

Jerzy Stańczyk

Zasadnicze uwarunkowania i problemy ewolucji bezpieczeństwa europejskiego u progu XXI wieku

The essential conditions and problems of the evolution of european security at the beginning of XXI century

Streszczenie:

Autor przedstawia nowe środowisko bezpieczeństwa europejskiego po zimnej wojnie, w tym nie tylko wyzwania i zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa lecz też zasadnicze warunki i problemy europejskiego bezpieczeństwa na początku XXI wieku.

Pokazana tu została dynamika i ciągłość zmian zachodzących w międzynarodowym środowisku związanych z postępem technicznym. Ponadto podkreślony zostaje fakt, że środki, jakimi dysponuje współczesna polityka bezpieczeństwa nie są zdolne do skutecznego przeciwdziałania i zapobiegania nowym wyzwaniom i zagrożeniom.

Summary:

The author presents a new European security environment after the cold war, including not only the challenges and threats to international security, but also the essential conditions and problems of the evolution of European security at the beginning of XXI century. He shows the dynamic and constant changes taking place within the international environment and those related to the progress of civilization. Moreover, he stresses that the current policy and security measures are not capable of effective action against having to appear before the new challenges and threats. Then, there is taken the problem of unity and identity in the transatlantic relationship. According to the author, in complicating sphere of international conditions increases the role of effectiveness of multilateral institutions of international cooperation. Due to the increasing importance of interdependence and internationalization, European security challenges are European-wide problem, and even transatlantic. Addressing them requires the preservation of unity, and this will be possible by strengthening the common identity based on shared values and common interests.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo europejskie, prognozowanie zagrożeń, środowisko bezpieczeństwa

Key words: European security, forecasting threats, security environment

Trudno dokonać dalekosiężnej oceny perspektyw bezpieczeństwa europejskiego z uwagi na jego własną dynamikę oraz nieustanne zmiany zachodzące w obrębie środowiska międzynarodowego i te związane z postępowaniem cywilizacyjnym. Z tego względu bieżąca polityka i środki bezpieczeństwa nie są zdolne do skutecznego przeciwdziałania mającym się dopiero pojawić nowym wyzwaniom i zagrożeniom. Już dziś jednak wiemy, że są one różnorodne i w dużym stopniu pozamilitarne. Z tego też względu reagowanie na nie też wymaga w dużo większym niż kiedyś stopniu środków pozamilitarnych. Zaczera się różnica między zewnętrznymi a wewnętrznymi zagrożeniami oraz wyzwaniami dla bezpieczeństwa, co powoduje m.in. ściślejsze współdziałanie instytucji politycznych i wojskowych, a nawet przejmowanie niektórych ich funkcji poprzez współpracę krajowych służb bezpieczeństwa wewnętrznego. W tak komplikujących się warunkach nabiera znaczenia rola efektywności instytucji wielostronnej współpracy międzynarodowej. Z uwagi na wzrost znaczenia współzależności i internacjonalizacji, wyzwania związane z bezpieczeństwem europejskim stanowią problem w skali ogólnoeuropejskiej, a nawet transatlantyckiej. Sprostanie im wymaga zachowania jedności, a ta możliwa będzie poprzez wzmocnienie wspólnej tożsamości w oparciu o podzielane systemy wartości i zbieżne interesy.

Wciąż transformujące nowe środowisko bezpieczeństwa europejskiego

Próbując nakreślić perspektywy bezpieczeństwa europejskiego nie sposób rozpocząć tego od wskazania zasadniczych wyzwań i zagrożeń, których postrzeganie determinująco określa działania podejmowane z myślą o bezpieczeństwie. W pozimnowojennym jego pojmowaniu wyróżniane są następujące jego zasadnicze płaszczyzny: militarna, polityczna, ekonomiczna, ekologiczna oraz społeczno-kulturowa.¹ Zjawiskiem współczesności jest, że nawet w tak zróżnicowanej typologii trudno jest ująć wszystkie wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz jednoznacznie je zakwalifikować do odpowiednich grup. Wynika to z faktu, że wiele z wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa ma obecnie charakter zarówno wewnątrzpaństwowy, jak i zewnętrzny. Ponadto, po zakończeniu „zimnej wojny” rozprzestrzeniły się zagrożenia o charakterze transnarodowym i transgranicznym, których źródłem są coraz częściej podmioty pozapaństwowe.² Fakt otwartości Europy na poszerzanie współpracy międzynarodowej między wieloma podmiotami oraz zacieśnianie infrastruktury powiązań w wielu dziedzinach nie zawsze prowadzi do wzajemnie korzystnej współpracy, lecz także do zależności w takich kwestiach, jak np. transport, surowce i energetyka.

¹ B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 19-20.

² J. Baylis, S. Smith, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford 2001.

Zagrożenie wybuchem wojny w Europie ustąpiło miejsca następującym głównym wyzwaniom dla jej bezpieczeństwa:³

- 1) terroryzm międzynarodowy,
- 2) proliferacja broni masowego rażenia,
- 3) niedostatki a nawet szantaże surowcowo-energetyczne,
- 4) konflikty regionalne i lokalne,
- 5) destabilizacje wewnętrzne i nawet upadek państw,
- 6) rozwój przestępczości zorganizowanej,
- 7) wzrost ksenofobii i niepokoje społeczne na tle różnic narodowościowych, religijnych i kulturowych.

Wyliczone wyzwania nie wyczerpują możliwej listy, jaką można umieścić w tym katalogu. Ich cechą stanowi natomiast przenikający się charakter polityczno-militarny, ekonomiczny i kulturowy. Są więc wieloaspektowe i w większości przypadków nawet pozamilitarne (w klasycznym rozumieniu konfliktu zbrojnego). Wiązą się z wewnętrzną stabilnością polityczną, społeczną i ekonomiczną, co rzutuje współcześnie na stabilność międzynarodową. Tym samym wymagają one reakcji z zakresu tzw. miękkiego bezpieczeństwa (ang. *soft security*). Ponadto, wymagają bardziej działań międzynarodowych niż jednostkowych⁴.

Terroryzm międzynarodowy stał się dla Europy zagrożeniem o charakterze strategicznym. Ma on współcześnie wymiar globalny. W połączeniu z ekstremizmem religijnym i dysonansami na tle różnic rozwojowych w dobie globalizacji terroryzm stanowi wyzwanie wymagające zintegrowanych działań wielostronnych w wielu dziedzinach z udziałem instytucji europejskich i transatlantyckich.

Zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia (znane od zakończenia zimnej wojny) zyskuje dziś dodatkowo na znaczeniu w powiązaniu z rozwojem terroryzmu międzynarodowego. W związku z niestabilnością występującą w wielu regionach świata (też w sąsiedztwie Europy – na Bliskim Wschodzie) proliferacja ta przybiera już postać nowego wyścigu zbrojeń.

Uzależnienie surowcowo-energetyczne Europy od dostaw zewnętrznych (z Zatoki Perskiej, Rosji i Afryki Północnej) może w warunkach niestabilności na świecie zagrozić jej bezpieczeństwu nie tylko ekonomicznemu, lecz i politycznemu. Europa to dziś największy światowy importerem ropy naftowej i gazu ziemnego (już połowa dziennego zużycia energii pochodzi z importu, który

³ Por.: *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Paris 2003; S. Everts, *The EU's New Security Strategy is an Important Step Forward*, "Europeans Affairs", Winter 2004.

⁴ Szerzej: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, K. Żukrowska, M. Grącik (red.), Warszawa 2006.

systematycznie wzrasta).⁵ Niedostatki surowcowo-energetyczne rzutują nie tylko na bezpieczeństwo ekonomiczne, lecz są też przyczynkiem szantażów politycznych.

Konflikty regionalne i lokalne są wciąż czynnikiem zagrażającym bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwu europejskiemu. Niestabilność z nimi związana dotyczy rozprzestrzeniania się walk, niepokoju na granicach, masowych migracji, naruszeń praw i wolności człowieka, rozwoju ksenofobii i ekstremizmów, zorganizowanej przestępczości, nielegalnego handlu bronią, proliferacji broni masowego rażenia i terroryzmu. Przyczyniają się do destabilizacji wewnętrznej państw, jak i grożą bezpieczeństwu międzynarodowemu.

Niestabilność międzynarodowa często wiąże się z niestabilnością wewnętrzną, prowadzącą niekiedy wręcz do upadku państwowości. Dzieje się to zazwyczaj w warunkach słabości instytucji państwa, jego złego funkcjonowania w związku z korupcją, brakiem praworządności, rozwojem przestępczości, waśni narodowościowych i konfliktów wewnętrznych. Wzmaga to niestabilność regionalną w powiązaniu ze wzrostem przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

Sam rozwój przestępczości zorganizowanej jest wystarczającym powodem do niepokoju także dla Europy. Dotyczy zarówno transgraniczności tego zjawiska, regionalnego rozprzestrzeniania się przestępczości zorganizowanej z miejsc cechujących się brakiem praworządności, jak i swego rodzaju importu tej przestępczości do Europy z krajów pozaeuropejskich (handel narkotykami, ludźmi, bronią, nielegalny przerzut emigrantów). Mamy więc do czynienia ze specyficznym przenikaniem się sfer wewnętrznego i zewnętrznego jej oddziaływania, związkami z terroryzmem, osłabianiem struktur państwowych i wywoływaniem konfliktów społecznych, a nawet międzynarodowych.

Wzrost ksenofobii i niepokoje społeczne na tle różnic narodowościowych, religijnych i kulturowych są kolejnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa europejskiego, jakże odmiennym od zagrożeń militarnych okresu „zimnej wojny”, lecz mogącym współcześnie wywoływać niepokoje międzynarodowe, łącznie ze starciami zbrojnymi. Dotyczyć mogą one również bliskiego otoczenia Europy w regionach Zakaukazia czy Bliskiego Wschodu, skąd przenosić się mogą zagrożenia związane z wcześniej wymienionymi wyzwaniami pozamilitarnymi.

Zgodnie z przyjętą w 2003 r. strategią bezpieczeństwa Unii Europejskiej duży nacisk kładzie się na przeciwdziałanie zagrożeniom⁶. Działania prewen-

⁵ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 150.

⁶ *Europe Security Strategy, adopted by the European Council, 12 December 2003 in Brussels*. Omówienie: S. Everts, *The EU's New Security Strategy is an Important Step Forward*. „Europeans Affairs”, Winter 2004; S. Biscop, *The European Security Strategy*. Im-

cyjne nie są nowością w zapobieganiu rozwojowi terroryzmu, proliferacji czy konfliktów regionalnych. Nowe zjawisko stanowi natomiast wpływ globalizacji na postrzeganie wyzwań i zagrożeń dla Europy, skłaniający do analizowania i przeciwdziałania niebezpieczeństwom pochodzącym spoza bezpośredniego sąsiedztwa, co dotyczy np. proliferacji broni masowego rażenia na Bliskim Wschodzie czy nawet zagrożenia nuklearnego z Korei Północnej⁷.

Istotną cechą współczesnego strategicznego myślenia o bezpieczeństwie jest dostrzeganie jego pozamilitarnych czynników i wczesna prewencja zanim rozwinie się kryzys⁸. Właśnie w tym duchu wyzwania związane z destabilizacją systemów państwowych (i ich upadkiem), rozwojem przestępczości zorganizowanej czy wzrostem ksenofobii i niepokojami społecznymi na tle różnic narodowościowych, religijnych i kulturowych nabrały znaczenia nie mniejszego niż konflikty zbrojne. Wymienione problemy mogą do tego rodzaju konfliktów prowadzić.

Również cechą współczesności stanowi oddziaływanie na źródła konfliktów środkami pozamilitarnymi, a przy tym różnorodnymi: politycznymi, ekonomicznymi, prawnymi, policyjnymi, wywiadowczymi, reagowania kryzysowego itd. Wymaga to więc obecnie zintegrowanego podejścia, koordynowanego przez instytucje międzynarodowe⁹.

Rozważając perspektywy bezpieczeństwa europejskiego wskazać należy na konieczności, potrzeby stojące przed społecznością europejską w kontekście przedstawionych wyzwań i zagrożeń. Bez wątplenia taką potrzebą jest umacnianie demokracji w państwach europejskich i w sąsiedztwie naszego kontynentu¹⁰. Właśnie demokracja ułatwia podejmowanie kolektywnych wysiłków na rzecz bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałania potencjalnym kryzysom.

Inną z potrzeb jest dialog międzykulturowy, w tym ze światem muzułmańskim. Pamiętać należy o roli Turcji w Sojuszu Północnoatlantyckim, czy działaniach podejmowanych przez instytucje europejskie w takich ogniskach konfliktów, jak Bośnia i Hercegowina czy Kosowo. Nie bez znaczenia stanowi

plementing a Distinctive Approach to Security, Royal Institute for International Relations, Brussels 2004, <http://www.irri-kiib.be>.

⁷ G. J. Simpson, *Great Powers and Outlaw States in the International Legal Order*, Cambridge 2003.

⁸ *Turbulent Peace. The Challenge of managing international conflict*, ed. by Ch. A. Crocker, F. O. Hampson, P. Aall, UN Institute of Peace Press, Washington 2001.

⁹ B. Buzan, *The Concept Complex Security Theory*, "COPRI Working Paper", Copenhagen 2000.

¹⁰ B. M. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post -Cold War World*, Princeton 1993.

w tym kontekście angażowanie się instytucji europejskich w rozwiązywanie konfliktów na Bliskim Wschodzie czy w Afganistanie¹¹.

Nie mniej ważną potrzebę stanowi też potrzeba umocnienia jedności wokół własnych wartości. Dlatego właśnie niezmiernie ważną jest konieczność zachowania więzi transatlantyckiej, jaka łączy Europę z Ameryką Północną w ramach NATO. Właśnie jedność i tożsamość są spoiwem niezbędnym dla budowania bezpieczeństwa europejskiego w warunkach wolności i różnorodności¹².

Rozpatrując perspektywy bezpieczeństwa europejskiego, wskazać należy na rolę i przeobrażenia europejskich instytucji, wśród których czołową rolę w tym zakresie odgrywają transatlantycka organizacja polityczno-obronna – NATO oraz integracyjna Unia Europejska.

NATO zwykliśmy traktować jako organizację odpowiedzialną za bezpieczeństwo międzynarodowe, zarówno w wymiarze militarnym jak i politycznym. Przeobrażenia, jakich byliśmy świadkami podczas długiego procesu dającego kres „zimnej wojnie” zmieniają nasze spojrzenie na rolę NATO we współczesnym świecie¹³. Nie ma już dwubiegunowego podziału, nie ma przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych, nie ma już precyzyjnie określonego wroga. Poszukuje się go jednak na różnych płaszczyznach, zakładając że dzisiejszym przeciwnikiem może być nie tylko jedno lub grupa państw, ale wszystko to, co zagraża demokracji, prawom człowieka, partnerskim relacjom pomiędzy podmiotami międzynarodowymi. Jeśli tak, to również rola NATO musi ulegać przeobrażeniu. Dalszą racją bytu NATO wydaje się odpowiedzialność za rozprzestrzenianie na świecie wartości euroatlantyckich, które dotychczas były filarami tej wspólnoty. Do tych wartości zaliczyć należy demokrację, poszanowanie dla godności ludzkiej, tolerancję dla różnorodności, a więc wartości ściśle związane z pluralizmem i liberalizmem. Wskazać należałoby również na niemniej potrzebną w warunkach międzynarodowych solidarność.

Zaznaczyć przy tym należy, że NATO znajduje się w transformacji praktycznie od momentu swego powstania. Wystarczy wspomnieć kolejne jego strategie, czy fakt już pięciokrotnego powiększenia składu członkowskiego. Z organizacji *stricte* obronnej, po zakończeniu zimnej wojny NATO stało się organizacją polityczno-wojskową (z naciskiem na rozwój funkcji politycznych), a przy tym staje się bardziej regionalnym systemem bezpieczeństwa zborowego niż

¹¹ *The EU's Mediterranean and Middle East Policy. Creating an Area of Dialogue, Cooperation and Change*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/med_middleeast/intro/index.html.

¹² Szerzej: *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, W. Gizicki, A. Podraza (red.), Lublin 2007.

¹³ J. Stańczyk, *Kres „zimnej wojny”. Bezpieczeństwo europejskie w procesie zmiany międzynarodowego układu sił (na przełomie lat osiemdziesiątych. i dziewięćdziesiątych XX w.)*, Toruń 2004.

sojuszem o charakterze zbiorowej obrony¹⁴. Zmienia się też geostrategiczny kontekst funkcjonowania Sojuszu i dzieje się to obecnie szybciej niż za czasów zimnej wojny¹⁵. Jego szczególnym wyrazem jest przybranie przez Sojusz charakteru globalnego.

Jedną z konsekwencji transformacji NATO jest konieczność dookreślenia zasad polityki przyjmowania nowych członków. Kwestia ta może stać się wręcz kluczowa dla dalszego jego funkcjonowania. Otwarta nadal pozostaje bowiem sprawa dalszych relacji z Ukrainą czy Gruzją, z których ta ostatnia deklaruje wciąż chęć wstąpienia do Sojuszu. Kraje te potrzebują wyraźnej zachęty i pomocy w działaniach zmierzających do przeprowadzenia reform. Pomocne mogłoby się okazać zaoferowanie przez NATO programów odrębnych dla każdego z tych państw, w zależności od ich sytuacji wewnętrznych i deklarowanych oczekiwań.

W celu stałego poszerzania sfery bezpieczeństwa Sojusz powinien także zadbać o zbliżenie z innymi potencjalnymi członkami NATO. Dotyczy to w szczególności Albanii, Chorwacji, Macedonii, Czarnogóry, Serbii oraz Bośni i Hercegowiny. Wprowadzanie reform w tych krajach znacząco przyczyni się do wzrostu stabilności w regionie. Konieczne jest również wypracowanie spójnej strategii organizacji międzynarodowych w stosunku do państw południowo-wschodnich, w tym także roli NATO na Bałkanach.

Jednocześnie przed NATO stoi wciąż trudne zadanie dookreślenia relacji zarówno z Rosją, jak i Unią Europejską. Relacje te nie mogą być budowane przez nakreślenie nowej linii podziałów świata na Wschód i Zachód. Byłby to inny, ale wciąż zimnowojenny podział. Nowa Europa – wolna od podziału jałtańskiego – i NATO – wolne od żelaznej kurtyny – określają swoją tożsamość poprzez faktyczny stan stosunków z Rosją.¹⁶

Oceniając natomiast perspektywy Unii Europejskiej w zakresie przewidywanych zmian bezpieczeństwa europejskiego, odnosić się należy zarówno do jej działań i zdolności *stricto* obronnych, ale również do politycznego, ekonomicznego i nawet swego rodzaju społeczno-świadomościowego stabilizowania sytuacji na kontynencie, co w pośredni sposób też umacnia bezpieczeństwo. O ile pierwszy z aspektów wiązać można z pogłębianiem reform instytucjonalnych, to drugi z poszerzaniem przestrzennego zasięgu Unii. W tym sensie kolejne jej rozszerzenia traktować należy jako inwestycję w stabilność europejską.

¹⁴ Ch. A. Kupchan, C. A. Kupchan, *Concerts, Collective Security, and the Future of Europe*, „International Security”, 1991, vol. 16, no 1, s. 124.

¹⁵ J. Lindley-French, *Big World, Big NATO*, „NATO Review”, Winter 2005.

¹⁶ S. Serfaty, *A Challenged and Challenging Europe: Impact on NATO-EU-US Relations*, „The International Spectator”, 2006, nr 1, s. 61.

Sprzyjały one rewitalizacji Unii, lecz głównie przynosząc korzyści nowym członkom, gdyż starych ogarniało przejściowe zmęczenie rozszerzaniem¹⁷.

W kwestii wyzwań przedmiotowych wciąż aktualny pozostaje problem niedostatków bezpieczeństwa energetycznego Europy, co implikuje pilną konieczność dywersyfikacji w zaopatrzeniu surowcowo-energetycznym¹⁸.

Nie są to jedyne niedostatki Unii Europejskiej, jakie posiada ona w zakresie bezpieczeństwa. Nie należy zapominać, że Unia nie stanowi ani klasycznego sojuszu polityczno-wojskowego ani państwa, choć integrację polityczną się przedstawia jako proste naśladownictwo struktur i instytucji państwowych (łącznie ze wspólnymi politykami: zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony). Zdaniem Jana Zielonki:

Unia staje się czymś w rodzaju neośredniowiecznego cesarstwa z policentrycznym systemem rządów, podzieloną suwerennością, nieostrymi granicami, wieloma ząbwiącymi się jurysdykcjami, wyrazistą różnorodnością kulturową i gospodarczą.¹⁹

W dodatku, Unia Europejska coraz to znajduje się na jakimś rozdrożu, spowodowanym a to rozszerzeniem na Wschód, innym razem odrzuceniem projektu konstytucji europejskiej, zaś obecnie pogłębiającym się kryzysem strefy euro. Nie posiadając wciąż wystarczająco wyrazistego ośrodka władzy, podległa dotąd wielopoziomowemu systemowi zarządzania (z nakładającymi się kompetencjami różnych instytucji, narodowych i ponadnarodowych), targana rozbieżnościami stanowisk krajów członkowskich i posiadająca granice zewnętrzne, które ulegają ciągłym zmianom, naraża się na brak jedności i tożsamości.²⁰ Co prawda mówi się, że siła Europy polega właśnie na jej jedności w różnorodności, ale problem jest owa niewystarczająca jedność. Nie sposób też zaprzeczyć, że pomimo politycznych i symbolicznych wartości kolejnych rozszerzeń, zmieniają one jednak Unię w sposób wymagający dookreślenia tożsamości.

W takich warunkach próby uzgadniania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki obronnej czy nawet tworzenie wspólnych oddzia-

¹⁷ J. Bradley, G. Petrakos, I. Traistaru, *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York 2005; *The Future of Europe: Integration and Enlargement*, ed. by F. Cameron, London 2004.

¹⁸ W minionych latach Rosja kilkakrotnie ograniczała już dostawy gazu do Europy Zachodniej. *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. Technical Document*, European Commission. Hague, January 2004; *Study on Energy Supply Security and Geopolitics*, Final Report. Institute for International Relations, Hague, January 2004.

¹⁹ J. Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford 2006.

²⁰ *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, ed. by G. de Burca, Oxford 2005.

łów wojskowych, mających być namiastką europejskiej armii, nie przesądzają jeszcze o zdolnościach w zakresie samodzielnego gwarantowania bezpieczeństwa. Oczywiście nie sposób zaprzeczyć takim faktom, jak: zapoczątkowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (1992), zainicjowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (1999), ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (1999), powołanie Komitetu Wojskowego UE i Europejskiego Sztabu Wojskowego, a także przeprowadzenie przez UE pierwszych operacji policyjnych i militarnych na Bałkanach i w Kongo (2004).²¹ Europa wciąż nie ma jednak silnego ośrodka decyzyjnego w kwestiach swej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa (choć zauważalne są już reformy wynikające z podpisania w 2007 r. i wprowadzenia w życie od 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony). Czynnikiem mogącym dodatkowo utrudniać konsolidację byłyby także zapewne kolejne rozszerzenia Unii. Nowi członkowie mają bowiem zazwyczaj wyraźnie odmienne priorytety w przedmiotowych kwestiach i to w stosunku do najważniejszych partnerów Unii Europejskiej – USA i Rosji.²² W konsekwencji, europejską politykę zagraniczną prowadzi się jakże często za pomocą innych instytucji międzynarodowych, jak NATO, OBWE czy ONZ, a nawet przy pomocy doraźnie zawieranych mniej lub bardziej formalnych koalicji państw.²³

Nie oznacza to jednak, że nie należałoby przewidywać kolejnych rozszerzeń składu członkowskiego Unii Europejskiej, podejmowanych z przyczyn geopolitycznych i realizowanych w strategicznym interesie zapewnienia stabilizacji i bezpieczeństwa, początkowo poprzez procesy dostosowawcze, wymuszone na kandydatach.

Problem jedności i tożsamości w stosunkach transatlantyckich

Europa i Ameryka, pomimo że są geograficznie odległe, stoją wobec wspólnych wyzwań i zagrożeń. Taki stan wymaga przyjmowania wspólnych postaw i podejmowania wspólnych działań. Dlatego bezpieczeństwo europejskie musi być rozpatrywane zawsze w kontekście transatlantyckim.²⁴ Bezpieczeństwo euroatlantyckie jest wypadkową sytuacji politycznej pomiędzy państwami europejskimi, relacji pomiędzy NATO a UE, bilateralnych stosunków pomiędzy państwami europejskimi a USA oraz sytuacji w samym NATO.

²¹ Szerzej: A. Missiroli, *CFSP and ESDP after enlargement*. Paris 2004.

²² H. Grabbe, *The Constellations of Europe: How Enlargement will Transform the EU*, London 2004.

²³ Por.: *Towards Complementarity of European Security Institutions. Achieving Complementarity between NATO, EU, OSCE and the Council of Europe*, Report of the Warsaw Reflection Group, January 31 – February 1, 2005, Warsaw 2005.

²⁴ Por.: J. Gryz, *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantyckich*, Warszawa 2004; R. Kagan, *Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, London 2003.

Jakkolwiek po zakończeniu zimnej wojny zmniejszeniu uległy groźby napaści zbrojnych w definiowaniu bezpieczeństwa, to jednak kwestie militarne wciąż muszą być obecne w jego strategiach. To zagadnienie poważnie traktuje się zarówno przez instytucje międzynarodowe, jak i państwa narodowe. W kontekście relacji transatlantyckich i sojuszniczych więzi Europy z Ameryką kwestie bezpieczeństwa europejskiego pozostawiają wiele do życzenia w zakresie europejskich zdolności obronnych. Jednocząca się Europa stanowi już potęgą gospodarczą i zyskuje na znaczeniu politycznym. Nic na razie jednak nie zapowiada, że powstanie europejska potęga wojskowa, mogąca myśleć o konkurencji z USA. Państwa UE wydają na cele obronne 40% wydatków amerykańskich. Natomiast europejski potencjał w zakresie wystawienia sił ekspedycyjnych stanowi 10% tego, do czego zdolna jest Ameryka²⁵.

Przyszłość stosunków transatlantyckich będzie zależna od tego na ile Europa i Ameryka będą zdolne do wspólnego i solidarnego przeciwstawienia się coraz to nowym zagrożeniom. Zwykło się mówić: „w jedności siła”. Ale zanim Europa i Ameryka dopracują się jedności, musi ona najpierw zapanować wśród krajów europejskich. Tymczasem na starym kontynencie panuje nierozwiązany problem dalszej integracji, który ujawnił się m.in. podczas przegranych referendum konstytucyjnych²⁶.

Wśród państw europejskich utrzymuje się też rozdarcie, jaką przyjąć postawę po zakończeniu „zimnej wojny”. Część Europy spogląda za ocean i opowiada się za współpracą z USA oraz oparciem bezpieczeństwa europejskiego o NATO. Rodzi się jednak obawa co w sytuacji, gdy obiektem napaści będzie państwo Unii Europejskiej nienależące do NATO. Jest też grupa państw, które nie mogą pogodzić się z potęgą i globalną dominacją USA i są zdecydowane pracować na rzecz wzmocnienia pozycji Europy²⁷.

Pomiędzy tymi dwiema skrajnymi postawami istnieją też grupy krajów, którym marzyłaby się neutralność. Na taki komfort nie może pozwolić sobie większość państw. W tej sytuacji, nawet tej zjednoczonej w ramach unijnych struktur Europy nie można traktować jako jednolitego podmiotu. Sceptycyzm wynikający z dotychczasowych doświadczeń pozwala przypuszczać, że takiej jedności Europa jeszcze długo się nie dopracuje. A może przewrotnie należy

²⁵ P. Lellouche, *Dokąd zmierza NATO?*, <http://www.e-polityka.pl/a7503.d58.drukuj.html>

²⁶ *Summary of the Agreement on the Constitutional Treaty*, <http://europa.eu.int/futurum/documents/>; M. Krzysztofowicz i in., *Przyszłość Unii Europejskiej po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego – dwa kierunki*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 5, nr 6 (28), listopad-grudzień 2005, s. 15-33.

²⁷ *Friends Again? EU-US Relations After the Crisis*, ed. by M. Zaborowski, Paris 2006; *The United States, The European Union and NATO*, ed. by S. Serfaty, Washington, June 2005; S. M. Walt, *Taming American Power*. „Foreign Affairs”, September-October 2005.

postawić pytanie, czy taka jedność stanowi konieczność dla skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa transeuropejskiego?

Przez 60 lat od zakończenia II wojny światowej Europa skutecznie, poza sytuacją w byłej Jugosławii, opiera się konfliktom zbrojnym. Takie myślenie jest jednak bardzo niebezpieczne. Może Europa nauczyła się lepiej lub gorzej przeciwdziałać wojnom pomiędzy dwoma lub więcej krajami, lecz nie to stanowi współcześnie największe zagrożenie dla bezpieczeństwa. Już zamachy w Madrycie (2004 r.) i w Londynie (2005 r.) dowodziły, że Europa stoi przed nowym niebezpieczeństwem – terroryzmem, czy proliferacją. Zasadnicze wyzwanie stanowi zatem niwelowanie przepaści społeczno-gospodarczej, która dzieli świat zachodni i muzułmański.

Te zagrożenia i wyzwania można wyliczać jeszcze długo, dodając np. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Nowe zagrożenia wymagają zazwyczaj nowych metod przeciwdziałania. Dyplomacja, tak skuteczna w przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnym, nie przyda się w walce z terroryzmem, bo wróg nie usiądzie do negocjacji, a poza tym nie negocjuje się z tymi, którzy deklarują pogardę dla własnego i cudzego życia. Nie przyda się też straszak nuklearny, który bywał skuteczny w okresie zimnej wojny.

Należy przy tym pamiętać, że na społeczności transatlantyckiej nie kończy i nie zaczyna się współczesny świat. W najbliższym sąsiedztwie Europy na Bliskim Wschodzie żyją społeczeństwa, które wyznają inne wartości. Dlatego tzw. świat zachodni powinien uregulować swe relacje ze światem muzułmańskim, tym bardziej, że te dwa światy nie tylko sąsiadują, ale przeplatają się, a w Europie żyje przecież liczna diaspora arabska²⁸. Na tym tle szczególnego znaczenia nabierają inicjatywy na rzecz rozwoju realizowanej od 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz intensyfikacji działań szczególnie na najbardziej newralgicznych kierunkach: południowym (ustanowiona w 2008 r. Unia dla Morza Śródziemnego) i wschodnim (program Partnerstwa Wschodniego z 2009 r.).

Te realne już dziś wyzwania nabierają większego znaczenia wraz z perspektywami zmian, jakie w najbliższych dekadach są przewidywane w strukturze ładu globalnego. Trwający obecnie, po rozpadzie systemu dwubiegunowego, okres pozimnowojenny w perspektywie 20-30 lat dobiegnie kresu, a nowy ład światowy w konsekwencji wyłaniania się nowych mocarstw w Azji przesądzi o relatywnym osłabieniu pozycji dzisiejszego Zachodu²⁹. Skłaniać to będzie Unię Europejską i USA do zacieśniania współpracy. Rozważając możliwe scenariusze relacji między Unią Europejską a USA, dostrzegać należy zarówno

²⁸ T. M. Savage, *Europe and Islam: Crescent Waxing, Cultures Clashing*, „The Washington Quarterly”, Summer 2004, s. 25-50.

²⁹ *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025*, ed. by N. Gnesotto, G. Grevi, Paris 2006; *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, Washington D.C., December 2004.

rozbieżności i odmiennosc ich interesów (prowadzące *de facto* do sytuacji, kiedy UE może pozostawać przeciwwagą globalnej hegemonii USA), jak również zacieśnianie przez te oba podmioty partnerstwa w przedmiocie ich wzajemnych interesów, opartych na wspólnocie uznawanych wartości. W efekcie prawdopodobne wydaje się ich selektywne partnerstwo, określane niekiedy mianem partnerstwa *a la carte*³⁰. Pozwoliłoby ono na zachowanie wzajemnej niezależności oraz współpracę przy realizacji wspólnych celów.

Zarysowany perspektywiczny model współpracy transatlantyckiej odegrać może znaczącą rolę w rozwiązywaniu przyszłych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej. Zwłaszcza, jeśli w najbliższych latach nie dojdzie do istotnej reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Już dziś postuluje się potrzebę współdziałania UE i USA w sprawach m.in. Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej, Indii i Pakistanu³¹. Globalne współdziałanie USA i Unii Europejskiej w sprawach bezpieczeństwa wydaje się realne nie tylko z uwagi na bieżące interesy polityczne. Na wzmocnienie tej współpracy wpłynąć będzie także rosnące znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego z uwagi na uzależnienie amerykańskiej i europejskiej gospodarki od surowcowo-energetycznych źródeł zaopatrzenia oraz potrzeba ochrony własnych rynków zbytu.

W rozwiązywaniu transatlantyckich problemów bezpieczeństwa i podtrzymywaniu więzi transatlantyckiej szczególnie ważną rolę powinna odegrać NATO, jako instytucji właśnie transatlantyckiej i powołanej do zajmowania się sprawami bezpieczeństwa. Dziś to bezpieczeństwo ma zakres daleko pozamilitarny, co wynika z tego, że jego zagrożenia mają właśnie taki charakter. Wyzwaniem stanowi nie tylko terroryzm międzynarodowy, lecz też bezpieczeństwo energetyczne, któremu NATO powinno poświęcić więcej uwagi³².

Choć wskazano na wiele argumentów za wzmocnieniem partnerstwa transatlantyckiego, nie umniejsza to znaczenia, że partnerstwo Ameryki i Europy jest trudne. Wynika to nie tylko z różnicy potencjałów militarnych (gospodarcze się równoważą), interesów politycznych czy nawet stylu życia. Jednak odmienne są modele prowadzenia polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Powoduje to geopolityczna natura Europy, przejawiająca się różnorodnością/złożonością w odróżnieniu od federacyjnego charakteru Stanów Zjednoczonych³³. Europa przywiązuje duże znaczenie do zasady suwerenności, lecz z uwagi na swą złożoność daje prymat rozwiązaniom prawnoinstytucjonalnym. Stany Zjednoczone Ameryki, respektując większość uwarunko-

³⁰ G. Kessler, *An 'A La Carte' Coalition Between U.S. and Europe*, "Washington Post", 2005, February 24.

³¹ W. Drozdiak, *The North Atlantic Drift*, „Foreign Affairs”, January-February 2005, s. 88-89.

³² J. Shea, *Energy Security: NATO's Potential Role*, "NATO Review", Autumn 2006.

³³ W. Kostecki, *Europe after the Cold War. The Security Complex Theory*, Warszawa 1996.

wań prawno-instytucjonalnych, w większym stopniu opierają swe działania jednak na samodzielności, przedkładając własną suwerenność nad suwerennością innych państw (co nie przeszkadza im odwoływać się do instytucji wielostronnych, gdy tego potrzebują)³⁴. W konsekwencji, europejska dyplomacja opiera się bardziej na konsultacjach i działaniach wielostronnych, a w polityce bezpieczeństwa poszukuje równowagi sił. W odróżnieniu od USA, preferujących działania oparte na sojuszach i wybranych sojusznikach. Praktykę europejską stanowi też widzenie większej złożoności wrażliwych kwestii i poszukiwanie rozwiązań prewencyjnych³⁵. Tym samym decydujące znaczenie mają działania pozamilitarne z użyciem głównie środków politycznych oraz gospodarczych, w odróżnieniu od USA, gdzie nawet w polityce zagranicznej dominują sprawy bezpieczeństwa i to ze sfery jego tradycyjnego pojmowania, rozwiązywane nierzadko z użyciem siły zbrojnej. Problemem Europy są raczej państwa upadłe (*failed states*), zaś USA – państwa rozbójnicze (*rogue states*)³⁶.

W trosce o zapewnienie bezpieczeństwa europejskiego i szerzej transatlantyckiego dają się słyszeć głosy nawołujące do częstego reformowania oraz redefiniowania roli NATO i UE.³⁷ Transformacje te mają być odpowiedzią na zmieniające się zagrożenia i wyzwania stojące przed tymi organizacjami. Jednym z pomysłów na współdziałanie transatlantyckie w kwestiach bezpieczeństwa mogłoby być ściślejsze zinstytucjonalizowanie tej współpracy, np. poprzez powołanie Rady NATO-UE czy nawet poprzez wprowadzenie przedstawicielstwa Unii Europejskiej do NATO. Są to jak na razie daleko idące propozycje, poddawane dopiero pod dyskusję, jednak należy się i do nich odnieść. O ile zasadnym mogłoby być wprowadzenie przedstawiciela Unii Europejskiej do NATO w charakterze konsultanta decyzji politycznych, to jednak trudno wyobrazić sobie jego rolę w procesie decyzyjnym dopóki Unia Europejska nie stanie się tworem rzeczywiście państwowym. Natomiast tworzenie organu polityczno-decyzyjnego w postaci Rady, jakkolwiek mogłoby przyczynić się do zwiększenia skuteczności działania NATO na obszarze europejskim (zapewne głównie poprzez zwiększenie efektywności oddziaływania politycznego), to jednak powodować mogłoby pokusę dublowania działań OBWE, a nawet ONZ.

³⁴ Ch. Layne, *The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment*. "International Security", 2006, no 2, s. 24.

³⁵ S. C. Welsh, *Preemptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security strategy*, <http://www.cdi.org>.

³⁶ Szerzej: J. Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford 2006.

³⁷ S. Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford 2005.

*** **

Oceniając w zakończeniu tego opracowania zasadnicze uwarunkowania i problemy ewolucji bezpieczeństwa europejskiego u progu XXI wieku, wskazać należy na jego dużą wciąż dynamikę, wynikającą z trwającego wciąż procesu zmiany międzynarodowego układu sił, pojawiania się wciąż nowych wyzwań oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa, a także wpływu takich nowych zjawisk i procesów w stosunkach międzynarodowych, jak globalizacja czy modernizacja. Wymuszają one konieczność reform instytucjonalnych, zacieśniania współpracy międzynarodowej i wspomagania słabszych podmiotów stosunków międzynarodowych, gdy podejmują wysiłek reform systemowych. Walka z terroryzmem międzynarodowym, będącym współcześnie uosobieniem agresora wojennego, nie może wyczerpywać skali wyzwań dla współczesnego bezpieczeństwa. Do nich należą jeszcze niebezpieczeństwa związane ze zrywaniem współpracy międzynarodowej, niepodporządkowywaniem się reżimom przyjętego prawa i zobowiązań, narastaniem waśni narodowościowych, szerzeniem się postaw ksenofobicznych, konfliktem interesów pomiędzy państwami, osłabieniem legalnych i praworządnych struktur państwowych, wzrostem przestępczości zorganizowanej, utratą kontroli nad arsenałami zbrojnymi, przerwaniem dostaw surowcowo-energetycznych, itp. Skutkiem tych problemów mogą być destabilizacje wewnątrzpaństwowe oraz wywoływanie niepokoju międzynarodowych.

Nadmienić trzeba w tym kontekście, że wyraźnie wzrosło współcześnie znaczenie nadawane bezpieczeństwu społeczno-kulturowemu. To w jego ramach sytuują się relacje międzyetniczne i narodowościowe, problemy związane z ochroną tożsamości narodowej, kulturowej i religijnej, rzutujące na wybuchy konfliktów lokalnych i niekontrolowane fale migracji (przynoszące nie tylko doraźne problemy socjalne czy związane z narastaniem przestępczości, lecz zmieniające też dalekosiężnie relacje narodowościowe). W zakresie społeczno-kulturowym bezpieczeństwa wskazać należy także na wzrost postaw nacjonalistycznych między państwami, prowadzących niekiedy do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa.

Wyliczone przykłady nie wyczerpują skali wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego. Zarysowane zostały bowiem w większości problemy z zakresu bezpieczeństwa politycznego i militarne. Obok wzmiankowanych wyzwań z zakresu ekonomicznego czy społeczno-kulturowego, wskazać należy jeszcze na sferę bezpieczeństwa ekologicznego (obejmującego zarówno destabilizację systemu ekologicznego przez człowieka, jak i katastrofy naturalne), bezpieczeństwa socjalnego (wyżywienie, służba zdrowia) czy informacyjnego. W myśleniu o bezpieczeństwie europejskim trzeba koniecznie mieć możliwość oglądu całego spektrum jego problemów oraz działania zintegrowane i oparte na zacieśnianiu współpracy międzynarodowej.

W europejskim środowisku bezpieczeństwa mamy w dodatku do czynienia z przenikaniem się spraw i problemów europejskich, transatlantyckich oraz transeuropejskich. Pod tymi pojęciami rozumieć należy kompetencje, zakres działania i odpowiedzialność kolejno takich instytucji wielostronnych, jak: Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dla bezpieczeństwa europejskiego ważne jest zachowanie efektywności obecnego systemu multilateralnego przy poszanowaniu zasad *Karty Narodów Zjednoczonych* i koniecznym umocnieniu roli Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie jej odpowiedzialności za bezpieczeństwo, co wymaga długo już oczekiwanych reform. Takich reform wymagają też UE i NATO, co znajduje wyraz w dyskusjach nad ich nowymi strategiami działania. W pewien sposób obie te instytucje stawały już wielokrotnie na rozdrożu, także w dookreśleniu ich partnerstwa. Ważnym jest by w trakcie tych reform instytucje te nie utraciły tego, co w nich ma być najskuteczniejsze, tzn. by nie doszło do osłabienia militarnych funkcji NATO jako sojuszu wojskowego oraz by Unii Europejskiej nie uczyniono krzywdy obarczając ją zadaniami, do których nie ma zdolności. Instytucje te są wyspecjalizowane i właśnie na ich różnorodności oraz komplementarności opierać się powinna więź transatlantycka.