



POLICY PAPERS

Nr 1/2008

Warszawa, lipiec 2008

Dominik Jankowski *

PREZYDENCJA FRANCUSKA W UE: PLAN PLEVENA BIS?

Przejmująca 1 lipca br. rotacyjną prezydencję w UE Francja nakreśliła bardzo ambitną listę zadań priorytetowych. Wśród nich oprócz polityki imigracyjnej i kwestii zmian klimatycznych znalazło się także wzmocnienie polityki bezpieczeństwa i obrony. Odrzucenie traktatu reformującego w referendum w Irlandii z pewnością wpłynie na redefinicję wyzwań stojących przed francuską administracją, na czym niewątpliwie ucierpi również zagadnienie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (ESDP). Wprawdzie sam traktat lizboński nie może być uważany za warunek *sine qua non* rozwoju ESDP, należy jednakże podkreślić, iż umocnienie wspólnej polityki zagranicznej w ramach UE z pewnością ustabilizowałyby i ustrukturyzowały politykę bezpieczeństwa i obrony. W tym kontekście kluczowe stają się zatem dwa pytania:

1. jak ewentualne wzmocnienie ESDP wpłynie na NATO i relacje dwustronne NATO-UE, szczególnie w momencie zapowiedzianego już powrotu Francji do struktur wojskowych sojuszu?

2. czy ESDP ma szansę stać się polityką wspólnotową *sensu stricto* prowadzoną w ramach całej UE czy będzie raczej wymagała początkowej koordynacji w ramach tak zwanego „twardego jądra” lub awangardy kilku państw członkowskich?

Relacje NATO-UE

Wraz z objęciem przez Nicolasa Sarkozy’ego fotela prezydenta Francji zmieniła się ocena stosunków transatlantyckich, w tym również roli Stanów Zjednoczonych i NATO na kontynencie europejskim. W nowej francuskiej koncepcji dotychczasowa polityka budowania ESDP jako przeciwwagi dla Sojuszu Północnoatlantyckiego i dominacji militarnej Ameryki w Europie, zostaje zastąpiona podejściem mającym przyczynić się do zbliżenia na linii NATO-UE, co pozwoli na podtrzymanie zainteresowania USA Europą, a także zagwarantuje lepsze wykorzystanie ograniczonych potencjałów militarnych i finansowych, dzięki zagospodarowaniu efektu synergii. Pomimo faktu, iż część francuskiego dowództwa, będąca orędownikiem tradycyjnego gaullistowskiego podejścia, wciąż nie zgadza się z redefinicją polityki bezpieczeństwa dokonaną przez prezydenta Sarkozy’ego, najważniejsza decyzja już zapadła – Francja po 42 latach zapowiedziała powrót do struktur wojskowych NATO, co z pewnością nastąpi przed jubileuszowym 60-tym szczytem Sojuszu Północnoatlantyckiego w kwietniu 2009 roku. Dzięki tak zdecydowanej postawie Paryż znajdzie się w unikalnej pozycji – może stać się centralną postacią w procesie reformowania NATO, przy równoczesnym zachowaniu kluczowej roli w kreowaniu ESDP.

Naturalny powrót Francji do struktur militarnych NATO¹ spowoduje przede wszystkim wzrost zaufania na linii Stany Zjednoczone-partnerzy europejscy, dzięki czemu ESDP ma większe szanse na realizację. Bez wsparcia i zrozumienia ze strony administracji amerykańskiej koncept europejski zakończyłby się kolejnym etapem stagnacji. Nie trudno bowiem dziwić się Wielkiej Brytanii czy Królestwu Holandii, iż nie chciałyby uczestniczyć w projekcie wymierzonym przeciwko transatlantyckiemu sojusznikowi. Kluczem do ESDP stała się więc ugoda z Waszyngtonem, dzięki czemu europejska oś współpracy wojskowej Paryż-Londyn mogła ponownie odżyć. Choć George Bush ocenił pozytywnie wzmocnienie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, nie da się jednak ukryć, iż decydujący wpływ na dalsze losy stosunków NATO-UE będzie miało stanowisko nowego prezydenta USA i jego administracji. Nadchodząca prezydentura francuska będzie stanowiła doskonałą okazję, aby przekonać zarówno

¹ Obecnie Republika Francji jest trzecim największym płatnikiem do budżetu NATO i zajmuje drugie miejsce, jeśli chodzi o wkład personalny w misje Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Johna McCaina i Baracka Obamę, iż ESDP jest jednym z kluczowych czynników decydujących o kształcie stosunków transatlantyckich.

Paryż obstaje również na stanowisku, iż „odnowione” NATO powinno pozostać sojuszem wojskowym, co jednocześnie powoduje, że najczęściej uwagi w kontekście zacieśnienia współpracy na linii Unia Europejska-Sojusz Północnoatlantycki poświęca się kwestiom cywilnych zasobów zarządzania kryzysowego. Choć plany ewentualnej strategicznej reformy NATO pozostają wciąż mgliste i niejednoznaczne w ocenie, co w szczególności dotyczy problematyki znalezienia równowagi pomiędzy „twardymi” funkcjami sojuszu (Artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego) a nowymi wyzwaniami (zdolności ekspedycyjne i operacje stabilizacyjne), zarówno Wielka Brytania jak i Francja podkreślają, iż podstawą dobrej koegzystencji obu organizacji musi być uzyskanie przez NATO możliwości planowania swoich działań także z organizacjami nie posiadającymi profilu wojskowego. Jeśli Francja potrafiła zrozumieć, iż celem Sojuszu Północnoatlantyckiego nie jest przejęcie kontroli nad cywilnymi zasobami ESDP, dowództwo natowskie powinno przyjąć do wiadomości, iż pomyślność współczesnych operacji wojskowych w dużej mierze zależy również od dysponowania skutecznym zapleczem cywilnym. Tym bardziej, iż obecnie możemy zaobserwować coraz częstszy pogład wewnątrz NATO o doktrynalnej akceptacji misji „*out of area*”, w których wartość zasobów cywilnego zarządzania kryzysowego okazuje się być nieoceniona. Dzięki powrotowi francuskich dowódców do Komitetu Planowania Obronnego i Komitetu Wojskowego NATO brytyjskie koncepcje współpracy cywilno-wojskowej otrzymają dodatkowe strategiczne wsparcie.

Ustabilizowanie relacji NATO-UE będzie uzależnione również od rozwiązania dwóch kluczowych problemów z partnerami europejskimi. Po pierwsze miarą skuteczności i elastyczności w działaniach administracji francuskiej będzie załagodzenie sporu na linii Wielka Brytania-Francja o utworzenie z dotychczasowej tymczasowej jednostki zajmującej się planowaniem strategicznym w ramach UE (*European Union Staff Group*), permanentnego europejskiego sztabu planowania, na czym bardzo zależy Paryżowi. Niemniej jednak dublowanie strategicznych pozycji w ramach obu organizacji nie tylko nie znajduje uzasadnienia finansowego, ale także utrudniłoby długofalową współpracę oraz mogłoby się przyczynić do pogorszenia stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Najlepszym rozwiązaniem zdaje się być włączenie na stałe jednostki unijnej w prace SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), co jednak wymaga wyjścia poza obowiązującą formułę „Berlin Plus”. Kolejną kwestią uniemożliwiającą poprawną koegzystencję NATO i UE jest postawa Turcji, która sprzeciwia się bliższej współpracy sojuszu z Unią Europejską. Zmiana stanowiska Francji

w stosunku do NATO spowodowała jednak, że Ankara pozostaje osamotniona w swoim poglądzie, co zapewne przyczyni się w najbliższym czasie do złagodzenia antyunijnej retoryki. Rozwiązanie tego sporu nie leży jednak wyłącznie w gestii Turcji. Niezbędna jest również bardziej proturecka polityka Paryża, która mogłaby pozostać surowa w kwestiach członkostwa w UE, ale powinna uwzględnić postulat strony tureckiej o chęci uczestnictwa w pracach Europejskiej Agencji Obrony (EDA). Ponadto w wewnątrzunijnym gronie należałoby również rozważyć możliwość wspólnych konsultacji z Turcją w sprawach dotyczących ESDP, co z pewnością mogłoby przyczynić się do obrania przez Ankarę bardziej pronunijnego kursu.

ESDP a państwa UE

Francuska koncepcja wzmocnienia ESDP uzależniona będzie również od jej oceny przez partnerów z UE. Obecne problemy z ratyfikacją traktatu lizbońskiego nie mogą jednak napawać optymizmem przed podjęciem tak skomplikowanej misji. Krytycy ESDP podkreślają bowiem, iż potencjalna militaryzacja UE może spowodować osłabienie cywilnych komponentów organizacji, a tym samym ograniczyć oddziaływanie unijnej „*soft power*” na otoczenie międzynarodowe. Należy jednak pamiętać, iż koncepcja europejskiej obronności od samego początku, czyli od planu Plevena, ukierunkowana była na cele polityczne nie zaś na sojusz militarny. Tym samym koncept unii obronnej, do którego w długim okresie zdaje się dążyć Francja powinien wynikać z integracji politycznej państw, nie zaś z obawy przed wspólnymi zagrożeniami. Niemniej jednak obecny brak klimatu politycznego dla inicjatywy wzmocnienia filaru obronnego UE w ramach całej wspólnoty, zakończy się zapewne stworzeniem swoistego rodzaju „twardego jądra” ESDP skupionego wokół Francji i Wielkiej Brytanii, które stanowią serce europejskiej obronności. Awangarda na miarę układu z Schengen, jest tym bardziej prawdopodobna, że do konieczności zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony przekonane są również Polska, Królestwo Belgii a także w coraz większym stopniu Republika Federalna Niemiec, której decydenci mają świadomość, iż kooperacja francusko-brytyjska może w dłuższej perspektywie osłabić słynną oś Berlin-Paryż.

Wzmocnienie ESDP, nawet przy uwzględnieniu faktu powrotu Francji do struktur wojskowych NATO, jawi się jako proces długotrwały i skomplikowany. Tym bardziej celem administracji francuskiej powinno być przekonanie kolejnych państw obejmujących rotacyjną prezydencję UE – Republiki Czeskiej i Królestwa Szwecji – do pozostawienia ESDP wśród priorytetów unijnych. Zadanie będzie wymagało tym większych zdolności dyplomatycznych i negocjacyjnych, biorąc pod uwagę eurosceptycyzm prezydenta Vaclava Klause i neutralny status Szwecji. Możliwym potencjalnym rozwiązaniem byłoby rozpoczęcie współpracy nad

nowym Celem Głównym (*Headline Goal*), którego założenia powinny zostać zaktualizowane i przekroczyć obecną datę graniczną wyznaczoną na rok 2010. Prezydent Sarkozy pozostaje świadomy, że na razie Europy nie stać zarówno politycznie, jak i ideowo na europejską armię – tym samym wzmocnienia ESDP będzie poszukiwał wśród takich działań jak harmonizacja doktryn obronnych czy integracja przemysłu obronnego. Priorytetyzacja postulatu stworzenia wspólnego rynku uzbrojenia, co bezpośrednio wiąże się z umocnieniem roli EDA niezależnie od kondycji politycznej całej wspólnoty, powinno stać się jednym z fundamentalnych postulatów w kwestiach bezpieczeństwa i obronności wszystkich trzech kolejnych prezydencji unijnych.

Dynamika dzisiejszych stosunków międzynarodowych, gdzie przejście z systemu jednobiegunowego do wielobiegunowego dokonało się w ciągu zaledwie dwóch dekad, zmusza organizacje międzynarodowe, w tym w szczególności UE, do weryfikacji własnego potencjału i oceny swoich słabości. Zgodnie z koncepcją Richarda Haassa, obecna wielobiegunowość już wkrótce może przekształcić się w niebiegunowy świat, gdzie znaczącą rolę będą odgrywały między innymi organizacje międzynarodowe. W kontekście powyższej dynamiki UE i NATO wydają się być skazane na współpracę, czego katalizatorem w pewnym sensie stanie się prezydencja Francji w UE i jej powrót do struktur wojskowych NATO.

Rekomendacje dla Francji:

- Pozyskanie poparcia dla wzmocnienia ESDP ze strony kandydatów na prezydenta USA Johna McCaina i Baracka Obamy.
- Wsparcie Wielkiej Brytanii w wysiłkach na rzecz uzyskania przez NATO możliwości planowania swoich działań także z organizacjami o profilu cywilnym.
- Rozwiązanie sporu z Wielką Brytanią o status jednostki zajmującej się planowaniem strategicznym w ramach UE.
- Włączenie Turcji w prace EDA na zasadach członka stowarzyszonego.
- Zapewnienie ciągłości rozwoju ESDP poprzez przekonanie Republiki Czeskiej i Szwecji o konieczności utrzymania polityki bezpieczeństwa i obrony na liście priorytetów kolejnych prezydencji.

**Dominik Jankowski – absolwent Szkoły Głównej Handlowej na kierunkach stosunki międzynarodowe oraz zarządzanie i marketing. Redaktor Naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” („Pulaski Policy Papers”) wydawanego przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego (www.pulaski.pl), współpracownik Fundacji Amicus Europae.*

Seria „POLICY PAPERS” Fundacji Amicus Europae to krótkie, syntetyczne analizy dotyczące najbardziej aktualnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz sytuacji politycznej w kluczowych regionach i aspektach stosunków międzynarodowych na świecie.

Tezy przedstawiane w serii „POLICY PAPERS” Fundacji Amicus Europae odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Nadrzędną misją Fundacji **AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆ
AL. PRZYJACIÓŁ 8/5, 00-565 WARSZAWA,
TEL. +48 22 622 66 33, FAX +48 22 629 48 16
WWW.KWASNIEWSKIALEKSANDER.PL
E-MAIL: FUNDACJA@FAE.PL