



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 61 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 539-542) • © PISM • NR EGZ. ^{PISM 1.}

DOKUMENTY ROBOCZE

Polityka obronna Francji

Edyta Posel-Częścik

1. Uwarunkowania i cele polityki obronnej – 2. Koncepcja – 3. Realizacja

1. Uwarunkowania i cele polityki obronnej

Francja jest państwem, które od niemal półwiecza stanowi awangardę integracji europejskiej. Jest również sygnatariuszem Traktatu Północnoatlantyckiego, stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa NZ, należy do G7. Nie kryje też swych aspiracji do odgrywania roli mocarstwa na skalę ponadregionalną. Powyższe uwarunkowania sprawiają, że interesy V Republiki mają charakter globalny, co z kolei wpływa na szeroką definicję polityki obronnej.

Jej podstawę stanowi ordonans z 7 stycznia 1959 r., głoszący iż obrona ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i integralności terytorium, jak również życia ludności, w każdych okolicznościach oraz przeciw każdej formie agresji; prowadzona jest ona w zgodzie z zawartymi przez Francję umowami międzynarodowymi. Generalna ocena sytuacji dokonywana jest w tzw. białych księgach i obejmuje zwykle horyzont około 20–25 lat; na jej podstawie co 6 lat uchwalane są ustawy o planowaniu (*loi de programmation*), wyznaczające kierunki rozwoju systemu obronnego państwa i określające związane z tym koszty; wreszcie corocznie o kształcie obrony decyduje przyznany na nią budżet.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególną pozycję prezydenta w definiowaniu i realizacji polityki obronnej V Republiki. Wynika to z tradycji tzw. domeny zastrzeżonej, a także z przepisów wspomnianego już ordonansu i z dekretu z 14 stycznia 1964r. Na mocy pierwszego z nich, prezydent przewodniczy trzem głównym organom odpowiadającym za obronę kraju: Radzie Ministrów, Radzie Obrony i Ścisłej Radzie Obrony; drugi czyni go jedyną osobą kompetentną do wydania rozkazu o użyciu broni nuklearnej. O ile od prezydenta wychodzą wszelkie generalne decyzje, rząd odpowiedzialny jest za wdrożenie ich w życie i bieżące prowadzenie polityki obronnej. Szczególne znaczenie ma tu kierownicza rola premiera, który dysponuje w tym celu Głównym Sekretariatem Obrony Narodowej. Każdy minister jest odpowiedzialny za przygotowanie do obrony, w granicach jego kompetencji. Polityka obrony militarnej (organizacja i rozwój sił zbrojnych, rekrutacja i zarządzanie zasobami ludzkimi, uzbrojenie, infrastruktura) prowadzona jest przez ministra obrony, wspomaganego przez szefa sztabu, Głównego Przedstawiciela ds. Uzbrojenia, Głównego Sekretarza Administracji, szefów sztabów wojsk lądowych, sił powietrznych i marynarki wojennej, dyrektora Żandarmerii Narodowej i Dyrektora do Spraw Strategicznych. Parlament natomiast decyduje o obowiązkach nakładanych na obywateli w związku z obroną. Uchwala on też *loi de programmation* oraz corocznie decyduje o wysokości wydatków na obronę.

Ostatniej ogólnej ewaluacji kontekstu strategicznego dokonano w 1994 r. Bezpośrednim impulsem do jej przeprowadzenia były bolesne dla Francji doświadczenia operacji w Zatoce Perskiej. *Biała księga obrony z 1994 r. (Livre blanc sur la défense)* wyznaczająca podstawy francuskiej polityki obronnej do 2010 r., odnosi się do zmiany sytuacji po upadku systemu dwubiegunowego. Głosi brak określonego wroga i znaczne zmniejszenie prawdopodobieństwa powszechnej wojny w Europie; dostrzega zagrożenia, uważane dotąd za drugorzędne: napięcia i wojny lokalne na wschodzie Europy, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm, ideologie ultranacjonalistyczne i ekstremizm religijny, (głównie islamski), niekontrolowane migracje, wzrost wielkiej przestępczości międzynarodowej.

Na podstawie analizy kontekstu strategicznego, za cele polityki obronnej uznano: obronę interesów Francji; kontynuację starań na rzecz jedności europejskiej, także w dziedzinie obrony, i wspieranie stabilności międzynarodowej; zorganizowanie obrony z udziałem całego społeczeństwa.

2. Koncepcja

Biała księga identyfikuje trzy hierarchicznie uporządkowane rodzaje interesów V Republiki:

- żywotne (niepodległość, suwerenność, integralność terytorium, bezpieczny dostęp do niego poprzez kontrolę pobliskich mórz, bezpieczeństwo ludności);
- strategiczne (pokój na kontynencie europejskim i w rejonach go otaczających, tj. w regionie Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie, a także na obszarach istotnych dla działalności gospodarczej i wolności wymiany);
- pozostałe, o zasięgu globalnym, wynikające ze zobowiązań międzynarodowych Francji i jej rangi, jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa i czwartej potęgi gospodarczej świata.

Priorytetem jest obrona interesów żywotnych, które to zadanie, w razie potrzeby, musi Francja być w stanie wykonać samodzielnie. Jeśli chodzi o współpracę międzynarodową w dziedzinie obrony, na pierwszym miejscu wymienia się współpracę europejską, rozwijaną głównie dzięki kooperacji francusko-niemieckiej, następnie Sojusz

Północnoatlantyki i odnowienie więzi transatlantycznych, w końcu także ONZ i KBWE/OBWE.

W *Białej księdze* nakreślono sześć scenariuszy potencjalnych kryzysów, mogących zagrozić interesom Francji: konflikt lokalny nie zagrażający żywotnym interesom kraju (wojna w regionie, gdzie Francja ma interesy strategiczne), konflikt zagrażający żywotnym interesom Francji (podobnie, lecz z udziałem strony posiadającej broń nuklearną), atak na terytorium Francji poza metropolią, konieczność wywiązania się Francji z dwustronnych zobowiązań sojuszniczych, konieczność wymuszenia respektowania prawa międzynarodowego, ponowne pojawienie się zagrożenia dla Europy Zachodniej. Część powyższych sytuacji może zaistnieć równocześnie, na co Francja musi być przygotowana.

3. Realizacja

Po objęciu prezydentury przez Jacquesa Chiraca impetu nabrało przystosowywanie potencjału obronnego Francji do nowych warunków strategicznych. W lutym 1996r. prezydent podjął decyzję o profesjonalizacji sił zbrojnych, ich zmniejszeniu i unowocześnieniu. Projekt ten ma być w pełni zrealizowany do 2015 r., lecz kluczowa jego faza przypadła na lata 1997–2002. Zmieniono relację między siłami konwencjonalnymi a odstraszaniem nuklearnym, przez ponad trzy dekady stanowiącym podstawę doktryny obronnej. Komponent nuklearny zredukowany został do strategicznych pocisków umieszczonych na okrętach podwodnych i przenoszonych przez samoloty. Siły konwencjonalne przygotowywane są do prowadzenia odległych operacji, co oznacza zwiększenie ich mobilności (zakup A400M), zwiększenie zdolności współpracy poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz interoperacyjności z partnerami z Sojuszu i UE. Konieczne jest również wzmocnienie możliwości wywiadowczych, uzyskiwane poprzez rozwój programów kosmicznych (Helios II, Syracuse II) oraz urządzeń elektromagnetycznych. Stopniowo znosi się pobór do wojska, zmniejszonego o 150 tys. osób. Dyskutowany obecnie projekt *loi de programmation* na lata 2003–2008 potwierdza te tendencje, przewidując znaczne środki na modernizację sił zbrojnych (ponad 80 mld euro na zakup i badania nad uzbrojeniem); w tym czasie wydatki na obronę utrzymują się na obecnym poziomie – około 2% PKB. Francja pozostanie więc drugim pod tym względem – po Wielkiej Brytanii – europejskim członkiem Sojuszu Północnoatlantycznego.

Zmniejszeniu stanu osobowego wojsk lądowych, powietrznych i marynarki, towarzyszy przeciwna tendencja odnośnie żandarmerii narodowej. Ma to związek ze zmianą charakteru zagrożeń, przede wszystkim ze wzrostem zagrożenia terroryzmem. Groźba zamachów terrorystycznych przyczyniła się do wypracowania programu *Vigipirate*, zakładającego koordynację działania sił policyjnych i wojska.

Jednocześnie ze zmianami w siłach zbrojnych, od 1995 r. rozpoczęto restrukturyzację przemysłu obronnego, w większości będącego własnością państwa. Globalne tendencje w przemyśle zbrojeniowym wymogły jego prywatyzację i konsolidację (także na poziomie europejskim), pozwalając francuskim producentom utrzymać miejsce w pierwszej trójce światowych eksporterów uzbrojenia. Posiadanie własnej, silnej bazy w dziedzinie produkcji uzbrojenia umożliwia francuskim siłom zbrojnym dostęp do najnowszych technologii, dostosowanych do ich potrzeb. Jednak by utrzymać tę bazę na odpowiednim poziomie, potrzebny jest wzrost nakładów na badania i wdrożenie, co możliwe jest – jak się wydaje – poprzez zacieśnienie współpracy europejskiej.

We francuskiej doktrynie obronnej podkreśla się zaangażowanie całego społeczeństwa w obronę narodową. Oznacza to nacisk na rozwój obrony cywilnej oraz starania, by mimo profesjonalizacji sił zbrojnych, utrzymać gotowość obywateli do obrony. Służy temu między innymi obowiązek odbywania przez obywateli jednodniowych ćwiczeń.

Francja podkreśla swoje przywiązanie do autonomii w dziedzinie obrony, co oznacza, że wszelkie decyzje podejmowane są samodzielnie. Było to jedną z przyczyn wycofania się z NATO w 1966 r., gdyż atak na członka organizacji mógł doprowadzić do automatycznego zaangażowania sił francuskich z rozkazu Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych w Europie, przed podjęciem decyzji przez Radę Północnoatlantycką. Obecnie, mimo zbliżenia do NATO i powrotu do Komitetu Wojskowego, V Republika nie zdecydowała się na ponowną integrację ze strukturami wojskowymi Sojuszu. Wydarzenia związane z kryzysem w Kosowie i atakiem z 11 września 2001 r. dowiodły wszakże, że jest aliantem, na którego można liczyć. Wnosi też istotny wkład do operacji pokojowych NATO. Sposobem wzmocnienia swej pozycji w Sojuszu są działania Francji na rzecz zrównoważenia jego amerykańskiego i europejskiego filaru, poprzez rozwój Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony.

Francja, jako sygnatariusz Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego (ZTB) z 1954 r., na bazie którego powstała UZE, opowiada się także za stopniową budową obrony europejskiej, którą to możliwość przewiduje Traktat o Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że wobec niewielkich nakładów na obronę i różnic interesów państw UE, jest to perspektywa odległa. Powstająca Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony koncentruje się bowiem obecnie na organizowaniu operacji pokojowych o małej skali i UE wyraźnie zastrzega, że nie jest budowana europejska armia. Mimo rozwiązania UZE, ZTB pozostaje w mocy, choć wobec braku zintegrowanej struktury wojskowej, jego efektywność jest dyskusyjna.

Z polityką obronną związane są aspiracje V Republiki do odgrywania roli mocarstwa. Potwierdzeniem obecności Francji w różnych częściach globu są zawierane przez nią dwustronne sojusze oraz stacjonowanie (stopniowo redukowanych) wojsk francuskich w niektórych państwach afrykańskich, a także w departamentach i na terytoriach zamorskich. Za ważny element mocarstwowego statusu kraju, związany z obronnością, uważa się również stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa NZ, czemu towarzyszą postulaty wzmocnienia tej organizacji.

* * *

Polityka obronna Francji to polityka dużego, zamożnego państwa o tradycjach mocarstwowych. Interesy w tej dziedzinie definiowane są w związku z powyższym szeroko i mają – przynajmniej w sferze deklaracji – charakter globalny. System kierowania obronnością pozostaje w zasadzie niezmienny od początku istnienia V Republiki, a jego cechą charakterystyczną jest kluczowa rola prezydenta. Stabilny jest również trzystopniowy system planowania obronnego.

Zgodnie z oceną przeprowadzoną w *Białej księdze* z 1994 r., konsekwentnie prowadzone jest przystosowanie potencjału obronnego do zmienionych warunków strategicznych (unowocześnienie i profesjonalizacja sił zbrojnych; restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego). Mimo pierwszeństwa przyznawanego w dokumentach współpracy europejskiej, wydaje się, że główną międzynarodową instytucją obronną pozostaje dla Francji Sojusz Północnoatlantycki, w którym zachowała odrębny status. Francja nie rezygnuje również z wojskowej obecności poza Europą i podkreśla swój status potęgi nuklearnej oraz obecność w Radzie Bezpieczeństwa. Wydaje się jednak, że w stosunku do posiadanego potencjału obronnego, globalne aspiracje Francji sformułowane są na wyrost; drogą ku ich wypełnieniu może być w długim okresie konsolidacja zasobów europejskich.