

СЪЮЗНАТА ОТБРАНА И СИГУРНОСТ – АМБИЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ

През последните години наблюдаваме бърза промяна в баланса на силите на глобално ниво. Европа с нарастващи темпове губи своето значение и влияние в международните отношения в резултат на демографски, икономически и политически изменения, а настоящата финансова криза допълнително ускори тези процеси. Изправени пред конкуренцията на нови и възвращащи се стари сили в развиващия се свят, европейските страни нямат политическата воля и което е още по-лошо, не се вижда желание да демонстрират такава, за да се противопоставят на практика на тази тенденция. Европа продължава самодоволно да се надява, че само защото съществуващия международен ред и организации са изградени по времето, когато тя имаше доминираща роля и съответно те се основават на западната ценностна система, това е достатъчно света да продължи да спазва и да се развива в сравнително удобната за нас европейците рамка. Това се допълва от схващането, че силата на примера на европейската интеграция, общия пазар и валута са модел за подражание за останалия свят, който замества или може да компенсира намаляващата способност на Европа да влияе с други средства върху глобалните политически и икономически процеси. За съжаление това е все по-малко вярно. Еврото е в тежка криза, общия пазар намалява своето значение като фактор в отношенията с останалия свят с увеличаването на средната класа в развиващите се страни, а интеграционния модел загуби своята привлекателност, което не е учудващо имайки предвид, че дори самата Европа изпитва съмнения в него.

Така макар и на пръв поглед да не се наблюдават резки промени, истината е, че съществуващият международен ред постепенно губи европейския си облик. Страните от стария континент са изместени от развиващите се държави в икономическите класации, последните увеличават влиянието си в институции като МВФ, а Г-7 се превърна в Г-20. Опитът от историята сочи, че тези икономически промени рано или късно ще доведат и до политически, защото в крайна сметка политическите проекти могат да бъдат реализирани само ако са подкрепени с необходимия финансов ресурс. С други думи колкото по-мащабни политически проекти има, толкова по-голям финансов ресурс е необходим, за да се реализират. От тази гледна точка бъдещето на Европа поне в средносрочен план не изглежда обещаващо. Икономическите проблеми, дори да бъдат решени съвсем скоро, което не е особено вероятно, ще имат дългосрочни последици изразяващи се в невъзможност да се поддържат и дори отказ от сериозни геополитически амбиции.

Без съмнение това вече се случва в сферата на сигурността и отбраната. За разлика от европейския социален модел и интеграционен процес, които също станаха жертва на икономическата криза, сигурността и отбраната рядко попадат във фокуса на общественото внимание, а когато това се случи то е по-скоро в негативен контекст. За това и първото място от където започват всички програми за намаляване на държавните разходи е тази сфера. Политическата логика е ясна – много по-трудно и болезнено е съкращаването на социалните разходи засягащи ежедневиия живот на хората, което е почти сигурен път към изборна загуба. Това което не е логично е, че всъщност европейските страни съкращаваха разходите за отбрана и по времето на икономически просперитет. За периода 2001 - 2008г. европейските разходи за отбрана средно са намалели с 15%, а още по-странното е, че това се случваше в периода когато ЕС усилено изграждаше своята Обща политика за сигурност и отбрана, което показва, че въпреки всички декларации, намерения и обещания Европа на практика няма сериозни геополитически амбиции.

Желанието ЕС да придобие военни способности, които да му позволят да извършва операции в целия спектър, от хуманитарни и мироопазващи до бойни, независимо от НАТО и САЩ остана само добро намерение поради липсата на политическа воля да се инвестира в нужната техника и екипировка. Създадената институционална структура на европейско ниво за постигането на тази цел не може да компенсира отсъствието на адекватни военни способности и в известен смисъл само подчертава липсата на реален напредък. В допълнение към това, дългогодишните усилията ЕС да има последователна, координирана и ефективна външна политика също постигнаха скромни успехи. Случаите в които съюза демонстрира навременна, единна, решителна и ясна позиция са изключение, а не правило. Дори създаването на европейската служба за външно действие, която трябваше да реши повечето от тези проблеми, не доведе до реални промени и както показва опита до момента, тя се сблъсква със същите политически и финансови затруднения, въпреки декларираните първоначално високи амбиции. Резултата от това е, че дори скромните военни способности, с които европейските страни разполагат рядко биват използвани, а когато това все пак се случи то е съпроводено с множество условности и ограничения.

Критичната оценка на настоящото състояние на възможностите и на политиката за сигурност и отбрана на ЕС не трябва да ни пречат да отбележим все пак и постигнатия напредък, колкото и скромни да е той. Всъщност макар и позабравено европейския интеграционен процес е подчинен на една изключителна амбиция - да не допусне избухване на мащабен военен конфликт първоначално в Западна, а след края на Студената война и в Централна и Източна Европа. От тази гледна точка ЕС успешно изпълнява тази задача вече 60г. (тази година се навършват точно 60г. от влизането в сила на първия договор създаващ Европейската общност за въглищата и

стоманата), но в началото на 21в. това не е достатъчно, защото в голямата си част заплахите за сигурността на страните членки се намират извън територията на Европа и съответно, те трябва да бъдат посрещнати там където възникват и намират среда за развитие.

Това изисква придобиването на нови отбранителни способности или поне засилването на съществуващи, но политическата ситуация в Европа в кратко и средносрочен план едва ли ще позволи сериозен напредък поради липсата на публична подкрепа, освен ако не възникне сериозна конвенционална заплаха. Фокуса на политиката и на национално и на европейско ниво ще остане съсредоточен върху решаването на икономически и вътрешни проблеми, което ще бъде за сметка и вече е, на сигурността и отбраната. Истината е, че европейските страни са направили своя избор в полза на намаляване на амбициите и възможностите си в тази сфера и то още преди икономическата криза, както личи от разходите за отбрана. Сегашната ситуация е просто удобен повод те официално да заявят това, като по този начин направят разминаването между амбиции и възможности по-малко, за разлика от предходните години когато официално се декларираха амбициозни цели и мащабни проекти, въпреки че възможностите почти не се променяха. Тази тенденция на намаляване на амбиции и възможности съчетана с ренационализацията на много аспекти на европейската политика създава реална опасност ЕС да се върне в развитието си в годините преди 1999г., когато ЕПСО не съществуваше и дори във времето преди 1993г., когато не съществуваше ОВППС. Това е времето, когато ЕС нямаше геополитически амбиции или с други думи желание и възможности да влияе на глобалните икономически и политически процеси и беше съсредоточен единствено върху вътрешното си развитие и проблеми.

В условията на 21в. ерозията на външнополитическите и отбранителни амбиции и възможности на европейските страни няма да бъде просто връщане на същото място където бяхме в началото на 90-те години. Наблюдавайки първата война в Персийския залив белгийския външен министър Марк Ейскенс тогава описа ЕС като “икономически гигант, политическо джудже и военен червей”. Днес обаче ЕС не разполага дори с част от предимствата и възможностите, които имаше по това време, защото вече не е икономически гигант или в най-добрия случай е един сред много други, политически е разединен, а във военно отношение е все по-слаб. Европа е единственият регион в света, който през 2010г е намалил своите разходи за отбрана, при това с 2,8%, като в същото време световните разходи са нараснали с около 1,5%, а в някои региони като Латинска Америка и Африка с 6 и 5% съответно. Едва ли има съмнение, че тази тенденция ще се запази и в следващите няколко години.

Единствените две страни, които се стремят да запазят своите геополитически амбиции и съответно възможности са Франция и Великобритания. Техните

отбранителни разходи продължават да бъдат над целевата граница от 2% от БВП и заедно формират повече от 50% от общите европейски разходи. За сравнение най-голямата икономика в Европа Германия от години изразходва значително по-малко за отбрана не само като процент от БВП, но и в абсолютен размер. За фокусирането на Германия само върху икономическия растеж и нарастването на благосъстоянието, и отказа ѝ на практика да поддържа европейските амбиции в сферата на сигурността и отбраната можем да съдим от две събития през последните години. През 2010г. президента Хорст Кьолер подаде оставка заради изказване, че военните способности и сила в определени случаи са необходими, за да се защитят икономически интереси, нещо което другите държави официално декларират в своите стратегически документи. Независимо дали ни харесва или не, това е част от съвременната реалност, но нежеланието на германците да признаят и приемат това е показателно за разделенията вътре в ЕС.

Другото симптоматично събитие е операцията в Либия. Тя беше поредното доказателство за различията във вижданията и амбициите на водещите европейски сили. Докато Франция и Великобритания предприеха активни действия включително и с военна сила за оказване на влияние върху процесите и насоката на развитие на събитията в Либия, Германия отказа, каквато ѝ да е активна роля, въпреки че това пряко засягаше интересите и сигурността на държавите от ЕС.

Франция и Великобритания предприеха и допълнителни действия, за да се опитат да запазят потенциала, който имат. За да запазят военните си способности и възможности, въпреки намаляването на разходите за отбрана наложено от икономическата криза, те подписаха в края на 2010г. договор за засилване на военното сътрудничество и коопериране, включително създаването на общи експедиционни сили. Не бива да се чудим защо Франция пренебрегна най-близкия си и верен съюзник в Европа в последните 50г. Германия. Очевидно е, че федералната република няма значими амбиции в тази сфера и Франция бе принудена да потърси сближаване с този, който има такива.

Анализирайки политика в сферата на сигурността и отбраната трябва да признаем, че като цяло амбициите на европейските страни не са високи, а възможностите силно ограничени. Събитията от последните години показват, че на практика амбициите на Европа се ограничават до провеждането на леки, не продължаващи дълго във времето операции в периферията на континента. Но дори и тези скромни претенции трудно могат да бъдат посрещнати от наличните способности. Истината е, че амбициите в сферата на сигурността и отбраната и като цяло в геополитиката изискват непрекъснати усилия, а Европа не е склонна да направи такива. Няма нито политическа воля и енергия, нито обществена подкрепа за провеждането на подобна политика. Причините за това са различни – демографски,

културни, вътрешнополитически, исторически, но резултата е един – изтласкване на Европа в периферията на световната политика.

Не много по-различно стоят нещата и в НАТО и това не е учудващо имайки предвид, че 21 държави членки на ЕС са членки и на НАТО, включително всички големи страни. Разликата, която съществува всъщност идва от членството на САЩ. Наличието на държава с глобални амбиции и възможности способна да привлече, а понякога дори и да принуди останалите членове да следват определен дневен ред е в основата на силата на НАТО. Но това също не е даденост. След като повече от десетилетие САЩ неуспешно призоваваха своите съюзници да увеличат разходите за отбрана поне до 2% от БВП и да придобият нови способности необходими за справяне със заплахите в съвременния свят, виждаме, че те постепенно започват да намаляват своята участие в европейската сигурност. Още миналата година бившият секретар по отбраната Робърт Гейтс предупреди Европа, че на практика НАТО се е превърнала в двустепенна организация съставена от страни готови и способни да водят бойни операции и такива, които са способни само да участват в мироопазващи операции при това с доста ограничения, и че САЩ няма да търпят още дълго това положение. За последните 10г. американският дял в общите отбранителни разходи на НАТО от малко под 50% е нараснал до близо 75. Гейтс ясно подчерта, че САЩ няма да имат възможност в бъдеще да подпомагат европейците толкова силно и често и те ще трябва сами да се справят с повечето заплахи за сигурността.

Изправени пред огромно дългово бреме, финансови трудности и глобални промени в баланса на силите, САЩ също са принудени да ревизират своите амбиции и препоредят стратегическите си приоритети. Приетите в началото на месеца стратегически насоки в отбраната на САЩ имат за цел да запазят максимално военните способности, които страната притежава, въпреки предвиденото съкращаване на 487 млрд. долара от бюджета за отбрана в следващите 10г. Резултата от тези ограничения е съкращаване на 100 хил. военнослужещи, отказ от провеждане на мащабни и продължителни стабилизиращи операции, както и от скъпи военни програми. Целта е запазване и допълнително инвестиране в ключови способности като разузнаване и наблюдение, безпилотни летателни системи, сили за специални операции, киберсигурност и защита на космическата инфраструктура. Заедно с това в стратегическите насоки е посочено, че Азиатско-Тихоокеанския регион и Близкия Изток са приоритетни за САЩ от гледна точка на сигурността и отбраната. Разбира се заявено е, че Европа остава стратегически съюзник, с когото сътрудничеството ще продължи, но факта, че американските сили засилват своето присъствие в посочените региони, докато от Европа ще бъдат изтеглени две бригади показва достатъчно ясно промяната в стратегическите приоритети. По думите на председателя на обединения комитет на началник щабове ген. Мартин Демпси всички тенденции – демографски,

геополитически, икономически и военни сочат промяна на баланса на силите в полза на Тихоокеанския регион, за това и САЩ трябва да са готови да посрещнат стратегическите предизвикателства, които ще се появят от там. Очевидно за САЩ Европа е регион изчерпал своята динамика, в който няма да настъпват големи изменения и най-сериозните заплахи за неговата сигурност всъщност идват от вътрешно прояви на политическа нестабилност, възход на национализма или провал на интеграционния процес, все неща които не налагат поддържането на големи военни сили.

Разочаровани, че въпреки призивите и натиска над европейските страни повече от десетилетие да възприемат по-амбициозни цели в сферата на сигурността и отбраната това така и не се случи, САЩ изгубиха търпение и не вярват вече, че това някога ще стане. За това те продължават напред сами, без да разчитат във военно отношение на Европа и с право. НАТО не разполага с никакви способности, които САЩ самостоятелно да не притежава. НАТО обаче зависи напълно от много американски способности. Операцията в Либия често се сочи като модел на бъдещото сътрудничество в съюза, където европейците ще имат водещата роля, а САЩ само ще ги подпомага. Този модел може би е възможен, но трябва да отчете няколко важни фактора. На първо място Европа отново не беше единна. Така в операцията участваха съвсем малък брой страни, при това някои с условности. Една част от останалите не желаеха, а друга не можеха, тъй като нямат необходимите способности. На второ място политически беше абсолютно неприемливо даването на каквито й да е жертви или възможността в операцията да бъдат включени наземни сили. Очевидно е, че при липса на политическа решимост и с такива самоограничения успеха на всяка една операция е подложен на сериозен риск. И на трето място ключови способности за успеха на операцията като логистика, презареждане във въздуха, разузнаване и наблюдение и унищожаване на противовъздушната отбрана бяха осигурени от САЩ. Според наличната информация от 100 изстреляни крилати ракети в първите дни само 10 са били европейски. Всичко това показва, че дори двете най-боеспособни европейски армии – британската и френската, без американска подкрепа изпитват значителни трудности и това при положение, че Либия има повече от скромнен военен потенциал, а географски операцията позволяваше да се използва инфраструктурата на стария континент. Отговора на въпроса какво би станало, ако ЕС трябва да се намеси решително с военна сила в отдалечени географски региони, където всички тези улеснения ги няма едва ли е утешителен.

Задълбочаването на тези две тенденции – Европа да се занимава само с вътрешните си проблеми и да пренебрегва сигурността и отбраната, а САЩ да се фокусират върху Азия, съкращавайки политическата енергия и военни ангажменти посветени на Европа със сигурност няма да донесе нищо добро за НАТО. Към това

трябва да прибавим и възможността отбранителният бюджет на САЩ да бъде допълнително съкратен с още около 600 млрд. долара. Секретаря по отбраната Леон Панета предупреди, че ако това се случи, то след 10г. САЩ ще имат най-малките сухопътни сили от 1940г., най-малкия брой кораби от 1915г. и най-малките ВВС в историята си.

Какво може да се направи, за да се избегнат най-лошите сценарии? Ясно е че Европа няма да увеличи разходите за отбрана, поне не в близко бъдеще, нито ще изгради големи експедиционни сили, защото за това няма нито политическа воля, нито публична подкрепа. В тези условия успех ще е да се задържат разходите за отбрана на сегашното им ниво. Заедно с това е наложително да се търси по-голямо сътрудничество между отделните страни. Между другото и в момента има доста такива примери, но те са на двустранна основа или обхващат малък брой страни и не са част от обща съюзна целенасочена стратегия. В този смисъл инициативата за интелигентна отбрана е стъпка в правилната посока. Ако погледнем внимателно, нейната същност е да приоритизираме и определим какви ключови способности трябва да имаме и как да ги придобием на по-ниска цена съвместно, щом никоя страна самостоятелно не може да си ги позволи. Разбира се, за да се случи това първо е нужна политическа воля и второ заетите в тази сфера да убедят обществото, че това е единствено възможният реален път за развитие. Политическата воля е необходима, защото сътрудничеството в сферата на сигурността не може да възникне случайно. То е съзнателно усилие и продукт на целенасочена политика. Освен това като всяка промяна и тази изисква взимането на непопулярни решения, а също така ще засегне и интереси в отбранителната индустрия, която има огромно влияние и способности да лобира за своите интереси. Дори за САЩ е трудно да се справят с този проблем, въпреки че са единна политическа структура, а какво остава за съюз от 28 държави.

За да се реализира интелигентната отбрана, е необходимо да бъде спечелено и общественото мнение, като честно се представи ялната алтернатива, пред която е изправена Европа. Едната е всяка страна да се опита с малкото средства, с които разполага да поддържа самостоятелно почти пълен набор от военни способности, които обаче ще страдат от дълбоки дефицити правещи ги неизползваеми в реални операции. В обществото ще съществува представа, че страната е суверенна и независима и може самостоятелно да се грижи за своята сигурност и отбрана, докато някоя криза не разруши този мит.

Другата алтернатива е да се признае, че с тези разходи за отбрана не може да бъдат поддържани пълен набор от способности и страната или ще приеме по-голям риск по отношение на сигурността си, като поддържа само определен брой, но напълно готови за използване или ще си сътрудничи с други страни заедно да изградят такива способности, което означава известен компромис със суверенитета. Това не е

лесно решение и то няма да бъде взето бързо, но ако наистина смятаме, че НАТО и трансатлантическата връзка са незаменими, както непрекъснато твърдим, посоката е ясна и не бива да се бавим твърде много преди да е станало късно. Вече пропуснахме една възможност да започнем този процес при много по-благоприятни условия, трети шанс едва ли ще имаме.

Ако въпроса със способностите е свързан с изразходването на финансови средства, което прави решаването му много трудно в условия на тежка криза, то съюзната отбрана и сигурност има и друга страна, която не е свързана с пари, но това не прави нещата по-лесни, дори напротив те са по-проблематични. Съюзниците не само в ЕС, но и в НАТО трябва да постигнат по-голямо съгласие за това каква е средата за сигурност и тенденциите, които се развиват, каква е ролята на НАТО, както и на военната сила и най-важното, когато се вземе решение за нещо, то да бъде направено, в противен случай по-добре въобще да не се започва, защото нищо не руши повече доверието и солидарността между съюзниците от не спазените обещания.