

Jan Czaja

BEZPIECZEŃSTWO EUROATLANTYCKIE. NOWE ZAGROŻENIA, NOWE WYZWANIA

Europejska czy transatlantycka percepcja bezpieczeństwa

Europa wydaje się nadal patrzeć na bezpieczeństwo z perspektywy państwa narodowego, widzi w nim realizację interesów poszczególnych państw. Wszelkie odcięcie tej optyki, czy to eksponujące wartości europejskie i jej historię, czy to chowanie się za zasłonę neutralności lub odwoływanie do pacyfizmu, są tylko różnymi odmianami tej samej percepcji, u podstaw której stoi stara zasada równowagi sił. Niektórzy twierdzą, że brytyjska (*checque and balance*) inni, że głęboko europejska. Stąd też podejmowane próby odejścia od tej logiki nie są łatwe. Tak było w przypadku próby stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej w latach 1952-1954, tak może być w przypadku Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), o ile Europa przezwycięży syndrom iracki i zdobędzie się na minimum dyscypliny, strategicznego myślenia i współpracy wojskowej oraz wykaże zdolność zrozumienia natury zagrożeń dla bezpieczeństwa początków XXI wieku. Chodzi tu również o lepszy stan stosunków transatlantyckich, w tym o lepsze zrozumienie partnera zza Atlantyku, choć niekoniecznie o myślenie na tej samej militarnej częstotliwości, której wyrazem jest doktryna uderzenia prewencyjnego prezydenta Busha czy kontrowersyjna decyzja o interwencji w Iraku.

Dziś, mimo zapewnień o budowie EPBiO – i, trzeba przyznać, znacznych postępów na tej drodze – europejskie bezpieczeństwo i obrona to nadal coś mniej niż suma potencjałów narodowych, silnych przeciw gospodarczo państw Unii Europejskiej. Dysponująca podobnym co Stany Zjednoczone PKB Zjednoczona Europa wydaje tylko 40% środków przeznaczanych na obronę przez Amerykę, a suma tych

wydatków i potencjałów nie tworzy synergii, lecz daje swoisty deficyt¹. Problem polega także na różnicach percepcji zagrożeń, w określaniu środków i celów bezpieczeństwa, w tym w zrozumieniu nowych zagrożeń i wyzwań, których tak dramatyczna eksplozja nastąpiła 11 września 2001 r. Europejskiej współpracy obronnej nie ułatwia wspomniane już myślenie w kategoriach państw narodowych nawet, jeśli w dokumentach NATO i Unii Europejskiej jest inaczej. Zresztą rozdział między retoryką europejskich polityków i unijnych dokumentów a zdolnością do ich realizacji w strukturach UE oraz w realiach świata jest tak wielki, że cierpi na tym dyplomatyczna wiarygodność państw członkowskich NATO i Unii Europejskiej, denerwuje to również partnera amerykańskiego. Dotyczy to zarówno bezpieczeństwa i obrony, jak i gospodarki, czego wyrazem jest sławetna „strategia lizbońska”, pięknie wyglądająca w dokumentach, fatalnie w realizacji. Zresztą wydaje się, że dla niektórych polityków europejskich pozory mocarstwowości, idea *grandeur* są ważniejsze niż fakty i możliwości, co stwarza niebezpieczeństwo strategicznego „przejęcia”, oderwania od realiów środowiska bezpieczeństwa.

W dzisiejszej Europie początku XXI wieku, mimo iż państwa nadal boją się innych państw i prowadzą, często bezwiednie, politykę równowagi sił, nie wyczuwa się stanu, który można by określić jako zagrożenie strategiczne. Wiąże się to, co prawda, z sytuacją i polityką globalną. Europa, aktorem globalnym dopiero zamierza się stać, lecz na razie widać ogromną dysproporcję w podejściu do zagrożenia strategicznego w porównaniu z odczuciami amerykańskimi. Jak więc patrzy na zagrożenie strategiczne Ameryka? Wydany w 2001 r., jeszcze przed 11 września, „Czteroletni Przegląd Strategiczny” („Quadrennial Defence Review” – QDR) Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych, zagrożenie strategiczne stawia na pierwszym miejscu. Atak Al-Kaidy niczego tu nie zmienił². W przypadku Stanów Zjednoczonych potencjalnym zagrożeniem są Chiny, wyłaniające się przyszłe – w perspektywie 10-20 lat – supermocarstwo, oraz Rosja, choćby z powodu nadal ogromnego potencjału strategicznego i zdolności zadania drugiego, skutecznego uderzenia nuklearnego. Przypadek Rosji to istny paradoks. Po 11 września Rosję traktuje się jako sojusznika i jako zagrożenie, choć głośno się o tym nie mówi. Z kolei Putin traktuje związek z Zachodem jako środek do odbudowy rosyjskiej mocarstwowości. Gdy Rosja się umocni, nikt nie powinien mieć wątpliwości, że wrócą stare „ciągoty” i pojawią się próby budowania stref wpływów. Doświadczenia historyczne pokazują, że rosyjska machina ma niezmienny rytm, od kryzysu do mocarstwowości i na odwrót. Dla Europy Rosja jest dylematem i pozostanie nim w XXI wieku. Europa może być w pełni bezpieczna tylko we współpracy z Rosją, ale europejski system bezpieczeństwa z uczestnictwem w nim Rosji, jest trudny do przyjęcia. Groziłoby to erozją istniejących struktur euroatlantyckich. Świadczą o tym także reakcje na niedawną wypowiedź kanclerza RFN Schroedera, kwestionującą przydatność NATO w nowych realiach bezpieczeństwa międzynarodowego, postulującą jednoczesną budowę nowych struktur we współpracy z Rosją.

¹ Z. Brzeziński, *Supermocarstwo UE a Stany Zjednoczone*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, Warszawa 2001, s. 19-31.

² Zob. http://www.defenselink.mil/pubs/qdr_2001.pdf

W kontekście zagrożeń strategicznych można powiedzieć, że Europa ich nie czuje i nie rozpatruje, bo nie przewiduje możliwości konfliktu nuklearnego ani agresji na wielką skalę. O ile jeszcze Rosja, jako kraj po części europejski (w jakiej części – nie są pewni nawet Rosjanie), w różnych okresach różnie wpływający na bezpieczeństwo europejskie, musi być w europejskich strategiach uwzględniany, choć jedni widzą w nim sojusznika, a inni tradycyjnie – zagrożenie, o tyle Chiny w tych kategoriach w Europie nie są postrzegane. Inaczej Stany Zjednoczone, które starają się tak dominować w stosunkach międzynarodowych, że nie dopuszczają żadnych wyzwań dla swego bezpieczeństwa, systematycznie zwiększając i tak już zdecydowaną przewagę militarną nad resztą świata. Możliwość konfliktu globalnego jest trwale obecna w myśleniu amerykańskim, Europejczycy zarówno dziś, jak i kiedyś, w latach trzydziestych XX w. wykazują – można by powiedzieć – trwałą krótkowzroczność. Stanom Zjednoczonym chińskie wyzwanie zaczyna spędzać sen z powiek, rosyjskie jest w kalkulowane w amerykańską percepcję zagrożeń, ale jednocześnie Rosja na wielu obszarach staje się sojusznikiem. Jeśli chodzi o Europę, to ten stan rzeczy potwierdza także Europejska Strategia Bezpieczeństwa, przyjęta przez UE 12 grudnia 2003 r. w „Strategii...” stwierdza się, iż „agresja na dużą skalę przeciwko któremukolwiek z państw członkowskich Unii jest obecnie nieprawdopodobna”.

Drugie główne zagrożenie, na które Amerykanie chcą uczulić Europejczyków, to niestabilne regionalne mocarstwa, kierowane przez dyktatorów, potencjalnie uzbrojone w broń masowego rażenia. Są to głównie państwa należące do tak zwanej „osi zła”, do niedawna wymieniano tu Irak, teraz Iran i Koreę Północną, a coraz częściej i Syrię. Do grupy tej zaliczane mogą być także inne państwa. Europa, a ściślej mówiąc, część Europy, oraz Stany Zjednoczone istotnie różnią się co do oceny zagrożeń ze strony tych krajów. Jak pokazał przykład Iraku i rozwój sytuacji wokół tej kwestii, łącznie z interwencją militarną Stanów Zjednoczonych i koalicji, przy dyskusyjnych podstawach prawnomiędzynarodowych może to doprowadzić do rys, a nawet kryzysów w stosunkach transatlantycznych i europejskich. Wynika to z różnej historii, tradycji i kultury strategicznej, a także z różnic potencjału i siły, a więc i różnic w koncepcjach strategicznych. Skutkiem są różnice w percepcji tych zagrożeń, regionalne i lokalne.

Dla Europejczyków natomiast, szczególnie dla obszaru Europy Środkowej i Wschodniej, duże znaczenie mają zagrożenia konfliktami regionalnymi i lokalnymi. Tego typu konfliktów doświadczyła Europa w okresie bezpośrednio po przemianach politycznych, które miały miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, szczególnie na Bałkanach, w niektórych republikach byłego ZSRR i na obrzeżach dawnego komunistycznego imperium. Ich źródłem były zadawnione spory etniczne i graniczne oraz inne lokalne konflikty o podłożu kulturowym, religijnym, zwyczajowym. Zduszone i zakamuflowane ideologią komunistyczną, spetryfikowane przez lata zaczęły gwałtownie ożywać z chwilą osiągnięcia przez narody Europy Środkowej i Wschodniej politycznej niezależności i ukształtowania się normalnych, opartych na realiach i autentycznych treściach stosunków międzynarodowych. Wrażliwość na konflikty

lokalne nie oznacza jednakże zdolności Europy do ich rozwiązywania, co najwyżej, jak pokazują działania UE w Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie, zdolność do podejmowania działań pokojowych i stabilizacyjnych.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa bierze pod uwagę zagrożenia, które mogą wynikać z konfliktów regionalnych, jednak za potencjalnie niebezpieczne uważa te, które usytuowane są z dala od Europy, poza jednym wyjątkiem, jakim jest konflikt bliskowschodni. Tego typu pogląd grzeszy jednak, jak się wydaje, nadmiernym optymizmem, wskazuje jednocześnie, że jego źródło nie wywodzi się z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej.

O ile jednak strategiczne i regionalne zagrożenia, mimo ich różnej percepcji, generalnie znajdują odpowiedzi, w ramach których pełne spektrum środków doktrynalnych i bojowych może być użyte, to cała złożoność nowoczesnych wyzwań nie znajduje odpowiednich rozwiązań. Chodzi o różne asymetryczne zagrożenia obejmujące katastroficzny terroryzm, zarówno sponsorowany przez państwa, jak i zasilany przez inne powiązania, często mający związek ze zorganizowaną przestępczością lub handlem narkotykami, przybierający zasięg globalny³. Bywa on również inspirowany religijnie lub religię traktuje jako instrumentalną pożywkę. Jego symbolem jest Al-Kaida, a jej rola w zamachach z 11 września potwierdza rosnący udział, dobry czy zły, tzw. *non-state actors* w stosunkach międzynarodowych. Terroryzm stanowi najbardziej bezpośrednie zagrożenie zarówno dla Europy, jak i Ameryki, choć globalna obecność hipermocarstwa i jego aktywność na wszystkich polach w sposób niejako naturalny będzie przyciągać uwagę grup terrorystycznych.

Z tego też względu, a także z powodu swej amorficzności, jak również psychologicznych skutków zamachów z 11 września 2001 r. terroryzm postrzegany jest jako większe zagrożenie w Stanach Zjednoczonych niż w Europie, mimo że Europa (nie tylko Hiszpania) też przeżyła swoje memento na skutek zamachów z 11 marca 2004 r. w Madrycie. Zagrożenie terroryzmem, także jako wynik wojny w Iraku oraz nierozwiązanego konfliktu bliskowschodniego, może nadal rosnąć, a już chyba można powiedzieć, że wzrosło. Tak też ujmuje je Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Walka z terroryzmem będzie trudna i być może wymagać będzie nawet korekt w filozofii obecności i sposobu działania Stanów Zjednoczonych, a może i Europy w świecie⁴. Na pewno dotyczyć to powinno stosunków ze światem islamu, w tym stosunków z krajami arabskimi. Walka zaś z terroryzmem i ekstremizmem wymoże długoterminowe działania i użycie zróżnicowanych cywilno-wojskowych, a także policyjnych i wywiadowczych środków. Zarówno Amerykanie, jak i Europejczycy wydają się być otwarci na stawienie czoła temu wyzwaniu, o czym świadczą nie tylko programy narodowe, lecz także decyzje i strategię przyjęte w ramach NATO i UE.

³ T. Jemioło, *Globalny i międzynarodowy terroryzm*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T. Jemioło i K. Malak, AON, Warszawa 2002, s. 164-171.

⁴ Sugeruje to na tle całości polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych i ich obecności w świecie Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004.

Równie ważny jak sama walka z terroryzmem wydaje się program odbudowy i stabilizowania obszarów, a niekiedy całych państw znajdujących się w stanie rozkładu, poddanych dyktatorskiej władzy, instrumentalnie wykorzystującej terroryzm do swych celów, jak miało to miejsce w Afganistanie (choć to raczej Al-Kaida instrumentalnie wykorzystwała talibów) czy w Iraku. O pomyślności działań decydować będzie nie tyle udana akcja militarna (łącznie z innymi działaniami, np. dywersyjno-wywiadowczymi), jak widać to szczególnie w Iraku, lecz dobrze przygotowany, oparty o lokalne realia historyczno-kulturowe i religijne, szeroki program *nation building*, budowy państwa i demokracji. Błędy w tym zakresie – jak obserwujemy to w Iraku – mogą doprowadzić do zniweczenia zdobyczy akcji militarnej. Dotyczy to zarówno działań podejmowanych przez USA (samodzielnie i w koalicji), jak i przez NATO oraz UE w ramach EPBiO.

Rosnącym, prawdziwym zagrożeniem XXI wieku może być wojna informacyjna, nazywana też cybernetyczną. O ile dla Europy jest to ciągle zagrożenie cokolwiek egzotyczne, o tyle Amerykanie, których systemy bezpieczeństwa nasycone są znacznie bardziej elektroniką i komputerową automatyzacją, zwracają na te kwestie znacznie baczniejszą uwagę. Koncepcje prowadzenia wojny cybernetycznej przez Stany Zjednoczone przewidują zarówno jej aspekt ofensywny, jak i defensywny, czyli ochronny przed atakiem cybernetycznym. Takiego zaawansowania w tym zakresie nie ma w Europie i jest to jedno z wyzwania XXI wieku dla kontynentu, mogące stać się jednocześnie dodatkowym dysonansem dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Przewartościowania wymagać będzie stosunek Europy do tzw. miękkich wymiarów bezpieczeństwa, z których część była do tej pory ignorowana ze względu na polityczną poprawność w myśleniu o świecie. Chodzi przede wszystkim o zagrożenia płynące z trudnych i nierozwiązanych problemów cywilizacyjnych, gospodarczych, kulturowych, religijnych, imigracyjnych, tolerancji – lub jej braku. To właśnie one są i będą podłożem dla terroryzmu, przemocy, a także rodzącego niekiedy podobne skutki populizmu. Politycznym tabu są skutki i wyzwania, jakie dla międzynarodowego bezpieczeństwa może mieć polityka przyspieszonej czy narzuconej demokracji i praw człowieka w państwach i na obszarach, które długo jeszcze będą dojrzewać do ich przyjęcia⁵.

Kultura strategiczna – dzieli czy łączy

Kryzys iracki ujawnił znaczenie różnic w kulturze strategicznej między Europą i Ameryką. Najbardziej obrazowy opis tych różnic daje w swych pracach Robert Kagan. Píše on, że Amerykanie myślą i działają na częstotliwościach militarnych, „stosując siłę i władzę, tkwią w anarchicznym świecie Hobbesa, gdzie międzynarodowe prawa zawodzą, gdzie bezpieczeństwo, obrona własna i krzewienie liberalnego porządku nadal wymagają potęgi militarnej”. Europa zaś porzuca świat siły

⁵ R. Kuźniat, *Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki*, „Polska w Europie” 2002, nr 3 (41), s. 21.

i władzy, a od akcji militarnych woli negocjacje i dyplomację⁶. Opinię tę podzielają inni analitycy. Lindley-French pisze, że „dziś Europa wydaje się być zamknięta w samouspokojeniu, jakby zakładając, że zagrożenia same odejdą”⁷.

Różnice istniały co prawda od dawna. Polityka równowagi sił a potem politycznego *appeasementu* spowodowała, że Ameryka dwa razy w ciągu ćwierćwiecza XX wieku musiała ratować Europę przed samozniszczeniem i jego konsekwencjami. Sytuacja ta rodzi wiele pytań. Czy obserwowana, także w kontekście Iraku, polityka samouspokojenia wiodących państw europejskich, postawa niedoceniania lub nieuświadomienia sobie natury i złożoności współczesnych zagrożeń nie osłabia europejskiego bezpieczeństwa? Nie chodzi tu zresztą jedynie o poczucie zagrożenia, ale także o pozytywne działania i zmiany w europejskim systemie bezpieczeństwa oraz europejski wkład we wspólną obronę w ramach NATO.

Analitycy zajmujący się strategią międzynarodową twierdzą, że swoisty europejski *appeasement* (według złośliwych, pacyfizm) powoduje, że nie tylko nie rośnie zdolność obronna Unii Europejskiej, ale że państwa europejskie nie mają dostatecznej woli i siły, by doprowadzić do pozytywnych zmian w systemie międzynarodowym i zbudowania rzeczywistej EPBiO. Nie chodzi przy tym o instytucję UE, służącą budowaniu jej tożsamości, lecz o wiarygodny i skuteczny system będący autonomicznym europejskim dopełnieniem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po II września 2001 r. stało się jasne, że również Europa musi być przygotowana na samodzielne stawienie czoła nowym wyzwaniom. Także ewolucja NATO w kierunku, jak twierdzą niektórzy obserwatorzy, „OBWE z zębami” powinna skłaniać ku temu. Brak ponadnarodowych koncepcji i organizacji europejskiej obrony oraz „rozmywanie” NATO może stworzyć konieczność renacjonalizacji obrony i stosowania *ad hoc* zarówno koalicji, jak i narzędzi polityki bezpieczeństwa. Zresztą koncepcja koalicji „chętnych” jest tego wyrazem.

Co się zaś tyczy wspomnianych różnic w kulturze strategicznej Europy i Ameryki oraz w podejściu do bezpieczeństwa, to nie tyle chodzi o ich niwelowanie, lecz o to, by nie komplikowały one struktur transatlantyckich i nie utrudniały współpracy w ramach NATO. Sojusz atlantycki jest doskonałą płaszczyzną dostosowywania kultury strategicznej i percepcji bezpieczeństwa, choć nie uniformizacji. Jest to tym ważniejsze, że również Europa jest pod tym względem zróżnicowana. W okresie komunizmu wspólne zagrożenie przesłaniało różnice nie tylko między obydwojoma brzegami Atlantyku, lecz również między państwami europejskimi. Po przemianach przełomu lat 80. i 90. XX wieku różnice w percepcji zagrożeń, sposobach przeciwdziałania im, rozwiązywania sporów i konfliktów, warunkach użycia siły, a także w uwarunkowaniach doktrynalnych i politycznych zaczęły się manifestować przy różnych okazjach, np. w czasie konfliktów na Bałkanach, w Kosowie, i chyba najbardziej podczas kryzysu irackiego. Różnice te wynikają z różnych tradycji, doświadczeń historycznych (niekiedy bardzo gorz-

⁶ R. Kagan, *Paradise and Power: America and Europa in the new world order*, London 2003. Główne myśli opublikowane także w formie eseju na łamach „Gazety Wyborczej” z 17-18.08.2002.

⁷ J. Lindley-French, *In the shade of Locarno? Why European defence is failing*, „International Affairs” 2002, s. 789-811.

kich), narodowej i kulturowej tożsamości, a także prowadzonej polityki i statusu państwa (szczególnie dotyczy to państw neutralnych lub deklarujących politykę rzeczywistości).

Jednym z zadań EPBiO jest budowa wspólnej kultury strategicznej państw UE, czegoś, co sama Unia od Traktatu z Maastricht zaczęła określać jako własną tożsamość bezpieczeństwa i obrony⁸, podobnie jak jednym z zadań NATO, w ramach stosunków transatlantyckich, powinno być kształtowanie odpowiedniego poziomu wspólnej kultury strategicznej, zwłaszcza w związku z procesem rozszerzenia Sojuszu. Chodzi przede wszystkim – choć nie tylko – o podobną percepcję zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, podobieństwo sposobów i środków reagowania, podejmowania decyzji w sprawie użycia siły itp. Potrzebę budowy wspólnej kultury strategicznej bardzo mocno akcentuje także Europejska Strategia Bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo euroatlantyckie: między unilateralizmem, atlantyzmem a europeizmem

Stosunki transatlantyckie nigdy nie były doskonałe. Nawet w okresie zimnej wojny, gdy cementowało je wspólne niebezpieczeństwo ze strony ZSRR i Układu Warszawskiego, ten parasol bezpieczeństwa, jakim był Sojusz Północnoatlantycki, miał defekty i ułomności, prowadzące niejednokrotnie do kryzysów. Nigdy jednak nie podważało to sensu, celowości czy – co było najważniejsze – wojskowej efektywności jego struktur obronnych. Powstała w oparciu o wizję wspólnego wroga wspólnota atlantycka przetrwała zimnowojenną rywalizację, doczekała się upadku wroga (co o mało nie skończyło się źle dla niej samej) i zaczęła się ponownie rozwijać, zasilana entuzjazmem nowych członków.

Nowe czasy przyniosły jednak nowe wyzwania, także dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Świat uwolniony od komunizmu nie chciał wznosić się ku najdoskonalszym strukturom (świata zachodniego), jak prorokował Francis Fukuyama, lecz raczej ewoluował w kierunku wskazywanym przez Samuela Huntingtona, który przyszłe konflikty upatrywał w zderzeniach cywilizacyjnych, determinowanych kulturowo i religijnie. Generalnie świat stał się bezpieczniejszy, bo przestała nad nim wisieć groźba globalnego konfliktu nuklearnego, ale pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia, których cechy można streścić w triadzie: amorficzność, asymetryczność i nieprzewidywalność. To diametralnie zmieniło środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego. Odpowiednio do nowych wyzwań i zagrożeń ewoluował także Sojusz Północnoatlantycki, ale pytanie o efektywność i skuteczność tej ewolucji nie przestało opuszczać członków NATO (nawet nowo wstępujących). Gorzej, stało się kluczową kwestią rozważaną przez główne centra władzy w Stanach Zjednoczonych – mocodawcę Sojuszu – nie zawsze przekonane, że odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Sprawy nie ułatwiały rosnące rozbieżno-

⁸ Nie chodzi tu o koncepcję ESDI [pol. ETBiO], która była amerykańską koncepcją dla Europy, realizowaną w celu wzmocnienia europejskiego filara Sojuszu.

ści po obu stronach Atlantyku, a katalizatorem zmiany punktów odniesienia było Kosowo, wydarzenia z 11 września 2001 r. oraz kryzys iracki.

Generalnie jednak nowe środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego – a można powiedzieć, z oczywistych względów, że euroatlantyckiego – kształtowało się pod wpływem różnych czynników, z których kilka miało dominujące znaczenie.

Jedną z głównych sił kształtujących współczesne środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja. Jej cechą jest wolny, transgraniczny przepływ osób, kapitału, idei oraz różnych innych zjawisk, mających dobry, ale i zły, często fatalny wpływ na różne środowiska, także bezpieczeństwa. Z globalizacją wiąże się rozwój niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych (tzw. *non-state actors*), a wśród nich grup terrorystycznych (takich jak Al-Kaida), przestępczych i mafijnych. Także konflikty lokalne w warunkach globalizacji nie są izolowane i oddziałują na całe regiony, wywołując napięcia, destabilizację i zagrożenia. To kolejna cecha współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Kolejną jest wzrost konfliktów na tle kulturalno-religijnym. Polityzacja religii, kultury, eksploatacja nierozwiązanych problemów etnicznych, narodowościowych, a często także niekontrolowana inwazja kultury masowej (głównie amerykańskiej) – wszystko to staje się pożywką dla różnej maści fundamentalizmów i ekstremizmów. Najbardziej skrajnym, a tym samym najbardziej niebezpiecznym staje się ekstremizm islamski, odwołujący się do przemocy i stosujący w praktyce wszelkie możliwe formy terroru. Działalność grup terrorystycznych, ich międzynarodowe powiązania, których symbolem jest Al-Kaida i wydarzenia z 11 września 2001 r., stają się dominującym wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Nad światem wisi ponadto groźba sięgnięcia przez międzynarodowy terroryzm po broń masowego rażenia.

Wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest znacznie więcej. Nadal, dopóki istnieje broń nuklearna i inne rodzaje broni masowego rażenia, a także pełne (choć zredukowane) arsenały broni konwencjonalnej, nie można mówić o wygaśnięciu zagrożeń strategicznych, tym bardziej że następuje proliferacja broni masowego rażenia. Coraz częściej sięgają po nią – lub pracują nad jej wyprodukowaniem – kraje, które w terminologii amerykańskiej są krajami zbójczymi (Korea Północna, Iran, Irak za Saddama Husajna).

Nie bez znaczenie jest również i to, że wyłaniają się nowe potęgi, niektóre – jak Chiny – z zadatkami na mocarstwo globalne, inne, jak Indie czy Brazylia, na mocarstwa regionalne (a nawet ponadregionalne) z aspiracjami jednocześnie do stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (dot. to także Niemiec).

Zmiany, jakie nastąpiły po 11 września (częściowo także jako skutek kryzysu irackiego) zrelatywizowały punkty odniesienia. Strategiczne wyzwania dla Stanów Zjednoczonych (częściowo także dla UE) ze strony Chin i powracającej na pozycję aktora globalnego Rosji, nie negują konieczności współpracy w walce z terroryzmem czy budowania dialogu ze światem islamu.

Oczywiście zagrożeń dla bezpieczeństwa, które wspólnota atlantycka musi brać pod uwagę, jest znacznie więcej. Są to nadal istniejące i rodzące się konflikty

lokalne, państwa słabe i upadłe, których niestabilność grozi poważnymi kryzysami międzynarodowymi, czego klasycznym przykładem stał się Afganistan pod rządami talibów, wynajęty w praktyce przez Al-Kaidę. Jedną z cech środowiska bezpieczeństwa jest tendencja do przekształcania się konfliktów wewnętrznych w międzynarodowe, jaskrawym przykładem Jugosławia, szczególnie zaś Kosowo. W momencie eskalacji konfliktu grożącego wzajemną eksterminacją nastąpiła interwencja NATO (*Allied Force*) i jego umiędzynarodowienie. Trudne do oszacowania zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego wiążą się z działalnością międzynarodowych grup przestępczych (przestępczość zorganizowana), handlarzy bronią, grup mafijnych, karteli narkotykowych.

W czasach zimnej wojny, gdy głównym zagrożeniem była groźba nuklearnej konfrontacji Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego, NATO było tym sojuszem, który niwelował ogromne zagrożenie poprzez kolektywne zobowiązanie do obrony terytorium traktatowego. Dziś ten świat już nie istnieje, a dominującym pytaniem jest, na ile NATO, mimo ewolucji i trwającej transformacji, zachowuje zdolność sprostania współczesnym zagrożeniom. Pytanie to ma zresztą wiele aspektów, a najważniejsze z nich można sprowadzić do dwóch kwestii:

1. Na ile NATO jest ważne i przydatne dla bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych?

2. Na ile Europa, biorąc pod uwagę ewolucję NATO, a także politykę bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, może polegać na zdolnościach obronnych Sojuszu? Czy w tym kontekście rozwój EPBiO jest koniecznością militarną, czy też wyrazem ambicji europejskich? Czy w ogóle Europa jest zdolna zbudować własną, wspólną i efektywną obronę? Czy zechce zwiększyć wydatki na cele militarne i czy pogodzi się z konsekwencjami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi z tego wynikającymi?

Nie można również pomijać rosnących aspiracji mocarstw europejskich, takich jak Francja czy Niemcy, które dodatkowo mogą komplikować stosunki transatlantyckie.

W obecnej sytuacji konieczna jest harmonijna współpraca między NATO a Unią Europejską oraz między Ameryką i Europą. Tymczasem problemem stają się same Stany Zjednoczone, choć nie pozostaje to bez związku ze środowiskiem globalnym. „Problem” ze Stanami Zjednoczonymi polega na tym, że po upadku komunizmu i ZSRR stały się one jedynym supermocarstwem, a nawet – jak się je coraz częściej określa – hipermocarstwem. Stany Zjednoczone jakby nie mieszczą się w dotychczasowym porządku międzynarodowym i chyba nie chcą się mieścić. Wystarczy przeanalizować amerykańską strategię bezpieczeństwa narodowego lansowaną przez G. W. Busha, której mottem mogą być słowa Condoleezy Rice, wypowiedziane jeszcze zanim objęła jakiekolwiek stanowisko w administracji Busha, będąc nieskrępowana poprawnością polityczną: „Nasza polityka zagraniczna będzie się kierować interesem narodowym, a nie interesem trudnej do zdefiniowania społeczności międzynarodowej”⁹. Ten unilateralizm, jak podkreśla Charles

⁹ Przytaczam za: „Harvard International Review” 2003, <http://www.pollub.pl/index.html?kat>.

Krauthamer, „zmierza do umocnienia potęgi Ameryki i bez żenady rozbudowuje ją w imię globalnych celów, które sam wyznacza”¹⁰. Wydaje się, że tak jak kiedyś w starożytności ówczesne supermocarstwo Imperium Rzymskie miało na swój użytek swoje prawo *ius civile*, a dla reszty świata (barbarzyńców) *ius gentium*, tak dzisiejsze hipermocarstwo Stany Zjednoczone najchętniej wprowadziłyby własne reguły, niekiedy pokrywające się z obowiązującym prawem międzynarodowym (jeśli byłoby to zgodne z interesem USA), niekiedy zaś nie. Mogliby z niego korzystać także bliscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych. Byłoby to swoiste prawo „silnych i bogatych”.

Potwierdzeniem takiej tendencji w polityce amerykańskiej są naciski na wyłączenie swych obywateli (chodziło przede wszystkim o uczestników misji pokojowych i wojskowych) spod jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, którego statut Amerykanie podpisali, a także odmowa wypełniania zobowiązań konwencji z Kioto o redukcji emisji dwutlenku węgla i innych skażeń do atmosfery. Być może najbardziej bulwersującą kwestią – obok sprawy Iraku – jest wspomniana już doktryna wojny prewencyjnej. Rozpętała ona prawdziwą burzę wśród polityków i analityków, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie Zachodniej. W wielu opiniach podkreśla się jej sprzeczność z duchem i postanowieniami Karty NZ i opartym na niej, wprowadzonym po zakończeniu II wojny światowej międzynarodowym porządkiem prawnym. Zwraca się również uwagę na to, że narusza ona tzw. zasady norymberskie oraz Kartę Międzynarodowego Trybunału Wojskowego do Spraw Dalekiego Wschodu (Trybunału Tokijskiego), gdzie koncepcja wojny prewencyjnej została *expressis verbis* potępiona¹¹.

Wszystkie te tendencje w polityce amerykańskiej tak charakterystyczne dla I kadencji prezydentury Busha, budzą nie tylko niepokój, ale doprowadzają do tak paradoksalnych sytuacji, że w przeprowadzonym w 2003 r. sondażu w krajach Europy Zachodniej za państwa najbardziej zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu uznano Izrael i... Stany Zjednoczone. Cóż, niewiele ma to wspólnego z realiami bezpieczeństwa międzynarodowego, ale wiele ze stosunkami transatlantyckimi i wizerunkiem Stanów Zjednoczonych w świecie. Jak widać, antyamerykanizm nie jest obcy także Europie. Dlatego pilnym zadaniem polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych II prezydentury Busha powinna być poprawa wizerunku Ameryki, nie tylko w świecie islamu, ale i Europie.

Wezwanie do refleksji dotyczy obydwu stron, gdyż zderzenie Ameryki i Europy na tle kryzysu irackiego (przy podziałach wewnątrz europejskich) wywołało złość i gorycz po obu stronach Atlantyku. To z kolei miało negatywne reperkusje zarówno wśród elit, jak i w opinii publicznej. W elitach tworzących politykę zagraniczną owocowało brakiem zaufania oraz niezgodą na stosowane przez obie strony środki i metody. Według opinii publicznej w Europie rósł antyamerykanizm, w Stanach Zjednoczonych – tendencje antyeuropejskie (szczególnie zaś antyfrancuskie).

¹⁰ „The Washington Post” z 8.06.2002.

¹¹ Zob.: E. Spanhaus, *Launching Agressive war is Nuremberg crime*, „EIR Executive Intelligence Review” 18.10.2002, s. 32-33.

Jak słusznie podkreśla pracująca nad koncepcjami dotyczącymi przyszłości NATO grupa międzynarodowych ekspertów, zwana Warszawską Grupą Refleksyjną, ta „dysharmonia może potencjalnie szkodzić instytucjom i mechanizmom partnerstwa transatlantyckiego”¹². Może dodajmy, szkodzić idei i wartościom wspólnoty atlantyckiej. Problem jest jednak jeszcze szerszy. Już przed Irakiem, i znacznie wcześniej, Stany Zjednoczone miały tendencję do jednostronnego działania, do kierowania się innymi niż Europa regułami i inną filozofią w polityce międzynarodowej, „myśleniem na innej częstotliwości”. Wystarczy jeszcze raz przypomnieć doktrynę „wojny wyprzedzającej”, jednostronne działania po 11 września 2001 r. mimo uruchomienia art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, tendencje do wybiórczego traktowania prawa międzynarodowego, wiarę w skuteczność siłowego rozwiązywania konfliktów. Może więc ma rację Robert Kagan, mówiąc, że: „Amerykanie są z Marsa a Europejczycy z Wenus”.

Obrona europejska czy atlantycka

André Malraux, francuski pisarz i polityk, przyjaciel generała de Gaulle’a, wypowiedział kiedyś prorocze, jak się później okazało, słowa: „Obrona Europy będzie atlantycka albo nie będzie jej wcale”. Na pytanie, na ile słowa te są dziś aktualne, nietrudno odpowiedzieć, dużo trudniej na inny aspekt tego pytania: kiedy się zdezaktualizują? A zdezaktualizować mogą się albo poprzez amerykański unilateralizm i brak wiary w przydatność NATO dla amerykańskiego bezpieczeństwa, wynikać to może także z niezdolności NATO do sprostania nowym zagrożeniom, albo poprzez budowę wspólnej europejskiej obrony prowadzonej bez NATO i Stanów Zjednoczonych. W obu przypadkach wzrosnąć by musiał poziom denacjonalizacji obrony, co oznaczałoby porażkę nie tylko idei atlantyckich, lecz i europejskich.

Póki co prawda jest taka, że Ameryka potrzebuje Europejczyków przede wszystkim w zakresie tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”¹³ (np. w zakresie zwalczania terroryzmu), a także „twardego”, zwłaszcza jeśli chodzi o wsparcie polityczno-prawne, ale stosunkowo łatwo można sobie wyobrazić Stany Zjednoczone radzące sobie całkiem nieźle bez Europejczyków, odwrotna sytuacja jest raczej nie do pomyślenia. Nawet gdyby Unia Europejska stworzyła efektywną EPBiO i osiągnęła docelowe jej stadium w postaci wspólnej obrony, wymagałoby to od jej państw członkowskich bez porównania większych nakładów finansowych niż dotychczas, zwiększenia skali inwestycji wojskowych, w tym inwestycji w przemysł zbrojeniowy (i jego większą integrację), wielu zmian w organizacji armii i infrastruktury wojskowej. Ponadto zaś ogromnej determinacji politycznej, a więc również przekonania elektoratów o celowości tego typu zmian.

¹² *Bezpieczeństwo transatlantyckie: nowa rzeczywistość – zmieniające się instytucje. Raport Warszawskiej Grupy Refleksyjnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 2, s. 85-102.

¹³ „Miękkie bezpieczeństwo” (*soft security*) wiąże się z zagrożeniami cywilnymi, choć jak pokazuje przykład wydarzeń z 11 września 2001 r. ostre rozgraniczenie z „twardym bezpieczeństwem” (*hard security*) związanym z zagrożeniami militarnymi jest coraz trudniejsze.

Można powiedzieć, że stopień tej determinacji wzrasta, o czym świadczą prace Konwentu Europejskiego oraz propozycja Javiera Solany zmierzające do ściślejszej integracji w zakresie EPBiO – choć jeszcze nie do jej uwspólnotowienia, a także przyjęcie przez UE wspomnianej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Trzeba również przyznać, że w latach 2003-2004 UE poczyniła znaczne postępy w realizacji EPBiO, przejmując od NATO odpowiedzialność za stabilizację w Macedonii (akcja „Concordia”), a także zadania w Bośni, czy dokonując z upoważnienia ONZ udanej akcji w Kongo. Postępy odnotowano również w realizacji Europejskiego Celu Strategicznego (EHG).

Nadal jednak nie brak wokół europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony różnic i kontrowersji, ukazujących nadzieje i ambicje jednych państw, a opór i zaniepokojenie innych. EPBiO traktowana bywa (np. przez Francję) jako substytut pragnień mocarstwowych, jako chęć uniezależnienia się od Stanów Zjednoczonych, ale równocześnie z nieufnością przez te kraje europejskie, które będąc członkami NATO, od niedawna są członkami UE (bądź nadal poza nią pozostają – jak Turcja czy Norwegia), lub przypisuje się im proamerykanizm. Rezerwę zachowują kraje neutralne i te, które starają się prowadzić politykę neutralności (Finlandia, Irlandia, Austria, Szwecja).

Grupa krajów UE (takich jak: Francja, Niemcy, Belgia, Luksemburg), zwolenników przyspieszenia realizacji EPBiO, działa z coraz większą determinacją na rzecz objęcia tej polityki możliwością tzw. wzmocnionej współpracy, co też znalazło się w tekście traktatu konstytucyjnego. Miałyby ono polegać na tym, że te państwa Unii, których potencjał wojskowy spełnia wyższe kryteria i które byłyby w stanie przyjąć większe wzajemne zobowiązania, z uwagi na najbardziej wymagające misje, mogłyby pójść do przodu i ustanowić ściślejszą strukturą współpracy w ramach EPBiO.

Zapis ten, przeformułowany podczas prac Konwentu przez Francję i Niemcy, oznaczałby w praktyce możliwość stworzenia „sojuszu w sojuszu”, załączkiem którego miałyby jakoby być wstępne porozumienia między Francją, Niemcami i Belgią (wsparte przez Luksemburg), zawiązane podczas spotkania przedstawicieli tych państw w Brukseli w maju 2003 r. Próbowo tym towarzyszyły zapowiedzi stworzenia niezależnych od NATO planowania obronnego oraz odrębnego sztabu europejskiego w Tervuren pod Brukselą.

Plany te, dość nieoczekiwanie wsparte przez Wielką Brytanię, która obawiała się pozostać poza głównym nurtem EPBiO, zaniepokoiły część krajów UE, a także kraje będące członkami NATO, a nienależące do Unii (Turcję, Norwegię i wtedy jeszcze Polskę). Daleko idące zaniepokojenie wyraziły Stany Zjednoczone, które zarządziły w tej sprawie zwołanie nadzwyczajnego spotkania ambasadorów krajów członkowskich przy NATO. Spotkanie to (Bruksela, 20–21 października 2003 r.) pozwoliło nieco rozładować napięcie i sprecyzować stanowiska, ale wszystkich obaw nie rozwiązało. Według wyjaśnień Javiera Solany, wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i autora europejskiej strategii bezpieczeństwa, „Unia zacieśni współpracę w dziedzinie obrony, ale będzie unikać dublowania działań

i struktur obronnych NATO”¹⁴. Przy okazji spotkania Brytyjczycy opowiedzieli się przeciwko powołaniu niezależnego europejskiego sztabu obronnego, a inicjatywa „twardego rdzenia” EPBiO jakby nieco osłabła. Może ona znowu być aktualna, jeśli kraje UE odrzucą traktat konstytucyjny. Wydaje się jednak, że bez jakiejś formy grupy inicjatywnej i wzmocnionej współpracy się nie obejdzie, jeśli UE ma rzeczywiście tworzyć efektywne struktury obronne. Zadania tego mogłyby się podjąć wszystkie duże państwa UE: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, ale także Hiszpania, Włochy i Polska. Niezbędne będzie przy tym pozbycie się wszelkich dwuznaczności w stosunkach transatlantycznych, dokonanie jasnego określenia stosunków na linii UE – NATO, a przede wszystkim pozyskanie przychylności Stanów Zjednoczonych. Jakikolwiek wątpliwości ze strony supermocarstwa czynić będą próby te nieefektywnymi. Być może niezbędny będzie następny krok w stosunkach UE – Rosja, na wzór rady NATO – Rosja w formule „20”. Nie będzie to łatwe, bo w sprawach polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa partnerami Rosji są mocarstwa europejskie – nie UE, te zaś mogą być w tym względzie podzielone. Od entuzjastów zwiększenia takiej współpracy (Francja, a coraz bardziej Niemcy) po zwolenników bardziej ostrożnego zbliżenia.

Z dużą dozą pewności można powiedzieć, że jeśli nie nastąpi zmiana podejścia do EPBiO zmierzająca do pełnego uzgodnienia tej polityki ze Stanami Zjednoczonymi, uwzględniającego zadania i rolę NATO, to budowa efektywnej europejskiej obrony wiązać się będzie z wieloma trudnościami. Może nawet w pierwszej dekadzie XXI wieku ciągle aktualne pozostaną słowa Malraux o obronie atlantycznej jako jedynej realnie istniejącej w Europie, tym bardziej że nie spełniły się nadzieje i dążenia niektórych krajów, szczególnie Rosji, by na kanwie KBWE/OBWE stworzyć pozablokowy system wszechstronnego, kooperatywnego bezpieczeństwa niepodzielnej Europy. Aspiracje krajów Europy Środkowo-Wschodniej przekreśliły te rachuby (oczywiście także brak zgody ze strony Stanów Zjednoczonych). NATO stało się dla nich jedyną racjonalną opcją w zakresie bezpieczeństwa. I NATO jest nadal jedynym zdolnym do walki i obrony europejskim sojuszem. Tyle tylko, że ze względu na zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa NATO ewoluuje, adaptując swoją strategię i środki zarówno do nowych zagrożeń, jak i wyzwań globalnych. Dla Europy i Polski ważne jest, by nie zostały przy tej okazji osłabione funkcje obronne Sojuszu i zobowiązania sojusznicze w ramach zawartego w art. 5 *casus foederis* oraz inne zobowiązania wynikające z art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego¹⁵. Ostatnie fakty i posunięcia, zwłaszcza po 11 września 2001 r., rodzą obawy, że NATO staje się coraz bardziej sojuszem politycznym, a daleko idące rozszerzenie czyni go bardziej wspólnotą niż sojuszem wojskowym. Chodzi o to, by rozszerzenie oznaczało agregację siły militarnej, w przeciwnym razie – przy i tak istniejącej przepaści w zdolnościach obronnych Ameryki i Europy – stwarzać to będzie dla amerykańskiego supermocarstwa pokusę dążenia do samowystarczalności i uniwersalizmu. Nie do końca wiadomo, jak na przyszłości Sojusz i stosunkach transatlantycznych odbije się kryzys iracki

¹⁴ „Rzeczpospolita” z 22.10.2003, s. A-6.

¹⁵ J. Czaja, *Przyszłość NATO. Polski punkt widzenia*, „Myśl Wojskowa” 2002, nr 5.

i głębokie podziały, które na tym tle ujawniły się wśród sojuszników i w strukturach NATO.

Mówiąc o wyzwaniach dla bezpieczeństwa europejskiego, a także wyzwaniach bezpieczeństwa międzynarodowego, należy zasygnalizować jeszcze inne niepokojące zjawiska mające również wpływ na stosunki transatlantyckie. Chodzi przede wszystkim o kwestię użycia siły w stosunkach międzynarodowych i tendencje do wyłamywania się uczestników tych stosunków z ram istniejących reżimów prawnomiędzynarodowych, w tym przede wszystkim systemu ONZ. Jest to element szerszego zjawiska, który w krajach anglosaskich wiązany jest końcem porządku westfalskiego, kojarzonego z dwiema zasadami: suwerenności państw i nieinterwencji¹⁶. Europa Środkowo-Wschodnia (a także inne obszary kulturowe) nie znająca w takim stopniu koszmaru wojen religijnych, których traktaty westfalskie dotyczyły, obie wymienione zasady, tj. suwerenności i nieinterwencji odnosi do Karty NZ i ONZ-owskiego porządku międzynarodowego. Niektórzy analitycy mówią w związku z tym o końcu porządku westfalskiego, inni ONZ-owskiego. Przypadki i zjawiska, o których formułują takie opinie, wiążą właśnie z kwestią użycia siły i interwencją militarną bez zgody Rady Bezpieczeństwa, instytucją interwencji humanitarnej również bez podobnego upoważnienia, doktryną wojny lub uderzenia prewencyjnego, wybiórczą podległością sądownictwu międzynarodowemu¹⁷. Nie sposób nie zauważyć, że w decydującym stopniu wiąże się to z polityką i doktryną bezpieczeństwa państwa – przywódcy w stosunkach transatlantyckich – Stanów Zjednoczonych. Będzie to na pewno rzutować na przyszłość tych stosunków.

Nie wchodząc w szczegóły, należy stwierdzić, że sytuacje takie sprzyjają anarchii międzynarodowej w najgorszym przypadku, a w łagodniejszej wersji wprowadzaniu nowych reguł oraz prawa silnych i bogatych. To też jedno z zagrożeń, i to poważniejszych, dla bezpieczeństwa międzynarodowego, niezależnie od tego, że do tego kryzysu przyczynia się także swą słabością ONZ.

¹⁶ Zob.: H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy. Towards a Diplomacy for 21st Century*, New York 2001.

¹⁷ Niepokój z tego powodu wyraża J. Solana na łamach „Harvard International Review” 2003, <http://WWW.pollub.pl>