

Anna PATEREK

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

anpaterek@gmail.com

TRAKTAT LIZBOŃSKI I JEGO IMPLIKACJE DLA FRANCUSKO-NIEMIECKIEJ WSPÓŁPRACY W OBSZARZE WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT **The Lisbon Treaty and its implications for French-German cooperation in EU's Common Security and Defence Policy**

Faced with internal and external pressures the EU's security and defence policy has become one of the most dynamic fields of European integration. This paper describes declared ambition of Franco-German cooperation to strengthening the EU in European security and defence. In light of a more demanding security environment Berlin and Paris have awakened the so-called „Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty”, The Permanent Structured Cooperation (PESCO), introduced by the 2009 Lisbon Treaty. They managed to find a compromise and to turn PESCO into a process as much as to create a new framework to deepen defence cooperation amongst EU Member States. The conclusions argue that the relaunch of the Franco-German motor is key to European defence.

Keywords: PESCO, CSDP, France, Germany, European Defence Union

Słowa kluczowe: PESCO, WPBiO, Francja, Niemcy, Europejska Unia Obronna

WPROWADZENIE

Traktat lizboński (TL) wpisał Wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), jako integralną część Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), do szerokiego katalogu działań zewnętrznych UE i wprowadził zasadnicze zmiany w jej instytucjonalnym mechanizmie, służące większej spójności i efektywności działań UE na arenie międzynarodowej. Miał on również wzmocnić międzynarodową aktywność Unii. Ponowił zapisy o stopniowym określaniu polityki obronnej UE, która na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej ma doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony¹.

Bilans pierwszej dekady funkcjonowania WPBiO wypada skromnie – rozwój unijnych zdolności jest rezultatem „uczenia się w trakcie”, a polityczna retoryka i praktyka często się rozmiągają. Jednak od 2016 r. WPBiO stała się jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów europejskiej współpracy. Francusko-niemiecki tandem, ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz stałej współpracy strukturalnej 25 państw członkowskich w dziedzinie obronności (Permanent Structured Cooperation, PESCO) świadczą o rosnącej unijnej aktywności na rzecz bezpieczeństwa. Wzmożone zainteresowanie francusko-niemieckimi inicjatywami „odnowy” WPBiO determinują: potrzeba europejskiej reakcji na zmieniające się środowisko zagrożeń międzynarodowych, renesans idei budowy europejskiej armii, nowa *Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* oraz podjęte w ślad za nią decyzje unijnych instytucji, które torują drogę do ambitnego projektu europejskiej unii obronnej. Niemcy i Francja deklarują przejęcie przewodniej roli w pogłębianiu przyszłej integracji militarnej.

Celem artykułu jest syntetyczne zarysowanie czynników warunkujących współpracę obu państw w tym obszarze przez pryzmat rozwiązań wprowadzonych traktatem lizbońskim oraz ich przyszłych implikacji dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

WPBIO PO TRAKTACIE Z LIZBONY – PRÓBA OCENY

U schyłku XX w. UE postawiła sobie ambitny cel dysponowania kompleksowym spektrum cywilnych i wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego. Zapoczątkowany w 1999 r. rozwój komponentów WPBiO miał pozwolić państwom członkowskim na aktywne kształtowanie procesów związanych z zapobieganiem kryzysom, zaprowadzaniem pokoju i stabilizowaniem sytuacji kryzysowych, konfliktowych oraz pokonfliktowych². Jednakże pomiędzy aspiracjami a unijną zdolnością dostosowywania swoich

¹ Wprowadzone w traktacie z Maastricht, powtórzone w traktatach z Amsterdamu i Nicei.

² Zob. A. Paterek, *Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Kraków 2016, s. 233-261.

struktur i procesów do pojawiających się wyzwań wciąż pozostaje duży rozdźwięk³. TL miał być swoistym remedium na dotychczasowe słabości związane z międzynarodową aktywnością Unii.

Jednak pomiędzy 2008 i 2012 r. nie powołano żadnej nowej misji zarządzania kryzysowego, podczas gdy od 2003 r. co roku ustanawiano nowe operacje, czasem kilka rocznie. Dopiero w połowie 2012 r., po czteroletniej przerwie, uruchomiono trzy nowe misje: w Rogu Afryki, Sudanie Południowym i Nigrze. W porównaniu z okresem 2003-2006 od 2010 r. widoczne jest zmniejszenie liczby nowych inicjatyw⁴. Na początku XXI w. zmienił się klimat towarzyszący procesowi integracji militarnej. Wśród determinantów „erozji” WPBiO wymienia się przede wszystkim kryzys finansowy, a także ujmowanie jej przez państwa członkowskie w kategoriach *hard power*. Mimo deklaracyjnego tonu unijnych dokumentów od 2009 r. również cywilne zarządzanie kryzysowe w ramach WPBiO traci na politycznym znaczeniu⁵. Ten negatywny trend postrzegany jest jako konsekwencja mniejszego zaangażowania państw członkowskich oraz nieutożsamiania celów misji z narodowymi interesami bezpieczeństwa.

Zawęża się również domena WPBiO: za czasów urzędowania Wysokiej Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton misje w ramach WPBiO miały na celu wsparcie rozwoju zdolności lokalnych sił bezpieczeństwa, reformę sektora bezpieczeństwa, bądź były misjami szkoleniowymi⁶. *Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, przyjęta na spotkaniu RE 28 czerwca 2016 r., przeniosła punkt ciężkości przyszłej unijnej aktywności w ramach WPBiO na cywilne zarządzanie kryzysowe, misje monitorowania, wsparcia i szkoleniowe. Zaangażowanie UE ma koncentrować się na budowaniu zdolności partnerów (*capacity building*), misjach cywilnych postrzeganych jako „znak firmowy” UE oraz misjach kontroli granic⁷.

Utworzona na mocy TL Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), wspierająca Wysokiego Przedstawiciela w wypełnianiu jego funkcji, skupiła wszystkie cywilne i wojskowe struktury odpowiedzialne za kompleksowe zarządzanie kryzysowe UE. Miało to pozwolić na lepszą koordynację i spójność realizacji różnych elementów zarządzania kryzysowego. Ustanawiając ESDZ, TL w dużym stopniu tylko zinstytucjonalizował utrzymujący się od ponad 30 lat problem koordynacji międzyrządowych i ponadnarodowych struktur w europejskiej polityce zagranicznej, ponieważ nie jest ona

³ Zob. M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge–New York 2017.

⁴ Jedna misja w 2010 r., dwie w 2013 r., trzy w 2014 r., po jednej w latach 2015, 2016 i 2017.

⁵ C. Major, *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union*, „SWP-Studie” 2012, nr 22, s. 6.

⁶ G. Müller-Brandeck-Bosquet, *Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, Baden-Baden 2016, s. 378.

⁷ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28 VI 2016, [online] https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf, 27 III 2018.

instytucją ponadnarodową, tak jak Komisja Europejska⁸. Potrzeba wzmocnienia ESDZ jako nowoczesnej służby dyplomatycznej jest w dużym stopniu marginalizowana. UE *radzi sobie z istniejącymi problemami przez improwizację i negocjacje*⁹. Konsekwencją są wciąż trwające dyskusje nad licznymi istotnymi aspektami europejskiej polityki zagranicznej, m.in.: odpowiednim finansowaniem działań w ramach WPZiB/WPBiO, brakiem zgody na użycie grup bojowych dla wojskowych operacji WPBiO, wielogłosem UE w sprawach zagranicznych, zrównoważonym i spójnym wykorzystaniem cywilnych i wojskowych instrumentów WPBiO, nadmierną duplikacją i mnogością kompetencji poszczególnych ciał unijnych w zakresie spraw zewnętrznych, ustanowieniem operacyjnej kwatery głównej do dowodzenia operacjami WPBiO. TL i ESDZ miały wyjść na przeciw tym problemom, jednak wydaje się, że dotychczas TL *rozniecił ogień konfliktu instytucjonalnego w odniesieniu do struktury i realizacji europejskiej polityki zagranicznej, włącznie z użyciem WPBiO*¹⁰.

Analizując obecne trendy integracji w dziedzinie obronności państw członkowskich UE, zwraca się uwagę na dwie prawidłowości: wzmocnienie europejskiej efektywności oraz dążenie do reform i modernizacji w ramach współpracy transatlantyckiej w tym zakresie. Wspomniana *Globalna strategia* Unii z 2016 r. wprowadza „nowy podział zadań” pomiędzy NATO i WPBiO, wiążąc *o wiele ściślej niż dotychczas [...] Europę z NATO i koncentruje swoje właściwe wysiłki w zakresie obronności w Sojuszu. Tym samym UE na nowo wyznacza kierunek „wspólnoty bezpieczeństwa” Europy: spoczywa na niej odpowiedzialność za odporność cywilną, podczas gdy NATO tworzy nadbudowę dla wojskowej odporności Unii*¹¹. W 2016 r. tylko cztery europejskie kraje należące do NATO wywiązały się z założonego celu przeznaczenia 2% PKB na obronność¹². Niemcy przeznaczyły na ten cel 1,2% PKB, według wstępnych danych w 2017 r. będzie to 1,22%; dla Francji liczby te wynoszą odpowiednio 1,79% i 1,79%.

Nowa strategia stała się bodźcem do dyskusji nad wykorzystaniem instrumentu „stałej współpracy strukturalnej” (PESCO) do pogłębiania integracji militarnej. Przewodniczący KE Jean-Claude Juncker w swoim wystąpieniu w Pradze w czerwcu 2017 r., wzywając państwa członkowskie do wzmocnienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, porównał PESCO do *spiącej królowej traktatu z Lizbony*¹³. Instrument ten jest skierowany do państw członkowskich, które spełniają *wyższe kryteria zdolności wojskowej dla przeprowadzenia najbardziej wymagających misji* (art. 42

⁸ M.E. Smith, *Europe's Common Security...*, s. 271.

⁹ *Tamże*.

¹⁰ *Tamże*.

¹¹ A. Bendiek, *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, „SWP-Aktuell” 2016, nr 44, s. 4.

¹² Estonia – 2,15%, Grecja – 2,38%, Polska – 2%, Wielka Brytania – 2,18%. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, NATO, 29 VI 2017, s. 8, [online] http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf, 10 IV 2018.

¹³ *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 VI 2017, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm, 10 IV 2018.

(6) i 46 TUE, Protokół nr 10). Ustanowienie stałej współpracy strukturalnej następuje na mocy decyzji Rady w ciągu trzech miesięcy, stanowiącej większością kwalifikowaną po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Tym samym jej wymogi są prostsze niż podjęcie wzmocnionej współpracy, które wymaga udziału co najmniej dziewięciu państw członkowskich (art. 20 (2) TUE) oraz jednomyślnej decyzji Rady (art. 329 (2) i art. 331 (2) TFUE). Warunki wkładu wojskowego określone zostały w Protokole nr 10. PESCO ma umożliwić państwom członkowskim: współpracę w obszarze inwestycji wojskowych, wzajemne dostosowanie infrastruktury obronnej, zwiększenie interoperacyjności i dyspozycyjności sił zbrojnych, współpracę w zakresie rozwoju zdolności (bez uszczerbku dla NATO) oraz udział w europejskich programach wyposażenia wojskowego.

PRZESŁANKI FRANCUSKO-NIEMIECKIEGO PRZYWÓDZTWA W OBSZARZE WPBiO UE

Niemcy i Francja to po Brexicie „wielka dwójka”, na której spoczywa odpowiedzialność za wizerunek WPBiO¹⁴. Według danych SIPRI w 2016 r. Wielka Brytania odpowiadała za 1/5 łącznych wydatków na obronność państw UE, zaś w UE-27 budżety obronne Francji i Niemiec będą stanowić około połowę połączonych budżetów obronnych państw członkowskich.

Do przesłanek rewitalizacji WPBiO pod francusko-niemiecką egidą należą: destabilizacja środowiska geopolitycznego; wspólne inicjatywy instytucji unijnych i państw członkowskich w następstwie przyjęcia *Globalnej Strategii UE* i decyzji o Brexicie, ukierunkowane na pogłębianie integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony; objęcie prezydentury przez Donalda Trumpa i wynikające z tego pytania o przyszłość partnerstwa transatlantyckiego czy zakwestionowanie wiodącej roli USA w stosunkach międzynarodowych; projekty zacieśnienia europejskiej współpracy wojskowej, przedstawiane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Oczekiwania wobec przewodniej roli obu państw na rzecz „nowej ery” integracji na płaszczyźnie militarnej wynikają po pierwsze z braku innych liderów po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, po drugie ze zróżnicowanego podejścia do europejskiej obronności (dla Francji priorytetem jest południowe sąsiedztwo i walka z terroryzmem, Niemcy skłaniają się ku klasycznym wyzwaniom systemu zbiorowej obrony w Europie Wschodniej), co niesie za sobą potencjał wspólnych projektów, które mogą przyciągnąć pozostałe kraje członkowskie. Ponadto współpraca w mniejszej grupie może być lepszym katalizatorem dla dynamiki dalszego pogłębiania integracji¹⁵. Co więcej, badania opinii publicznej potwierdzają, że

¹⁴ *Europe after Brexit: Unleashed or Undone?*, Centre for European Reform, 15 IV 2016, s. 9, [online] http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15april16.pdf, 28 III 2018.

¹⁵ Zob. C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „UIbrief” 2018, nr 2, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>, 10 IV 2018; N. Koenig, M. Walter-Franke, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?*,

Europejczycy w coraz większym stopniu dostrzegają potrzebę silnej UE¹⁶. W sondażu YouGov przeprowadzonym na zlecenie Munich Security Conference (MSC) w listopadzie 2017 r. 75% respondentów z sześciu dużych państw członkowskich poparło bliską współpracę pomiędzy narodowymi armiami, a tylko 6% zanegowało przyszłą współpracę wojsk w Europie¹⁷. Kwestie formy kooperacji pomiędzy siłami zbrojnymi państw członkowskich są podobnie postrzegane zarówno przez niemiecką, jak i przez francuską opinię publiczną (por. tab. 1).

Tab. 1. Współpraca pomiędzy siłami zbrojnymi w Europie w 2040 r. – Francja i Niemcy (sondaż YouGov, listopad 2017, w %)

Jak Pana/Pani zdaniem powinna wyglądać współpraca pomiędzy siłami zbrojnymi w Europie w 2040 r.?	Francja	Niemcy
Siły zbrojne w Europie powinny być w pełni zintegrowane i działać pod wspólnym europejskim dowództwem.	21	20
Siły zbrojne w Europie powinny składać się z narodowych armii silnie ze sobą powiązanych, działających razem, i móc zostać rozmieszczone przez pojedyncze państwo w bardzo ograniczonym zakresie.	21	23
Siły zbrojne w Europie powinny składać się z narodowych armii, działających często razem, ale wciąż powinny móc być użyte niezależnie od siebie.	27	28
Nie wiem/nie mam zdania.	24	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Defence Report "More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future"*, McKinsey & Company and the Hertie School's Centre for International Security Policy (CISP), s. 20, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>, 10 IV 2018.

Do wyzwań sukcesu francusko-niemieckiej współpracy wojskowej zalicza się przede wszystkim różnice w: strukturze przemysłu zbrojeniowego, percepcji roli państwa w odniesieniu do jego funkcjonowania, kulturze strategicznej i podejściu do użycia siły w stosunkach międzynarodowych (co determinuje narodowe polityki obronne, głównie w aspekcie broni nuklearnej, europejskiej obronności i integracji, a także całokształt percepcji roli państwa w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁸). Opubli-

„Policy Paper” 2017, nr 202, [online] <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/france-andgermanyspearheadingauropeansecurityanddefenceunion-koenigwalter-jdib-july2017.pdf>, 10 IV 2018.

¹⁶ B. Stokes, R. Wike, J. Poushter, *Europeans Face the World Divided*, Pew Research Center, 13 VI 2016, [online] <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>, 10 IV 2018.

¹⁷ *European Defence Report "More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future"*, McKinsey & Company and the Hertie School's Centre for International Security Policy (CISP), s. 6, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>, 10 IV 2018.

¹⁸ C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis...*, s. 4-6; N. Koenig, M. Walter-Franke, *France and Germany...*, s. 5-8; J. Gostkowska, *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i>, 10 IV 2018.

kowany pod auspicjami MSC w listopadzie 2017 r. *European Defence Report* identyfikuje pięć kluczowych kwestii w zakresie przyszłego rozwoju europejskich sił zbrojnych:

- priorytet modernizacji sprzętu w celu likwidacji luki w zakresie połączeń i digitalizacji;
- inwestycje w zwiększenie dostępności istniejącego sprzętu;
- działania na rzecz wspólnego europejskiego planowania i zamówień;
- przyjęcie podejścia zarządzania odgórnego (*top-down*) dla konsolidacji przemysłu obronnego;
- pobudzenie badań i rozwoju w dziedzinie obronności¹⁹.

Raport stał się podstawą dyskusji MSC European Defence Roundtable, która odbyła się w Berlinie 30 listopada 2017 r. i zgromadziła 50 przedstawicieli europejskich rządów, parlamentów, sił zbrojnych, think tanków i przemysłu zbrojeniowego²⁰. Zdaniem autorów raportu UE znajduje się obecnie na rozdrożu. Zmniejszają się europejskie zdolności obronne, przy jednoczesnym wzroście i pomnażaniu zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. Należą do nich: *bardziej agresywna* Rosja, niestabilność w Europie Wschodniej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce, cyberzagrożenia wrogich rządów i aktorów niepaństwowych. USA wysyłają sprzeczne sygnały dotyczące utrzymania wysokiego poziomu wojskowego wsparcia Europy. Ograniczone zdolności wojskowe potęguje sfragmentaryzowane podejście do problemów obronnych: Europa ma sześć razy więcej typów głównych systemów broni niż Stany Zjednoczone. Kraje forsują narodowy przemysł w wielu projektach obronnych kosztem budowy wspólnych europejskich zdolności, współpracy wojskowej i interoperacyjności²¹.

FRANCUSKO-NIEMIECKIE INICJATYWY POGŁĘBIANIA EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI OBRONNEJ

Francusko-niemiecka sieć współpracy w dziedzinie obronności obejmuje wiele aspektów²². Jej najwyższym forum jest powołana w 1988 r. Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa, do której zadań należą m.in.: wspólne opracowywanie inicjatyw, koordynacja w kwestiach europejskiej obronności, polepszanie i pogłębianie współpracy pomiędzy siłami zbrojnymi a przemysłem obronnym. Przykładami wspólnych projektów są powstała w 1987 r. brygada francusko-niemiecka (FGB) i utworzone w 2010 r. Europejskie Dowództwo Transportu Powietrznego (EATC). W kolejnych

¹⁹ *European Defence Report...*

²⁰ *Die Zukunft der Verteidigungskooperation in Europa – MSC veranstaltet European Defence Roundtable In Berlin*, Munich Security Conference, [online] <https://www.securityconference.de/de/news/article/die-zukunft-der-verteidigungskooperation-in-europa-msc-veranstaltet-european-defence-roundtable-in/>, 10 IV 2018.

²¹ *European Defence Report...*, s. 6.

²² C. Major, Ch. Mölling, *Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik*, „Note du Cerfa” 2015, nr 127, [online] <https://www.ifri.org/de/publications/enotes/notes-cerfa/zwischen-krisen-und-verantwortung-eine-erste-bilanz-der-neuen>, 10 IV 2018.

latach planuje się przeznaczyć 50 mln euro na inwestycje w miejsca stacjonowania francusko-niemieckiej brygady, którą minister von der Leyen nazwała *prekursorem pogłębionej europejskiej integracji sił zbrojnych*²³.

We wrześniu 2016 r. Niemcy i Francja przedłożyły inicjatywę *odnowy WPBiO*²⁴. Mając na uwadze realność militarnych i pozamilitarnych zagrożeń dla państw UE, w dokumencie wzywano do wzmocnienia i pogłębienia europejskiej solidarności i zdolności obronnych. Oba kraje zapowiedziały *konkretne propozycje dla realizacji kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w Unii Europejskiej*²⁵. W dokumencie podkreślono m.in. PESCO jako instrument pozwalający na osiągnięcie *prawdziwego postępu we WPBiO*, podjęcie wysiłków na rzecz utworzenia stałej głównej kwatery dowodzenia cywilnymi i wojskowymi operacjami zarządzania kryzysowego WPBiO, a także poszerzenie zakresu wspólnego finansowania wojskowych operacji zarządzania kryzysowego²⁶. Dnia 1 czerwca 2017 r. minister obrony obu krajów, Sylvie Goulard i Ursula von der Leyen, potwierdziły dążenie do europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony oraz uzgodniły priorytety dalszej współpracy²⁷. Jej przedmiotem miały być dwie kwestie. Pierwsza wiązała się z zaangażowaniem obu krajów na rzecz urzeczywistnienia europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony. Zapowiedziano: stworzenie w 2017 r. w Brukseli centrali dowodzenia dla cywilnych i wojskowych misji zagranicznych; harmonizację procesów planowania dla bezpieczeństwa do końca 2017 r.; utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz wzmocnienie mechanizmu PESCO, postrzeganego jako polityczne ramy prowadzące do europejskiej unii obronnej. Drugą kwestią włączoną do francusko-niemieckiej agendy kooperacji była polityka afrykańska, w szczególności w regionie Sahelu, wsparcie grupy G5-Sahel²⁸ w budowie własnych sił zbrojnych przez szkolenie i wyposażenie oraz włączenie innych państw członkowskich w tę inicjatywę²⁹.

Politycznym sygnałem przejścia przywództwa w projekcie europejskiej obronności przez tandem francusko-niemiecki stał się szczyt obu państw, który odbył się 13 lipca 2017 r.³⁰ We wspólnej deklaracji opowiedziano się za pogłębioną i polepszoną współpracą

²³ *Vorreiter einer vertieften europäischen Streitkräfteintegration*, Bundesministerium der Verteidigung, 12 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/vorreiter-einer-vertieften-europaeischen-streitkraefteintegration-17976>, 10 IV 2018.

²⁴ *Erneuerung der GSVP Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, [online] http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf, 10 IV 2018.

²⁵ *Tamże*, s. 1.

²⁶ *Tamże*, s. 3-4.

²⁷ *Deutsch-französische Zusammenarbeit: Ministerinnen erläutern „künftige...“*, Bundesministerium der Verteidigung, 1 VI 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/mediathek/deutsch-franzoesische-zusammenarbeit--ministerinnen-erlaeuern--kuenftige-schwerpunkte--15176>, 10 IV 2018.

²⁸ Mali, Mauretania, Burkina Faso, Niger oraz Czad.

²⁹ *Deutsch-französische Zusammenarbeit...*

³⁰ C. Major, Ch. Mölling, *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, Zeit Online, 12 VI 2017, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>, 11 IV 2018.

w ramach WPBiO, która pozwoli UE stać się *prawdziwym, globalnym aktorem*³¹. Priorytetem i decydującym krokiem dla wsparcia *koherencji, kontynuacji, koordynacji i kooperacji* rozwoju europejskich zdolności jest PESCO. W perspektywie długofalowej ta forma współpracy ma umożliwić pełną dyspozycyjność siłami zbrojnymi i w uzupełnieniu do NATO stworzyć podstawy kolektywnej obrony. Francusko-niemieckie propozycje *inkluzywnej i ambitnej PESCO* byłyby bodźcem do szerszego porozumienia państw członkowskich oraz *rdzeniem wiążących zobowiązań, które prowadziłyby bez zwłoki do notyfikacji* oraz pozwoliłyby na zwiększenie przyszłych ambicji PESCO³². Podkreślono, że Europejski Fundusz Obronny (EDF) stanowi ważny filar dla integracji europejskiego sektora obronnego. Oba kraje poparły rozporządzenie ustanawiające europejski program rozwoju przemysłowego w obszarze obrony (EDIDP), który pozwoli na uproszczenie ponadgranicznej współpracy, a tym samym przyczyni się do stworzenia synergii i wzmocnienia europejskich zdolności obronnych i strategicznej niezależności Europy. W związku z tym EDF należy powiązać ze skoordynowanym rocznym przeglądem w zakresie obronności (CARD) i stałą współpracą strukturalną (PESCO).

Niemcy i Francja zapowiedziały także dalsze propozycje i projekty w zakresie integracji militarnej, podkreślając również znaczenie wielostronnych ram PESCO. Deklaracja wymienia bilateralne projekty rozwoju zdolności wojskowych, m.in.: budowę następcy obecnych systemów czołgów bojowych i artyleryjskich, powołanie grupy roboczej wysokiego szczebla dla wypracowania wspólnej wizji współpracy zbrojeniowej w obszarze krajowym, opracowanie do 2018 r. planu w zakresie europejskich rozwiązań systemów wywiadu marynarki wojennej, realizację programu Eurodronów wraz z Włochami i Hiszpanią³³, projekt samolotu bojowego, stworzenie ram współpracy dla kolejnej generacji helikopterów Tiger i program dla taktycznych pocisków balistycznych ziemia–powietrze. Mowa jest również o kooperacji w przestrzeni kosmicznej, współpracy cyfrowej pomiędzy dowództwami cybernetycznymi oraz w zakresie innowacji w obszarze obronności. Francja i Niemcy zobowiązały się do podjęcia prac nad koordynacją swoich wytycznych w zakresie eksportu zbrojeń³⁴. Zainicjowano „*alians dla Sahelu*”, który ma prowadzić do stabilizacji i rozwoju regionu jako *jedyna długofalowa i zrównoważona odpowiedź na terroryzm*³⁵. Ma on polegać na współpracy z państwami tworzącymi grupę G5-Sahel oraz wsparciu ich sił szybkiego reagowania w zakresie uzbrojenia,

³¹ *Deutsch-Französischer Ministerrat*, Paris, 13 VII 2017, s. 24, [online] https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?__blob=publicationFile&cv=4, 11 IV 2018.

³² *Tamże*.

³³ *Tamże*, s. 25.

³⁴ Deklaracja zapowiadała spotkanie ministrów obrony obu państw w celu omówienia postępów w przyjętych działaniach w październiku 2017 r. (*tamże*, s. 26). Niemniej jednak spotkanie Ursuli von der Leyen i nowej minister obrony Francji Florence Parly, poświęcone francusko-niemieckiej współpracy, odbyło się 26 kwietnia 2018 r., przy okazji Międzynarodowych Targów Lotnictwa i Pokazów Lotniczych ILA Berlin Air Show. *Startschuss für neuen deutsch-französischen Kampffjet*, Bundesministerium der Verteidigung, 27 IV 2018, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/startschuss-fuer-neuen-deutsch-franzoesischen-kampffjet--24286>, 27 IV 2018.

³⁵ *Deutsch-französischer Ministerrat...*, s. 21-23.

infrastruktury i szkoleń. We wrześniu 2017 r. na międzynarodowej konferencji dawców w Berlinie UE zapowiedziała wsparcie w wysokości 50 mln euro dla połączonych sił grupy Sahel³⁶. W lutym 2018 r., na kolejnym szczycie poświęconym sytuacji w tym regionie, w którym brało udział 50 państw³⁷, Unia podwoiła wartość pomocy³⁸.

Na mocy podpisanego 10 kwietnia 2017 r. porozumienia ministrów obrony Francja i Niemcy zobowiązały się do utworzenia do 2021 r. wspólnej jednostki wojskowych samolotów transportowych typu C130J i ustanowienia w Évreux we Francji bilateralnego centrum szkoleniowego. Jak podkreślono w deklaracji, chodzi o stworzenie wspólnej *kultury działania naszych sił powietrznych*³⁹. Dnia 18 października 2017 r. w Berlinie podpisano dokument określający podstawy współpracy. Do 2021 r. eskadra ma osiągnąć gotowość operacyjną (*Initial operational capability*), zaś w 2024 r. pełną gotowość (*Full operational capability*). Mimo że trzonem niemieckiego transportu lotniczego ma w przyszłości być A-400M, współpraca ma wypełnić lukę zdolności w transporcie lotniczym, która powstanie po całkowitym wycofaniu C-160 Transall w 2021 r.⁴⁰

W tab. 2 przedstawiono opracowane przez ekspertów Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP), jednego z czołowych ośrodków doradztwa politycznego w Niemczech, cztery możliwe scenariusze rozwoju „francusko-niemieckiej osi” i jej implikacje dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Tab. 2. Scenariusze rozwoju francusko-niemieckiej osi w ramach WPBiO w 2025 r.

	Słaba/pusta oś: nic więcej poza polityką	Zerwana oś: powrót klasycznych niemieckich lub francuskich postaw w stosunku do bezpieczeństwa	Mocna oś: Paryż i Berlin napędzają i wspierają europejską obronę	Zaskakujący scenariusz: szansa na Unię Obronną
Polityka	obustronna dobra wola, ale zasadniczo odmienne kultury	powrót do francuskiej strategicznej autonomii i obniżenie niemieckiej odpowiedzialności	zrozumienie dla innych i wspieranie ich dążeń	stopniowe wycofanie wojsk USA z Europy, niepewność, presja wywierana na WPBiO i współpracę nuklearną pomiędzy Berlinem i Paryżem

³⁶ *Sicherheit in der Sahelregion: Europa unterstützt G5-Eingreiftruppe*, Bundesministerium der Verteidigung, 20 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/europa-unterstuetzt-g5-eingreiftruppe-18316>, 11 IV 2018.

³⁷ M.in.: USA, Japonia, Arabia Saudyjska, UE.

³⁸ *Mehr Geld als erwartet für Sahel-Truppe*, dw.com, 23 II 2018, [online] <http://www.dw.com/de/mehr-geld-als-erwartet-f%C3%BCr-sahel-truppe/a-42709606>, 11 IV 2018.

³⁹ *Deutsch-französischer Ministerrat...*, s. 27.

⁴⁰ *Deutsch-französische Lufttransportkooperation*, Bundesministerium der Verteidigung, 19 X 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutsch-franzoesische-lufttransportkooperation-19036>, 11 IV 2018.

	Słaba/pusta oś: nic więcej poza polityką	Zerwana oś: powrót klasycznych niemieckich lub francuskich postaw w stosunku do bezpieczeństwa	Mocna oś: Paryż i Berlin napędzają i wspierają europejską obronę	Zaskakujący scenariusz: szansa na Unię Obronną
Przemysł	poszukiwanie dialogu przy małych sukcesach	triumf konkurencji pomiędzy przemysłami nad wspólnymi potrzebami	wspólne oferty dla partnerów przy wzrastającej presji na europejskie przedsiębiorstwa	<i>superfuzje</i> przemysłu zbrojeniowego w celu zapobieżenia rosnącej dominacji przemysłu zbrojeniowego USA i Chin
Możliwości	szansa na małe projekty	„Piękna zapada w sen” – utrzymywanie tylko ograniczonej współpracy w zakresie zdolności	nacisk na proces planowania w europejskich ramach i zachęcanie innych do wspólnych projektów	<i>zintegrowanie</i> francuskich i niemieckich odrzutowców zdolnych do przenoszenia głowic nuklearnych
Działania	solidarność w zależności od przypadku	oczekiwanie i odzrucanie, kryzys solidarności	optowanie za bardziej ruchomym zaangażowaniem dla wsparcia Francji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Zachodniej przez Niemcy	przekroczenie granicy pomiędzy bezpieczeństwem a obroną przez Niemcy, odkrycie wartości mediacji konfliktowej przez Francję
Wpływ na europejską obronność	dalsza fragmentacja wysiłków między państwami członkowskimi – powolne cofanie się	załamanie się istniejących struktur, reorganizacja PCZ w <i>minilateralne</i> obozy – zbyt małe, by miały znaczenie; zmniejszanie się zdolności	rozkwit ram europejskiej obronności w równoległe, połączone i umacniające się struktury; UE staje się bardziej moderatorem niż aktorem w obszarze obronności	wzmocnienie UE jako ram współpracy i aktora; więcej wspólnych polityk z wyczuwalnym wpływem

Źródło: C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „UIbrief” 2018, nr 2, s. 10-19, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>.

UWAGI KOŃCOWE

Europejski projekt integracyjny znajduje się obecnie na rozdrożu. Rośnie presja do przejścia większej roli i odpowiedzialności przez UE przy jednoczesnym ograniczaniu zdolności i fragmentarycznym podejściu do obronności państw członkowskich.

Francja i Niemcy wspólnie promują wizję europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony, ale mają różne priorytety, od których pogodzenia zależeć będzie jej przyszły kształt. Paryż stawia na pierwszym miejscu utrzymanie dynamiki i reform pogłębiających proces integracji, Berlin – utrzymanie spójności całej Unii, nawet za cenę mniejszej integracji, jak podkreśla Claire Demesmay z DGAP. Umowa koalicyjna pomiędzy CDU/CSU i SPD, podpisana po niemal pięciu miesiącach negocjacji w marcu 2018 r., deklaruje niemieckie zaangażowanie w ramach PESCO i zapowiada stworzenie analogicznych instrumentów w obszarze cywilnego zarządzania kryzysowego, ustanowienie europejskiej unii obronnej oraz podjęcie dalszych kroków na drodze do *armii Europejczyków*. Niewątpliwą zasługą francusko-niemieckiego tandemu jest wybudzenie PESCO – od 2009 r. „śniącej królowej” traktatu lizbońskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Bendiek A., *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, „SWP-Aktuell” 2016, nr 44.
- Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, NATO, 29 VI 2017, s. 8, [online] http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.
- Deutsch-französische Lufttransportkooperation*, Bundesministerium der Verteidigung, 19 X 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutsch-franzoesische-lufttransportkooperation-19036>.
- Deutsch-französische Zusammenarbeit: Ministerinnen erläutern „künftige...“*, Bundesministerium der Verteidigung, 1 VI 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/mediathek/deutsch-franzoesische-zusammenarbeit-ministerinnen-erlaeuern--kuenftige-schwerpunkte--15176>.
- Deutsch-Französischer Ministerrat*, Paris, 13 VII 2017, [online] https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Die Zukunft der Verteidigungskooperation in Europa – MSC veranstaltet European Defence Roundtable In Berlin*, Munich Security Conference, [online] <https://www.securityconference.de/de/news/article/die-zukunft-der-verteidigungskooperation-in-europa-msc-veranstaltet-european-defence-roundtable-in/>.
- Erneuerung der GSVP Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, [online] http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf.
- Europe after Brexit: Unleashed or Undone?*, Centre for European Reform, 15 IV 2016, [online] http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15april16.pdf.
- European Defence Report “More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future”*, McKinsey & Company and the Hertie School’s Centre for International Security Policy (CISP), [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>.

- Gostkowska J., *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, 4 X 2017, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i>.
- Koenig N., Walter-Franke M., *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?*, „Policy Paper” 2017, nr 202, [online] <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/franceandgermanyspearheadingaeuropeansecurityanddefenceunion-koenigwalter-jdib-july2017.pdf>.
- Major C., *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union*, „SWP-Studie” 2012, nr 22.
- Major C., Mölling Ch., *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, Zeit Online, 12 VII 2017, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>.
- Major C., Mölling Ch., *Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik*, „Note du Cerfa” 2015, nr 127, [online] <https://www.ifri.org/de/publications/enotes/notes-cerfa/zwischen-krisen-und-verantwortung-einer-erste-bilanz-der-neuen>.
- Major C., Mölling Ch., Höltnann G., *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „Ulbrief” 2018, nr 2, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>.
- Mehr Geld als erwartet für Sahel-Truppe*, dw.com, 23 II 2018, [online] <http://www.dw.com/de/mehr-geld-als-erwartet-f%C3%BCr-sahel-truppe/a-42709606>.
- Munich Security Report 2018: “To the Brink – and Back?”* Foundation, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/>.
- Müller-Brandeck-Bosquet G., *Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, Baden-Baden 2016.
- Paterek A., *Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Kraków 2016.
- Sicherheit in der Sahelregion: Europa unterstützt G5-Eingreiftruppe*, Bundesministerium der Verteidigung, 20 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/europa-unterstuetzt-g5-eingreiftruppe-18316>.
- Smith M.E., *Europe’s Common Security and Defence Policy. Capacity-building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge–New York 2017.
- Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 VI 2017, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.
- Startschuss für neuen deutsch-französischen Kampffjet*, Bundesministerium der Verteidigung, 27 IV 2018, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/startschuss-fuer-neuen-deutsch-franzoesischen-kampffjet--24286>.
- Stokes B., Wike R., Poushter J., *Europeans Face the World Divided*, Pew Research Center, 13 VI 2016, [online] <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>.

Vorreiter einer vertieften europäischen Streitkräfteintegration, Bundesministerium der Verteidigung, 12 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/vorreiter-einer-vertieften-europaeischen-streitkraefteintegration-17976>.

Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 28 VI 2016, [online] https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf.

Dr Anna PATEREK, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, dr nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Jej badania koncentrują się na polityce rozwojowej i europejskiej Niemiec oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE.