



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 33 (501) • 22 lipca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w programie prezydencji francuskiej

Marcin Terlikowski

Prezydencja francuska przedstawiła szereg inicjatyw, mających dać impuls do przyspieszonego rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) i zwiększenia możliwości prowadzenia operacji ekspedycyjnych przez Unię Europejską. Stanowią one odpowiedź na główne słabości tej polityki, lecz prawdopodobieństwo ich pełnej i szybkiej realizacji jest niewielkie z powodu braku jednomyślności państw członkowskich. Polska powinna popierać te projekty, które wzmacniają europejskie zdolności reagowania kryzysowego, ale nie dublują już istniejących struktur i instytucji.

Przed przejęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej Francja podkreślała, że przyspieszenie rozwoju EPBiO będzie jednym z jej najważniejszych zadań. Zapowiadała podjęcie inicjatyw służących przezwyciężeniu słabości EPBiO, m.in. trudności w pozyskiwaniu sił do misji, braku transportu strategicznego, niewystarczającej interoperacyjności kontyngentów narodowych, czy też nieefektywności mechanizmów finansowania, planowania i dowodzenia operacjami. W oficjalnym programie prezydencji oraz późniejszych wystąpieniach prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i ministra spraw zagranicznych Bernarda Kouchnera, przedstawiono propozycje stanowiące rozwinięcie tych zapowiedzi. Francja uzyskała wsparcie dla planów rozwoju EPBiO m.in. ze strony Niemiec oraz Wielkiej Brytanii, która, co ważne, uznała, że nie podważają one pozycji NATO. Jednak trudna sytuacja wokół ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego może zniechęcić państwa członkowskie do dyskusji nad inicjatywami prezydencji.

Propozycje prezydencji i perspektywy ich realizacji. Francja proponuje istotną rozbudowę zdolności wojskowych UE, tak aby było możliwe jednoczesne prowadzenie kilkunastu operacji ekspedycyjnych o różnym charakterze i skali (dwóch długotrwałych wojskowych misji stabilizacyjnych o personelu liczącym ok. 10 tys. osób równolegle z: dwoma krótkimi operacjami szybkiego reagowania angażującymi grupy bojowe UE, lotniczą lub morską misją patrolową, misją ewakuacyjną, wsparcia humanitarnego oraz maksymalnie 10 cywilnymi operacjami). Próbuje tym samym doprecyzować i dostosować do aktualnych wyzwań poziom określony w Europejskim Celu Operacyjnym z 1999 r. (utrzymywanie w ramach misji UE ok. 60 tys. żołnierzy przez okres roku). Wydaje się jednak, że tak ambitna wizja ma raczej stymulować proces stopniowego rozwoju potencjału EPBiO, niż stać się formalnym celem, do realizacji którego miałyby dążyć państwa członkowskie.

Prezydencja kładzie nacisk na rozbudowę zdolności wojskowych kluczowych dla powodzenia operacji ekspedycyjnych UE (strategiczny i operacyjny transport lotniczy i morski, tankowanie w locie, rozpoznawcze systemy satelitarne). Chce też usprawnić proces pozyskiwania sił do operacji poprzez projekty grupowania i specjalizacji jednostek narodowych, a także wzmacniać cywilny komponent EPBiO. Cele te mają być osiąganymi poprzez programy realizowane przez kilka krajów członkowskich, do których następnie mogłyby przystępować zainteresowane rządy. Propozycja ta może jednak wywołać sprzeciw szeregu państw, które nie brałyby w udziału w takich programach (m.in. ze względów finansowych i politycznych) i mogłyby postrzegać je jako próbę „przejęcia” EPBiO przez największych członków UE. Rozwiązanie tego problemu wymagałoby zaprojektowania mecha-

nizmów zapewniających otwartość tego typu inicjatyw dla wszystkich zainteresowanych. Mimo to rozpoczęcie pewnych prac, szczególnie nad transportem strategicznym i rozpoznaniem satelitarnym, jest w niedługim czasie możliwe.

Francja chce usprawnienia planowania i dowodzenia misjami EPBiO. Przed przejęciem przewodnictwa postulowała utworzenie w tym celu dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej, co jednak wywołało sprzeciw m.in. Wielkiej Brytanii, postrzegającej taki krok jako wyraz osłabiania relacji transatlantycznych i NATO. Stąd też prezydencja przedstawia obecnie wariant ograniczony w stosunku do wcześniejszego pomysłu – wzmocnienie mechanizmów planowania i dowodzenia operacjami EPBiO. Ta propozycja może zaowocować wypracowaniem kompromisowego rozwiązania, np. utworzeniem stałej europejskiej komórki dowódczej w ramach istniejących organów EPBiO nie będącej formalnie dowództwem operacyjnym UE, lecz wypełniającej tego typu funkcje.

Prezydencja postuluje wprowadzenie formuły umożliwiającej ministrom obrony państw członkowskich zasiadanie w Radzie do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (obecnie dwukrotnie w ciągu roku współuczestniczą oni w posiedzeniach Rady oraz odbywają spotkania nieformalne). Cel takiego rozwiązania to usprawnienie zarządzania misjami EPBiO. Realizacja tego postulatu jest prawdopodobna, wymaga jedynie odpowiedniej regulacji prawnej. Trudno jednak ocenić, czy jego implementacja zasadniczo usprawni procesy przygotowania i prowadzenia misji.

Celem Francji jest taka reforma mechanizmu finansowania misji („Athena”), aby kraje wystawiające do operacji największe kontyngenty nie ponosiły jednocześnie największych kosztów. Chociaż przedstawiciele Francji zapowiadali dyskusję nad wprowadzeniem „solidarności finansowej” podczas prowadzenia operacji EPBiO, to oficjalnie nie została przedstawiona żadna propozycja. Kompromisowe i funkcjonalne rozwiązanie tej kwestii jest bardzo trudne. Dlatego też można oczekiwać jedynie niewielkich zmian, zwiększających zakres wydatków kwalifikowanych jako koszty wspólne.

Prezydencja zamierza zaktualizować Europejską Strategię Bezpieczeństwa (ESB) poprzez dokonanie nowej oceny zagrożeń obszaru Unii oraz poszerzenie uzgodnień dotyczących optymalnych zdolności wojskowych UE i kształtu jej strategicznego partnerstwa z NATO. Jest więc jasne, że Francja nie będzie dążyć do wypracowania nowego dokumentu określającego długofalową strategię UE, a więc m.in. celów w sferze bezpieczeństwa oraz środków, jakimi mają być osiągane. Podstawowym powodem tego jest trudność budowy wśród państw członkowskich *consensusu* w tak istotnej kwestii. Dlatego też, choć przyjęcie zrewidowanej ESB jest prawdopodobne, to okaże się ona zapewne bardzo podobna w swym kształcie do obecnie obowiązującego dokumentu.

Francja zapowiada budowę politycznego porozumienia wokół pakietu rozwiązań Komisji Europejskiej liberalizujących handel uzbrojeniem w Unii, gdyż uznaje, że UE powinna ostatecznie wprowadzić wewnętrzny rynek uzbrojenia. Chce też zwiększać koordynację narodowych polityk badań i rozwoju technologii wojskowych oraz stymulować tworzenie wspólnych, długoterminowych programów inwestycji w określone technologie. Jednak zdecydowane kroki w kierunku pełnej liberalizacji europejskiego rynku uzbrojenia nie są aktualnie możliwe. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy są sprzeczne interesy państw członkowskich. Prezydencja może jedynie stymulować dalszy rozwój Europejskiej Agencji Obrony (EAO) i tworzenie przez nią kolejnych propozycji w tym obszarze.

Bardzo ważnym celem Francji jest wzmocnienie strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i NATO, m.in. poprzez wypracowanie trwałych mechanizmów komunikacji i koordynacji działań obu organizacji, szczególnie gdy prowadzą one równoległe operacje (sugerowano utworzenie w tym celu grupy wysokiego szczebla, składającej się z najwyższej rangi przedstawicieli obu organizacji). Główną przeszkodą pozostaje tutaj jednak blokowanie przyjęcia nowych uzgodnień na forum Sojuszu przez Turcję.

Polska a propozycje prezydencji. Polska współkształtuje rozwój EPBiO, m.in. poprzez udział w misjach (polski kontyngent w operacji w Czadzie jest drugim co do wielkości), uczestnictwo w procesie tworzenia grup bojowych UE, a także dużą aktywność w EAO. Zaangażowanie to Polska powinna wykorzystać do aktywnego włączenia się do dyskusji nad postulatami prezydencji.

W interesie Polski leży popieranie projektów wzmacniających EPBiO. Polska powinna być gotowa do włączania się w inicjatywy budowy określonych zdolności wojskowych UE, tak aby nie utracić możliwości wpływu na procesy ważne dla kształtu EPBiO. Trzeba przy tym jednak pamiętać o projektach już realizowanych w ramach NATO lub samodzielnie. Jednocześnie należy dążyć do skonkretyzowania zasad partnerstwa strategicznego Unii i NATO, idącego w kierunku ściślejszej współpracy tych organizacji. Polska nie powinna natomiast popierać utworzenia dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej, gdyż grozi to rozpoczęciem bardzo kontrowersyjnego procesu dublowania struktur NATO. Należy także zachować ostrożność wobec postulatu solidarnego finansowania, którego realizacja byłaby korzystna tylko przy założeniu, że Polska będzie beneficjentem wspólnych środków biorąc udział w większości misji EPBiO.