не желае, така и на никого не може да се позволява да възпира останалите. Второ, при формирането на групите трябва да се вземе под внимание политическата готовност на различните страни-членки; но то трябва да се основава на прозрачни и обективни критерии, както и на конкретни ангажменти. Трето, образуването на групите и съответното разпределение на влиянието трябва да отразяват многостранния характер на действията, свързани с европейската отбрана и сигурност, както и разнообразието на страните-членки; целта трябва да бъде включването на максимален брой страни във всяка една област, където те могат да предложат нещо ценно. Четвърто, стремежът да се включват максимален брой участници трябва да има своите граници: не трябва да се позволява на нежелаещите да допринасят да забавят процеса, като влиянието на съответната страна-членка трябва да бъде пропорционално на участието ѝ в общото начинание.

Три са фундаменталните критерии: да се изразходва достатъчно за отбрана (измервано като процент от БВП); да се проявява сериозно отношение към нейната модернизация с оглед създаването на използвани въоръжени сили (измерва се чрез

инвестираните средства на военнослужещ); да е налице готовност за използването на тези въоръжени сили (процент дислоцирани военнослужещи по време на операция). Изграждането на ЕПСО на много скорости трябва да се основава не толкова на постиженията в миналото, отколкото на новите ангажименти, които страните-членки са готови да поемат в хода на създаването на консенсус относно критериите и целите, които трябва да се приемат за желаещите да участват в групите на пионерите. Важно е този дебат да се води без прекъсване – дори ако Лисабонският договор не успее, елементите на подхода трябва да се вплетат в съществуващите методи на работа.

Необходими са три основни стъпки. Първо, трябва да се разработят основни критерии за придобиването на място на масата. Едно разумно минимално изискване за изразходване на поне 1% от БВП за отбрана означава, че към настоящия момент Австрия, Ирландия, Люксембург и Малта няма да получат такова място. Друго основно изискване може да бъде минималното равнище на дислоциране на военен персонал по операции; ако това равнище се заложи на 1% от броя на военнослужещите на съответната страна, тогава България, Кипър, Гърция и Малта няма да издържат изпита.

Второ, необходимо е да се образуват специализирани „групи на пионерите“ за всяка от основните области в укрепването на европейската отбранителна мощ – развиване на военния капацитет, изследвания и технологии, въоръжаване и т.н. Всяка подобна група ще има собствени критерии за прием, като например изразходване на минимален процент от националния отбранителен бюджет за изследвания и технологии, както и свързани с членството ангажименти (за по-тясно сътрудничество, за обединяване на усилията и ресурсите).

Трето, от тези специализирани групи може да се създаде едно основно ядро, включващо страните-членки с най-значителен принос в различните области на дейност.

Това по същество представлява модел за лисабонското “постоянно структурирано сътрудничество”. Но дори и без Договора, моделът може да се включи във функциите и методите на Европейската агенция за отбрана (ЕАО)² в нейния настоящ вид. Наистина агенцията вече представлява отражение на концепцията. Членството в нея е въпрос на избор за всяка страна-членка на ЕС (макар че всички, с изключение на Дания, са решили да членуват). Страните-членки, които не спазват

² Организацията е основана през 2004 г., за да съдейства на страните-членки при повишаването на техния отбранителен капацитет.

уговорените основни критерии, ще бъдат поканени да се оттеглят, докато в крайна сметка не го направят.

Под голямата “шатра” на ЕАО различни групи от страни-членки ще могат да формират каквито искат сътрудничества в условията на прозрачност за всички, но без задължението инициаторите на конкретни проекти да приемат допълнителни членове противно на своето желание. Трябва да е налице възможността тази практика да се разшири с цел създаването на предложените по-горе специализирани групи и ядра. В съответствие с основните области на дейност на агенцията, те ще действат като консултативни съвети, възприемайки привилегирована роля при определянето на нейните програми и подготвяйки темите за управителния ѝ съвет³.

Предприемането на тези стъпки ще изисква подкрепата или съгласието на всички страни-членки, включително и на не така добре представящите се, но при сегашните обстоятелства налагането на вето върху тези тенденции би било прекалено рязък жест. Много малко напредък може да се постигне в една Европа с 27 страни-членки, ако всяка една от тях се чувства в правото си да блокира по-близкото сътрудничество на останалите.

Капацитетът – големият сън

Необходимостта от нов подход се обуславя от това, че ЕС не може да изпълни своите отбранителни амбиции и поетите ангажименти за нарастване на военния капацитет. Засрамени от своята колективна неспособност да предотвратят сръбското етническо прочистване в Косово без американска помощ, през 1999 г. на срещата на Европейския съвет в Хелзинки европейските лидери си поставят за цел до 2003 г. да изградят напълно боеспособна армия от 60 хил. души. Девет години по-късно тази “сила за бързо реагиране” си остава все така хипотетична, като през последните години европейските държави се фокусират върху по-скромната инициатива за създаването на „бойни групи”⁴ като нещо по-достижимо в близко бъдеще. Но с изключение на някои подобрения в далечното транспортиране на войници и оборудване, повечето от

³ Ръководният орган на ЕАО, който обединява националните министри на отбраната под председателството на Хавиер Солана два или три пъти годишно, като междуременно се събира и в по-специализиран състав, например за среща на националните “шефове по въоръжението”.

⁴ Бойните групи са формирания със състав от около 1 500 души. Някои от тях се комплектоват от отделни страни-членки, други са многонационални. Във всеки един момент две такива групи трябва да могат да се дислоцират в срок от десет дни. Те са приведени в пълен оперативен порядък от м. януари 2007 г.

очертаните след Хелзинки дефицити си остават. Продължават например да се наблюдават сериозни проблеми по отношение на оборудването с хеликоптери, защитата срещу ядрени, биологични и химични заплахи, разузнаването и рекогносцировката, оборудването за зареждане на самолети във въздуха, прецизно насочваните оръжия и системите за командване и контрол.

В дълбочината си проблемите не се дължат на липсата на пари. През 2006 г. общите разходи за отбрана на ЕС се равняват на почти една четвърт от общите отбранителни разходи в света. Средствата обаче се изразходват за въоръжени сили в стил Студената война, а не за модерните експедиционни корпуси, от които сега се нуждаят както ЕПСО, така и НАТО. А поради упорстването на страните-членки да продължават с индивидуалните действия дублирането още повече намалява възвръщаемостта на инвестициите.

Обедняването на усилията и ресурсите е обект както на решителна подкрепа, така и на решително недоглеждане. То трябва да обхваща съвместното финансиране на отбранителните изследвания, сътрудничеството в областта на въоръжаването, координираната поддръжка на общото военно оборудване, създаването на допълнителни многонационални сили и дори съвместяването на отбранителните функции. Не е необходимо всички страни да поддържат национални ВВС; разчитащите на въздушна охрана, предоставена от други, могат да предложат капацитет за миниране в замяна. Що се отнася до производството, десетилетията протекционизъм, а в по-ново време и недостатъчните инвестиции, водят до една в голямата си част омаломощена и разпокъсана европейска отбранителна индустрия. Отбелязан е известен напредък в създаването на зачатъчен вътрешен пазар за военни стоки и услуги, но военно-промишлената консолидация, която се извършва успешно в секторите на космонавтиката и електрониката, буксува.

Всичко това трябва да се промени, за да може ЕС да се превърне в ефективен отбранителен субект през XXI век. Министрите на отбраната на страните-членки трябва:

- да изискат незабавни действия по основните дефицити в боеспособността. От 1999 г. стотици служители в областта на отбраната по цяла Европа се занимават с констатирането на несъответствията между онова, което могат да предложат страните-членки, и потребностите на операциите в контекста

на ЕПСО. Но многократните доклади до генералните щабове и министрите на отбраната досега са довели само до призови за по-нататъшни анализи, а не до промени. Време е да се спре с анализирането и да се съгласуват конкретни планове за неутрализирането на най-острите дефицити.

- Да настояват техният персонал да даде реален приоритет на обединяването на ресурсите и съвместяването на боеготовността. Като институции министерствата на отбраната предпочитат да правят всичко в национален план. Съвместната работа или специализирането и координацията са в противоречие с административната култура в областта на отбраната. Необходимо е министрите да гарантират, че възможността за съвместни действия винаги се отчита преди вземането на основните решения за одобряване на военни разходи.
- Да използват Европейската агенция за отбрана (ЕАО). Агенцията е създадена за съвместна работа със страните-членки с цел адекватно изразходване на военните бюджети и насърчаване на сътрудничеството от изследователската лаборатория до фронтовата линия. За да може да изпълни своята мисия, ЕАО се нуждае от повече средства за наемането на допълнителен висококвалифициран персонал. Началниците на генералните щабове трябва да получат разпореждане да подкрепят безрезервно агенцията вместо да се тревожат за ерозирането на собствения си авторитет. А министрите на отбраната трябва да наложат систематичен диалог между агенцията и националните планировчици на отбраната, което да даде възможност на агенцията да оспорва приоритетите във военните разходи и да действа като посредник в съвместните усилия на страните-членки. Самото провеждане на отбранителната консолидация се нуждае от консолидиране; други вече морално остарели форуми трябва да бъдат закрити⁵.
- Да провеждат срещи на високо ниво с лидери в промишлеността с цел разработването на план за консолидация в отбраната, като за пример може да служи успешната консолидация в американската военна промишленост след един правителствен ултиматум в началото на 90-те години.

⁵ Необходимо уточнение – авторът на настоящия доклад беше директор на ЕАО до 2007 г.

Разбирайки колко трудно е провеждането на подобни промени отвътре в системата, държавните и правителствени глави трябва да окажат помощ на своите министри на отбраната. Те трябва също така да разпоредят провеждането на фундаментални анализи на отбраната, като е задължително:

- да се определи процент от националния отбранителен бюджет, който трябва да се изразходи съвместно с европейските партньори или да се върне на министерството на финансите.

Операции: триумф на импровизацията

Досега ЕС е провел двадесет операции по управление на кризите. Повечето от тях са успешни, но заедно с това те са в малък мащаб, импровизирани по изпълнение и ограничени по своите цели. Само в пет от двадесетте проведени операции са участвали повече от хиляда военнослужещи, а девет операции са проведени с участието на по-малко от сто души. Общият брой на дислоцираните досега военнослужещи – около 6 000, съставлява по-малко от 0,33% от общия европейски военен персонал. Ангажираността и боеспособността на страните-членки са неадекватни, а към трудностите се добавят системни проблеми. Пет структурни дефицита играят особено отрицателна роля.

Най-напред страните-членки на ЕС действат в стратегически вакуум; налице са малко доказателства за някакъв систематичен план при военните интервенции на съюза. Макар че „Европейската стратегия за сигурност” предоставя добър набор от общи принципи, това не обяснява защо например пет от 20-те военни операции досега са били проведени в Конго.

Второ, операциите се оказват необичайно трудни за организиране поради липсата на доброволци. Върховният представител на ЕС Хавиер Солана често се принуждава да звъни лично на министрите на отбраната, за да осигури един-единствен транспортен самолет или полеви хирург. Проблемите по набирането на достатъчно войници за мисията в Конго през 2006 г. или на достатъчно хеликоптери за Чад се превърнаха в публичен позор.

На трето място, нежеланието да се постигне съответствие между думи и дела се усложнява от една перверзна финансова мотивация. Именно правителствата, които

поемат рисковете по предоставянето на войници или оборудване, са принудени да плащат и сметката. Сегашният принцип “разходите се поемат там, където се правят”, е несправедлив и допълнително демотивира отделните страни-членки при участието им в операции. През 2004 г. беше договорен механизъм за съвместно финансиране („Атена”), но до днес той е бил прилаган само за по-малко от 10% от допълнителните разходи по операциите.

Четвърто, планирането и организирането на европейските операции също така се спъва от разпокъсаното командване и контрол. Военното командване може да бъде изнесено във всеки от седемте различни военни щабове в Европа, което означава разминавания и забавяния от самото начало. Нещо още по-лошо, гражданските операции (включващи участието на полицейски или правни специалисти) се организират напълно независимо. ЕС се гордее със специалната си способност да комбинира гражданските умения и ресурси за възстановяване и развитие с военната сила за гарантиране на сигурността. Няма смисъл при планирането и управлението на операциите двата сектора да се отделят.

И най-накрая, операциите по линия на ЕПСО страдат от “корпоративна амнезия” – колективното нежелание да се вадят поуки от слабостите на една операция и тези поуки да се прилагат в следващите операции. Някои от най-скандално-аматьорските импровизации в първите дни, като например финансирането на операцията в Аче от личните кредитни карти на челния отряд, вече са минало. Но колективната склонност да се обявява всяка операция за безусловен успех означава, че много от упоритите грешки, като например недостига на транспорт и обърканите комуникации, систематично се пренебрегват.

След десетилетия стартиране и ръководене на европейските операции импровизирано и на късмет е време да се направи преход към един по-систематичен и професионален начин на работа. Това ще изисква:

- разработването на ясно формулирани стратегии за европейските интервенции. Операциите трябва да се инициират на базата на логичен и йерархизиран регионален подход, балансиращ превенцията с интервенцията и съчетаващ помощите и търговията с дипломацията и управлението на кризите;

- увеличаване броя на готовите за дислоциране единици, особено на тези които са в хроничен недостиг, като хеликоптери, медицински и логистичен персонал;
- създаване на европейски корпус от цивилни запасници (“Европомощ”), с което да се гарантира наличието на особено важен персонал, като полицейски и административни експерти;
- обезщетяване на отбранителния бюджет на участващите в операции страни-членки посредством по-силно застъпено общо финансиране и по-справедлива национална уредба за поемане на непредвидените разходи;
- учредяване в Брюксел на интегриран гражданско-военен оперативен щаб за командване на всички операции по ЕПСО (освен най-големите, които се ръководят с помощта на НАТО);
- създаване на специално подбрана “група за научаване на уроците”, която разполага с директен достъп до министрите, за да им каже истината относно протичането на операциите и какво трябва да се оправи за в бъдеще.

Политическа воля

Интеграцията на действията по сигурността и отбраната на ЕС е първостепенен фактор, ако страните-членки действително желаят да гарантират сигурността на своите граждани, да защитят техните хуманитарни ценности в световен контекст и да поддържат Атлантическия съюз в добро състояние. В продължение на почти едно десетилетие европейската отбрана скрибуца по пистата без да успее да достигне необходимата за излитане скорост. Започвайки с неспособността да се комплектова договорената в Хелзинки през 1999 г. армия от 60 хил. души, сега моделът на слабата успеваемост е вече познат – европейските лидери изразяват ангажимент към амбициозни отбранителни цели и срокове, честват неадекватните резултати, преместват гредите на вратата и разпореждат поредния рунд “анализи” и “пътни карти”.

Отбранителната политика е особено трудна за промяна – политическата воля систематично се пречупва в камъните на финансовите, управленски и оперативни усложнения, циментирани от заложените интереси. Малко са депутатите, които имат желание да се аргументират пред своите избиратели защо плащаните от тях данъци

трябва да се изразходват за хеликоптери, а не за местната болница. Изграждането на европейската отбрана ще изисква силно лидерство от страните-членки, идващо отгоре. Европейските президенти и министър-председатели трябва лично да се ангажират както в контекста на своите национални администрации, така и в Европейския съвет.

Съгласуването на нещата в Брюксел рядко е достатъчно, още по-малко пък в отбраната – от решаващо значение е да се убедят националните парламенти, водачите на общественото мнение и електоратите. Европейските лидери ще съгласуват актуализирането на „Европейската стратегия на сигурността” на европейската среща на високо равнище през декември. Тя трябва да се използва рационално – 2009-та трябва да бъде годината, в която европейските лидери ще успеят да обосноват един по-активен, резултатен и кохерентен европейски принос към световната сигурност.

За автора

Ник Уитни е старши сътрудник в Европейският съвет за международни отношения. Преди това работи в Европейската агенция по отбраната, за чието създаване през 2004 г. отговаря, като впоследствие става първият ѝ изпълнителен директор. Дотогава кариерата му е разделена между британската дипломация (в Близкия изток и Вашингтон) и британското министерство на отбраната. Последният му пост преди да се премести в Брюксел е генерален директор по международната политика в отбраната.