Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 23.05.2025 www.osw.waw.pl

Wyjście z impasu: unijno-brytyjskie partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony

Łukasz Maślanka, Piotr Szymański

19 maja w trakcie szczytu unijno-brytyjskiego w Londynie doszło do przełomu we wzajemnych relacjach po formalnym wyjściu Wielkiej Brytanii z UE w 2020 r. Obie strony przyjęły *Wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie*, *Partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony* oraz *Odnowioną agendę współpracy*. Podpisanie tych dokumentów stało się możliwe dzięki kompromisowi w kwestiach dotychczas spornych (np. rybołówstwo). Choć partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony otwiera perspektywy kooperacji na wielu polach – od przemysłu zbrojeniowego (np. brytyjski udział w unijnym instrumencie SAFE) do sił szybkiego reagowania – to jej rzeczywiste zacieśnienie będzie zależało od woli politycznej obu stron i zawarcia szczegółowych porozumień.

Długa droga do pobrexitowej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa

Przed opuszczeniem UE w lutym 2020 r. Wielka Brytania była liderem grupy państw członkowskich sceptycznych wobec pogłębiania kooperacji w ramach unijnej polityki bezpieczeństwa. Mimo to jeszcze przed sfinalizowaniem brexitu w Londynie wskazywano na konieczność utrzymania współpracy w obszarze bezpieczeństwa z tworzącą swoje instrumentarium w tym zakresie UE. Brakowało ku temu jednak podstawy umownej, o czym przesądzały napięte relacje rządu brytyjskiego z Unią – m.in. wokół spraw migracyjnych i rybołówstwa. Londyn wyrażał też coraz silniejsze obawy o szkodliwe konsekwencje dla krajowego przemysłu zbrojeniowego, które wynikać mogłyby z wyłączenia brytyjskich firm z unijnych programów badawczo-rozwojowych, wspólnych zakupów czy z tendencji protekcjonistycznych w przemyśle obronnym. Zbliżenie nastąpiło wraz z inwazją Rosji na Ukrainę, kiedy obie strony zaczęły koordynować wsparcie dla Kijowa (misje szkoleniowe) i politykę sankcji wobec Kremla. Zmianę nastawienia po brytyjskiej stronie przyniosły wygrane przez Partię Pracy wybory w 2024 r. Nowy rząd premiera Keira Starmera zapowiedział reset relacji z UE oraz zacieśnienie stosunków z głównymi partnerami europejskimi.

Państwa unijne przez długi czas nie miały jednolitego stanowiska odnośnie do form pobrexitowej współpracy z Wielką Brytanią. Część z nich (zwłaszcza kraje wschodniej flanki, państwa nordyckie, ale też Niemcy i Włochy) opowiadała się za wzmocnionym partnerstwem w sferze bezpieczeństwa i obrony niezależnie od sporów w innych kwestiach. Inne natomiast (wśród nich zwłaszcza Francja) domagały się całościowego podejścia do traktatowego ułożenia wzajemnych relacji, uwzględniającego przy tym interesy UE w sprawach gospodarczych, migracyjnych czy wizowych. Polityka Donalda Trumpa, zagrożenie ze strony Rosji, potrzeba konsolidacji sił w dalszej pomocy dla Ukrainy

zwiększyły przestrzeń kompromisu po obu stronach. Z unijnego punktu widzenia istotne jest, by Wielka Brytania była na tyle silnie powiązana z UE, by w razie ewentualnych sporów z obecną administracją w Białym Domu zajmowała stanowisko bliższe Unii. Również dyskusje o wzmocnieniu europejskich zdolności wojskowych wobec spodziewanego zmniejszenia zaangażowania USA zbliżyły stanowiska obu stron. Do zawarcia porozumień z 19 maja Wielka Brytania współpracowała z UE w ramach projektu PESCO Mobilność Wojskowa, zaś brytyjska operacja szkoleniowa żołnierzy ukraińskich INTERFLEX była ściśle powiązana z unijną misją szkoleniową EUMAM Ukraine.

W trakcie szczytu w Londynie podpisano łącznie trzy dokumenty: *Wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie*, *Odnowioną agendę współpracy* oraz *Partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony*. Pierwszy potwierdza podzielanie przez Wielką Brytanię i UE wspólnych wartości (w kwestii praw człowieka, prymatu prawa międzynarodowego czy demokracji), tożsame spojrzenie na najważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa globalnego, w tym zwłaszcza potępienie rosyjskiej agresji na Ukrainę i wsparcie dla Kijowa, a także przywiązanie do NATO ze strony Wielkiej Brytanii i tych państw UE, które należą do Sojuszu. *Odnowiona agenda współpracy* jest z kolei sektorowym przeglądem możliwości jej zacieśnienia w dziedzinach wspólnego zainteresowania.

Z nadzieją na więcej

Najobszerniejszy z podpisanych dokumentów – *Partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony* – to w dużej mierze deklaracja intencji zawierająca niewiele postanowień wiążących. Potwierdza wspólnotę interesów obronnych Wielkiej Brytanii i UE ze względu na łączące obie strony otoczenie międzynarodowe. W wymiarach zarówno geograficznym, jak i tematycznym pokrywa ona praktycznie całą sferę zainteresowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz Wielkiej Brytanii – od Ukrainy aż po Indo-Pacyfik i Arktykę oraz od zagrożeń hybrydowych i nieproliferacji aż po zarządzanie kryzysowe.

Najważniejszymi kwestiami w umowie są uczestnictwo Londynu w misjach i operacjach unijnych oraz uchylenie przez UE furtki do udziału Wielkiej Brytanii w unijnych programach wsparcia przemysłu zbrojeniowego i budowie zdolności wojskowych państw członkowskich. W tej pierwszej sferze strony zadeklarowały chęć wzajemnego uczestnictwa w ćwiczeniach, zaś Brytyjczycy mają rozważyć możliwość udziału w misjach i operacjach UE. Istotne byłoby ewentualne zaangażowanie Wielkiej Brytanii w nową formułę sił szybkiego reagowania (RDC; zob. *Unijne siły szybkiego reagowania: priorytety polityczne i rzeczywiste potrzeby*), w tym zwłaszcza poprzez dostarczenie środków wsparcia (m.in. transportu lotniczego i pracy wywiadowczej).

W kluczowej dla Londynu kwestii kooperacji przemysłów zbrojeniowych oraz brytyjskiej partycypacji w unijnych programach wsparcia tego sektora (czyli umożliwienia brytyjskim firmom ubiegania się o unijne dotacje i kredytowanie zakupów w brytyjskich firmach unijnymi pożyczkami) konieczne będzie zawarcie dalszych porozumień szczegółowych. Chodzi np. o porozumienie administracyjne z Europejską Agencją Obronną (do chwili obecnej zawarły je Norwegia, Serbia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria i Ukraina) czy dwustronną umowę przewidzianą w przepisach poszczególnych rozporządzeń, takich jak to dotyczące zaproponowanego w marcu przez KE instrumentu pożyczek na cele obronne SAFE (zob. *Biała księga: nowe inicjatywy UE na rzecz obronności europejskiej*). Postulaty te popierały państwa zaopatrujące się w brytyjskim przemyśle (m.in. Polska), podczas gdy

inne (Francja, Belgia) zachowywały znacznie bardziej protekcjonistyczną postawę. W podpisanej wraz z porozumieniem *Odnowionej agendzie współpracy* mowa jest o poszukiwaniu dróg wzajemnie korzystnej kooperacji stworzonych przez instrument SAFE. Samo *Partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony* daje Wielkiej Brytanii możliwość uczestnictwa w konsorcjach zakupowych z innymi państwami UE, Norwegią i Ukrainą, lecz bez możliwości dokonywania przez nie zakupów w brytyjskich firmach.

Ponadto umowa zobowiązuje obie strony do regularnych konsultacji (m.in. raz na pół roku między wysoką przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa a brytyjskimi sekretarzami ds. zagranicznych i obrony). Umożliwia również regularne zapraszanie delegatów Wielkiej Brytanii na unijne posiedzenia ministerialne i szczyty Rady Europejskiej oraz stwarza format stałego dialogu w celu wdrażania partnerstwa. Deklaracje o intensyfikacji dialogu i wymiany informacji przewidziano też w wielu punktach porozumienia odnoszących się do poszczególnych dziedzin (cyberbezpieczeństwo, zwalczanie dezinformacji, bezpieczeństwo żeglugi morskiej itd.).

Unijne umowy o bezpieczeństwie z państwami trzecimi

Unijno-brytyjskie *Partnerstwo w sferze bezpieczeństwa i obrony* wpisuje się w podobne dokumenty zawarte w ostatnich latach przez UE z państwami trzecimi. Od pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę Bruksela zawarła siedem nowego typu porozumień w tej sferze (*tailored security and defence partnership*). Poza Wielką Brytanią takie dokumenty podpisały Mołdawia, Norwegia, Korea Południowa, Japonia, Albania i Macedonia Północna. Partnerstwa te nie stanowią „sojuszy" Unii Europejskiej – są prawnie niewiążące i mają służyć jedynie jako podstawa rozwoju pogłębionej współpracy w przypadku woli stron do wypełnienia ich realną treścią. Nowy typ porozumień wyróżnia partnerów, z którymi UE połączona jest szczególnie bliskimi interesami bezpieczeństwa i zbieżną oceną sytuacji międzynarodowej (*like-minded*). Mimo pewnych różnic partnerstwa zawierają szereg punktów wspólnych: udział w misjach i operacjach unijnych, zwalczanie zagrożeń hybrydowych, komunikacja strategiczna i walka z dezinformacją, nieproliferacja i kontrola zbrojeń, konsultacje w sprawie inicjatyw obronnych, koordynacja działań na forach międzynarodowych, szkolenia i edukacja oraz agenda „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo".

Z perspektywy bezpieczeństwa europejskiego – wobec zagrożenia rosyjskiego i możliwej redukcji obecności wojskowej USA na Starym Kontynencie – największe znaczenie ma implementacja umów z najbliższymi partnerami UE i sojusznikami z NATO, tj. Wielką Brytanią i Norwegią. Aktualnie Bruksela negocjuje zawarcie kolejnego partnerstwa – z Kanadą, a wśród potencjalnych przyszłych sygnatariuszy takiego aktu – ze względu na uwarunkowania geopolityczne i potencjał militarny – wskazuje się Turcję. W przypadku Norwegii partnerstwo koncentruje się na wspieraniu Ukrainy, udziale w ćwiczeniach, misjach i operacjach UE, bezpieczeństwie morskim (w tym ochronie podwodnej infrastruktury krytycznej), dostępie do inicjatyw rozwoju przemysłu zbrojeniowego (EDIP), przestrzeni kosmicznej i współpracy konsularnej.

Równie istotne jest partnerstwo z narażoną na wielopoziomową agresję Rosji Mołdawią. Zostało ono skalibrowane pod budowanie odporności na zagrożenia hybrydowe (z naciskiem na cyberbezpieczeństwo i dezinformację). Analogicznej umowy nie zawarła dotąd Ukraina, z którą UE utrzymuje obecnie najszerszą współpracę wojskową (dostawy broni, szkolenie sił ukraińskich).

Indo-Pacyfik to kolejny obszar, gdzie UE pragnie zbliżenia w obszarze bezpieczeństwa z partnerami „*like-minded*". Partnerstwa z Japonią i Koreą Południową podkreślają współzależność sytuacji bezpieczeństwa obu regionów oraz wskazują na konieczność zacieśniania współpracy marynarek wojennych, w dziedzinie bezpieczeństwa obszarów morskich i przestrzeni kosmicznej oraz zwalczaniu szeroko rozumianych zagrożeń hybrydowych. Nie ma w nich jednak mowy o kooperacji przemysłów obronnych.