



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 20 (1593), 5 lutego 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Przyszłość polityki obronnej Francji

Łukasz Jurczyszyn, Marcin Terlikowski

W pierwszych miesiącach urzędowania prezydent Emmanuel Macron podkreślał, że celem Francji będzie zacieśnianie integracji wojskowej w UE poprzez budowę rdzenia obronnego – PESCO. Jednak wbrew francuskim postulatom do nowej inicjatywy przystąpiło aż 25 państw Unii. Ze względu na ambicje strategiczne, konieczność utrzymywania dużego zaangażowania militarnego poza granicami kraju oraz problemy gospodarcze Francja będzie wybiórczo podchodzić do współpracy obronnej na szczeblu UE. Priorytetem będzie za to rozwijanie współpracy bilateralnej z Wielką Brytanią i Niemcami.

Nowy przegląd – stare ambicje i potrzeby. Pierwszym kompleksowym dokumentem Emmanuela Macrona z zakresu obronności jest opublikowany w październiku 2017 r. Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Stanowi aktualizację koncepcji francuskiej polityki bezpieczeństwa z Białej Księgi z 2013 r. Nadrzędnym celem Francji pozostaje utrzymanie autonomii strategicznej, rozumianej jako niezależne odstraszenie jądrowe i swoboda w podejmowaniu interwencji wojskowych. Francja niezmiennie chce się angażować militarnie w rozwiązywanie kryzysów bezpieczeństwa na całym świecie. Rolę wiodącą chce natomiast odgrywać w Europie, Afryce i na Bliskim Wschodzie, które traktuje jako obszary swojej szczególnej odpowiedzialności.

W odróżnieniu od Białej Księgi, Przegląd odchodzi od tradycyjnego francuskiego priorytetu – rozwijania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO). Francja chce wzmocnienia europejskiej obronności, ale cel ten przestaje być tożsamy z zacieśnianiem integracji militarnej w ramach UE. Ma być realizowany w NATO, które według Francji jest formatem najskuteczniej gwarantującym obronę jednocześnie wschodniej i południowej flanki Europy, oraz poprzez wybrane projekty PESCO i współpracę bilateralną. Francja jest rozczarowana skromnymi efektami WPBiO i fiaskiem swojej koncepcji PESCO jako ekskluzywnego projektu kilku najsilniejszych wojskowo krajów UE. Zwraca się więc ku węższym formatom współpracy, oczekując, że pomogą one podtrzymać francuskie zaangażowanie wojskowe poza granicami.

W 2017 r. zaangażowanie Francji w operacje wojskowe było największe spośród krajów UE i osiągnęło poziom wyczerpujący francuskie możliwości finansowe i personalne. W misjach, operacjach oraz w bazach na terytoriach zamorskich służyło ok. 26 tys. żołnierzy. Największe były operacje antyterrorystyczne: „Barkhane” w Sahelu (4 tys.), „Chamal” w Syrii i Iraku (1,2 tys.), a przede wszystkim „Sentinelle”, zapewniająca bezpieczeństwo w największych miastach Francji (7 tys.). Przegląd wymienia priorytetowe zagrożenia dla bezpieczeństwa Francji ze strony Afryki i Bliskiego Wschodu: terroryzm, niekontrolowane migracje, przestępczość zorganizowana, pandemie. Odnotowuje też rosnące zagrożenia związane z cyberatakami, proliferacją broni masowego rażenia szybkim rozwojem zdolności wojskowych Rosji oraz jej polityką tworzenia stref uprzywilejowanych interesów w Europie i rozbijania jedności UE i NATO.

Skalę ambicji Francji ilustruje zapowiedź Macrona, że kraj ma dysponować „drugą armią wolnego świata”. Francuskie siły zbrojne mają prowadzić pełne spektrum operacji i mieć zdolności kluczowe dla ich powodzenia, m.in. rozpoznania, dowodzenia, transportu strategicznego, telekomunikacji. W ramach NATO

Francja ma uzyskać zdolność samodzielnego dowodzenia i prowadzenia operacji wielkości dywizji (ok. 10 tys. żołnierzy).

Ograniczenia ekonomiczne. Możliwości realizacji tych ambicji ograniczy strukturalny kryzys, trapiący Francję od 2008 r. Wyzwaniem było dla niej dotąd samo tylko utrzymywanie wydatków obronnych na stałym poziomie ok. 31–32 mld euro (ok. 1,7–1,8% PKB) w ciągu ostatnich pięciu lat. W 2017 r. gospodarka rosła powoli (1,3%), utrzymywały się wysokie bezrobocie (9,4%), zadłużenie publiczne (98,4% PKB) i deficyt budżetowy (3,4% PKB). Dążąc do oszczędności budżetowych, Macron nieoczekiwanie zmniejszył wydatki obronne o 850 mln euro, co wywołało spór z szefem sztabu generalnego gen. Pierre'em de Villiersem, zakończony jego dymisją. Niemniej na 2018 r. zaplanowano podwyżkę wydatków o 5% (1,8 mld euro), do 34,2 mld euro (ok. 1,82% PKB). Oczekiwana w połowie 2018 r. ustawa programująca wydatki na zbrojenia na lata 2019–2025 (LPM) ma potwierdzić ich stały, coroczny wzrost o 1,7 mld euro (do 2022 r.), tak aby do 2025 r. osiągnęły poziom 2% PKB. Budżet operacji wojskowych poza granicami kraju ma wzrosnąć z 450 mln w 2017 r. do 650 mln.

Pragmatyczna współpraca wojskowa. Sposobem realizacji francuskich ambicji strategicznych w niesprzyjających warunkach ma być pragmatyczna współpraca wojskowa: ukierunkowana nie na stopniową integrację obronną w UE, ale na szybkie dostarczenie pilnie potrzebnych zdolności wojskowych i na wsparcie operacji. Poprzez zaangażowanie w NATO – udział w wielonarodowych grupach bojowych na wschodniej flance – Francja chce przede wszystkim mobilizować partnerów właśnie do większego zaangażowania operacyjnego w najważniejszych dla niej regionach: w Afryce i na Bliskim Wschodzie. W ramach PESCO Francja bierze udział tylko w kilku projektach, a najbardziej zainteresowana jest inicjatywą opracowania katalogu jednostek wojskowych należących do różnych rodzajów sił, gotowych do udziału w operacjach, zwłaszcza bojowych (projekt European Union Force Crisis Response Operation Core – EUFOR CROC – z udziałem m.in. Niemiec, Hiszpanii i Włoch).

Kluczowym partnerem Francji w UE są Niemcy, które niezmiennie opierają się udziałowi w operacjach, zwłaszcza bojowych (wspólna brygada, będąca od 1989 r. symbolem bliskiej współpracy Niemiec i Francji, jest rozformowywana m.in. z tego powodu). Są jednak gotowe świadczyć wsparcie logistyczne i szkoleniowe – utrzymują ok. 875 żołnierzy w misji ONZ MINUSMA w Mali. Niemcy, preferujące angażowanie się głównie w działania niebojowe, potwierdziły plan sformowania wraz z Francją do 2021 r. wspólnej jednostki lotniczej, wyposażonej w samoloty transportowe C-130J. W długim okresie filarem współpracy mogą być francusko-niemieckie projekty przemysłowo-obronne, zwłaszcza czołgu nowej generacji, drona zwiadowczego (z udziałem Włoch i Hiszpanii, tzw. EURO MALE) oraz myśliwca kolejnej generacji (najambitniejszy, choć mało skonkretyzowany).

Ze względu na zdolność i gotowość do angażowania się w najtrudniejsze operacje to Wielka Brytania – pomimo brexitu – może stać się strategicznym francuskim partnerem. Na bilateralnym szczycie 18 stycznia 2018 r. potwierdzono plan uruchomienia do 2020 r. wspólnych sił ekspedycyjnych (CJEF, ok. 10 tys. żołnierzy) i zapowiedziano brytyjskie wsparcie dla operacji „Barkhane” (trzy ciężkie śmigłowce transportowe). Ustanowiono wspólną radę ministrów obrony, mającą spotykać się trzy razy do roku. Francja zachęca też Wielką Brytanię do uczestnictwa w Europejskiej Inicjatywie Interwencyjnej. Ma to być pozostający poza UE i NATO mechanizm współpracy i koordynacji udziału najsilniejszych wojskowo państw europejskich w operacjach ekspedycyjnych. Oba kraje rozwijają też współpracę przemysłowo-obronną dotyczącą podwodnego drona przeciwnowoczesnego, bezzałogowego samolotu bojowego „Neuron” oraz następnej generacji rakiet manewrujących.

Francja angażuje także państwa regionu do stabilizacji Sahelu. Z jej inicjatywy i przy wsparciu Niemiec zawieszono w grudniu 2017 r. wspólne siły zbrojne grupy G5 Sahel (Mauretania, Mali, Niger, Burkina Faso, Czad). Do połowy 2018 r. mają one liczyć 5 tys. żołnierzy i będą finansowane ze środków UE (50 mln euro), Arabii Saudyjskiej (100 mln), USA (60 mln), państw G5 (po 10 mln) oraz Francji (8 mln).

Wnioski dla Polski. Francja intensywnie poszukuje partnerów gotowych do wojskowego wsparcia – w różnych formatach i zakresie – jej działań na rzecz stabilizacji południowego sąsiedztwa Europy. Każda forma wzmocnienia francuskich operacji może otworzyć nowe pola we współpracy dwustronnej czy też ułatwić osiągnięcie konsensu w kwestiach spornych. Dlatego Polska może rozważyć wsparcie francuskich operacji, np. logistyczne. Formą pomocy dla Francji mógłby być także powrót do udziału w misjach pokojowych ONZ właśnie w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Warto rozważyć również przyłączenie się do projektu EUFOR CROC. Polskim wkładem do katalogu sił mogłyby być np. jednostki żandarmerii wojskowej, które mają relatywnie duże doświadczenie z afrykańskich operacji. Jednocześnie w NATO i UE należy zwracać uwagę na konieczność wpisania Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej w kontekst planowania operacyjnego i obronnego NATO.