

Małgorzata SOJA

Francusko-brytyjska współpraca w dziedzinie obronności na przełomie XX i XXI wieku

Europejskie środowisko bezpieczeństwa końca pierwszej dekady XXI wieku wykazuje dużą dynamikę i trend zmian. Z perspektywy ponad dziesięciu lat istnienia unijnej, „wspólnej” już, polityki bezpieczeństwa i obrony¹, można zauważyć, że nie funkcjonuje ona tak, jak powinna. Lub jak wskazywałyby dokumenty zarówno Unii Europejskiej, jak i NATO. Ten ostatni zresztą, mimo ogłoszonego po szczycie lizbońskim sukcesu², wciąż tkwi, z pewnych względów, w kryzysie. Unia Europejska natomiast nadal, mimo prób, nie urzeczywistniła potrzeby budowy realnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podpisane 2 listopada 2010 r. dwustronne, francusko-brytyjskie, porozumienia o wspólnym wykorzystywaniu zasobów wojskowych wpisują się w kontekst nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa. Czy powinny być one postrzegane jako pozytywny krok w rozwoju wspólnej europejskiej obrony? A jeżeli tak, to na jakich warunkach mogą być realizowane?

Tło wzajemnej współpracy

Zacieśnianie politycznej współpracy francusko brytyjskiej nie jest wyłącznie kwestią ostatnich dwóch dekad, ale sięga początków XX wieku. Z wielu względów, w rozmaitych okresach, dawni rywale podejmowali próby sukcesywnego jednoczenia sił. Nigdy jednak nie brakowało rys na wzajemnych relacjach i ko-

¹ Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy*, ESDP) traktatem z Lizbony zmieniona została na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (*Common Security and Defence Policy*, CSDP).

² *Lisbon Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon*, 20 November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease.

operacji. Chociaż historyczny sojusz – *entente cordiale* – z 1904 r. zakończył długoletnią wrogość pomiędzy oboma krajami i zmienił je w sojuszników, stosunki francusko-brytyjskie pozostały zawsze dwuznaczne i przypominały częściej rywalizację niż współpracę. W dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oba kraje długo pozostawały antagonistami w związku z odmienną wizją kształtu europejskiej obrony.

Specyfika kreowania polityki francuskiej i brytyjskiej wiąże się historycznie z ich imperialną przeszłością, która to zdeterminowała następnie aspiracje Paryża i Londynu do pozostania strategicznym, politycznym i gospodarczym centrum kontynentu. Jednak do realizacji tego celu oba kraje wybrały inną drogę. Francja, politycznie zdegradowana po II wojnie światowej, a przekonana o swojej wielkości, forsowała własną wizję stosunków międzynarodowych i ładu światowego, opartego na niezależności względem Stanów Zjednoczonych, samodzielnym relacjach ze Związkiem Radzieckim i równoważeniu potęgi gospodarczej i militarnej Niemiec Zachodnich³. Wielka Brytania natomiast, ostentacyjnie traktowana przez Francję jako kraj pozakontynentalny, „koń trojański” Stanów Zjednoczonych, od powojnia starała się przekuć potencjalne „słabości” w atut i wejść w rolę pomostu między dwoma stronami Atlantyku, opierając tym samym europejski system bezpieczeństwa na ścisłym sojuszu z USA.

Z takiego podejścia zrodziły się odmienne kierunki kreowania polityki bezpieczeństwa obu państw: francuskie dążenia do wyposażenia wspólnoty europejskiej w realny, autonomiczny, wymiar obronny z własnymi siłami zbrojnymi i europejskim dowództwem operacyjnym i brytyjskie zakotwiczenie obrony europejskiej w sojuszu z NATO i Stanami Zjednoczonymi jako głównym jej gwarantem. Francja jawiła się zawsze jako bardziej „europejska”, a Wielka Brytania jako bardziej „atlantycka”. Między innymi z tego powodu Paryż od razu okopał się na pozycjach jednomyślności decyzji podejmowanych w sprawach polityki bezpieczeństwa i obronnej na forum UE, potwierdzając w ten sposób przewodnią myśl planu Foucheta z lat 60., przewidującego procedurę jednomyślności międzyrządowej we wszystkich istotnych sprawach⁴.

Pragmatyzm polityczny spowodował jednak przeorientowanie polityki obu krajów. W wypadku Wielkiej Brytanii był to zwrot w kierunku kontynentu europejskiego i zacieśniania relacji z państwami Unii Europejskiej, choć przy jednoczesnym utrzymywaniu bliskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, w wypadku Francji było to przede wszystkim odejście od antyamerykanizmu i przewyciężenie wieloletnich uprzedzeń⁵. Oba państwa dostrzegły wspólnotę

³ Zob. P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008, s. 253–254.

⁴ J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994, s. 33.

⁵ Szczególnie po zmianie na stanowisku prezydenta Francji w 2007 r. Nicolas Sarkozy określony został jako „najbardziej proamerykański prezydent Francji od czasu drugiej wojny światowej”, zob. A. Szeptycki, *Konsekwencje wyborów prezydenckich we Francji dla Polski*, „Biuletyn” PISM, 7 maja 2007 r., nr 21 (435), s. 1772; *Wikileaks: Sarkozy najbardziej proamerykańskim*

interesów i z czasem zaczęły dobrowolnie zacieśniać relacje. Jako kraje plasujące się – ze względu na swój potencjał – na pozycjach mocarstwowych, były najbardziej predestynowanymi do stworzenia, na wzór niemiecko-francuskiego tandemu w gospodarce unijnej, podobnego sojuszu w obronie.

Mimo wieloletniej nieobecności Francji w strukturach militarnych NATO, francusko-brytyjska współpraca wojskowa rozwijała się sukcesywnie od końca zimnej wojny. Począwszy od współdziałania sił powietrznych obu krajów podczas wojny w Zatoce Perskiej i następnych wspólnych działań na Bałkanach, Paryż i Londyn uświadamiały sobie potrzebę zwiększenia zdolności współpracy swoich sił zbrojnych. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, w 1994 r. utworzyły wspólną jednostkę wojskową, Franco-British European Air Group, która od 1998 r., po rozszerzeniu o Włochy, Niemcy i Hiszpanię, funkcjonuje jako Europejska Grupa Lotnicza (*European Air Group*, EAG) z siedzibą w High Wycombe (Wielka Brytania). Równoległą współpracę podjęły w dziedzinach sił lądowych i morskich⁶. Obie zainteresowane są również wspieraniem budowy i rozwoju europejskiego przemysłu zbrojeniowego, koordynowanego przez Europejską Agencję Obrony, jak również reformą swoich sił zbrojnych poprzez wzmacnianie ekspedycyjnych możliwości i uzawodowienie własnych armii⁷.

Przełomowy krok w zacieśnianiu współpracy militarnej między Paryżem i Londynem dokonał się ponad dekadę temu. Porozumienie z Saint Malo z 1998 r.⁸ obrazowało nowe podejście do współpracy obronnej i ustanawiało nowy cel – autonomiczne europejskie możliwości wojskowe, pozwalające UE na odgrywanie aktywnej roli na arenie międzynarodowej. Dzięki zmianie stanowiska Wielkiej Brytanii w kwestii europejskiej obronności możliwe stało się ustanowienie w grudniu 1999 r., podczas szczytu UE w Helsinkach, Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁹.

Choć próby podniesienia na wyższy poziom europejskiej współpracy obronnej kończyły się wielokrotnie fiaskiem, a spór o wojnę w Iraku w 2003 r. wywo-

przywódcą Francji, „Newsweek”, 1 grudnia 2010, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/wikileaks--sarkozy-najbardziej-proamerykanskim-przywodca-francji,68781,1>.

⁶ B. Jones, *Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?*, „Occasional Paper”, European Union Institute for Security Studies, No 88, February 2011, Paris, s. 23; zob. także R.K. Łukawski, *Europejska Grupa Lotnicza (European Air Group – EAG)*, „Przegląd Sił Powietrznych” 2009, nr 7, s. 4–10.

⁷ Zob. *France seeks to revitalise European defence*, „EurActive”, 6 June 2008, <http://www.euractiv.com/en/priorities/france-seeks-revitalise-european-defence/article-173103>.

⁸ *Joint Declaration on European Defence*, Franco-British Summit, Saint Malo, 4 December 1998, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty z lat 1998–2000*, Warszawa 2000, s. 29–30.

⁹ *Helsinki European Council, Presidency Conclusions*, 10–11 December 1999, „Press Release”, Brussels, 11.12.1999, nr 00300/99.

łał pęknięcie w wewnątrz europejskich relacjach, w tym francusko-brytyjskich¹⁰, oba państwa podtrzymały jednak chęć nadania nowego impulsu rozwojowi ESDP. Zdynamizowanie wzajemnych stosunków następowało sukcesywnie od 2003 r., co istotne – mimo ostrych podziałów w kwestii irackiej. Począwszy od deklaracji szczytu z Le Touquet¹¹, Francja i Wielka Brytania podjęły szereg wysiłków na rzecz wzmocnienia współpracy w dziedzinie europejskiej obronności. Zaowocowało to w następnych latach – szczególnie po zmianie na szczytach władzy we Francji i Wielkiej Brytanii¹² – podpisaniem kilku porozumień. m.in. o współpracy w sprawie lotniskowca A400M, systemu obserwacji satelitarnej Ziemi¹³, czy wyrażeniem zgody na ustanowienie dwustronnej Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla (HLWG)¹⁴, koordynującej wzmocnienie istniejącej współpracy w dziedzinie programów zbrojeniowych. Powrót Francji do zintegrowanego dowództwa wojskowego NATO¹⁵ wywołał efekt uspokojenia u europejskich partnerów i zapewnienia o francuskiej gotowości do współpracy, w połączeniu z możliwością rzeczywistych ustaleń w dziedzinie obrony¹⁶.

Największą niedoskonałością i jednocześnie zagrożeniem dla wspólnej europejskiej obrony jest brak jednomyślności wśród członków UE. Dotychczasowy rozwój CSDP był głównie dziełem poszczególnych państw, hamowanym często przez partycularną politykę prowadzoną przez każde z nich z osobna. Rezultaty ponad dziesięcioletniego rozwoju ESDP są niewspółmierne do deklarowanych

¹⁰ Oba kraje miały inną wizję dotyczącą użycia sił zbrojnych (gdzie i kiedy), zob. np., J. Stachura, *Meandry europejskiej polityki Stanów Zjednoczonych*, „Studia Europejskie”, nr 3/2004, s. 38–39; E. Sciolino, *A Nation at War: Estranged Allies; Euro Assesses Damage To Western Relationship And Takes Steps To Rebuild*, „The New York Times”, April 2, 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F01E7DE1E39F931A35757C0A9659C8B63&sec=&spon=&pagewanted=all>.

¹¹ *Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence*, Franco-British Summit, Le Touquet, 4 February 2003, [w:] A. Missiroli, *From Copenhagen to Brussels. European Defence: core documents*, Chaillot Papers, No 67, ISS, Paris, December 2003, s. 36–39.

¹² W 2007 r. prezydentem Francji został Nicolas Sarkozy, a premierem Wielkiej Brytanii Gordon Brown.

¹³ Zob. D. Liszczyk, *Aktualne podejście Francji do polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, „Biuletyn” PISM, 24 stycznia 2011, nr 6 (755), s. 2354.

¹⁴ G. Anderson, M. Bell, *Bridging the English Channel: the outlook for Anglo-French defence cooperation*, „Jane’s Defence Weekly”, 13 October 2010, http://www.janes.com/news/defence/jdi/jdi101018_1_n.shtml.

¹⁵ Ogłoszenie powrotu Francji do zintegrowanej struktury dowodzenia NATO nastąpiło podczas jubileuszowego szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Strasburgu/Kehl, w dniach 2–4 kwietnia 2009 r., zob. *Summit meetings of Heads of State and Government*, Strasbourg, France / Kehl, Germany, 3–4 April 2009, <http://www.nato.int/docu/comm/2009/0904-summit/index.html>.

¹⁶ Zob. *The French-British Defense Treaty: Setting History Aside?*, „Defence Report”, January 2011, Association of the United States Army’s Institute of Land Warfare, Arlington, Virginia, s. 1–2.

ambicji. Do tej pory nie funkcjonują Siły Szybkiego Reagowania¹⁷, których powstanie ogłoszono w 1999 r. w Helsinkach, podobnie jak nie rozmieszczono żadnej z 15 Grup Bojowych UE, choć każdorazowo przed europejską misją odbywają się konsultacje, który z krajów powinien wysłać odpowiednią liczbę żołnierzy. Wysilek Europy pozostaje nieskoordynowany i rozproszony, więc każda próba zmiany standardów myślenia o europejskiej współpracy w dziedzinie obrony budzi zainteresowanie i nadzieję.

Unia Europejska ma ambicje bycia aktywnym aktorem na międzynarodowej scenie i ta retoryka obecna jest w każdym jej dokumencie strategicznym. Pytaniem jest tylko, czy ma do tego odpowiednie środki. Geopolityczna mapa świata ulega zmianie, wzrasta znaczenie Azji, Stany Zjednoczone przeformułują priorytety i kierunki swojej polityki zagranicznej. Europa, aby być traktowana poważnie, musi udowodnić swoją pozycję lub znaleźć sposoby radzenia sobie z jej spadkiem.

Jak silna jest Europa? Perspektywa globalna

Odkąd Stary Kontynent pogrążony jest w kryzysie ekonomicznym, priorytetową kwestią stało się oszczędzanie na wszystkich niemal polach, w tym wydatkach na cele wojskowe. Realia ekonomiczne jak nigdy dotąd ważą na narodowych, europejskich politykach obronnych. I wymuszają konieczne reformy strukturalne. Ale jest to jedyny, zarówno pierwszy, jak i ostatni, pozytywny aspekt tej sytuacji. Europejska Agencja Obrony (EDA) opublikowała 26 listopada 2010 r. raport *Restrukturyzacja Europejskich Sił Zbrojnych w czasach oszczędności. Dialog na temat wyzwań i możliwości dla rządów i przemysłu (Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity: A Dialog on Challenges and Opportunities for Government and Industry)*¹⁸, w którym analizuje wpływ kryzysu finansowego i cięć budżetowych na politykę obronną czterech europejskich krajów (EU4: Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Polska). Wynika z niego jasno, że aby uzyskać oszczędności przy jednoczesnej konieczności reformowania sił zbrojnych, działania na poziomie narodowym nie wystarczają.

¹⁷ Złożone z 60 tys. żołnierzy, rozmieszczone na terenie zagrożonym w ciągu 60 dni, na czas przynajmniej roku, *Helsinki European Council, Presidency Conclusions*, 10–11 December 1999, Annex IV, *Presidency Progress Reports to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, „Press Release”, Brussels, 11.12.1999, nr 00300/99.

¹⁸ Zob. S.C. Brune, A. Cameron, J-P. Maulny, M. Terlikowski, *Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity: A Dialog on Challenges and Opportunities for Government and Industry*, „Stiftung Wissenschaft und Politik, No 28, November 2010, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2010C28_brn_ua_ks.pdf.

Niezbędna jest rzeczywista wewnątrz europejska współpraca w pokonywaniu ograniczeń i koordynacja wysiłków na rzecz zwiększenia zdolności bojowych¹⁹.

Wielka Brytania i Francja to dwie największe potęgi militarne w Europie, mogące działać w pełnym spektrum sił. Razem stanowią niemal 60% mocy wojskowej Unii Europejskiej, wspólnie odpowiadają za 50% wszystkich wydatków na obronę i 65% wszystkich wydatków na badania i rozwój w ramach Unii Europejskiej²⁰. Są dla siebie równorzędnymi i naturalnymi partnerami w zakresie bezpieczeństwa i obrony, zdolnymi do nawiązania współpracy np. w dziedzinie nuklearnej czy w zakresie dzielenia się lotniskowcami²¹.

Ale nie stanowi to jeszcze powodu do wielkiego entuzjazmu. Budżety obronne państw europejskich kurczą się sukcesywnie od dwóch dekad. Co stanowi zupełnie odwrotny trend od światowego²². W 2009 r. wydatki wojskowe wyniosły ponad 1,5 biliona dolarów, co stanowi 6% wzrostu w stosunku do roku 2008, a 49% w stosunku do roku 2000. Niezaprzeczalnym liderem w nakładach wojskowych pozostają Stany Zjednoczone, na które przypada 46,5% światowych wydatków. Kolejne miejsca zajmują Chiny – 6,6% ogółu wydatków światowych, Francja – 4,2 %, Wielka Brytania – 3,8% i Rosja – 3,5%²³.

Wschodzące potęgi, oprócz Chin i Indii także Brazylia, Rosja czy Arabia Saudyjska, podwyższając wydatki na obronę, przewartościowują układ sił na świecie. Chiny powiększyły swój budżet obronny w latach 2000–2009 o 217%, Rosja o 105%, Indie o 67%, Arabia Saudyjska o 67%, a Brazylia o 30%²⁴. Choć w wartościach bezwzględnych jest to tylko ułamek kwoty przeznaczanej przez USA na obronę, jest on proporcjonalny do ich wzrostu gospodarczego.

Na tym tle dwie europejskie potęgi wypadają słabo. Ich budżety obronne zwiększyły się w tym samym czasie o 5% (Francja) i 15% (Wielka Brytania)²⁵. Europa nie nadąza za wzrostem nakładów na zbrojenia innych podmiotów i po raz pierwszy w nowoczesnej historii została wyprzedzona w tym względzie przez Azję. Kraje Starego Kontynentu stosują programy oszczędnościowe doty-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zob. UK, *France sign military cooperation deal*, „CNN World”, November 02, 2010, http://articles.cnn.com/2010-11-02/world/uk.france.defense_1_military-cooperation-nuclear-cooperation-britain-and-france?_s=PM:WORLD.

²¹ D. Liszczyk, *Aktualne podejście Francji do polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, s. 2355.

²² Globalne wydatki na zbrojenia rosły ponownie od 1998 r., kiedy to osiągnęły najniższy poziom w porównaniu z latami zimnej wojny (1,2 biliona dolarów w 1985 r., 809 miliardów dolarów w 1998 r.), zob. „SIPRI Yearbook”, 2009, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2009, s. 179–184.

²³ Zob. S. Perlo-Freeman, O. Ismail, C. Solmirano, *Military expenditure*, „SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security”, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2009, s. 179.

²⁴ Ibidem; zob. także komentarz do Raportu, A. Talaga, *Brzytwą po armii*, „Dziennik. Gazeta Prawna, Magazyn”, 22–24 października 2010, s. 16.

²⁵ *Military spending and armaments*, 2009.

czące wszystkich resortów i obrona nie stanowi tu wyjątku. Jawi się raczej jako najprostszy cel redukcji w przypadku problemów finansowych w warunkach pokoju. Wielka Brytania zanotowała w 2010 r. deficyt budżetowy na poziomie 11% PKB, Francja na poziomie ok. 8,5%²⁶.

W *Przeglądzie Strategicznym Obrony i Bezpieczeństwa* rząd Wielkiej Brytanii poinformował o zmniejszaniu w ciągu najbliższych czterech lat budżetu obronnego o 8%, w stosunku do obecnej wysokości 36,9 mld funtów (choć wydatki nie spadną poniżej zalecanego przez NATO progu 2% PKB)²⁷. Wiąże się to m.in. z redukcją personelu sił powietrznych i morskich do 2015 r. o 5 tys. osób, ewentualnością zamknięcie dwóch baz RAF, zmniejszeniem liczby fregat i niszczycieli z 23 obecnie do 19 w roku 2020. Liczebność armii lądowej ma docelowo osiągnąć poziom 95,5 tys. czyli o 7 tys. mniej niż obecnie, a jej uzbrojenie zmniejszy się o 40%. Zwiększone zostaną jedynie nakłady na siły specjalne²⁸. We Francji budżet obronny zostanie obcięty o 3,6 mld euro w ciągu 3 lat. Zamrożone zostaną wydatki na zakupy uzbrojenia i wyposażenia. Do 2014 r. zlikwidowanych zostanie 54 tys. stanowisk pracy związanych z obronnością²⁹.

Wszystkie te działania, oprócz tego, że są niekorzystne dla europejskiej obrony, wywołują również zaniepokojenie w Waszyngtonie. Spadek siły militarnej, cięcia budżetów obronnych, brak wspólnego wysiłku Europejczyków – to stały katalog amerykańskich zarzutów wobec Europy. Zmniejszenie wydatków na obronę, poza spadkiem wpływów i ambicji Starego Kontynentu, zwiększy jeszcze przepaść między zdolnością bojową Europy i USA, co w konsekwencji może doprowadzić do poważnych napięć w ramach sojuszu atlantyckiego. Choć cała konstrukcja NATO oparta jest na dwóch filarach, to Amerykanie lubią powtarzać, że europejskiego filaru ciągle brakuje. A w obliczu poważnych wysiłków w związku z operacjami w Iraku i Afganistanie może to zrodzić kolejne napięcia.

Brak wydatków na cele wojskowe w połączeniu ze słabą skutecznością europejskich sił zbrojnych niesie ryzyko braku odpowiedniej reakcji w przypadku nagłego zagrożenia. Nie tylko Hilary Clinton i Robert Gates³⁰, ale również Sekretarz Generalny NATO, ostrzegają państwa Sojuszu przed rozbrojeniem, „które mogłoby zagrozić stabilizacji międzynarodowej”. Ten ostatni w bardzo dramatycznych słowach: „W pewnym momencie dochodzi się punktu, w którym nie odcina się już tłuszczu, tylko tkankę mięśniową, a potem kości. Musimy uni-

²⁶ D. Walewska, *Cięcie wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych*, „Rzeczpospolita”, 25 października 2010, <http://www.rp.pl/artykul/554156.html>.

²⁷ Zob. D. Williams, *Cameron cuts defence budget by 8%*, „Public Finance”, 19 October 2010, <http://www.publicfinance.co.uk/news/2010/10/cameron-cuts-defence-budget-by-8/>.

²⁸ Zob. *Defence review: Cameron unveils armed forces cuts*, BBC News, 19 October 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11570593>.

²⁹ Zob. H. Chu, *Pożegnanie z bronią*, <http://wiadomosci.onet.pl/kiosk/swiat/pozegnanie-z-bronia,1,4188006,wiadomosc.html>.

³⁰ Zob., *Hillary Clinton worried over UK defence cuts*, BBC News, 15 October 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11548999>.

kać tak głębokiego cięcia, w przeciwnym razie w przyszłości nie będziemy w stanie bronić bezpieczeństwa, od którego zależy stan gospodarki”³¹.

Francusko-brytyjskie traktaty obronne 2010

Często sceptyczni wobec siebie sąsiedzi, w dobie globalnego kryzysu gospodarczego i tuż po ogłoszeniu redukcji w budżetach obronnych, zdecydowali się na nową inicjatywę współpracy, określoną natychmiast w światowych mediach jako „entente frugale”³². Na londyńskim szczycie francusko-brytyjskim³³ oba państwa podpisały dwa porozumienia torujące drogę zacieśnianiu wzajemnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w ciągu najbliższych 50 lat. Układy obejmują utworzenie wspólnego korpusu ekspedycyjnego, militarnego systemu komunikacji satelitarnej, wspólne korzystanie z lotniskowców i ścisłą współpracę w dziedzinie broni nuklearnej.

W sytuacji, gdy istnieje konieczność wyboru między kontynuacją niezależności, ale skutkującą utratą strategicznego znaczenia na arenie międzynarodowej, a połączeniem środków, ale gwarantującym przewagę w obszarze obronnym – oba kraje zdecydowały się odrzucić wzajemne podejrzania i rywalizację na rzecz współpracy w wielu dziedzinach. Premier David Cameron określił tę inicjatywę mianem otwarcia „nowego rozdziału” we wzajemnej współpracy w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa³⁴, a prezydent Sarkozy komentował je jako przykład „nieznanego w historii stopnia zaufania”³⁵. Obaj zgodnie przyznali, że jest to historyczny krok³⁶. Biorąc pod uwagę zakres tej współpracy, jest to rzeczywiście bezprecedensowe wydarzenie. Traktaty obronne kreślą bowiem szczegółowy plan wzajemnego działania, co uwiarygodnia wypowiedzi brytyjskiego i francuskiego przywódcy oraz całe przedsięwzięcie.

Porozumienie zakłada powstanie Połączonych Sił Ekspedycyjnych (CJEF), obejmujących komponent lądowy, morski i powietrzny, zdolny do szerokiego spektrum działania zarówno w ramach współpracy dwustronnej, jak i w ramach

³¹ G. Gaiani, *Rozbrajanie Europy*, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/269721-rozbrajanie-europy>.

³² Zob. B. Jones, *Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?*, „Occasional Paper”, February 2011, European Union Institute for Security Studies, s. 7.

³³ *UK and France open „new chapter” on defence cooperation*, Official site of the Prime Minister’s Office, <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/11/pm-welcomes-president-of-france-for-uk-francesummit-56505>; *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation*, London, 2 November 2010, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7976/7976.pdf>.

³⁴ *UK and France open „new chapter” on defence cooperation*.

³⁵ M. Ostrowski, *Atomowi bliźniacy*, „Polityka” 2010, nr 47, s. 54.

³⁶ B. Hall, J. Blitz, *France and UK sign defence pacts*, „Financial Times”, November 2, 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/47bf13b6-e694-11df-95f9-00144feab49a.html#axzz1EImm08q>.

NATO, UE i ONZ³⁷. Nie jest to jednak połączenie francuskich i brytyjskich sił zbrojnych ani tym bardziej krok w kierunku utworzenia wspólnej, europejskiej armii. Minister Liam Fox dobitnie podkreślił, że rząd brytyjski jest przeciwny takiemu dążeniu, bo kwestie obrony muszą być suwerenne i pozostać w gestii uzgodnień międzyrządowych³⁸. Przewidywane są natomiast wspólne ćwiczenia grupy ekspedycyjnej, które ułatwią wdrażanie się do wspólnych działań, a jednocześnie pozwolą na utrzymanie gotowości oddzielnie. Pierwsze z nich przewidziane są na 2011 r. Aktualne plany współpracy będą miały więc inną rangę i znaczenie niż porozumienie z Saint Malo.

Wspólna inicjatywa zakłada również utworzenie do 2020 r. morskiej grupy zadaniowej, wykorzystującej jeden z dostępnych dla obu armii lotniskowców³⁹. Przewidziano także wspólny plan wsparcia dla rozwoju floty samolotów transportowych A400M oraz wspólne szkolenia ich załóg. W 2011 r. uruchomione zostaną wspólne badania nad pozyskiwaniem technologii dla nowej generacji atomowych okrętów podwodnych. Na okres między 2018 a 2022 r. zapowiedziano skoordynowanie wojskowej łączności satelitarnej. Konkretnie decyzje zapadły również w kwestii budowy systemu samolotów bezzałogowych nowej generacji, które zostaną dostarczone obu siłom zbrojnym między 2015 a 2020 r.⁴⁰

Kolejny ważny aspekt to zawarcie porozumienia w sprawie broni jądrowej. Na jego mocy oba kraje będą korzystały z jednego, wspólnego ośrodka testów nuklearnych we francuskim Valduc, do czasu powstania nowego francusko-brytyjskiego laboratorium ds. badań nad bronią jądrową w brytyjskim Aldermaston⁴¹. Tekst umowy nie został podany do publicznej wiadomości, ale fakt zawarcia takiego porozumienia rzeczywiście świadczy o najwyższym jak dotąd poziomie zaufania między obu państwami.

³⁷ *Declaration on Defence and Security Co-operation*, UK-France Summit 2010, <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/11/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation-56519>.

³⁸ Zob. P. Reynolds, *The „South Atlantic question” in French-British plan*, „BBC News”, 2 November 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11666320>; P. Wintour, *Britain and France sign landmark 50-year defence deal*, „Gurdian”, 2 November 2010, <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal>.

³⁹ Obecnie Wielka Brytania posiada dwa lotniskowce – *HMS Illustrious* oraz *HMS Ark Royal*, a Francja jeden – *Charles de Gaulle*, zob. *Francusko-brytyjskie lotniskowce?*, Agencja Lotnicza ALTAIR, <http://www.altair.com.pl/start-5002>.

⁴⁰ *Declaration on Defence and Security Co-operation*.

⁴¹ Zob., *Paryż i Londyn tworzą wspólną obronę*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/307644,tajny-traktat-wojskowy-miedzy-francja-a-wielka-brytania.html,2>; B. Hall, J. Blitz, *France and UK sign defence pacts*, „Financial Times”, November 2, 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/47bf13b6-e694-11df-95f9-00144feab49a.html#axzz1HbIQ5FY>.

Nowy rozdział w europejskiej obronie?

W kontekście skoordynowania działań armii obu państw istotna pozostaje odpowiedź na pytanie, czy najnowsza brytyjsko-francuska inicjatywa prezentuje nową jakość i podejście do wspólnotowej obrony, czy też ma na celu wspieranie suwerennej polityki zagranicznej i obronnej. Zbliżenie francusko-brytyjskie to jednak bilateralny układ, a nie wspólna europejska inicjatywa. A praktyka wskazuje, że rzeczywisty postęp możliwy jest dzięki kooperacji wielostronnej. Wprawdzie David Cameron i Nicolas Sarkozy zapewnili, że głębsza współpraca obronna nie będzie zamknięta na pozostałe kraje UE, ale nie ma jednak pewności, czy nie pociągnie ona za sobą podziałów wśród państw europejskich lub spadku zainteresowania CSDP. Obecne stosunki francusko-brytyjskie mogą być postrzegane jako nazbyt ekskluzywna, dwustronna integracja i wcale nie dotyczyć polityki bezpieczeństwa Europy jako całości.

Istnieje co najmniej kilka powodów powyższej inicjatywy, które mogą wywołać tak pozytywne, jak i negatywne skutki dla europejskiej obrony. Sami sygnatariusze wskazują na chęć obniżenia nakładów przeznaczanych na obronę, ale bez obniżania jej jakości. Umowa ta z pewnością oszczędności zapewni i w tym kontekście stanowi wynik polityczno-finansowego pragmatyzmu. Istotnym motywem jest również chęć utrzymania własnego potencjału i zdolności militarnych, potwierdzających wyjątkową pozycję wojskową w Europie oraz wiarygodność wojskową w oczach Stanów Zjednoczonych⁴². W końcu, dwustronność porozumienia wynika w dużej mierze z rozczarowania wielostronnym podejściem do europejskiej współpracy obronnej, którą szczególnie wyraźnie manifestuje ostatnio Francja⁴³.

Francusko-brytyjska współpraca obronna może dostarczyć wskazówek do prowadzenia bardziej skutecznej europejskiej współpracy w oparciu o planowane zdolności i głębszą zależność. Działając jako swego rodzaju „złoty standard”, może zachęcić inne państwa do przyłączenia się, dostarczyć cennych doświadczeń i ram dla współpracy, co z kolei mogłoby być początkiem czegoś, co ostatecznie przeniosłoby planowaną dwustronną współpracę na szczebel ogólnoeuropejski⁴⁴. Pozostałe państwa członkowskie mogą być potencjalnie zainteresowane takimi aspektami współpracy francusko-brytyjskiej, jak: wspólne szkolenie załóg samolotów transportowych A400M, wojskowe systemy łączności satelitarnej, wykorzystanie bezzałogowych samolotów zwiadowczych. Wszystko to mogłoby stać się szerszymi europejskimi projektami⁴⁵.

⁴² Zob. B. Jones, op. cit., s. 5.

⁴³ Na temat zmiany podejścia Francji do budowania „Europy obrony” zob., D. Liszczyk, *Aktualne podejście Francji...*, s. 2355.

⁴⁴ Zob. B. Jones, op.cit., s. 39.

⁴⁵ D. Liszczyk, op. cit., s. 2355.

Zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony istnieje możliwość ściślejszej współpracy w ramach określonej grupy państw członkowskich. Choć mechanizm ten istniał od czasu traktatu z Amsterdamu, nie obejmował on kwestii obronnych. Najnowszy dokument Unii Europejskiej wzmocnioną współpracą sprawy wojskowe objął⁴⁶. Jednak jak na razie nie widać, aby przyczynił się on do rzeczywistego wzmocnienia CSDP, a w porozumieniu francusko-brytyjskim nie widnieje żadne odniesienie do zapisanej w traktacie z Lizbony zacieśnionej współpracy obronnej. Rozszerzenie współpracy bilateralnej na pozostałe państwa wydaje się więc, póki co, mało realne, ale w tej akurat kwestii warto poczynić wysiłek. Poprzez wzajemne oszczędności i szeroką współpracę Europa miałaby szansę udowodnić w końcu swoją jedność.

Istnieje jednak obawa, że deklaracja francusko-brytyjska pogłębi rozdzwięk pomiędzy państwami europejskimi i zrodzi wrażenie funkcjonowania Unii Europejskiej dwóch prędkości. Podważy tym samym cały projekt CSDP. Do solidarnego wysiłku w dziedzinie wzmacniania zdolności obronnych nie przystąpią wszystkie państwa unijne, choćby ze względu na różnorodność swoich interesów. Sceptyczne stanowisko wobec inicjatywy przedstawiły już Niemcy. Zaniepokojone wykluczeniem skrytykowały brytyjsko-francuską taktykę współpracy na szczeblu bilateralnym. Wiele państw europejskich, na wzór Berlina, może postrzegać te porozumienia jako chęć przedłużenia militarnego przywództwa Londynu i Paryża w Europie kosztem europejskiej solidarności i wspólnych rozwiązań⁴⁷.

Francusko-brytyjskie porozumienie będzie miało również konsekwencje dla stosunków transatlantycznych. Zasadnicze pytanie dotyczy bowiem reakcji Stanów Zjednoczonych na francusko-brytyjską inicjatywę. Waszyngton wprawdzie popiera wszelkie próby wzmocnienia europejskich zdolności obronnych, a negatywnie odbiera cięcia w europejskich budżetach obronnych. Ale poparcie to jest warunkowe. Jeśli porozumienia Paryża i Londynu przyczynią się do wzmocnienia NATO, nie będą traktowane jako zagrożenie dla pozycji Stanów Zjednoczo-

⁴⁶ Wzmocniona współpraca, podjęta na mocy jednomyślnej decyzji, umożliwia grupie co najmniej dziewięciu państw członkowskich pogłębienie współpracy i intensywny rozwój w wybranej przez nie dziedzinie. Zasadnicza zmiana dotyczy przede wszystkim wprowadzenia stałej współpracy strukturalnej. Jest ona otwarta dla państw członkowskich na zasadzie dobrowolności, w przeciwieństwie do wzmocnionej współpracy nie wymaga określonej minimalnej liczby państw, a podejmowana jest na mocy decyzji podjętej większością kwalifikowaną. Państwa przystępujące do stałej współpracy strukturalnej zobowiązane są do uczestniczenia w głównych europejskich programach dotyczących wyposażenia wojskowego oraz do stworzenia unijnego „zasobu sił”: „Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii”, zob. art. 42–46 *Traktatu o Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PL:PDF..>

⁴⁷ D. Brunnstrom, *Analysis – Anglo-French defence deal could hurt Brussels goals*, Reuters, November 3, 2010, <http://uk.reuters.com/article/2010/11/03/uk-europe-defence-idUKTRE6A251S20101103>.

nych i ich interesów w Europie. Końcowa część deklaracji francusko-brytyjskiej podkreśla zresztą wagę Sojuszu Północnoatlantyckiego jako podstawowego gwaranta bezpieczeństwa w Europie. Ale jeśli francusko-brytyjska współpraca w dziedzinie obronności stanie się próbą uniezależnienia się od NATO, wywoła negatywne konsekwencje.

Zbliżenie obu krajów nie stanowi natomiast odrzucenia specjalnych brytyjsko-amerykańskich stosunków⁴⁸. Waszyngton nie wyraża nawet żadnych obaw w tej kwestii. Wręcz przeciwnie, wierzy, że może skorzystać na rosnącym zainteresowaniu dużych regionalnych sojuszników i partnerów ściślejszą współpracą. Choć zarówno w jednym, jak i drugim kraju nie brakuje zwolenników przeciwnego sposobu myślenia⁴⁹.

Pozostaje jeszcze wiele niewiadomych odnośnie do skutków francusko-brytyjskiego zbliżenia i jego wpływu na szerszą europejską współpracę w dziedzinie obronności. Wszystko wskazuje, że powodem tej współpracy jest zwykła kalkulacja, czyli dokonanie oszczędności w dobie kryzysu⁵⁰. Nie jest to z pewnością na nowo odkryta przyjaźń, ale odpowiedź na wyzwania współczesności i logiczna konsekwencja obecnej sytuacji gospodarczej. Bardziej obowiązek, wynikający z konieczności utrzymania zdolności militarnych i przemysłowych, niż chęć. Ale nawet jeśli kooperacja ta wynika z pragmatyzmu, oczywistym jest, że bez strategicznej współpracy Francji i Wielkiej Brytanii rzeczywista obrona Europy jest niemożliwa. Jak twierdzi były szef Europejskiej Agencji Oborny, Nick Witney, wydarzenie to jest przełomem, a jego prawdziwe znaczenie polega na uznaniu przez obie strony, że indywidualne wysiłki do podtrzymania swojego znaczenia na arenie międzynarodowej przyniosą skutek o tyle, o ile zostaną zjednoczone⁵¹.

⁴⁸ Zob., *UK-France Summit press conference*, Prime Minister's Office, London, 2 November 2010, <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/11/uk-france-summit-press-conference-56551>.

⁴⁹ Zob., *The French-British Defense Treaty: Setting History Aside?*, „Defence Report”, January 2011/ DR 11-1, Institute of Land Warfare, Arlington, Virginia 2011, s. 3.

⁵⁰ Zob., A. Rybińska, *Armia brytyjsko-francuska?*, Rzeczpospolita, 2 listopada 2010, <http://www.rp.pl/artykul/558275.html>.

⁵¹ N. Witney, *A strategic Rubikon*, European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_a_strategic_rubicon/.

Streszczenie

Francusko-brytyjska współpraca w dziedzinie obronności na przełomie XX i XXI wieku

Europejskie uwarunkowania bezpieczeństwa, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, stały się bardzo dynamiczne. Z perspektywy ponad dziesięciu lat wzajemnego bezpieczeństwa i polityki obronnej UE możemy stwierdzić, że nie funkcjonuje tak jak powinna. Unia Europejska nie doprowadziła jeszcze do budowy prawdziwej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podpisane 2 listopada 2010 roku, dwustronne francusko-brytyjskie porozumienie w dziedzinie obronności dostosowuje się do kontekstu nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Czy jest to pozytywny krok w rozwoju wspólnej europejskiej polityki obronnej? A jeśli tak, na jakich warunkach może być spełnione?

Summary

Franco-British cooperation in the field of defense at the turn of the twentieth and twenty-first century

European security environment at the end of the first decade of the XXI century has been very dynamic. From the perspective of more than ten years of the EU's common security and defense policy, we can find that is not working as it should. The European Union has still not materialized for the construction of real Common Security and Defence Policy. Signed November 2, 2010, the bilateral Franco-British defence agreement fit into the context of new European security architecture. Is this a positive step in the development of a common European defense policy? And if so, under what conditions can be fulfilled?