

Brexit a przyszłość Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE: Szanse i zagrożenia

Grzegorz GOGOWSKI

SUMMARY

BREXIT AND THE FUTURE OF THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION: THREATS AND OPPORTUNITIES

Among all European countries the United Kingdom has had by far the greatest impact on the course of European military integration. Since the early 1950s British skepticism, built on 'atlanticism' and a concern of weakening sovereignty in defence, has blocked progress in the European defence autonomization process. However, Britain's political initiative and its more flexible stance led to establishing the Common Security and Defence Policy in 1999.

The United Kingdom European Union membership referendum is scheduled to take place on 23 June 2016. The decision to withdraw the UK from the European Union could have crucial impact on the future of CSDP because in that case the biggest European military power would place itself outside the process of military integration. On the other hand, without Britain it could be easier for 27 remaining members of the EU to expand the CSDP.

Spośród wszystkich państw europejskich Wielka Brytania wywarła zdecydowanie największy wpływ na dotychczasowy przebieg procesu integracji militarnej Europy. Z jednej strony brytyjski sceptycyzm – zbudowany wokół proatlantyckiej (przynajmniej w pierwszej kolejności) koncepcji architektury bezpieczeństwa europejskiego oraz obawy przed osłabieniem suwerenności w obszarze obronności – uniemożliwił osiągnięcie wymiernych efektów w zakresie autonomizacji Starego Kontynentu w dziedzinie obronności. Z drugiej zaś bardziej elastyczne stanowisko i przejście inicjatywy politycznej przez Wielką Brytanię doprowadziło do utworzenia w 1999 roku Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) – największego, choć dotąd niewykorzystanego, osiągnięcia procesu autonomizacji obronnej Europy. Niniejsza analiza ma na celu wskazanie potencjalnych korzyści i zagrożeń, jakie ewentualne opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo może stanowić dla przyszłego rozwoju europejskiej integracji militarnej.

Zagrożenia

Doświadczenia płynące z niemal siedemdziesięcioletniej historii procesu autonomizacji obronnej Europy przekonują, że osiągnięcie wymiernych efektów w tym zakresie bez aktywnego zaangażowania Wielkiej Brytanii jest niezwykle trudne. Warto zaznaczyć, że decyzja o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię spowodowałaby, że z udziału w WPBiO wyłączona zostałaby główna potęga militarna Starego Kontynentu. Wielka Brytania dysponuje bowiem zdecydowanie największym budżetem militarnym spośród wszystkich państw europejskich (55 miliardów dolarów)[1], co oznacza, że Brytyjczycy wydają ponad 20% sumy wydatków zbrojeniowych wszystkich państw UE. Co więcej, Wielka Brytania jako jedno z nielicznych państw europejskich wciąż dysponuje i rozwija zdolności umożliwiające tzw. projekcję siły, takie jak ciężkie samoloty transportowe oraz flotę „blue water navy” [2]. Niekorzystny wynik nadchodzącego brytyjskiego referendum postawiłby Unię Europejską przed koniecznością ponownego zweryfikowania poziomu potrzeb i ambicji WPBiO i dostosowania ich do nowej sytuacji, w której brakuje finansowego oraz militarnego wkładu Wielkiej Brytanii [3]. Wydaje się, że nie można całkowicie wykluczyć scenariusza, zgodnie z którym osłabiona Brexitem Unia Europejska będzie odgrywać jeszcze mniej istotną rolę w polityce regionalnej i globalnej, a także całkowicie utraci wątpliwą zdolność do rozwiązywania zagrożeń bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie.

Opuszczenie przez Wielką Brytanię UE bez wątpienia wpłynęłoby również na transatlantycki komponent architektury bezpieczeństwa europejskiego [4]. Brytyjczycy, mimo że tradycyjnie pozostają zwolennikami klarownego podziału zadań w dziedzinie obronności między UE a NATO, bardzo często odgrywali

również kluczową rolę w procesie wypracowywania mechanizmów współpracy między obydwoma podmiotami. Ponadto udział najbliższego europejskiego sojusznika USA w integracji militarnej Europy w naturalny sposób wzmacniał komplementarność i koordynację między NATO a UE w dziedzinie obronności. Brexit byłby niekorzystny zarówno z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, ponieważ zmniejszyłby skalę amerykańskiego oddziaływania na system bezpieczeństwa europejskiego, jak i partnerów europejskich, którzy utraciliby możliwość wykorzystywania Wielkiej Brytanii jako „transatlantyckiego mostu” ułatwiającego relacje UE z USA [5].

Innym, potencjalnym problemem jest sposób, w jaki pozostałe państwa członkowskie będą podchodzić do WPBiO po ewentualnym opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię. Trudno bowiem oczekiwać, aby europejscy partnerzy zinterpretowali w sposób pozytywny przesłanie płynące z brytyjskiej decyzji o formalnym wycofaniu się z procesu integracji, który od kilkudziesięciu lat pozostawał jedną z gwarancji stabilności i bezpieczeństwa kontynentu. Z punktu widzenia niektórych państw po ewentualnym Brexicie proces militarnej integracji UE prowadzony pod szyldem WPBiO, zwłaszcza wobec prymatu NATO, może wydać się inicjatywą niewartą faktycznego zaangażowania. M. Terlikowski postawił tezę, że odcinając się od dorobku UE w dziedzinie obronności, Wielka Brytania mogłaby stworzyć nowy biegun współpracy wo-

Trudno oczekiwać, aby europejscy partnerzy zinterpretowali w sposób pozytywny przesłanie płynące z brytyjskiej decyzji o formalnym wycofaniu się z procesu integracji, który od lat pozostawał jedną z gwarancji stabilności i bezpieczeństwa.

jskowej, który przyciągnąłby kraje nienależące do UE lub niechętnie WPBiO [6]. Taka ewentualność zyskuje na wiarygodności zwłaszcza w kontekście faktycznego braku zainteresowania wzmacnianiem WPBiO na forum UE. Za symboliczną należy uznać zmianę podejścia Francji, która w ostatnich latach wydaje się odchodzić od tradycyjnego entuzjazmu wobec projektów integracji i autonomizacji obronnej UE, i traktuje WPBiO przede wszystkim jako narzędzie uzupełniające jej własne działania podejmowane na płaszczyźnie militarnej [7].

Analitycy z londyńskiego Centre for European Reform twierdzą natomiast, że Brexit podbudowałby w jeszcze większym stopniu pozycję Niemiec w UE, co na gruncie WPBiO mogłoby oznaczać przesunięcie środka ciężkości na obronę terytorialną (ryzyko duplikowania mechanizmów NATO) przy jednoczesnym osłabieniu zainteresowania problemami bezpieczeństwa w sąsiedztwie Europy [8].

Szanse

Choć Wielka Brytania w 1999 roku doprowadziła do ustanowienia wspólnej polityki obronnej UE, w kolejnych latach nie porzuciła swojej ambiwalentnej postawy wobec idei europejskiej integracji militarnej, nierzadko stając na drodze do jej zacieśnienia. Niechęć do WPBiO stała się jawna po powrocie do władzy Partii Konserwatywnej, która postrzega architekturę bezpieczeństwa europejskiego jako dychotomiczną „grę o sumie zerowej”, w której wzmocnienie mechanizmów unijnych oznacza jednocześnie niepożądane osłabienie więzów transatlantyckich [9].

W ostatnich latach brytyjskie władze kilkakrotnie powstrzymywały propozycje instytucjonalnego wzmocnienia WPBiO, np. wetując propozycję państw Trójkąta Weimarskiego, która dotyczyła utworzenia stałego sztabu operacyjnego UE [10], czy też konsekwentnie blokując możliwość zwiększenia znaczenia oraz budżetu Europejskiej Agencji Obrony. Ponadto od listopada 2010 roku Wielka Brytania prowadzi pogłębioną bilateralną współpracę z Francją, która nie stała się katalizatorem ożywienia wielostronnej integracji w dziedzinie obronności; przeciwnie – ze względu na swój ekskluzywny charakter oraz brak formalnego powiązania z UE stanowi rzeczywiste osłabienie WPBiO. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy podkreślić, że krytyka często kierowana w ostatnich latach wobec WPBiO wydaje się nielogiczna ze względu na fakt, że mała efektywność UE w dziedzinie bezpiec-

zeństwa i obrony wynika w dużym stopniu właśnie ze stanowiska brytyjskiego [11].

Patrząc przez pryzmat postawy, jaką w ostatnich latach przyjmuje Wielka Brytania, ewentualne opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo paradoksalnie może mieć pozytywny wpływ na WPBiO. Warto bowiem zwrócić uwagę, że Brexit spowoduje, że wewnątrz UE nie będzie państwa, które hamowało integrację pod szyldem WPBiO. W nowej sytuacji na forum UE mogą pojawić się propozycje wzmocnienia instytucjonalnego WPBiO, które ze względu na antycypowany sprzeciw Brytyjczyków dotychczas nie były nawet podejmowane. Wydaje się, że bardzo prawdopodobny byłby powrót do zablokowanej przez Brytyjczyków inicjatywy ustanowienia w ramach Europejskiej Służby do Działań Zewnętrznych lub Sztabu Wojskowego UE stałej komórki planowania i zarządzania operacjami. Projekt stworzenia unijnego odpowiednika natowskiego SHAPE z pewnością spotkałby się jednak z oporem kilku państw członkowskich obawiających się duplikowania mechanizmów zapewnianych przez Sojusz Północnoatlantycki [12].

Pozytywnym skutkiem Brexitu dla integracji europejskiej w dziedzinie obronności byłaby reakcja państw członkowskich, która polegałaby na zwiększeniu zainteresowania inicjatywami z zakresu „pooling & sharing” (łączenia i wspólnego wykorzystania zdolności wojskowych), a także wspólnych zamówień sprzętu wojskowego. Fundamentem dla wielostronnej współpracy w tych obszarach mogłaby stać się niewykorzystywana dotąd możliwość przewidziana przez traktat lizboński (art. 42(6)), która polega na ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation – PESCO). W przypadku wykorzystania PESCO państwa uczestniczące mogłyby utworzyć w ramach UE swoistą „militarną Eurogrupę” o wysokich kryteriach uczestnictwa, które mobilizowałyby pozostałe państwa członkowskie do zwiększenia intensywności rozwoju własnych sił zbrojnych [13].

Ewentualne opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo może paradoksalnie mieć pozytywny wpływ na WPBiO. Brexit spowoduje, że wewnątrz UE nie będzie państwa, które hamowało integrację militarną prowadzoną pod szyldem WPBiO.

Konkluzje

Skutki ewentualnej brytyjskiej decyzji o opuszczeniu UE dla wspólnej polityki obronnej będzie można w pełni ocenić dopiero po kilku latach. Już teraz nie można jednak wykluczyć, że rację ma K. E. Smith, która twierdzi, że ewentualny Brexit nie będzie miał istotnego znaczenia z punktu widzenia efektywności WPBiO [14]. Bez wątplenia można wskazać wiele innych płaszczyzn integracji europejskiej, które mogą zostać osłabione w znacznie większym stopniu niż WPBiO. Zagadnieniem o pierwszorzędym znaczeniu w kontekście przyszłego kształtu integracji militarnej UE będzie reakcja państw członkowskich na ewentualny Brexit. Choć trudno wyobrazić sobie, aby odebrały one brytyjską decyzję o wyjściu z UE w sposób pozytywny, nie można wykluczyć, iż spróbują wykorzystać nadarżającą się okazję do wzmocnienia WPBiO. Źródłem wątpliwości pozostaje jednak fakt, że większość państw członkowskich postrzega Sojusz Północnoatlantycki jako podstawową i w istocie jedyną gwarancję bezpieczeństwa europejskiego. Jednakże – w kontekście niepewnej przyszłości relacji transatlantyckich, która wynika ze zbliżających się wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych – próbę wzmocnienia mechanizmów unijnych jako komplementarnych względem tych zapewnianych przez NATO należało-by oceniać jako całkowicie uzasadnioną.

cooperation: undermining British interests, "International Affairs", 2011, Vol. 87, Iss. 2, s. 419-433.

[10] Britain blocks move for permanent EU security HQ, <http://uk.reuters.com/>, 18 July 2011, data dostępu: 24.07.2011, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-britain-defence-idUKTRE76H2L120110718>

[11] Biscop S., The UK and European defence: leading or leaving?, "International Affairs", 2012, vol. 88, no. 6, s. 1297–1313.

[12] Johnson S., The EU's CSDP: an (objective) UK perspective, 27 March 2016, <http://www.euro-peangeostrategy.org/2016/03/the-eus-csdp-an-objective-uk-perspective/>, dostęp 18.06.2016.

[13] Warto podkreślić, że wielu obserwatorów liczyło, że fundamentem dla wykorzystania PESCO stanie się sojusz francusko-brytyjski. Podstawowym problemem okazała się jednak niechęć obu państw do otwarcia współpracy na innych partnerów, a także fakt, że została ona zawiązana poza strukturami UE.

[14] K. E. Smith, Would Brexit spell the end of European defence?, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/07/02/would-brexitspell-the-end-of-european-defence/>, dostęp: 18.06.2016.

[1] Perlo-Freeman S., Fleurant A., Wezeman P., Wezeman S., Trends in World Military Expenditure 2015, April 2016, SIPRI Fact Sheet, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>, 13.06.2016.

[2] Anglojęzyczny termin „blue water navy” wykorzystywany jest dla określenia floty umożliwiającej wykonywanie zadań operacyjnych (w tym ekspedycyjnych) w znacznej odległości od brzegu oraz od portów macierzystych. Jednym z najbardziej precyzyjnych wyznaczników statusu „blue water navy” pozostaje posiadanie przez państwo przynajmniej jednej grupy lotniskowca.

[3] Tomaszewski J., Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2015, Nr IV, s. 25-40.

[4] Oliver T., Europe without Britain. Assessing the Impact on the European Union of a British Withdrawal, "SWP Research Paper", RP 7, September 2013, s. 13.

[5] Bond I., Besch S., Gostyńska-Jakubowska A., Korteweg R., Mortera-Martinez C., Tilford S., Europe after Brexit unleashed or undone, "CER Policy Brief", s. 10.

[6] Terlikowski M., No One Left Behind? European Defence and 'Brexit', "RUSI Journal", 2013, Vol. 158, Iss. 4, s. 26-30.

[7] Gomis B., France steers away from the CSDP, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/02/france-steers-away-csdp/>, data dostępu: 17.06.2016 r.

[8] Bond I., Besch S., Gostyńska-Jakubowska A., Korteweg R., Mortera-Martinez C., Tilford S., op. cit., s. 10.

[9] O'Donnell C. M., Britain's coalition government and EU defence



Grzegorz GOGOWSKI

Doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Absolwent kierunku europeistyka (2011) oraz Podyplomowych Studiów Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2012). Laureat wyróżnienia w Konkursie Collegium Civitas im. prof. Roberta Mrozewicza na najlepszą pracę magisterską i doktorską w zakresie stosunków międzynarodowych i dyplomacji, za pracę pt. Polityka bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii po zimnej wojnie (2011).

PhD candidate at the Faculty of Journalism and Political Science (University of Warsaw). Graduated from the Institute of European Studies (University of Warsaw, 2011) and Postgraduate Studies of Internal Security (2012). His MA Thesis The Security Policy of the United Kingdom after the Cold War was singled out at Collegium Civitas The competition for Professor Robert Mrozewicz award for the best thesis in the sphere of international relations and diplomacy.



**CENTRUM
INICJATYW
MIĘDZYNARODOWYCH**

Centrum Inicjatyw Międzynarodowych
Al. Jerzego Waszyngtona 120/12
04-074 Warszawa
kontakt@centruminicjatyw.org