

[Tłumaczenie z języka francuskiego: Ambasada Francji]

Hubert Védrine

RAPORT DLA PREZYDENTA REPUBLIKI FRANCUSKIEJ

**NA TEMAT KONSEKWENCJI POWROTU FRANCJI
DO ZINTEGROWANEGO DOWÓDZTWA NATO**

NA TEMAT PRZYSZŁOŚCI STOSUNKÓW TRANSATLANTYCKICH

ORAZ PERSPEKTYW EUROPY OBRONY

I. EWALUACJA

1. PRZYPOMNIENIE DZIEJÓW STOSUNKÓW MIĘDZY FRANCJĄ A NATO

A.

Sojusz Atlantycki został utworzony w Waszyngtonie, w dniu 4 kwietnia 1949, poprzez podpisanie „Traktatu Północnoatlantyckiego”, po tym, jak administracji Trumana udało się przekonać amerykański Senat, mający opory przed przyjęciem - po raz pierwszy w historii Stanów Zjednoczonych - tak poważnego zobowiązania, jakie nakładał artykuł 5 tego Traktatu:

„Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego.”

Od czasu zakończenia wojny, Francja dokładała starań, by związać Stany Zjednoczone z Europą Zachodnią za pomocą stałego sojuszu, aby nie przeżywać powtórnie lat dwudziestych, chronić Europę Zachodnią przed sowieckim zagrożeniem, a także, nie mówiąc tego głośno, „zabezpieczyć” kwestię niemiecką. Francja stała się zatem, zgodnie z wszelką logiką, jednym z dwunastu członków założycieli Sojuszu i jednym z najaktywniejszych.

Sama organizacja, owa litera „O” w NATO, powstała dopiero dwa lata później, w kwietniu 1951 roku, w reakcji na traumę spowodowaną przez niespodziewany atak chińsko-sowiecki na Koreę w czerwcu 1950 roku. Celem było militarne zorganizowanie Sojuszników w Europie Zachodniej w czasie pokoju pozwalające im na szybką reakcję na każdy sowiecki atak, tak jak gdyby byli już w stanie wojny: stąd integracja i kontrola przez Pentagon planowania i łańcucha dowodzenia narzucone bez sprzeciwu przez Stany Zjednoczone, przy czym główny dowódca sił sojuszniczych, tzw. SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) był zawsze Amerykaninem. Generał Eisenhower był krótko pierwszym SACEUR, zanim został wybrany Prezydentem Stanów Zjednoczonych w 1952 roku. Kwatera Główna, SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*), została zlokalizowana w Rocquencourt, we Francji. Po odrzuceniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w dniu 30 sierpnia 1954 roku, tego europejsko-amerykańskiego fortelu, który umarł w zarodku, a który miał wymusić zgodę francuskich parlamentarzystów na ponowne uzbrojenie Niemiec, Republika Federalna Niemiec została przyjęta do NATO w maju 1955 roku. W tym okresie, poza Stanami Zjednoczonymi członkami NATO były następujące kraje: Belgia, Kanada, Dania, Francja, Włochy, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Holandia, Portugalia, Zjednoczone Królestwo, Grecja oraz Turcja (od 1952) - i Niemcy.

B.

Decyzja generała de Gaulle'a o wyjściu ze zintegrowanego dowództwa.

Już dnia 17 września 1958 roku, generał de Gaulle, który był wtedy dopiero przewodniczącym Rady Ministrów, skierował do Prezydenta Eisenhowera i premiera Macmillana memorandum, w którym domagał się trójstronnego kierownictwa dla Sojuszu (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja) oraz uwzględnienia przez NATO bezpieczeństwa światowego, a nie tylko atlantyckiego. Mimo trójstronnych rozmów, które przeciągały się trzy lata, ani J.F. Kennedy, który wspominał uprzednio o „europejskim filarze” Sojuszu, ani tym bardziej L. Johnson, nie zmienili trybu podejmowania decyzji ani struktury podległości w Sojuszu. Naczelny dowódca sił NATO miał nawet zakaz informowania władz krajowych, a zatem i Prezydenta Francji, w których bazach na terytorium danego kraju składowana jest broń jądrowa Sojuszu.

Generał de Gaulle chciał wyposażyć Francję w strategię nuklearną ściśle ograniczoną do odstraszenia. Dlatego też przeciwstawiał się strategii „stopniowanej odpowiedzi na atak” (*flexible response*), którą sekretarz Obrony Mac Namara chciał narzucić NATO (co mu się z czasem udało), zamiast „doktryny Dullesa” przewidującej masowe represje. Zmiana ta zakładała ochronę Stanów Zjednoczonych za cenę ograniczonej wojny nuklearnej na terytorium europejskim, przed uruchomieniem amerykańskich strategicznych środków odstraszenia. Generał de Gaulle obawiał się również wpływu tej strategii na sytuację w Wietnamie, stąd ostrzeżenie, które pojawiło się w jego sławnym przemówieniu w Phnom Penh wygłoszonym 1 września 1966 r. W końcu, po ośmiu latach bezowocnych prób i kilku decyzjach o ograniczonym znaczeniu (wycofanie francuskiej floty na Morzu Śródziemnym i Atlantyku ze zintegrowanego dowództwa w 1959, a potem 1962 roku), w dniu 7 marca 1966 roku Generał de Gaulle poinformował Prezydenta Johnsona we własnoręcznie napisanym liście, że „Francja zamierza odzyskać pełną suwerenność na całym swym terytorium”, „rezygnuje ze swego uczestnictwa w zintegrowanym dowództwie”, i że „nie oddaje już swych sił zbrojnych do dyspozycji NATO”. Ówczesna opozycja centrowa i lewicowa ostro potępiła tę decyzję. Francja pozostała jednak członkiem NATO oświadczając, że „jest gotowa porozumieć się ze swymi Sojusznikami w sprawie ułatwień wojskowych, które będą mogły być przyznane w przypadku konfliktu”. Kwatera główna NATO została przeniesiona z Rocquencourt koło Wersalu do Evere koło Brukseli.

C.

Ta decyzja nie została zakwestionowana przez Prezydentów Pompidou czy Giscarda d'Estaing, ani nawet przez Mitterranda. Z czasem we Francji ustalił się konsensus w sprawie korzyści polityczno-dyplomatycznych, jakie Francja mogła wyciągnąć z tej dziwnej sytuacji uzupełnionej praktycznymi uzgodnieniami. Gdy rozpoczął się rozpad ZSRR w 1990 roku, Prezydent Mitterrand wyraził zgodę na udział Francji w rozmowach czterostronnych prowadzonych przez NATO w sprawie przyszłości tej organizacji i dopuścił uczestnictwo swego kraju, w konkretnych sytuacjach, w pewnych zintegrowanych instytucjach wojskowych (na przykład w Komitecie wojskowym przy okazji operacji pokojowych w Bośni).

Pod koniec 1991 roku amerykańskiemu Prezydentowi G.H. Bushowi i jego Sekretarzowi Stanu Jamesowi Bakerowi udało się utrzymać przy życiu NATO pomimo zniknięcia zagrożeń związanych z ZSRR, które doprowadziły do powstania tej instytucji, ponieważ

wystąpili o to wszyscy Alianci i kraje Europy Środkowej i Wschodniej, niedawno wyzwolone spod dominacji radzieckiej i pragnące wstąpić do NATO.

W 1993 roku, podczas drugiej kohabitacji (Mitterrand/ Balladur), szef francuskiej misji wojskowej w Ewre został upoważniony do uczestniczenia w posiedzeniach komitetu wojskowego i śledzenia rozwoju kryzysu w Jugosławii. Podczas szczytu NATO w styczniu 1994 roku, Francja przyłączyła się do amerykańskiego projektu „partnerstwa dla pokoju” wraz z krajami byłego Związku Radzieckiego i zgodziła się na zasadę rozszerzenia NATO promowaną przez Stany Zjednoczone. Francuska Biała Księga w sprawie obrony opublikowana w 1994 zapowiedziała, że francuski minister obrony będzie uczestniczył w Radzie Atlantyckiej, a szef Sztabu Generalnego w Komitecie wojskowym. W czasie wyboru Jacques’a Chiraca na Prezydenta Francji w maju 1995 roku, odbyły się pierwsze od 1965 roku manewry NATO na francuskim terytorium.

Prezydent Chirac postanowił w pełni dołączyć do NATO w grudniu 1995 roku, tuż po rozpoczęciu interwencji NATO w Bośni. Minister spraw zagranicznych oświadczył: „Francja jest gotowa odegrać w pełni swą rolę w procesie odnowy NATO” i zapowiedział udział francuskiego ministra obrony w pracach Rady, udział Francji w komitecie wojskowym, w Kolegium Obrony NATO i polepszenie stosunków roboczych z SHAPE. Jednak ta próba powrotu nie udała się z dwóch powodów: niepowodzenia próby stworzenia systemu podwójnego łańcucha dowodzenia w NATO (który w teorii pozwoliłby zastępcy SACEUR uruchomić łańcuch dowodzenia europejskiego w przypadku gdyby Stany Zjednoczone postanowiły nie interweniować) i z powodu odmowy Stanów Zjednoczonych przyznania Francji Dowództwa Południowego z siedzibą w Neapolu (Baza VI floty amerykańskiej).

D.

Po wyborze na stanowisko Prezydenta Republiki Francuskiej w maju 2007 roku, Nicolas Sarkozy postanowił „zerwać z dziedzictwem Generała de Gaulle’a i Mitterranda”, a jeszcze bardziej Chiraca w polityce zagranicznej i obronnej (choć to właśnie Jacques Chirac próbował powrócić do zintegrowanego dowództwa).

Co do NATO uważał on, że skoro Francja jest jednym z głównych członków tej organizacji, musi mieć zapewnione należne jej miejsce w dziedzinie planowania i prowadzenia operacji, i że powracając do zintegrowanego dowództwa doprowadzi ona do zmniejszenia nieufności Aliantów względem jej inicjatyw na rzecz Europy obrony. Ale ta decyzja wpisywała się również w sposób oczywisty w wolę zbliżenia z administracją G.H. Busha po usprawiedliwionej krytyce Jacques’a Chiraca wojny amerykańskiej w Iraku w 2003 roku, i dołączenia do „rodziny zachodnioeuropejskiej”. Nicolas Sarkozy potwierdził swe intencje przed Kongresem Stanów Zjednoczonych 7 listopada 2007 roku deklarując: „Im bardziej Europa obrony będzie zaawansowana, tym bardziej Francja będzie zdecydowana na swój pełny powrót do NATO. Pragnę by Francja, członek założyciel NATO, która jest jednym z największych uczestników tej organizacji zajęła należne jej miejsce w dziele odnowienia instrumentów i środków działania NATO, i doprowadziła do ewolucji w tym kontekście swych relacji z NATO, równoległe z ewolucją i wzmocnieniem Europy obrony”.

Nicolas Sarkozy posunął się jeszcze dalej 17 czerwca 2008 roku oświadczając: „Komisja Białej Księgi (...) doszła dzisiaj do wniosku, że nic nie stoi na przeszkodzie abyśmy uczestniczyli w wojskowych strukturach NATO; sądzę, że integracja Francji z NATO może postępować pod warunkiem, że nastąpi postęp w sprawie Europy obrony”.

E.

Nicolas Sarkozy potwierdził listownie swój zamiar szefom państw i rządów NATO 19 marca 2009 roku. Powrót Francji do zintegrowanego dowództwa został ogłoszony na szczycie NATO, który odbył się w Strasburgu i Kehl w dniach 3 i 4 kwietnia 2009 roku.

Prezydent Sarkozy oświadczył, że „nie zamierza żądać nic w zamian” ponieważ uważa, że ten powrót odpowiada interesom Francji, nie podważa jej suwerenności i nie jest poświęceniem wymagającym rekompensaty. Zażądał jednak, by Francja otrzymała „należne jej miejsce”, jedno z pierwszych w NATO. „Nowe perspektywy” dla upragnionej Europy obrony dotyczyły bardziej możliwości wojskowych, przemysłowych i technologicznych niż instytucjonalnych. Prezydent Sarkozy uważał również, że otrzymał pewne gwarancje w art. 20 komunikatu Szczytu NATO z 2009 roku: „NATO uznaje znaczenie silniejszej i skuteczniejszej obrony europejskiej, i cieszy się z wysiłków przedsięwziętych przez Unię Europejską w celu wzmocnienia swych możliwości i zdolności do podejmowania wspólnych wyzwań w dziedzinie obrony, przed którymi NATO i Unia Europejska obecnie stoją”.

Francja postawiła trzy warunki pełnego udziału w strukturach NATO w „Białej Księdze obrony i bezpieczeństwa narodowego” opublikowanej w czerwcu 2008 roku. Warunki te dotyczyły całkowitej swobody oceny ewentualnego udziału Francji w operacjach NATO; utrzymania niezależności nuklearnej (Francja słusznie potwierdziła w 2009 roku brak uczestnictwa w NPG - grupie planów nuklearnych, czego nie należy zmieniać); faktu, że żadne francuskie jednostki nie zostaną na stałe podporządkowane dowództwu NATO w czasie pokoju.

Ta decyzja poparta przez resort obrony i ówczesną większość polityczną była krytykowana przez opozycję (lewicę i zielonych), jak również przez pewne osobistości większości parlamentarnej UMP, które patrzyły sceptycznie na korzyści związane z powrotem Francji do struktur wojskowych NATO.

2. OCENA NASTĘPSTW POWROTU FRANCJI

Niewiele czasu upłynęło: pięć lato od powzięcia decyzji o powrocie, trzy lata od jej realizacji, może więc chodzić jedynie o prowizoryczną ocenę. Powinna ona dotyczyć wpływu, jaki ma Francja w NATO (stanowiska, operacje, strategia, korzyści dla przemysłu), w zakresie efektów dla Europy i dla dyplomatycznego wizerunku Francji.

A. WPŁYW FRANCJI W RAMACH NATO

a)

Najprościej jest ocenić liczbę stanowisk uzyskanych przez Francję: NATO posiada dwa „naczelne” dowództwa przy Sekretarzu Generalnym: stworzone w 2003 roku nowe Dowództwo Sił Sojuszniczych ds. Transformacji (*Allied Command Transformation*) z siedzibą w Norfolk (Stany Zjednoczone) oraz Dowództwo Sił Sojuszniczych ds. Operacji (*Allied Command Operations*), kierowane przez Amerykanina, a zlokalizowane w centrum dowodzenia Naczelnego Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie, w Mons (Belgia), o decydującym znaczeniu z punktu widzenia wojskowego. W 2009 roku Francja otrzymała stanowisko szefa Naczelnego Dowództwa Sojuszniczego do spraw

Transformacji (SACT: *Supreme Allied Commander Transformation*). Dowództwo to ma opracowywać nowe koncepcje i doktryny Sojuszu, odpowiada również za ćwiczenia sił zbrojnych i za przygotowanie zdolności militarnych. Z tego tytułu odpowiada za promowanie i wdrażanie tzw. *Smart Defence* (por. poniżej).

Jako pierwszy oficer nie będący Amerykaninem mianowany został na to stanowisko francuski generał Abrial, który dowodził SACT od 2009 do 2012 roku, kiedy to został zastąpiony przez generała Palomerosa. Do tej struktury zostanie docelowo skierowanych stu trzydziestu francuskich wojskowych. Przydzielenie Francji tego dowództwa sprawiło, że Francja mogła uczestniczyć w refleksji prognostycznej na temat Sojuszu, a także w zdefiniowaniu nowej koncepcji strategicznej w roku 2010.

Po powrocie Francji do zintegrowanych struktur Sojuszu, łączna liczba francuskich wojskowych w NATO przeszła z 242 do wartości docelowej w liczbie 925, choć ten stan liczebny jest niższy od pierwotnie przewidzianego, wynoszącego 1250; możliwe to było dzięki procesowi reformowania i racjonalizacji prowadzonemu w NATO.

b) Wpływ na reformę NATO

Francja odegrała rolę siły napędowej poczynając od roku 2009 w zakresie nadawania hierarchii priorytetom, gruntownej zmiany procedur, zmniejszenia liczby agencji z 14 do 3 (w nadziei na oszczędności w wysokości 20%), zredukowania struktury dowodzenia (redukcja stanu liczby etatów o 35% w 2013 roku), zmniejszenia liczby sztabów z 11 do 7, co również pociąga za sobą oszczędności, a także przygotowywania przeprowadzki do nowej siedziby w 2016 roku.

c) Wpływ na strategię

Na szczycie w Lizbonie w listopadzie 2010 roku Francja uzyskała (pomimo wniosków Niemiec i dzięki amerykańskiemu arbitrażowi) potwierdzenie oparcia strategii Sojuszu na odstraszaniu atomowym, tak jak to podkreśla przyjęta z tej okazji Koncepcja Strategiczna: „tak długo jak broń nuklearna istnieje, NATO pozostanie Sojuszem nuklearnym”. Podczas szczytu w Lizbonie Francja zgodziła się także, by NATO postanowiło wyposażyć się w zdolność obronną terytoriów i ludności przed raketami balistycznymi, w oparciu o rozszerzenie programu obrony teatru działań (ALTBMD: *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* = Wielowarstwowa Obrona Przeciwrakietowa Teatru Działań).

Podczas Szczytu w Chicago w kwietniu 2012 roku głowy Państw i szefowie Rządów przyjęli postanowienie o stworzeniu zdolności obronnej przeciwko rakietom balistycznym (zwanej „przejściową”, skoro opiera się ona na środkach niemal wyłącznie amerykańskich, na fregatach AEGIS w ramach fazy 1 EPAA, czyli etapowego, adaptacyjnego podejścia do obrony przeciwrakietowej w Europie - *European Phased Adaptive Approach*, które stanowi amerykański wkład w system Sojuszu). Członkowie Sojuszu, w tym Francja, przyjęli zatem zasady polityczne i operacyjne wdrażania tej zdolności obronnej, której obecnie rozwijany przez NATO system dowodzenia i kontroli (C2), jako jedyny, będzie finansowany wspólnie.

Francja zakłada, że wyposaży się w zdolność do wykrywania i uruchamiania wysuniętego, interoperacyjnego stanu gotowości przy użyciu środków swych sojuszników. Ten narodowy system wysuniętego stanu gotowości (radar i satelita) ma na celu nadzorowanie rakiet balistycznych, ustalanie miejsca, z których zostały wystrzelone i umożliwianie alarmowania ludności.

Na szczycie NATO w Chicago Prezydent Hollande przypomniał zasady, do których Francja pozostaje przywiązana w dziedzinie obrony przeciw rakietom balistycznym. Są to:

charakter komplementarny obrony przeciwrakietowej a nie zastępczy w stosunku do odstraszania nuklearnego; dostosowanie systemu do zagrożeń; sprawowanie kontroli politycznej przez Sojuszników; panowanie nad kosztami; konieczność zachowania podstaw przemysłowych i technologicznych europejskiej obronności (ang. EDTIB); wreszcie współpraca z Rosją.

I faktycznie, podczas Szczytu w Chicago w kwietniu 2012 ogół Sojuszników zatwierdził zasadę, że obrona przeciwrakietowa posiada charakter komplementarny w stosunku do odstraszania nuklearnego, a nie jest dla niego alternatywą. Deklaracja ze Szczytu (paragraf 59) stanowi bowiem, że „broń przeciwrakietowa może dopełniać rolę broni jądrowej w odstraszaniu, ale nie może jej zastąpić. Ta zdolność jest jedynie zdolnością obronną”.

Pozostają jednak otwarte następujące kwestie:

- Do jakiego etapu rozwoju obrona przeciwrakietowa pozostanie komplementarna w stosunku do broni odstraszającej; od jakiego momentu podkopuje ona jej wiarygodność?

- Wobec ogromnych nakładów przemysłu amerykańskiego (blisko 10 miliardów dolarów rocznie na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat), jaki będzie udział przeznaczony dla przemysłu europejskiego w wytwarzaniu elementów składowych tego zaczątku systemu obronnego?

- Czy możliwe jest jednorodne stanowisko europejskie w odniesieniu do strategii oraz korzyści przemysłowych dla Sojuszników?

- Skoro obecnie ten system obrony przedstawiany jest jako reakcja na zagrożenie balistyczne ze strony Iranu, jakie będzie jego uzasadnienie jeśli to zagrożenie zostanie oddalone?

- Czy Deklaracja Chicagowska głosząca, że (paragraf 62): „obrona przeciwrakietowa NATO nie jest skierowana przeciwko Rosji i nie będzie naruszała rosyjskiego potencjału strategicznego odstraszania” jest wiarygodna? Nie jest przekonująca, w każdym razie w oczach Rosjan, którzy uważają – szczerze lub nie, lub dla zabezpieczenia się - że doprowadzenie do pełnej realizacji tego programu (etapów 3 i 4 EPAA [*Europejskiego Etapowego Systemu Obrony Przeciwrakietowej*]) oznaczałoby zerwanie równowagi strategicznej. Czy się z tym zgadzamy, czy nie, taka polityka ciąży na rosyjskiej polityce Sojuszu, jak i każdego z Sojuszników. Polityka francuska (i innych krajów) wobec Rosji nie powinna wynikać z pewnego rodzaju wymuszonego następstwa, a raczej winna być definiowana sama z siebie.

Nawet po powrocie do struktur NATO, Francja mogła więc jedynie uchronić w dokumentach rolę odstraszania nuklearnego, nie wpływając, nie spowalniając ani nie zmieniając w inny sposób jakiegokolwiek znaczącego projektu amerykańskiego kompleksu militarnego, zapoczątkowanego w okresie Reagana (już częściowo ulokowanego w Japonii, Izraelu i w Zatoce Perskiej), a zawierającego pewną potencjalną zdolność spowodowania strategicznych zakłóceń.

d) Wpływ na operacje

W Afganistanie Francja nie wpłynęła na strategię NATO (a właściwie Stanów Zjednoczonych). Mogła jednak ustalić własny terminarz wycofywania swoich wojsk (najpierw za Nicolasa Sarkozy'ego, potem zgodnie z decyzją François Hollande'a). Przypadek Libii zostanie omówiony poniżej.

B. NASTĘPSTWA GOSPODARCZE I BUDŻETOWE

Na wniosek Komisji Finansów (a. 58-2), francuski Trybunał Obrachunkowy doszedł do wniosku, że: udział Francji w NATO oznaczał w 2011 roku koszt całkowity w kwocie 325,86 milionów euro, podczas gdy wyniósłby on jedynie 264,86 milionów euro gdyby nie decyzja z 2009 roku o powrocie do tych struktur. Łączny koszt dla Francji jej udziału w NATO znacząco wzrósł od roku 2007, zwłaszcza z powodu Afganistanu. Dokładny koszt samego powrotu wynosi 61 milionów euro w 2011 roku zamiast wstępnie szacowanych 79 milionów euro, ze względu na oszczędności, jakie pociągnęła za sobą reforma NATO. Niemniej jednak ocena dotyczy jedynie okresu od 2009 roku, podczas gdy następstwa mogły zostać zauważone już od roku 2006 (dodatkowe wydatki związane z operacją w Afganistanie).

Trybunał Obrachunkowy zwraca jednak uwagę, że ostateczny dodatkowy koszt pełnego udziału w budżecie inwestycyjnym (*NATO Security and Investment Program*, NSIP), który stopniowo rośnie, a oceniany chwilowo na 75 milionów euro rocznie, może nie zostać w pełni oszacowany przed 2020 rokiem.

Jeśli wykluczyć jakąś nową i znaczącą interwencję zagraniczną, naturalny rozwój NATO powinien prowadzić do pewnych oszczędności, choć skromnych, w zakresie funkcjonowania tej organizacji.

Co do efektów przemysłowych, Francja zajmuje poczesne miejsce, ale nie jest to bezpośrednio związane z jej powrotem do struktur NATO.

W ramach projektów inwestycyjnych finansowanych wspólnie za pośrednictwem natowskiego programu inwestycji na rzecz bezpieczeństwa, przemysł ma potencjalny dostęp do znaczącego rynku, o rocznej wartości wydatków rządu 700 milionów euro. Nasze wcześniejsze „prawo do inwentaryzacji” pozbawiało francuskie firmy możliwości uczestniczenia w niektórych projektach. Analiza okresu 2000 - 2009 pokazuje, że Francja uczestniczyła, na bazie udziału proporcjonalnego około 11%, w mniej więcej 60% projektów, co odpowiada nakładom w kwocie 4,2 milionów euro.

Dla francuskiego przemysłu, najważniejsze programy, to system dowodzenia i kontroli powietrznej (ACCS – *Air Command and Control System*) oraz obrona przeciwrakietowa teatru działań (warstwy dolnej) w kwocie łącznej 1,6 miliarda euro. Ten potencjał rozwijany jest przez spółkę TRS (THALES Raytheon System – jako spółka joint-venture, której udziałowcami po 50% są obie spółki, jedna francuska, druga amerykańska). Od chwili naszego powrotu do zintegrowanego dowództwa (okres od 2010 do 2012 r.), 14 „pakietów potencjału”, czy dodatków, zostało przyjętych, za łączną kwotę 0,7 miliarda euro.

Podsumowując, powrót Francji w 2009 roku do zintegrowanego dowództwa Sojuszu poszerzyło możliwości dla francuskiego przemysłu dostępu do zamówień, ale na tym etapie nie przełożyło się to na znaczący wzrost uzyskanych zamówień.

Ponadto, równoległe do „pakietów potencjału”, kraje Sojuszu finansują obecnie w ramach programu NSIP budżet w kwocie około 200 milionów euro rocznie na pilne potrzeby operacji, co odpowiada potencjalnym zamówieniom. Tak więc, nawet jeśli nie jest to bezpośrednio powiązane z decyzją z 2009 roku, można przywołać przykład pierwotnego zamówienia otrzymanego przez THALES w 2006 roku dotyczącego środków komunikacji i powiadamiania na rzecz ISAF (*International Security Assistance Force*) w Afganistanie, które od tamtej pory zostało kilkakrotnie odnowione i wzbogacone.

C. SKUTKI DYPLMATYCZNE

Dla wielu krajów świata, począwszy od BRICS, ale również dla rozwijających się krajów arabskich i afrykańskich, które w to wierzyły - lub uważały, że warto tak mówić -, nieobecność Francji w zintegrowanym dowództwie wojskowym NATO stała się symbolem tego, że Francja jest sojusznikiem Stanów Zjednoczonych, ale według uświęconego wyrażenia, „nie podporządkowuje się im”. Była to więc obietnica zachowania przez Francję linii politycznej potencjalnie autonomicznej względem Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej. A więc jest podporządkowana, czy nie? W oczach krajów nie należących do świata zachodniego ta kwestia ma nadal znaczenie. Niezależnie od pojawiających się dowodów na to, że Francja zachowała zdolność do niezależnej refleksji, ocena będzie zależała od przyszłych faktów.

D. SKUTKI DLA EUROPY OBRONY

Czy powrót Francji do NATO spowodował powrót do kwestii Europy obrony?

Oprócz formalnego uznania w komunikatach ze Szczytów NATO, sprawa ta nie posunęła się naprzód po powrocie Francji do NATO. Ta kwazistagnacja ma wiele przyczyn. Francja jest mało aktywna od 2009 roku, co pozwoliło Komisji Europejskiej i strukturom brukselskim – między innymi - twierdzić, że po powrocie do NATO Francja nie będzie się interesowała obroną europejską, podczas gdy w rzeczywistości była ona jej jedynym adwokatem. Są i inne przyczyny. Kraje członkowskie wykazały się całkowitym brakiem chęci do wzięcia na siebie nowej odpowiedzialności – to znaczy i ryzyka – w dziedzinie bezpieczeństwa. Po zmniejszeniu budżetów, które przyśpieszył „kryzys”, w 2012 roku tylko trzy kraje europejskie dysponują budżetem obrony większym od 2% PKB. Budżet czterech innych krajów wynosi od 1,8% do 2% PKB, trzynastcie innych państw ma budżet między 1% à 1,5% PKB. Budżet obrony pięciu krajów jest niższy od 1% PKB. Ogólna tendencja jest spadkowa.

Można jednocześnie stwierdzić, że powrót Francji do NATO stworzył bardziej korzystny klimat dla współpracy dwustronnej i wielostronnej z innymi Europejczykami. Brytyjczycy uważają, że podpisanie traktatu francusko-brytyjskiego z Lancaster House w dniu 2 listopada 2010 roku byłoby trudne do wyobrażenia bez powrotu Francji do NATO. Ale jest to traktat dwustronny i na razie jedyny w swym rodzaju.

3. WNIOSKI Z CZĘŚCI I (OCENA)

Konsekwencje powrotu do NATO są więc niejednoznaczne i trudne do ocenienia, również ze względu na zbyt krótką perspektywę czasową. Co prawda już od dawna rozpoczęto pragmatyczny proces zbliżenia, ale bez podawania w wątpliwość tego co stało się symbolem politycznym. Jak się wydaje, Prezydent Sarkozy podjął swą decyzję z powodów empirycznych, stale wysuwanych przez instancje wojskowe, ale również ideologicznych, wynikających z jego koncepcji „rodziny zachodnioeuropejskiej”. Po trzech latach trudno ocenić skutki: zwiększona obecność; realny lub słaby wpływ, zależnie od aspektu; dodatkowe koszty mniejsze niż przewidywano; korzyści ekonomiczne lub przemysłowe związane lub nie z powrotem do NATO, ale również dużo potencjalnego ryzyka; nieustające wątpliwości dotyczące strategii NATO, jego roli i jego sposobów interweniowania.

Bądź co bądź powstała nowa sytuacja. Światowe, amerykańskie i europejskie warunki oraz kontekst strategiczny różnią się całkowicie od sytuacji w latach 1958-1966. Świat nie musi

już obawiać się ZSRR, ale istnieją rozproszone zagrożenia, najczęściej nie wojskowe, które nie dotyczą samej strefy euroatlantyckiej. Stany Zjednoczone przodują w świecie wielobiegunowym, ale nie wykorzystują nadmiernie swej przewagi. Prezydent Obama różni się od Prezydenta Johnsona. NATO, które ma obecnie 28 członków i czterdziestu partnerów zewnętrznych nie ma nic wspólnego z NATO z lat pięćdziesiątych.

Ponowne wyjście Francji ze zintegrowanego dowództwa nie jest brane pod uwagę. Taka decyzja nie zostałaby zrozumiana przez nikogo, ani w Stanach Zjednoczonych, ani w Europie i nie zwiększyłaby wpływów Francji, wprost przeciwnie. Odebrałaby Francji wszelką możliwość działania i wpływania, współdziałania z jakimkolwiek partnerem europejskim w jakiegokolwiek dziedzinie. Zresztą między 1966 a 2008, czyli w ciągu ponad 40 lat, żaden kraj europejski nie obrał francuskiej orientacji na rzecz autonomii.

Tak więc niczemu nie służy zastanawianie się w 2012 roku w sposób schematyczny i kategoriyczny nad tym czy należy być za czy przeciw NATO, za czy przeciw obronie europejskiej, ani przeciwstawianie sobie różnych poziomów działania. Należy raczej określić w jaki sposób Francja może najlepiej bronić, dziś i jutro, swych podstawowych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, swej niepodległości, swej autonomii decyzyjnej, a więc chodzi w znaczącej mierze, prócz samego zmniejszenia zadłużenia i zwiększania konkurencyjności, o wpływ na przyszłość, zarówno w NATO, jak i w Unii Europejskiej, we współpracy z poszczególnymi europejskimi partnerami, jak również na poziomie narodowym. Te działania są jedynie różnymi aspektami jednej i tej samej polityki rozwijanej na różnych poziomach.

Tak zredefiniowane ambicje powinny uwzględniać realistyczną ocenę zastanej sytuacji.

II. SOJUSZ, NATO I EUROPA OBRONY: STAN W 2012

1. DYNAMICZNY I AKTYWNY SOJUSZ

A. STAN SOJUSZU

Dwadzieścia lat po tym jak przestał istnieć ZSRR, Sojusz i NATO nie przestały istnieć, wręcz przeciwnie.

W 2012 r., 63 lata po jego utworzeniu, Sojusz skupia 28 krajów, liczących łącznie 910 milionów mieszkańców. Do grona dwunastu członków założycieli¹ od 1949 r. przystąpiły: Grecja i Turcja w 1952 r., Republika Federalna Niemiec w 1955, Hiszpania w 1982; później nastąpiło znaczne poszerzenie NATO: po rozpadzie ZSRR, w 1999 r. przyłączyły się Węgry, Polska, Republika Czeska, w 2004 r. Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia, a w 2009 r. Albania i Chorwacja. Natomiast administracja Georges'a Bush'a musiała zrezygnować ze swojego projektu rozszerzenia sojuszu na Ukrainę. Należy zauważyć, że Austria, Cypr, Finlandia, Irlandia, Malta i Szwecja, członkowie Unii Europejskiej, nie są członkami NATO. Prócz Cypru, kraje te są jednakże partnerami NATO (w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”, rozwijanego przez NATO), w przypadku niektórych z tych krajów w sposób aktywny: i tak Szwecja i Finlandia

¹ Belgia, Kanada, Dania, Stany Zjednoczone, Francja, Włochy, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Holandia, Portugalia i Zjednoczone Królestwo

uczestniczą w operacjach ISAF w Afganistanie a Austria w KFOR (*Kosovo Force*) w Kosowie. Prócz tego, od 1992 r., NATO zawarło około 40 umów zewnętrznych o partnerstwie (kraje byłej ZSRR, Zatoki Perskiej, Basenu Morza Śródziemnego).

W 2011 r., jego całkowity, normalny budżet poza operacjami wynosi 2419 milionów euro (1334 na budżet wojskowy, 875 na inwestycje i 209 na budżet cywilny). Pięciu największych płatników to Stany Zjednoczone (udział w wysokości 22,2%, 582 mln euro), Niemcy (ok. 14,9%, 416 mln euro), Zjednoczone Królestwo (spadek, ok. 11,2%, 249,1 mln euro), Francja (spadek, ok. 11,2%, 247,3 mln euro), i Włochy (ok. 8%, 208,1 mln euro).

Za wyjątkiem dwóch grup okrętowych (*Standing NATO Maritime Group* i *Standing NATO Mine Countermeasures Group*), dla których okręty są przekazywane przez poszczególne kraje, 17 samolotów z jego sił AWACS („*NATO Airborne Early Warning and Control Force*”), a docelowo w ramach AGS (*Allied Ground Surveillance*): 5 samolotów bezzałogowych (*Global Hawks*), NATO nie dysponuje właściwie siłami, które podlegałyby by jemu na stałe. Jednostki wojskowe uczestniczące w misjach NATO są przekazywane przez kraje na zasadzie dobrowolności, na czas określony i na określoną misję. Kraje uczestniczące w operacjach Sojuszu zachowują prawo do monitorowania użycia ich jednostek podlegających rozkazom Naczelnego Dowódcy Sojuszniczych Sił w Europie (*SACEUR*).

Co się tyczy *interwencji*, od dwudziestu lat nie zwrócono się do NATO: ani w 1991 w Kuwejcie, ani w Iraku w 2003 (koalicja stworzona *ad hoc*). Natomiast NATO zostało użyte w Kosowie w 1999 r. przez kraje zachodnie z grupy kontaktowej (za zgodą pozostałych Sojuszników i pozostałych Europejczyków), pomimo jedynie częściowej podstawy prawnej, oraz w Bośni. Po zamachach z 11 września 2001 r., zgodnie z artykułem 5 została rozpoczęta (pierwsza w dziejach NATO) operacja „*Active Endeavour*”, by chronić przed zagrożeniem terrorystycznym ruch cywilny w basenie Morza Śródziemnego. NATO włączyło się do działań w Afganistanie za pośrednictwem ISAF, odpowiednio upoważnione przez Radę Bezpieczeństwa w grudniu 2001 r., i podobnie w Libii w 2011 r.; Do tego należy dodać operację szkolenia sił bezpieczeństwa w Iraku („*Nato Training Mission Irak*” od 2004 do 2011) i operację walki z piractwem na Ocenie Indyjskim „*Ocean Shield*” zainicjowaną w 2009 r.

Strategia NATO

Podczas 22. Szczytu w Lizbonie, w listopadzie 2010 r., NATO przyjęło „Koncepcję Strategiczną” wypracowaną przez grupę roboczą pod przewodnictwem Madeleine Albright, przedstawianą jako „najważniejsza od 1949 r.” i skupiającą się wokół „trzech głównych zadań”: obrony zbiorowej państw członkowskich na podstawie artykułu 5; zarządzania kryzysowego, by objąć działaniami „pełne spektrum kryzysów”; bezpieczeństwa kooperatywnego (partnerstwa, kontroli zbrojeń, nieprolifracji i rozbrojenia) rozwijając partnerstwa zewnętrzne.

Pod naciskiem Stanów Zjednoczonych, NATO przyjęło program obrony terytoriów i ludności przed pociskami balistycznymi, w uzupełnieniu zastraszania posiadaniem broni jądrowej, co jest ważnym tematem i w przyszłości możliwą kwestią sporną; pokazało dobre intencje oświadczając, że „Unia Europejska jest partnerem wyjątkowym i niezbędnym NATO”, uznając „znaczenie silniejszej i doskonalszej europejskiej obrony” (powtórzenie tego co zastało już stwierdzone w 2009 r.); postanowiło zreformować i dogłębnie odnowić organizację; rozpocząć przygotowania do przekazania

odpowiedzialności w Afganistanie; oświadczając, że chce odnowić stosunki NATO/Rosja (narażone jednak na szwank przez projekt obrony przeciwrakietowej).

Obecne refleksje na temat Sojuszu, który byłby „globalny”, to znaczy tak samo polityczny, czy wręcz cywilny, jak militarny, wobec różnorodnych nowych zagrożeń, wypływają bardziej od Sekretarza generalnego NATO, Andersa Fogh Rasmussena², i jego służb w Brukseli niż z Waszyngtonu, nawet jeśli Stany Zjednoczone (i Brytyjczycy) chcą większego użycia artykułu 4: „*Strony będą się konsultowały, ilekroć zdaniem którejkolwiek z nich zagrożona będzie integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek ze Stron*”.

Kontekst cięć budżetowych i rosnąca amerykańska niechęć, by uzupełnić europejskie braki zdolnościowe w imię „dzielenia obciążenia”, były jednym z argumentów powoływanych aby uruchomić *Smart Defence* („obronę inteligentną”) NATO na Szczycie w Chicago w maju 2012 r. Chodzi o lepsze używanie ograniczonych środków racjonalizując ich użycie poprzez wielonarodową współpracę zdolnościową *à la carte*, rozwijaną między Sojusznikami, tak by Sojusz mógł utrzymać swój cel militarny. Na około 150 projektów objętych programem *Smart Defence* i sklasyfikowanych według stopnia dojrzałości, 24 zostały uruchomione od czasu szczytu w Chicago. Francja uczestniczy w 14 z nich. Francuski przemysł wskazał projekty *Smart Defence*, w których chciałby większego włączenia się Francji z powodu znaczenia gospodarczego: chodzi o 27 ze 150 projektów. Niektóre projekty mogłyby rzeczywiście sprzyjać ustalaniu norm na przyszłość i stać się sposobem wkraczania amerykańskiego wyposażenia do Europy.

Jeśli zintegrowane podejście zdolnościowe może pozwolić na wygenerowanie oszczędności, na polepszenie skuteczności operacyjnej i wzmocnienie interoperacyjności, ten krok może także wzmocnić władzę centralizującą NATO i prowadzić do narzucenia mechanizmów scalających np. wspólne finansowanie i dostępność zdolności na korzyść NATO.

Pozostałe dwa początkowe wymiary *Smart Defence*, specjalizacja krajów i hierarchizowanie potrzeb, nie zostały na ten moment skonkretyzowane, właśnie dlatego, że mogły prowadzić do kwestionowania suwerenności krajów członkowskich.

Niektórzy przedstawiciele UE i Francji podkreślają, że *Smart Defence* została utworzona w reakcji na podobną inicjatywę europejską zwaną „*Pooling and Sharing*”, podjętą kilka tygodni wcześniej przez Unię Europejską i wprowadzoną w życie przez Europejską Agencję Obrony.

Oczywiście pojawia się jasno kwestia podziału projektów między Unię Europejską i NATO w dziedzinach strategicznych.

Dyskusje są także prowadzone w łonie NATO na temat szerszego stosowania „wspólnego finansowania programów zdolnościowych”.

² W ostatnich latach, Sekretarzami Generalnymi NATO byli: Hiszpan - Javier Solana od grudnia 1995 do października 1999, Brytyjczyk - Georges Robertson od października 1999 do grudnia 2003, Holender – Jaap de Hoop Scheffer od stycznia 2004 do sierpnia 2009 i Duńczyk - Anders Fogh Rasmussen, od sierpnia 2009.

B. EUROPEJSKIE WIZJE SOJUSZU

W dziedzinie bezpieczeństwa, oficjalna koncepcja Unii Europejskiej jako takiej, to komplementarność z Sojuszem. Rzeczywiście, Europejczycy pozostają głęboko przywiązani do Sojuszu, poczynając od tych, o których Francja myśli w pierwszym rzędzie za każdym razem, kiedy próbuje „ożywić Europę obrony”: chodzi o Wielką Brytanię i Niemcy. Dla Polaków i państw bałtyckich, Stany Zjednoczone, zobligowane przez artykuł 5, pozostają jedyną poważną gwarancją w przypadku odrodzenia się zagrożenia rosyjskiego. Wszyscy Sojusznicy zatwierdzili lub chcieli poszerzenia Sojuszu i wyrazili zgodę lub wnioskowali o rozwój obrony przeciwko rakietowym pociskom balistycznym. Wyrazili zgodę na interwencje zewnętrzne (za wyjątkiem Niemiec w przypadku interwencji w Libii). Nie doszło jednak do przychylnego ustosunkowania się do amerykańskich wezwań o lepszy podział obciążenia i zwiększenie zdolności, ponieważ przeciwnie, kraje te zmniejszają swoje budżety przeznaczone na obronę. Nie jest tak, ponieważ jednocześnie domagaliby się „na modłę francuską”, lepszego podziału odpowiedzialności, ponieważ w rzeczywistości nie ubiegają się o to, ale dlatego, że „wewnętrzne” priorytety polityczne, gospodarcze i społeczne, są o wiele silniejsze i ponieważ mają nadzieję, że Stany Zjednoczone pozostaną w obowiązku zagwarantowania bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Nie widzą oni sprzeczności między ich postawami naśladowczymi i biernymi w NATO a wsparciem werbalnym dla rozwoju Europy obrony, co pozostaje dla tych krajów celem abstrakcyjnym póki nie wiąże się z ryzykiem powielania tego, co robi NATO. Postawa ta jest spójna z wizją, według której Unia Europejska, która nie jest zobowiązana do odgrywania roli mocarstwa, będzie rozprzestrzeniać, lub bronić swoich interesów dzięki swojej *soft power* oraz swoim kompetencjom regulacyjnym.

C. AMERYKAŃSKA WIZJA PRZYSZŁOŚCI SOJUSZU

Po pierwsze, Amerykanie ponownie postrzegają świat w kategoriach strategicznych, dużo bardziej niż podczas zwycięskiego dziesięciolecia supermocarstwa w latach 90.

Żaden przedstawiciel lub ekspert amerykański nie podważył nigdy, do dzisiaj, Traktatu Waszyngtońskiego samego w sobie. Zobowiązanie Sojuszników, a przede wszystkim Stanów Zjednoczonych w Traktacie Sojuszu Atlantyckiego z 1949 r. jest przypominane na każdym Szczycie. Przed Chicago, Prezydent Obama oświadczył: „*nie istnieje żadna inna grupa krajów, z którą bylibyśmy tak blisko zarówno pod względem wartości, zdolności i celów. NATO nie stanowi tylko podstawy naszych stosunków transatlantyckich, jest to kamień węgielny zaangażowania Stanów Zjednoczonych na świecie*”.

Ponadto Waszyngton kwestionuje interpretację, jakoby zmiana w rozlokowaniu wojsk amerykańskich w stronę Azji – „*pivot to Asia*”, gdzie będzie skoncentrowana jedna trzecia okrętów US Navy począwszy od roku 2020 (co Hilary Clinton wyjaśniła w swoim artykule: „*America’s Pacific Century*”) i fakt wycofania dwóch brygad bojowych z czterech stacjonujących w Europie (7000 żołnierzy z 81000) zapowiadałyby opuszczenie Europy, które tak czy inaczej byłoby nie do pomyślenia w przypadku światowego mocarstwa, jeśli chce ono pozostać globalnym. Bezspornym jest fakt, że europejski teatr nie jest priorytetowy dla Stanów Zjednoczonych, że nie istnieje bezpośrednio zagrożenia militarne dla Europy, ani szczególny problem w tej chwili, poza kryzysem gospodarczym, że w Europie jest coraz mniej zdolności, bardzo mało chęci podjęcia ryzyka wojskowego, i że europejski partner nie stał się *globalnie* niezbędny w oczach Amerykanów, nawet jeśli może być cenny na niektórych teatrach. NATO, jako przekaznik wpływu, pozostaje

natomiast uznane za użyteczne, będąc jedynym forum europejskim, którego Stany Zjednoczone są członkiem.

Ale to bez wątpienia Robert Gates, Sekretarz obrony w gabinecie Georges'a Busha, który zgodził się pozostać w gabinecie Prezydenta Obamy aż do 2011 r., najlepiej wyraził 10 czerwca 2011 r. to, co myślą naprawdę Amerykanie: stwierdził mianowicie, że wydatki Europejczyków na obronę zmniejszyły się o 15% od 11 września 2001 r.; że jedynie w trzech krajach (Stany Zjednoczone, Francja i Wielka Brytania, Grecja nie jest znacząca) budżety na obronę przekraczały w 2011 te 2% do których Sojusznicy zobowiązali się w 2006 r. (na wniosek Stanów Zjednoczonych); że trzysta miliardów dolarów wydawane rocznie przez Europejczyków nie daje im znaczącej zbiorowej zdolności militarnej; że, w 2011 r., Stany Zjednoczone pokrywają 75% wydatków NATO (uwzględniając operacje) wobec 50% w czasie zimnej wojny. W tym kontekście przewidywał nadejście „pokolenia amerykańskich przywódców, dla których inwestycja w NATO „nie będzie już opłacalna””. Amerykanie obawiają się, że za 5 do 10 lat, wspólne operacje okażą się niemożliwe.

Wszystko to sprawia, że istnieje koniunkturalnie pewna gotowość amerykańska, czy wręcz żądanie, by Europejczycy odgrywali w Sojuszu większą rolę. Sposób w jaki została rozpoczęta i prowadzona operacja w Libii jest zatem akceptowany w Waszyngtonie, w otoczeniu Prezydenta Obamy, jako precedens możliwy w przyszłości, w indywidualnych przypadkach, jeśli Prezydent amerykański tak zdecyduje. Amerykanie postrzegają zatem w 2012 r. Francję jako pewnego partnera europejskiego w związku widoczną redukcją zdolności militarnych Zjednoczonego Królestwa, zahamowań politycznych Niemiec, i niewspółmierności zdolności pozostałych Sojuszników. Amerykanie mają więc szczerą nadzieję, że Francja nie zmniejszy bardziej swoich zdolności. Ta amerykańska „gotowość”, która jest realnym zjawiskiem w Białym Domu, jest tym większa, że towarzyszy jej amerykańskie „zmęczenie ekspedycyjne”; będzie ona jednak zależna od zdolności militarnych Europejczyków i od ich woli politycznej.

Ponadto, należy zauważyć, że Amerykanie nie są systematycznie wnioskodawcami użycia NATO bardzo daleko od strefy transatlantyckiej. Z ich punktu widzenia, użycie NATO w Afganistanie nie było militarnie bardzo przekonujące. Zresztą w sporze o to, co „poza strefą” atlantycką, ich stanowisko, podobnie jak nasze, zmieniało się kilka razy wraz z upływem czasu. Kwestia Arktyki³ i Afryki może się pewnego dnia pojawić. Mając to w pamięci, ich przewidywalnymi priorytetami pozostają jednak Chiny, a szerzej Azja i Pacyfik, Bliski Wschód i Łuk Kryzysu (*Crescent of Crisis*).

2 - EUROPA OBRONY

A. Ograniczone i słabe postępy oraz zawiedzione nadzieje mimo starań dokładanych od dwudziestu pięciu lat

Słowa powinny być używane zgodnie z ich znaczeniem. „Europa obrony” a jeszcze mniej „obronność europejska” nie znaczą, nawet dla swych najgorliwszych propagatorów, obrony *wojskowej* Europy przed zagrożeniami militarnymi, to do czego byłby zdolny jedynie Sojusz, dysponując środkami amerykańskimi, jeśli Europa zostałaby zaatakowana. Połączenie obecnych systemów obrony narodowej i „Europy obrony” pozostaje, w przewidywalnej perspektywie, niezdolnym do samodzielnej obrony europejskiego

³ Traktat Północnoatlantycki ogranicza strefę transatlantycką na południu do Zwrotnika Raka, ale nie na północy.

terytorium, wyłączając ewentualne wspólne działanie francuskich i brytyjskich sił odstraszania. Europa obrony nie ma takiej ambicji i nie została w tym celu zaplanowana. Aby nie rozbudzać płonnych nadziei, a co za tym idzie nie powodować rozczarowań lub bezzasadnych obaw naszych Sojuszników, trzeba zastrzec ten termin dla inicjatyw lub działań zewnętrznych Unii w dziedzinie wojskowej i cywilno-wojskowej, lub dla współpracy w dziedzinie przemysłu obronnego.

Poza tym bilans starań dokładanych od dwudziestu pięciu lat szczególnie przez Francję jest ostatecznie bardzo rozczarowujący. Inicjatywy francusko-niemieckie z epoki Mitterrand – Kohl (brygada francusko-niemiecka a następnie Eurokorpus) pozostają symboliczne. Oczywiście zapisane zostało w rozdziale V Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992, po raz pierwszy w Traktacie Unii, pojęcie „Wspólnej polityki zewnętrznej i BEZPIECZEŃSTWA”, WPZiB, której cele zostały określone w artykule 24. Później, Rada Europejska w Kolonii, w czerwcu 1992, dorzuciła do tego pojęcie „Polityki zewnętrznej bezpieczeństwa i OBRONY”. W Saint-Malo, dnia 4 grudnia 1998, Francja zgadzając się, że obronność europejska rozwija się „w ramach” sojuszu, a Wielka Brytania, przyznając się, że Unia Europejska ma swoje własne kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, usunęły zasadnicze bariery uniemożliwiające późniejsze postępy całej Unii.

Stanowisko „Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB” zostało utworzone w 1997 roku. Javier Solana był pierwszym, który pełnił tę funkcję w latach od 1999 do 2009. Decyzja o utworzeniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Unii – KPiB – została podjęta przez Radę Europejską w Helsinkach w 1999 r. i zapisana w Traktacie Nicejskim z dnia 26 lutego 2001. Lady Ashton została mianowana Wysokim Przedstawicielem dnia 19 listopada 2009.

Państwa członkowskie Unii chciały pójść dalej tworząc, w ramach Traktatu Lizbońskiego (podpisany został 13 grudnia 2007, wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009), ESDZ (Europejską służbę działań zewnętrznych, „służbę dyplomatyczną” Unii) oraz ustanawiając Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i OBRONY, WPBiO. Traktat ten obejmuje nawet obowiązek pomocy i wzajemnego wspierania się w przypadku agresji zbrojnej⁴ i klauzulę solidarności, ewentualnie militarnej w stosunku do państwa członkowskiego, które stałoby się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka⁵. Ustanawia, kwalifikowaną

⁴ Artykuł 42.7: W przypadku, gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą napaści agresji zbrojnej na swoim terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególnie charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu sojuszu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i instancją dla jej wykonywania.

⁵ Artykuł 222: 1. Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez państwa członkowskie, w celu: a) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich; ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym; udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego; b) udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. 2. Jeżeli państwo członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na wniosek jego władz politycznych inne państwa członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu państwa członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady. 3. Stanowiąc na wspólny wniosek Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki

większością głosów, na mocy artykułów 42.6 i 46, możliwość uruchomienia „stałej współpracy strukturalnej” w dziedzinie obronności, otwartej dla państw członkowskich, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowych i które podejmą zobowiązania.

Europejska Agencja Obrony (EAO), utworzona 12 lipca 2004 r. stała się oficjalną agencją Unii Europejskiej w lipcu 2011 r. Jej misja polega na tworzeniu platformy współpracy państw członkowskich, by koordynować ich polityki, nieść im pomoc, wzmacniając jednocześnie niezależność Unii w dziedzinie zdolności obronnych, przy prowadzeniu dialogu z Komisją Europejską. Jej rola polega na koordynowaniu, najwcześniej jak to możliwe, projektów dotyczących bazy przemysłowej i technologicznej poszczególnych państw członkowskich. EAO odgrywa istotną rolę we wdrażaniu *Pooling and Sharing (P&S)*, utworzonego na bazie inicjatywy niemiecko-szwedzkiej przedstawionej podczas spotkania ministrów obrony Unii Europejskiej w Gandawie we wrześniu 2010 r. To podejście polegające na łączeniu i udostępnianiu zdolności wojskowych ma na celu utrzymanie europejskich zdolności wojskowych w kontekście dużych ograniczeń budżetowych państw członkowskich. Dyrektorem wykonawczym EAO jest od stycznia 2011 r. francuska dyplomatka, pani Claude France Arnoud.

Wśród jedenastu priorytetowych projektów⁶ ustalonych w listopadzie 2011 przez ministrów obrony Unii Europejskiej, najważniejszymi są:

- europejski projekt tankowców powietrznych, z inicjatywy francuskiej, bez którego Europejczycy nie będą mieli autonomii strategicznej przy prowadzeniu operacji;
- projekt szkolenia pilotów, w tym francuska propozycja w dziedzinie pilotów transportu lotniczego;
- zespół zadaniowy ds. nadzoru morskiego MARSUR, rozwijany przez EAO od czerwca 2011 r. Pozwala on już teraz na połączenie sieci nadzoru przestrzeni morskiej niektórych krajów (Hiszpania, Francja, Finlandia, Włochy, Zjednoczone Królestwo i Szwecja przed rozszerzeniem na co najmniej 12 innych krajów UE) i pozwoli w przyszłości na lepsze podejmowanie decyzji operacyjnych w czasie rzeczywistym, korzystając z protokołów wymiany informacji z władzami cywilnymi;
- projekt medyczny szpitala polowego (używanego na potrzeby operacji wojskowych, ale także w przypadku katastrof i kryzysów humanitarnych). Stanowi on przykład komplementarności z *Smart Defence*, która przedstawia projekt dotyczący tej samej kwestii.

bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania przez Unię niniejszej klauzuli solidarności. Rada stanowi zgodnie z artykułem 31 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, jeżeli decyzja ta ma wpływ na kwestie obronne. Parlament Europejski jest informowany. W zakresie niniejszego ustępu i bez uszczerbku dla artykułu 240, Radę wspomagają Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, wspierany przez struktury powstałe w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oraz komitet, o którym mowa w artykule 71, które, w stosownych przypadkach, przedstawiają Radzie wspólne opinie. 4. W celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej państwa członkowskie, Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii.

⁶ Szkolenie pilotów śmigłowców, sieć nadzoru morskiego, szkolenie i logistyka morska, mobilny szpital polowy (*Medical Field Hospital*), tankowanie w powietrzu (*Air to Air Refueling*), centralny system zakupu usług telekomunikacji satelitarnej (*European Satellite Communication Procurement Cell*), przyszły system wojskowej łączności satelitarnej ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), szkolenie pilotów, węzeł (*hub*) transportu europejskiego i inteligentna amunicja .

Europejskie Dowództwo Transportu Lotniczego (EATC: *European Air Transport Command*), które od 2010 r. pozwala uczestniczącym w nim armiom (niemieckiej, belgijskiej, francuskiej i holenderskiej) dzielić się swoimi środkami transportu lotniczego, jest wyjątkowo udanym przykładem *Pooling and Sharing*, który sprawdził się w operacjach (zwłaszcza w Republice Wybrzeża Kości Słoniowej i Libii). Stanowi użyteczny punkt odniesienia dla rozwoju projektów obecnie opracowywanych.

Wszystko to nie jest pozbawione znaczenia, ale trzeba przyznać, że nic z tego nie było dotychczas w stanie wzbudzić prawdziwej dynamiki. Oczywiście istnieją traktaty, teksty, instytucje, procedury, spotkania, dokumenty, inicjatywy, przemówienia, ponaglenia, osoby odpowiedzialne (kilkuset urzędników cywilnych i wojskowych, którzy wypełniają swoje zadania z przekonaniem i oddaniem). Kilka projektów współpracy przemysłowej zakończyło się sukcesem, na przykład A400M, fregaty FREMM (Francja i Włochy), PAAMS (system obrony grupy powietrzno-morskiej przed statkami powietrznymi i rakietami, zrzeszający Francję, Zjednoczone Królestwo i Włochy), obserwacji przestrzeni kosmicznej (umowy w Turynie z Włochami i w Schwerin z Niemcami), francusko-niemiecki śmigłowiec bojowy Tigre. Ale w rzeczywistości żadna duża operacja nie miała miejsca od utworzenia EADS w 1999 r. A niepowodzenia były liczne, na przykład EADS morski, nie wspominając nieudanego projektu fuzji EADS i BAE.

Ponadto od czasu wprowadzenia Traktatu Lizbońskiego i aktywacji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie prowadzono żadnej nowej operacji militarnej. Nawet jeżeli nie chodzi o to, by prowadzić za wszelką cenę operacje wojskowe dla samej przyjemności zaznaczenia swego istnienia, jest to znaczące. Obecnie są prowadzone jedynie trzy operacje, z których tylko jedna jest naprawdę istotna⁷: operacja Atalante prowadzona przeciwko piractwu morskemu u wybrzeży Somalii. Rozpoczęła się ona w 2008 r. podczas francuskiej prezydencji Unii Europejskiej z poparciem Hiszpanii. Jest ona kierowana z centrum dowodzenia w Northwood w Zjednoczonym Królestwie. Atalante zabezpiecza jeden z najbardziej witalnych szlaków handlowych świata (przechodzi przezeń 30% zaopatrzenia w ropę naftową Unii Europejskiej i 70% jej kontenerów) Operacja ta przyczynia się do ochrony statków Światowego Programu Żywnościowego i bezbronnych statków pływających w Zatoce Adenu i u wybrzeży Somalii. Jej zadaniem jest również odstraszenie, prewencja i karanie aktów piractwa popełnianych u wybrzeży tego kraju. Francja jest największym uczestnikiem tej operacji. Natomiast operacje lądowe mające na celu trwałe wyeliminowanie aktów piractwa (osławione podejście globalne) zostały wprowadzone z pewnym opóźnieniem. Jest to celem niedawnej „misji odbudowy regionalnego potencjału morskiego” Unii Europejskiej, nazwanego EUCAP Nestor.

Grupy taktyczne (GTUE) powstałe na papierze w 2007 roku nie zostały nigdy użyte. Z powodu restrykcji budżetowych i braku chęci politycznych, państwa członkowskie nawet nie wypełniają swych zobowiązań z tytułu stanu gotowości.

Unia Europejska powściągnęła nawet ambicje swego centrum operacyjnego (EU Operation Centre: OPSCEN), uruchomionego w marcu 2012 r., które składa się jedynie z 17 osób koncentrujących się wyłącznie na Rogu Afryki, podczas gdy NATO poszukuje już w tej chwili nowych misji restrukturyzujących na okres po Afganistanie, po uaktywnieniu w maju 2012 r. swego „centrum” globalnego zarządzania kryzysami i operacjami (CCOMC) „w celu zebrania ekspertyz niezbędnych do podejścia globalnego (aspekty cywilno-wojskowe, cyberobrona, itd.)”. To planowanie cywilno-wojskowe, zintegrowane z SHAPE, mogłoby doprowadzić do rozszerzenia mandatu SACEUR na cały dział

⁷ Pozostałe operacje to EUFOR ALTHEA w Bośni Hercegowinie rozpoczęta w grudniu 2004 r. oraz EUTM SOMALIA (szkolenie 3000 somalijskich wojskowych w Ugandzie od 2010 r.)

bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym w momencie, kiedy Unia Europejska drecze w miejscu i samoogranicza się, dysponując potencjalnie realnymi możliwościami globalnego rozwiązywania kryzysów, zarówno ekonomicznymi jak cywilnymi i wojskowymi.

BILANS EUROPY OBRONY

W sumie bilans jest mizerny, z wyjątkiem kilku operacji i wspólnych działań. Żaden kraj europejski nie przyłączył się do ambitnej koncepcji francuskiej „Europy obrony”, nawet po jej zredefiniowaniu z większym realizmem i pragmatyzmem. Zagrożenia odczuwane przez europejską opinię publiczną (globalizacja bez żadnych zasad, rozrost spekulacyjnej sfery finansowej, nierówna konkurencja ekonomiczna podająca w wątpliwość wydajność ekonomiczną i system społeczny Europy, terroryzm, niepokoje wywołane przez kłopoty z identyfikacją narodową, lub niemożliwością przystosowania się do innej kultury, zagrożenia ekologiczne, samoograniczenie się władzy państwowej), nie zależą najwyraźniej od czynników wojskowych. Od rozwiązania ZSRR pod koniec 1991 roku, a więc od dwudziestu lat, Europejczycy oczekują „dywidendy pokoju”, czyli rozwoju społecznego, zwiększenia siły nabywczej, lub potwierdzenia praw jednostki. Jesteśmy daleko od dialektyki „zagrożenie bezpieczeństwa/ odpowiedź wojskowa”, nawet w dziedzinie terroryzmu, albo amerykańskiej wizji ryzyka i zagrożenia strategicznego. Olbrzymi szok spowodowany w 2008 r. przez ryzykowną amerykańską gospodarkę globalną, a potem niepokoje wywołane przez kryzys zadłużenia finansów publicznych w strefie euro i potrzebę uzdrowienia finansów publicznych grupy państw zmuszonych do pożyczania od 8 do 900 miliardów euro rocznie, aby utrzymać swój poziom życia, jedynie zaznaczył tendencję, która wyraża się od lat stałym spadkiem budżetów obrony krajów europejskich, nawet tych największych. Jest w tym pewna ambiwalencja: mniej środków i możliwości, ale w zasadzie również więcej wskazań do wspólnego działania.

B. PARTNERSTWO ZE ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWEM

Pomimo zmniejszającego się budżetu (-7,7% zaprogramowanych na okres 2011-2015) i ograniczeń operacyjnych, które pojawiły się w Libii (wycofanie morskich samolotów patrolowych i Harrierów, redukcja stanów liczbowych), budżet obrony Zjednoczonego Królestwa jest nadal największy w Europie. Prezydent Republiki Francuskiej oświadczył, że zamierza „kontynuować wysiłki na rzecz pogłębienia współpracy, które zostały zainicjowane w Saint-Malo w 1998 roku i które były rozwijane w okresie ostatnich miesięcy”. Chodzi o porozumienie z Lancaster House między Francją a Zjednoczonym Królestwem, negocjowane w okresie, kiedy premierem był Gordon Brown i podpisane 2 listopada 2010 r. Stworzyło ono ramy i nowy potencjał dla współpracy obu krajów w dziedzinie obrony, począwszy od programu nuklearnego, a skończywszy na programach zbrojeniowych (drony). Francusko-brytyjskie Połączone Siły Ekspedycyjne (*Combined Joint Expeditionary Force*), których skuteczność została pozytywnie potwierdzona w październiku 2012 roku, mają osiągnąć operacyjność w 2016 roku. Ministrowie obrony obu krajów „stwierdzili rosnący poziom interoperacyjności naszych sił zbrojnych” i oświadczyli przy tej okazji, że „nasza zdolność do wspólnych działań jest kamieniem węgielnym porozumienia z Lancaster House”. Ale decyzja Brytyjczyków, podjęta w maju 2012 roku, o rezygnacji z lotniskowca wyposażonego w katapulty, ze względu na jego cenę, na rzecz lotniskowca z trampoliną (przenoszącego samoloty krótkiego startu i pionowego lądowania), sprawia, że francuskie samoloty nie będą mogły na nim lądować i

niweczy w istocie projekt wspólnego rozwijania lotniskowców i interoperacyjność w tej dziedzinie.

Brytyjczycy uważają, że porozumienie powinno pozostać dwustronne, a w każdym razie nie powinno być włączone w mechanizmy europejskiej obrony obejmujące 27 państw. Wielka Brytania przeciwstawiła się zresztą w ostatnich latach stworzeniu europejskiego sztabu generalnego ds. planowania, który według niej dublowałby funkcje istniejących już instytucji (NATO, narodowe sztaby generalne). Trzeba przy tym zaznaczyć, że Wielka Brytania nie jest odpowiedzialna za niedawne niepowodzenie projektu EADS/BAE, które bardzo osłabia BAE. Tak czy inaczej, przyszłość porozumienia z Lancaster pozostaje do ustalenia.

C. NIEMIECKIE DWUZNACZNOŚCI

Kwestia niemiecka jest bardziej delikatna. Francuski postulat „ożywienia” francusko-niemieckich stosunków w dziedzinie obrony w bardziej ogólnych ramach uczczenia rocznicy Traktatu z 1963 roku i wznowienia stosunków dwustronnych może się zdarzyć z mało sprzyjającym kontekstem. Nie tylko ze względu na nieporozumienia dotyczące euro, energii itd. Należy stwierdzić, że Francja i Niemcy pozostają podzielone w kwestii odstraszenia nuklearnego i samej broni nuklearnej, i że Niemcy dają pierwszeństwo NATO (Niemcy mają jeden z większych udziałów w budżecie NATO, a ich siły konwencjonalne są bardzo znaczne) w prowadzeniu ewentualnych operacji wojskowych oraz że Berlin brutalnie zablokował, z różnych powodów, projekt EADS/BAE (Nacjonalizm przemysłowy? Kontekst 2012-2013? Inne przyczyny?). Nawet jeżeli francuski i niemiecki minister Obrony podpisali 4 czerwca 2012 roku list intencyjny w sprawie współpracy na rzecz zwiększenia zdolności obronnych, nadal pozostaje do ustalenia czy Berlin ma istotnie wolę działania w dziedzinie obrony w wymiarze europejskim i francusko-niemieckim.

D. POZOSTALI EUROPEJCZYCY

Co się tyczy Trójkąta Weimarskiego, to Polska, która jest jego członkiem obok Francji i Niemiec, ustaliła w 2011 roku swój budżet obrony w wysokości 1,95% PKB, tzn. 6,7 miliardów euro w roku 2012, ale jej priorytetem jest dostosowanie armii do standardów NATO. Jeżeli chodzi o Weimar +, to w 2012 roku budżet Włoch został zmniejszony o 10% (0,84% PKB), a budżet Hiszpanii został zredukowany do 0,65% PKB, czyli 6,3 miliardów euro. Inne kraje właściwie się nie liczą jeśli chodzi o zwiększanie zdolności obronnych. Redukcja środków pchnęła kraje nordyckie i kraje Beneluksu do coraz większego łączenia działań w dziedzinie wojskowej.

III. ZALECENIA

Polityka obronna Francji musi być tworzona w sposób syntetyczny na poziomie narodowym, a następnie prowadzona w zależności od charakteru i potencjału danego forum, w zależności od tego czy chodzi o Unię Europejską, NATO, czy o operacje ad hoc.

1. W SOJUSZU: CZUJNOŚĆ, WYMAGANIA I WPŁYWY

A. Wady powrotu Francji do zintegrowanego dowództwa przeważałyby nad zaletami gdyby miało to prowadzić do normalizacji, jeżeli nie zbanalizowania jej obecności w NATO. Francja musi więc bardziej zaznaczyć swą obecność w NATO i wywierać nań większy wpływ, wykazywać się czujnością i wymagającą postawą. Po rezygnacji z wcześniejszego stanowiska, wygodnego z politycznego punktu widzenia, i powrocie do pełnego uczestnictwa, Francja nie może trzymać się mniej lub bardziej na uboczu, nie może przybierać postawy defensywnej, krytycznej, ani unikać brania udziału w debacie i decyzjach dotyczących przyszłości NATO. Jeżeli pragniemy odzyskać pierwszoplanowe wpływy w NATO – a musimy absolutnie do tego doprowadzić, tym bardziej, że warunki są sprzyjające – musimy sprecyzować naszą długofalową koncepcję NATO w perspektywie regularnych spotkań ministerialnych i najbliższego szczytu.

B. Trzeba to jasno powiedzieć: NATO pozostanie organizacją zgrupowaną wokół największej światowej potęgi wojskowej, Stanów Zjednoczonych, z którymi łączy nas system podstawowych wartości. Kraj ten zmienia jednak znacznie swą politykę co dwa lub cztery lata, co może doprowadzić do sporów. Na szczęście wybory, które odbyły się 7 listopada 2012 r. nie miały takich konsekwencji. Nasza polityka zagraniczna powinna jednak być gotowa do reagowania na takie sytuacje.

Wymóg czujności oznacza, że powinniśmy czuwać, by NATO pozostało organizacją wojskową skupioną w swych działaniach na obronie zbiorowej, a możliwie jak najmniej organizacją polityczno-wojskową. Okresowe konsultacje i wymiany poglądów, w ramach art. 4, dotyczące spraw związanych z bezpieczeństwem mogłyby być zaakceptowane pod warunkiem, że nie naruszałyby prerogatyw Rady Bezpieczeństwa (której NATO nie może zastąpić) i nie prowadziły do planowania operacji. Można by zatem przeprowadzać coroczny przegląd rozmaitych zagrożeń.

Należy również zachować czujność w sprawie defensywnego charakteru NATO i jego fundamentu: odstraszenia nuklearnego. Kwestia denuklearyzacji nie może być odrzucana jako perspektywa naprawdę długofalowa. Niemniej jednak świat nie jest wystarczająco bezpieczny i długo jeszcze nie będzie, dlatego też nie można rezygnować z ostatecznej gwarancji, jaką jest odstraszenie nuklearne. Jednocześnie jednak Francja, która zawsze była zwolenniczką odstraszenia na minimalnym poziomie, może jedynie zachęcać Rosję i Stany Zjednoczone do zmniejszenia liczby głowic nuklearnych i nie ma żadnego powodu, by przeciwstawiać się wyeliminowaniu ostatnich broni nuklearnych „taktycznych” lub „nie strategicznych” z NATO, takich jak anachroniczne bomby grawitacyjne zrzucone z samolotów, co nie zmniejszyłoby zdolności odstrasżających NATO.

Trzeba czuwać, aby NATO koncentrowało się na zagrożeniach dotyczących strefy euroatlantyckiej (i być może arktycznej), przeciwdziałało im i stawiało im czoło. NATO nie może być światowym żandarmem, ale jest sprawą oczywistą, że zagrożenia mogą przychodzić spoza tej strefy. Należy analizować każdy taki przypadek w celu ustalenia, czy wchodzi on w zakres obrony zbiorowej gwarantowanej przez NATO.

Poza tym, prócz wdrożenia artykułu 5 Traktatu, z tytułu artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych o obronie koniecznej, NATO winno interweniować jedynie w precyzyjnie ustalonych okolicznościach: w oparciu o niepodważalne podstawy prawne; na wniosek czy przy zgodzie organizacji regionalnych; przy każdorazowej ocenie możliwości wykonania i politycznej celowości, przy czym Unia Europejska w postaci „Europy obronności” mogłaby być, w niektórych przypadkach, lepiej do tego dostosowana.

Nie jest wykluczone, że okoliczności podobne do tych – całkiem szczególnych – które umożliwiły interwencję w Libii (wezwanie o pomoc ze strony powstańców, wezwanie ze strony organizacji regionalnej – w tym przypadku Ligi Arabskiej – przyjęcie rezolucji przez Radę Bezpieczeństwa z tytułu rozdziału VII, dzięki wstrzymaniu się od głosu ze strony rosyjskiej i chińskiej, zgoda ze strony Stanów Zjednoczonych na skorzystanie z NATO przez czołowe kraje europejskie, istotne wsparcie militarne ze strony Stanów Zjednoczonych) będą mogły pojawić się ponownie. Wymaga to uprzedniej refleksji, w gronie krajów europejskich oraz z udziałem Amerykanów.

Nasza czujność winna dotyczyć również ryzyka „wchłonięcia przez fagocytozę” na poziomie koncepcyjnym i teoretycznym. Nasza armia powinna zachować własne zdolności analizy zagrożeń, refleksji i przewidywania w odniesieniu do scenariuszy, a nawet planowania, tak jak to miało miejsce dotychczas, nie polegając na strukturach NATO czy europejskich. Należy unikać tego, by dojście do wysokich stanowisk w NATO stało się jedynym możliwym spełnieniem udanej kariery w wojsku francuskim. Należy sprawić, by kariery zawodowe mogły być rozwijane na poziomie krajowym, jak i na poziomie stanowisk europejskich. Ogólnie biorąc, dla francuskiego Ministerstwa Obrony i Ministerstwa Spraw Zagranicznych chodzi o to, by wywierać pożyteczny wpływ na przemyslenia natowskie, a nie o to, by się w nie wtopić. Jest to pewne ryzyko docelowe, nie występujące obecnie, ale realne i które należy uwzględnić.

Czujność również jeśli chodzi o wyzwania przemysłowe i technologiczne

W Europie pozostało niewiele przemysłu obronnego, w nielicznych krajach. List Intencyjny (LOI) z dnia 6 lipca 1998 r., który dotyczył ułatwienia restrukturyzacji i funkcjonowania europejskiego przemysłu branży zbrojeniowej, został podpisany przez sześć krajów: Niemcy, Hiszpania, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Szwecja, do których dodać można Polskę, może jeszcze jeden czy dwa inne kraje. Te przemysły pozostają na wysokim poziomie, ale są w defensywie. Po drugiej stronie Atlantyku, zaprogramowano redukcję o 487 miliardów dolarów w ciągu dziesięciu lat, przyjętą w 2011 roku, do której w styczniu 2013 roku może dojść jeszcze dalsza redukcja o około 500 miliardów dolarów, narzucona przez Kongres, co oznaczać będzie łącznie zmniejszenie w ciągu dziesięciu lat o 15% ogromnego amerykańskiego budżetu wojskowego (wynosił w 2011 r. 739 miliardów dolarów, co odpowiada 46% wydatków wojskowych całego świata i jest kwotą przekraczającą odpowiednie budżety kolejnych dziesięciu mocarstw); sprawi to, że słynny amerykański „kompleks militarno-przemysłowy” stanie się jeszcze bardziej ofensywny wobec konkurencji, w tym konkurentów europejskich, na rynkach europejskich i światowych.

Natowska koncepcja „*Smart Defence*” stanowi zrozumiałą reakcję na redukcję środków, jakimi dysponują członkowie Sojuszu, ale jeśli nie będziemy czujni, może ona doprowadzić do wchłonięcia albo kanibalizmu w odniesieniu do europejskich zdolności. I to tym bardziej, że standardyzacja w ramach NATO sprzyjać będzie kupowaniu, przez kraje członkowskie Sojuszu, sprzętu i broni amerykańskich, po kosztach już zamortyzowanych w związku z produkcją na bardzo dużą skalę, a to tym bardziej, że zdecydowana większość krajów europejskich rozumuje w kategoriach kupujących „z półki”, czyli poszukując jak najniższych kosztów, a nie w kategoriach producentów czy przemysłowców, skoro nie są nimi bądź przestali nimi być.

Równoległe do „*Smart Defence*” trzeba też zachować czujność jeśli chodzi o obecną refleksję dotyczącą odwoływania się w większym zakresie do wspólnego finansowania, w obecnym kontekście kryzysu gospodarczego (na przykład jeśli chodzi o sfinansowanie niektórych zdolności w dziedzinie obrony przeciwrakietowej, wywiadu czy cyberobrony). Rozszerzenie zakresu wspólnego finansowania doprowadziłoby bowiem do faktycznego przeniesienia głównego ciężaru przede wszystkim na głównych płatników Sojuszu (5 głównych płatników wnosi mianowicie 68% wspólnego finansowania, a pozostałych 14, mniej znaczących płatników, jedynie 5,6%). Dla niektórych członków Sojuszu, w tym Francji, oznaczałoby to konieczność płacenia podwójnie za już uzyskane na poziomie krajowym zdolności, co stanowiłoby również sprzeniewierzenie się zasadzie solidarności w samym łonie Sojuszu, który to opera się przede wszystkim na woli politycznej narodów w celu sprostania ich obowiązkom, przy zachowaniu w szczególności zdolności krajowych czy grup krajów. Natomiast uprawniona by była refleksja nie tyle nad zwiększeniem, ile nad lepszym wykorzystaniem istniejącego wspólnego finansowania.

Konieczna jest więc strategia przemysłowa francuska oraz europejska w ramach NATO

Dla tych wszystkich powodów, obecna sytuacja wymaga koniecznie przyjęcia strategii przemysłowej francuskiej oraz europejskiej w ramach NATO, a także wobec NATO (jak i wobec Unii Europejskiej, o czym dalej), ze wczesnym rozpoznawaniem rysujących się perspektyw na kontrakty, na przykład w dziedzinach objętych obroną przeciwrakietową (dopóki pozostaje ona ograniczona i akceptowalna) oraz *Smart Defence*, na bazie uprzedniego, jasnego rozdziału programów pomiędzy NATO a Europejską Agencją Obrony (EAO). Stąd wniosek o znaczeniu konsolidacji mechanizmu, nieformalnego ale jakże istotnego, polegającego na konsultacjach pomiędzy naczelnym dowódcą odpowiadającym za transformację (SACT), oraz dyrektywy wykonawczej EAO na rzecz „usuwania konfliktów” pomiędzy programami NATO a EAO. Generalna Dyrekcja ds. Uzbrojenia, która pełni kluczową rolę, winna być zbrojnym ramieniem tej polityki w ramach orientacji ustalonych przez Naczelny Sztab Wojskowy oraz Delegaturę do Spraw Strategicznych.

„Europeizacja” Sojuszu

Ewolucja tektoniczna w Stanach Zjednoczonych Prezydenta Obamy powinna prowadzić do tego, że staną się one przyjazne temu trendowi, zauważono już możliwą gotowość Waszyngtonu. Nowa ekipa Prezydenta Obamy po jego reelekcji być może zrozumie, że nie nastąpi dodatkowy wysiłek Europejczyków w zakresie zdolności militarnych bez przebudzenia ducha obrony; a takie przebudzenie nie nastąpi jeśli Stany Zjednoczone nie zwrócą się do Europejczyków o przyjęcie większej odpowiedzialności. W pewnym sensie Sojusz jest w Europie ofiarą zbyt dużego sukcesu: on to odstraszał i chronił, przez co doszło do uśpienia ducha obrony u podopiecznych. Wobec gruntownych przemian na świecie, w długofalowym interesie Stanów Zjednoczonych jest, by Europa stała się rzeczywistym partnerem, przydatnym i wiarygodnym, choćby czasem niewygodnym. Rytualne wzywianie do „dzielenia się obciążeniami” nie jest wystarczające i de facto pozostaje bez odzewu. Niemniej jednak, wzniesienie bez przygotowania sztandaru „europejskiego filara”, jak to pięknie ujął J.F. Kennedy, co wtedy pozostało bez efektu, czy „tożsamości europejskiej”, żądanie europejskiego *caucus* w łonie Sojuszu mogłoby się okazać jednocześnie zbyt mało ambitne a przy tym potencjalnie prowokujące. Nawet w 2012 mogłoby to spowodować obrócenie się przeciwko Francji natowskiej technostruktury, kierownictwa departamentu stanu oraz Pentagonu, które jest przecież bardziej niż dawniej otwarte na pewną ewolucję, a także wszystkich europejskich sojuszników, którzy już teraz martwią się „zwrotem” ku Azji. Może to nam się wydać

paradoksalne i krótkowzroczne, ale tak to już jest: ci sojusznicy nie chcieliby podsuwać Amerykanom pretekstu do jeszcze dalej posuniętego wycofania się! Na forach europejskich, żądanie ustanowienia Sztabu do planowania i kierowania operacjami napotyka na pewne przypadki poparcia, ale budzi też pewne zasadnicze obawy oraz blokadę ze strony brytyjskiej. Natomiast w praktyce, istnieje na co dzień wiele okazji w ramach NATO, a w szczególności wśród właściwych europejskich ministrów, do wzmocnienia możliwości porozumiewania się czy refleksji na poziomie europejskim zanim odpowiednie kwestie zostaną poruszone w NATO, w powiązaniu z przemyśleniami prowadzonymi w gronie Unii Europejskiej.

Po ponownym wyborze Prezydenta Obamy, amerykańska gotowość do takich zmian mogłaby zostać wypróbowana, w oparciu o konkretne przypadki, a nie jedynie czysto teoretycznie. Można by takie próby podjąć na kilka sposobów:

W kwestii *zdolności*, mając na względzie przyszedły Szczyt NATO, wiążąc naprawę budżetów obrony *na wypadek powrotu wzrostu gospodarczego* ze „stosownymi korzyściami” dla europejskiego przemysłu obrony, co byłoby spójne z tym, co zadeklarowano w Chicago. Nie czekając na to, powinniśmy lansować (na poziomie administracji jak i przedsiębiorców) rozwiązania europejskie (radary, satelity i wyposażenie przechwytyjące) w ramach obrony przed raketami balistycznymi, którą przyjęliśmy, co jest sprawą pilną skoro system NATO ma wejść w kluczową fazę programowania.

W dziedzinie *politycznej*, o ile nasi europejscy partnerzy skłonni by byli do podjęcia uprzednich konsultacji w kwestiach dotyczących NATO, można by równolegle rozważać możliwość włączenia Stanów Zjednoczonych do konsultacji, może nawet w ramach niektórych obrad europejskich, na przykład na poziomie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Rady UE.

W dziedzinie *operacji*, moglibyśmy zaproponować, by natowski mandat międzynarodowych sił pokojowych KFOR został przekazany Unii Europejskiej (usprawniając zarządzanie operacją europejską), byłoby bowiem uzasadnione, by Europejczycy poczuli się bardziej odpowiedzialni za to, co dzieje się na ich własnym kontynencie. Poza tym można by zakończyć natowską operację *Ocean Shield* wymierzoną przeciwko piractwu u wybrzeży Somalii (po zakończeniu jej mandatu w końcu 2014 roku), skoro pokrywa się ona z operacją *Atalanta*.

Właściwym ministrom mógłby zostać powierzony odpowiedni mandat w tych poszczególnych kwestiach.

2) EUROPA OBRONY: WYTRWAĆ W WYSIŁKU, KŁADĄC NACISK NA KONKRETY, ZE ZWIĘKSZONĄ PRZENIKLIWOŚCIĄ I WYŻSZYMI WYMAGANIAMI

Można sądzić, że Francja powinna nadal, pomimo wszystko, występować na rzecz Europy obrony w ramach Unii Europejskiej i to z kilku powodów. Jest to element szerszego projektu Europy politycznej, w najściślejszym tego słowa znaczeniu. Przewodniczący Van Rompuy przedstawi w grudniu 2012 mapę drogową średnio i długoterminową na rzecz Unii gospodarczej pod jej wieloma postaciami, a także Unii politycznej, o bardziej zintegrowanej architekturze. Kwesta Obrony powinna zostać uwzględniona w porządku obrad Rady Europejskiej z grudnia 2013, przy czym ta Rada zostanie poprzedzona, na wiosnę przyszłego roku, komunikatem Komisji do spraw przemysłu obronnego. Wreszcie,

nie jest w naszym interesie odstępowanie od dorobku prawnego, proceduralnego ani ludzkiego ostatnich dwudziestu lat.

Niemniej jednak nie możemy ograniczyć się do robienia z „ożywienia Europy obrony” priorytetu wyłącznie dla nas, tak jakby nic się nie wydarzyło i jakby przeszkody i niepowodzenia nie były wcale oczywiste. Prawdopodobieństwo, że te wysiłki napotkają na ten sam uprzejmy sceptycyzm i na tę samą inercję, co w poprzednich przypadkach, jest jednak wysokie. W łonie Unii Europejskiej, mamy więc dokonać wyboru: wytrwać licząc na upływ czasu i zamieszanie na świecie by stworzyć z naszymi partnerami, w dłuższej perspektywie, rzeczywistą wspólną koncepcję strategiczną, poza samymi deklaracjami intencji; albo też wyjaśnić sytuację z naszymi sojusznikami, zaczynając od największych, pytając o ich intencje. W przypadku Wielkiej Brytanii oznacza to dowiedzieć się od niej do jakiego stopnia gotowa jest nam towarzyszyć w ramach Traktatu z Lancaster House; czy podejmie decyzje budżetowe spójne z tym Traktatem; z jakimi innymi partnerami europejskimi gotowa jest podzielić się niektórymi aspektami tego Traktatu oraz czy zgodzi się, by powstało rzeczywiste europejskie centrum analiz, refleksji i prognoz strategicznych.

W przypadku Niemiec oznacza to, że należy zwrócić się do tego kraju z pytaniem, czy polityczne umocnienie Europy, co jest zgodne z życzeniem Niemiec, nie powinno się przełożyć na więcej konkretnych decyzji w dziedzinie przemysłu obronnego, jak i na większe zaangażowanie w dziedzinie zewnętrznych operacji europejskich oraz na francusko-niemieckie konsultacje w kwestiach rozpatrywanych w gronie Sojuszu.

Do innych uczestników grup Weimar i Weimar + należałoby się zwrócić o potwierdzenie ich zobowiązań w zakresie projektów wybranych przez Europejską Agencję Obrony (EAO), w zakresie projektów dwu- lub wielostronnych czy w odniesieniu do ich gotowości, by uczestniczyć w ewentualnych operacjach, a także w celu konsultacji w odniesieniu do kwestii rozpatrywanych w gronie Sojuszu.

W każdym przypadku warto, byśmy się okazali bardziej przewidujący, mniej deklaratywni a bardziej wymagający, koncentrując się na celach konkretnych, działając na każdym możliwym etapie, na poziomie zarówno politycznym, jak i gospodarczym.

A.

Na Szczycie występuje pilna potrzeba zbudowania czy odbudowania strategicznej wizji wspólnej dla Unii Europejskiej, zaczynając od jej przywódców zebranych w gronie Rady Europejskiej. Historia się nie zakończyła, trwa nadal pod postacią konkurencji wielobiegunowej i niestabilnej. Z naszym udziałem czy bez niego? Jaki stawić czoło różnym i rozproszonym zagrożeniom; jak ponownie ująć w ramy rozregulowaną sferę finansów, która utraciła sterowność; jak brać udział we wspólnym zarządzaniu światowymi ruchami ludności; jak organizować wielobiegunową konkurencyjność; jak dostosować się do coraz większej roli, jaką odgrywają gospodarki wschodzące, która dalej będzie się powiększać; jak zrównoważyć rolę tych krajów, które już przeszły na wyższy poziom; jak zahamować powolne słabnięcie więzi łączących Stany Zjednoczone i Europę; jak się zabezpieczyć przed tym, co niepewne w basenie Morza Śródziemnego, w Afryce, na Bliskim Wschodzie i na Środkowym Wschodzie projektując nowe formy współpracy; jak zapanować nad nowymi wyzwaniami w dziedzinie energetyki i chronić swobodę ruchu morskiego przed piractwem; jak organizować szeroko zakrojoną i długotrwałą transformację ekologiczną: te wszystkie wyzwania zakładają, że dysponuje się pewną wizją strategiczną, a nie teoretyczną czy anielską. Bez rozbudzenia silnej woli politycznej – by Europa stała się mocarstwem, zamiast stać się bezsilną, a przez to zależną – wszystkie mechanizmy Europy Obrony pozostaną na papierze, jako cząstkowe czy nieożywione. Natomiast w przeciwnym razie zostaną przebudzone.

Pod wieloma względami, kwestia krajów Sahelu może okazać się testem.

B.

Na poziomie bazy przemysłowej i technologicznej obrony europejskiej, konieczne jest sporządzenie bilansu, bez żadnych upiększeń, obejmującego to, co zadziałało i to, co zakończyło się porażką, z podaniem powodów, a także z uwzględnieniem nadal istniejących zdolności europejskich. Zakłada to dokonanie przeglądu, z udziałem pięciu czy sześciu krajów, których to dotyczy, w pierwszym rzędzie z Wielką Brytanią i Niemcami, wszystkich projektów natowskiego programu *Smart Defence*; wiązałoby się to z krytyką czy odrzuceniem tych programów, które mogłyby sprawić, że odpowiednie projekty europejskie okazałyby się bezprzedmiotowe; zakłada to także wzmocnienie mechanizmu NATO/EAO polegającego na „unikaniu konfliktów”, na unikaniu też dublowania wysiłków oraz na poszukiwaniu synergii; chodziłoby również o sprzyjanie dostępowi naszego przemysłu do tych programów *Smart Defence*, które nie są antagonistyczne; o uzyskanie stanowczego zaangażowania w zakresie projektów EAO, które trzeba będzie doprowadzić do końca za wszelką cenę.

Francuska organizacja administracyjna powinna być tak pomyślana, by wzmacniać politykę wczesnego ostrzegania, angażowania się i wspierania, w porozumieniu z zakładami przemysłowymi. Konieczne jest uruchomienie współdziałania w sieci, zgodnie z zadaniem Generalnej Dyrekcji do spraw Uzbrojenia, uzupełnione o sterowanie polityczne. Strategia przemysłowa w ramach Unii Europejskiej jest równie konieczna, co strategia przemysłowa w NATO. Są to dwie strony tego samego medalu.

3) FRANCUSKA WIZJA

W każdym przypadku, Francja winna zachować własne zdolności w celu analizowania i prognozowania z wyprzedzeniem, w celu także proponowania i włączania się w planowanie, zgodnie z jej działaniem i polityką w ramach Unii Europejskiej, w ramach Sojuszu oraz z udziałem Europejczyków.

Zachodzące przemiany w amerykańskiej polityce zagranicznej, a także obronnej oraz niepewna ewolucja niestabilnego świata wielobiegunowego sprawiają, że jeszcze bardziej konieczne - a przy tym mniej niemożliwe - jest pełnienie przez Europejczyków zwiększonej roli na rzecz ich własnej obrony, w oczekiwaniu na czas, kiedy będą mogli sami udźwignąć tę obronę w zasadniczej mierze, pozostając przy tym sprzymierzeńcami Amerykanów. Polityka ta powinna być prowadzona wprost, jednocześnie, w samej Unii Europejskiej jak i NATO i grup ukonstytuowanych ad hoc, stosownie do taktyki przyjętej w danym przypadku i w danej grupie, z antycypacją wydarzeń. Jest to polityka śmiała i bez kompleksów, polegająca na większym wpływie w ramach Sojuszu, która ułatwi europejskie wysiłki Francji. Zachowanie odpowiedniego poziomu zdolności jest oczywiście konieczne dla powodzenia w tym przedsięwzięciu.

Hubert Védrine

14 listopada 2012

SPIS TREŚCI

I. EWALUACJA	3
1 - Przypomnienie dziejów stosunków między Francją a NATO	3
A - Traktat Waszyngtoński	3
B – Wyjście w roku 1966	4
C - Konsensus	4
D – Próba Jacques’a Chiraca w roku 1995	5
E – Powrót w roku 2009	6
2 – Ocena następstw powrotu Francji	6
A – Wpływ Francji w ramach NATO	6
B – Następstwa gospodarcze i budżetowe	9
C – Skutki dyplomatyczne	10
D – Skutki dla Europy Obrony	10
3 – Wnioski z oceny	10
II. SOJUSZ, NATO I EUROPA OBRONY: STAN W ROKU 2012	11
1 – Dynamiczny i aktywny Sojusz	11
A – Stan Sojuszu	11
B – Europejskie wizje Sojuszu	14
C – Amerykańska wizja przyszłości Sojuszu	14
2 – Europa Obrony	15
A – Ograniczone i słabe postępy, zawiedzione nadzieje mimo 25 lat wysiłków	15
B – Partnerstwo ze Zjednoczonym Królestwem i jego ograniczenia	19
C – Niemieckie dwuznaczności	20
D – Pozostali Europejczycy	20
III. ZALECENIA	20
1) W Sojuszu: zwiększona czujność i wpływy	21
2) Europa Obrony: wytrwać kładąc nacisk na konkrety, ze zwiększoną przenikliwością i wyższymi wymaganiami	24
3) Francuska wizja	26