

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Artykuł stanowi fragment kwartalnika Bezpieczeństwo Narodowe.

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013: państwo peryferyjnej Europy jednym z biegunów światowego porządku

JOANNA PAWEŁEK-MENDEZ

Polityka bezpieczeństwa i obrony Francji realizowana przez rząd François Hollande'a ujęta jest w dokumencie wydanym 29 kwietnia 2013 r. pod nazwą Biała księga. Zawiera ona analizę kontekstu strategicznego i głównych zagrożeń, a także strategię obrony i dokładny opis środków, niezbędnych do jej realizacji. W wypadku Francji, charakter jej interesów oraz priorytety są wyznaczone przez położenie geograficzne – posiadanie zamorskich terenów i departamentów powoduje, że granice tego państwa stanowią najdalej wysunięte przyczółki Europy. Jednocześnie stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ sprawia, że Francja ma bezpośredni wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa światowego. Czy jednak równie globalne są jej ambicje w tym zakresie, w zderzeniu z rzeczywistością gospodarczą i finansową? Zapisy Białej księgi wskazują, że Francja szuka równowagi między zachowaniem pełnej suwerenności a pogłębieniem współpracy z najbliższymi partnerami i rozwijaniem europejskiej kultury obronności.

Termin „biała księga” pojawił się w języku francuskim dopiero w drugiej połowie poprzedniego wieku. Prawdopodobnie został zaadaptowany z tradycji anglosaskiej i odnosił się do dokumentów pod tą nazwą, publikowanych w Wielkiej Brytanii w latach 20. XX w. Jednym z najstarszych świadectw tego rodzaju, znajdującym się w zbiorach francuskiej Biblioteki Narodowej, jest przetłumaczona na język francuski angielska Biała księga z 1919 r. na temat bolszewizmu w Rosji. Pierwsze definicje słownikowe pojawiają się w latach 60. XX w.: terminem „białej księgi” słownik Larousse'a w wydaniu z 1966 r. określa księgę, opublikowaną przez oficjalne służby rządowe i opisującą kontrowersyjne wydarzenia. Definicja ta mogła powstać na pod-

stawie wydanej w 1956 r. przez Denise i Roberta Barratów Białej księgi na temat represji w Algierii¹.

Pierwsza Biała księga obrony Francji, opracowana w wyniku decyzji gen. Charles'a de Gaulle'a w 1972 r., rozpoczęła tradycję, zgodnie z którą oficjalny dokument strategiczny stawał się w swoim wymiarze budżetowym podstawą do opracowania ustawy o programach wojskowych. Oprócz wyznaczania ram finansowych białe księgi do dziś pełnią jeszcze jedną funkcję, którą zdefiniował Michel Debré, ówczesny minister obrony, autor pierwszej Białej księgi obrony opublikowanej w 1972 r. (pierwszy tom) i w 1973 r. (drugi tom). Według zapisów w *Pamiętnikach*² ministra, Biała księga miała być instrumentem, pozwalającym na zapoznanie obywateli z doktryną obrony i uzyskanie ich poparcia. Jej zadaniem było więc przedstawienie i wytłumaczenie strategicznego wyboru, jakim wówczas było oparcie obrony państwa na doktrynie odstraszenia jądrowego (*dissuasion*)³. W ten sposób Biała księga pełni również funkcję pedagogiczną względem obywateli⁴. Jej publiczny i otwarty charakter jest więc także metodą zdobycia zaufania społecznego, co w znacznej mierze warunkuje poparcie realizowanej polityki. Ostatnia z opublikowanych we Francji białych ksiąg obrony nie różni się pod tym względem od pierwszej⁵.

To, że powstanie nowa Biała księga obrony i bezpieczeństwa, jeśli François Hollande zostanie wybrany w maju 2012 r. na prezydenta Francji, było wiadome praktycznie od początku jego kampanii. Zapowiedź przygotowania Białej księgi stanowiła jeden z głównych punktów jego programu, mimo że nie deklarował on większych rewolucji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony⁶. Dlaczego więc miała zostać opracowana nowa Biała

¹ J. Massot, *Le chef de l'Etat, chef des armées*, L.G.D.J. Lextenso éditions, Paryż 2011, s. 162–163.

² Cyt. za J. Massot, *op.cit.*, s. 162.

³ Francuski przymiotnik *dissuasion*, tłumaczony w języku polskim jako odstraszenie (bądź odstraszenie jądrowe), oznacza w kontekście doktryny obronnej we Francji odwołanie przeciwnika do ataku wyłącznie za pomocą broni jądrowej. Doktryna ta nie obejmuje we Francji elementów obrony, które w Polsce stanowią doktrynę odstraszenia. Dlatego też, zdaniem autorki, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do języka polskiego terminu dysuazja, wskazującego wyłącznie na odwołanie od ataku za pomocą broni jądrowej, aby rozróżnić charakter polskich zdolności odstraszenia (np. obrona przeciwrakietowa) od zdolności jądrowych.

⁴ J. Massot, *op.cit.*, s. 169.

⁵ Opublikowana 29 kwietnia 2013 r. *Biała księga: obrona i bezpieczeństwo narodowe 2013* jest czwartą z kolei we Francji; pierwsza powstała w latach 1972–1973 i podkreślała znaczenie odstraszenia jądrowego; kolejna – w 1994 r. – odnosiła się do przemian po zakończeniu zimnej wojny i profesjonalizacji armii francuskiej; w 2008 r. po raz pierwszy prócz kwestii obrony Biała księga objęła także kwestie bezpieczeństwa, skupiając się na skutkach globalizacji.

⁶ Na spotkaniu z wyborcami w Paryżu 11 marca 2012 r. kandydat F. Hollande podczas wystąpienia programowego na temat polityki bezpieczeństwa i obrony ogłosił konieczność opracowania nowej Białej księgi.

księga? W przedmowie tego dokumentu prezydent F. Hollande wyjaśnia, że w ciągu ostatnich kilku lat znaczące wydarzenia na świecie spowodowały konieczność dostosowania strategii do nowej sytuacji⁷. Wśród tych przemian F. Hollande na pierwszym miejscu wymienia postępującą integrację gospodarczą i finansową Unii Europejskiej, a także dokonany przez Stany Zjednoczone przegląd priorytetów strategicznych, będący bezpośrednią konsekwencją konieczności ograniczeń wydatków na obronę. Innym elementem, na który zwraca się uwagę w przedmowie, jest niejednoznaczny bilans wydarzeń w świecie arabskim oraz niepewność co do tego, w którą stronę nastąpi rozwój sytuacji politycznej w tym regionie.

Pełniejsza odpowiedź na pytanie: dlaczego nowa Biała księga, znalazła się we wstępie, zatytułowanym właśnie w ten sposób. Niezbędne jest wzięcie pod uwagę zachodzących przemian i uwzględnienie ich wpływu na strategię obrony i bezpieczeństwa narodowego. Nowa Biała księga przyjmuje długoterminową – piętnastoletnią – perspektywę czasową. Jej zadaniem jest „zdefiniowanie priorytetów, ram działania oraz środków, które trwale zapewnią bezpieczeństwo Francji”⁸. Przewiduje się również, że regularnie, co pięć lat, będzie dokonywany przegląd Białej księgi.

Głównym wydarzeniem, które spowodowało, że Biała księga z 2008 r. (ze względu na zawarte w niej konkretne decyzje budżetowe) nie mogła już dłużej obowiązywać, był kryzys finansowy, który unaoczniał ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego⁹. Zachwianie równowagi finansów publicznych ma bowiem bezpośredni wpływ na niezależność państwa, ponieważ powoduje jej ograniczenie na rzecz wierzycieli. Dlatego też podstawowym założeniem Białej księgi z 2013 r. jest spójność wysiłków na rzecz bezpieczeństwa i obrony z priorytetem odbudowy równowagi finansów publicznych.

Bezpieczeństwo narodowe Francji a jej odpowiedzialność wobec świata

Czym jest bezpieczeństwo narodowe? Pojęcie to, wprowadzone po raz pierwszy do tytułu Białej księgi w 2008 r.¹⁰, zostało wpisane do ustawy o pro-

⁷ *Livre blanc: défense et sécurité nationale 2013*, La documentation française, Paryż 2013, s. 7. Wszystkie cytaty pochodzą z Białej księgi i zostały przetłumaczone przez autorkę artykułu. Istnieje także tłumaczenie angielskie Białej księgi, ale autorka w przygotowaniu artykułu korzystała wyłącznie z oryginału.

⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁹ *Ibidem*, s. 9.

¹⁰ Poprzednie dwie Białe księgi odnosiły się w tytule wyłącznie do obrony.

gramach wojskowych z 29 lipca 2009 r.¹¹. Jego zakres wykracza poza obronę terytorium i ludności państwa przed agresją i obejmuje także radzenie sobie nie tylko z zagrożeniami będącymi wynikiem wrogich intencji, lecz także katastrofami naturalnymi, sanitarnymi bądź technologicznymi. Zadaniem bezpieczeństwa narodowego będzie więc przyjęcie całościowego podejścia w identyfikacji zagrożeń oraz odpowiedzi na nie z wykorzystaniem pięciu funkcji strategicznych: wiedzy i uprzedzania¹², ochrony, prewencji, odstraszania jądrowego i ostatniej – interwencji¹³.

Biała księga zawiera jednocześnie stwierdzenie, że Francja nie jest jedynym państwem, które musi walczyć z globalnymi zagrożeniami, ponieważ zmagają się z nimi także inne państwa: w pierwszej kolejności członkowie UE, których łączy z Francją „prawdziwa wspólnota przeznaczenia”¹⁴. Promując zasadę, że w poszukiwaniu oszczędności państwa te powinny wspólnie wykorzystywać dostępne zasoby, Francja postanawia także o utrzymaniu swoich zdolności obronnych na poziomie pozwalającym na suwerenną inicjatywę w sytuacji zagrożenia. Miarą jej ambicji jest także to, czy będzie w stanie pociągnąć za sobą inne państwa.

Biała księga, która konkretnie i otwarcie prezentuje sposób, w jaki Francja zamierza zadbać o swoje bezpieczeństwo, jest również zaproszeniem do dialogu dla pozostałych członków UE. Celem miałyby być zdefiniowanie „nowego poziomu ambicji”¹⁵. Miałyby on także pozwolić na zastąpienie wzajemnego uzależnienia, niebędącego wynikiem wyboru, „zorganizowaną współzależnością”¹⁶, która byłaby w stanie pogodzić zależność z suwerennością. Drogą tego dialogu Francja chciałaby jednocześnie zaprezentować swój wkład w „porządek międzynarodowy, oparty na pokoju, sprawiedliwości i prawie”¹⁷.

¹¹ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

¹² Fr. *connaître et anticiper* lub *connaissance et anticipation* – funkcja strategiczna o nazwie „wiedzieć i uprzedzać”; funkcjonuje zarówno w formie czasownikowej (np. w tytule poświęconym tej funkcji w Białej księdze z 2008 r.), jak i w formie rzeczownikowej. W dalszej części artykułu autorka przyjęła wersję czasownikową, która po przetłumaczeniu lepiej oddaje, jej zdaniem, merytoryczne znaczenie tego wyrażenia. Funkcja wiedzieć i uprzedzać, która zostanie szczegółowo objaśniona w innym rozdziale, dotyczy pierwszego etapu, czyli przygotowań do podjęcia decyzji. Jej aktorzy to przede wszystkim służby wywiadowcze oraz wszelkiego rodzaju komórki administracyjne, zajmujące się prognozowaniem strategicznym. Wiedzieć, czyli zbierać wszelkie dostępne informacje i je analizować, a następnie, na podstawie tej wiedzy oraz wyników prognozy strategicznej uprzedzać decydentów o możliwych kierunkach rozwoju sytuacji międzynarodowej.

¹³ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 10–11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ *Ibidem*, s. 12.

¹⁷ *Ibidem*, s. 12.

We wstępie zwraca się uwagę na jeszcze jeden element, który określa się jako główną podstawę bezpieczeństwa narodowego. Jest to „duch obrony”, czyli wyraz wspólnej woli Narodu, ugruntowanej w jego spójności oraz wspólnej wizji jego losu.

Biała księga określa następnie priorytety i zadania Francji w wymiarze międzynarodowym, wskazując przede wszystkim na to, że przez stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ odgrywa ona aktywną rolę w prewencji i zarządzaniu kryzysami. W swoim przemówieniu prezentującym założenia Białej księgi w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej F. Hollande podkreślił, że miejsce w tym organie nakłada na Francję obowiązek dbania o bezpieczeństwo i pokój na całym świecie. Francja definiuje to nawet jako swoje powołanie: w każdym momencie być w stanie zapewnić bezpieczeństwo własne i móc odpowiedzieć na oczekiwania partnerów oraz sojuszników¹⁸. Jako konkretne przykłady podaje się decyzje związane z zakończeniem wojny w Libanie w 2006 r. bądź te, dotyczące ostatnio Libii, Wybrzeża Kości Słoniowej bądź Mali. Biała księga ocenia, że Rada Bezpieczeństwa ONZ pozostanie kluczowym organem bezpieczeństwa i pokoju w wymiarze globalnym, a ponieważ legitymizacja działań Rady jest uzależniona zarówno od efektywności jej działań, jak i reprezentatywności członków, wskazane jest przeprowadzenie reformy tego organu. Propozycje, jakie składa Francja w tym zakresie dotyczą zwiększenia liczby stałych członków oraz działań na rzecz zwiększenia jej skuteczności, nie są one jednak sformułowane w sposób konkretny. W dalszej części Białej księgi wymienia się kilka państw (m.in. Niemcy, Japonia i Brazylia), które Francja widzi jako nowych stałych członków Rady, bez określenia ich docelowej liczby.

Oprócz Organizacji Narodów Zjednoczonych głównym gwarantem bezpieczeństwa i obrony Francji pozostaje Sojusz Północnoatlantycki, oparty na „głębokiej wspólnocie wartości i interesów”¹⁹. Z kolei UE ma kluczowe znaczenie nie tylko jeśli chodzi o polityczną czy gospodarczą przyszłość Francji, lecz także stanowi fundament jej bezpieczeństwa.

Strategia bezpieczeństwa i obrony – podstawowe założenia

Biała księga definiuje suwerenność Francji jako samodzielność w podejmowaniu decyzji oraz działaniu. Zaznacza jednocześnie, że w środowisku

¹⁸ Wystąpienie 24 maja 2013 r. w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej (*Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale*), prestiżowym ośrodku kształceniowym podlegającym premierowi Francji.

¹⁹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 16.

międzynarodowym decyzje i działania Francji muszą być zgodne z prawem. W ten sposób Biała księga wskazuje suwerenność oraz wymóg podstawy prawnej postępowania na arenie międzynarodowej jako dwa filary strategii bezpieczeństwa i obrony.

Jako podstawę suwerenności, którą gwarantuje Francji odstraszanie jądrowe, Biała księga wymienia pełną niezależność, którą muszą zapewnić odpowiednie zdolności, umożliwiające dokonanie oceny sytuacji, podjęcie decyzji oraz rozpoczęcie działań. Oczywiście wymaga to odpowiednich środków, w szczególności wywiadowczych. Dużym wyzwaniem w tym zakresie jest również zagwarantowanie bezpieczeństwa systemów informatycznych. Oprócz tych elementów Biała księga podkreśla wpływ, jaki na suwerenność państwa wywiera jego sytuacja gospodarcza i finansowa.

Biała księga, podkreślając konieczność posiadania odpowiednich zdolności w celu zapewnienia bezpieczeństwa, zawiera deklarację, że Francja jest gotowa dzielić się nimi ze swoimi partnerami z UE. Zgodnie z prezentowanym stanowiskiem, lepsza koordynacja w nabywaniu zdolności na poziomie europejskim pozwoli uniknąć dublowania wysiłków i zapobiec tworzeniu się luk zdolnościowych. W tym kontekście Biała Księga wymienia współpracę, jaką Francja prowadzi z najbliższymi partnerami, czyli Niemcami (które Francja widzi jako jednego z nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ po reformie organu) i Wielką Brytanią. Uprzywilejowane partnerstwo, jak wskazuje wyraźnie Biała księga, obejmuje także Trójkąt Weimarski, również w poszerzonej formule: z Hiszpanią i Włochami, oraz państwa Grupy Wyszehradzkiej.

Ich siła a nasze słabości: definicja zagrożeń w dobie globalizacji

Globalizacja była jednym z głównych wektorów analizy strategicznego otoczenia Francji w Białej księdze z 2008 r. Księga z 2013 r. potwierdza jej znaczenie, wskazując jednocześnie na zmiany, jakie zaszły od tamtego czasu: gwałtowne i nieprzewidziane zwroty sytuacji, wzmagające poczucie niepewności.

Pierwszą ze strategicznych zmian, jakie wymienia Biała księga, jest kryzys gospodarczy i finansowy, który dotykając przede wszystkim państwa Europy i Stany Zjednoczone, a także przekładając się na częściową utratę ich znaczenia na arenie międzynarodowej, nie przeszkodził we wzroście potęgi Brazylii, Indii czy Chin²⁰.

²⁰ *Ibidem*, s. 27–28.

Wydarzenia w państwach arabskich, jako druga główna zmiana w otoczeniu strategicznym, z jednej strony, jak wskazuje Biała księga, ujawniły się powszechnych ideałów sprawiedliwości i demokracji, z którymi w dobie globalizacji muszą zmierzyć się reżimy autorytarne. Z drugiej jednak strony ukazały też specyfikę poszczególnych państw, w których ostateczny wynik rewolucji warunkuje sytuacja etniczna i religijna, a także zdolność do przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych²¹.

Niespokojna pozostaje sytuacja na Środkowym Wschodzie²². W Syrii następuje eskalacja przemocy, a brak rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego, w kierunku utworzenia państwa palestyńskiego, przyczynia się do wzrostu niestabilności w regionie. Biała księga przyznaje, że nie jest łatwo przewidzieć, w jakim kierunku będzie ewoluowała sytuacja w tym obszarze geograficznym.

Trzecią przemianą, do której odwołuje się Biała księga, jest strategiczny zwrot zainteresowania Stanów Zjednoczonych w kierunku Azji i Pacyfiku, który przejawia się w reorganizacji hierarchii ich priorytetów geopolitycznych²³. Przypisanie większego znaczenia tej strefie ma duży wpływ na strategię Francji, która w regionie Oceanów Indyjskiego oraz Spokojnego pozostaje ważnym czynnikiem bezpieczeństwa. Dodatkowym elementem są także skutki kryzysu gospodarczego i ich oddziaływanie na budżet obronny Stanów Zjednoczonych, które powoduje, że opowiadają się one za bardziej zrównoważonym dzieleniem się kosztami operacji zagranicznych z państwami europejskimi, którym są bardziej skłonne powierzyć inicjatywę nowych operacji oraz dowodzenie nimi. Biała księga przywołuje w tym miejscu przykład ostatnich operacji w Libii i Mali, zaznaczając jednocześnie, że o ile Europa może otrzymać od USA poparcie dla swoich działań na poziomie politycznym, o tyle nie ma gwarancji co do możliwości korzystania przez wojska państw UE ze zdolności bojowych Stanów Zjednoczonych. Francja jest przekonana, że interwencje zagraniczne USA w coraz większym stopniu będą służyły ich osobistym interesom. Zmienić się może również forma zaangażowania bojowego, czyli odejście od wieloletnich misji z użyciem dużych nakładów na rzecz błyskawicznych operacji sił specjalnych²⁴.

²¹ *Ibidem*, s. 28.

²² We Francji geograficzny obszar Środkowego Wschodu, fr. *Moyen Orient*, odpowiada polskiej definicji terminu „Bliski Wschód”. Natomiast francuski Bliski Wschód (fr. *Proche-Orient*) obejmuje: Turcję, Autonomię Palestyńską, Izrael, Jordanię, Liban, Syrię i Irak, tworząc, razem z państwami Półwyspu Arabskiego i Egiptem, Środkowy Wschód.

²³ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 29.

²⁴ *Ibidem*, s. 30.

Czwarta główna zmienna dotyczy sytuacji na kontynencie europejskim. Unia Europejska przechodzi kryzys objawiający się w wielu formach: od kryzysu w strefie euro, skutkującego częściową utratą zdolności oddziaływania na otoczenie, do słabego wzrostu gospodarczego oraz starzenia się populacji europejskiej. Biała księga stwierdza, że nie wydaje się, aby Europa była gotowa przejść w większym zakresie odpowiedzialność nie tylko za swoje bezpieczeństwo, lecz także szerzej – w wymiarze światowym, mimo jednoznacznych sygnałów wysyłanych przez USA. Wręcz przeciwnie, jest obniżany poziom wydatków obronnych, który powoduje coraz większą niechęć do angażowania się w misje i operacje w ramach Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Diagnoza sytuacji międzynarodowej zwraca uwagę na kolejną kwestię. „Zasady, które leżą u podstaw porządku międzynarodowego, wymagają doprecyzowania i uzupełnienia” – stwierdza Biała księga i proponuje rozpoczęcie pogłębionej refleksji w ONZ na temat interpretacji prawa do samoobrony ujętego w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych w sytuacji ataku cybernetycznego bądź „działań terrorystycznych, realizowanych przez podmioty niepaństwowe z terenów państw, które są zbyt słabe, aby kontrolować swoje terytorium”²⁵. Francja zastanawia się także, w jaki sposób można próbować pogodzić konieczność pilnej odpowiedzi na zagrożenie z długotrwałym procesem budowania konsensusu w ramach organizacji międzynarodowych. Biała księga potwierdza, że świat stał się prawdziwie wielobiegunowy, a jednocześnie podlega globalnym przemianom. W dalszej części Białej księgi przeprowadzono analizę zagrożeń, które mogą stanąć na drodze pozytywnej ewolucji sytuacji na świecie.

Zagrożenia związane z użyciem siły

Biała księga zwraca uwagę na fakt, że po zakończeniu zimnej wojny zmienił się panujący układ sił, szczególnie w Europie, która kontynuowała proces integracji w ramach UE i pogłębiała współpracę z państwami sąsiednimi. Należy jednak bacznie przyglądać się wzrostowi zbrojeń w innych częściach globu, ponieważ te działania wskazują, że ani Francja, ani Europa nie mogą całkowicie wykluczyć groźby konwencjonalnego konfliktu z użyciem siły. Jednym z czynników, który może spowodować wybuch takiego konfliktu, jest według Białej księgi radykalizacja uczuć narodowych, która jako wy-

²⁵ *Ibidem*, s. 32.

nik frustracji czy poczucia niesprawiedliwości dziejowej może prowadzić do przekształcenia się patriotyzmu w niebezpieczny nacjonalizm. Dotyczy to w szczególności tych państw, w których stabilność polityczna jest krucha. Przykładem niestabilnych obszarów są, m.in.: Półwysep Koreański, Morze Południowochińskie i Wschodniocihńskie. Nierozwiązany pozostaje pakistańsko-indyjski spór o Kaszmir. Biała księga zaznacza, że Francja prowadzi z Indiami bliską współpracę w ramach partnerstwa strategicznego i uważa je za czynnik mogący stabilizować sytuację w regionie²⁶. Państwem zaś, które znajduje się w kluczowym momencie swojej historii, jest Afganistan. Francja, która zawarła z Afganistanem traktat o przyjaźni i współpracy na najbliższe dwadzieścia lat, zobowiązała się do wspierania procesu transformacji politycznej i gospodarczej oraz rozwoju tego państwa.

Biała księga odnotowuje również przyspieszony wzrost wydatków zbrojowych Rosji, która zwiększa zdolności interwencyjne swoich sił konwencjonalnych. Zwraca jednocześnie uwagę na to, że wzmocnienie zdolności morskich państw azjatyckich nie musi mieć znaczenia ofensywnego, tylko służyć zapewnieniu bezpieczeństwa handlowych tras morskich, choć przyznaje, że „intensywność wyścigu zbrojeń w Azji jest wprawdzie odbiciem antagonizmów, które dzielą ten kontynent”²⁷. Rosja oprócz modernizacji broni konwencjonalnej unowocześnia także swój arsenał jądrowy, co przebiega równolegle z intensyfikacją od 2006 r. jej działań będących demonstracją siły przy wykorzystaniu jako instrumentu blokady eksportu surowców energetycznych bądź – jak w wypadku Gruzji – przez uznanie secesji Abchazji i Osetii Południowej. Biała księga przyznaje, że kwestia energetyczna jest obecnie jednym z głównych narzędzi polityki zagranicznej Rosji, dążącej do ustanowienia monopolu w obszarze dostaw surowców energetycznych do Europy. Utrudnia to próby dywersyfikacji źródeł importu surowców przez państwa europejskie²⁸. Francja nie ma wątpliwości, że Rosja wyposaża się w środki – zarówno wojskowe, jak i gospodarcze – pozwalające na prowadzenie polityki siły.

Globalizacja ułatwiła także dostęp do technologii i materiałów niezbędnych do produkcji broni masowego rażenia. Na Środkowym Wschodzie oraz w Korei Północnej mamy do czynienia z zagrożeniem proliferacją broni nuklearnej, które utrudnia osiągnięcie pokojowych rozwiązań w regionach niestabilnych politycznie. Bezpośrednim zagrożeniem jest Iran, dysponujący obecnie pociskami balistycznymi, w których zasięgu znajduje się

²⁶ *Ibidem*, s. 35.

²⁷ *Ibidem*, s. 36.

²⁸ *Ibidem*, s. 36.

terytorium niektórych państw UE czy NATO. Ponadto oprócz terytoriów państw zagrożenie balistyczne dotyczy sił wojskowych biorących udział w operacjach zagranicznych oraz baz wojskowych w państwach objętych umowami o współpracy obronnej (Biała księga wymienia w tym kontekście Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Kuwejt i Dżibuti)²⁹.

Wciąż realne pozostaje zagrożenie bronią chemiczną i biologiczną, o której rozwój Francja podejrzewa pewną grupę niewymienionych z nazwy państw. Dodatkowo niektóre państwa rozwijają także ofensywne zdolności cybernetyczne.

Słabości rodzące zagrożenia

Słabe państwo jako źródło zagrożeń – Biała księga określa sytuację państwa zbyt słabego, aby było ono w stanie zadbać o własne bezpieczeństwo oraz o utrzymanie swojej legitymizacji mianem faktu o nowym znaczeniu strategicznym³⁰. W dobie globalizacji zagrożenia, którym dane państwo nie jest w stanie sprostać, mogą wykraczać poza jego granice i mieć wpływ na bezpieczeństwo innych. Jednym ze sposobów bezpośredniego naruszenia interesów bezpieczeństwa państwa, nawet daleko od jego granic, jest porwanie obywateli i przetrzymywanie ich jako zakładników. Słabe państwo może zostać wykorzystane przez grupy przestępcze bądź terrorystyczne jako bezpieczne zaplecze, z którego terenu mogą planować ataki na inne państwa. Biała księga wymienia w tym kontekście państwa Sahelu, Jemen, Pakistan i Afganistan.

Dlatego właśnie wobec zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa „państwo jest pierwszą linią obrony”³¹, także dla swoich obywateli, którzy dotknięci zagrożeniem wewnętrznym stają się wyzwaniem humanitarnym dla wspólnoty międzynarodowej. W związku z tym wczesne wykrycie i zareagowanie na zagrożenia wynikające ze słabości państwa nabierają strategicznego znaczenia, ponieważ pozwalają zapobiegać tragicznym następstwom.

Zagrożenia o sile oddziaływania spotęgowanej przez globalizację

Skutki fenomenu globalizacji dla bezpieczeństwa państwa zostały po raz pierwszy opisane w Białej księdze z 2008 r. Pięć lat później rola globalizacji

²⁹ *Ibidem*, s. 38.

³⁰ *Ibidem*, s. 39.

³¹ *Ibidem*, s. 39.

jako czynnika mogącego potęgować zagrożenia została wyraźnie potwierdzona. Przestrzeń strategiczna zyskała nowe wymiary, które z kolei stały się potencjalnym polem do proliferacji zagrożeń i wyzwań. Zjawisko globalizacji doprowadziło do rozwoju handlu międzynarodowego na skalę dotąd niespotykaną i do ogólnoświatowej walki o pierwszeństwo gospodarcze, oparte na zasobach naturalnych³². Przepływ informacji oraz rozwój technologii mają bezpośredni wpływ na spotęgowanie siły oddziaływania zagrożeń. Biała księga podaje przykład wykorzystania telefonu komórkowego do uruchomienia ładunku wybuchowego, a także możliwość nabycia systemów uzbrojenia przez podmioty niepaństwowe, jak np. pociski przeciwokrętowe wykorzystane przez Hezbollah przeciwko Izraelowi. Globalizacja pozwala na łatwiejszy dostęp do uzbrojenia grupom terrorystycznym, a jednocześnie zapewnia natychmiastową mediatyzację ich działań na skalę światową, co z kolei przekłada się na zagrożenie autoradykalizacji jednostek pozostających w geograficznym oddaleniu. Jednak dzięki narzędziom globalizacji, jakim jest np. Internet, każdy z jego użytkowników może zostać poddany próbie rekrutacji przez organizacje terrorystyczne i w następstwie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa terytorium Francji i jego obywateli.

Biała księga nie stwierdza istnienia przesłanek, które mogłyby wskazywać na to, że zagrożenie terrorystyczne zmaleje w krótkiej czy średniej perspektywie czasowej. Wręcz odwrotnie, zauważa jego geograficzne rozprzestrzenianie się, szczególnie na terytorium państw słabych, w wyniku niestabilnej sytuacji z powodu konfliktów lokalnych. Biała księga wymienia w tym kontekście obszar Sahelu i Sahary, północ Nigerii, Somalię, Syrię, Irak, Półwysep Arabski oraz obszar afgańsko-pakistański³³. Nie wyklucza jednocześnie możliwości wystąpienia dużego ataku terrorystycznego, zwraca również uwagę na coraz częstsze przypadki porwań obywateli.

Systemy informatyczne przez połączenie w globalną sieć są coraz bardziej wrażliwe na potencjalne ataki. Gwałtowny rozwój tych systemów nie zawsze szedł w parze z rozwojem narzędzi ich ochrony, co zwiększyło podatność na cyberataki, mogące sparaliżować elementy infrastruktury krytycznej państwa. W tym wypadku potencjalni agresorzy to zarówno państwa, jak i podmioty niepaństwowe oraz jednostki. Wśród zagrożeń cybernetycznych Biała księga wymienia przestępczość związaną nie tylko z kradzieżą danych osobowych, lecz także ataki na systemy informatyczne państw bądź przed-

³² *Ibidem*, s. 41.

³³ *Ibidem*, s. 44.

siębiorstw w celach szpiegowskich. Potencjalna wojna w cyberprzestrzeni jest sklasyfikowana przez Białą księgę jako jedno z najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Biała księga odnosi się również do przestrzeni pozaatmosferycznej³⁴. Nieskrępowany dostęp do niej i jej swobodne wykorzystanie są warunkami gwarantującymi Francji autonomię strategiczną. Pozwala to bowiem na rozwój technologii, od których uzależniony jest główny instrument obrony, czyli odstraszanie jądrowe³⁵. Biała księga stwierdza, że Francja i Niemcy dysponują środkami, które mogłyby posłużyć do rozwinięcia zdolności europejskich w zakresie nadzoru przestrzeni kosmicznej.

Wśród potencjalnych zagrożeń, które mogą ulec natężeniu w wyniku globalizacji, Biała księga wymienia jeszcze katastrofy naturalne, sanitarne czy technologiczne, a także ocieplenie klimatu, powodujące topienie lodowców Arktyki. Zjawisko to poza zagrożeniami natury ekologicznej ma konsekwencje strategiczne w postaci pojawienia się nowych morskich tras komunikacyjnych i handlowych³⁶.

Pięć priorytetów strategicznych

Powyższa analiza, stanowiąca jedną z części Białej księgi, służy następnie opracowaniu priorytetów strategicznych oraz przystosowaniu środków obrony do odpowiedzi na poszczególne zagrożenia. Biała księga prezentuje pięć głównych priorytetów strategicznych Francji, ustawiając je hierarchicznie pod względem ważności podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa.

Priorytet pierwszy: ochrona terytorium państwa oraz obywateli Francji i zagwarantowanie trwania niezbędnych funkcji państwa

Francja nie wyklucza możliwości ataku na jej terytorium w wyniku gwałtownego pogorszenia się sytuacji międzynarodowej. Terroryzm został uzna-

³⁴ Można przypuszczać, że rozróżnienie występujące w Białej księdze między przestrzenią pozaatmosferyczną a kosmiczną ma we Francji charakter funkcjonalny i techniczny. Przestrzeń pozaatmosferyczna może odnosić się głównie do przestrzeni egzoatmosferycznej, w której można dokonywać intercepcji pocisków raketowych (w tym z ładunkiem jądrowym), dlatego wskazuje się na wykorzystywanie tej przestrzeni jako gwarancji autonomii strategicznej.

³⁵ *Ibidem*, s. 45.

³⁶ *Ibidem*, s. 46.

ny za główne zagrożenie bezpieczeństwa, także z potencjalnym użyciem broni jądrowej, biologicznej, chemicznej lub materiałów radioaktywnych. Biała księga określa również jako bardzo prawdopodobne zagrożenie atakami cybernetycznymi, mogącymi sparaliżować funkcjonowanie państwa i tym samym stanowić akt wojny³⁷. Państwo musi być jednocześnie chronione przed przestępczością zorganizowaną, kradzieżą własności intelektualnej, naukowej i technicznej oraz przed katastrofami naturalnymi.

Obrona terytoriów zamorskich Francji, gdzie mieszka około 3 mln obywateli, wymaga specyficznych środków ze względu na znajdujące się tam bogate złoża zasobów naturalnych oraz zagrożenia w najbliższym sąsiedztwie. Biała księga zwraca uwagę na konieczność ochrony: Gujany, która ma szczególne znaczenie strategiczne w związku z kosmodromem Kourou; interesów na Pacyfiku (Nowa Kaledonia oraz Polinezja Francuska) oraz na Oceanie Indyjskim (wyspy La Réunion i Mayotte). Obowiązek ochrony dotyczy także obywateli mieszkających poza granicami Francji, których liczba stale wzrasta. Dlatego też możliwość przeprowadzenia nagłej ewakuacji obywateli z terenów zagrożonych pozostaje podstawowym obowiązkiem państwa.

Priorytet drugi: zagwarantować wspólnie bezpieczeństwo Europy oraz przestrzeni północnoatlantyckiej

Zagrożenia, które dotyczą Francji, w większości dotyczą także jej sojuszników z UE i NATO. Solidarność, którą deklaruje Francja w odpowiedzi na nie, jest zagwarantowana art. 5 Traktatu północnoatlantyckiego oraz art. 42.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁸.

Priorytet trzeci: wspólnie ustabilizować sąsiedztwo Europy

Zarówno w interesie Francji, jak i innych państw UE jest, aby w ich bezpośrednim sąsiedztwie nie pojawiały się zagrożenia bezpieczeństwa. Dlatego też Biała księga określa jako priorytet dla Francji bezpieczeństwo wszystkich państw sąsiedzkich³⁹.

Zaleca również, aby bacznie obserwować wschodnie sąsiedztwo, gdzie sytuacja wciąż jest niepewna, tym bardziej jeśli weźmie się pod uwagę zależność

³⁷ *Ibidem*, s. 49.

³⁸ *Ibidem*, s. 52.

³⁹ *Ibidem*, s. 53.

Europy od energii pochodzącej z Rosji, Kaukazu i Azji Środkowej. Dlatego też „stosunki z Rosją muszą być nieustannie podtrzymywane i umacniane, w kontekście, w którym miesza się logika siły i współzależności, czasem się sobie przeciwstawiając. (...) Umocnienie stabilności na wschodnich obrzeżach Europy, na bazie współpracy z Rosją w ramach zasad ustanowionych ponad 20 lat temu przez Kartę Paryską, jest głównym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy, a więc i Francji”⁴⁰.

Obszar śródziemnomorski stanowi kolejne strategiczne sąsiedztwo UE⁴¹. Biała księga wskazuje na liczne wzajemne interesy: duża liczba mieszkańców, którzy posiadają dwa obywatelstwa, inwestycje Francji w regionie, strategiczne bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych oraz wspólne wyzwania dla bezpieczeństwa – terroryzm i przemyt.

Obszary o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Francji to także Sahel, Mauretania, Róg Afryki oraz część Afryki Subsaharyjskiej, również ze względu na obecność obywateli. Jak wskazuje Biała księga, jest to przestrzeń, w której zdolność władz do kontrolowania terytorium własnego państwa może być niewystarczająca, umożliwić nielegalne przepływy broni czy narkotyków, a jej całkowita utrata jest „strategicznym zagrożeniem pierwszego rzędu dla Europy”⁴², czego przykładem jest Mali. Zwrócono jednocześnie uwagę na to, że nasilenie się terroryzmu w omawianym regionie następuje w momencie, w którym Zatoka Gwinejska – ze względu na swój wzrost demograficzny i gospodarczy – staje się głównym biegunem rozwoju Afryki. W związku ze zwiększonym zaangażowaniem się Europy w tym regionie – ludzkim i gospodarczym – zapewnienie bezpieczeństwa na lądzie i na morzu ma znaczenie strategiczne. Biała księga podkreśla, że „wsparcie dla ukształtowania architektury kolektywnego bezpieczeństwa w Afryce jest dla Francji priorytetem jej polityki współpracy i polityki rozwojowej”⁴³. Zawartych zostało osiem porozumień w dziedzinie obrony z: Kamerunem, Republiką Środkowoafrykańską, Komorami, Wybrzeżem Kości Słoniowej, Dżibuti, Gabonem, Senegalem i Togo, a także szesnaście porozumień o współpracy, mających na celu umocnienie bezpieczeństwa w państwach afrykańskich.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 54.

⁴¹ *Ibidem*, s. 54.

⁴² *Ibidem*, s. 55.

⁴³ *Ibidem*, s. 55.

Priorytet czwarty: uczestniczyć w stabilizacji Bliskiego Wschodu⁴⁴ oraz państw Zatoki Perskiej

Stabilna sytuacja w regionie Zatoki Perskiej ma szczególne znaczenie strategiczne nie tylko dla Francji i Europy, lecz także dla Stanów Zjednoczonych. Dążenia Iranu do posiadania broni jądrowej podnoszą ryzyko wybuchu konfliktu w tym regionie. Ze względu na zasoby energetyczne oraz przecinające to państwo główne międzynarodowe trasy handlowe konflikt ten miałby reperkusje o zasięgu globalnym.

Francja zawarła porozumienia z trzema państwami regionu: Zjednoczonymi Emirataми Arabskimi, Kuwejtem i Katar. Ponadto umieściła w Abu Zabi bazę wojskową. Podpisała także porozumienie o współpracy wojskowej z Bahrajnem oraz blisko współpracuje z Arabią Saudyjską.

Priorytet piąty: przyczynić się do pokoju na świecie

Biała księga określa Francję jako państwo o globalnych interesach ze względu na pozycję polityczną, wyznawane wartości oraz globalną obecność dzięki terytoriom zamorskim. Wskazuje, że jej priorytetem jest obecność bezpieczeństwa Oceanu Indyjskiego jako drogi do Azji, czyli kontynentu, którego znaczenie demograficzne, ekonomiczne, polityczne i wojskowe stale wzrasta. Jest to jednak region niepozbawiony wewnętrznych napięć i o wysokim poziomie prawdopodobieństwa wystąpienia konfliktu. Według Francji, Indie, które są jej partnerem strategicznym od 1998 r., powinny stać się jednym z nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Biała księga odnosi się również do sytuacji w Azji Południowej. Zwraca uwagę na pozytywne skutki walki z terroryzmem dzięki zaangażowaniu międzynarodowemu w Afganistanie i przyznaje, że sytuacja nadal pozostaje niepewna i wymaga politycznego wsparcia z zewnątrz. Jest to konieczne dla ochrony strategicznych interesów Francji, które dotyczą kontynuowania walki z terroryzmem, proliferacją broni jądrowej oraz bezpieczeństwa energetycznego. Francja jako nie tylko stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, lecz także państwo sygnatariusz Traktatu o przyjaźni i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej, czuje się odpowiedzialna za bezpieczeństwo w regionie⁴⁵.

⁴⁴ Zgodnie z francuskim rozumieniem i stosowaniem tego terminu opisanym powyżej.

⁴⁵ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 57–58.

Chiny, których wzrost znaczenia politycznego i gospodarczego na poziomie globalnym również odnotowuje Biała księga, są państwem, z którym Francja nawiązała szczególnie bliskie relacje od 1997 r. i utrzymuje je w formule regularnych spotkań dwustronnych na różnorodnych szczeblach. Drugim kluczowym dla Francji państwem w regionie jest Japonia, którą także Biała księga wskazuje jako kandydata do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Francja nawiązała również bliską współpracę obronną z Indonezją, Malezją, Singapurem i Wietnamem, przyczyniając się w ten sposób do umacniania bezpieczeństwa w tym regionie. Obecność Francji na Pacyfiku, głównie ze względu na terytoria zamorskie, oraz współpraca tego państwa z Australią (zawarcie partnerstwa strategicznego w 2012 r.) są istotnym czynnikiem stabilizującym sytuację w regionie oraz dającym gwarancję pomocy w wypadku katastrof naturalnych⁴⁶.

Jednym z głównych partnerów Francji w Ameryce Łacińskiej – kolejnym światowym biegunie strategicznym – jest Brazylia, również postrzegana przez Francję jako naturalny kandydat do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Porozumienie zawarte z tym państwem w 2006 r. rozciąga się na sprawy wojskowe, zagadnienia przestrzeni kosmicznej, energetyczne, gospodarcze i edukacyjne. Francja zamierza także pogłębić współpracę obronną z Argentyną, Chile, Kolumbią, Meksykiem i Peru⁴⁷.

Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska – korzyści i zobowiązania

Strategia bezpieczeństwa i obrony Francji świadomie wpisana jest w ramy tych dwóch organizacji. Jest ona wypadkową trzech wymiarów, zdefiniowanych w Białej księdze: suwerenności decyzyjnej, pełnego zaangażowania w NATO⁴⁸ i ambitnego podejścia do UE.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁸ W marcu 2009 r. ówczesny prezydent Nicolas Sarkozy zdecydował o powrocie Francji po 43 latach do zintegrowanej struktury dowodzenia NATO. W 2012 r. w kontekście przygotowywania Białej księgi F. Hollande zwrócił się do Huberta Vedrine'a o przygotowanie raportu oceniającego tę decyzję; 14 listopada 2012 r. opublikowano raport dla prezydenta Hollande'a dotyczący konsekwencji powrotu Francji do zintegrowanej struktury dowodzenia NATO, przyszłości stosunków transatlantyckich i perspektyw „Europy Obrony”. Głównym wnioskiem tego raportu jest stwierdzenie, że ponowne wyjście ze zintegrowanej struktury dowodzenia nie jest żadną opcją, byłoby niezrozumiałe i pozbawiłoby Francję możliwości wpływu na Sojusz.

NATO w odniesieniu do Francji spełnia trzy podstawowe funkcje: zapewnia obronę kolektywną, jest instrumentem strategicznego partnerstwa transatlantyckiego, a także stanowi ramy dla działań wojskowych w wypadku wspólnej odpowiedzi na zagrożenia bezpieczeństwa. Francja chce umacniać Sojusz, czuwając jednocześnie nad zachowaniem względnej równowagi między siłami jądrowymi, konwencjonalnymi oraz obrony przeciwrakietowej. Najwyższą gwarancją i filarem doktryny obronnej Sojuszu jest broń jądrowa⁴⁹.

Priorytetem dla Francji jest dostosowanie struktur dowodzenia Sojuszu do potencjalnych operacji, reforma natowskich agencji oraz poprawa zarządzania środkami finansowymi. Biała księga przedstawia także stanowisko Francji w kwestii wspólnego finansowania, które musi być pod ścisłą kontrolą i „zarezerwowane dla projektów i priorytetowych działań, które przynoszą korzyść wszystkim sojusznikom”⁵⁰. W dziedzinie przemysłowej zadaniem *smart defence* ma być również promocja programów zaproponowanych przez przemysł zbrojeniowy UE⁵¹.

Biała księga zaznacza, że UE nie jest konkurencją dla NATO. Obie organizacje uzupełniają się, a ich bliska i pragmatyczna współpraca jest nieodzowna. Francja wspólnie ze swoimi partnerami europejskimi podobnie postrzega większość zagrożeń, a wzajemna wymiana informacji w tym zakresie jest korzystna dla obu stron. Zamierza również działać na rzecz rozwijania w ramach UE wspólnej wizji strategicznej na podstawie analizy zagrożeń oraz opowiada się za wzmocnieniem roli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Za istotne uznano wzmocnienie kontaktów między parlamentami narodowymi oraz prowadzenie dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego, przybliżające kwestie bezpieczeństwa i obrony społeczeństwu europejskiemu⁵².

Biała księga podkreśla również potrzebę dalszego rozwoju Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), co ma bezpośredni związek z obecnymi ograniczeniami budżetowymi i jest pragmatycznym dążeniem do większej efektywności wydatków ponoszonych przez państwa UE na obronę. Biała księga definiuje WPBiO nie tylko jako instrument cywilny i wojskowy „w służbie głównych interesów Unii Europejskiej”, lecz także jako przyczyniający się do umacniania światowego porządku i promowania wartości europejskich⁵³.

⁴⁹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 62.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 63.

⁵¹ *Ibidem*, s. 63.

⁵² *Ibidem*, s. 64.

⁵³ *Ibidem*, s. 65.

W tym kontekście Biała księga odnosi się pośrednio do grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej, do której kompetencji będzie należało „określić rolę, jaką Europa zamierza odgrywać na arenie międzynarodowej, oraz naturę porządku międzynarodowego, jaki Europejczycy chcieliby promować w organizacjach międzynarodowych i wobec innych państw”⁵⁴. Wymienia w tym miejscu trzy zakresy tematyczne przewidziane do dyskusji przez Radę: operacje, zdolności oraz przemysł zbrojeniowy. W dłuższej perspektywie Francja opowiada się za napisaniem Białej księgi Unii Europejskiej, zawierającej opis jej interesów i celów strategicznych⁵⁵.

Biała księga zaleca także prowadzenie przez UE działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w sąsiedztwie Europy. W pierwszej kolejności wymienia w tym kontekście: kontynuację działań na obszarze Sahelu i Afryki Równikowej, proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, wspieranie transformacji politycznej państw arabskich, uregulowanie konfliktów na Kaukazie oraz umacnianie pokoju na Bałkanach. W tym celu Francja opowiada się za wzmocnieniem zdolności interwencyjnych UE przez wspólne kształcenie i szkolenie oraz lepszą koordynację środków wojskowych i cywilnych. Francja pragnie współpracować w tych dziedzinach z państwami, które deklarują podobny poziom ambicji, również w ramach instrumentu traktatowego, jakim jest stała współpraca strukturalna⁵⁶.

Strategia – główne wektory jej realizacji

Strategia bezpieczeństwa i obrony Francji opiera się na pięciu głównych funkcjach strategicznych: wiedzieć i uprzedzać; odstraszenie jądrowe; ochrona; prewencja; interwencja. Stanowią one „podstawę doktryny, pozwalającej na odpowiednie wykorzystanie zasobów państwa i zapewniającej spójność środków administracji, także terytorialnej, przedsiębiorstw i podmiotów o znaczeniu strategicznym w dziedzinie energetyki, komunikacji, zdrowia czy spożywczej”⁵⁷. W ten sposób Biała księga, oprócz strategicznej analizy zagrożeń, przedstawia też doktrynę polityki obrony Francji, która potwierdza funkcje zdefiniowane już w Białej księdze z 2008 r. O ile główne założenia pozostały niezmienione, o tyle niektóre z nich zostały uszczegółowione i od-

⁵⁴ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 65–66.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 70.

powiednio zaakcentowane w stosunku do zmian, jakie wystąpiły w ciągu ostatnich kilku lat.

Funkcja pierwsza: wiedzieć i uprzedzać

Biała księga podkreśla znaczenie tej funkcji, podniesionej po raz pierwszy do rangi funkcji strategicznej w Białej księdze z 2008 r. Wyjaśnia, że wynika to z faktu, że „zdolność samodzielnej oceny sytuacji jest warunkiem suwerennych decyzji”⁵⁸. Funkcja ta odnosi się do wywiadu oraz do prognozowania strategicznego. Od niej zależy efektywność działań operacyjnych, ponieważ zaangażowanie w terenie odbywa się przy wykorzystaniu jak najdokładniejszej wiedzy na temat jego okoliczności. Zbierane przez wywiad informacje w połączeniu z prognozowaniem strategicznym towarzyszą podejmowaniu decyzji politycznych i operacyjnych, odpowiednio naświetlając ich kontekst. Biała księga zauważa, że służą one również polityce zagranicznej oraz polityce gospodarczej państwa.

Wywiad jako jeden z głównych filarów funkcji „wiedzieć i uprzedzać” został wyposażony w nowe struktury dzięki zapisom Białej księgi z 2008 r. Zawarte w niej założenia stały się podstawą do opracowania ustaw i innych uregulowań prawnych. Powołany został krajowy koordynator wywiadu jako bezpośredni szczebel kontaktu służb z prezydentem. Utworzono jednocześnie Krajową Radę Wywiadu, której Biała księga z 2013 r. powierza zadanie opracowania strategii wywiadu. W związku z tragicznymi wydarzeniami we Francji w ostatnich latach⁵⁹ zaleca ona także wzmocnienie wywiadu wewnętrznego.

Biała księga wśród środków wywiadu szczególne znaczenie przypisuje tym, które są umieszczone w przestrzeni kosmicznej, będącymi zarówno własnością Francji, jak i tym wspólnie wykorzystywanym z sojusznikami europejskimi. Zapowiada również racjonalizację zdolności obserwacyjnych przez użycie technologii podwójnego zastosowania. W kwestii wysokich kosztów tego rodzaju zdolności Francja opowiada się za ich wspólnym pozyskiwaniem przez partnerów europejskich.

Biała księga zwraca także uwagę na konieczność wzmocnienia kontroli parlamentarnej nad wywiadem przez rozszerzenie kompetencji zespołu parlamentarnego do spraw wywiadu, powołanego ustawą z 2007 r.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁹ Sprawa Mohammeda Meraha, terrorysty islamskiego pochodzenia francusko-algierskiego, który między 11 a 22 marca 2012 r. zamordował cztery osoby w szkole żydowskiej w Tuluzie (w tym trójkę dzieci) oraz trzech żołnierzy w Montauban.

Drugim filarem funkcji wiedzieć i uprzedzać jest prognozowanie strategiczne. Biała księga zaleca poprawę jego koordynacji we właściwych ministerstwach przez ustanowienie mechanizmu, który będzie służył identyfikacji potrzeb w tym zakresie, opracowaniu planu prac oraz zatwierdzaniu wniosków i rekomendacji⁶⁰. Instytucją wyznaczoną do koordynacji na poziomie krajowym jest podległy bezpośrednio premierowi Generalny Sekretariat Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Dodatkowo Biała księga wskazuje na konieczność większego otwarcia się decydentów na niezależną refleksję strategiczną wyspecjalizowanych ośrodków i instytucji badawczych.

Na temat wywiadu oraz refleksji strategicznej powstały także we Francji dwa interesujące oficjalne raporty. Pierwszy z nich to raport informacyjny deputowanych Zgromadzenia Narodowego Jeana-Jacques'a Urvoasa i Patrice'a Verchère'ego na temat ram prawnych dotyczących służb wywiadu⁶¹. Zawiera on analizę przepisów prawnych, w ramach których funkcjonuje sześć służb francuskiego wywiadu, oraz wnioski i rekomendacje. Drugi raport został przygotowany przez senatora Roberta del Picchia⁶² w imieniu Komisji Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych. Odnosi się do kwestii realizacji założeń dotyczących strategicznej funkcji uprzedzania, ujętych w dwóch białych księgach opublikowanych w 2008 r.: obrony i bezpieczeństwa oraz polityki zagranicznej i europejskiej Francji.

Funkcja druga: odstraszanie jądrowe

Jest to podstawowa, „ściśle defensywna”⁶³ broń Francji, która mogłaby być użyta wyłącznie jako obrona konieczna w sytuacji najbardziej poważnego zagrożenia. Biała księga zaznacza, że odstraszanie jądrowe – „ostateczna gwarancja bezpieczeństwa, ochrony i niepodległości Narodu”⁶⁴ – jest wkładem Francji w bezpieczeństwo Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz UE. Jak podkreślił w swojej wypowiedzi na temat Białej księgi⁶⁵ Gwendal Rouillard, sekre-

⁶⁰ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 74.

⁶¹ J.-J. Urvoas, P. Verchère, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013.

⁶² R. del Picchia, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le renforcement de la fonction d'anticipation stratégique depuis les Livres blancs de 2008*, n° 585, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011.

⁶³ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 75.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 75.

⁶⁵ G. Rouillard, wypowiedź z 17 maja 2013 r., <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article 8155> (dostęp: 17 maja 2013 r.).

tarz Komisji Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego Francji, odstraszanie jądrowe oprócz tego, że gwarantuje rozwój technologii jądrowych wykorzystywanych także w sektorze cywilnym i przyczynia się do rozwoju gospodarki i przemysłu, jest przede wszystkim punktem ciężkości i gwarantem prawa weta Francji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

We Francji doktryna odstraszania oparta jest na uzbrojeniu jądrowym, przenoszonym drogą morską i powietrzną, utrzymanym na poziomie „ściślej wystarczalności”⁶⁶. Francja odstąpiła od prób nuklearnych⁶⁷, zastępując je badaniami na podstawie symulacji i działań na rzecz rozbrojenia i zmniejszenia arsenałów nuklearnych na świecie; swój zaś utrzymuje na najniższym możliwym poziomie w stosunku do potrzeb, czyli około 300 głowic jądrowych⁶⁸.

Warto podkreślić, że odstraszanie jądrowe było jedyną kwestią, która od samego początku prac nad Białą księgą została wyłączona z dyskusji decyzją prezydenta F. Hollande’a. Ma to istotne znaczenie, tym bardziej że coraz częściej pojawiają się opinie przeciwne zachowaniu obu elementów doktryny odstraszania jądrowego, czyli przenoszenia jej drogą powietrzną przez samoloty wielozadaniowe *Rafale* oraz morską przez okręty podwodne⁶⁹. Argument, na jaki powołują się zwolennicy wyłącznie jego jednego wymiaru – morskiego – ma głównie wymiar finansowy. Jednak przy całym koszcie odstraszania jądrowego w budżecie obrony Francji, który w 2012 r. wyniósł około 3,5 mld euro, czyli niecałe 10 proc. całości wydatków obronnych (0,2 proc. PKB), oszczędności wynikające z rezygnacji z wymiaru powietrznego odstraszania jądrowego byłyby nikłe, jak wskazuje Philippe Wodka-Gallien, autor *Dictionnaire de la dissuasion*. Systemy uzbrojenia są już rozwinięte i nie wymagają ponoszenia dodatkowych kosztów na badania, natomiast samoloty wielozadaniowe *Rafale*, które są przystosowane do przenoszenia głowic jądrowych, pełnią też inne funkcje⁷⁰.

⁶⁶ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 75.

⁶⁷ Ostatnia francuska konwencjonalna próba nuklearna została wykonana 28 stycznia 1996 r. na Polinezji Francuskiej (atol koralowy Mururoa). Była to szósta z planowanych początkowo ośmiu prób nuklearnych na podstawie decyzji prezydenta J. Chiraca (po wykonaniu szóstej próby stwierdzono, że zebrano już wystarczającą liczbę danych, które miały umożliwić w przyszłości przeprowadzanie prób symulacyjnych). Francja podpisała Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową 24 września 1996 r. Został on ratyfikowany przez Parlament Francji 6 kwietnia 1998 r. – tego samego dnia Traktat ratyfikowała także Wielka Brytania.

⁶⁸ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 76.

⁶⁹ Są to atomowe okręty podwodne, nosiciele balistycznych pocisków raketowych (*sous-marin nucléaire lanceur d'engins* – SNLE) w odróżnieniu od szturmowych okrętów podwodnych o napędzie jądrowym (*sous-marin nucléaire d'attaque* – SNA).

⁷⁰ P. Wodka-Gallien, *Dictionnaire de la dissuasion*, Marines Editions, Rennes 2011, s. 151.

Tym samym znaczenie odstraszania jądrowego, podstawowej doktryny obrony Francji, począwszy od pierwszej Białej księgi, zostało w pełni potwierdzone w 2013 r. i stanowi konkretny instrument realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Funkcja trzecia: ochrona

Zadaniem ochronnej funkcji strategicznej jest zagwarantowanie integralności terytorium Francji oraz obrona obywateli przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami⁷¹. Biorąc pod uwagę położenie geograficzne tego państwa, jest to funkcja o szczególnym znaczeniu. Dodatkowo, ze względu na znaczną liczbę obywateli Francji mieszkających w innych państwach, łączy się ona bezpośrednio z ostatnią z funkcji, interwencyjną. Biała księga precyzuje, że realizacja jej, zgodnie z traktatową klauzulą solidarności, może objąć również terytoria państw UE⁷².

Funkcja ochronna wymaga stałego monitorowania sytuacji bezpieczeństwa nie tylko terytorium państwa, lecz także miejsc, w których pozostają obywatele francuscy. W tym kontekście ma ona bezpośredni związek z funkcją „wiedzieć i uprzedzać”. Jej praktycznym wymiarem jest przygotowanie się do potencjalnej interwencji w sytuacjach zagrożenia, czyli przygotowanie odpowiednich planów działania, a także zapewnienie środków umożliwiających przeprowadzenie operacji ochrony terytorium bądź obywateli. Biała księga precyzuje, że funkcja ta jest realizowana zarówno przez służby wojskowe, jak i cywilne, łącznie z administracją terytorialną.

Co interesujące, Biała księga definiuje jako jeden z wymiarów funkcji ochronnej obronę przeciwrakietową, umieszczając ją w kontekście udziału Francji w realizacji programu NATO, rozwijającego wspólny system dowodzenia i prowadzącego do koordynacji środków tej obrony. Precyzuje jednocześnie, że „zdolność ta, czysto defensywna, nie byłaby w stanie zastąpić odstraszania jądrowego”⁷³. Obrona przeciwrakietowa może jednak odgrywać rolę uzupełniającą w stosunku do odstraszania jądrowego pod warunkiem sprawowania nad nią ścisłej kontroli politycznej. W tym miejscu wskazuje się jednoznacznie na to, że priorytetem dla Francji jest rozwijanie zdolności przeciwrakietowych na potrzeby teatru operacji, a europejski przemysł zbrojeniowy powinien mieć w tym znaczny udział⁷⁴.

⁷¹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 76.

⁷² *Ibidem*, s. 77.

⁷³ *Ibidem*, s. 79.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 79.

Funkcja czwarta: prewencja

Strategiczna funkcja prewencji dotyczy zarówno terytorium państwa, jak i działań Francji poza jej granicami. Wśród sposobów jej realizacji Biała księga wymienia opracowanie norm krajowych i międzynarodowych w zakresie zagrożeń naturalnych i technologicznych, walkę z przemytem, rozbrojenie oraz umacnianie pokoju. W wypadku działań międzynarodowych stanowią one prawny instrument, pozwalający na kontrolę wrażliwych technologii oraz przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia. Dlatego też zadaniem, jakie wyznacza sobie Francja, jest kontynuowanie zaangażowania zarówno na rzecz umacniania oraz ujednolicania uregulowań międzynarodowych w tym zakresie, jak i czuwania nad ich przestrzeganiem⁷⁵.

Praktyczny wymiar funkcji prewencyjnej odnosi się do wykonywania działań, prowadzących do stabilizacji państw znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Działania te, mając charakter prewencyjny, pozwalają zapobiec pogłębianiu się wewnętrznych konfliktów w niestabilnych rejonach. Dlatego też „Francja uważa za swój polityczny priorytet pomoc państwom w trudnej sytuacji, znajdującym się w obszarach, mogących negatywnie wpłynąć na ich bezpieczeństwo”⁷⁶. Pierwszym zadaniem strategii umacniania pokoju jest skoncentrowanie wysiłków na utwierdzeniu pełnoprawnej władzy danego państwa (m.in. przeprowadzenie wyborów), wspierając ją w kontrolowaniu swojego terytorium. Biała księga zwraca uwagę na konieczność realizacji działań prewencyjnych w duchu podejścia globalnego, czyli obejmującego pomoc rozwojową, wojskową, policyjną, sądową i administracyjną, oraz koordynację wysiłków w tym zakresie w ramach organizacji międzynarodowych (ONZ, UE).

Biała księga zwraca również uwagę na to, że „rozmieszczenie sił zbrojnych w państwach, z którymi łączą nas [Francję – przyp. J.P.M.] uprzywilejowane więzy, bądź w wybranych obszarach morskich następuje tam, gdzie skupiają się strategiczne funkcje prewencji, interwencji oraz wiedzy i uprzedzania. Siły te mogą przyczynić się do tego, aby odwieść podmioty państwowe bądź niepaństwowe od wywołania otwartego konfliktu lub prowadzenia działań destabilizujących. Mogą również zaangażować się w działania kontroli obszarów, umacniania pokoju lub w operacje ewakuacji obywateli”⁷⁷. Dlatego też, aby osiągnąć cel prewencyjny, Francja zakłada rozmieszczenie swoich sił na jednym bądź dwóch obszarach morskich, w bazie w Zjednoczonych

⁷⁵ *Ibidem*, s. 79–80.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 80.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 81–82.

Emiratach Arabskich oraz w kilku bazach w Afryce. Biała księga zapowiada jednocześnie przekształcenie charakteru baz w Afryce: będą wyposażone w elastyczne zdolności szybkiego reagowania oraz będą współpracować z siłami afrykańskimi, aby te mogły w większym stopniu przejąć odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo.

Funkcja piąta: interwencja

W razie interwencji sił zbrojnych Francji poza jej granicami Biała księga przypisuje im trzy główne cele: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom Francji, obronę interesów strategicznych (w tym także interesów państw sojusznicznych) oraz realizację swoich zobowiązań międzynarodowych. Wymieniono także obszary, które Francja uważa za priorytetowe ze względu na swoje bezpieczeństwo, i sprecyzowano, że niezbędne jest, aby państwo dysponowało środkami pozwalającymi na zaangażowanie się na tych terenach. Są to peryferyjne obszary Europy, basen Morza Śródziemnego, część Afryki – od Sahelu do Afryki Równikowej, Zatoka Perska oraz Ocean Indyjski⁷⁸.

Jeśli chodzi o rodzaje interwencyjnego zaangażowania się Francji, to Biała księga wskazuje zarówno na operacje prowadzone samodzielnie, jak i w koalicji: jako państwo głównodowodzące bądź wspierające. Podstawą wojskowej strategii zaangażowania zewnętrznego staje się zasada autonomii strategicznej, z jednej strony, pozwalająca na podjęcie suwerennej decyzji o rozpoczęciu operacji, a z drugiej strony, oparta na wymogu posiadania środków, umożliwiających jej realizację⁷⁹. Warto zwrócić uwagę na to, że Biała księga opracowywana była w trakcie interwencji Francji w Mali, kiedy w sposób praktyczny realizowano powyższe zapisy o umacnianiu ośrodka władzy, przeprowadzeniu wyborów, kontroli terytorium państwa oraz pomocy rozwojowej.

Środki realizacji strategii bezpieczeństwa i obrony Francji

Ostatni rozdział Białej księgi poświęcony jest środkom, pozwalającym na realizację opisanej powyżej strategii bezpieczeństwa i obrony Francji, czyli jej wymiarowi praktyczno-finansowemu. Dokumentem prawnym, który powstaje na podstawie założeń przedstawionych w Białej księdze, jest wielo-

⁷⁸ *Ibidem*, s. 82.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 83.

letnia ustawa o programach wojskowych. Przygotowana na podstawie Białej księgi z 2008 r. ustawa na lata 2009–2014 zakładała stabilizację wydatków na obronę i oszczędności związane z redukcją personelu o 54 tys. Następnie – od 2012 r. – wzrost budżetu o 1 proc. rocznie. Jednakże kryzys finansowy zaburzył ambitne plany i spowodował znaczne zadłużenie resortu. W stosunku do przyszłych wydatków Biała księga zaznacza, że muszą one być zgodne z rządowym celem przywrócenia równowagi finansów publicznych w 2017 r. W latach 2014–2025 poziom wydatków określono na 364 mld euro, z czego 179 mld w latach 2014–2019, czyli w okresie objętym najbliższą ustawą o programach wojskowych⁸⁰.

Biała księga odnosi się bezpośrednio do ograniczeń finansowych, definiując za pomocą czterech zasad nowy rodzaj podejścia do realizacji strategii zaangażowania militarnego. Na pierwszym miejscu stawia opisaną już powyżej zasadę autonomii strategicznej; następnie spójność modelu wojska z potencjalnymi scenariuszami zaangażowania sił; zasada trzecia dotyczy zachowania różnego rodzaju sił, zdolnych do realizacji funkcji strategicznych na poziomie umożliwiającym wzięcie udziału w operacjach o różnorodnym charakterze; czwarta zasada zaś zakłada konieczność szukania możliwości wspólnego dzielenia się zdolnościami (i wykorzystania ich)⁸¹ oraz środkami obrony, także z partnerami europejskimi.

Aby możliwe stało się pogodzenie celów strategicznych z możliwościami budżetowymi, Biała księga określa precyzyjnie format sił zbrojnych oraz „kontrakt operacyjny”, czyli sposób wykonania postawionych przed nimi zadań. Armia musi być w stanie wypełniać swoje trwałe obowiązki, czyli zapewnić zdolności odstraszania jądrowego. W ramach ochronnej funkcji strategicznej przewiduje się zaangażowanie do 10 tys. żołnierzy wojsk lądowych oraz stosownych środków morskich i powietrznych, uzupełnionych

⁸⁰ Projekt ustawy o programach wojskowych zostanie przedłożony do dyskusji parlamentarnej we wrześniu 2013 r.

⁸¹ W języku francuskim tego rodzaju wspólne wykorzystanie określa słowo *mutualisation*. Termin mutualizacja zaczyna pojawiać się także w języku polskim, w najczęściej w kontekście mutualizacji długów. *Mutualisation* oznacza oddanie czegoś do wspólnej dyspozycji i solidarnego wykorzystywania przez członków danej grupy. Odpowiednikiem tego terminu w języku angielskim może być *pooling and sharing*. Jako przykład mutualizacji w obronności podaje się Europejskie Dowództwo Transportu Powietrznego – państwa członkowskie Dowództwa oddają do dyspozycji partnerów swoje samoloty transportowe, gdy z nich nie korzystają. Z kolei, gdy same potrzebują wsparcia partnerów, mogą się o nie zwrócić. Francja najczęściej przywołuje sytuację, gdy ze względu na udział wszystkich swoich samolotów transportowych w interwencji w Libii korzystała z samolotów użyczonych przez Niemcy do celów szkoleniowych dla swoich żołnierzy (skoki spadochronowe), przeprowadzanych na południu Francji. Podobnie, koordynacja lotów transportowych np. do Afganistanu, pozwala w optymalnym stopniu wykorzystać dostępną ładowność jednego przelotu przez kilka państw.

zdolnościami obrony cybernetycznej. Funkcja prewencyjna realizowana jest przez bazy wojskowe oraz siły rozmieszczone na morzu, w Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz w Afryce. Odpowiednie środki zostaną także zapewnione do wypełnienia funkcji „wiedzieć i uprzedzać”, łącznie z obserwacyjnymi i taktycznymi samolotami bezzałogowymi.

Aby móc samodzielnie zareagować na sytuację kryzysową, Francja będzie utrzymywać w gotowości 5 tys. żołnierzy. Pozwoli to na utworzenie połączonych sił szybkiego reagowania liczących 2,3 tys. żołnierzy. Będą one mogły w ciągu 7 dni być rozmieszczone w odległości 3 tys. km od terytorium Francji bądź bazy znajdującej się poza jej granicami. Do tego czasu akcja natychmiastowa będzie mogła być przeprowadzona przez siły powietrzne⁸².

W wypadku długotrwałych misji zagranicznych możliwe będzie zaangażowanie się najwyżej w trzy operacje równocześnie, z użyciem sił specjalnych, brygady ogólnowojskowej liczącej do 7 tys. żołnierzy, uzupełnionej o siły morskie oraz około 12 samolotów bojowych. Przewidziano także potencjalny udział w większej operacji o dużej intensywności z użyciem sił specjalnych, około 15 tys. żołnierzy (dwie brygady ogólnowojskowe) ze składu sił lądowych, do 45 samolotów bojowych (w tym samoloty lotnictwa morskiego) i morskiego zgrupowania uderzeniowego złożonego z lotniskowca lub uniwersalnych okrętów desantowych wraz z jednostkami towarzyszącymi (fregaty, uderzeniowy atomowy okręt podwodny i samoloty patrolowania morskiego).

Do 2025 r. Biała księga przyznaje priorytet rozwijaniu zdolności wywiadowczych, analizie informacji i jej przekazywaniu. Wiąże się to ze wzmocnieniem zdolności technicznych (m.in. obrazowanie satelitarne i lotnicze), zaproponowanych do wspólnego wykorzystania przez partnerów europejskich, i zwiększeniem zasobów ludzkich⁸³. Znaczny wysiłek będzie też włożony w rozwijanie zdolności cybernetycznych, zarówno defensywnych, jak i ofensywnych. Siły specjalne, jako zasadniczy element wszystkich operacji, będą wzmocnione ilościowo i lepiej wyposażone w środki dowodzenia. Zdolność operacyjna sił lądowych będzie wynosić 66 tys. żołnierzy, wyposażonych w 200 czołgów ciężkich, 250 czołgów średnich, 2,7 tys. wielozadaniowych pojazdów opancerzonych, 140 śmigłowców rozpoznawczych i szturmowych, 115 śmigłowców wielozadaniowych i około 30 taktycznych samolotów bezzałogowych. Marynarka wojenna oprócz środków prze-

⁸² *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 91.

⁸³ *Ibidem*, s. 93–94.

znaczonych do odstraszenia jądrowego (4 okręty podwodne wyposażone w pociski raketowe z głowicami nuklearnymi) dysponować będzie lotniskowcem, 6 szturmowymi okrętami podwodnymi o napędzie jądrowym, 3 uniwersalnymi okrętami desantowymi, 21 fregatami, 15 okrętami patrolowymi, 6 lekkimi fregatami oraz lotnictwem patrolowania morskiego, a także możliwościami zwalczania min. Siły powietrzne mają obejmować 225 samolotów bojowych (łącznie siły powietrzne i lotnictwo morskie), około 50 samolotów transportu taktycznego, 7 samolotów wczesnego wykrywania i ostrzegania, 12 wielozadaniowych samolotów tankowania powietrznego, 12 rozpoznawczych samolotów bezzałogowych szczebla operacyjnego, lekkie samoloty rozpoznawcze oraz 8 systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwraketowej średniego zasięgu.

Żandarmeria dysponować będzie niezbędnymi zdolnościami, utrzymanymi na obecnym poziomie. Ambitnej reformie podlegać będzie natomiast wojskowa służba zdrowia w celu wykorzystania możliwości uzupełniania się ze służbą publiczną⁸⁴.

Biała księga stanowi także o zmniejszeniu liczby personelu wojskowego i cywilnego o kolejne 24 tys. w latach 2014–2019; do tego doliczyć należy pozostałe 10 tys., przewidziane jeszcze przez Białą księgę w 2008 r. (zaplanowano zmniejszenie o 54 tys. w latach 2009–2015).

Warto zwrócić uwagę na to, do jakiego stopnia konkretne są zapisy Białej księgi w kwestii uzbrojenia czy liczby personelu wojskowego. Oznacza to, że w trakcie opracowywania Białej księgi, czyli dostosowywania założeń strategicznych do rozwiązań praktycznych, dokonuje się wyborów o bezpośrednich przełożeniach finansowych, mających wpływ nie tylko na sektor obronny, lecz także za pośrednictwem przemysłu zbrojeniowego na gospodarkę państwa. Stąd obecność przedstawicieli resortu finansów oraz gospodarki w komisji Białej księgi oraz jej formalne bezpośrednie przypisanie do administracji prezydenta Francji. To rozwiązanie ma zaletę całościowego podejścia do kwestii polityki obrony i bezpieczeństwa oraz wpisanie strategii i środków jej realizacji w spójny kontekst polityki państwa, również w wymiarze budżetowym.

Opisane powyżej środki realizacji strategii w postaci uzbrojenia odnoszą się bezpośrednio do kolejnego rozdziału Białej księgi, który poświęcono przemysłowi sektora obronnego i bezpieczeństwa. Jest on definiowany jako jeden z głównych czynników, decydujących o autonomii strategicznej

⁸⁴ *Ibidem*, s. 94–97.

Francji i gwarantujących bezpieczeństwo dostaw niezbędnego wyposażenia siłom zbrojnym. To sprawia, że staje się on integralną częścią systemu bezpieczeństwa i obrony o charakterze strategicznym. Przemysł zbrojeniowy ma także znaczący wkład w gospodarkę państwa: około 4 tys. przedsiębiorstw, obroty handlowe w wysokości 15 mld euro, 150 tys. miejsc pracy (w tym 20 tys. wysoko wykwalifikowanych)⁸⁵. W dziedzinie bezpieczeństwa przemysł Francji generuje obroty do wysokości 6 mld euro plus dodatkowe 3 mld z usług realizowanych na potrzeby tego przemysłu.

Francja eksportuje 25–40 proc. swojej produkcji zbrojeniowej i wynik ten zawdzięcza w głównej mierze wysoko rozwiniętym technologiom. Dlatego też priorytetem strategicznym będzie utrzymanie poziomu wydatków na badania i rozwój. Biała księga zapowiada również przyjęcie szczególnych rozwiązań na rzecz wsparcia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do współpracy zbrojeniowej realizowanej z Wielką Brytanią Biała księga zakłada jej otwarcie na innych partnerów europejskich. Rozpoczęcie wspólnych programów europejskich należy poprzedzić procesem ujednoczenia specyfikacji operacyjnych oraz dopasowania kalendarzy wymiany uzbrojenia w wybranych państwach mających wolę i ambicję bliższej współpracy. W tym względzie Francja jest zdania, że Europejska Agencja Obrony powinna odgrywać rolę inkubatora przyszłych programów współpracy technologicznej i przemysłowej⁸⁶.

Biała księga – autorzy i metoda

Prace nad nową Białą księgą rozpoczęły się kilka tygodni po wyborze François Hollande'a na prezydenta Francji. Listem z 13 lipca 2012 r. powierzył on to zadanie Jeanowi-Marie Guehenno, który został mianowany przewodniczącym Komisji Białej Księgi. Sama komisja została utworzona Dekretem Prezydenta Republiki nr 2012-913 z dnia 26 lipca 2012 r., który precyzyjnie określił jej skład. Na członków komisji zostali powołani przedstawiciele Parlamentu oraz administracji państwowej (sekretarz generalny obrony i bezpieczeństwa narodowego; krajowy koordynator wywiadu; przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Gospodarki i Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Przywracania

⁸⁵ *Ibidem*, *op.cit.*, s. 124.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 128.

Potencjału Produkcyjnego, Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Badań oraz Ministerstwa Terytoriów Zamorskich. Wśród członków komisji znalazły się także wybrane osobistości, m.in.: Claude-France Arnould, dyrektor wykonawcza Europejskiej Agencji Obrony, a także liczni naukowcy, przedstawiciele środowisk uniwersyteckich i pozarządowych. Po raz pierwszy w historii tworzenia białych ksiąg w skład komisji zaproszeni zostali przedstawiciele Niemiec i Wielkiej Brytanii: ze strony Niemiec funkcję tę pełnił Wolfgang Ischniger, przewodniczący monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, natomiast Wielką Brytanię reprezentował jej ambasador w Paryżu, Peter Ricketts⁸⁷.

Komisja odbyła 19 posiedzeń plenarnych oraz 9 posiedzeń, podczas których wysłuchano wystąpień 23 osób, które ze względu na swoje kwalifikacje i doświadczenie zostały zaproszone do przedstawienia swoich refleksji dotyczących doktryny bezpieczeństwa i obrony. Do wystąpienia przed komisją, wśród 11 osób niebędących obywatelami Francji, zaproszono także przedstawiciela Polski, którym był Tomasz Orłowski, ambasador RP we Francji.

Aby wesprzeć prace komisji, powołano także siedem grup roboczych, które zajmowały się następującymi tematami: kontekstem strategicznym, ramami działania i celami politycznymi, bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem państwa, wywiadem, strategią zaangażowania i spójnością systemów siłowych, technologiami i przemysłem – ekonomią obrony, zagadnieniem kobiet i mężczyzn pracujących na rzecz obrony i bezpieczeństwa narodowego⁸⁸.

Biała księga została opublikowana 29 kwietnia 2013 r., ale prace nad uregulowaniami prawnymi, których przyjęcie przewidywane jest na podstawie tego dokumentu, będą trwały jeszcze kilka lat. Do końca tego roku planowane jest przyjęcie ustawy o programach wojskowych na lata 2014–2019, której główne założenia wyznacza Biała księga, natomiast w kolejnych miesiącach i latach na jej podstawie przyjmowane będą odpowiednie przepisy i akty prawne⁸⁹.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 151–155.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 156.

⁸⁹ Przykładem tego rodzaju realizacji założeń Białej księgi może być przekształcenie Centralnej Dyrekcji Wywiadu Wewnętrznego w Generalną Dyrekcję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w czerwcu 2013 r. w celu utworzenia organizmu, który także ze względów formalnych będzie lepiej przystosowany do realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zakończenie

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji jest dokumentem wielowymiarowym. Z jednej strony zawiera on elementy analizy i perspektywy strategicznej, a z drugiej bardzo precyzyjnie definiuje środki, jakie mają służyć do obrony, oraz wysokość budżetu. Znaczący jest również fakt, że jego zapisy są podstawą do opracowania wieloletniej ustawy o programach wojskowych, czyli dokumentu o najpoważniejszych skutkach prawno-finansowych dla sektora obronnego.

Uważna analiza Białej księgi pozwala zdać sobie sprawę z tego, że Francja jest państwem o globalnych ambicjach, które wynikają m.in. z jej statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. W związku z tym i w wyniku swoich geograficznych uwarunkowań Francja czuje się odpowiedzialna za więcej niż bezpośrednie sąsiedztwo. A może właśnie ze względu na zamorskie terytoria i departamenty oraz kilka milionów obywateli Francji mieszkających na całym świecie jej bezpośrednie sąsiedztwo ma znacznie szerszy wymiar.

Zwraca jednak uwagę znaczenie, jakie praktycznie w każdym akapicie Białej księgi Francja przypisuje współpracy europejskiej: czy to na poziomie definicji strategicznych priorytetów, zarządzania kryzysowego, rozwijania interoperacyjności, czy pozyskiwania wspólnych zdolności technologicznych i przemysłowych. W budowie europejskiego wymiaru polityki bezpieczeństwa i obrony Francja widzi szansę strategicznego wzmocnienia kontynentu wobec wzrastających potęg, także militarnych, w innych częściach świata.

Hierarchia wartości przyjęta przez wszystkie państwa europejskie oznacza, że zasady, jakich broni Francja czy Polska, są takie same. Interesy natomiast, tak jak i obywatele, będą w zasadzie zawsze narodowe, a ich obrona, postrzegana w kontekście sojuszniczym, stawia pytanie o rzeczywistą solidarność i lojalność wobec strategicznego partnera. W Białej księdze Francja potrafiła doskonale zidentyfikować swoje interesy bezpieczeństwa, nie tylko pod względem obszarów geograficznych czy priorytetów politycznych. Jednym z zadań, jakie sobie wyznacza, jest przekonanie swoich najbliższych sojuszników do konieczności obrony tych interesów i umiejętność zmobilizowania do działania, jeśli zajdzie taka potrzeba. Na pewno będzie to łatwiejsze, gdy sojusznicy też będą mieli poczucie, że poziom ich zaangażowania znajdzie odzwierciedlenie w postaci solidarnej postawy Francji w momencie zagrożenia.

Wydaje się, że na obecnym etapie nie ma alternatywy dla pogłębiania współpracy europejskiej, a jej efektywność będzie uzależniona od precyzyjnego zdefiniowania równowagi interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi. Tylko wtedy traktatowa klauzula solidarności nabierze realnego wymiaru, a jednocześnie pogłębi wspólne poczucie odpowiedzialności i wzajemne zaufanie partnerów europejskich.