Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 25.03.2015 www.osw.waw.pl

Armia europejska w wydaniu niemieckim

Justyna Gotkowska

Wypowiedzi Jean-Claude'a Junckera na temat stworzenia „armii europejskiej" z 8 marca br. zostały w zeszłym tygodniu podchwycone przez niemiecką minister obrony, Ursulę von der Leyen. Niemcy zamierzają wykorzystać postulaty Junckera do rozpoczęcia debaty na temat zacieśnienia współpracy wojskowej w UE. Posługując się retoryką o „armii europejskiej", RFN będzie chciała wspierać własne pomysły rozwoju współpracy politycznej, wojskowej i przemysłowej w Europie. Niemieckie koncepcje mają niewiele wspólnego z armią europejską rozumianą jako ponadnarodowa struktura stworzona na wzór armii narodowych. Niemcy będą dążyć w UE do wdrożenia koncepcji państw ramowych przedstawionej już przez nich w NATO. W tej koncepcji chcą być państwem integrującym siły zbrojne mniejszych partnerów z Beneluksu, regionu nordycko-bałtyckiego czy Grupy Wyszehradzkiej. Podstawowym problemem koncepcji jest nacisk na integrację i tworzenie struktur wojskowych, a nie na ich użycie – ze względu na sceptycyzm RFN co do wykorzystania sił zbrojnych jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto pełna realizacja niemieckiej koncepcji państw ramowych może średnio- i długoterminowo powodować wojskowe, a tym samym polityczne uzależnienie mniejszych partnerów z niemieckiego „klastra" od decyzji politycznych i wojskowych RFN. Niemcy, tworząc regionalnie zintegrowaną strukturę, nie są gotowi do oddania części suwerenności i wyrażenie zgody na udział partnerów w podejmowaniu decyzji o wysyłaniu niemieckich żołnierzy poza granice kraju, która wymaga każdorazowej zgody Bundestagu.

„Armia europejska" ponownie na horyzoncie

Wywiad szefa Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera dla gazety *Die Welt* z 8 marca zawierający m.in. wypowiedzi na temat „wspólnej armii europejskiej (…), która pomogłaby kształtować wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz pokazać odpowiedzialność Europy na świecie" wywołał dyskusje w UE. Wypowiedzi Junckera były dosyć ogólne i były powtórzeniem wcześniej wyrażanych poglądów, zostały jednak – w kontekście konfliktu na Ukrainie – nagłośnione przez europejskie media. W RFN postulaty utworzenia „armii europejskiej" spotkały się ze sceptyczną reakcją niemieckich ekspertów, ale pozytywną odpowiedzią czołowych niemieckich polityków (kanclerz poprzez rzecznika rządu, minister spraw zagranicznych, minister obrony). Proeuropejska retoryka w polityce bezpieczeństwa wpisuje się w niemiecki dyskurs polityczny, w którym ze względów historycznych i wewnątrzpolitycznych wypada pozytywnie wypowiadać się o integracji europejskiej w tym obszarze. Obecna minister obrony RFN, Ursula von der Leyen (CDU), poszła jednak o krok dalej i na konferencji Brussels Forum (20 marca) zapowiedziała, że

utworzenie „armii europejskiej” jest długofalowym celem RFN. Podchwycenie tego tematu przez minister von der Leyen może być próbą poprawy rankingów popularności szefowej resortu obrony i odwróceniem uwagi od regularnie nagłaśnianych problemów niemieckich sił zbrojnych. Minister aspirująca do objęcia urzędu kanclerskiego miałaby swój sztandarowy projekt cieszący się popularnością opinii publicznej w RFN (pomysły „armii europejskiej” mają lepszy odbiór niż wzmocnienie wschodniej flanki w ramach NATO). Można się zatem spodziewać niemieckich inicjatyw w tym obszarze przed czerwcowym szczytem Rady Europejskiej poświęconym kwestiom bezpieczeństwa i obronności.

Czego chcą Niemcy?

Niemieckie pomysły mają jednak niewiele wspólnego z armią europejską rozumianą jako ponadnarodowa struktura stworzona na wzór armii narodowych, o której użyciu decydowałaby Komisja Europejska czy Rada UE przy ew. współdecydowaniu Parlamentu Europejskiego. Tym samym na obecnym etapie nie jest to projekt mający na celu tworzenie konkurencyjnych do NATO struktur. Pod hasłem tworzenia „armii europejskiej” RFN chce w ramach UE instytucjonalnie wspierać własne pomysły rozwoju współpracy polityczno-wojskowo-przemysłowej w Europie. Chodzi o koncepcję państw ramowych (Framework Nations Concept), którą RFN przedstawiła w 2012 roku i która została formalnie przyjęta przez NATO na szczycie w Newport we wrześniu 2014 roku, choć nie spotkała się z dużym entuzjazmem sojuszników. Koncepcja zakłada, że rozwój zdolności wojskowych w Europie przebiegałby w wielonarodowych klastrach. W ramach klastrów mniejsze państwa rozwijałyby zdolności we współpracy i integracji z dużym państwem ramowym, *de facto* kreując trwałe uzależnienie w ramach jednego „klastra”. W koncepcji tej Niemcy postrzegają się jako jedno z państw ramowych – z Bundeswehrą jako trzonem regionalnie zintegrowanych struktur wojskowych.

Koncepcja państw ramowych jest pochodną reformy Bundeswehry wprowadzanej od 2011 roku w myśl zasady Breite vor Tiefe. Zgodnie z nią Bundeswehra rozwija zdolności do pełnienia funkcji państwa ramowego, inwestując w kluczowe obszary, jak rozpoznanie, dowodzenie, transport strategiczny, logistyka. W wielu dziedzinach zdolności operacyjne liczebnie i sprzętowo zmniejszonej oraz relatywnie niedofinansowanej Bundeswehry muszą być jednak wzmocnione i uzupełnione – przez (mniejszych) sojuszników. Realizacja koncepcji państw ramowych ma też utrzymać istniejącą infrastrukturę wojskową w RFN dzięki jej większemu wykorzystywaniu przez mniejszych partnerów (np. centra szkoleniowe). Projekt ten jest też istotny z punktu widzenia przekształceń przemysłu zbrojeniowego w Europie. Ma bowiem na celu wzmocnienie i skonsolidowanie przemysłu zbrojeniowego wokół państwa ramowego, w tym przypadku RFN. Ponadto Niemcy zdają sobie sprawę, że integracja w sferze bezpieczeństwa i obronności w Europie z jednoczesnym udziałem Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest mało prawdopodobna ze względu na różne kultury strategiczne i wykorzystywanie sił zbrojnych jako instrumentu polityki bezpieczeństwa i obronnej. RFN preferuje więc projekty integracyjne z mniejszymi i średnimi partnerami z sąsiedztwa i promuje się jako państwo ramowe dla państw Beneluksu, regionu nordycko-bałtyckiego czy Grupy Wyszehradzkiej, gdzie jest silniejszym partnerem i może nadawać ton współpracy.

Niemieckie propozycje dla partnerów i sojuszników

Promując dyskusję o długofalowym tworzeniu „armii europejskiej" Niemcy dążą do ściślejszej koordynacji współpracy wojskowej i *de facto* wdrożenia koncepcji państw ramowych w UE, w związku z jej jedynie punktową realizacją w NATO. W ramach UE Niemcy będą więc promowały wykorzystanie np. stałej współpracy strukturalnej czy kooperacji w ramach Europejskiej Agencji Obrony do realizacji swoich pomysłów. Obecnie realizacja koncepcji RFN jako państwa ramowego opiera się na różnorodnych i nieskoordynowanych formach współpracy wojskowej, o różnym stopniu zaawansowania i z różnymi partnerami w formatach dwu- i wielostronnych.

Jako modelowy przykład dwustronnej współpracy wojskowej w duchu koncepcji państw ramowych, niemieckie Ministerstwo Obrony przedstawia kooperację niemiecko-holenderską. Współpraca w zakresie szkoleń i ćwiczeń (w ramach 1. Korpusu Niemiecko-Holenderskiego), w zakresie logistyki wspólnie użytkowanego sprzętu (Boxer, Fennek PzH 2000, NH90) oraz w operacjach zagranicznych (w Kosowie i Afganistanie) zaowocowała w styczniu 2014 roku włączeniem 11. holenderskiej Brygady Aeromobilnej w struktury niemieckiej Dywizji Sił Szybkiego Reagowania. Współpraca ta nie wyklucza wprawdzie wykorzystywania holenderskiej jednostki poza strukturami niemieckimi, ale długoterminowo będzie wpływać na wzrost zależności holenderskich wojsk lądowych od decyzji politycznych i wojskowych RFN. Inny charakter ma polsko-niemiecka współpraca wojsk lądowych, oparta na wzajemności m.in. w wymianie oficerów, wzajemnym podporządkowaniu batalionów pancernych, wspólnych szkoleniach. Ma ona na celu przede wszystkim zwiększenie interoperacyjności.

Perspektywę wielostronnej współpracy wojskowej w duchu koncepcji państw ramowych minister von der Leyen przedstawiła na konferencji w Brukseli 20 marca. Minister ponowiła propozycję utworzenia w RFN międzynarodowej jednostki śmigłowcowej, w której skład wchodziłyby 22 śmigłowce NH90 (prawdopodobnie w roli Forward Air MedEvac – wysuniętej powietrznej ewakuacji medycznej, zgodnie z wcześniejszą propozycją inspektora generalnego Bundeswehry). Propozycja ta łączy aspekty przemysłowy i wojskowy. Jest wynikiem renegocjacji umowy niemieckiego Ministerstwa Obrony z firmą Airbus Helicopters, zgodnie z którą zmniejszona została liczba zamówionych przez RFN śmigłowców bojowych i transportowych. W ramach negocjacji zachowano opcję dostaw 22 śmigłowców NH90 dla ewentualnej międzynarodowej jednostki śmigłowcowej w Niemczech, która byłaby wykorzystywana i współfinansowana przez państwa partnerskie. Nie do końca wiadomo jeszcze, na jakich zasadach – padają propozycje udziału w zakupie śmigłowców i w kosztach ich utrzymania przy delegowaniu pilotów, personelu technicznego i medycznego przez partnerów. Tym samym utrzymana zostałaby produkcja śmigłowców NH90 w RFN oraz wykorzystana niemiecka infrastruktura wojskowa przez stworzenie międzynarodowej jednostki na terenie Niemiec.

W ramach NATO Niemcy jako państwo ramowe zobowiązały się wraz z innymi sojusznikami w różnych konfiguracjach do pogłębiania współpracy w określonych obszarach, ale w zakresie mniejszych projektów, m.in. w logistyce, dowodzeniu (Wielonarodowy Korpus Północ–Wschód w Szczecinie), obronie przeciwrakietowej.

Problemy europejskiej integracji w bezpieczeństwie i obronności z udziałem RFN

Kluczowym problemem niemieckich pomysłów zacieśniania współpracy wojskowej jest nacisk na integrację i tworzenie struktur wojskowych, a nie na ich operacyjne wykorzystanie. Koncepcja państw ramowych wydaje się być skonstruowana przede wszystkim w celu zachowania przez RFN własnych struktur sił zbrojnych i przemysłu zbrojeniowego oraz wzmocnienia politycznego Niemiec w UE i NATO. Otwarte pozostaje pytanie, w jakich kryzysach i konfliktach, w jakich regionach i w jakim zakresie tak zintegrowane struktury, których trzonem byłaby Bundeswehra, byłyby wykorzystywane. Kryzysy i konflikty w sąsiedztwie Europy pokazały w ostatnich latach nie tylko brak jednolitej polityki europejskiej, ale wręcz głębokie podziały w UE, jeśli chodzi o wykorzystywanie siły militarnej. Niemcy cechowało zaś przywiązanie do prymatu dyplomacji oraz daleko idący sceptycyzm i ostrożność co do wykorzystania sił zbrojnych jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kwestie te nie są tematem niemieckich dyskusji dotyczących koncepcji państw ramowych czy „armii europejskiej".

Stopniowa realizacja koncepcji państw ramowych będzie średnio i długoterminowo powodować wojskowe, a tym samym polityczne uzależnienia mniejszych partnerów z niemieckiego „klastra" od decyzji politycznych i wojskowych RFN. Wątpliwe jest bowiem, by Niemcy, tworząc regionalnie zintegrowane struktury, były gotowe na oddanie części suwerenności i zgodę na udział partnerów w podejmowaniu decyzji o wysyłaniu niemieckich żołnierzy poza granice kraju (i *vice versa*). Bundeswehra jest i pozostanie armią parlamentarną – wniosek rządu RFN dotyczący udziału niemieckich żołnierzy w operacjach zarządzania kryzysowego czy obrony zbiorowej musi zostać zatwierdzony przez większość parlamentarną w Bundestagu. Chodzi nie tylko o wysyłanie niemieckich jednostek na operacje zagraniczne, ale też o udział niemieckich żołnierzy w wielonarodowych jednostkach i w wielonarodowych strukturach dowodzenia, np. w NATO. Utrzymanie przez RFN pełnej suwerenności w tym obszarze stanowić będzie problem dla partnerów i sojuszników integrujących się w niemieckim „klastrze", ponieważ będzie uzależniał ich politykę od decyzji państwa ramowego – RFN. Będzie to stanowiło mniejszy problem w przypadku operacji zarządzania kryzysowego, ale większy w przypadku operacji obrony zbiorowej.

Niemieckie pomysły zacieśniania współpracy wojskowej w Europie przeprowadzane pod hasłami „armii europejskiej" nie są lekarstwem na podstawowy problem europejskiego bezpieczeństwa i obronności, jakim jest niedofinansowanie wielu narodowych sił zbrojnych – co dotyczy zarówno RFN, jak i wielu mniejszych i większych państw UE.