



BIULETYN

Nr 8 (984), 25 stycznia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Ambicje na miarę kryzysu? Polityka bezpieczeństwa Francji w najbliższych latach

Pinar Elman, Marcin Terlikowski

Interwencja Francji w Mali potwierdza jej tradycyjne ambicje do odgrywania ważnej roli w światowej polityce bezpieczeństwa oraz gotowość do operacyjnego zaangażowania w regionach, w których ma ona żywotne interesy. Rosnące problemy finansowe utrudnią jednak Francji rozwój zasobów wojskowych niezbędnych do realizacji jej strategicznych ambicji. W rezultacie będzie bardziej pragmatyczna w polityce wobec wojskowej współpracy bilateralnej, w ramach NATO oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Będzie wybierać te inicjatywy, które pomogą jej wypełnić luki w potencjale wojskowym lub dadzą korzyści przemysłowi obronemu.

Strategiczne ambicje Francji. Mimo kryzysu w strefie euro, spadku wydatków wojskowych w państwach Europy i rosnącej niechęci Europejczyków do angażowania się w operacje pokojowe i stabilizacyjne Francja nadal dąży do bycia europejskim liderem w dziedzinie obronności. Jej wysokie ambicje potwierdza raport byłego ministra spraw zagranicznych Huberta Védrine'a na temat konsekwencji powrotu Francji do struktur wojskowych NATO. W dokumencie tym wezwano Francję do aktywnego realizowania jej interesów w strukturach NATO, równoważenia wpływów USA oraz odgrywania roli lidera europejskich członków Sojuszu. Co więcej, Francja nie powinna przyjmować oceny zagrożeń czy koncepcji operacyjnych formułowanych w NATO, lecz mieć własną niezależną wizję strategiczną. Biała Księga o obronie i bezpieczeństwie narodowym, która ma być opublikowana w lutym 2013 r., zapewne wzmocni dotychczasowe założenia strategiczne Francji. Skoncentruje się na podkreśleniu znaczenia zdolności Francji do operacyjnego zaangażowania w Afryce oraz terytoriach zamorskich w Azji i na Pacyfiku, służącej podtrzymaniu jej globalnej obecności.

Aby realizować te ambitne cele, Francja musi rozwijać swój potencjał wojskowy, co jednak może się okazać niełatwe w obliczu pogłębiającego się kryzysu finansowego.

Nieplanowane cięcia. W 2012 r. Francja wydała na obronę 31 mld euro, czyli 1,6% swojego PKB, z wyłączeniem rent i emerytur, co lokuje ją na drugiej pozycji wśród państw UE po Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do większości państw europejskich na jej wydatki na obronę nie wpłynęła mocno pierwsza fala kryzysu finansowego i ekonomicznego gospodarczego – w latach 2009–2012 zostały one bowiem zmniejszone tylko o 3%. Od 2013 r. planowano ich wzrost o 1% powyżej poziomu inflacji każdego roku.

Francja, zmuszona do zrównoważenia bilansu finansów publicznych ze względu na wysoki deficyt i niewielki wzrost gospodarczy, zrewidowała jednak plany wydatków obronnych w latach 2013–2014, zamrażając budżet do poziomu około 30 mld euro. Wprowadzenia kolejnych cięć oczekuje się wraz ze spodziewanym wkrótce przyjęciem planu finansowego na lata 2014–2020. W tych latach wydatki obronne Francji mogą zostać zredukowane nawet o 40 mld euro, czyli 130% budżetu obronnego z roku 2012 i co najmniej 15% mniej niż Francja zaplanowała w Białej Księdze z 2008 r.

Trudna sytuacja finansowa dotknie francuskie siły zbrojne. Chociaż w reformie z 2008 r. przewidziano m.in. zmniejszenie liczby żołnierzy z 314 tys. do 230 tys. oraz likwidację niektórych baz, jak dotąd nie przewidziano planu modernizacji sił zbrojnych. W ostatnich latach Francja zainwestowała wiele miliardów w najnowsze uzbrojenie – zarówno w projekty wielonarodowe (np. samolot transportowy A400M), jak i krajowe (np. myśliwiec wielozadaniowy Rafale). Realizacja niektórych z tych projektów może być jednak ograniczona lub opóźniona. Z racji strategicznego

znaczenia Francji jedynie wydatki na środki odstraszania nuklearnego nie będą zmniejszone. Jednocześnie pogarsza się stan konwencjonalnych sił zbrojnych – kluczowe wyposażenie starzeje się (samoloty transportowe, latające cysterny, system komunikacji satelitarnej), a liczba najnowocześniejszego uzbrojenia jest niewystarczająca (samoloty bezałogowe, amunicja precyzyjna).

Pragmatyzm i selektywność. Negatywny wpływ kryzysu na potencjał obronny, a jednocześnie chęć utrzymania strategicznych ambicji sprawiają, że Francja staje się coraz bardziej pragmatyczna we współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony. Poszukuje więc raczej wymiernych korzyści wojskowych niż inicjatyw ściśle politycznych.

Francja zrezygnowała z forsowania koncepcji „Europy obrony”. Choć nadal wspiera rozwój struktur i zasobów wojskowych UE, to nie za wszelką cenę, nie jest też skłonna do inwestowania cennych zdolności wojskowych we Wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Co więcej, nie traktuje NATO jako głównego forum współpracy w sferze bezpieczeństwa, czego przejawem było np. wahanie w kwestii oddania operacji libijskiej pod dowództwo Sojuszu w 2011 r. Tradycyjnie nieufna wobec NATO, chce być postrzegana jako samodzielny aktor strategiczny, mający własne, niekoniecznie tożsame z sojuszniczym, spojrzenie na bezpieczeństwo międzynarodowe. Przedmiotem zainteresowania Francji pozostają jednak inicjatywy wspólnego rozwijania zdolności wojskowych, *pooling and sharing* UE oraz „inteligentnej obrony” NATO. Poprzez udział w wybranych programach, np. w szkoleniu załóg śmigłowców lub projekcie dzielenia się flotami morskimi samolotów patrolowych, Francja szuka konkretnych korzyści ekonomicznych i operacyjnych.

Wyznacznikiem francuskiego podejścia do współpracy w dziedzinie obrony w latach trudnej sytuacji gospodarczej będą motywy strategiczne i ekonomiczne stojące za francusko-brytyjskim porozumieniem z Lancaster House z listopada 2010 r. Francja jest zorientowana na wchodzenie w partnerstwa z krajami o podobnej kulturze strategicznej, gotowymi do dzielenia się kosztami utrzymania i rozwoju najdroższych zasobów wojskowych. Rozwijając swoje zdolności wojskowe, będzie zatem wybierać państwa zdolne wnieść konkretny wkład do dwustronnej współpracy. Z tego powodu wydaje się, że w najbliższych latach jej najważniejszym partnerem pozostanie Wielka Brytania. Choć partnerstwo brytyjsko-francuskie zaczyna odczuwać negatywne skutki powolnego postępu w implementacji uzgodnionych projektów, porażki pomysłu wzajemnego udostępniania lotniskowców oraz nowej retoryki Francji, pomniejszającej wagę współpracy z Brytyjczykami na rzecz rozwiązań w skali europejskiej, to udana współpraca operacyjna podczas misji w Libii zbudowała solidne podstawy dla długoterminowej współpracy wojskowej obu krajów.

Poza Wielką Brytanią Francja ma niewielkie szanse na znalezienie innego europejskiego państwa zdolnego do nawiązania z nią współpracy na podobną skalę. Wyjątkiem mogłyby być Niemcy – we wspólnej francusko-niemieckiej deklaracji z lutego 2012 r. ogłoszono pogłębiony dialog strategiczny, którego celem miałyby być lepsza koordynacja rozwoju narodowych zdolności wojskowych i aktywności operacyjnej. Pogorszenie relacji obu krajów stawia jednak pod znakiem zapytania możliwość realizacji tych ambitnych celów. Zablokowanie przez Niemcy fuzji gigantów branży obronnej BaE i EADS jest ostatnim z wydarzeń, które od czasu interwencji w Libii kilkakrotnie wywołały rozdźwięk między oboma państwami.

Polsko-francuska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Brak partnerów gotowych do podjęcia z Francją kompleksowej współpracy wojskowej powoduje, że szuka ona partnerów do selektywnego rozwoju zdolności wojskowych oraz podejmowania projektów przemysłowych. Francja uznaje Polskę za obiecującego partnera, jednak perspektywy współpracy w tej dziedzinie nie są jednoznaczne.

Na poziomie politycznym oba kraje mogą rozwijać agendę w ramach Trójkąta Weimarskiego lub „Weimaru plus” (Polska, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania) i dążyć do wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Utworzenie centralnego dowództwa UE dla operacji wojskowych czy też rozpoczęcie debaty nad wdrożeniem Stałej współpracy strukturalnej nie są możliwe ze względu na aktualne francuskie podejście do idei Europy obrony. Polska i Francja mogą jednak znaleźć wiele form współpracy wojskowej (np. bardziej niż dotąd intensywne współdziałanie akademii wojskowych, wspólne uczestnictwo w ćwiczeniach polowych), mogą również podjąć wspólne projekty w ramach inicjatyw *pooling and sharing* UE lub „inteligentnej obrony” NATO (zwłaszcza w „miękkich” dziedzinach, np. wymiana doświadczeń czy wspólne szkolenia). Nic nie wskazuje jednak na to, że są gotowe do utworzenia nowych międzynarodowych struktur wojskowych. Małe są obecnie szanse wykorzystania weimarskiej grupy bojowej UE, pozostającej w gotowości bojowej do lipca 2013 r., do zawiązania stałej współpracy wojskowej.

Bardziej obiecująca wydaje się współpraca w przemyśle zbrojeniowym. Francja jest zainteresowana ochroną swojego sektora zbrojeniowego przed skutkami kryzysu i wyraża gotowość do transferu najnowocześniejszych technologii w ramach dużych kontraktów eksportowych. Z kolei Polska modernizuje swoje siły zbrojne i pragnie nadać technologiczny impuls dla własnego sektora obronnego oraz perspektyw stabilnej i długoterminowej współpracy przemysłowej. W rezultacie może nawiązać współpracę z francuskimi firmami pod warunkiem korzystnie sformułowanej oferty. Jako potencjalne sfery współpracy wskazano dotychczas przemysł stoczniowy (zainteresowanie współpracą wyraża francuska firma DCNS), obronę przeciwlotniczą i przeciwrakietową (projekt Bumar i MBDA „Tarcza dla Polski”) oraz śmigłowce (oferta firmy Eurocopter w przetargu na śmigłowce wsparcia dla polskich sił zbrojnych). W celu podjęcia współpracy niezbędne jest jednak przeprowadzenie studium wykonalności, identyfikującego sposoby optymalnego wykorzystania kooperacji przemysłów obronnych.