

Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności

Justyna Gotkowska

26 września, dwa dni po niemieckich wyborach parlamentarnych, prezydent Francji Emmanuel Macron przedstawił w przemówieniu na paryskiej Sorbonie swoją wizję rozwoju Unii Europejskiej. Propozycje dotyczyły również kwestii bezpieczeństwa i obronności, m.in. stworzenia europejskich sił interwencyjnych i wspólnego budżetu obronnego. W ostatnich latach bezpieczeństwo było jednym z niewielu obszarów, w którym obu państwom udało się znaleźć wspólny mianownik i przedstawić wspólne propozycje na forum UE, mimo istotnych różnic w kulturze strategicznej obu państw, wpływających na ograniczenia we współpracy wojskowej. Obecne postulaty Francji dotyczące zacieśniania europejskiej współpracy wojskowej idą zdecydowanie dalej i będą budziły w RFN większe niż do tej pory kontrowersje. Nawet gdyby w złagodzonej formie zostały formalnie włączone do przyszłego niemiecko-francuskiego porozumienia w sprawie rozwoju UE, nie będzie to oznaczać faktycznego niemieckiego wsparcia dla ich realizacji. Zarazem perspektywnym obszarem francusko-niemieckiej współpracy w UE jest przemysł zbrojeniowy.

Niemieckie i francuskie propozycje w UE

Niemiecko-francuskie rozmowy na temat zacieśniania unijnej współpracy w obszarze bezpieczeństwa zintensyfikowano po referendum w sprawie brexitu w 2016 roku. W obliczu kryzysu projektu europejskiego Francja i Niemcy chciały wskazać obszar współpracy w UE, w którym sprawnie można uzyskać postęp w integracji. Ze względu na trudność wysunięcia wspólnych inicjatyw w innych dziedzinach, np. pogłębianiu integracji gospodarczej, najmniejszym wspólnym mianownikiem okazało się wypracowanie wspólnych propozycji w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Ministerstwa spraw zagranicznych i obrony obu państw wysunęły w 2016 roku postulaty, które przy wsparciu Komisji Europejskiej stały się ważnym bodźcem rozwijania nowych inicjatyw w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W konsekwencji w 2017 roku Rada Europejska podjęła decyzje o: (1) aktywacji mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) umożliwiającego zacieśnianie współpracy wojskowej mniejszej grupie państw UE po spełnieniu określonych kryteriów; (2) powołaniu Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF) służącego dofinansowaniu wielostronnych projektów zbrojeniowych i badawczo-rozwojowych w Unii; (3) wprowadzeniu rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD), umożliwiającego koordynację planowania rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich.

Francuskie ambicje dotyczące rozwijania unijnej polityki bezpieczeństwa idą jednak o wiele dalej, co pokazuje przedstawiona przez Macrona wizja. Według francuskiego prezydenta Europa jest skonfrontowana ze stopniowym i nieuchronnym rozluźnianiem relacji ze Stanami Zjednoczonymi oraz z trwałym zjawiskiem terroryzmu, a południowe sąsiedztwo stanowi priorytetowy obszar dla unijnych działań. W związku z tym prezydent Francji opowiada się za rozwijaniem własnych, autonomicznych zdolności do działań militarnych, komplementarnie do NATO. Poza poparciem ostatnich inicjatyw unijnych w tym obszarze – aktywowania PESCO oraz wdrażania EDF, Macron zaproponował (bliżej niesprecyzowaną) europejską inicjatywę interwencyjną oraz stworzenie wspólnych sił odpowiedzi, wspólnego budżetu obronnego i wspólnej doktryny wojskowej UE.

Ograniczenia we współpracy wojskowej

Mimo wysuwania wspólnych postulatów w UE w ostatnich dwóch latach francuskie i niemieckie cele w rozwijaniu unijnej polityki bezpieczeństwa istotnie się różnią. Francja zainteresowana jest przede wszystkim tworzeniem takich finansowych i wojskowych instrumentów i mechanizmów, które mogłyby zostać wykorzystane w operacjach zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie Europy (Afryka, Bliski Wschód) dla wsparcia strategicznych celów francuskiej polityki bezpieczeństwa. Paryż opowiada się za ambitnymi celami w rozwijaniu unijnej polityki bezpieczeństwa. Chce utworzenia mniejszego, ekskluzywnego klubu państw, które byłyby politycznie i wojskowo gotowe do zacieśniania integracji wojskowej oraz prowadzenia wspólnych operacji w południowym sąsiedztwie Europy, finansowanych w coraz większym stopniu ze wspólnego unijnego budżetu. Z kolei Niemcy – państwo powściągliwe w kwestii wykorzystania instrumentów militarnych do rozwiązywania kryzysów i konfliktów na świecie – traktują rozwijanie współpracy unijnej w zupełnie innych kategoriach. Z jednej strony, widzą generalną potrzebę wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych, również pod naciskiem USA. Narracja o potrzebie zwiększenia współpracy militarnej w UE (a nie w niepopularnym w Niemczech NATO) ma na celu uzyskanie społecznego poparcia dla wzmacniania Bundeswehry i zwiększania wydatków obronnych. Z drugiej strony, promując koncepcję strukturalnej integracji z Bundeswehrą jako trzonem (regionalnej) współpracy wojskowej, RFN chce wzmocnić własną pozycję polityczną, militarną i przemysłową w UE. Dla Niemiec ważniejsze jest już samo tworzenie zintegrowanych struktur wojskowych (i wzmacnianie w ich ramach pozycji Berlina) niż kwestia ich ewentualnego operacyjnego wykorzystania.

W związku z powyższymi różnicami w ostatnich latach priorytetowym partnerem Paryża w prowadzeniu operacji zarządzania kryzysowego i aktywności ćwiczeniowo-szkoleniowej stała się Wielka Brytania, w szczególności po podpisaniu porozumień z Lancaster House w 2010 roku. Berlin skoncentrował się natomiast na poszukiwaniu partnerów do strukturalnej współpracy wojskowej wśród mniejszych państw Beneluxu oraz Europy Północnej i Środkowej. Różnice strategiczne pomiędzy Paryżem i Berlinem są przeszkodą dla pogłębiania niemiecko-francuskiej kooperacji wojskowej. Sztandarowe projekty – pod postacią Brygady Niemiecko-Francuskiej i Eurokorpusu są wprawdzie dla Berlina nadal ważne jako symbol niemiecko-francuskiego pojednania i powojennych starań o utrzymanie pokoju w Europie, jednak dla Francji symboliczna wartość projektów, które nie są operacyjnie wykorzystywane, ma coraz mniejsze znaczenie. Z tego względu Paryż w 2013

roku zdecydował o rozwiązaniu 110. pułku piechoty wchodzącego w skład brygady i stacjonującego w RFN. W 2016 roku niemieckie i francuskie jednostki wchodzące w skład wspólnej brygady podporządkowano odpowiednio niemieckim i francuskim dowództwom dywizji (wcześniej w obu armiach funkcjonowały oddzielnie, poza strukturami dywizji).

Rozbieżności między Paryżem i Berlinem dotyczą również oceny wyzwań i zagrożeń. Afryka i Bliski Wschód to strategiczne z perspektywy francuskiej polityki bezpieczeństwa regiony, wymagające zaangażowania wojskowego ekspedycyjnych sił francuskich (i europejskich). Z kolei Niemcy po aneksji Krymu przez Rosję widzą obecnie konieczność powrotu do sił zbrojnych nastawionych na obronę kraju i Sojuszu. W NATO zadeklarowały gotowość podporządkowania Bundeswehry sojuszniczemu planowaniu obronnemu (pod kątem obrony wschodniej flanki), co ma zostać przypieczętowane opublikowaniem wkrótce nowej koncepcji rozwoju Bundeswehry. Zaproponowane przez Macrona europejskie siły interwencyjne, wspólny budżet obronny i wspólna doktryna wojskowa UE niekoniecznie więc znajdą poparcie w nowym rządzie w Berlinie, w którym Ministerstwo Spraw Zagranicznych najprawdopodobniej przypadnie partii Zielonych. W ostatnich latach Niemcy rozszerzyły wprowadzić zaangażowanie w Afryce (do 1000 żołnierzy w Mali w misjach EUTM i MINUSMA), ale nadal ogranicza się ono do szkoleń, transportu lotniczego czy ochrony personelu wojskowego. RFN jest też gotowa wraz z Francją współpracować z państwami Sahelu – wspierać poprzez szkolenia i dostawy sprzętu wojskowego ich siły zbrojne do walki z transgranicznym terroryzmem. Zieloni, choć są za zwiększeniem współpracy w UE, sprzeciwiają się jednak interwencjom wojskowym, stawiając na miękkie instrumenty oddziaływania, takie jak współpraca rozwojowa i gospodarcza. Niewykluczone jest jednak, że niektóre z postulatów Macrona zostaną osłabione i ujęte w szerokim niemiecko-francuskim porozumieniu w sprawie przyszłości UE.

Rozkwit współpracy przemysłowej

Tym, co zdecydowanie łączy Paryż i Berlin w szerzej rozumianym obszarze bezpieczeństwa i obronności, jest wsparcie dla tworzenia „europejskiej bazy przemysłowo-technicznej” (*European defence technological and industrial base*, EDTIB) w przemyśle zbrojeniowym. Oba kraje są promotorami otwarcia krajowych rynków uzbrojenia i sprzętu wojskowego w UE, wprowadzenia większej przejrzystości w zakresie krajowych budżetów obronnych i planów modernizacji sił zbrojnych, wsparcia finansowego UE dla wielostronnych projektów zbrojeniowych oraz konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Celom tym mają służyć nowe unijne instrumenty w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, takie jak stała współpraca strukturalna, Europejski Fundusz Obronny i roczny przegląd w zakresie obronności. Staraniom Paryża i Berlina przyświeca idea wspierania europejskich czempionów, którzy efektywnie konkurowaliby z największymi firmami zbrojeniowymi spoza Europy. Inicjatywy te najprawdopodobniej będą korzystne przede wszystkim dla dużych firm zbrojeniowych (m.in. z Francji i Niemiec) i koncernów europejskich (z dużymi francuskimi i niemieckimi udziałami). Pozostałe, zwłaszcza wyspecjalizowane, technologicznie zaawansowane przedsiębiorstwa mogłyby znaleźć swoje nisze w europejskim łańcuchu technologiczno-produkcyjnym, ale dla mniejszych i technologicznie mniej zaawansowanych firm taka wizja przemysłu zbrojeniowego w UE oznaczać będzie stopniowe wykluczanie z unijnego rynku.

W związku z brexitem Paryż i Berlin postrzegają się obecnie jako priorytetowi partnerzy we współpracy zbrojeniowej w UE. Wyrazem tego jest ambitny plan współpracy przedstawiony 13 lipca br. po spotkaniu niemiecko-francuskiej Rady ds. Obronności i Bezpieczeństwa, w skład której wchodzi kanclerz RFN i prezydent Francji, ministrowie spraw zagranicznych i obrony oraz szef sztabu generalnego francuskich sił zbrojnych i generalny inspektor Bundeswehry. Niemiecko-francuski dokument zakłada kooperację w zakresie budowy systemów nowej generacji: czołgu i systemu artyleryjskiego, samolotów rozpoznania morskiego, europejskiego bezzałogowego systemu powietrznego, samolotu wielozadaniowego oraz śmigłowca bojowego. Nad częścią propozycji prace trwają już od jakiegoś czasu (m.in. czołg nowej generacji, bezzałogowy system powietrzny), część jest nowością (m.in. samolot wielozadaniowy nowej generacji). Wspólny program i działania w UE pokazują jednak jasno niemiecko-francuskie ambicje wspólnego kształtowania przemysłu zbrojeniowego w UE.

Po fali konsolidacji w zachodnioeuropejskim przemyśle zbrojeniowym, której rezultatem było powstanie koncernu EADS w 2000 roku (przemianowanego trzy lata temu na Airbus Group) oraz powołanie koncernu MBDA w 2001 roku, widać pierwsze kroki zmierzające do kolejnych fuzji. Najlepszym przykładem jest połączenie się przedsiębiorstw produkujących systemy dla wojsk lądowych – niemieckiego Krauss-Maffei Wegmann z francuskim Nexter (KNDS opracowuje projekt niemiecko-francuskiego czołgu nowej generacji). Z perspektywy RFN nie ma odwrotu od europejskiej konsolidacji w tym sektorze, a zgodnie z uchwaloną w 2015 roku rządową strategią wzmacniania niemieckiego przemysłu zbrojeniowego, RFN chce w tym procesie utrzymać swoją pozycję w europejskim i globalnym łańcuchu technologiczno-produkcyjnym.