



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 43 (1393), 14 lipca 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz ● Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Patryk Kugiel  
Zuzanna Nowak ● Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski ● Marcin Terlikowski

## Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO

Marcin Terlikowski

*Wynik brytyjskiego referendum nie będzie miał bezpośredniego wpływu na adaptację NATO do zagrożeń wskazanych na szczycie w Warszawie. Może jednak ograniczyć rolę UE w europejskiej obronności, gdyż bez Wielkiej Brytanii – najsilniejszego wojskowo kraju Unii – wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) grozi rozkład. Dlatego grupa państw UE z Francją i Niemcami na czele może podjąć próbę zacieśnienia integracji europejskiej w dziedzinie obronności. Choć takie inicjatywy nie przyniosą szybko rezultatów, to w dłuższej perspektywie mogą godzić w NATO, zwłaszcza jeśli nie będą otwarte na inne państwa europejskie.*

**Brexit na agendzie szczytu NATO.** Wynik brytyjskiego referendum nie zaważył na procesie adaptacji NATO do nowych zagrożeń. Na szczycie w Warszawie 8–9 lipca dyskutowano o przyszłości relacji brytyjsko-unijnych, jednak nie miało to wpływu na decyzję o rozmieszczeniu batalionowych grup bojowych w Polsce i krajach bałtyckich. Perspektywa Brexitu nie zmienia faktu, że Wielka Brytania jest czołowym europejskim członkiem NATO, mającym kluczowe zasoby wojskowe (w tym potencjał jądrowy) i doświadczenie w sojuszniczych operacjach (zwłaszcza ISAF w Afganistanie). Należy także do liderów wzmocnienia wschodniej flanki NATO, jako państwo ramowe jednej z grup batalionowych, oraz południowej, jako kraj silnie zaangażowany w koalicję przeciw tzw. Państwu Islamskiemu. Warszawski szczyt potwierdził duży wkład Wielkiej Brytanii w adaptację Sojuszu, a zarazem dał wyraz politycznej jedności, pomimo możliwości pierwszego w historii wystąpienia z UE.

**Konsekwencje Brexitu dla WPBiO.** Możliwość opuszczenia UE przez Wielką Brytanię pociąga za sobą negatywne skutki dla WPBiO, a pośrednio dla NATO. Bez tego państwa zdolność UE do odgrywania roli w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa będzie ograniczona. Wprawdzie Wielka Brytania od lat utrudniała wzmocnienie WPBiO, np. uniemożliwiając utworzenie stałego dowództwa dla misji UE w czasie polskiej prezydencji w 2011 r. czy zwiększenie budżetu i zakresu kompetencji Europejskiej Agencji Obrony (EDA), ale zarazem wносиła istotny wkład w unijne operacje (np. misję morską EUNAVFOR Atalanta) i w rozwój zdolności wojskowych (grupy bojowe UE). Brexit oznacza więc z jednej strony koniec brytyjskiego weta wobec przyspieszania integracji UE w obronności, z drugiej zaś – znaczne polityczne i praktyczne osłabienie WPBiO, stawiające pod znakiem zapytania jej dalsze istnienie w dotychczasowej formie.

Dlatego już kilka dni po brytyjskim referendum ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji przedstawili propozycję wzmocnienia WPBiO jako elementu inicjatywy pogłębienia integracji europejskiej. Powrócili m.in. do koncepcji powołania stałego dowództwa operacyjnego UE, zwiększenia wspólnego finansowania unijnych operacji, a także przeglądu planowania obronnego krajów członkowskich, w tym harmonogramów inwestycji w uzbrojenie i sprzęt wojskowy w celu ich stopniowej koordynacji (*European semester on defence capabilities*). Nie są to pomysły rewolucyjne, ponieważ nie wychodzą poza dotychczasowe ramy debaty o WPBiO i nie przewidują budowy wspólnych zdolności wojskowych, tzw. armii europejskiej. Jest jednak prawdopodobne, że wąska grupa państw członkowskich UE podejmie próbę ich realizacji. Propozycja Francji i Niemiec nieprzypadkowo wspomina bowiem o możliwości uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej, zapisanego w protokole 10 Traktatu o UE i pozwalającego na utworzenie rdzenia obronnego Unii przez państwa chcące zacieśniać taką współpracę. Jest to możliwe także poza mechanizmami traktowymi, analogicznie do umowy z Schengen.

**Czynniki sprzyjające powstaniu rdzenia obronnego w UE.** Od kilku lat WPBiO znajduje się w kryzysie. Operacje UE stają się coraz mniej istotnym elementem międzynarodowej odpowiedzi na kryzysy: misja cywilna EUAM Ukrainie

zajmuje się tylko technicznym doradztwem w dziedzinie legislacji dotyczącej sektora bezpieczeństwa, a misja EUBAM Libya ma wspierać budowę zdolności Libii do kontroli jej granic, ale jest zawieszona ze względu na konflikt wewnętrzny w tym kraju. Nie ma postępów w rozwoju zdolności wojskowych – państwa członkowskie nie zdecydowały się dotąd ani na reformę koncepcji grup bojowych UE, ani na ich użycie. Programy kooperatywnego pozyskiwania uzbrojenia w ramach EDA są słabo zaawansowane.

Ze względu na narodowe interesy bezpieczeństwa niektóre kraje nie rezygnują z postulatu wzmocnienia WPBiO. Jednym z nich jest Francja, która po zamachach terrorystycznych z listopada 2015 r. wzmocniła operację wojskową Sentinelle, uruchomioną kilka miesięcy wcześniej celem wsparcia policji i służb w wykrywaniu zagrożeń terrorystycznych na terytorium kraju. Tym samym zwiększyła liczbę swoich żołnierzy rotujących w różnych misjach do ok. 50 tys., co czyni ją najaktywniejszym operacyjnie krajem UE. Francja dąży do przetransferowania części tego ciężaru na partnerów europejskich, zwłaszcza poprzez mechanizmy unijne. Ponadto stara się utrzymywać pozycję lidera polityki bezpieczeństwa w Europie, postrzegając wzmocnioną WPBiO jako ewentualne wsparcie tych ambicji. Z kolei Niemcy patrzą na WPBiO przez pryzmat możliwości europeizacji ich narodowej polityki bezpieczeństwa, co – ze względów historycznych, prawnych i kulturowych – jest jedyną akceptowaną przez elity tego kraju formą stosowania narzędzi wojskowych w polityce międzynarodowej. Niemcy od lat postulują budowę europejskich zdolności wojskowych i tworzenie wielonarodowych sił, których użycie w operacjach zarządzania kryzysowego odbywałoby się zawsze pod flagą międzynarodową. W ten sposób niemiecka polityka bezpieczeństwa realizowałaby się w kontekście europejskim i sojuszniczym, a jednocześnie Niemcy, stawiające się w roli państwa wiodącego dla krajów Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej, decydowałyby o operacyjnym użyciu tych sił i jego formie.

Dla Niemiec i Francji dodatkowym impulsem do prób pogłębiania integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa może stać się fakt, że NATO koncentruje się coraz bardziej na zagrożeniu ze strony Rosji, zamiast – w ich percepcji – na niestabilnym południowym sąsiedztwie Europy. Dlatego silniejszym WPBiO są zainteresowane też Hiszpania, Włochy i Portugalia, które zarazem oczekują większej roli UE, a nie NATO, w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa w ich sąsiedztwie. Inicjatywom wzmocnienia WPBiO służy też proces odnowy ram strategicznych UE. 28 czerwca br. na Radzie Europejskiej Federica Mogherini przedstawiła Strategię globalną dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Choć państwa członkowskie przyjęły ją sceptycznie, to jednocześnie zdecydowały o kontynuacji prac nad jej operacjonalizacją. Jest pewne, że w oparciu o Strategię powstanie dokument postulujący reformy WPBiO. Zapewne nie będzie wiążący dla państw, może być jednak wykorzystany jako polityczne uzasadnienie prób utworzenia rdzenia obronnego w ramach lub poza WPBiO.

**Wnioski i rekomendacje dla Polski.** W dłuższym okresie rośnie prawdopodobieństwo prób różnicowania poziomu integracji UE w wymiarze obronnym poprzez mechanizm pozatraktatowy. Może to oznaczać powrót do debaty nad modelem relacji UE–NATO, która w latach 90. opóźniła rozszerzenie obu organizacji. Deklaracja o pogłębionej współpracy z UE, przyjęta na szczycie NATO w Warszawie, nie rozwiązuje tego problemu, wskazując jedynie na obszary, w których kooperacja jest istotna (m.in. zagrożenia hybrydowe i kryzys migracyjny). Otwarcie dyskusji o wzajemnej relacji i roli NATO w obronności europejskiej może podważyć zaufanie USA do europejskich sojuszników. Przede wszystkim może sprzyjać dalszym podziałom w Europie na tle kształtu relacji Zachodu z Rosją. Dlatego szeroka grupa państw Unii powinna wysłać szybki sygnał, że wobec perspektywy Brexitu oraz konieczności uwiarygodnienia adaptacji NATO wzmocnienie WPBiO może odbywać się tylko w formie całej UE, a ponadto z udziałem Wielkiej Brytanii.

W negocjacjach warunków opuszczenia UE przez Brytyjczyków ważne miejsce musi zająć kwestia WPBiO. Należy zapewnić możliwość pełnej współpracy UE z Wielką Brytanią we wszystkich wymiarach WPBiO – operacyjnym, rozwoju zdolności i przemysłowym. Polska, jako jeden z liderów adaptacji NATO do nowych zagrożeń, mogłaby przedstawić taką koncepcję w kontekście opracowywania w UE dokumentów sektorowych, mających doprowadzić do operacjonalizacji Strategii globalnej. Szukając kierunków rozwoju WPBiO, Polska może podkreślać znaczenie UE dla stymulowania i ułatwiania współpracy w rozwijaniu zdolności wojskowych w EDA, a także współfinansowania kooperacji w pracach badawczo-rozwojowych nad uzbrojeniem przez Komisję Europejską (w ramach tzw. akcji przygotowawczej, a następnie perspektywy finansowej 2021–2027). Zaangażowanie UE w tych obszarach może zwiększyć zdolności wojskowe w Europie, a tym samym wzmocnić NATO. Również reforma grup bojowych UE może sprawić, że zaczną one być wykorzystywane, co uzupełni braki w strukturze sił Sojuszu. Mając mandat polityczny do zaangażowania w adaptację NATO do zagrożeń na wschodniej flance, Polska powinna odnieść się pozytywnie do prób wzmocnienia WPBiO i starać się, by dodatkowo umacniały one Sojusz Północnoatlantycki i bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej.