

Dominik Jankowski

Entente cordiale czy entente frugale? Francusko-brytyjskie porozumienia w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony

Pierwsza dekada XXI wieku przyniosła dalsze osłabienie pozycji Europy na arenie światowej. Niekwestionowanym liderem na geopolitycznej szachownicy wciąż pozostają Stany Zjednoczone, choć coraz bardziej widoczne jest przesuwanie punktu ciężkości stosunków międzynarodowych w kierunku Azji i Bliskiego Wschodu.

Na Starym Kontynencie coraz trudniej wskazać na państwa, które mogłyby być jednoznacznie uznane za aktorów globalnych. Francja i Wielka Brytania to dwa ostatnie kraje, które wciąż można określić tym mianem.

Ich aktualna pozycja wynika zarówno z czynników politycznych, takich jak stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, jak i militarnych oraz – w coraz bardziej ograniczonym stopniu – gospodarczych.

Francja i Wielka Brytania obecnie posiadają 50 proc. udziałów w europejskich wydatkach na obronę oraz 65 proc. w finansowaniu badań i rozwoju technologii wojskowych¹. Światowy kryzys gospodarczy sprawił jednak, że oba państwa poszukują sposobów na utrzymanie swojej pozycji międzynarodowej i zachowanie zdolności bojowych, przy jednoczesnej redukcji wydatków na obronę.

POSTANOWIENIA SZCZYTU BRYTYJSKO-FRANCUSKIEGO

Na szczycie w Londynie 2 listopada 2010 r. Francja i Wielka Brytania ogłosiły, że podpisane zostaną dwa porozumienia mające na celu zacieśnienie dwustronnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Pierwszy z traktatów dotyczy bliższej kooperacji

sił zbrojnych obu państw poprzez m.in. dzielenie się zasobami wojskowymi, realizowanie wspólnych projektów badawczo-naukowych czy budowanie wspólnych instalacji militarnych². Druga umowa przewiduje bliższą współpracę w dziedzinie rozwoju technologii nuklearnych we wspólnych ośrodkach badań nad bronią atomową³ (Alderma-
ston w Wielkiej Brytanii oraz Valduc

¹ *Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité*, Londyn, 2 listopada 2010 r., www.elysee.fr

² *Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, www.diplomatie.gouv.fr

³ *Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité*, Londyn, 2 listopada 2010 r., www.elysee.fr

we Francji)⁴. Umowa zostanie podpisana na 50 lat.

Wymowa szczytu w Londynie jest symboliczna, gdyż po raz kolejny oba państwa zmieniają europejskie standardy myślenia o współpracy w dziedzinie obronności. To właśnie Francja i Wielka Brytania podczas szczytu w Saint-Malo w 1998 r., poprzez podpisanie Deklaracji w sprawie obrony europejskiej, przyczyniły się do urzeczywistnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE⁵. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy i premier Wielkiej Brytanii David Cameron uzasadnili zawarcie traktatów koniecznością racjonalizacji wydatków na politykę obronną oraz efektywniejszego wykorzystywania już istniejących zasobów. Wynika to z faktu, że światowy kryzys ekonomiczny z lat 2008-2009 boleśnie dotknął gospodarki państw rozwiniętych, w tym także Francji i Wielkiej Brytanii.

Po okresie czasowego wsparcia rynku wewnętrznego (lata 2008-2009), m.in. poprzez ratowanie upadających banków i wspieranie sektora samochodowego czy stoczniowego, rządy w Paryżu i Londynie podjęły obecnie zdecydowane kroki mające ograniczyć deficyt budżetowy. Cięcia wydatków nie ominą

sił zbrojnych obu państw. Budżet francuskiego ministerstwa obrony zostanie zredukowany z 32,2 mld euro w 2010 r. do 31,2 mld euro w 2011 r.⁶ W latach 2012-2013 przewidziane są dalsze ograniczenia wydatków na obronę, które mają sięgnąć 3,8 mld euro⁷, oraz redukcja zatrudnienia w ministerstwie obrony o 8 tys. etatów⁸. Z kolei rząd Wielkiej Brytanii zdecydował, że do 2014 r. budżet zostanie ograniczony z 41,7 mld euro w 2010 r. do co najmniej 39,7 mld euro⁹, choć w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa i Obrony Wielkiej Brytanii z października 2010 r. podkreślono, że docelowy poziom to 38,5 mld euro, co stanowiłoby ograniczenie budżetu o 7,51 proc.¹⁰. Ponadto do 2015 r. redukcji o 25 tys. etatów ulegnie zatrudnienie w ministerstwie obrony. Z kolei brytyjskie siły zbrojne ograniczą swoją liczebność o 17 tys. żołnierzy¹¹.

Z jednej strony porozumienia brytyjsko-francuskie z 2 listopada 2010 r. stanowią punkt wyjścia do współpracy obu państw w epoce walki ze skutkami kryzysu gospodarczego. Z drugiej jednak strony świadczą o tym, że oba państwa dążą do utrzymania swojej wyjątkowej pozycji polityczno-militarnej w Europie. Obie armie wciąż zaliczają się do naj-

⁴ M. Bell, UK, *France sign accord in bid to retain capability*, Jane's Defence Weekly, nr 45, 10 listopada 2010 r., s. 4 oraz *Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité*, Londyn, 2 listopada 2010 r., www.elysee.fr

⁵ W Traktacie z Lizbony zmieniono nazwę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

⁶ J. Lewis, *French defence spending to fall*, Jane's Defence Weekly, nr 40, 6 października 2010 r., s. 14.

⁷ J. Guisnel, *Les armées se préparent à des coupes sévères*, Le Point, 25 czerwca 2010 r., www.lepoint.fr

⁸ J. Lewis, *French defence spending to fall*, Jane's Defence Weekly, nr 40, 6 października 2010 r., s. 14.

⁹ Dane za: Ministry of Defence, www.mod.uk oraz Tim Ripley, *UK MoD faces a period of 'stress and turmoil'*, Jane's Defence Weekly, nr 46, 17 listopada 2010 r., s. 4.

¹⁰ M. Codner, *SDSR: What Next for Britain?*, Royal United Services Institute, www.rusi.org

¹¹ T. Ripley, *UK MoD faces a period of 'stress and turmoil'*, Jane's Defence Weekly, nr 46, 17 listopada 2010 r., s. 4.

większych i najnowocześniejszych na Starym Kontynencie: francuska liczy 228 tys. żołnierzy, zaś brytyjska 195 tys. Sygnatariusze porozumień londyńskich to – obok Stanów Zjednoczonych – jedyni członkowie NATO, którzy posiadają własne arsenały jądrowe. Ponadto w przeciwieństwie do szczytu w Saint-Malo z 1998 r., który był bardzo pronijny w swoich konkluzjach, tym razem umowy mają charakter bilateralny, choć przywódcy obu państw podkreślili, że w przyszłości inne państwa będą mogły dołączyć do traktatu o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

W ogłoszonej na szczycie 2 listopada 2010 r. deklaracji¹², będącej punktem wyjścia dla podpisania dwóch traktatów, nakreślone zostały najważniejsze zadania i wyzwania stojące przed Paryżem i Londynem.

Strony zdecydowały się na powołanie grupy ekspedycyjnej w sile brygady, która będzie składała się z komponentu lądowego, morskiego oraz powietrznego. Grupa będzie mogła zostać użyta w operacjach NATO, Unii Europejskiej i ONZ, ale także w innych operacjach nierealizujących mandatu żadnej z powyższych organizacji. Ponadto Francja i Wielka Brytania uzgodniły, że pierwsze wspólne ćwiczenia nowej formacji ekspedycyjnej zostaną przeprowadzone w 2011 r.

Oba państwa zdecydowały się także na bliższą współpracę marynarek wojennych, w tym stworzenie do 2020 r. wspólnej grupy uderzeniowej, skoncentrowanej wokół lotniskowca jednej ze stron¹³. Biorąc pod uwagę częste remonty tego typu okrętów, takie rozwiązanie ma zapewnić możliwość ciągłego szkolenia załóg oraz umożliwić większą interoperacyjność komponentów morskich obu państw¹⁴. Ponadto w 2011 r. rozpocznie się wspólny projekt badawczy nad nuklearnymi okrętami podwodnymi kolejnej generacji.

Francja i Wielka Brytania zgodziły się także na wypracowanie planów utrzymania floty samolotów A400M, co ma się przyczynić do zredukowania kosztów obsługi i zwiększenia dostępności części zamiennych. W ramach bilateralnej współpracy prowadzone będą szkolenia dla załóg. Szczyt w Londynie przyczynił się także do zakończenia, trwającego od początku 2010 r., sporu o zwiększenie finansowania projektu A400M. 5 listopada 2010 r. państwa tworzące konsorcjum¹⁵ porozumiały się, co do przyszłości wspólnego przedsięwzięcia¹⁶.

Francja i Wielka Brytania zadeklarowały gotowość dostarczenia dla sił zbrojnych obu państw nowej generacji bezzałogowych aparatów latających pomiędzy 2015 a 2020 r. Realizacja wspól-

¹² *Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité*, Londyn, 2 listopada 2010 r., www.elysee.fr

¹³ Francja posiada obecnie jeden lotniskowiec. Wielka Brytania jest wyposażona w dwa, niemniej oba zostaną wycofane ze służby najpóźniej do 2011 r. Dwie jednostki tego typu nowej generacji mają zostać przekazane marynarce brytyjskiej dopiero w 2020 r.

¹⁴ P. Wintour, *Britain and France sign landmark 50-year defence deal*, The Guardian, 2 listopada 2010 r., www.guardian.co.uk

¹⁵ Belgia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy, Turcja, Wielka Brytania.

¹⁶ *Zukunft des Militärflugzeugs A400M gesichert*, Neue Zürcher Zeitung, 5 listopada 2010 r., www.nzz.ch

nie finansowanego projektu rozpocznie się w 2011 r., zaś do 2013 r. wypracowane zostaną podstawowe parametry technologiczne i przemysłowe. Pomysł zyskał poparcie ze strony brytyjskiego i francuskiego przemysłu zbrojeniowego, w szczególności koncernów BAE Systems i Dassault Aviation, które wyraziły gotowość do stworzenia ram technologiczno-przemysłowych projektu¹⁷.

Państwa zamierzają ustanowić także wspólny budżet na prace badawczo-rozwojowe, którego łączna wartość ma wynieść 100 mln euro rocznie. Środki przeznaczane będą na obszary kluczowe, takie jak komunikacja satelitarna, bezzałogowe aparaty latające, systemy morskie, sensory i technologie do obrony przed cyberatakami. Oba państwa liczą, że współpraca może przynieść wzrost efektywności przeznaczanych na nowe technologie środków o 30 proc.¹⁸.

W końcowej części deklaracji znalazło się odniesienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, z tym że jedynie NATO zostało określone mianem gwaranta bezpieczeństwa europejskiego. Strony poparły znaczenie sojuszniczej obrony kolektywnej i opowiedziały się za utrzymaniem przez NATO statusu aktora nuklearnego, jako że broń atomowa – będąca na wyposażeniu sił zbrojnych Francji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – jest elementem odstrasającym. Ponadto sygnatariusze zwrócili uwagę, że planowany terytorialny system obrony

przeciwrakietowej powinien być dla broni atomowej jedynie uzupełniającym, nie zaś zastępującym ją środkiem bezpieczeństwa.

W odniesieniu do Unii Europejskiej oba państwa potwierdziły swoją gotowość do realizacji konkluzji prezydencji francuskiej w Radzie UE, dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), przedstawionych na szczycie Rady Europejskiej 11-12 grudnia 2008 r. Ustanowione w tamtym dokumencie priorytety to wzmocnienie europejskiej tożsamości bezpieczeństwa, uzupełnienie niedoborów środków, którymi dysponuje obecnie Europa, oraz restrukturyzacja przemysłowego i technologicznego zaplecza europejskiej obronności.

Postęp we wszystkich powyższych dziedzinach będzie na bieżąco monitorowany przez specjalnie do tego celu powołaną brytyjsko-francuską grupę wysokiego szczebla.

STANOWISKO SOJUSZNIKÓW WOBEC POROZUMIENÍ BRYTYJSKO-FRANCUSKICH

Porozumienia brytyjsko-francuskie odbiły się szerokim echem w mediach i komentarzach międzynarodowych. Podkreśla się ich symboliczny charakter, dający nadzieję na wzmocnienie pozycji Starego Kontynentu w świecie postkryzysowym¹⁹. Poprzez połączenie sił w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony, współpracę przemysłów ob-

¹⁷ T. Ripley, *France/UK UAS accord sparks industry interest*, Jane's Defence Weekly, nr 45, 10 listopada 2010 r., s. 13.

¹⁸ T. Ripley, *UK MoD faces a period of 'stress and turmoil'*, Jane's Defence Weekly, nr 46, 17 listopada 2010 r., s. 4.

¹⁹ *A new entente for Paris and London*, Financial Times, 2 listopada 2010 r., www.ft.com

ronnych obu państw i pogłębienie wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie badań i rozwoju technologii wojskowych, Paryż i Londyn liczą na wytworzenie niezbędnego w czasach redukcji budżetów efektu synergii i zwiększenia efektywności.

Porozumienia brytyjsko-francuskie zostały pozytywnie odebrane w Waszyngtonie. Obecna administracja Białego Domu wyraziła swoje poparcie dla wszelkich prób wzmocnienia sił zbrojnych na kontynencie europejskim zarówno w ramach WPBiO, jak i w formie bilateralnym. Sekretarz stanu Hillary Clinton i sekretarz obrony Robert Gates w swoich wypowiedziach podkreślali, że skuteczność takich instytucji jak NATO uzależniona jest m.in. od utrzymania na odpowiednim poziomie wydatków poszczególnych państw członkowskich na obronę²⁰. Ponadto w czasie swojej wizyty w Wielkiej Brytanii w listopadzie 2010 r. Philip Gordon, zastępca sekretarza stanu ds. Europy i Eurazji, podkreślił, że jeśli porozumienia brytyjsko-francuskie zostaną wprowadzone w życie, to wzmocnią one Sojusz Północnoatlantycki. W jego opinii pogłębienie współpracy wojskowej między Paryżem a Londynem nie stanowi zagrożenia dla pozycji Stanów Zjednoczonych w Europie²¹. Także rząd brytyj-

ski zapewnił, że porozumienia z Francją nie przyczynią się do osłabienia uprzywilejowanej pozycji USA w systemie bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii.

Z dwóch powodów bardziej sceptyczne stanowisko wobec obu porozumień prezentuje Berlin. Po pierwsze, Niemcy obawiają się, że brytyjsko-francuskie zbliżenie w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony spowoduje utrwalenie słabszej pozycji niemieckiej armii na arenie europejskiej. Siły zbrojne RFN pełnią wciąż ograniczoną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa niemieckiego. Jest to związane przede wszystkim z pamięcią o militaryzmie pruskim i hitlerowskim, które doprowadziły do wybuchu odpowiednio I i II wojny światowej. Konstytucjonalne ograniczenia nałożone na Bundeswehrę²² ukształtowały jej charakter i drugoplanową rolę na prawie cztery dekady. Dopiero dzięki wyrokowi niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r. siły zbrojne zyskały formalną możliwość udziału w operacjach poza granicami państwa, ale jedynie w ramach systemów kolektywnych (ONZ, NATO czy UE – wówczas Unia Zachodnioeuropejska). Wraz z postępującą emancypacją i renacjonalizacją polityki zagranicznej RFN wśród elit niemieckich zapanowało przekonanie, że realizacja ambicji naro-

²⁰ T. Vogel, *Clinton warns Europeans against defence cuts*, The European Voice, 15 października 2010 r., www.europeanvoice.com. Patrz także: *US wants EU to spend more on defence*, EurActiv, z 14 października 2010 r., www.euractiv.com

²¹ P.H. Gordon, *Remarks at London Press Roundtable*, Departament Stanu, 10 listopada 2010 r., www.state.gov

²² Artykuł 87a ustawy zasadniczej stwierdza, że siły zbrojne RFN mogą być użyte tylko w działaniach obronnych. Defensywny charakter Bundeswehry wzmocnia artykuł 24.2, który stwierdza, że udział armii w operacjach militarnych może być prowadzony jedynie w ramach systemu bezpieczeństwa zbiorowego lub systemu obrony kolektywnej. Aż do wyroku Trybunału Konstytucyjnego RFN z 1994 r. artykuły te były faktycznie interpretowane jako restrykcyjne ograniczenie zasięgu operacyjnego Bundeswehry do obszaru traktatowego NATO. Więcej patrz: F. Breuer, *Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces*, German Politics, Vol. 15, No. 2, June 2006, s. 208.

dowych w NATO, Unii Europejskiej i na świecie wymaga zmiany charakteru i roli Bundeswehry. Siły zbrojne mają przestać ograniczać się do zadań logistycznych, stabilizacyjnych czy rozwojowych i stać się armią w większej mierze ekspedycyjno-bojową, która w ramach operacji NATO i UE będzie gwarantowała realizację długofalowych polityczno-gospodarczych interesów Niemiec. Wciąż jednak pozycja Bundeswehry na forum NATO czy UE jest słabsza od statusu sił zbrojnych Francji i Wielkiej Brytanii. Potwierdzeniem tego stanu jest brak udziału Bundeswehry w dynamicznie rozwijającej się Europejskiej Inicjatywie Amfibijnej (EIA), której celem jest zwiększeniem interoperacyjności między wojskami lądowymi i marynarkami wojennymi Francji, Hiszpanii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Włoch. EIA przeprowadziła pierwsze ćwiczenia poza kontynentem europejskim, które odbyły się w Senegalu między 8 a 10 listopada 2010 r.²³ Paryż, który obecnie sprawuje rotacyjne przewodnictwo w EIA, zaznaczył, że na razie nie przewiduje się rozszerzenia inicjatywy amfibijnej na inne państwa²⁴.

Po drugie, w opinii Berlina porozumienie o współpracy w dziedzinie rozwoju technologii nuklearnych osłabi niemiecki postulat wycofania amerykańskiej broni jądrowej z Europy. 26 lutego 2010 r. minister spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle wystosował wraz szefami MSZ Belgii, Holandii, Luksemburga i Norwegii list do sekreta-

rza generalnego NATO Andersa Fogh Rasmussena z wnioskiem o włączenie tej tematyki do debaty na temat przyszłości Sojuszu Północnoatlantyckiego. Niemieccy politycy podkreślają, że broń jądrowa pozostaje reliktem przeszłości, a jej wycofanie miałoby pozytywny wpływ na dynamikę procesu rozbrojenia. Ponadto Berlin argumentuje, że wraz ze stworzeniem systemu sojuszniczej, terytorialnej obrony przeciwraкетowej NATO nie będzie dłużej potrzebować broni nuklearnej²⁵.

WNIOSKI

Traktaty brytyjsko-francuskie są wynikiem dwóch trendów panujących obecnie na arenie europejskiej. Po pierwsze, światowy kryzys gospodarczy wymusił redukcję budżetów obronnych. Europa jest jedynym kontynentem na świecie w 2010 r., na którym wydatki na siły zbrojne malały. Tym samym państwa europejskie, aby utrzymać dotychczasowy poziom bezpieczeństwa i zdolności bojowych swoich sił zbrojnych, zmuszone będą w krótkim okresie (2-3 lat) do zacieśnienia współpracy obronnej. Po drugie, wśród państw członkowskich zauważalne jest coraz większe rozczarowanie współpracą w dziedzinie unijnej polityki bezpieczeństwa i konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Do tej pory nadzieje pokładane w Traktacie z Lizbony okazały się na wyrost. Nie przyczynił się on bowiem do realnego wzmocnienia ani WPBiO, ani Europejskiej Agencji

²³ W ćwiczeniach pod kryptonimem „Emerald Move 2010” wzięło udział 3800 żołnierzy oraz 6 okrętów wojennych.

²⁴ *France Seeks a Military Leadership Role in Europe*, Stratfor, 8 listopada 2010 r., www.stratfor.com

²⁵ *Niemcy w NATO za współpracą z Rosją i rozbrojeniem nuklearnym*, BEST OSW, 20 października 2010 r., s. 12, www.osw.waw.pl

Obrony (EDA), odpowiedzialnej za poprawę zdolności obronnych UE, wspieranie badań oraz koordynowanie zamówień rządów państw członkowskich w zakresie uzbrojenia i przemysłu obronnego UE.

W deklaracji brytyjsko-francuskiej nie ma żadnego odniesienia ani do Traktatu z Lizbony, ani do zapisanych w nim instrumentów pozwalających na zacieśnianie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony między państwami członkowskimi. Najważniejszym z nich jest stała współpraca strukturalna (*permanent structured cooperation*), która w myśl traktatu skierowana jest do państw, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje. Porozumienia brytyjsko-francuskie wpisują się w tak skonstruowaną definicję, niemniej oba państwa wyraźnie dążą do unikania deklaracji, że traktaty mogą kiedyś zostać przekształcone we współpracę w ramach UE²⁶.

Ponadto o ile postawa Wielkiej Brytanii w kwestii UE nie jest zaskoczeniem, o tyle dystans Paryża do procesu pogłębiania WPBiO stanowi nową jakość w polityce zagranicznej Francji. Do

tej pory to właśnie Francuzi byli największymi orędownikami wzmacniania europejskich zdolności obronnych. Porozumienia brytyjsko-francuskie, choć nie mogą być uznane za świadectwo całkowitego przewartościowania stanowiska Francji, są sygnałem, że władze francuskie są zniecierpliwione brakiem postępów w dziedzinie WPBiO. Ponadto kryzys gospodarczy przyczynił się do renacjonalizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Francji, czego dobitnym przykładem jest wola sprzedaży okrętów desantowych „Mistral” Rosji wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym przez sojuszników.

Obecnie za wcześnie jest mówić o potencjalnym osłabieniu WPBiO w długim okresie, jednak nie sposób nie postawić tezy, że porozumienia brytyjsko-francuskie nie ułatwią realizacji polskich priorytetów w czasie prezydentury w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Czyżby za tem Downing Street 10 miała w sobie więcej magii niż dworek w Chobielinie²⁷? Czasu na odpowiedź na to pytanie pozostało coraz mniej. Na razie znamy jedynie odpowiedź na pytanie postawione w tytule artykułu. Francja i Wielka Brytania związały się *entente frugale*. *Entente cordiale* pozostaje w sferze spekulacji medialnych.

²⁶ J.I. Torreblanca, *A pocket superpower*, The European Council on Foreign Relations, 11 listopada 2010 r., www.ecfr.eu

²⁷ W dworku w Chobielinie, należącym do ministra SZ RP Radosława Sikorskiego, została podpisana w lipcu 2009 r. polsko-francuska inicjatywa dotycząca wzmocnienia WPBiO.