

# BIULETYN

Nr 6 (755) • 24 stycznia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Aktualne podejście Francji do polityki bezpieczeństwa i obrony UE

Dorota Liszczyk

*Kształtowanie i umacnianie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) stanowiło przedmiot tradycyjnego i szczególnego zainteresowania Francji, która zmierzała zarówno do podnoszenia cywilnego i wojskowego potencjału UE, poprawy instytucjonalnego wymiaru tej formy współpracy, racjonalizacji i zwiększania konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego, jak i opracowania strategicznych podstaw WPBiO. Zauważalny w ostatnich miesiącach spadek zainteresowania Francji budowaniem „prawdziwej Europy obrony” wskazuje na przewartościowanie tradycyjnej francuskiej linii politycznej w tej kwestii.*

**Kontekst.** Dotychczasowe poszczególne etapy rozwoju WPBiO wyraźnie determinowane były zarówno merytorycznym wkładem, jak i poziomem zaangażowania Francji, która problemy własnego bezpieczeństwa narodowego tradycyjnie rozpatrywała w ramach szerszego europejskiego kontekstu. Opublikowana w czerwcu 2008 r. Biała Księga obrony i bezpieczeństwa narodowego, zawiera konkretne i ambitne propozycje dotyczące usprawnienia i rozwoju europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Wytyczne te Francja starała się realizować w okresie sprawowanej w drugiej połowie 2008 r. prezydencji w Radzie UE, której jednym z priorytetów było wzmocnienie tego obszaru współpracy. Niesprzyjające okoliczności tj. kryzys finansowy, konflikt rosyjsko-gruzyński, a przede wszystkim brak politycznej woli państw członkowskich UE do zaciągnięcia znaczących zobowiązań w tej dziedzinie spowodowały, iż rezultaty osiągnięte przez Francję były daleko niewspółmierne do deklarowanych ambicji. Nie udało się jej przekonać pozostałych członków UE do ustanowienia stałego, nadzorującego misje cywilne i wojskowe, dowództwa operacyjnego UE, przeprowadzenia głębszej reformy mechanizmu finansowania operacji militarnych „Athena” ani opracowania europejskiej Białej Księgi bezpieczeństwa i obrony. W okresie tym zawarte zostały jednak konkretne porozumienia dotyczące rozwijania i wzmocnienia zdolności wojskowych UE, min. w sprawie wzajemnego udostępniania samolotów transportowych, powołania międzynarodowej jednostki złożonej z samolotów A400M i ustanowienia europejskiego dowództwa transportu lotniczego; interoperacyjności lotnictwa marynarki wojennej oraz programu MUSIS, przewidującego przygotowanie nowej generacji satelitów obserwacyjnych. Wszystkie te projekty stosują formułę zmiennej geometrii, dającą członkom UE swobodę w podejmowaniu decyzji o uczestnictwie.

Równocześnie szereg dotychczasowych bilateralnych inicjatyw z zakresu bezpieczeństwa i obrony, których Francja była stroną, wyraźnie zostało osadzonych w szerszym europejskim kontekście i służyć miało wzmocnieniu i rozwojowi WPBiO. Taki charakter posiadają deklaracje francusko-polska oraz francusko-włoska w sprawie bezpieczeństwa i obrony odpowiednio z listopada 2009 r. oraz kwietnia 2010 r., a także wspólna deklaracja wieńcząca obrady francusko-niemieckiej rady ministrów z lutego 2010 r.

Także decyzja o reintegracji Francji ze strukturami wojskowymi NATO (sformalizowana podczas szczytu NATO w Strasburgu/Kehl w dniach 3-4 kwietnia 2009 r.) służyć miała, jak przekonywał 17 marca 2009 r. przed Zgromadzeniem Narodowym premier François Fillon, „nadaniu Europie obrony prawdziwej wagi” i uspokojeniu europejskich partnerów, którzy dotychczas „każdy krok w kierunku Europy obrony postrzegali jako krok wstecz we współpracy w ramach NATO”.

**Aktualne stanowisko Francji.** W roku 2010 nastąpiło wyraźne przesunięcie akcentów we francuskim dyskursie na temat przyszłości „Europy obrony”. Dotychczasowe zaangażowanie w rozwój WPBiO ustąpiło miejsca ostrej krytyce oraz wskazywaniu licznych słabości tej formy współpracy. Samo pojęcie „Europy obrony” zaczęło natomiast być tożsamy raczej ze wzmacnianiem europejskiego filaru NATO, niż rozwojem autonomicznych zdolności wojskowych UE. Francuscy politycy zaczęli podkreślać, iż WPBiO jest dziedziną, w której UE nie jest obecnie zdolna do wypracowania konkretnych rezultatów. Co więcej, niski poziom wydatków na obronę w państwach członkowskich UE, brak dużych, nowych, planowanych na najbliższe lata, europejskich programów zbrojeniowych oraz nadmierna unijna biurokracja nie dają perspektyw na poprawę sytuacji. Unia Europejska, zdaniem przedstawicieli francuskiego rządu, straciła ambicje do odgrywania znaczącej roli w świecie, a jej członkowie nie przejawiają woli pogłębienia współpracy w tej materii. Prace nad konceptualizacją, stworzonych przez traktat lizboński, narzędzi mających na celu intensyfikację współpracy w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa i obrony, w tym przede wszystkim stałej współpracy strukturalnej, nie zostały nawet rozpoczęte. Tym samym UE w ocenie Francji stoi nie tylko przed ryzykiem zamknięcia się w koncepcji *civilian power*, wykluczającej jej zdolność do efektywnego oddziaływania na ewentualne konflikty i współkształtowania globalnej polityki, lecz również przed groźbą strategicznej zależności od zewnętrznych podmiotów.

Na skutek negatywnej oceny aktualnych możliwości rozwoju WPBiO, osłabianej dodatkowo kryzysem finansowym i koniecznością racjonalizacji wydatków na obronę, Francja podjęła decyzję o nawiązaniu pragmatycznej współpracy w dziedzinie obronności z Wielką Brytanią. Porozumienie to zmierzające do utrzymania istniejącej bazy technologicznej i przemysłowej obu państw z pewnością jest efektem trafnej diagnozy bieżącej sytuacji. Francja i Wielka Brytania są bowiem jedynymi europejskimi państwami zdolnymi do nawiązania współpracy np. w dziedzinie nuklearnej, czy w zakresie dzielenia się lotniskowcami. Niemniej wydaje się, iż przynajmniej takie aspekty francusko-brytyjskiego porozumienia jak: współpraca i wspólne szkolenia załóg samolotów transportowych A400M, wojskowe systemy łączności satelitarnej, czy wykorzystanie bezzałogowych samolotów zwiadowczych potencjalnie mogłyby zainteresować także inne państwa członkowskie UE i stać się szerszymi europejskimi projektami. Co więcej, zapowiadana dwustronna współpraca w dziedzinie badań i technologii wydaje się w dużej mierze powielać dotychczasowy zakres działań Europejskiej Agencji Obrony.

Pomimo oficjalnych zapewnień, bilateralny reżim francusko-brytyjskiej inicjatywy nie tylko w żaden sposób nie wzmacnia WPBiO, lecz przyczynić się może do dalszego spadku zainteresowania tą formą współpracy wśród państw członkowskich UE. Nie należy również oczekiwać, iż pociągnie ona za sobą doktrynalne zbliżenie pomiędzy Francją i Wielką Brytanią i stanie się podstawą przyszłej strategicznej europejskiej kultury. Tworząc korzystne okoliczności dla rozwoju współpracy transatlantyckiej, porozumienie to jest sygnałem, iż ambicją Paryża może być ustanowienie w ramach NATO sieci szczególnych i pragmatycznych relacji zarówno z Londynem, jak i Waszyngtonem. Fundamentem takich specjalnych stosunków może być podobna percepcja interesów oraz odpowiednio wysoki poziom wydatków na obronę.

Negocjacje nad omawianym porozumieniem mogły być jednym z istotnych powodów, dla których przedstawiona w kwietniu 2010 r. podczas szczytu Trójkąta Weimarskiego przez polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego propozycja listownego zwrócenia się do wysokiej przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP) w sprawie przyspieszenia prac nad WPBiO zmaterializowała się dopiero w grudniu ub.r. Dokument ten, chociaż jest poważnym sygnałem politycznym i dowodem na to, iż Francja nie porzuciła całkowicie idei budowania autonomicznych zdolności obronnych UE, nie wydaje się jednak tak ambitny, jak głoszone wcześniej przez Francję postulaty budowania Europy obrony, z własnymi siłami zbrojnymi i europejskim dowództwem operacyjnym.

**Wnioski i perspektywy.** Fakt, iż zdolności obronne UE pozostają nadal symboliczne, a NATO pozostaje naturalnym kadrem wspólnych operacji zbrojnych nie jest zaskoczeniem. Nowością jest natomiast wyraźny brak francuskiej inicjatywy na rzecz zmiany tego stanu rzeczy. W 2010 roku Francja wyraźnie ustąpiła tu miejsca innym państwom członkowskim UE, wśród których najaktywniejsze były Niemcy, Polska, czy Szwecja. Rekonstrukcja francuskiego rządu z listopada ub.r. i powołanie na stanowiska ministra spraw zagranicznych i ministra obrony odpowiednio Michèlle Alliot Marie oraz Alaina Juppé, popierających współpracę UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, dają jednak nadzieje na ewentualne zrównoważenie tego trendu. Nie ulega jednak wątpliwości, iż brak silnego politycznego impulsu, przy aktualnym małym zainteresowaniu WP rozwijaniem WPBiO, pogłębią dotychczasową inercję tej formy współpracy.