



BIULETYN

Nr 61 (1298), 25 czerwca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Czerwcowy szczyt obronny UE: Francja chce zwiększyć rolę WPBiO

Nathan Dufour

Wobec pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa, zarówno w kraju, jak i za granicą, Francja upatruje w czerwcowym szczycie obronnym Rady Europejskiej szansy na konsolidację i kontynuację jej wcześniejszej taktyki „małych kroków” w odniesieniu do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Służyć ma to zwłaszcza wzmocnieniu tzw. strategicznej autonomii¹. Jednak niezadowolające jak dotąd rezultaty tych działań skłaniają Paryż do współpracy z jego partnerami w celu nadania WPBiO bardziej politycznego charakteru, co pomogłoby wyprowadzić ją z impasu. Polska również powinna do tego dążyć, gdyż może to zwiększyć zdolność Unii do rozwiązywania kryzysów w jej sąsiedztwie.

Półtora roku po poprzednim szczycie, tegoroczna czerwcowy dyskusja Rady Europejskiej o wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) toczy się w całkiem odmiennych warunkach – towarzyszy jej dramatyczne pogarszanie się stanu bezpieczeństwa. Podczas gdy napięcia między UE a Rosją skupiły uwagę większości państw europejskich na wzmocnieniu i konsolidacji NATO, Francja musiała stawić czoła wyzwaniom związanym z szeroko rozumianym południowym sąsiedztwem. Powaga tego problemu może zachęcić Paryż do wysiłków w celu przywrócenia WPBiO jej poprzedniego znaczenia.

Przywództwo w obliczu zagrożeń. Ze względu na wycofywanie się USA z Europy, powściągliwość Wielkiej Brytanii czy budżetowe ograniczenia Hiszpanii i Włoch, Francja ma sposobność do przejęcia głównej roli w europejskim systemie bezpieczeństwa, choć jej środki pozostają dość ograniczone. Nie tylko rozpoczęła własną „wojnę z terroryzmem”, ale też postanowiła przeanalizować strategię bezpieczeństwa europejskiego. Dowodzi tego opublikowana w 2013 r. „Biała księga obrony i bezpieczeństwa narodowego”, której tezy zyskały na znaczeniu po styczniowych atakach terrorystycznych w Paryżu.

Jak stwierdził szef francuskiej Dyrekcji Wywiadu Wojskowego gen. Christophe Gomart, najpoważniejszym wyzwaniem są stale zacieśniające się więzi między „wrogiem”, z którym toczy się walka za granicą, z tym, który stwarza zagrożenie w kraju. Aby wzmocnić państwowy aparat bezpieczeństwa, rząd zatrudnił dodatkowych 2600 osób, a także rozmieścił 10 000 żołnierzy w newralgicznych miejscach w całym kraju w ramach operacji „Sentinel”.

Jednocześnie Francja nasiliła swoją aktywność wojskową i wywiadowczą na Bliskim Wschodzie (szczególnie w Libanie i Iraku) oraz w rejonie Sahelu i Sahary. Natychmiast po zakończeniu operacji „Serwal” (angażującej 4000 żołnierzy), która miała zatrzymać pochód dżihadystów z Al-Kaidy Islamskiego Maghrebu (AQIM) w stronę Bamako, przeprowadzono w sierpniu 2014 r. operację „Barkhane” (ok. 3800 żołnierzy). W regionie daje się zaobserwować aktywność licznych jednostek sił specjalnych, w wyniku której zabito bądź aresztowano kilkuset domniemanych dżihadystów.

Paryż ocenia, że działania te przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa całej UE, szczególnie poprzez uderzenie w siatki terrorystyczne w Afryce (w Burkina Faso, Czadzie, Mali, Mauretanii, Nigrze, Kamerunie, Nigerii). Francja jest też aktywnym uczestnikiem kampanii USA w Iraku poprzez operację „Chammal” (800 żołnierzy, 12 myśliwców i jedyny francuski lotniskowiec atomowy). Uwagę francuskich władz coraz bardziej przykuwa także

¹ N. Dufour, „France’s Intent at the December Defence Council: Opportunities for Poland,” *PISM Bulletin*, no. 138 (591), 17 grudnia 2013 r.

katastrofalna sytuacja w Libii, która jest postrzegana jako nowa „bezpieczna przystań” dla grup dżihadystów zainspirowanych ISIS i jako główne źródło niekontrolowanej imigracji. W tej kwestii wsparcie UE – przy odpowiedniej strategii i zasobach – może okazać się kluczowe, aby zrównoważyć niewystarczający potencjał Francji.

Utrzymanie strategicznej autonomii. W obecnej sytuacji bezpieczeństwa główny cel Francji, czyli zachowanie tzw. strategicznej autonomii – opartej na trzech swobodach (oceny, decyzji i działania) oraz trzech odpowiadających im zdolnościach (odstraszenia, wywiadu i demonstracji siły) – okazuje się ważniejsze niż kiedykolwiek. Francuski rząd musi jednak liczyć się z własnymi możliwościami budżetowymi.

Już w maju 2015 r. nastąpiła rewizja o programowaniu wojskowym na lata 2014–2019 (LPM), w wyniku której wzrosły wydatki wojskowe. Wciąż będą one niższe niż 2% PKB, ale pozwolą na finansowanie kolejnych operacji. W praktyce jest to dodatkowe 3,8 mld euro na okres 2015–2019, zwiększające cały budżet militarny z 158,61 mld do 162,41 mld euro przez następne pięć lat. Większość tych środków (2,8 mld euro) zostanie wydana na utrzymanie kadry, która pierwotnie miała być – jak wskazano w „Białej księdze obrony i bezpieczeństwa narodowego” – zmniejszona o 34 000 osób, ale w końcu liczba ta wyniesie tylko 15 250.

Dodatkowo 500 mld euro będzie przeznaczony na konserwację sprzętu wojskowego. Jak wyjaśnił szef sztabu sił zbrojnych generał Pierre de Villiers w swoim majowym wystąpieniu parlamentarnym, ok. 20% całości sprzętu, który powrócił z antyterrorystycznej operacji „Barkhane”, jest niezdadne do ponownego użytku. Za kolejne 500 mld zostanie zakupione nowe uzbrojenie (np. drony MQ-9 Reaper). Stabilizacji budżetu militarnego będzie ponadto sprzyjało przekształcenie 6 mld euro „dochodów szczególnych” w stałą linię kredytową.

Wyzwaniem pozostaje jednak wywiązanie się z nowych kontraktów na eksport (na kwotę 15 mld euro) przy jednoczesnej produkcji uzbrojenia na rynek krajowy. Umowy obejmują dostawy wielozadaniowych myśliwców Rafale (24 do Egiptu, 24 do Kataru i 26 do Indii) oraz fregat FREMM.

Na drodze do czerwcowego szczytu. Z uwagi na powyższe, Francja wydaje się wznowiać polityczne wysiłki w celu nadania UE jej własnej strategicznej autonomii, w specyficznym francuskim rozumieniu tego terminu. Paryż stara się przekonać partnerów z Unii do corocznego organizowania europejskich szczytów ws. WPBiO, których celem będzie oddolne uzgadnianie wojskowej i przemysłowej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Jednak, co ważniejsze, Francja prawdopodobnie próbuje wykorzystać fakt, że niektórzy z jej europejskich sojuszników chcą przeglądu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003, i tym sposobem zwiększyć w niej znaczenie WPBiO. Wprawdzie początkowo Paryż był niechętny rewizji, lecz obecnie odgrywa główną rolę w tym procesie. Formalnie przegląd będzie zadaniem wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federiki Mogherini, ale pod warunkiem, że nie wpłynie to negatywnie na skutki nadchodzącego szczytu.

Inną oznaką zmiany nastawienia Francji był wspólny list do Mogherini, który ministrowie spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego (Francji, Niemiec i Polski) wystosowali po swoim spotkaniu na początku kwietnia we Wrocławiu. W liście tym przedstawili wspólne pomysły na wzmocnienie roli WPBiO w reagowaniu UE na zagrożenia bezpieczeństwa. Podkreślili potrzebę zwiększonego zaangażowania unijnych misji na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych lokalnych podmiotów – regionalnych organizacji i państw – tak, by mogły one brać na siebie coraz większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo. Służyć ma temu przede wszystkim inicjatywa „Train and Equip”, zapewniająca pomoc finansową w celu podstawowego wyposażenia lokalnych jednostek sił zbrojnych. To niewielki, ale ważny krok UE, dzięki któremu operacje i misje w ramach WPBiO będzie można lepiej zintegrować z pozostałymi unijnymi instrumentami, do czego dąży Francja. Ministrowie krajów Trójkąta Weimarskiego oczekują także, że na czerwcowym szczycie grupy bojowe UE znajdą się w centrum uwagi i zostaną uznane za domyślny instrument „pierwszego użycia” w ewentualnych operacjach. Ponadto sygnatariusze listu wyrazili życzenie, aby powstał specjalny fundusz mający na celu finansowanie badań i rozwoju w sektorze obronnym, nie tylko dla tzw. technologii podwójnego zastosowania.

Szanse dla Polski i Trójkąta Weimarskiego. Wznowienie przez Francję działań politycznych w obszarze europejskiego bezpieczeństwa to dobra wieść dla Polski, która sama długo lobbowała za wypracowaniem politycznej wizji dla WPBiO, jeszcze nawet przed szczytem w 2013 r. Jednakże francuska aktywność pozostaje mało zdecydowana i instrumentalna. Polska powinna wykorzystać niedawne wzmocnienie swojej politycznej wagi na forum euroatlantyckim, aby mieć pewność, że trwająca konsolidacja procedur i instrumentów UE i NATO odpowiada zmieniającym się warunkom i okolicznościom. Co do samej WPBiO, Polska, dzięki zgromadzonemu we Francji przez ostatnie lata politycznemu kapitałowi (widocznemu np. w decyzji o zakupie 50 śmigłowców wielozadaniowych Caracal czy w zablokowaniu sprzedaży okrętów Mistral przez Paryż), może w większym stopniu reaktywować Trójkąt Weimarski. To z kolei jest potrzebne do przedstawienia politycznej wizji, która miałaby rozwinąć zdolności UE do reagowania na kryzysy w jej sąsiedztwie i do wypracowywania realnych rozwiązań.

Biorąc pod uwagę wzrost liczby kryzysów międzynarodowych, można by ponownie rozważyć możliwość autonomicznego zarządzania i kontroli nad operacjami prowadzonymi przez UE. Jak się wydaje, wciąż może w tym dopomóc Trójkąt Weimarski, nawet po tym, jak Wielka Brytania w 2011 r. odmówiła współpracy przy takim przedsięwzięciu. Inicjatywa ta, daleka od podważania struktur NATO, mogłaby wzmocnić u Europejczyków poczucie odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, co wpłynęłoby na zwiększenie inwestycji w obronność. Przyczyniłoby się to też do wypracowania scenariuszy szybkich reakcji na ewentualne kryzysy, w których zwalczaniu pozaeuropejscy członkowie NATO mogą mieć niewielkie bądź odmienne interesy.