



■ Unia Europejska „dwóch prędkości”? Niemcy i WPBiO po Brexicie

Kamil Szubart

Decyzja Brytyjczyków o *Brexicie* będzie miała zasadniczy wpływ na przyszły kształt Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Wspólnotę opuszcza państwo, które do tej pory konsekwentnie przeciwstawiało się próbom wzmocnienia unijnej polityki obronnej, upatrując w tym zagrożenie dla NATO jako kluczowego gwaranta bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Jednocześnie Londyn wnosił istotny wkład w misje UE i rozwój zdolności wojskowych w ramach Grup Wojskowych UE.

Wielka Brytania to również najsilniejszy militarnie, obok Francji, członek UE i jedno z dwóch europejskich mocarstw nuklearnych, którego brak stawia pod znakiem zapytania wiele wojskowych inicjatyw podejmowanych w ramach WPBiO. Ograniczone środki i zasoby natury wojskowej, którymi dysponują pozostałe państwa UE, ewentualnie niechęć do duplikowania struktur w ramach UE i NATO, mogą doprowadzić do stopniowej marginalizacji, a z czasem również do całkowitego paraliżu globalnych ambicji UE.

Berlin podjął ostatnio kroki w celu zdynamizowania działań w ramach WPBiO. Ważnym partnerem w tych działaniach jest Francja, która nadal nie godzi się z rolą mocarstwa regionalnego i od lat wyraża wolę rozwijania europejskich zdolności obronnych przy wykorzystaniu zasobów państw UE. Współpraca niemiecko-francuska jest również wypadkową bardzo dobrych relacji personalnych łączących ministrów obrony Francji i Niemiec: Jean-Yves Le Driana i Ursuli von der Leyen.

Zwycięstwo Donalda Trumpa może się stać kolejnym impulsem dla dalszych niemiecko-francuskich wysiłków. Biorąc pod uwagę jego deklaracje z kampanii wyborczej, pod znakiem zapytania staje zaangażowanie USA na kontynencie europejskim. Wywołuje to zresztą poważne zaniepokojenie w stolicach państw członkowskich UE. O ile nie należy spodziewać się wycofania

Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 281/2016

21.11.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

Waszyngtonu z zobowiązań złożonych podczas szczytu NATO w Warszawie, to dużą niewiadomą pozostaje wsparcie USA dla Europy w dłuższej perspektywie.

*

Niemiecko-francuskie inicjatywy służące wzmocnieniu WPBiO są bezpośrednim skutkiem ustaleń podjętych wcześniej przez Radę Europejską. W grudniu 2013 r. Rada Europejska przeprowadziła po raz pierwszy od 5 lat kompleksową debatę na temat obronności, określenia kluczowych priorytetów WPBiO oraz wyraziła konieczność stworzenia bardziej szczegółowych wytycznych dla europejskiego przemysłu obronnego. Z kolei w czerwcu 2015 r. Rada Europejska potwierdziła wagę prac nad skuteczniejszą implementacją WPBiO, zwłaszcza w zakresie rozwijania zdolności cywilnych i wojskowych. Zobowiązano też Wysoką Przedstawiciel do przygotowania nowej Strategii Bezpieczeństwa UE, która zastąpiłaby mocno już zdezaktualizowany dokument z 2003 r.

Berlin poparł wszystkie decyzje Rady Europejskiej, uznając, że WPBiO jest jednym z kluczowych filarów bezpieczeństwa Niemiec, jak również polem do artykułowania niemieckich interesów strategicznych. Te - ze względu na historyczne doświadczenia - muszą być uwzględniane w ramach szerszej, wielostronnej współpracy z udziałem państw partnerskich i sojuszniczych. Kanclerz Angela Merkel, wykazuje pragmatyczne podejście do WPBiO, unikała jednoznacznych deklaracji o konieczności budowania europejskiej struktury obronnej, alternatywnej dla NATO i Stanów Zjednoczonych. Świadczy o tym podkreślenie priorytetowej roli i rangi NATO oraz bilateralnych stosunków z USA w „Białej Księdze 2016”.

Niemieccy decydenci zdają sobie również sprawę, że obecne próby intensyfikacji współpracy w ramach WPBiO mogą być ostatnią próbą zrealizowania globalnych ambicji UE w obecnym kształcie instytucjonalnym.

*

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. Frederica Mogherini przedstawiła informacje o nowej Strategii Bezpieczeństwa UE (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*).

W odpowiedzi na ten dokument 28 czerwca 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych RFN i Francji, Frank-Walter Steinmeier i Jean-Marc Ayrault, przedstawili niemiecko-francuską propozycję wzmocnienia WPBiO: „Silna Europa w świecie niepewności” (*A stron Europe in a world of uncertainties*), która była próbą zbalansowania wagi zagrożeń płynących ze wschodu i południa Starego Kontynentu. Podkreślono konieczność zacieśnienia współpracy w ramach państw strefy euro. Wyrażono również poparcie dla działań służących adaptacji nowej Strategii Bezpieczeństwa UE. W dokumencie obaj ministrowie podkreślali dotychczasowe sukcesy w ramach kolektywnej polityki zagranicznej UE, w tym porozumienie nuklearne z Iranem i wsparcie dla libijskiego Rządu Pojedynania Narodowego.

Kolejny dokument Francuzi i Niemcy przedstawili 12 września 2016 r.; tym razem zaprezentowali go ministrowie obrony. Materiał zatytułowany „Ożywienie WPBiO. W stronę szerokiej, realistycznej i wiarygodnej obronności w UE” (*Erneuerung der GSPV. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*)

zawierał konkretne propozycje służące przyszłemu wzmocnieniu WPBiO - były to rozwiązania o charakterze strategiczno-koncepcyjnym, m.in. przyspieszenie implementacji decyzji Rady Europejskiej z 2013 i 2015 r., zwiększenie operacyjnej efektywności WPBiO, rozwój wspólnych zdolności wojskowych, przede wszystkim poprzez rewitalizację koncepcji Grup Bojowych UE, jak również wzmocnienie prac naukowo-badawczych w ramach europejskiego sektora obronnego, w tym Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency - EDA*).

Istotnym elementem są również zdolności na poziomie operacyjnym, uzyskiwane przede wszystkim poprzez rozwój kolektywnych zdolności obronnych i inicjatyw wzmacniających potencjał obronny sił zbrojnych państw UE, m.in. rozwój technologii bezzałogowych statków powietrznych tzw. RPAS (*Remotely Piloted Aircraft Systems*), wzmocnienie możliwości strategicznego transportu lotniczego dalekiego zasięgu, tankowania w powietrzu czy też zasobów na płaszczyźnie zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni, niezmiernie istotnych w przypadku konfliktu hybrydowego. Innym przykładem jest możliwość przetwarzania i analizowania informacji pochodzących ze zdjęć satelitarnych.

Trzeci element stanowi rozwój wielostronnej współpracy organizacyjnej. Pojawiła się propozycja powołania stałego sztabu wojskowego UE z możliwością planowania operacyjnego w krótko- i średnioterminowej perspektywie czasu. Mowa była też o wojskowej służbie medycznej, której celem byłoby zapewnienie wsparcia medycznego zarówno dla sił oddelegowanych do działań w ramach misji szkoleniowo-doradczych UE, jak i samodzielnie - w ramach działań humanitarnych podejmowanych przez UE. Dokument porusza także kwestie konieczności wypracowania stałych mechanizmów finansowania WPBiO, przejrzystości i transparentności budżetów obronnych państw UE.

Dokument z 12 września 2016 r. przygotowany został w formie wspólnego stanowiska Niemiec i Francji na nieformalne spotkanie ministrów obrony państw UE w Bratysławie (26-27 IX 2016 r.). W spotkaniu, któremu przewodniczyła Wysoka Przedstawiciel, uczestniczył również sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, co podkreślało wagę pogłębionej współpracy pomiędzy UE a NATO, zainicjowanej na lipcowym szczycie Sojuszu w Warszawie. Przedyskutowano nową Strategię Bezpieczeństwa UE, jak również propozycję powołania stałego sztabu wojskowego UE. W spotkaniu uczestniczył też minister obrony Wielkiej Brytanii Michael Fallon, który wyraził wiele wątpliwości w odniesieniu do niemiecko-francuskiej propozycji. W jego ocenie mogłyby one znacząco wpłynąć na obniżenie efektywności NATO w działaniach kształtujących środowisko bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Warto to podkreślić, gdyż - pomimo deklarowanego *Brexitu* - aż do oficjalnego opuszczenia UE przez Wielką Brytanię zachowuje ona nadal pełne prawo głosu, również w odniesieniu do kwestii związanych z WPBiO.

*

Zainteresowanie niemiecko-francuską inicjatywą wykazują państwa południowej flanki Sojuszu: Hiszpania, Włochy, Portugalia i Grecja. W ocenie państw Południa ostatni szczyt NATO w sposób priorytetowy uwzględnił przede wszystkim zagrożenia płynące ze wschodu kontynentu, pomijając wiele wyzwań generowanych w basenie

Morza Śródziemnego, w tym zagrożenia o charakterze pozamilitarnym i asymetrycznym. Sprawia to, że państwa położone na południu kontynentu są żywotnie zainteresowane wzmocnieniem WPBiO i efektywną możliwością odpowiedzi na tzw. zagrożenia miękkie, w odróżnieniu od państw wschodniej flanki NATO, które opowiadają się za utrzymaniem głównej roli NATO i USA.

Włoskie obawy połączone z propozycją wzmocnienia WPBiO zostały wyrażone podczas szczytu przywódców Francji, Niemiec i Włoch na wyspie Ventotene na Morzu Tyrreńskim 22 sierpnia 2016 r. Premier Matteo Renzi przedstawiał propozycję zintensyfikowania współpracy w ramach wąskiej grupy państw UE zainteresowanych pogłębieniem wielostronnej współpracy w ramach WPBiO.

Z kolei włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni 5 września 2016 r. rozwinął propozycję szefa włoskiego rządu, sygnalizując, że taka współpraca byłaby możliwa w gronie 7-12 państw UE. To z kolei oznaczałoby stworzenie ekskluzywnego grona państw w ramach obecnej struktury UE, marginalizując te państwa członkowskie, które przystąpiły do wspólnoty po 2004 r. i nadal znajdują się poza strefą euro.

*

Do planów niemiecko-francuskich z pewnością odniesie się Rada Europejska w grudniu 2016 r. Zostanie ona zresztą poprzedzona posiedzeniem Rady do Spraw Zagranicznych w listopadzie 2016 r., na której będzie omawiany Plan wdrażania Strategii Bezpieczeństwa UE.

W aspekcie wewnętrznym znaczenie będą miały przyszłoroczne wybory prezydenckie we Francji i parlamentarne w Niemczech. O ile wybory do *Bundestagu* we wrześniu 2017 r. nie powinny zmienić drastycznie układu sił na niemieckiej scenie politycznej, a w konsekwencji priorytetów niemieckiej polityki zagranicznej, to ewentualne zwycięstwo we Francji Marie Le Pen będzie warunkowało nie tylko porzucenie koncepcji WPBiO, ale może również podważyć ideę integracji europejskiej w obecnym kształcie instytucjonalnym. Ponadto do chwili opuszczenia UE przez Wielką Brytanię, będzie ona nadal konsekwentnie blokowała próby wzmocnienia WPBiO.

Propozycje niemiecko-francuskie mogą natomiast liczyć na poparcie państw „starej Unii”, w szczególności państw z południa kontynentu, a także Belgii i Holandii. W przypadku Belgii jest to tradycyjne przywiązanie do koncepcji głównej roli UE. Z kolei Rzym i Madryt mają poczucie, że ich problemy są marginalizowane na rzecz wschodniej flanki NATO. Zresztą Holandia od dłuższego czasu intensyfikuje swoją dwustronną współpracę wojskową z Niemcami. Efektem może być proces budowy „Unii dwóch prędkości”, zjawiska niepożądanego dla Polski, gdyż grożącego wypadnięciem poza główny rdzeń debaty o europejskiej architekturze bezpieczeństwa.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Kamil Szubart - pracownik naukowy Instytutu Zachodniego, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.