

Europejska autonomia strategiczna czy europejski filar w NATO? Niemcy wobec inicjatyw Macrona

Justyna Gotkowska

Najważniejszym punktem programu tegorocznej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (14–16 lutego) było wystąpienie prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który wykorzystał forum w Monachium do przedstawienia po raz kolejny wizji europejskiej autonomii strategicznej w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Macron powtórzył również złożoną tydzień wcześniej propozycję rozpoczęcia dialogu o roli francuskiego odstraszenia nuklearnego w obronie zbiorowej Europy. Oferta jest skierowana do partnerów europejskich, ale najważniejsza odpowiedź będzie pochodzić z Niemiec – państwa kluczowego dla realizacji francuskich ambicji. Niemiecka oficjalna reakcja – otwarcie na dialog przy sceptycyzmie co do jego celów – wpisuje się zasadniczo w dotychczasowe podejście RFN do francuskich inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa. Berlin widzi konieczność wzmocnienia europejskiej podmiotowości w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, choć już niekoniecznie ma do tego wolę polityczną i instrumenty. Uznaje wprawdzie Paryż za najważniejszego partnera w tym obszarze, jednak jego wizja znacząco różni się od francuskiej. Zamiast budowy europejskiej autonomii strategicznej pod francuskim przywództwem Niemcy wolą wzmocnianie polityki bezpieczeństwa w UE i europejskiego filaru w NATO. To, jak Berlin podejdzie do (neutralizacji) francuskiej propozycji dialogu strategicznego, stanowi tylko część wyzwania, przed którym obecnie stoi. O wiele ważniejsza dla przyszłości odstraszenia nuklearnego w Europie będzie jego decyzja w sprawie następcy myśliwców wielozadaniowych Tornado w niemieckich siłach powietrznych. Samoloty te służą do przenoszenia amerykańskiej broni jądrowej w ramach porozumienia *nuclear sharing* w NATO.

Francuskie inicjatywy

7 lutego w przemówieniu na temat francuskiej strategii obrony i odstraszenia w Akademii Wojennej (École de Guerre) w Paryżu prezydent Macron zaproponował rozpoczęcie strategicznego dialogu z partnerami europejskimi o roli francuskiego odstraszenia nuklearnego w obronie zbiorowej

Europy. Państwa, które chciałyby wziąć w nim udział, mogłyby zostać włączone w ćwiczenia francuskich sił nuklearnych. Według Macrona taki dialog miałby przyczynić się do budowy europejskiej kultury strategicznej. Termin ten rozumiany jest jako system norm, poglądów i sposobów postępowania, które są zakotwiczone w tożsamości i kształtują wybory możliwych opcji działania.



Propozycja francuskiego prezydenta jest kolejną inicjatywą, która w dłuższej perspektywie ma przyczynić się do wypracowania europejskiej strategicznej autonomii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w przemyśle zbrojeniowym – pod francuskim przywództwem. Paryż uznaje, że Europa powinna rozwijać pełną podmiotowość w polityce międzynarodowej w związku z nasilającą się rywalizacją mocarstw (USA, Chin i Rosji) oraz rosnącymi rozbieżnościami w postrzeganiu „wartości i interesów” pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi. Od 2016 r. Francja stała się więc głównym promotorem rozwijania inicjatyw takich jak PESCO czy Europejski Fundusz Obrony w UE. Paryż jest też (we współpracy z Berlinem) głównym inicjatorem dwóch projektów zbrojeniowych, które będą mieć kluczowe znaczenie dla rozwoju europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Chodzi o FCAS (Future Combat Air System) – projekt, w którego skład wchodzi samolot szóstej generacji i współdziałające z nim systemy bezzałogowe, oraz MGCS (Main Ground Combat System) – projekt czołgu nowej generacji. Oba systemy mają być wdrażane ok. 2040 r. Francja za największe zagrożenie dla francuskiego i europejskiego bezpieczeństwa uznaje islamski terroryzm w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Paryż dąży więc do tego, aby europejska autonomia strategiczna oznaczała przede wszystkim rozwijanie samodzielnych zdolności wojskowych do reagowania kryzysowego i do przeciwdziałania zagrożeniom w południowym sąsiedztwie. W 2018 r. powołał on do życia poza strukturami unijnymi Europejską Inicjatywę Interwencyjną, której deklarowanym celem jest wypracowanie „wspólnej kultury strategicznej, umożliwiającej zwiększenie zdolności państw europejskich do prowadzenia misji i operacji wojskowych w ramach UE, NATO, ONZ czy koalicji chętnych”. W konsekwencji Francja w coraz większym stopniu zaczęła włączać partnerów europejskich w prowadzone przez siebie operacje wojskowe w południowym sąsiedztwie UE (operacje Barkhane i Takuba w Sahelu, operacja morska EMASOH w cieśninie Ormuz).

Francuska wizja europejskiej autonomii strategicznej ma uzupełniać proponowany przez Macrona dialog strategiczny, a w perspektywie nawet part-

nerstwo z Rosją. Paryż nie przedstawił do tej pory publicznie propozycji, co taki dialog miałby oznaczać w praktyce. Jedynym konkretem jest postulat przeniesienia dyskusji dotyczących konsekwencji końca traktatu INF z forum NATO na poziom europejsko-rosyjski, przy ewentualnym uwzględnieniu rosyjskiego „moratorium” – zobowiązania do nierozmieszczania systemów pośredniego i średniego zasięgu w Europie. W tym scenariuszu polityka obrony i odstraszania na wschodniej flance straciłaby na znaczeniu. Dla Francji europejska autonomia strategiczna nie jest możliwa bez komponentu odstraszania nuklearnego. Chodzi nie tyle o wzmocnienie wymiaru obrony zbiorowej wobec Rosji, ile o podkreślenie suwerenności i autonomii Europy jako równoprawnego gracza na arenie międzynarodowej. Paryż jest więc gotów do rozmowy o „wymiarze europejskim” francuskiej broni atomowej, przy utrzymaniu pełnej suwerenności decyzyjnej. Choć Francja już od końca zimnej wojny podkreślała europejski wymiar swojego potencjału odstraszania nuklearnego, to novum jest jednak zaproponowany przez Macrona format strategicznego dialogu oraz kontekst międzynarodowy, w którym francuska koncepcja budowy europejskiej autonomii strategicznej zyskuje na znaczeniu i popularności w Europie Zachodniej.

” Propozycja rozpoczęcia strategicznego dialogu o roli francuskiego odstraszania nuklearnego ma przyczynić się do wypracowania europejskiej strategicznej autonomii.

Francja posiada obecnie mniej niż 300 głowic jądrowych, co potwierdził Macron w swoim przemówieniu w École de Guerre. Są one przenoszone przez rakiety balistyczne M45 i M51, stanowiące wyposażenie czterech okrętów podwodnych typu Le Triomphant, oraz przez pociski manewrujące ASMP-A, w które są uzbrojone wielozadaniowe myśliwce Rafale. Francuski wojskowy program nuklearny rozpoczęto w latach pięćdziesiątych w związku z zagrożeniem ze strony Związku Radzieckiego, a także w celu uzyskania strategicznej autonomii od Stanów Zjednoczonych. Ze względu na dążenie do utrzymania samodzielności w obszarze odstraszania nuklearnego Francja pozostaje

poza Grupą Planowania Nuklearnego w NATO, organem decyzyjnym w kwestiach polityki nuklearnej Sojuszu, w którym są obecne wszystkie pozostałe państwa członkowskie. Francuska broń atomowa ma bronić żywotnych interesów Francji, choć według Paryża już od dawna nie były one ograniczone wyłącznie do jej terytorium. Od szczytu w Ottawie w 1974 r. NATO oficjalnie uznawało, że siły odstraszania nuklearnego europejskich państw członkowskich (Francji i Wielkiej Brytanii) wzmacniają potencjał odstraszania Sojuszu. Po raz kolejny zostało to potwierdzone w obowiązującej obecnie Koncepcji Strategicznej NATO z 2010 r.

Niemieckie reakcje

Niemieckie oficjalne reakcje na przemówienie i propozycje prezydenta Macrona z 7 lutego pojawiły się dopiero na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (14–16 lutego). Występujący na niej prezydent Niemiec Frank-Walter Steinmeier (SPD) oraz minister spraw zagranicznych Heiko Maas (SPD) poparli rozpoczęcie dialogu strategicznego proponowanego przez Paryż. Również minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) potwierdziła otwartość na rozmowy na ten temat z Francją, ale postawiła pytanie o szczegóły propozycji. Podkreśliła przy tym, że odstraszanie nuklearne Europy gwarantuje NATO – z wykorzystaniem amerykańskiego potencjału jądrowego i porozumienia *nuclear sharing*, w którym Niemcy biorą udział. Zgodnie z nim broń jądrowa USA (bomby B61) jest przechowywana w bazach na terytorium kilku sojuszników europejskich, którzy nie posiadają własnego potencjału nuklearnego (obecnie w Niemczech, Belgii, Holandii, Włoszech i prawdopodobnie nadal w Turcji). O jej użyciu decyduje Prezydent Stanów Zjednoczonych, a sojusznicy europejscy zapewniają samoloty podwójnego przeznaczenia (Dual-Capable Aircraft, DCA) do jej przenoszenia w celu realizacji ćwiczeń i misji nuklearnych NATO.

Niemiecka reakcja na propozycje prezydenta Macrona wpisuje się zasadniczo w stanowisko Berlina wobec francuskich inicjatyw w polityce bezpieczeństwa i obrony po 2016 r. Niemcy, podobnie jak Francja, widzą i głoszą konieczność wzmoc-

nienia europejskiej podmiotowości w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w obliczu zmian w polityce amerykańskiej oraz przekształceń środowiska międzynarodowego. Różnią się jednak od Francji co do tego, jak przeprowadzić ten proces. Po pierwsze nie chcą, aby wzmacnianie potencjału obronnego Europy podważało Sojusz Północnoatlantycki – Berlin nadal ma świadomość znaczenia USA dla zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa. W żadnym przemówieniu przedstawicieli niemieckiego rządu czy prezydenta na konferencji w Monachium nie padło sformułowanie „europejska autonomia strategiczna” – w każdym pojawiło się natomiast „wzmacnianie europejskiego filaru w NATO”. Po drugie głównym formatem wzmacniania europejskiej polityki bezpieczeństwa jest dla Berlina Unia Europejska – Niemcy sceptycznie podchodzą do jednostronnych francuskich inicjatyw poza UE. Po trzecie dla Niemiec nadrzędną zasadą w europejskiej polityce bezpieczeństwa jest inkluzywność. Perspektywa państw Europy Środkowo-Wschodniej nie powinna być wykluczana w procesie wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa – co podkreślił w Monachium prezydent Steinmeier – choć to Francja jest postrzegana jako główny, aczkolwiek bardzo trudny partner w tym obszarze (w proces ten powinna zostać włączona po brexicie również Wielka Brytania).

» Niemcy widzą i głoszą konieczność wzmocnienia europejskiej podmiotowości w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

Od 2016 r. Niemcy tępiły więc ostrze ekskluzywnych, interwencyjnych pomysłów Francji na rozwój takich inicjatyw jak PESCO, opowiadając się za szerokim, integracyjnym podejściem do współpracy wojskowej w UE. Berlin był i jest sceptycznie nastawiony do Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej i chciałby włączyć ten format we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony Unii. Niemcy nie uczestniczą we francuskich operacjach w Sahelu (jak np. Estonia, Dania, Belgia czy Czechy), preferując zaangażowanie w ramach misji oenztowskiej i unijnej w Mali (łącznie ponad 1000 żołnierzy Bundeswehry). Krytykują skoncentrowanie się Francji na wojskowym reagowaniu

krzysowym i opowiadają się za koniecznością wypracowania całościowego podejścia do problemów południowego sąsiedztwa, w większym stopniu biorącego pod uwagę aspekty polityczne i gospodarcze. W związku z brakiem konsensusu w UE co do powołania operacji unijnej w cieśninie Ormuz niemiecka minister obrony uzależnia udział Bundeswehry w misji EMASOH pod francuskim dowództwem od uzyskania mandatu Rady Europejskiej dla sformowania europejskiej koalicji chętnych, co miałyby być zgodne z unijnymi traktatami. Niemcy są głównym partnerem Francji w projektach FCAS i MGCS, ale Berlin jest sfrustrowany francuskim brakiem gotowości do kompromisu, a także zdominowaniem przez stronę francuską kooperacji przemysłowej. Stąd dosyć ostrożne stanowisko Bundestagu, który z dużym ociąganiem i warunkowo zatwierdza przyznanie środków budżetowych na realizację poszczególnych etapów obu projektów.

» Berlin nie chce, aby wzmacnianie potencjału obronnego Europy podważyło Sojusz Północnoatlantycki.

Berlin do tej pory nie wypowiedział się oficjalnie na temat francuskich propozycji dotyczących przeglądu europejskiej architektury bezpieczeństwa i dialogu strategicznego z Rosją. Jednocześnie, niezależnie od tarć z Paryżem, ma on podstawowy problem z własną wiarygodnością w odniesieniu do promowanej narracji o konieczności wzmocnienia europejskiego potencjału. Obecny rząd federalny, a możliwe że również jego następcy, politycznie nie są i nie będą w stanie zwiększyć niemieckiego zaangażowania wojskowego za granicą z powodu braku konsensusu w koalicji rządzącej, problemów wewnątrzpolitycznych i stanowiska nastawionej pacyfistycznie opinii publicznej. Ponadto ze względu na trudności natury biurokratycznej i kadrowej oraz wieloletnie zaniedbania Bundeswehry raczej nie byłaby w stanie sprostać znacząco większym zobowiązaniom międzynarodowym.

W kwestii odstraszenia nuklearnego Niemcy – zgodnie z wypowiedziami minister obrony – będą najprawdopodobniej preferowały połączenie fran-

cuskiej inicjatywy z polityką odstraszenia nuklearnego NATO, choć wyraziły zgodę na rozpoczęcie strategicznego dialogu z Francją. W niemieckich elitach politycznych usłyszeć można również głosy opowiadające się za rozważeniem koncepcji europejskiego odstraszenia nuklearnego w związku z coraz bardziej napiętymi (z perspektywy Berlina) relacjami transatlantyckimi, ale w wydaniu europejskim, a nie francuskim. Chodziłoby o „zeuropeizowanie” francuskiego potencjału nuklearnego – przeniesienie odpowiedzialności za podejmowanie decyzji o użyciu broni jądrowej na poziom unijny, utworzenie odpowiednich struktur w UE lub NATO i europejskie finansowanie. To z kolei jest zupełnie nieakceptowalne dla Paryża. Za rozważeniem takiej opcji europejskiego odstraszenia nuklearnego jeszcze przed przemówieniem prezydenta Macrona opowiedział się jeden z wiceprzewodniczących frakcji CDU/CSU w Bundestagu Johann Wadephul (CDU), a także odpowiedzialny za kwestie europejskie Florian Hahn (CSU). Takie publiczne dywagacje spotykają się jednak z krytyką nie tylko ze strony części CDU/CSU stawiającej na odstraszenie nuklearne w NATO, lecz także Zielonych oraz SPD, zasadniczo sprzeciwiających się broni jądrowej i sceptycznych wobec koncepcji UE jako mocarstwa atomowego.

Niemcy a odstraszenie nuklearne w NATO

Podejście do strategicznego dialogu na temat francuskich propozycji jest jednak tylko częścią wyzwania dotyczącego przyszłości odstraszenia nuklearnego w Europie. O wiele ważniejsza może być decyzja niemieckiego resortu obrony w sprawie wyboru następcy myśliwców wielozadaniowych Tornado, które są samolotami podwójnego przeznaczenia niemieckich sił powietrznych w ramach porozumienia *nuclear sharing* w NATO. Jest ono demonstracją amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla Europy, a jednocześnie pozwala na dzielenie ryzyka i odpowiedzialności z sojusznikami europejskimi, umożliwiając im wpływ na planowanie nuklearne NATO oraz zapewniając konsultacje w przypadku ćwiczeń i misji nuklearnych. Udział w nim Berlina jest ważny z perspektywy relacji transatlantyckich.

Okres użytkowania niemieckich 40-letnich samolotów Tornado kończy się w 2025 r. Niemieckie Ministerstwo Obrony przez długi czas opóźniało rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru ich następcy ze względu na polityczne kontrowersje z tym związane. Lewica, Zieloni i część SPD opowiadają się bowiem za wycofaniem amerykańskiej broni jądrowej z terytorium Niemiec i udziału państwa w *nuclear sharing*. Ostatecznie niemiecki resort obrony rozpoczął postępowanie dotyczące zakupu nowego samolotu w 2017 r. Oferty na zastąpienie 85 myśliwców złożyły trzy firmy: Eurofighter (Eurofighter Typhoon), Boeing (F/A-18E/F Super Hornet i EA-18G Growler) i Lockheed Martin (F-35A). Za urzędowania minister Ursuli von der Leyen resort obrony ze względu na naciski Paryża zadecydował o nieuwzględnieniu w dalszych analizach samolotu piątej generacji F-35A. Francja uznaje ewentualny zakup F-35 przez Niemcy za potencjalne zagrożenie dla projektu FCAS, argumentując, że wysokie koszty zakupu amerykańskich samolotów mogłyby zagrozić finansowaniu i/lub spowodować odsunięcie w czasie francusko-niemieckiego projektu. Paryż jest również niechętny zakupowi przez Niemcy amerykańskich F/A-18E/F – postuluje tworzenie europejskiej autonomii strategicznej w przemyśle zbrojeniowym. Francja wspiera więc głosy ze strony niemieckiego przemysłu zbrojeniowego i związków zawodowych ostrzegające przed utratą miejsc pracy w RFN i negatywnymi konsekwencjami dla kompetencji technologicznych niemieckich firm w przypadku wyboru amerykańskiej oferty. F-35 był z kolei preferowany przez niemieckie siły powietrzne ze względu na: (1) nowoczesność konstrukcji i planowe jej użytkowanie przez siły USA przez dłuższy czas; (2) trudną wykrywalność (*stealth*), co miałyby duże znaczenie w przypadku wykonywania misji nuklearnych przy rozwiniętych systemach obrony powietrznej potencjalnych przeciwników; (3) szybką certyfikację do roli DCA. Od początku 2019 r. w finałowym postępowaniu na następcę samolotu Tornado rozważa się już tylko dwie opcje: przystosowanie i certyfikację Eurofightera do roli DCA lub zakup F/A-18E/F. Oba modele są krytykowane za przestarzałość konstrukcji (to samoloty 4. generacji) i za konieczność dostosowania i certyfikacji do przenoszenia bomb

B61, co byłoby trudne do wykonania do 2025 r., a maszyny amerykańskie także za to, że są już wycofywane ze służby w siłach zbrojnych USA, oraz za spodziewane przyszłe problemy w wyborze kolejnego następcy przy jeszcze większej presji ze strony Francji.

” Decyzja o zakupie następcy samolotów Tornado sprowadza się bowiem do wyboru pomiędzy koncepcją europejskiej autonomii strategicznej a europejskim filarem w NATO.

Decyzja dotycząca zakupu następcy samolotów Tornado nie jest natury czysto wojskowej – ma również implikacje polityczne. W praktyce sprowadza się bowiem do wyboru pomiędzy koncepcją europejskiej autonomii strategicznej a europejskim filarem w NATO i utrzymaniem bliskich relacji z USA w dziedzinie bezpieczeństwa. Dlatego w dwóch ostatnio opublikowanych analizach autorzy z jednego z niemieckich think tanków (DGAP) ponownie rozpoczęli debatę na ten temat – licząc na zmianę decyzji przez obecną minister obrony. Analitycy podkreślają znaczenie zagwarantowania udziału Niemiec w natowskim *nuclear sharing* i, szerzej, utrzymania amerykańskiego odstraszania nuklearnego w Europie. Proponują też rozwiązanie salomonowe: (1) ponowne włączenie w niemieckie postępowanie samolotów F-35 i rozważenie przynajmniej częściowego ich zakupu w celu wykorzystania m.in. w roli DCA; (2) wsparcie niemieckiego przemysłu zbrojeniowego i dostosowanie niemieckich samolotów Eurofighter do roli SEAD (zwalczanie systemów obrony powietrznej przeciwnika), pełnionej dotychczas przez niemieckie Tornado; (3) pełne zaangażowanie Niemiec we francusko-niemiecki projekt FCAS. Zważywszy na wzajemnie ze sobą konkurujące interesy polityczne, przemysłowe i wojskowe oraz sytuację wewnątrzpolityczną w Niemczech, ostateczna decyzja resortu obrony RFN jest jednak trudna do przewidzenia.