

Artur Niedźwiedzki  <https://orcid.org/0000-0002-2683-5319>

Badacz niezależny

(Nie)Bezpieczna Europa po Brexicie?

Wstęp

Szok wywołany decyzją referendalną Brytyjczyków o wyjściu z Unii¹ postawił na wokandzie problematykę jedności politycznej Zachodu, niezbędnej do zachowania bezpieczeństwa i stabilności naszego kontynentu. Ponieważ obronność jest zagadnieniem zbyt ważnym, aby pozostawić go tylko wojskowym, warto dokonać egzegezy politologicznej zaistniałej sytuacji, tym bardziej, że wspólnotę opuści jedyne, oprócz Republiki Francuskiej, państwo unijne posiadające potencjał nuklearny oraz stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Co więcej, Wielka Brytania posiada zupełnie unikatowe zdolności w dziedzinie projekcji siły, czego rezultatem jest jej obecność militarna w wielu regionach globu. Potęgę Zjednoczonego Królestwa niewątpliwie wspiera fakt przeznaczania przez nią powyżej 2% PKB na obronność, co stanowi niestety rzadko spotykaną okoliczność w gronie państw wspólnoty euroatlantyckiej. Mogłoby się zatem wydawać, iż wystąpienie Wielkiej Brytanii ze wspólnoty zada potężny cios marzeniom o utworzeniu autonomicznych możliwości obronnych Unii Europejskiej, z uwagi na spodziewaną utratę brytyjskich zasobów, niezbędnych do kreowania strategicznych działań wojskowych tej organizacji. Wprawdzie Londyn odpowiada za blisko czwartą część unijnych wydatków na militaria, jednak – paradoksalnie – do tej pory pokrywał on ledwie około 15% kosztów operacji prowadzonych pod auspicjami wspólnoty, dostarczając tylko około 7% personelu na wspomniane potrzeby.

Należy przyznać, iż w sferze politycznej Wielka Brytania nie wykazywała zainteresowania wszechstronnym rozwojem zdolności operacyjnych Unii, przyznając w tym względzie prymat Sojuszowi Północnoatlantyckiemu. Nie tylko ignorowała ona postulaty przyjęcia przez struktury europejskie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu,

¹ W dniu 23 czerwca 2016 roku odbyło się w Wielkiej Brytanii referendum dotyczące jej członkostwa w Unii Europejskiej, w którym 51,89% Brytyjczyków opowiedziało się za wyjściem ze wspólnoty.

ale wręcz wetowała kolejne inicjatywy, mogące doprowadzić do wzmocnienia wspólnoty w dziedzinie obronności. W optyce Londynu organizacja ta miała bowiem stanowić forum współpracy gospodarczej, pozostawiając domenę militarną działalności NATO, z nacelną rolą Stanów Zjednoczonych. Z biegiem czasu współpraca unijna zaczęła jednak obejmować pola bezpośrednio związane z problematyką bezpieczeństwa, toteż dziś wystąpienie Wielkiej Brytanii ze wspólnoty rodzi niebagatelne pytania o przyszłość zjednoczonej Europy na płaszczyźnie wojskowej.

Konceptualizacja ładu europejskiego po Brexicie

Decyzja Zjednoczonego Królestwa o wyjściu z Unii Europejskiej powinna skłaniać obywateli do debaty na temat nowego modelu bezpieczeństwa Europy, który ujawni się w następstwie procesów dekompozycyjnych wspólnoty. W ujęciu teoretycznym zdarzenie to ukazuje problematykę stabilności naszego kontynentu w całej jej złożoności, dotykając nie tylko dziedziny wojskowości, ale także aspektów społecznych, politycznych i gospodarczych. Brexit wpisuje się w wielowątkową dyskusję o istocie bezpieczeństwa we współczesnym świecie, a także naturze aktualnych zagrożeń stojących przed wspólnotą euroatlantycką. Zjawisko to może bowiem spowodować upadek dotychczasowych paradygmatów, organizujących myślenie Zachodu na tematy strategiczne, czyniąc zagadnienie bezpieczeństwa jeszcze bardziej skomplikowanym i nieoczywistym. Jest ono także zapowiedzią wyłonienia się zupełnie nowych koncepcji, jeszcze nieznanymi ekspertom i analitykom, których realizacja może pogłębić amorficzność i fragmentaryczność europejskich struktur obronnych. Niełatwo będzie bowiem wdrożyć formuły współpracy, odznaczające się efektywnością, a zarazem pozostające w zgodzie z pragnieniem Brytyjczyków do pozostawania poza wspólnotą. Ponieważ wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii może podważać dotychczasowe schematy bezpieczeństwa, Brexit w ujęciu planistycznym należy ocenić jako źródło potencjalnego ryzyka w coraz bardziej niepewnym świecie. Niewątpliwie liberalne instytucje zachwiały się pod naporem procesów odśrodkowych, co potencjalnie prowadzić może do reorganizacji ładu europejskiego w przyszłości. Niewykluczone jest pogłębienie współpracy w obrębie mniejszej liczby państw Unii w oparciu o zupełnie nowe modele integracji, skutkujące sprowadzeniem kooperacji obronnej do „twardego rdzenia” organizacji. Ta swoista „Europa wielu «militarnych» prędkości” może wygenerować architekturę bezpieczeństwa kontynentu, charakteryzującą się nieregularnością i asymetrycznością, z prawdopodobnym uszczerbkiem dla tzw. krajów flankowych, w tym Rzeczypospolitej².

W ocenie badaczy Brexit doprowadzi najpewniej do wzajemnego osłabienia gospodarczego Wielkiej Brytanii i Unii, erupcji nacjonalizmów, a także podważenia bezalternatywności procesów zjednoczeniowych, prowadząc do zmniejszenia zdolności obronnych wspólnoty euroatlantyckiej. Co więcej, analizowane zdarzenie może dobitnie unaocznic

² A. MacDowall, *Brexit Raises Economic and Security Fears in Central and Eastern Europe*, „World Politics Review” 2016, 21 June, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/19134/brexit-raises-economic-and-security-fears-in-central-and-eastern-europe> [dostęp: 24.06.2018].

Zachodowi, że w dzisiejszym świecie bezpieczeństwo jest zwykłym towarem, stanowiącym przedmiot gorszących targów między sojusznikami, i to pomimo wzajemnych zapewnień, iż ich zaangażowanie w kolektywną obronę jest bezwarunkowe. Tym samym pojawi się pokusa dokonania zgubnych podziałów poprzez zastąpienie wielostronnej współpracy umowami o charakterze bilateralnym. Jak się zdaje, Brexitu nie można skwitować – zwłaszcza na płaszczyźnie bezpieczeństwa – neofunkcjonalistycznym „spill-back”, ponieważ takie fenomeny, jak terroryzm czy rewizjonistyczna polityka Federacji Rosyjskiej, powinny skłaniać do pogłębiania obecnych mechanizmów współpracy, a nie zrywania tak potrzebnego współdziałania. Istniejące teorie integracji niestety nie dają klarownej odpowiedzi na pytanie o optymalny kształt przyszłych powiązań między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską, co uzasadnia potrzebę prowadzenia dalszych badań w tym zakresie.

Rola Wielkiej Brytanii po wystąpieniu z UE

Dla wielu Brytyjczyków przeświadczonych o statusie imperialnym Zjednoczonego Królestwa przystąpienie ich kraju do wspólnoty w latach 70. XX wieku stało się synonimem degradacji. Wielka Brytania jako państwo narodowe – w ocenie jej obywateli – zdała bowiem egzamin w okresie II wojny światowej. Nie doświadczyła ona utraty niepodległości, stąd legendarny sceptycyzm jej społeczeństwa w odniesieniu do udziału w procesach integracyjnych, zwłaszcza w tak drażliwych dziedzinach, jak polityka zagraniczna i obronność. Na Wyspach obecne jest przeświadczenie, że Zjednoczone Królestwo poradzi sobie poza strukturami UE, gdyż to Europa bardziej potrzebuje brytyjskich zdolności wojskowych aniżeli Londyn dostępu do jednolitego rynku.

W epoce globalizacji status wyspiarski Wielkiej Brytanii może jednak nie dawać należytych gwarancji bezpieczeństwa, nawet przy założeniu przywrócenia kontroli nad własnymi granicami na skutek wystąpienia z Unii. Natura współczesnych wyzwań wydaje się bowiem wręcz wymagać partycypacji we wspólnych instytucjach, ułatwiających kooperację międzynarodową – przykładowo w zakresie wymiany danych wywiadowczych. Wszak terroryści – atakując europejskie wartości – nie wykazują większego respektu dla granic państw narodowych, toteż Brexit najpewniej pozbawi obie strony części narzędzi służących do skutecznego zwalczania istniejących zagrożeń.

To symptomatyczne, że jedną z przyczyn secesji ze wspólnoty był strach Brytyjczyków przed unijnymi migrantami, korzystającymi ze swobód rynku wewnętrznego w Zjednoczonym Królestwie. W tym ujęciu Unia jawiła się jako źródło ryzyka dla zwolenników Brexitu, którzy postrzegali swobodę przepływu osób oraz wspólnotowe podejście do kryzysu uchodźczego jako zjawiska mogące potencjalnie podważyć stabilność politycz-

³ P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 91–103.

⁴ P. Oltermann, *Theresa May wants new security treaty with EU next year*, „The Guardian” 2018, 17 February, <https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/17/theresa-may-wants-new-security-treaty-with-eu-next-year> [dostęp: 24.06.2018].

na Europę. Przywrócenie kontroli nad swymi granicami – jako następstwo opuszczenia Unii – ma zatem przyczynić się do wzrostu subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli brytyjskich.

Ubocznym skutkiem wyjścia Wielkiej Brytanii z rynku wewnętrznego oraz unii celnej może stać się jednak przywrócenie tzw. twardej infrastruktury między Republiką Irlandii a Irlandią Północną, co raczej nie umocni procesu pokojowego, toczącego się w tym regionie. Niewątpliwie mechanizmy Unii, poprzez swobodną cyrkulację czynników produkcji oraz ludzi, przyczyniły się do obniżenia poziomu napięcia między północą a południem Irlandii. Nie jest wcale pewne, czy Porozumienie Wielkopiątkowe z 1998 roku zostałyby podpisane, gdyby nie funkcjonowanie obu państw w strukturach europejskich. Bez wątpienia konflikt irlandzki udało się załagodzić dzięki wykorzystaniu przez Wielką Brytanię i Irlandię dobrodziejstw napływających ze zjednoczonej Europy, gdyż swobody jednolitego rynku umożliwiły integrację tamtejszych społeczności przy zachowaniu podziału politycznego wyspy. Granica między oboma obszarami mogła bowiem pozostać otwarta dla przepływu osób, towarów, usług i kapitału, pozwalając tym samym na zachowanie osobistych kontaktów Irlandczyków. W tym sensie Brexit doprowadzi do podkopania fundamentów trudnego pokoju, który udało się zbudować w tej części kontynentu m.in. dzięki narzędziom wspólnoty europejskiej⁵.

Odejście od unijnego obywatelstwa, jako następstwo wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii, może doprowadzić do podważenia praw zwykłych ludzi, którzy skorzystali z mobilności na rynku wewnętrznym Unii. Z uwagi na sprowadzanie jednostek do statusu migrantów z państw trzecich ich sytuacja w Zjednoczonym Królestwie oraz w UE-27 stanie się niezwykle złożona. Zostaną oni bowiem zepchnięci do swoistego *limbus*, co może skutkować „prekaryzacją” ich dotychczasowej pozycji społecznej. W myśl europejskich regulacji obywatele Unii mogą być usuwani przez państwa przyjmujące tylko ze względu na bezpieczeństwo, zdrowie lub porządek publiczny. Brexit zapowiada wydalanie wspólnotowych migrantów z terytorium Wielkiej Brytanii, a zarazem Brytyjczyków z obszaru pozostałych krajów członkowskich, bez uwzględnienia ich wieku, stanu zdrowia bądź sytuacji rodzinnej. Zdarzenie to może doprowadzić do masowej dyskryminacji obywateli UE-27 w Zjednoczonym Królestwie oraz Brytyjczyków na terytorium Unii, powodując ich faktyczne wykluczenie ze wspólnot państw przyjmujących.

W następstwie opuszczenia wspólnoty Wielka Brytania utraci też częściowo wpływ na europejskie sąsiedztwo, na które do tej pory oddziaływała m.in. poprzez unijne instrumentarium. Powyższe wynika z planowanej reorientacji polityki Albionu, realizowanej pod hasłem „Global Britain”, która oznacza skupianie się na sprawach światowych kosztem zagadnień lokalnych. Paradoksalnie, w dobie prezydentury D. Trumpa, generującej sporą niepewność co do strategicznych kierunków polityki amerykańskiej, w Londynie może pojawić się pokusa bliższej współpracy z partnerami europejskimi w zakresie bezpieczeń-

⁵ E. Burke, *Brexit and the threat to Northern Ireland*, „CER Bulletin” 2017, Issue 115, August/September, http://www.cer.eu/sites/default/files/bulletin_115_eb_article1.pdf [dostęp: 24.06.2018].

⁶ M. Goodwin, C. Milazzo, *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, „The British Journal of Political Science and International Relations” 2017, Vol. 19, Issue 3, s. 450.

stwa. Jeśli bowiem Wielka Brytania przestanie być pomostem łączącym Unię ze Stanami Zjednoczonymi, z pewnością dojdzie do obniżenia jej znaczenia w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dziś można jedynie spekulować, czy analizowane zdarzenie doprowadzi do zgubnego w skutkach unilateralizmu lub izolacjonizmu w działaniach zewnętrznych Zjednoczonego Królestwa ze stratą dla obronności całej wspólnoty euroatlantyckiej.

Oczywistą konsekwencją Brexitu stanie się również niemożność udziału Wielkiej Brytanii w unijnych spotkaniach, poświęconych wydarzeniom międzynarodowym, czego rezultatem może być rozdzwitek między partnerami w ocenie sytuacji na świecie. W istocie Londyn nie będzie mógł oddziaływać na procesy decyzyjne wspólnotowych gremiów z uwagi na ich autonomię regulacyjną. Powyższe skutkować może niechęcią Zjednoczonego Królestwa do finansowej partycypacji w projektach militarnych, na który utraci jakikolwiek wpływ. Ponadto państwo to nie będzie mogło dowodzić unijnymi misjami, choć jego dotychczasowy wkład w tego typu operacje oszacować należy, pomimo znacznego potencjału, jako zadziwiająco skromny. Przykładowo w 2013 roku Wielka Brytania zablokowała pomysł wysłania unijnej misji do Republiki Środkowej Afryki, mającej na celu wsparcie działań Francji, w obawie o oddziaływanie tego wydarzenia na rodzimą debatę dotyczącą przyszłości jej członkostwa we wspólnocie. Z deklaracji brytyjskiego rządu wynika wprawdzie wola pozostawania kluczowym graczem w sferze obronności europejskiej, ale tylko przy pomocy narzędzi Sojuszu Północnoatlantyckiego, wraz z zamiarem blokowania ewentualności utworzenia wspólnych sił zbrojnych, które mogłyby zaszkodzić pozycji NATO.

Kolejnym następstwem secesji tego kraju z Unii jest wzajemne osłabienie obu stron na płaszczyźnie *stricte* gospodarczej⁷. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z rynku wewnętrznego i unii celnej zapewne spowolni odbudowę Europy po kryzysie ekonomicznym, co wpłynie niewątpliwie na jej strategiczne zdolności obronne. Co więcej, Wielka Brytania zostanie wyłączona z tych sfer unijnej współpracy, które bezpośrednio dialogują z problematyką bezpieczeństwa, tj.: handlu, klimatu, energii czy też pomocy humanitarnej. Tym samym Londyn utraci dostęp do wspólnotowych instrumentów oddziaływania na środowisko zewnętrzne, takich jak fundusze, sankcje albo perspektywa członkostwa w tej organizacji. Dodatkowo może pojawić się niebezpieczna różnica zdań, a nawet rywalizacja w postrzeganiu zdarzeń międzynarodowych między obiema stronami. W tym miejscu warto zauważyć, iż Zjednoczone Królestwo raczej nie podporządkuje się unijnej polityce zagranicznej, chyba że będzie oddziaływać na jej formułowanie mimo statusu państwa trzeciego, w co jednak należy powątpiewać.

Choć rząd Jej Królewskiej Mości zapowiedział zdystansowanie się od prawa i instytucji UE, mechanizmy te wciąż zapewniają krajom członkowskim unikatowe wsparcie w zwalczaniu przestępczości i terroryzmu. W istocie Londyn zadeklarował oswobodzenie się z wpływu unijnych regulacji, które stanowią m.in. podstawę do dzielenia się cennymi informacjami wywiadowczymi. Należy podkreślić, że państwa trzecie nie mogą korzystać z dostępu do unijnych baz danych bez poddania się jurysdykcji Trybunału, tak kontestowanego przez zwolenników Brexitu. Zatem Bruksela nie zaakceptuje udziału Wielkiej

⁷ M. Matthijs, *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, January/February, s. 85.

Brytanii we wspomnianych systemach informatycznych, jeśli ta wykazuje zamiar odrzucenia nadzoru organów wspólnoty. To z kolei może oznaczać swoistą fragmentaryzację bezpieczeństwa, prowadzącą do osłabienia obu podmiotów.

Aby podtrzymać możliwość korzystania z takich instytucji, jak Europejski Nakaz Aresztowania, Eurojust czy Europol, niezbędne będzie wdrożenie nowych podstaw prawnych współpracy, co uczyni aktualnym zagadnienie porozumienia, które ma zostać zawarte między brytyjskim rządem a Komisją Europejską. Nowe mechanizmy kooperacji będą musiały – co oczywiste – respektować suwerenność Zjednoczonego Królestwa, ponieważ zwolennicy tzw. twardego Brexitu mogą oponować wobec wprowadzenia rozwiązań, tworzących przestrzeń do aktywności gremiów UE na Wyspach. Instytucje te nie dadzą jednak obu stronom tyle, co ich obecne współdziałanie w ramach Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości⁸.

Dziś Zjednoczone Królestwo awizuje konieczność podpisania nowego traktatu w zakresie bezpieczeństwa z państwami wspólnoty⁹. Podyktowane jest to zapewne pragnieniem utrzymania jego wpływu na unijną politykę zagraniczną, której – jako państwo trzecie – może stać się obiektem, by nie powiedzieć przedmiotem. Stanowi to gorzką konstatację, zważywszy na fakt, iż głównym motywem Brexitu była próba odzyskania kontroli Londynu nad własnym losem, który do tej pory uchodził za jednego ze współautorów unijnych działań zewnętrznych. Z pewnością istniejące modele kooperacji na linii wspólnota – państwo trzecie nie mogą stanowić punktu odniesienia dla Wielkiej Brytanii. Należy spodziewać się, że Londyn – jako dysponujący wyjątkowymi zasobami w skali całej Europy – będzie stroną dominującą w negocjacjach dotyczących nowego porozumienia w zakresie obronności. Zatem bezpieczeństwo – choć w sferze retorycznej bezwarunkowo chronione – może zostać sprowadzone do statusu zwykłego towaru w relacjach między sojusznikami. Wykorzystywanie tej sfery jako karty przetargowej w rokowaniach w przedmiocie wymiany handlowej między Wielką Brytanią a blokiem UE-27 doprowadziłoby jednak do obniżenia poziomu bezpieczeństwa obu stron, a zatem traktat o kooperacji militarnej winien być negocjowany osobno, by nie spowodować osłabienia pozycji tych aktorów na arenie międzynarodowej.

Wpływ Brexitu na kierunki polityki obronnej wspólnoty

Proces jednoczenia Europy – choć jego początkom towarzyszyła debata na temat wspólnej armii – obrał ostatecznie drogę współpracy w wybranych dziedzinach o charakterze gospodarczym. Nie ulega jednak wątpliwości, że integracja w zakresie węgla i stali miała wybitnie militarny kontekst, ponieważ dotyczyła kluczowych dla przemysłu obronnego

⁸ C. Mortera-Martinez, *Plugging in the British: EU Justice and Home Affairs*, „CER Policy brief” 2018, 25 May, <http://cer.eu/publications/archive/policy-brief/2018/plugging-british-eu-justice-and-home-affairs> [dostęp: 24.06.2018].

⁹ *Prime Minister Theresa May's speech at the 2018 Munich Security Conference*, 17.02.2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018> [dostęp: 24.06.2018].

czynników produkcji. Owa kooperacja przyczyniła się wydatnie do budowy *prosperity*, potęgującej zasoby niezbędne do wzmocnienia obronności państw członkowskich. W tym sensie Unia sprzyjała postępowi gospodarczemu, stanowiącemu fundament do kreowania zdolności militarnych uczestników procesów integracyjnych. Z czasem Europejczycy zaczęli jednak bardziej odważnie spoglądać na instytucje powiązane bezpośrednio z bezpieczeństwem i obronnością. Wspólnota została ufundowana wprawdzie na przesłankach ekonomicznych, jednak jej nadrzędnym celem stało się zapewnienie pokoju w Europie. Skoro rezultatem procesów zjednoczeniowych była poprawa poziomu bezpieczeństwa, warto rozważyć, jaki wpływ na jego stan będą miały tendencje dekompozycyjne, których Brexit jest ewidentnym przejawem¹⁰.

W dobie reorientacji polityki amerykańskiej pod wpływem prezydentury D. Trumpa, uzupełnionej o wyjście Wielkiej Brytanii z Unii, odżywiają dyskusje na temat budowy autonomicznych zdolności wojskowych wspólnoty, co może stanowić niebagatelne wyzwanie szczególnie dla państw tzw. wschodniej flanki, niezmiernie wyczulonych na wszelkie przeobrażenia architektury bezpieczeństwa kontynentu. Po zmianie na stanowisku prezydenta USA Europejczycy doszli do przekonania, iż winni oni przyjąć większą odpowiedzialność za obronność swego regionu. Donald Trump w istocie zakwestionował bezwarunkowość amerykańskiej pomocy sojusznikom, skoro w kampanii wyborczej uzależnił on zaangażowanie USA od wzrostu ich wydatków na zbrojenia. Do tej pory traktowano wspólną obronę Unii z nieskrywaną rezerwą, ponieważ była ona zakładnikiem polityki „NATO first”. Brexit połączony ze zmianą kierunków polityki USA może doprowadzić do odwrócenia tej tendencji.

Choć Wielka Brytania miała wpływ na genezę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obszar ten będzie funkcjonował z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa po jego formalnej secesji z Unii w 2019 roku. Brak dostępu do brytyjskich zdolności wojskowych i finansowych może uniemożliwić rozwój ambitnych projektów w dziedzinie strategicznych kompetencji wspólnoty, w tym perspektywy powołania armii europejskiej. Unijna dyplomacja niewątpliwie ucierpi na skutek utraty wsparcia kraju dysponującego globalną optyką, a wspólnotowe sankcje (np. wobec Federacji Rosyjskiej) mogą okazać się mniej skuteczne. Brexit spowoduje konieczność wypełnienia powyższej luki, co przy wciąż niewystarczającym poziomie nakładów na obronność państw członkowskich będzie niezwykle trudne. Ciężary ponoszone do tej pory przez Londyn będą musiały być bowiem rozdysponowane między poszczególnych uczestników bloku UE-27, jednak powstaje pytanie, czy pokryzysowa Europa dysponuje niezbędnymi ku temu zasobami, skoro większość krajów ma trudności, by osiągnąć pułap 2% PKB wydatków na obronność.

Niewątpliwie w obecnej sytuacji trudno przekonać społeczeństwa do inwestowania w zbrojenia, więc jeszcze długo wydatki te nie powrócą do poziomu sprzed okresu turbulencji gospodarczych, a przecież i wówczas nie należały one do pozycji priorytetowych. Powyższe nie stanowi pozytywnego prognostyku na przyszłość, zwłaszcza w połączeniu z problemem braku efektywności w finansowaniu unijnych misji zagranicznych, opartych

¹⁰ M. Wróblewska-Łysik, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40, s. 72–77.

na zasadzie „costs lie where they fall”¹¹, co nie zachęca państw członkowskich do udziału we wspólnych operacjach. Zgłaszane są zatem postulaty zmiany sposobu finansowania tej sfery poprzez specjalistyczne fundusze, gdyż rozwój zdolności obronnych nie może być opłacany z budżetu UE. Propozycje te budzą jednak wątpliwości szeregu państw wspólnoty, głównie ze względu na ich znaczące konsekwencje majątkowe, co czyni wspomniane inicjatywy mało popularnymi wśród obywateli.

Miejsce lidera unijnej obronności mogą zająć inne kraje, spośród których na czoło wysuwają się zwłaszcza Francja oraz Niemcy. Opuszczenie Unii przez jednego z największych sceptyków co do autonomicznych zdolności militarnych wspólnoty już skłoniło te państwa do ogłoszenia apelu o pogłębienie współpracy wojskowej w ramach tej organizacji¹². Szczególnie Francja będzie zainteresowana przywództwem w tym obszarze z uwagi na posiadanie zasobów niezbędnych do prowadzenia misji zagranicznych, jak również dysponowanie stałym miejscem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Jednak Paryż nie wykazuje takiego zrozumienia dla dylematów bezpieczeństwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jakie stało się udziałem Wielkiej Brytanii. Powszechnie znana jest też francuska awersja do relacji transatlantycznych, a także swoistego rodzaju sympatia skierowana ku Rosji. Rezultatem Brexitu może być zatem pogłębienie współpracy niemiecko-francuskiej, oznaczającej w dalszej perspektywie silną dominację obu graczy w ramach formuły „militarnego Schengen”¹³ kosztem państw unijnych przywiązanych do współpracy w NATO. Należy oczekiwać pojawienia się przestrzeni do głębokich zmian, jednak wciąż nie wiadomo, czy będą one skutkować przeistoczeniem się Unii w wiarygodnego aktora na płaszczyźnie bezpieczeństwa. W interesie Polski oraz innych państw Unii, które wypuklają naczelną rolę współpracy transatlantycznej, leży taka idea wspólnej polityki obronnej, która polegałaby na bliskiej kooperacji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Wprawdzie Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania już wyraziły zainteresowanie utworzeniem europejskiej awangardy w zakresie zbrojeń, ale nie można zaprzeczyć, że same instytucje nie wystarczą, jeśli nie zostaną one wypełnione niezbędną wolą polityczną¹⁴.

Jak się wydaje, w Unii nie uda się uzyskać powszechnej zgody na zasadniczą reformę Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nie powinny zatem dziwić propozycje tych kilku państw, które wzywają do utworzenia europejskiego „rdzenia obronnego”, stanowiącego pogłębioną współpracę militarną w obrębie wąskiej grupy uczestników. W optyce wspomnianych krajów inicjatywy te stałyby się właściwą odpowiedzią na zagrożenia napływające z południowego sąsiedztwa Europy. Koncepcje „europejskiej unii obronnej”, zaopatrzonej w autonomiczne siły zbrojne, interweniujące w operacjach

¹¹ Zasada samodzielnego finansowania udziału przez poszczególne państwa członkowskie, które pokrywają koszty wojskowe tam, gdzie one powstają.

¹² J.-M. Ayrault, F.-W. Steinmeier, *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698> [dostęp: 24.06.2018].

¹³ P. Gentiloni, *EU needs 'Schengen for defense'*, „Politico” 2016, 15 September, <https://www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/> [dostęp: 24.06.2018].

¹⁴ A. Rettman, *EU powers draft post-Brexit defence plan*, „EU Observer” 2016, 13 October, <https://euobserver.com/foreign/135492> [dostęp: 24.06.2018].

zagranicznych zapowiadają powstanie „bezpieczeństwa wielu prędkości” na Starym Kontynencie. Dotychczasowa współpraca brytyjsko-francuska może być zatem zastąpiona przez francusko-niemiecką kooperację prowadzącą do renesansu inicjatyw torpedowanych dotychczas przez Brytyjczyków, takich jak powołanie do życia stałej współpracy strukturalnej w obszarze wojskowości¹⁵. W omawianym scenariuszu Polska znalazłaby się poza głównym nurtem unijnej współpracy, co jest szczególnie niebezpieczne w świecie pozbawionym strategicznych pewników. Co więcej, wektory polityki zagranicznej Unii mogą zostać przesunięte ku obszarom, które postrzegane są tradycyjnie przez Francję i Niemcy jako źródło problemów geopolitycznych naszego kontynentu, tj. Bliski Wschód i Afrykę, z oczywistym uszczerbkiem dla regionu Europy Wschodniej.

Niewykluczone, że te nowe inicjatywy powstaną poza strukturami Unii, z wyłączeniem Komisji i Parlamentu, które stoją na straży praw mniejszych państw członkowskich. Przykładowo niemiecki rząd zaproponował powołanie do życia rodzaju europejskiej rady bezpieczeństwa, składającej się z części państw unijnych, które jedynie konsultowałyby się ze wspólnymi instytucjami. Przypomina to swoisty „koncert mocarstw”, do którego kraje Europy Środkowo-Wschodniej raczej nie miałyby dostępu. W tym miejscu należy zauważyć, że bezpieczeństwo tzw. wschodniej flanki, w następstwie Brexitu, będzie wspierane przez misję wojskową tylko jednego państwa unijnego, tj. Republiki Federalnej Niemiec. Resztę bezpośrednio zaangażowanych krajów, na mocy postanowień warszawskiego szczytu NATO¹⁶, będą stanowiły państwa Sojuszu nienależące do wspólnoty (tj. Kanada, USA i Wielka Brytania).

Skutkiem odejścia Zjednoczonego Królestwa od projektu europejskiego może być też wzrost znaczenia bilateralnych inicjatyw, podejmowanych przez uczestników wspólnoty euroatlantyckiej, kosztem osłabienia dynamiki współpracy wielostronnej w ramach NATO i UE. Dziś przykładowo Polska bardziej preferuje dokonywanie zakupów zbrojeniowych w Stanach Zjednoczonych aniżeli wspieranie rozwoju przemysłu obronnego w Europie. W istocie państwa tzw. wschodniej flanki wołałyby zawrzeć dwustronne porozumienia z administracją D. Trumpa, w myśl których wojska amerykańskie stale stacjonowałyby w regionie, niż inwestować we wspólne siły interwencyjne UE. Nic zatem dziwnego, iż w przypadku braku zdecydowanych działań ze strony wspólnoty istnieje ryzyko całkowitego wygaszenia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na rzecz budowy autonomicznego rdzenia militarnego Unii lub zawierania bilateralnych umów w sprawie bezpieczeństwa. Niezwykle wymowny jest fakt, iż spotkanie liderów Francji, Niemiec i Włoch poświęcone przyszłości UE po Brexicie odbyło się na pokładzie włoskiego lotniskowca noszącego nazwę „Giuseppe Garibaldi”, który bierze udział w unijnej misji wymierzonej w przemytników migrantów z Afryki Północnej. Powyższe oznaczać może perspektywę ulokowania strategicznego zainteresowania wspólnoty w obszarze Morza Śródziemnego z pominięciem regionu wschodnioeuropejskiego. Ponadto zdarzenie to

¹⁵ A. Barluet, *La feuille de route franco-allemande pour relancer l'Europe de la défense*, „Le Figaro” 2016, 11 September, <http://www.lefigaro.fr/international/2016/09/11/01003-20160911ARTFIG00140-la-feuille-de-route-franco-allemande-pour-relancer-l-europe-de-la-defense.php> [dostęp: 24.06.2018].

¹⁶ Międzynarodowy szczyt państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego na szczelbu szefów państw i rządów zorganizowany w dniach 8–9 lipca 2016 roku w Warszawie.

wskazuje na tendencję do opierania jej przyszłości na zasobach państw narodowych, ponieważ postać Garibaldiego pozostaje raczej symbolem Europy ojczyzn aniżeli zapowiedzią ukonstytuowania się silnego ponadnarodowego *polity*.

Z pewnością nie można oczekiwać szybkiego przełomu w dziedzinie europejskiej obronności, do czego niezbędne są nowe inicjatywy, by uzupełnić ewidentne luki w zdolnościach wojskowych Unii, uniemożliwiające projekcję siły w operacjach międzynarodowych. Wymaga to jednak wygenerowania zaufania do nowych form kooperacji, których tworzenie może zająć dekady. By myśleć o powstaniu operatywnych sił zbrojnych wspólnoty, państwa członkowskie będą musiały inwestować w narodowe zdolności wojskowe, przy czym warto podkreślić, iż zbrojenia te pozostają niepopularne politycznie, gdyż charakteryzują się potrzebą znaczących nakładów finansowych. Obecnie w Europie jest wiele niekompatybilnych systemów militarnych, przemysły obronne są mało konkurencyjne, a pieniądze wydawane są w sposób nieefektywny. Nadal kraje członkowskie preferują produkty narodowe, więc polityka zamówień nie jest prawdziwie europejska. A tylko Wielka Brytania, której wkrótce zabraknie, opowiadała się za wolnym rynkiem zbrojeniowym, nadającym impuls współpracy wojskowej.

Podsumowanie

Pobrexitowa reforma europejskiej polityki obronnej może skutkować utworzeniem swoistego rdzenia militarnego Unii, prowadzącego do „bezpieczeństwa wielu prędkości” na Starym Kontynencie. Będzie to stanowić niebagatelne wyzwanie dla tych krajów wspólnoty, które opowiadają się za utrzymaniem inkluzywnej i zrównoważonej współpracy obronnej, z zachowaniem kluczowej roli NATO jako gwaranta bezpieczeństwa europejskiego. Niewątpliwie w Unii pojawi się nowa struktura pogłębionej integracji, która mimo ograniczonych zasobów będzie miała istotne znaczenie polityczne. Z pewnością wymagała będzie ona odpowiedzi na kluczowe pytania o charakter relacji transatlantyckich, a także rolę Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w polityce bezpieczeństwa kontynentu. W następstwie Brexitu istnieje ryzyko rozczłonkowania współpracy wielostronnej na rzecz relacji bilateralnych ze szkodą dla wspólnego bezpieczeństwa, które jest przecież niepodzielne. Po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii zostaną bowiem odmrożone inicjatywy w sferze militarnej, mające na celu budowę autonomicznych zdolności obronnych wspólnoty w wąskim kręgu wybranych krajów członkowskich. W aktualnej sytuacji faktyczna realizacja powyższych projektów wydaje się mało realistyczna z uwagi na niechęć do ponoszenia nakładów na zbrojenia przez uczestników projektu europejskiego. Jednak w dalszej perspektywie inicjatywy te mogą zostać twórczo rozwinięte, skutkując powstaniem odrębnych od NATO kompetencji militarnych UE, z osobnym budżetem oraz własną polityką przemysłową, które będą uprzywilejowywać „twardy rdzeń” integracji kosztem państw peryferyjnych. Powyższe oznacza konieczność poszukiwania nowych koncepcji teoretycznych, bardziej adekwatnie opisujących architekturę bezpieczeństwa Starego Kontynentu, jaka wyłoni się w rezultacie tendencji dekompozycyjnych Unii, których Brexit jest niewątpliwie przejawem.

Bibliografia

Ayrault J.-M., Steinmeier F.-W., *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698> [dostęp: 24.06.2018].

Barluet A., *La feuille de route franco-allemande pour relancer l'Europe de la défense*, „Le Figaro”, 11.09.2016, <http://www.lefigaro.fr/international/2016/09/11/01003-20160911ART-FIG00140-la-feuille-de-route-franco-allemande-pour-relancer-l-europe-de-la-defense.php> [dostęp: 24.06.2018].

Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.

Burke E., *Brexit and the threat to Northern Ireland*, „CER Bulletin” 2017, Issue 115, August/September, http://www.cer.eu/sites/default/files/bulletin_115_cb_article1.pdf [dostęp: 24.06.2018].

Gentiloni P., *EU needs 'Schengen for defense'*, „Politico”, 15.09.2016, <https://www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/> [dostęp: 24.06.2018].

Goodwin M., Milazzo C., *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, „The British Journal of Political Science and International Relations” 2017, Vol. 19, Issue 3.

MacDowall A., *Brexit Raises Economic and Security Fears in Central and Eastern Europe*, „World Politics Review” 2016, 21 June, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/19134/brexit-raises-economic-and-security-fears-in-central-and-eastern-europe> [dostęp: 24.06.2018].

Matthijs M., *Europe after Brexit. A Less Perfect Union*, „Foreign Affairs” 2017, January/February.

Mortera-Martinez C., *Plugging in the British: EU Justice and Home Affairs*, „CER Policy brief” 2018, 25 May, <http://cer.eu/publications/archive/policy-brief/2018/plugging-british-eu-justice-and-home-affairs> [dostęp: 24.06.2018].

Oltermann P., *Theresa May wants new security treaty with EU next year*, „The Guardian” 2018, 17 February, <https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/17/theresa-may-wants-new-security-treaty-with-eu-next-year> [dostęp: 24.06.2018].

Prime Minister Theresa May's speech at the 2018 Munich Security Conference, 17.02.2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018> [dostęp: 24.06.2018].

Rettman A., *EU powers draft post-Brexit defence plan*, „EU Observer” 2016, 13 October, <https://euobserver.com/foreign/135492> [dostęp: 24.06.2018].

Wróblewska-Lysik M., *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40.

Streszczenie **(Nie)Bezpieczna Europa po Brexicie?**

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa ze Wspólnoty Europejskiej może wyrzucić niebagatelny wpływ na bezpieczeństwo Europy zarówno na płaszczyźnie polityczno-gospodarczej, jak i militarnej. Szeroko pojęte zasoby Unii Europejskiej ulegną niewątpliwie uszczupleniu na skutek secesji Wielkiej Brytanii z tej organizacji, choć z drugiej strony wspólnota odzyska elementarną sterowność w dziedzinie bardziej zaawansowanych form współpracy na niwie obronności z uwagi na wystąpienie z jej szeregów aktora, który dotychczas odgrywał rolę jednego z najzagorzalszych przeciwników autonomii strategicznej Unii. Powyższe skłania do poszukiwania nowych koncepcji analitycznych oraz modeli teoretycznych opisujących bezpieczeństwo Europy, które mogą objawić się w następstwie Brexitu. Będą one miały fundamentalne znaczenie dla krajów będących obecnie beneficjentami pokoju i stabilności na Starym Kontynencie, w tym Polski.

Słowa kluczowe: Brexit, bezpieczeństwo międzynarodowe, Unia Europejska

Summary **(Un)Secured Europe after Brexit?**

The withdrawal of the United Kingdom from the European Union may have a significant impact on Europe's political, economic and military security. The resources of the European Union will undoubtedly be reduced as a result of Great Britain leaving. However, the European Union will gain more sophisticated forms of defence cooperation, due to the departure of an actor who has been one of the most obstinate opponents of the Union's strategic autonomy. This mandates the search for new analytical concepts and theoretical models to describe European security that may emerge as a result of Brexit. These will have fundamental significance for the countries currently benefiting from peace and stability in Europe, including Poland.

Keywords: Brexit, international security, the European Union