



Perspektywy unijno-brytyjskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa

Aleksandra Koziot

Brexit wymusił określenie zasad, na jakich ma się odbywać unijno-brytyjska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa. W obliczu wspólnych wyzwań proces rozchodzenia się strategicznych interesów może jednak okazać się pozorny. Efektywność współpracy z Wielką Brytanią w nadchodzących latach będzie zależać od spójności stanowiska UE odnośnie do kierunków zaangażowania w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Ich określeniu służą obecnie prace nad Kompasem Strategicznym.

Zawarta pod koniec grudnia ub.r. [unijno-brytyjska Umowa o handlu i współpracy](#) określiła na nowo stosunki stron po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię. Chociaż reguluje głównie kwestie gospodarcze, zawiera także rozbudowaną część dotyczącą współpracy organów ścigania i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Umowa nie obejmuje jednak kompleksowo zagadnień unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co świadczy o trudnościach w zdefiniowaniu wspólnych interesów w tych dziedzinach i o problemach oceny wzajemnych korzyści.

Prace nad nową strategią bezpieczeństwa UE. W czerwcu ub.r. formalnie rozpoczął się proces refleksji strategicznej, którego celem jest określenie na najbliższe lata ambicji i kierunków działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Potrzeba opracowania nowych wytycznych wynika z ogólnikowości dotychczas obowiązującej Globalnej Strategii UE, a także ze słabości obecnych instrumentów (np. [PESCO](#)), które są dodatkowo pogłębiane przez narastające różnice zdań w kwestii zacieśniania współpracy w przyszłości.

[Zaangażowanie państw o kluczowym potencjale wojskowym](#) wskazuje na znaczenie procesu refleksji. Prace nad Kompasem Strategicznym, które były jednym z priorytetów niemieckiej prezydencji w Radzie w ub.r., mają się zakończyć na początku 2022 r. w czasie przewodnictwa francuskiego. W ich wyniku państwa członkowskie mają określić cele, jakie planują osiągnąć w czterech obszarach: 1) misji zarządzania kryzysowego,

2) odporności, 3) zdolności i instrumentów, a także 4) współpracy z partnerami. Sformułowanie unijnych priorytetów wobec Wielkiej Brytanii – najsilniejszego wojskowo państwa w Europie, powinno zatem stać się ważnym elementem prac nad Kompasem. Konieczna jest decyzja państw członkowskich, czy będą dążyć do zawarcia nowego rodzaju partnerstwa między UE a stroną brytyjską – i w jakim formacie, czy też zdecydują się na współpracę w ramach innych organizacji, np. NATO.

Nowe priorytety bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii. Zmiany na arenie międzynarodowej, a także wystąpienie z UE wymusiły na Wielkiej Brytanii rewizję jej stosunków zewnętrznych. Nową strategię działań Brytyjczycy opublikowali 16 marca br. w postaci [zintegrowanego przeglądu polityki bezpieczeństwa, obrony, pomocy rozwojowej oraz zagranicznej](#). Jego uzupełnienie stanowi przedstawiona 22 marca br. strategia obronna, wyznaczająca kierunki modernizacji brytyjskich sił zbrojnych i ich adaptacji do współczesnych zagrożeń.

Nowa koncepcja prezentuje globalne ambicje Wielkiej Brytanii, co potwierdza m.in. koncentracja na wzmocnieniu własnych zdolności wojskowych oraz przesunięcie strategicznego zainteresowania od Europy w kierunku Azji i Pacyfiku. Jednocześnie wskazuje na znaczenie współpracy euroatlantyckiej i kluczową rolę NATO jako gwaranta europejskiego bezpieczeństwa wobec zagrożenia ze strony Rosji. W koncepcji zabrakło propozycji dotyczących przyszłych zasad współpracy z UE w polityce zagranicznej

BIULETYN PISM

i bezpieczeństwa, w związku z czym spodziewać się należy, że ewentualne działania będą koordynowane na zasadzie ad hoc. Jednocześnie na znaczeniu zyskała kwestia rozwoju stosunków dwustronnych z partnerami, m.in. [Francją](#) i Niemcami, co jest potwierdzeniem niechęci Wielkiej Brytanii do wiązania się dodatkowymi umowami z UE.

Wspólne wyzwania. Mimo spowodowanego przez brexit wzrostu nieufności w stosunkach unijno-brytyjskich strony łączy przynależność do wspólnoty euroatlantyckiej, a także zbliżone postrzeganie środowiska bezpieczeństwa.

Na poziomie regionalnym największym zagrożeniem według Brytyjczyków pozostaje destabilizacyjny potencjał Rosji, m.in. działania hybrydowe w postaci dezinformacji i cyberprzestępczości. Pogłębianie współpracy w tej dziedzinie leży w interesie obu stron, a ogólne zapisy dotyczące dialogu na temat cyberbezpieczeństwa zostały uwzględnione już w porozumieniu brexitowym. Państwa członkowskie UE różnie postrzegają jednak zagrożenie ze strony Rosji, a niektóre są skłonne podejmować sektorową współpracę z tym państwem – wiele kontrowersji budzi np. [budowa Nord Stream 2](#).

Na poziomie globalnym istotnym konkurentem systemowym są [Chiny](#). Skuteczne powstrzymanie tego państwa nie tylko w kwestiach bezpieczeństwa, ale również na poziomie gospodarczym i informacyjnym, wymagać będzie ścisłej kooperacji zarówno UE i Wielkiej Brytanii, jak też USA. Czynnikiem ułatwiającym podejmowanie wspólnych działań może okazać się wzrost zaangażowania w regionie Indo-Pacyfiku, który deklarują wszystkie strony.

Do zacieśniania unijno-brytyjskiej współpracy mogą przyczyniać się również inne wyzwania o globalnym charakterze, jak zmiany klimatu i polityka zdrowotna (mimo [napięć wokół eksportu szczepionek](#)).

Perspektywy i wnioski. Trwające prace nad Kompasem Strategicznym zadecydują o przyszłości unijnej polityki bezpieczeństwa. Wyznaczenie konkretnych, możliwych do zrealizowania celów wpłynie na wzrost unijnej wiarygodności w obszarze bezpieczeństwa, może także przyczynić się do stworzenia nowego modelu współpracy z partnerami i zwiększyć zainteresowanie nim po stronie brytyjskiej. Obecnie niewielkie znaczenie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w stosunkach dwustronnych jest, oprócz efektu brexitu, warunkowane zaangażowaniem w walkę z COVID-19. Skutki gospodarcze pandemii przełożą się na budżety obronne stron. Wielka Brytania prawdopodobnie napotka trudności w jednoczesnym sfinansowaniu modernizacji sił zbrojnych oraz realizacji globalnych ambicji w regionie Azji i Pacyfiku, jednak deklaracje rozbudowy arsenału nuklearnego świadczą o konsekwentnym wzmacnianiu niezależnego od Europy potencjału obronnego.

W krótkiej perspektywie brak spójnej strategicznej wizji w Unii, a także niechętna postawa Wielkiej Brytanii wobec tworzenia nowej platformy współpracy, będą skłaniać część państw europejskich do zacieśniania stosunków dwustronnych. Potencjał tworzenia innych forów, np. Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, wydaje się na razie niewielki. Współpraca będzie raczej rozwijana w ramach formatu E3, który ustanowiły Francja, Niemcy i Wielka Brytania, chociaż obecnie nie należy spodziewać się jego instytucjonalizacji. Większą elastyczność reagowania na konkretne problemy globalne lub regionalne zapewni możliwość zapraszania do współpracy z E3 innych państw, w szczególności USA.

Na kształtowanie politycznej spójności UE i Wielkiej Brytanii wpływ będzie miała postawa prezydenta Joe Bidena, zmierzającego do zacieśniania współpracy USA i UE dla realizacji wspólnych globalnych celów. Wzmocnieniu mechanizmów konsultacji posłużą też [prace nad nową strategią NATO](#). Chociaż w skład sojuszu nie wchodzi wszystkie państwa członkowskie UE, nowa strategia będzie odnosiła się do współpracy z Unią, m.in. w kwestiach zwalczania dezinformacji i cyberzagrożeń, a także prowadzenia misji reagowania kryzysowego. Te ostatnie mają szczególne znaczenie np. w kontekście działań stabilizacyjnych w Afryce, istotnych dla obu stron. Wielka Brytania będzie ponadto zainteresowana kontynuowaniem udziału w innych projektach bezpieczeństwa w Europie, np. w promowanej przez Francuzów [Europejskiej Inicjatywie Interwencyjnej](#).

Dla Polski kluczowe jest rozwijanie dwustronnej współpracy z Wielką Brytanią na podstawie Traktatu obronnego z 2018 r., a także w ramach NATO. Zapowiedziane przez Brytyjczyków odchodzenie od rozbudowy konwencjonalnych zdolności wojskowych, głównie sił lądowych, nie spowoduje jednak obniżenia zaangażowania w obronę wschodniej flanki. Wpływa na to przede wszystkim zagrożenie ze strony Rosji. Należy natomiast oczekiwać większego zainteresowania rozwojem zdolności do zaangażowania poniżej progu wojny, takich jak działania hybrydowe w sferze informacyjnej i cyberbezpieczeństwa. Z polskiej perspektywy niekorzystne będzie przedłużające się negatywne nastawienie Wielkiej Brytanii do współpracy z UE. Dalszy rozwój stosunków dwustronnych z europejskimi partnerami, a także ściślejsza współpraca w ramach E3, mogą prowadzić do wykluczania innych europejskich państw o znaczącym potencjale w obszarze bezpieczeństwa, w tym Polski, Włoch czy Hiszpanii. W krótkim okresie warta rozważenia byłaby więc lepsza koordynacja stanowisk państw unijnych, a także delegowanie wysokiego przedstawiciela do dyskusji w ramach innych forów, np. E3.