

*Dariusz Milczarek**

Między Waszyngtonem a Brukselą – możliwe kierunki rozwoju polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

1. Uwagi wstępne

Niedawno uzyskane przez Polskę członkostwo w Unii Europejskiej, połączone z wcześniejszym przystąpieniem do NATO, stworzyło nową jakościowo sytuację we wszystkich sferach polskiego życia politycznego, ekonomicznego i społecznego. Dotyczy to zwłaszcza szeroko rozumianej sfery relacji z zagranicą, która siłą rzeczy – z racji przyłączenia się do owych niezwykle ważnych struktur integracji międzynarodowej – stała się podstawowym forum artykulacji na nowo definiowanych interesów narodowych naszego kraju.

Równocześnie jednak jesteśmy świadkami pewnego zadziwiającego zjawiska w polskim życiu politycznym, jakim jest niedostatek czy wręcz brak pogłębionej dyskusji na temat zasadniczych, strategicznych kierunków rozwoju naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nawet jeśli pojawiają się głosy na ten temat (jak chociażby na łamach niniejszego pisma),¹ to nie wywołują one szerszych reperkusji, a w każdym razie – jak wszystko na to wskazuje – nie wpływają w istotny sposób na założenia i sposoby prowadzenia polityki zagranicznej państwa.

Jednym z zasadniczych powodów takiego stanu rzeczy jest panujący w Polsce generalny konsensus, zarówno w ramach klasy politycznej, jak też szerokiej opinii społecznej, co do faktycznej niepodważal-

* Prof. dr hab. **Dariusz Milczarek** – dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego; redaktor naczelny „Studiów Europejskich”.

¹ Por.: S.Bieleń, *Paradoksy polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie”, nr 2/2004 czy S.Sowiński, *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej eurodebacie*, „Studia Europejskie”, nr 1/2004.

ności niektórych aksjomatów owej polityki. Z jednej strony, oznacza to jak najbardziej pozytywne zjawisko wyłączenia tej ważnej sfery aktywności władz państwowych z zasięgu oddziaływania doraźnych nacisków oraz (w polskich warunkach czasami bardzo ostrych) gier politycznych. Z drugiej jednak, powoduje wspomniany uwiąd szerszej debaty nad zagadnieniami o kapitalnym znaczeniu dla przyszłości kraju.

Widać bowiem wyraźnie, że w Polsce podstawowym założeniem, wręcz bezdyskusyjnym, jest absolutny priorytet dla naszych stosunków sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi, tak w sferze relacji politycznych, jak też więzi militarnych w ramach NATO. Przejawia się to szczególnie w dyskursie kolejnych ekip politycznych będących u władzy, które bez względu na swą opcję polityczną deklarują takie przekonanie, a co więcej, podejmują konkretne decyzje w rodzaju wysłania polskiego kontyngentu wojskowego do Iraku, zakupu amerykańskiego sprzętu lotniczego czy prowadzenia negocjacji na temat założenia baz i instalacji wojskowych USA w naszym kraju.

W takim kontekście polityczno-militarne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej – generalnie popieranego, ale zarazem wciąż kontestowanego w pewnych kręgach politycznych i opiniotwórczych – jawią się jako relatywnie mniej ważne z punktu widzenia realizacji strategicznych interesów narodowych. Nasz kraj (tak jak zresztą większość nowo przyjętych państw członkowskich UE z regionu Europy Środkowej i Wschodniej) z przyczyn geopolitycznych prowadzi od czasów odzyskania pełnej niepodległości na przełomie lat 80. i 90. politykę zdecydowanego zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi i z kontrolowanym przez nie Paktem Północnoatlantyckim. W tym sojuszu polityczno-wojskowym Polacy widzą swoje główne gwarancje bezpieczeństwa *vis-à-vis* neoimperialnych ambicji Rosji, traktując przy tym Unię Europejską raczej jako korzystną czy wręcz niezbędną dla ich dalszego rozwoju cywilizacyjnego strukturę integracji ekonomicznej. W znacznie mniejszym stopniu uważają ją natomiast za formę integracji polityczno-obronnej, co biorąc pod uwagę niedostatki unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma swoje uzasadnienie.²

² Szerzej patrz: D.Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, zwł. rozdz. 4; O.Osica, *Wspólnota bezpieczeństwa czy koalicja chętnych?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2/2005; A.Harasimowicz, P.Żurawski vel Grajewski, *Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa 2003.

Przyjęcie tego rodzaju strategii budzi sprzeciw, a czasami wręcz irytację u niektórych partnerów unijnych (szczególnie we Francji),³ ale należy pamiętać, że nasz kraj nie jest odosobniony. Należy do szerszej grupy proatlantycko nastawionych państw członkowskich, obejmującej m.in. Wielką Brytanię (tradycyjnie wiernego sojusznika USA), Włochy, Hiszpanię (która dopiero w połowie 2004 r. zmieniła swoją politykę) i kilka innych, które także wsparły Amerykanów politycznie oraz wojskowo. Można zatem stwierdzić, że proamerykańska polityka nowych członków UE, na czele z Polską, nie tyle wprowadziła zupełnie nowe elementy do stosunków transatlantyckich, co raczej wzmocniła – i to zapewne wydatnie – występującą od dawna w łonie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej opcję polityczną opowiadającą się za ścisłą współpracą ze Stanami Zjednoczonymi.

Innymi słowy, nasze stanowisko wpisalo się w istniejące już kontrowersje tak wewnętrzne (występujące zwłaszcza na linii Francja-Wielka Brytania), jak i zewnętrzne (na linii UE-USA), ale przecież nie było powodem ich powstania. Należy to podkreślić w kontekście niefortunnych wypowiedzi polityków amerykańskich, którzy, tak jak sekretarz obrony R.Rumsfeld, przeciwstawiają niekiedy „nową Europę” państw świeżo przyjętych do Unii i popierających Stany Zjednoczone, „starej Europie” dawnych członków niechętnych Ameryce, podczas gdy rzeczywiste spory toczą się wzdłuż innych linii podziału.

Nie wolno jednak negować zasadności pytania, czy tego rodzaju opcja proamerykańska jest dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jedyną skuteczną oraz – jak utrzymują niektórzy – jedynie słuszną? Należy wskazać, że oprócz bezwarunkowego poparcia budzi ona także kontrowersje i sprzeczności. Odnoszą się one zarówno do istoty strategicznego znaczenia owej opcji (o czym dalej), jak również do konkretnych spraw mniejszej wagi. Tak więc, oprócz problemów o wprawdzie prestiżowym, ale zarazem marginalnym znaczeniu, jak chwiejna polityka władz USA co do zniesienia wiz dla Polaków, dotyczy to kwestii znacznie poważniejszych w rodzaju niewywiązywania się w pełni strony amerykańskiej z tzw. offsetu związanego z zakupem samolotów F-16 czy podnoszonych od dawna uzasadnionych wąt-

³ Wystarczy przypomnieć niedyplomatyczną uwagę prezydenta J.Chiraca, który strofował nas za „niewykorzystanie okazji do niezabrania głosu” bądź wypowiedzi lidera prawicowego Frontu Narodowego J.-M.Le Pena przyrównującego Polskę do „amerykańskiego osła trojańskiego w Europie”.

pliwości co do sensu i konsekwencji polskiego zaangażowania się w Irak. ⁴

Problemy te nie mają jednak aż tak fundamentalnego znaczenia dla naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdyż można je sukcesywnie rozwiązywać w określonym horyzoncie czasowym. Natomiast prawdziwe zaniepokojenie muszą budzić – ujawnione dopiero pod koniec 2005 r. ⁵ – plany współdziałania z Amerykanami w budowie ich systemu obrony antyrakietowej na terytorium Polski. Ewentualna realizacja tego rodzaju zamierzeń może grozić w długiej perspektywie czasowej bardzo trudnymi do odwrócenia, negatywnymi konsekwencjami w sferze polityki zagranicznej (trwała komplikacja stosunków z partnerami unijnymi oraz niektórymi sąsiadami, zwłaszcza Rosją) oraz w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, gdyż nie podnosząc naszych zdolności obronnych, amerykańskie instalacje wojskowe mogą być np. celem ataków terrorystycznych.

Zasadnicze pytanie brzmi zatem: jakie realne możliwości stoją przed polską polityką zagraniczną i bezpieczeństwa? Trzeba od razu wskazać, że mamy tu do czynienia z kwestiami o charakterze politycznym, a więc nie podlegającymi ocenom normatywnie wartościującym, gdyż wybór określonej opcji politycznej jest wyborem suwerennej władzy i społeczeństwa. Nie oznacza to jednak, że nie można dokonywać analizy politologicznej pod kątem funkcjonalnej efektywności danego rozwiązania i na takim podejściu należy się skoncentrować w niniejszych rozważaniach. Przed ich dalszym rozwinięciem, konieczne jest wszakże rozszerzenie zakresu niniejszych uwag wprowadzających.

1.1. Ogólne przemiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa

Wprowadzając poniższe zagadnienia są dobrze znane w literaturze przedmiotu, ale warto w telegraficznym skrócie przytoczyć zasadnicze konstatacje. Po pierwsze, należy przypomnieć, że zakres pojęciowy zarówno polityki zagranicznej, jak i polityki bezpieczeństwa uległ na przestrzeni ostatniego piętnastolecia daleko idącym przeobrażeniom.

⁴ Por. np.: P.Winczorek, *W zgodzie z prawem*, „Rzeczpospolita”, 17.03.2003; R.Sikorski, *Wielkie rozczarowanie*, „Rzeczpospolita”, 10-11.11.2003. Patrz także: wywiad z amerykańskim historykiem D.Halberstamem w: „Rzeczpospolita”, 17-18.04.2004. Należy przypomnieć, że zgodnie z badaniami opinii publicznej, ok. 70% Polaków sprzeciwia się naszemu udziałowi w wojnie irackiej.

⁵ Por. doniesienia prasy z 14-16 listopada 2005 r.

W odniesieniu do polityki zagranicznej należy wskazać na ewolucję pojmowania tej kategorii, polegającą m.in. na relatywnym zaniku stosowania tradycyjnego, przez długi czas ugruntowanego w praktyce i nauce rozróżnienia dwóch poziomów uprawiania polityki przez uczestników stosunków międzynarodowych: *high politics* oraz *low politics*. Pierwszy poziom miał obejmować właściwą politykę zagraniczną prowadzoną przez państwa, utożsamianą najczęściej z wykorzystaniem tradycyjnych instrumentów dyplomatycznych i wojskowych, podczas gdy drugi obejmowałby bardziej „przyziemne” sfery zagranicznych relacji handlowych, gospodarczych czy innych.⁶ Wiele wskazuje na to, że obecnie nastąpiła swoista zmiana hierarchii między *high politics* i *low politics*, powodująca zdecydowany wzrost znaczenia relacji ekonomicznych w stosunku do relacji politycznych (pojawia się nawet termin: „zagraniczna polityka ekonomiczna”) bądź też po prostu zatarcie różnic pomiędzy tymi dwoma poziomami.⁷

W parze z tym idzie głęboka ewolucja pojęcia suwerenności narodowej, które obecnie nie ogranicza się do tradycyjnie pojmowanego władztwa państwa nad wszystkimi sferami swych stosunków ze światem zewnętrznym. Nowoczesne rozumienie tej kategorii oznacza bowiem konieczność uznania rozlicznych współzależności czy wręcz ograniczeń, jakie niesie dla wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych – bez względu na to, jakkolwiek byliby potężni – współczesny świat podlegający intensywnym zjawiskom i procesom globalizacji.

Odnosi się to także do funkcjonowania takich międzynarodowych struktur integracyjnych jak Unia Europejska, w ramach której wykształca się nowa kategoria suwerenności. Charakteryzuje się ona z jednej strony cedowaniem przez państwa członkowskie pewnych atrybutów tradycyjnie pojmowanej suwerenności narodowej na rzecz Wspólnot, ale jednocześnie z drugiej strony – rozszerzaniem zakresu realnych możliwości działania członków dzięki uzyskaniu zdecydowa-

⁶ W ujęciu historycznym szerzej patrz prace: E.Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, London 1976 oraz R.Morgan, *High Politics, Low Politics. Towards a Foreign Policy for Western Europe*, London 1973.

⁷ Por.: M.Smith, *Does the flag follow trade?: ‘politicisation’ and emergence of a European foreign policy w: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, eds. J.Peterson, H.Sjursen, London-New York 1998; S.Duke, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper, 99/W/06.

nie większego wpływu na politykę oraz poczynania partnerów, jak również całej Unii.⁸

Z kolei jedną z zasadniczych cech ewolucji kategorii bezpieczeństwa⁹ jest to, że po upadku systemu komunistycznego na przełomie lat 80. i 90. oraz ukształtowaniu się faktycznego układu jednobiegunowego w skali globalnej, kategoria ta obejmuje znacznie więcej aspektów niż tylko militarny, uwzględniając także inne zagrożenia o charakterze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym itd. Oznacza to, że sam potencjał wojskowy przestał być zasadniczym gwarantem bezpieczeństwa uczestników stosunków międzynarodowych. Zmienił się również charakter podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Jak wiadomo, w okresie konfrontacji międzyblokowej była nią przede wszystkim groźba wybuchu globalnego konfliktu zbrojnego (zwłaszcza nuklearnego), podczas gdy obecnie niebezpieczeństwa są znacznie liczniejsze. Oprócz różnego typu konfliktów lokalnych bądź regionalnych (z udziałem nie tylko państw, ale także rozmaitych organizacji ekstremistycznych), należy do nich działalność międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, jak również tzw. katastrofy humanitarne w postaci wielkich migracji uchodźców, klęsk głodu, zniszczeń itp., wywołanych konfliktami zbrojnymi czy też klęskami spowodowanymi przez przyrodę (powodzie, trzęsienia ziemi itp.) lub przez działalność człowieka, zwłaszcza w formie zatrucia środowiska naturalnego (*vide* Czarnobyl).

Warto przy tym wskazać, że powyższy katalog zagrożeń, ukształtowany na początku lat 90., nie uległ radykalnej przemianie w wyniku wydarzeń z 11 września 2001 r. Wbrew szeroko rozpowszechnianym, czasami zbyt gorączkowym opiniom, nie wydaje się bowiem, aby dokonała się zasadnicza rewolucja w zakresie pojmowania pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego czy też podstawowych kategorii z zakresu polityki zagranicznej, jak kształtowanie się układu sił w skali świata, traktowanie zasady suwerenności państw itp. Ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone uznać należy bez wątpienia za

⁸ Z bogatej literatury por.: *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red. W.Czapliński, I.Lipowicz, T.Skoczny, M.Wyrzykowski, Warszawa 1999.

⁹ Z literatury polskiej patrz: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. Roman Kuźniar, Warszawa 2005; J.Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999; *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B.Bobrow, E.Haliżak, R.Zięba, Warszawa 1997.

bardzo ważny, ale jednak tylko nowy etap w walce terrorystycznej (prowadzonej przecież od dawna w różnym zakresie przez rozmaite siły ekstremistyczne przeciwko USA i całemu światu zachodniemu),¹⁰ nie zaś za zmianę o charakterze jakościowym. Istotnym *novum* jest tu natomiast fakt, że 11 września był punktem zwrotnym w tym sensie, że stanowił bezpośrednią przyczynę nie tylko przyjęcia przez Stany Zjednoczone energicznych działań antyterrorystycznych, ale także – co jest istotne w świetle dalszych rozważań – był katalizatorem przemian w ich relacjach z sojusznikami europejskimi.

Wszystko to oznacza, że analizując polską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa należy uwzględniać jej współczesny, szeroki kontekst oraz jej rozmaite, zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe. Trzeba zwłaszcza brać pod uwagę zasygnalizowane wyżej coraz wyraźniejsze zatarcie różnic między *stricte* politycznymi a gospodarczymi aspektami polityki zagranicznej, zmiany w pojmowaniu koncepcji suwerenności narodowej, jak również ewolucję pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego. (O czym zdają się często zapominać zwolennicy tradycyjnego, narodowo- i państwocentrycznego paradygmatu.)

Konieczne jest przy tym uwzględnienie realnego układu sił w skali globalnej, a zwłaszcza w Europie. Do jego badania można stosować różne modele, opierające się zarówno na pewnych założeniach teoretycznych, jak też realnych przedsięwzięciach o charakterze polityczno-militarnym. Wprawdzie w odniesieniu do typologii takich modeli nie ma pełnej zgodności ani wśród badaczy, ani w kręgach politycznych i wojskowych, ale generalnie rzecz biorąc, można wyróżnić trzy podstawowe modele systemu bezpieczeństwa europejskiego: (1) model atlantycki, oparty na NATO, (2) model europejski, oparty na Unii Europejskiej oraz (3) model bezpieczeństwa zbiorowego oparty na Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Nie wdając się w tym momencie w ich szczegółową charakterystykę, należy jedynie wskazać, że połączone są one skomplikowanym systemem wzajemnych relacji, z których jedne mają charakter uzupełniający, a inne – sprzeczny czy nawet antagonistyczny. Świadczy o tym z jednej strony stosunkowo duża komplementarność modeli atlantyckiego i europejskiego, zaś z drugiej – ich kontradyktoryjność w stosunku do modelu opartego na OBWE. Ten ostatni model (nic nie ujmując dorobkowi tej organizacji w dziedzinie budowy środków zaufania polityczno-wojskowego na naszym kontynencie) charakteryzuje

¹⁰ Przypomnieć można trwające od lat 60. liczne porwania samolotów czy zamachy bombowe we Francji, Wielkiej Brytanii, Japonii itd. w latach 80. i 90.

się bowiem brakiem realnych możliwości i struktur działania w sferze militarnej oraz słabością polityczną, wynikającą m.in. z udziału w nim bardzo wielu partnerów mających często zupełnie odmienne wizje i interesy polityczno-wojskowe. Z tego względu nie stanowi on żadnej poważnej opcji dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski.

2. Model atlantycki czy model europejski?

Jako realne pozostają nam zatem modele: atlantycki oraz europejski. Ze względu na ich daleko posuniętą komplementarność wielu badaczy (swego czasu także autor niniejszych rozważań) traktowało je łącznie, jako swoistą całość.¹¹ Wydaje się jednak, że w zmieniającej się sytuacji międzynarodowej należy podchodzić do nich mimo wszystko jako do nie tyle całkowicie odmiennych, co wyraźnie zróżnicowanych opcji, na co wskazuje chociażby ich krótka charakterystyka.

2.1. Model atlantycki

Opcja atlantycka w polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa opiera się na funkcjonowaniu Sojuszu Północnoatlantyckiego, który, jak wiadomo, kontrolowany jest przez Stany Zjednoczone. Polskie starania o członkostwo w NATO były geopolitycznie jak najbardziej uzasadnione i szczęśliwie zakończyły się sukcesem (co bynajmniej – zwłaszcza w obliczu pełnego rezerwy stanowiska Francji i szeregu innych państw zachodnioeuropejskich – nie było sprawą przesądzoną). Należy jednak pamiętać, że z formalnoprawnego punktu widzenia członkostwo to jest zarazem jedyną formą sojuszu polityczno-wojskowego Polski z USA. Oznacza to, że Stany Zjednoczone nie mają wobec nas żadnych innych zobowiązań w tej dziedzinie, jak tylko zapisy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego określającego *casus foederis*, które są bardzo ogólne i tak naprawdę zobowiązują sojuszników jedynie do wyrazów wzajemnej solidarności i konsultacji w razie ataku na jednego z nich.

Tak więc w warunkach hipotetycznego kryzysu sami Amerykanie – wbrew wszelkim szczytnym deklaracjom obu stron – oczywiście mogą, ale bynajmniej nie muszą automatycznie popierać Polski: ani politycznie, ani tym bardziej militarnie. Odrzucając na bok całą retorykę odwołującą się do zmitologizowanych czy nawet rzeczywistych więzi

¹¹ Por.: D.Milczarek, *Jaki system bezpieczeństwa dla Polski? Uwarunkowania modelu europejsko-euroatlantyckiego*, „Studia Europejskie”, nr 2/2000.

przyjaźni polsko-amerykańskiej, trzeba wyraźnie stwierdzić, że skala rzeczywistego poparcia ze strony USA dla nas zależy będzie wyłącznie od realnej oceny Polski jako partnera na scenie globalnej. Nasza sytuacja w tym względzie zależy tak od położenia geopolitycznego, jak też posiadanego przez nas potencjału gospodarczego, politycznego, militarnego itp. i wbrew wyobrażeniom wielu Polaków bynajmniej nie jest wysoka.

Nasz kraj oczywiście liczy się jako sojusznik i „najbardziej proamerykański kraj w Europie”, ale w rachubach strategów waszyngtońskich jego znaczenie jest zdecydowanie mniejsze niż innych państw regionu – i to nie tylko tych najpotężniejszych jak Niemcy, Francja czy Rosja (co oczywiste), ale nawet innych krajów sąsiednich, jak Ukraina.¹² W planach dyplomacji amerykańskiej możemy wprowadzić odgrywać rolę swoistej karty przetargowej albo w relacjach ze „starą Europą”, albo z Rosją, ale oczywiste jest, iż w przypadku konfliktu interesów Stany Zjednoczone wcale nie muszą stanąć po naszej stronie. Wynika to z prostego faktu, o którym polscy entuzjaści Ameryki nie chcą pamiętać, a mianowicie, iż mamy tu do czynienia, mówiąc obrazowo, z „sojuszem mrówki ze słoniem”.

W odniesieniu do więzi sojuszniczych w ramach całego NATO trzeba z kolei wskazać, że pozycja i rola Polski w ramach tworzonego przezeń systemu bezpieczeństwa europejskiego nie jest jeszcze w pełni ukształtowana. Dzieje się tak nie tylko z przyczyn od nas zależnych (jak zbyt mały wysiłek w zakresie umacniania naszego potencjału obronnego), ale i niezależnych, wiążących się z ewolucją światowego oraz europejskiego układu sił. Wbrew pozorom, członkostwo w NATO nie rozwiązało przecież wszystkich problemów naszego bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Przynależność do tego najpotężniejszego w świecie sojuszu polityczno-wojskowego pozwoliła nam wprowadzić wyjść z „szarej strefy” bezpieczeństwa w Europie Środkowej, ale nie stanowi absolutnej jego gwarancji. Nie chodzi przy tym jedynie o wspomniane mało wiążące zapisy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, lecz także o fakt, że samo NATO także podlega intensywnej ewolucji. Zarysowała się ona na początku lat 90., wiążąc się z zasygnalizowanymi wcześniej przemianami w pojmowaniu kategorii bezpieczeństwa

¹² Nasz rodak Zbigniew Brzeziński określa pozycję Ukrainy jako tzw. stworzeń geopolityczny czy nawet mocarstwo regionalne, rolę Polski oceniając przy tym znacznie skromniej – patrz: idem, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998.

oraz w globalnym układzie sił, nie doprowadzając jednak, jak na razie, do ostatecznych, jasno określonych rezultatów.

Sojusz Północnoatlantycki zdaje się być targany wewnętrznymi sprzecznościami istniejącymi na kilku płaszczyznach. Chodzi tu przede wszystkim o zdefiniowanie na nowo jego charakteru i celów, a więc określenie, czy nadal ma być tylko sojuszem polityczno-militarnym, czy też powinien rozszerzyć swoją formułę tak, aby była bardziej pojemna politycznie i pozwalała na nawiązywanie ściślejszej współpracy z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych (jak np. z Rosją). Do końca nie jest także wyjaśniona kwestia nowej doktryny strategicznej, której rozszerzenie o zadania typu przejętych przez UE od Unii Zachodnioeuropejskiej „misji petersberskich” (a więc zapobieganie i gaszenie konfliktów lokalnych czy akcje humanitarne)¹³ nie wystarcza dla sformułowania koncepcji dostosowanej do wymogów epoki postzimnowojennej. Nałożył się na to ostry spór wokół amerykańskiej interwencji w Iraku, który mocno podzielił państwa członkowskie Sojuszu i to nie tylko w sferze politycznych ocen, ale także konkretnych działań: jak wiadomo, część z nich – wbrew stanowisku zwłaszcza Francji i Niemiec – zbrojnie poparła Amerykanów.

Generalnie rzecz biorąc, NATO mimo wszystko wpisuje się w nowo powstającą architekturę bezpieczeństwa europejskiego opartego na wspomnianym wyżej zaktualizowanym pojmowaniu tego pojęcia, lecz nie jest to proces łatwy. Oprócz ewidentnych sukcesów, takich jak rozstrzygnięcie dylematów związanych ze swoim rozszerzeniem na Wschód (po rozszerzeniu z 1999 r. nastąpiło kolejne w 2004 r.), widać także rozliczne wahania. Dotyczą one m.in. postawy wobec Rosji (której włączenie do struktur decyzyjnych Sojuszu może grozić ich swoistym paraliżem) czy zwłaszcza aspiracji należących do Unii Europejskiej członków, którzy dążą w sposób mniej lub bardziej zdecydowany oraz konsekwentny do stworzenia własnego, autonomicznego potencjału obronnego.

Wszystko to powinno skłaniać polskie społeczeństwo i klasę polityczną do głębokiej refleksji nad skalą naszego zaangażowania w opcję atlantycką. Należy wyraźnie podkreślić, że oczywiście nie chodzi tu o odrzucenie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i NATO, co byłoby politycznym awanturnictwem czy wręcz szaleństwem. Chodzi tylko o znalezienie odpowiednich rozwiązań łączących korzyści płynące z bliskich więzi z USA oraz członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim

¹³ Por.: *Petersberg Declaration*, WEU Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992.

z przyjęciem jako podstawowej dla polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opcji europejskiej.

Tego typu refleksja jest tym bardziej potrzebna czy wręcz konieczna, że obserwujemy narastający rozdźwięk w odniesieniu do strategicznych wizji współczesnego świata rysujący się pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Oznacza to, że na dłuższą metę Polska jako państwo członkowskie zarówno UE, jak i NATO będzie zmuszona do dokonania trudnego wyboru w sporze między, jeśli można to tak nazwać, „paradygmatem amerykańskim” a „paradygmatem europejskim”.¹⁴

2.2. Spory UE-USA

Istota sporu pomiędzy powyższymi paradygmatami, ujmując problem w nieodzownym skrócie, sprowadza się do odmiennych filozofii politycznych. Działania Unii Europejskiej na arenie światowej – przy wszystkich możliwych zarzutach dotyczących braku spójności czy nieefektywności – prowadzone są zgodnie ze swoistym kanonem zasad unijnej polityki zewnętrznej: promowaniem demokracji i praw człowieka, stosowaniem metod koncyliacyjnych i pokojowych, wyrzekaniem się środków militarnych itd. Na arenie międzynarodowej UE jest zatem aktorem, do którego z powodzeniem znajduje zastosowanie koncepcja tzw. mocarstwa niewojskowego (*civilian power*). Istotą tej koncepcji można sformułować następująco: „*mocarstwo niewojskowe jest bytem, który oddziałuje na system międzynarodowy używając głównie środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej*”.¹⁵ Do cech tego typu mocarstwa zalicza się m.in. odżegnywanie się od stosowania presji wojskowych na rzecz środków pokojowych, nadrzędność działań politycznych i dyplomatycznych

¹⁴ Szerzej por. prace D.Milczarka: *After the EU and NATO Eastward enlargement – what kind of a new European order? Polish point of view w: On the road to the European Union. Applicant countries' perspective*, eds. D.Milczarek, A.Z.Nowak, Warsaw-Jacksonville 2003 oraz *Ewolucja instytucjonalnych aspektów bezpieczeństwa w związku z integracją Polski z Unią Europejską w: Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, red. U.Kurczewska, M.Kwiatkowska, K.Sochacka, Warszawa 2002.

¹⁵ S.Stavridis, *Why the 'Militarising' of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe*, EUI Working Papers no. 2001/17, San Domenico 2001, s.3-4.

w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych.¹⁶

Oczywiście powyższe zasady nie są też obce polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, aczkolwiek nie ulega wątpliwości, że mamy w niej do czynienia nie tyle z wyraźnie innym rozłożeniem akcentów, ile z zupełnie odmienną praktyką, opierającą się na odmiennych założeniach. Według poglądów samych Amerykanów, takich jak np. R.Kagan, dyplomaci waszyngtońscy „*dziela świat na dobro i zło; na wrogów i przyjaciół; Europejczycy zaś widzą obraz bardziej zniuansowany. W konfrontacji z przeciwnikiem Amerykanie wolą przymus od perswazji, politykę sankcji od zachęcania innych do słusznego postępowania, kij od marchewki*”. Natomiast Europejczycy „*starają się wpływać na innych pośrednio, subtelniejszymi metodami. (...) na ogół wybierają pokojowe rozwiązania, od przymusu wolą negocjacje, dyplomację i perswazję*”.¹⁷ Tego typu oceny grzeszą, oczywiście, pewną stereotypowością, ale zdają się wychwytywać istotę rzeczy. Występują tu bowiem dwie wyraźnie odmienne filozofie polityczne: „ostrzejsza” amerykańska i „łagodniejsza” europejska.¹⁸

Obecnie mamy zatem do czynienia z jakościowo nową sytuacją, charakteryzującą się ukształtowaniem oraz ujawnieniem fundamentalnych różnic doktrynalno-praktycznych w pojmowaniu oraz realizowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez Unię Europejską oraz Stany Zjednoczone.¹⁹ Chodzi mianowicie o odmienne podejście do

¹⁶ Szerzej patrz prace D.Milczarka: *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest”, no. 4/2003 oraz *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojkowego”*, „Studia Europejskie”, nr 1/2003.

¹⁷ R.Kagan, *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza”, 17-18.08.2002. Por. idem, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2003.

¹⁸ Owe filozofie polityczne znalazły nawet w literaturze przedmiotu swoje określenia: politykę USA nazwano, nawiązując do słynnej doktryny zimnowojennej, „ekonomicznym powstrzymaniem” (*economic containment*), zaś stanowisko WE – „współzależnością” (*interdependence*); używa się także odpowiednio terminów: „dławienie” (*asphyxiation*) oraz „dotlenianie” (*oxygen*) – por.: J.Zielonka, *Introduction: Eastern Europe in Transition w: After the Revolution. East-West Trade and Technology Transfer in the 1990s*, eds. G.K.Bertsch, H.Vogel, J.Zielonka, Boulder 1991 oraz F.L.Lavin, *Asphyxiation or Oxygen? The Sanctions Dilemma*, „Foreign Policy”, Fall 1996.

¹⁹ Cały czas trzeba przy tym pamiętać o różnicy pomiędzy możliwościami prowadzenia efektywnej polityki zagranicznej przez pojedyncze mocarstwo, jakim są Stany Zjednoczone, i przez Unię Europejską, będącą ugrupowaniem skupiającym suwerenne państwa i z trudem wypracowującą formułę swej polityki zagranicznej, która jest

kluczowych problemów współczesności – ujmując zagadnienie syntetycznie można stwierdzić, że (zgodnie z przedstawioną wyżej diagnozą Kagana) Amerykanie mają raczej skłonność do manichejskiego dzielenia świata na dobro i zło, wyraźnie preferują zdecydowane działania opierające się bardziej na naciskach i przymusie niż na perswazji oraz nie wahają się (czemu wielokrotnie dali wyraz) przed wykorzystaniem siły militarnej.

Ponadto cechą charakterystyczną polityki zagranicznej USA staje się w coraz większym stopniu unilateralizm, nie tylko przejawiający się w politycznej praktyce, ale znajdujący odzwierciedlenie w oficjalnie formułowanych koncepcjach strategicznych. Przykładem takiego jednostronnego podejścia, zdeterminowanego dążeniem do ochrony amerykańskich interesów i bezpieczeństwa, jest ogłoszona na jesieni 2002 r. tzw. doktryna Busha.²⁰ Zgodnie z nią Stany Zjednoczone przyznają sobie prawo do samodzielnej (a więc nawet niezgodnej ze stanowiskiem ONZ czy sojuszników) oceny rozwoju sytuacji w świecie i podejmowania wszelkich przedsięwzięć uznanych przez siebie za zasadne, łącznie z użyciem siły wojskowej wobec państw określanych jako tzw. kraje przestępcze (*rogue countries*). Co ważniejsze, tego typu akcje mogą mieć charakter prewencyjny, a więc z trudnością mieszczą się w logice współczesnego prawa międzynarodowego, którego zasady przewidują sankcje za jego łamanie raczej *ex post*, a nie *ex ante*. Najlepszym tego przykładem stało się jednostronne podjęcie w 2003 r. interwencji zbrojnej w Iraku.

Wszystko to stoi w sprzeczności z podejściem reprezentowanym przez Unię Europejską. Jak już podkreślano wcześniej i co należy powtórzyć, politycy unijni – pomimo wszelkich rozbieżności stanowisk – widzą problemy międzynarodowe w sposób bardziej zniuansowany oraz stanowczo wolą stosować perswazję i rozwiązania pokojowe przy wykorzystaniu instrumentów politycznych oraz ekonomicznych. Europejczycy zdecydowanie opowiadają się także za działaniami wielostronnymi, najchętniej pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych, a przynajmniej takimi, które podlegają konsultacjom i ustaleniom na szerszym forum, jak np. w ramach NATO.

Dobłą ilustracją owych różnic jest wyraźnie odmienne podejście do jednego z podstawowych problemów teraz już o zasięgu globalnym,

najczęściej kompromisem pomiędzy interesem wspólnotowym a interesami jej członków.

²⁰ Szerzej por.: J.Stachura, *Stany Zjednoczone w epoce postzimnowojennej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/1995.

jakim jest terroryzm międzynarodowy. Abstrahując nawet od tego, że ostra reakcja Stanów Zjednoczonych po 11 września 2001 r. spowodowana była bezpośrednim atakiem na ich terytorium, widać wyraźnie, że sojusznicy transatlantyccy mają odmienne wizje rozwiązywania tego problemu. Amerykanie, jak pokazały interwencje w Afganistanie i Iraku, sięgają przede wszystkim po rozwiązania militarne, a w mniejszym zakresie po przedsięwzięcia polityczne. Z kolei większość państw unijnych, na czele z Niemcami i Francją, zdecydowanie wolałaby odwrotną sekwencję działań, a więc najpierw wykorzystanie wszystkich możliwości politycznych, zwłaszcza w ramach ONZ, a dopiero w ostateczności sięgnięcie po siłę militarną. (Jak wspomniano, znaczącym wyjątkiem jest Wielka Brytania oraz kilka innych państw, w tym Polska, konsekwentnie popierających USA.) Wydaje się, iż rzeczywiście wynika to przede wszystkim z zarysowanej wyżej odmiennej filozofii politycznej europejskich polityków, a mniej z faktu, że potencjał wojskowy krajów UE jest zdecydowanie słabszy od amerykańskiego, więc Europejczycy po prostu nie mają odpowiednich możliwości działania.²¹

Tego rodzaju odmienności w podejściu do podstawowych problemów międzynarodowych wydają się sięgać dalej niż sugeruje pobieżna analiza sprowadzająca je do „rodzinnej kłótni” w ramach świata zachodniego. Nie snując katastroficznych wizji, trzeba jednak wskazać, że w dłuższej perspektywie owe rozbieżności grożą erozją sojuszu transatlantyckiego, czego spektakularnym przejawem były ostre kontrowersje wokół interwencji amerykańskiej w Iraku, występujące nie tylko na linii UE-USA, ale także w łonie samego NATO. Już teraz USA i państwa UE formułują względem siebie ostre i poważne zarzuty: Amerykanie oskarżają Europę o bierność czy wręcz tchórzostwo w obliczu globalnych zagrożeń, w drugą stronę zaś płyną zarzuty o polityczno-militarną nieodpowiedzialność i chęć odgrywania roli „światowego żandarma”.²² Obaj protagoniści mają w jakiejś mierze

²¹ Sojusznicy europejscy mają wprawdzie liczniejsze siły zbrojne, ale wydają blisko dwa razy mniej na brojenia niż USA oraz dysponują 10-15% potencjału amerykańskiego w zakresie zdolności interweniowania w świecie. Szerzej patrz: D.Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, op.cit., zwł. s.58 i nast.

²² Zdaniem cytowanego wyżej R.Kagana, Amerykanie odgrywają w świecie rolę szeryfów aktywnie zwalczających przestępców, podczas gdy Europejczycy nie dość, że są jedynie biernymi obserwatorami, to niekiedy bardziej obawiają się krewkich szeryfów niż samych bandytów.

rację, chociaż wydaje się, że polityka amerykańska może budzić więcej niepokoju i stawiać więcej znaków zapytania.²³

Dodatkowym elementem może być fakt, że pod względem kulturowo-cywilizacyjnym Stany Zjednoczone coraz bardziej oddalają się od swoich korzeni europejskich, w zamian wzmacniając powiązania z regionami, z których napływają do USA główne strumienie imigrantów: Ameryką Łacińską oraz Azją Południowo-Wschodnią. Jest zatem prawdopodobne, że Ameryka coraz mniej będzie interesować się Europą. Jednocześnie po obu stronach Atlantyku nasilają się wyraźnie odwrotne tendencje w sferze społeczno-kulturowej, których jednym z najbardziej spektakularnych przejawów jest postępująca sekularyzacja społeczeństw europejskich i zarazem wzrost religijności w Ameryce, co w efekcie znajduje odbicie także w sferze postaw politycznych – jak celnie zauważają niektórzy badacze, amerykańskie wizje „światowej walki Dobra ze Złem” oparte są w znacznej mierze na ortodoksyjnych przekonaniach religijnych.²⁴

Ogólnie rzecz biorąc, obecny układ sił w świecie, oparty na dominacji Stanów Zjednoczonych, jest z wielu względów (brak efektywności w zapewnieniu globalnej stabilizacji, nieliczenie się z interesami innych stron itp.) coraz częściej krytykowany i to nie tylko przez Unię Europejską.²⁵ Nie ulega jednak wątpliwości, że to Unia jest krytykiem najbardziej zdecydowanym, mając generalną wizję współczesnych stosunków międzynarodowych, w tym zwłaszcza sposobów rozwiązywania głównych problemów bezpieczeństwa światowego, fundamentalnie różniącą się od koncepcji amerykańskich.

Raz jeszcze jako przykład krystalizacji owych rozbieżności można podać kontrowersje wokół interwencji amerykańskiej w Iraku, prowadzące do otwartego konfliktu polityczno-dyplomatycznego na linii UE-USA. Abstrahując nawet od wspomnianych podziałów na ten temat rysujących się w samej Unii, trzeba zgodzić się z ocenami, że stanowisko dwóch głównych „lokomotyw” integracji europejskiej: Francji

²³ Znajduje to tym większe uzasadnienie, że z wojskowego punktu widzenia – nie mówiąc o aspektach politycznych – interwencja w Iraku nie okazała się sukcesem. Wszystko to zmniejsza zaufanie do szeroko reklamowanych możliwości Stanów Zjednoczonych w zakresie skutecznego wykorzystywania swoich sił zbrojnych w różnych częściach świata.

²⁴ Szerzej patrz wypowiedzi N.Fergusona: *Kto przed kim rowy kopie...*, („Forum”, 31.01.2005) oraz wywiad R.J.Rifkina: *Europa przyszłością świata!* („Polityka”, 12.11.2005).

²⁵ Por.: *Stany Zjednoczone – granice hegemonii*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004”, Warszawa 2004.

i Niemiec miało tu decydujące znaczenie. W tym sensie Europa wystąpiła nie tyle przeciwko Stanom Zjednoczonym jako takim i nie tyle – lub nie tylko – w obronie własnych interesów czy też urażonych ambicji. Wydaje się bowiem, że w istocie mamy do czynienia z próbą odbudowy świata bardziej policentrycznego, niepoddanego tak ogromnej, jak dotychczas, dominacji USA; świata, w którym Europa oraz inne czołowe potęgi miałyby w obliczu amerykańskiego unilateralizmu większe prawo głosu i decyzji.

Wszystkie tego rodzaju względy należy brać pod uwagę przy formułowaniu opcji dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Rzeczowa analiza opcji proatlantyckiej pokazuje bowiem jej istotne braki, w tym zwłaszcza brak silnie wiążących zobowiązań sojuszniczych ze strony USA i NATO, opierających się raczej na względach ogólnopolitycznych, a nie na wspólnocie realnych interesów wynikających z potencjału czy pozycji geopolitycznej naszego kraju jako liczącego się partnera. Istotna jest również zarysowana wyżej różnica między strategicznymi koncepcjami i wizjami współczesnego świata, przyjmowanymi oraz realizowanymi z jednej strony przez Stany Zjednoczone, a z drugiej – przez Unię Europejską.

2.3. Model europejski

Należy zdecydowanie podkreślić, że obecnie Unia Europejska jest naszym głównym partnerem nie tylko gospodarczym, ale także (o czym polscy eurosceptycy zdają się zapominać) politycznym i w znacznej mierze także wojskowym. Świadczy o tym nie tylko udział Polski jako państwa członkowskiego UE w funkcjonowaniu powstałej w 1992 r. na mocy Traktatu z Maastricht unijnej Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.²⁶ Dowodzi tego także zaangażowanie w konkretne przedsięwzięcia w tej dziedzinie – pomimo generalnie ostrożnej postawy naszego kraju wobec daleko idącego umacniania europejskiej integracji polityczno-obronnej, popieramy określone inicjatywy w tej dziedzinie, jak m.in. formowanie tzw. Grup Bojowych czy tworzenie Europejskiej Agencji Obrony.²⁷ Oznacza to, że niejako siłą rzeczy

²⁶ Z bogatej literatury polskiej por.: J.Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006 oraz J.Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

²⁷ W skład Grup Bojowych (Battle Groups) wchodzi jednostki wojskowe delegowane przez poszczególne państwa członkowskie UE, zaś Europejska Agencja Obrony ma stanowić strukturę koordynująco-zarządzającą rozwojem potencjału militarnego krajów UE - szerzej na temat polskiego stanowiska patrz: S.Parzymies, *Wkład Polski*

przyjmujemy określone polityki czy koncepcje unijne, w tym także te, które – jak wskazano wyżej – stoją w sprzeczności z polityką i poglądami amerykańskimi.

Pojawia się zatem jak najbardziej zasadne pytanie: czy uwzględniając wszystkie powyższe uwarunkowania Polska będzie mogła na dłuższą metę utrzymywać uprzywilejowane stosunki polityczno-wojskowe ze Stanami Zjednoczonymi, a jednocześnie ograniczać relacje z Unią Europejską do kwestii związanych głównie z integracją ekonomiczną?

Dokonując rzeczowej oceny opcji europejskiej widać, że prezentuje ona w dłuższej perspektywie czasowej znacznie większe możliwości niż opcja atlantycka w zakresie zabezpieczenia żywotnych interesów narodowych naszego kraju w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, chociaż ma oczywiście także swoje wady i ograniczenia. Należy do nich obecnie przede wszystkim swoisty renesans egoizmów narodowych w Unii, zwłaszcza w państwach największych: Francji i Niemczech. Nakładają się na to rozbieżności w sprawie amerykańskiej krucjaty antyterrorystycznej, silnie dzielące państwa członkowskie UE (będące w zdecydowanej większości także członkami NATO). Powoduje to, że dzisiejsza unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa przeżywa widoczny kryzys, przejawiający się brakiem wspólnego stanowiska wobec kluczowych problemów współczesnego świata (w tym zwłaszcza walki z międzynarodowym terroryzmem), a także m.in. trudnościami w budowie wspomnianych sił szybkiego reagowania czy tworzenia wspólnego europejskiego potencjału w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego.²⁸

Polscy eurosceptycy wykorzystują tę sytuację do krytykowania samej idei zacieśniania integracji europejskiej w sferze polityczno-obronnej, odwołując się przy tym nie tylko do argumentów polityczno-ideologicznych, jak generalna niechęć do koncepcji wspólnotowych

w przygotowanie *Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3-4/2004 oraz *Uzasadnienie wniosku o udzielenie zgody na podpisanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych,

26 października 2004 r., „Studia Europejskie”, nr 4/2004, zvl. s.167-169.

²⁸ Szerzej na temat kontrowersji wokół unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa patrz: J.Lindley-French, *W cieniu Locarno? Dlaczego europejska polityka obronna nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2/2005; F.Cameron, G.Quille, *ESDP: The State of Play*, EPC Working Paper no. 11, September 2004; D.Thym, *Reforming Europe's Common and Security Policy*, „European Law Journal”, January 2004.

i federalistycznych oraz ograniczanie jedności europejskiej tylko do modelu „Europy ojczyzn”. Wskazują oni także na owe narastające egoizmy narodowe, szczególnie Francji czy Niemiec, krytykując je – zresztą jak najbardziej słusznie – jako przejawy braku unijnej solidarności czy wręcz ignorowania polskich interesów. (Za przykład może służyć niekonsultowana z zainteresowanymi sojusznikami decyzja o budowie gazociągu z Rosji do Niemiec na dnie Bałtyku, mająca ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju.)

Problem polega jednak na tym, że domagając się ogólnounijnej solidarności w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polska sama łamie jej podstawowe zasady, dając temu wyraz chociażby w formie niekonsultowanej z francuskimi i niemieckimi partnerami decyzji o bezwarunkowym poparciu dla interwencji USA w Iraku. (Przykładów można by przytoczyć więcej.) Jednym słowem, domagamy się od innych tego, czego sami nie praktykujemy.

Ponadto w kręgach decydentów unijnych Polska ma opinię partnera, który dosyć wstrzemięźliwie podchodzi nie tyle do zacieśniania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa opierającej się do tej pory głównie na zasadach współpracy międzyrządowej (co do tego wszyscy członkowie UE są w istocie zgodni), co do objęcia tej sfery dalej idącymi kompetencjami ponadnarodowych organów wspólnotowych. Oznacza to, że Polska wraz z takimi krajami jak Wielka Brytania, Dania czy państwa neutralne należy raczej do grona sceptyków niechętnych rozciąganiu rozwiązań typu federalistycznego na dziedzinę polityki zagranicznej i obronnej, a być może także na inne sfery integracji europejskiej.

Wydaje się, że konieczne jest tu podejście wychodzące poza wąskie, krótkofalowe pojmowanie polskich interesów strategicznych. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę, że możliwe jest (a są ku temu przesłanki) znalezienie pewnego konsensusu w polityce zagranicznej UE i USA, a więc porozumienia się Stanów Zjednoczonych ze „starą Europą”.²⁹ W takim przypadku jest raczej mało prawdopodobne, że – jak już sygnalizowano wcześniej – amerykański sojusznik bardziej

²⁹ Na początku 2005 r. przywódcy państwowi oraz dyplomaci amerykańscy i europejscy zaczęli wysyłać coraz bardziej czytelne sygnały mówiące o gotowości do złagodzenia kontrowersji oraz zawarcia kompromisu zarówno w sprawie Iraku, jak też w innych kwestiach spornych. Sygnały takie wysyłali m.in. prezydenci G.W.Bush i J.Chirac, a nowa amerykańska sekretarz stanu C.Rice stwierdziła podczas swej pierwszej wizyty w Europie, że „*Europa i USA mają wspólne wyzwania*” oraz że „*nie sprawdzają się obawy tych, którzy mówili, że nie da się pogodzić jedności europejskiej i jedności transatlantyckiej*” (wywiad w: „Gazeta Wyborcza”, 11.02.2005).

uwzględni nasze interesy (a także nasze antyunijne zastrzeżenia) niż racje Niemiec czy Francji. Ustawianie się zatem w opozycji do owych dwóch „lokomotyw” integracji europejskiej nie ma politycznego sensu, tym bardziej że w perspektywie długofalowej aktywne włączenie się Polski w rozwój unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma swoje głębokie uzasadnienie. Chodzi mianowicie o wyraźnie niedoceniany w naszym kraju fakt, że w strukturach integracji europejskiej Polska ma o wiele większe pole manewru, a zwłaszcza możliwości działania na arenie międzynarodowej niż w przypadku zaakceptowania jedynie opcji atlantyckiej.

Wbrew podnoszonym przez przeciwników Unii obawom, nie jesteśmy bowiem skazani na odgrywanie jakiejś zawczasu ukartowanej roli unijnego członka „drugiej kategorii”, który zmuszany jest do przyjmowania narzuconych warunków. Polska od zawsze stanowiła oraz stanowi pełnoprawną część Europy i polskie dążenia do pełnego włączenia się w zachodzące w niej procesy integracji są naturalnym rezultatem naszego rozwoju historycznego. Możemy być z niego dumni i będzie on stanowił nasz liczący się wkład w dzieło jedności całego kontynentu. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska należy przecież do największych – po Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoszech – państw członkowskich, zajmując pozycję porównywalną z Hiszpanią.

Co do obaw przed zdominowaniem nas przez Niemcy, trzeba pamiętać, że i tak są one najpotężniejszym krajem w Europie, my zaś stanowimy dla niego cennego sojusznika i partnera, dzięki któremu polityczno-gospodarczy „środek ciężkości” Unii przesuwa się dalej na Wschód. Jest to zgodne zarówno z polskimi, jak i niemieckimi interesami narodowymi i ta zgodność – co trzeba wyraźnie podkreślić – jest czymś nowym w tysiącletniej, skomplikowanej historii naszych wzajemnych stosunków. Tłumaczy to również, dlaczego kolejne ekipy rządzące w RFN (mimo wszelkich możliwych zadrażnień w sąsiedzkich relacjach z nami) są naszymi adwokatami, popierając polskie dążenia integracyjne.

Należy przecież zdać sobie w pełni sprawę z kluczowego faktu, że jedynie w ramach UE Polska będzie w stanie wpływać na decyzje podejmowane przez całą Unię, w tym także przez Niemcy czy Francję. Nie biorąc udziału w unijnych strukturach sprawowania władzy bylibyśmy na trwale odsunięci od decydowania w jakikolwiek sposób nie tylko o losach naszego kontynentu, ale w sumie także o nas samych. Współczesna Europa jest bowiem skomplikowanym systemem naczyń połączonych, gdzie wszystko i wszyscy są wzajemnie od siebie uzależ-

nieni, ale także gdzie nieobecni nie mają racji i łatwo mogą odgrywać rolę biednego, prowincjonalnego klienta. Natomiast będąc państwem członkowskim UE mamy jedyne w swoim rodzaju możliwości, których nigdy nie uzyskalibyśmy w inny sposób.

Można bowiem postawić zupełnie retoryczne pytanie: w jaki sposób nie będąc członkiem struktur unijnych nasz kraj byłby w stanie realnie i efektywnie wpłynąć, zostawiając na boku propagandowy sztafaż, na konkretne działania innych państw europejskich, w tym zwłaszcza potężnych Niemiec czy Francji? Postanowienia Traktatu z Nicei, a także (wbrew politycznej wrzawie wokół tej kwestii) Traktatu Konstytucyjnego przyznają Polsce w unijnych organach władzy wysoką pozycję, w pewnym sensie nawet wyższą niż wynikałoby to z naszego rzeczywistego znaczenia politycznego i gospodarczego.³⁰ Oznacza to, że tylko od naszych wysiłków i umiejętności zależeć będzie, czy zdołamy wykorzystać tego typu możliwości w celu uzyskania odpowiednich korzyści z członkostwa w UE. Swoistym sprawdzianem dla naszej polityki zagranicznej było poparcie, jakiego udzieliła Unia zaangażowaniu Polski (tak dyplomatycznemu, jak i społecznemu) w przebieg „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie. Bez tego wsparcia polskie działania byłyby z pewnością znacznie mniej skuteczne, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości wpływania na politykę Rosji wobec tego kraju.³¹

Ujmując zagadnienie syntetycznie, można stwierdzić, że przynależność do Unii Europejskiej (w połączeniu z udziałem w NATO) ułatwia Polsce – i to wyraźnie – podejmowanie wyzwań, jakie pojawiają się we współczesnych stosunkach międzynarodowych, a które dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin życia: gospodarki, polityki, obronności, kultury itp. Będąc – co trzeba podkreślić – równoprawnym członkiem najpotężniejszego w świecie ugrupowania integracyjnego, porównywalnego pod wieloma względami ze Stanami Zjednoczonymi, możemy zapewnić sobie odpowiednią pozycję oraz zagwarantować nasze interesy i bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej. Natomiast w pojedynkę, bez różnorodnej oraz masowej (co nie znaczy bezwarunkowej i łatwej) pomocy udzielanej przez partnerów unijnych sami nie będziemy w stanie rozwiązać naszych problemów – ani tych dawnych,

³⁰ Wystarczy wskazać, że w jednym z głównych organów decyzyjnych UE, Radzie Unii Europejskiej, nasz kraj dysponuje 27 głosami, a więc zaledwie dwoma mniej niż wielokrotnie potężniejsze Niemcy i Francja. Podobnie dobrą pozycję zajmujemy w innych instytucjach unijnych.

³¹ Szerzej patrz: P.Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2002.

ani nowo pojawiających się, z którymi i tak (nawet gdyby Unia nie istniała) musielibyśmy się borykać, zaś w jej ramach będzie to zadanie znacznie łatwiejsze.

3. Konkluzje

Przyszłość polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będzie zależać w znacznej mierze od rozstrzygnięcia kilku istotnych kwestii. Dotyczy to m.in. problemu, w jaki sposób ukształtuje się formuła organizacyjna i doktrynalna NATO, naszego głównego gwaranta w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Możliwe są tu różne scenariusze, od optymistycznej możliwości wydatnego umocnienia się struktur politycznych i wojskowych, po pesymistyczną wizję Sojuszu „rozmytego” w nadmiernie rozbudowanej współpracy politycznej z państwami nieczłonkowskimi (jak Rosja), co grozi przekształceniem go w nieskuteczną OBWE-bis.

Ponadto nie wiadomo, jakie rezultaty przyniosą wysiłki Unii Europejskiej w celu stworzenia naprawdę efektywnej wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, a z czasem systemu wspólnej obrony. Obowiązująca obecnie formuła „misji petersberskich” (przy całym uznaniu dla ich zasadności) nie jest z pewnością wystarczająca, nawet jeśli poparta jest konkretnymi działaniami bardzo wspierającymi ich skuteczność, jak podjęcie w 1999 r. decyzji o powołaniu europejskich sił szybkiego reagowania czy pierwsze interwencje wojskowe za granicą prowadzone pod flagą unijną (operacje utrzymania pokoju w Macedonii

i Kongo 2003 r.).³² Tu także możliwe są różne scenariusze – od wyposażenia się przez Unię w efektywny potencjał militarny pozwalający jej na odgrywanie roli prawdziwego mocarstwa (czy nawet drugiego w świecie supermocarstwa) po zamrożenie *status quo* i pozostawanie przez nią w obecnej sytuacji. Jednak niezależnie od rozwoju sytuacji, kształt polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będzie od naszego usytuowania *vis-à-vis* relacji polityczno-militarnych Unia Europejska – Stany Zjednoczone. Nasz kraj znajdować się będzie w dwóch strukturach

³² Operacja w Kongo (pod kryptonimem ARTEMIS) miała tym większe znaczenie, że po raz pierwszy nie korzystano ze wsparcia NATO, a nade wszystko – przeprowadzona była poza obszarem Europy. W 2004 r. powołano także specjalny mechanizm finansowania tego typu przedsięwzięć z budżetu Unii pod nazwą „Athena”. Nowy system zobowiązuje państwa członkowskie do partycypacji w stałych kosztach administracyjnych oraz tzw. kosztach wspólnych podejmowanych operacji bez względu na to, czy dany kraj bierze w nich udział, czy nie.

bezpieczeństwa tworzonych wspólnie lub oddzielnie przez naszych najważniejszych sojuszników i partnerów: w NATO podporządkowanym *de facto* USA oraz w ramach unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Struktury te znajdują się wobec siebie w konfiguracji charakteryzującej się jednoczesnym występowaniem elementów rywalizacji i kooperacji.

Pozostawanie w tego rodzaju układzie – mimo iż jest udziałem także innych naszych partnerów – będzie dla Polski bardzo trudne z racji podkreślanych tu specjalnych więzi ze Stanami Zjednoczonymi. Nie mamy przecież ani międzynarodowej pozycji, ani potęgi np. Wielkiej Brytanii, która może jednocześnie odgrywać rolę najbliższego sojusznika USA oraz liczącego się członka UE. W takich warunkach Polska będzie konfrontowana z koniecznością dokonywania faktycznych, a w określonych przypadkach zapewne także oficjalnie narzucanych, wyborów pomiędzy popieraniem linii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa albo Stanów Zjednoczonych, albo Unii Europejskiej.

Ostrość takiego wyboru tonuje fakt, że Wspólnoty Europejskie i Stany Zjednoczone uwikłane są od dziesięcioleci w bardzo gęstą sieć różnego typu stosunków, zaś obie strony są zarówno rywalami, jak i najbliższymi sojusznikami. Nie licząc faktu, że są one dla siebie największymi partnerami ekonomicznymi,³³ odgrywają wzajemnie wobec siebie trudną do przecenienia rolę na płaszczyźnie politycznej. Stany Zjednoczone, jak pokazała historia, od ponad półwiecza odgrywają rolę głównego gwaranta bezpieczeństwa jednoczącej się Europy, ta zaś z kolei jest naturalnym sojusznikiem Ameryki, mającym dla niej ogromne znaczenie geostrategiczne. Wszystko to powoduje, iż na wzajemny układ sił USA-UE nie można patrzeć w kategoriach gry o sumie zerowej, gdzie jeden z uczestników wygrywa kosztem drugiego, a tym bardziej dąży do dominacji nad nim. Z dużą dozą prawdopodobieństwa da się zatem przewidzieć, iż obecne perturbacje nie załamią całkowicie jedności sojuszu transatlantyckiego, gdyż zbyt wiele

³³ Widać to szczególnie wyraziście przy dokonywaniu ocen współpracy gospodarczej, której globalną wartość niektóre źródła oceniają na 2,5 biliona USD w skali rocznej i która generuje 14 mln miejsc pracy po obu stronach Atlantyku. Udział USA i UE w ogólnym eksporcie oraz imporcie każdego z partnerów dochodzi do 20-25%, a więc należą do swoich największych kontrahentów. Jeszcze bardziej wymowne są dane dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych: ponad 60% wszystkich BIZ w Stanach Zjednoczonych przypada na firmy państw unijnych, zaś Amerykanie przeprowadzają ok. połowy inwestycji zagranicznych dokonywanych w całej Unii – por.: *The Transatlantic Economy in 2020: A Partnership for the Future?*, Working Group on the Transatlantic Economy in 2020, New York-Washington 2004, s.ix.

wspólnych wartości i interesów łączy obu partnerów. Nie zmienia to jednak faktu, że tak w ujęciu doktrynalnym, jak i w praktyce politycznej mamy do czynienia z fundamentalnymi różnicami pomiędzy obydwoma partnerami; różnicami, które – należy to podkreślić raz jeszcze – w ogromnym stopniu mogą wpływać na różne wymiary polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W wymiarze instytucjonalnym nie wydaje się, aby zaszły tu jakieś istotne zmiany – nasz kraj będzie przecież nadal członkiem NATO, jak również uczestniczyć będzie w przygotowywaniu założeń oraz realizacji polityki zagranicznej i obronnej UE. Co więcej, można się spodziewać, że w miarę rozszerzania się tych struktur integracji europejskiej na Wschód, rola i pozycja Polski może relatywnie wzrastać, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jednocześnie jednak trudno przypuszczać, aby zajęła ona pozycję rzeczywistego mocarstwa regionalnego, do czego potrzebowałyby znacznie większych zasobów oraz prowadzenia bardziej aktywnej polityki zagranicznej, obecnie krępowanej na tym obszarze złymi stosunkami z Rosją.

Natomiast w wymiarze praktyki politycznej dylemat wyboru pomiędzy opcją atlantycką a europejską może prowadzić do pojawiania się istotnych trudności w prowadzeniu polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nasz kraj już teraz staje się obiektem silnej presji – która w przyszłości najprawdopodobniej jeszcze się nasili – ze strony partnerów unijnych, aby w sposób bardziej stanowczy opowiedzieć się za europejskim modelem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Polska klasa polityczna oraz społeczeństwo powinny zatem zrozumieć, że członkostwo w Unii Europejskiej ma dla Polski większe znaczenie pod względem politycznym, ekonomicznym, wojskowym i społecznym niż co prawda bardzo bliskie, ale mniej strategicznie ważne więzi polityczne z USA oraz militarne z NATO. Raz jeszcze należy stanowczo podkreślić, iż przyjęcie tego rodzaju opcji nie oznacza zasadniczej rewizji dotychczasowego kursu całej naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – oznacza tylko tyle (czy aż tyle), że Polska powinna w pełni zaakceptować realia współczesnej Europy oraz świata i wyciągając z nich odpowiednie wnioski, powinna umieć zadbać o nowoczesne zabezpieczenie swoich strategicznych interesów narodowych.

Abstract

Between Washington and Brussels – possible development of Polish foreign and security policy

The article deals with a very important issue for Polish national interests: that of the need to make a strategic choice of the main course in Poland's foreign policy in the context of relations with our principal allies: the United States and the European Union.

The Author observes there has been a consensus as regards this area among Polish political circles and society, in the form of a deeply-rooted belief in the priority of close relations with the USA, regarded as the main guarantor of our security upon the international scene. This is, however, not the only option for Polish foreign and security policy.

Then two principal models of Polish policy are analysed: the Atlantic one, basing on close links with the United States and NATO, as well as European one, founded upon closer relations with the European Union. The Author concludes that – considering geo-political factors, choosing close political and military co-operation with the EU (without abandoning that with NATO, of course) may protect our national interest much better.