

*Dariusz Milczarek**

Stosunki transatlantyckie w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: kontynuacja czy przełom? Polski punkt widzenia

Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska i Stany Zjednoczone należą do najważniejszych aktorów w stosunkach międzynarodowych, którzy w bardzo istotny, a w wielu przypadkach decydujący sposób oddziałują na najrozmaitsze procesy i zjawiska zachodzące we współczesnym świecie. Dotyczy to praktycznie wszystkich dziedzin życia społecznego, poczynając od sfery gospodarki (wystarczy podać, że na UE i USA przypada łącznie około 2/3 PKB całego świata) przez politykę zagraniczną, bezpieczeństwo, sprawy społeczne, aż po kulturę. Z tego względu stan aktualny oraz perspektywy rozwoju wzajemnych relacji między tymi dwoma globalnymi graczami stanowią niezwykle istotny czynnik określający stan stosunków międzynarodowych.

Oceny ewolucji relacji transatlantyckich formułowane przez polityków oraz analityków są oczywiście bardzo zróżnicowane, wpadają niekiedy w polityczno-ideologiczne skrajności. Warto zatem podjąć próbę rzeczowej analizy aktualnego stanu stosunków transatlantyckich, próbę niepretendującą rzecz jasna ani do wyczerpania tematu, ani tym bardziej do pełnego obiektywizmu (w naukach społecznych, jak wiadomo, w zasadzie nieosiągalnego). Ponadto ze względu na ogrom problematyki niniejsze rozważania ograniczone będą do sfery polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

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

Ogólna charakterystyka stosunków UE – USA

W ramach stosunków między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi można wyróżnić dwie główne płaszczyzny: sferę współpracy i sferę rywalizacji. (W ostatnich latach, głównie ze względu na omawiane dalej zjawiska i wydarzenia, niektórzy mówili nawet o dodatkowej sferze konfrontacji.) Oznacza to, że stosunki UE – USA stanowią bardzo skomplikowany, kompleksowy splot relacji o różnym charakterze, natężeniu i efektach.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że stosunki transatlantyckie podlegają na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat znacznej ewolucji. Główną cezurą był tutaj upadek zimnowojennego systemu dwublokowego na przełomie lat 80. i 90., który przyczynił się do zaniku zagrożenia ze strony ZSRR i jego sojuszników, jak również konsekwentne umacnianie pozycji zjednoczonej Europy na arenie międzynarodowej. Wszystko to postawiło pod znakiem zapytania dotychczasową formułę partnerstwa transatlantyckiego między Europą a Stanami Zjednoczonymi.

Kluczowym problemem stało się określenie na nowo roli w Europie Stanów Zjednoczonych oraz NATO (będącego instytucjonalną podstawą obecności USA na Starym Kontynencie), a ponadto ustalenie czytelnych dla obu stron zasad współpracy gospodarczej i politycznej. Konieczne było zatem znalezienie nowego modelu prawnoinstytucjonalnego wzajemnych stosunków. Oparto go na kilku głównych dokumentach, do których należała przede wszystkim Deklaracja Transatlantycka z 1990 r., Nowa Agenda Transatlantycka z 1995 r. (zwana Kartą Madrycką) oraz Transatlantyckie Partnerstwo Gospodarcze i Transatlantyckie Partnerstwo Współpracy Politycznej z 1998 r.

Zacieśnieniu współpracy służyć miał ustanowiony w Deklaracji Transatlantyckiej mechanizm regularnego dialogu na różnych płaszczyznach i w różnych dziedzinach. Składa się on z odbywających się dwa razy w roku spotkań na najwyższym szczeblu (z udziałem prezydenta USA oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej i reprezentanta unijnej Prezydencji), spotkań na szczeblu ministerialnym oraz spotkań i prac w ramach specjalnych grup tematycznych. Wypracowanie uzgodnień jest jednak utrudnione ze względu na niekompatybilność mechanizmów decyzyjnych obu partnerów – skomplikowany tryb podejmowania decyzji w UE kontrastuje ze stosunkowo prostymi mechanizmami decyzyjnymi stosowanymi w Ameryce. Wpływa to m.in. na rozbieżne oczekiwania dotyczące

szczytów UE – USA: Amerykanie chcieliby, aby zapadały na nich konkretne decyzje, podczas gdy reprezentanci Unii traktują je raczej jako forum luźnej wymiany poglądów.

Mimo funkcjonowania tego typu mechanizmów współpracy, pozostało wiele do zrobienia w celu osiągnięcia pełnego partnerstwa. Nie licząc omawianych dalej konkretnych przejawów rywalizacji czy wręcz konfrontacji, zasadniczą przeszkodą jest fakt, że z formalno-prawnego punktu widzenia brakowało jednego, całościowego dokumentu, który stanowiłby swego rodzaju fundament stosunków transatlantyckich. Dotychczasowe formy instytucjonalizacji stworzone po 1989 r. były bowiem zbyt słabe, od strony formalnej zatem państwa członkowskie UE i Stany Zjednoczone wciąż najsilniej powiązane były postanowieniami podpisanego w 1949 r. Traktatu Waszyngtońskiego ustanawiającego NATO.

Relacje transatlantyckie rozwijały się więc i ewoluowały na rozmaitych, nie zawsze należycie powiązanych i skoordynowanych płaszczyznach, a nawet wtedy, kiedy pojawiały się możliwości ich ustabilizowania, wyłaniały się znaczące różnice interesów. Dotyczyło to także kwestii instytucjonalizacji współpracy Unii Europejskiej z NATO. Stany Zjednoczone pragnęłyby takiej jej instytucjonalizacji, która – jednoznacznie określając związki między Unią a Sojuszem, usankcjonowałaby prymat NATO w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Na to jednak nie wyrażali zgody partnerzy unijni i z tego względu formalne stosunki między UE a NATO nawiązano dopiero w 2001 r. W 2003 uzgodniono pakiet dokumentów dotyczących wzajemnej współpracy, zwany od miejsca negocjacji Berlin Plus. (Porozumienie to przewidywało m.in. zapewnienie Unii Europejskiej dostępu do planowania operacyjnego oraz wspólnych zdolności i zasobów NATO, a także europejskie dowodzenie w ramach Sojuszu operacjami prowadzonymi przez UE.) W dalszym ciągu jednak zakres współpracy obu organizacji był i jest niewystarczający.

O skali trudności świadczyły pewne fakty i wydarzenia mające miejsce jeszcze przed słynną datą 11 września 2001 r. Należała do nich lotnicza operacja zbrojna prowadzona przez NATO przeciwko Jugosławii w 1999 r. Z jednej strony jej przebieg był świadectwem zwartości Sojuszu, zgodności poglądów jego członków i skuteczności amerykańskiego przywództwa, a z drugiej – obnażał słabość militarną europejskich sojuszników oraz skalę ich uzależnienia od USA. (Naloty przeprowadzono niemal wyłącznie siłami amerykańskimi, ponieważ Europejczycy nie dysponowali łącznością satelitarną niezbędną do precyzyjnego naprowadzania na zamierzone cele.)

Unaoczniała państwom UE ich słabość w dziedzinie militarnej i przyczyniła się do podjęcia przez Unię – przede wszystkim Francję, Wielką Brytanię i Niemcy – działań mających na celu uzyskanie autonomicznych zdolności wojskowych w ramach powołanej jeszcze w Maastricht Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz uzupełniającej jej od połowy lat 90. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO).

Zwłaszcza koncepcja EPBiO stała się jedną ze spornych kwestii w sferze transatlantyckiej współpracy polityczno-obronnej. Stosunek Stanów Zjednoczonych do niej nie był jasno określony. Z jednej strony Amerykanie popierali rozwój zdolności obronnych europejskich partnerów (czego dowodem była m.in. wyrażona już dawno akceptacja dla tej inicjatywy sformułowana w postanowieniach szczytu waszyngtońskiego w 1999 r.), z drugiej jednak uważali, że EPBiO powinna służyć przede wszystkim wzmocnieniu NATO, a nie rozwijać się poza nim i dublować jego struktury. Stanowisko USA dobrze wyraziła ówczesna sekretarz stanu M. Albright w 1998 r. Popierając tę inicjatywę, ostrzegła jednocześnie Europę, że jej realizacja może grozić tzw. 3 D: rozejściem się NATO i UE (*decoupling*), zdublowaniem struktur i zasobów NATO (*duplication*), a także dyskryminowaniem członków NATO nienależących do UE (*discrimination*).¹ Krótko mówiąc, Stanom Zjednoczonym najbardziej odpowiadłoby, gdyby kształtowanie europejskich zdolności obronnych odbywało się w ramach Sojuszu lub przynajmniej pod jego kontrolą.

Swego rodzaju sprawdzianem dla stosunków transatlantyckich była reakcja obu partnerów na atak terrorystyczny na USA 11 września 2001 r. Początkowo mieliśmy do czynienia z pełnym poparciem politycznym ze strony Europy – nawet prasa francuska pisała: „wszyscy jesteśmy Amerykanami”. Jednak już pierwsze tygodnie po ataku dowiodły, że we wzajemnych stosunkach amerykańsko-unijnych niewiele się zmieniło. Okazało się, że ani Stany Zjednoczone nie potrzebują militarnej pomocy UE, ani Unia – wbrew deklaracjom – nie jest zbyt chętna takiej pomocy udzielić. Wynikało to w dużym stopniu ze stanowiska Amerykanów, którzy w warunkach słabości polityki zagranicznej UE chcieli zachować pełną autonomię swych działań.

¹ Wywiad w: „International Herald Tribune”, 23.03.1998.

W konsekwencji USA podjęły działania wojenne najpierw w Afganistanie, a następnie w Iraku, co spotkało się z ostrą krytyką ze strony niektórych państw UE. Sytuację zaogniły dodatkowo krytyczne wypowiedzi członków administracji waszyngtońskiej pod adresem poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej. Szczególnie negatywnie odebrana została koncepcja „nowej” i „starej” Europy sformułowana przez ówczesnego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda, którą uznano za próbę rozbicia europejskiej jedności. Kryzys wywołany interwencją Stanów Zjednoczonych w Iraku okazał się jednym z najpoważniejszych w dotychczasowych dziejach stosunków transatlantyckich.

W ostatnim okresie pojawiły się jednak pewne tendencje, które kazały zastanowić się, czy w stosunkach między partnerami po obu stronach Atlantyku nie zachodzą wprawdzie niezbyt spektakularne, ale istotne przemiany, być może prowadzące do wykrystalizowania się jakościowo nowych elementów. Za ich przejawy można by uznać m.in. kres fazy najgorętszych kontrowersji między sojusznikami europejskimi a USA na tle wojny w Iraku, a także takie doniosłe fakty polityczno-militarne, jak podjęcie decyzji o zainstalowaniu przez Stany Zjednoczone elementów tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach.

Aby pokusić się o dokonanie oceny, czy mamy do czynienia z przełomem, czy tylko z kontynuacją dotychczasowych trendów, najpierw należy spróbować określić te najważniejsze dziedziny, w ramach których pojawia się najwięcej kontrowersji, oraz te, gdzie stosunki transatlantyckie opierają się na zasadach współpracy. Pozwoli to na analizę ewolucji owych stosunków z najbardziej nas interesującego punktu widzenia, czyli realizacji strategicznych interesów narodowych Polski.

Odmienne wizje współczesnego świata

Do spraw, co do których przeważają kontrowersje, należą w pierwszym rzędzie kwestie związane z ogólnymi koncepcjami ładu światowego i bezpieczeństwa międzynarodowego. Kwestie te, chcąc nie chcąc, wysuwają się na pierwszy plan w stosunkach wzajemnych, co widać przy dokonywaniu analizy porównawczej polityk zagranicznych i bezpieczeństwa obydwu stron czy szerzej – podstawowych dziedzin aktywności międzynarodowej UE i USA. Występujące tu różnice dotyczą nie tylko stylu działania, ale samej jego istoty oraz podstawowych zasad rządzących owymi dziedzinami.

Ujmując problem w nieodzownym skrócie, można stwierdzić, że działania Unii Europejskiej na arenie światowej – przy wszystkich możliwych zarzutach dotyczących braku spójności czy nieefektywności – prowadzone są zgodnie z kanonem zasad unijnej polityki zewnętrznej: promowaniem demokracji i praw człowieka, stosowaniem metod koncyliacyjnych i pokojowych, wyrzekaniem się (zgodnie z koncepcją tzw. mocarstwa niewojskowego)² środków militarnych itd. Jednym słowem, mieszczą się w ramach swoistej międzynarodowej poprawności politycznej.

Oczywiście zasady te 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 różną praktyką opierającą się na odmiennych założeniach. Według poglądów Amerykanów, takich jak Robert 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, kija od marchewki*”. Natomiast Europejczycy „*stara ją się wpływać na innych pośrednio, subtelniejszymi metodami. (...) na ogół wybierają pokojowe rozwiązania, od przymusu wolą negocjacje, dyplomację i perswazję*”.³ 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.⁴ (Takie rozróż-

² Do cech mocarstwa niewojskowego (*civilian power*) zalicza się m.in. odżegnywanie się od stosowania presji wojskowych na rzecz środków pokojowych, nadrzędność działań politycznych i dyplomatycznych w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych – szerzej zob.: 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 niewojskowego”*, „Studia Europejskie” nr 1/2003.

³ 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.

⁴ Owe filozofie polityczne znalazły już dawno w literaturze przedmiotu swoje określenia: politykę USA nazwano, nawiązując do słynnej doktryny zimnowojennej, „ekonomicznym powstrzymywaniem” (*economic containment*), a stanowisko WE – „współzależnością” (*interdependence*); używa się także odpowiednio terminów: „dławienie” (*asphyxiation*) oraz „dotlenianie” (*oxygen*) – por.: J.Zielonka,

nienia mają związek z podziałem na kategorie *hard power*, czyli polityki stosującej różnego typu naciski, łącznie z użyciem siły zbrojnej, oraz *soft power* – opierającej się na stosowaniu metod koncyliacyjnych i pokojowych.)

Z perspektywy minionego półwiecza kontrowersje w stosunkach transatlantyckich nie są niczym nowym, gdyż poglądy i stanowiska obydwu partnerów w różnych dziedzinach polityki, gospodarki czy obronności znacznie się różniły i nadal różnią. Przykładów odmiennych podejść wobec mniej lub bardziej istotnych kwestii międzynarodowych na przestrzeni ostatnich 50 lat można podać bardzo wiele. (Ostatnie rozszerzenie UE nie tyle spowodowało nasilenie się owych różnic, co podkreśliło ich istnienie, o czym w dalszych częściach niniejszych rozważań.)

Na początku bieżącej dekady mieliśmy jednak do czynienia, jak się wydaje, z jakościowo nową sytuacją charakteryzującą się ukształtowaniem oraz ujawnieniem fundamentalnych różnic doktrynalno-praktycznych w pojmowaniu oraz realizowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone.⁵ Chodzi mianowicie o odmienne podejście do kluczowych problemów współczesności. Ujmując zagadnienie syntetycznie, można stwierdzić, że zgodnie z przedstawioną diagnozą Kagana „*Amerykanie są z Marsa, a Europejczycy z Wenus*”.⁶ Oznacza to, że 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 stawał się w coraz większym stopniu unilateralizm, nie tylko przejawiający się polityczną praktyką, ale znajdujący odzwierciedlenie

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.

⁵ Cały czas trzeba przy tym pamiętać o różnicy między 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 najczęściej kompromisem między interesem wspólnotowym a interesami jej członków.

⁶ R.Kagan, *Of Paradise and Power...*, op.cit.

w oficjalnie formułowanych koncepcjach strategicznych. Przykładem takiego jednostronnego, zdeterminowanego dążeniem do ochrony amerykańskich interesów i bezpieczeństwa podejścia była ogłoszona na jesieni 2002 r. tzw. doktryna Busha. Zgodnie z nią Stany Zjednoczone przyznały 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*). Ważniejsze, że tego typu akcje mogły mieć charakter prewencyjny, z trudnością mieściły się więc 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 stało w sprzeczności z podejściem reprezentowanym przez Unię Europejską. Jak już podkreślano wcześniej i co należy powtórzyć, politycy unijni widzą problemy międzynarodowe w sposób bardziej zniuansowany, stanowczo wolą stosować perswazję i rozwiązania pokojowe, wykorzystując instrumenty polityczne oraz ekonomiczne. 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, np. w ramach NATO.

Dobłą ilustracją owych różnic było wyraźnie odmienne podejście do jednego z podstawowych problemów o zasięgu globalnym, jakim jest międzynarodowy terroryzm. 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 mieli odmienne wizje rozwiązywania tego problemu. Amerykanie, jak pokazała interwencja w Afganistanie, a potem w Iraku, sięgnęli 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 – najpierw wykorzystanie wszystkich możliwości politycznych, zwłaszcza w ramach ONZ, a dopiero w ostateczności sięgnięcie po siłę militarną. (Znaczącym wyjątkiem jest Wielka Brytania oraz kilka innych państw, w tym Polska, konsekwentnie popierających USA.) Wydaje się przy tym, iż rzeczywiście wynika to przede wszystkim z zarysowanej wcześniej odmiennej filozofii politycznej

przyjmowanej przez polityków europejskich, a mniej z faktu, że potencjał wojskowy krajów UE jest zdecydowanie słabszy od amerykańskiego, a więc Europejczycy po prostu nie mają odpowiednich możliwości działania.

Tego rodzaju odmienności w podejściu do podstawowych problemów międzynarodowych wydawały się sięgać dalej, niż sugerowała pobieżna analiza sprowadzająca je do „rodzinnej kłótni” w ramach świata zachodniego. Nie snując katastroficznych wizji, trzeba jednak wskazać, że w dłuższej perspektywie owe rozbieżności groziły erozją sojuszu transatlantyckiego, czego spektakularnym przejawem były wspomniane ostre kontrowersje wokół interwencji amerykańskiej w Iraku występujące nie tylko na linii UE – USA, ale także w łonie NATO. Stany Zjednoczone i państwa unijne formułowały pod swoim adresem ostre i poważne zarzuty: Amerykanie oskarżali Europę o bierność czy wręcz tchórzostwo w obliczu globalnych zagrożeń, w drugą stronę zaś płynęły zarzuty o polityczno-militarną nieodpowiedzialność i chęć odgrywania roli światowego zandarma.⁷ Obaj protagoniści mieli w jakiejś mierze rację, chociaż wydaje się, że polityka amerykańska mogła budzić więcej niepokoju i rodzić więcej pytań.⁸

Dodatkowym elementem wzmagającym kontrowersje transatlantyckie 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. W efekcie prawdopodobnie Ameryka coraz mniej będzie się interesować Europą. Jednocześnie po obu stronach Atlantyku nasilają się wyraźnie odwrotne tendencje w sferze społeczno-kulturowej, któ-

⁷ Zdaniem cytowanego 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 bandytów.

⁸ Znajduje to tym większe uzasadnienie, że coraz częściej pojawiają się informacje o tym, iż działalność amerykańskiej maszyny wojennej może napotykać w warunkach ekstremalnych (takich, jakie panują w Azji lub na Bliskim Wschodzie) ogromne trudności techniczno-logistyczne. Okazuje się zatem, że także z wojskowego punktu widzenia – nie mówiąc o aspektach politycznych – interwencja w Iraku okazała się porażką. Wszystko to zmniejsza oczywiście zaufanie do szeroko reklamowanych możliwości Stanów Zjednoczonych skutecznego wykorzystywania ich sił zbrojnych w różnych częściach świata.

rych jednym z najbardziej spektakularnych przejawów jest utrzymywanie się postaw i przekonań religijnych w Ameryce i postępująca sekularyzacja społeczeństw europejskich. Znajduje to odbicie także w sferze postaw politycznych, niektórzy badacze celnie zauważają, że amerykańskie wizje światowej walki dobra ze złem oparte są w znacznej mierze na ortodoksyjnych przekonaniach religijnych.⁹

Wszystko to oznacza, że ukształtowany po zakończeniu zimnej wojny układ sił w świecie, oparty na dominacji Stanów Zjednoczonych, był z wielu względów (braku efektywności w zakresie zapewnienia globalnej stabilizacji, nieliczenia się z interesami innych stron itp.) coraz częściej krytykowany i to nie tylko przez Unię Europejską. Nie ulega jednak wątpliwości, że to Unia była jednym z najbardziej zdecydowanych krytyków, mając generalną wizję współczesnych stosunków międzynarodowych, w tym zwłaszcza sposobów rozwiązywania głównych problemów bezpieczeństwa światowego, znacznie 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 od podziałów rysujących się na ten temat w samej Unii (jak już wskazano, część państw członkowskich na czele z Wielką Brytanią oraz większość krajów nowo przystępujących do UE poparło politykę Waszyngtonu), trzeba zgodzić się z ocenami, że stanowisko dwóch głównych lokomotyw integracji europejskiej, Francji i Niemiec, miało tu decydujące znaczenie. W tym sensie Europa wystąpiła nie przeciwko Stanom Zjednoczonym jako takim i nie – lub nie tylko – w obronie własnych interesów czy też urażonych ambicji. Wydaje się bowiem, że w istocie mieliśmy 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.

Nieprzypadkowo politycy unijni wciąż podkreślali konieczność zachowania autonomii w stosunkach z potężnym sojusznikiem. Na przykład szwedzki premier Gunar Persson twierdził jeszcze przed wybuchem wojny irackiej, że „*UE to jedyna instytucja, dzięki której*

⁹ Szerzej zob.: N.Ferguson: *Kto przed kim rowy kopie...*, „Forum”, 31.01.2005, oraz wywiad R.J.Rifkina: *Europa przyszłością świata!*, „Polityka”, 12.11.2005.

możemy zrównoważyć amerykańską dominację na arenie światowej”.¹⁰ Także minister spraw zagranicznych Francji, kraju tradycyjnie nieufnego wobec hegemonistycznych zapędów USA, Hubert Védrine mówił o Stanach Zjednoczonych jako o hipermocarstwie: „dopóki nie znajdzie się dla niego przeciwwagi, dopóty jego potęga niesie ryzyko monopolistycznej dominacji”. Taką przeciwwagą może być tylko UE, która „musi stopniowo uznać się za mocarstwo”.¹¹ Tego rodzaju dosyć daleko idące oceny są obecnie – jak zobaczymy w dalszych rozważaniach – raczej tonowane, ale nie wolno o nich zapominać.

Wspólnota wartości i interesów

Dla pełni analizy wskazać należy teraz te płaszczyzny relacji transatlantyckich, które obejmują mniej lub bardziej ścisłą współpracę opartą na solidnych fundamentach. Współpraca ta jest widoczna zarówno w sferze wartości polityczno-ideologicznych, jak również w sferze realnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze gospodarczym.

Rozpocząć trzeba od przypomnienia, że mimo występowania zarysowanych wcześniej kontrowersji czy nawet odmienności w filozofii politycznej, polityka zagraniczna Unii Europejskiej nigdy nie była i nadal nie jest w żadnym z aspektów (ani w zakresie ekonomicznych stosunków zewnętrznych, ani polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) ortodoksyjnie antyamerykańska, więcej, z analizy rozwoju np. unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wynika, że nadal opiera się ona w ogromnej mierze na trwałości sojuszu transatlantyckiego. Trzeba bowiem mieć na uwadze kwestie podstawowe i unikać wydawania sądów na podstawie bieżących wydarzeń politycznych, które podlegają stałym fluktuacjom i mogą zakłócać prawidłową ocenę długofalowych tendencji historycznych.

Wystarczy przypomnieć, że Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska zaangażowane są od dziesięcioleci w intensywne więzi współpracy ze Stanami Zjednoczonymi oraz gęstą sieć różnego ro-

¹⁰ Cyt. za: Ch.A.Kupchan, *Koniec Zachodu*, „Forum”, 24.02.2003.

¹¹ Cyt. za: M.Walker, *Europe: Superstate or Superpower?*, „World Policy Journal”, Winter 2000/2001, s.5. Por. także: jego wypowiedzi (wraz ze Z.Brzezińskim) w: „Le Nouvel Observateur”, 30.01.2003.

dzaju współzależności, a obie strony są nie tylko rywalami i konkurentami, ale także najbliższymi sojusznikami i partnerami. Widać to szczególnie wyraziście przy dokonywaniu ocen współpracy gospodarczej, której globalną wartość niektóre źródła oceniają na 2,5 biliona dol. w skali rocznej i która generuje około 14 mln miejsc pracy po obu stronach Atlantyku. Udział USA i UE w ogólnym eksporcie oraz imporcie każdego z partnerów dochodzi do 20–25 proc., a więc należą do swoich największych kontrahentów. Jeszcze bardziej wymowne są dane dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych: ponad 60 proc. wszystkich BIZ w Stanach Zjednoczonych przypada na firmy państw unijnych, Amerykanie zaś przeprowadzają ok. połowy inwestycji zagranicznych dokonywanych w całej Unii.¹²

W ramach tej ważnej współpracy występują oczywiście również napięcia i nieporozumienia. Obie strony prowadzą okresowe wojny handlowe¹³ i wzajemnie stawiają sobie zarzuty. Stany Zjednoczone mają za złe Europie ogólną nieefektywność gospodarczą, Europa Ameryce – utrzymywanie nadmiernego deficytu handlowego prowadzącego do osłabienia dolara i w ten sposób promowanie amerykańskiego eksportu kosztem interesów m.in. gospodarek unijnych.¹⁴ Tego rodzaju kontrowersje – normalne w relacjach dwustronnych o takiej skali i znaczeniu – nie powinny jednak decydować o ogólnej ocenie stosunków transatlantyckich.

Zgodzić się raczej należy z opinią, że „*Stany Zjednoczone i Unia Europejska utrzymują największe i najważniejsze w świecie stosunki gospodarcze, które z kolei stanowią fundament transatlantyckiego partnerstwa politycznego*”.¹⁵ Istotnie, obie strony są dla siebie największymi partnerami gospodarczymi, ale też odgrywają wobec siebie trudną do przecenienia rolę na płaszczyźnie politycznej. Stany Zjednoczone, jak pokazała historia, od ponad półwiecza są głównym gwarantem bezpieczeństwa jednoczącej się Europy, z

¹² Szerzej zob.: *The Transatlantic Economy in 2020: A Partnership for the Future?*, Working Group on the Transatlantic Economy in 2020, New York – Washington 2004.

¹³ Jedną z najdłuższych wojen handlowych między Europą a Stanami Zjednoczonymi był trwający od 1993 r. konflikt w sprawie eksportu amerykańskich bananów. Innym przykładem była podjęta w 2002 r. decyzja prezydenta Busha o wprowadzeniu ceł na importowane z Europy wyroby stalowe.

¹⁴ W ocenie ekspertów istnieje groźba, że deficyt ten może nawet dojść do 100 proc. PKB Stanów Zjednoczonych – szerzej zob.: oceny w: „*The Washington Post*”, 4.01.2005.

¹⁵ *The Transatlantic Economy in 2020...*, op.cit., s.ix.

kolei „*Europa to naturalny sojusznik Ameryki*” mający dla USA „*ogromne znaczenie geostrategiczne*”.¹⁶ Nawet prowadzące do otwartego sporu polityczno-dyplomatycznego kontrowersje wokół wojny w Iraku nie są w stanie podważyć tego rodzaju fundamentów partnerstwa transatlantyckiego, z czego obie strony doskonale zdają sobie sprawę.

Świadczy o tym wyraźna odwilż w stosunkach politycznych zauważalna po ponownym objęciu prezydentury przez G.W.Busha. 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 w innych kwestiach spornych. Sygnały takie wysyłali m.in. prezydenci USA i Francji: George W.Bush, Jacques Chirac, a zwłaszcza nowy francuski prezydent Nicolas Sarkozy, a nowa amerykańska sekretarz stanu Condoleezza Rice stwierdziła już podczas swej pierwszej wizyty w Europie, że „*Europa i USA mają wspólne wyzwania*” oraz „*nie sprawdzają się obawy tych, którzy mówili, że nie da się pogodzić jedności europejskiej i jedności transatlantyckiej*”.¹⁷

Dowodziły tego konkretne wspólnie podejmowane przedsięwzięcia, których najbardziej wymownym przykładem była decyzja wszystkich państw członkowskich NATO o wzięciu udziału w wojskowej misji stabilizacyjnej w Afganistanie. Misja ta oficjalnie prowadzona jest pod auspicjami Sojuszu (choć uczestniczą w niej nie tylko kontyngenty państw członkowskich), ale *de facto* czołową rolę odgrywają w niej oczywiście Stany Zjednoczone. Zaangażowanie państw unijnych w operację afgańską jest o tyle znaczące, że w istocie niewiele różni się ona pod względem polityczno-wojskowym od interwencji w Iraku, będąc przy tym przedsięwzięciem bardzo kosztownym w każdym zakresie. (Świadczą o tym zwłaszcza stosunkowo wysokie straty w ludziach po stronie państw zachodnich, rosące od czasu ofensywy talibów w lecie 2008 r.)

Oznacza to, że w przypadku interwencji w Afganistanie – w odróżnieniu od misji w Iraku – Europejczycy stanęli jednomyślnie oraz zdecydowanie po stronie Amerykanów. Waga tej decyzji nie jest, jak się wydaje, w pełni doceniana przez polityków i komentato-

¹⁶ Z.Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s.69 i 71.

¹⁷ Wywiad w: „Gazeta Wyborcza”, 11.02.2005.

rów, a przecież może ona nie tylko przynosić rozmaite skutki krótkofalowe, ale też owocować w dalszej przyszłości poważnymi konsekwencjami zarówno dla całego świata, jak i dla stosunków UE – USA. Trudny do osiągnięcia sukces może zadać decydujący cios międzynarodowemu terroryzmowi islamskiemu oraz scementować sojusz transatlantycki, ale wielce prawdopodobna porażka będzie ciosem dla całego Zachodu i może podważyć jego spójność oraz wiarygodność polityczno-militarną.¹⁸

Dalszych dowodów współpracy partnerów po obu stronach Atlantyki dostarczył szczyt EU – USA w 2007 r. Obie strony wyraziły zgodę nie tylko na prowadzenie walki z terroryzmem na zasadach określonych przez prawo międzynarodowe (na co należała Unia i co nie zawsze było akceptowane przez Amerykanów), ale także na wydatne zacieśnienie współpracy dwustronnej w wielu konkretnych sprawach, jak kooperacja policyjna i sądowa (w tym drażliwe problemy ekstradycji), kontrole graniczne, kwestie migracyjne, bezpieczeństwo transportu publicznego.

Kolejnym przejawem coraz wyraźniejszego, jak się wydaje, odprężenia w stosunkach Unia Europejska – Stany Zjednoczone stała się reakcja obojga partnerów na wojnę czeczeńsko-rosyjską w sierpniu 2008 r. Widoczne było wprawdzie różne rozłożenie akcentów w wypowiedziach oficjalnych: czołowe mocarstwa unijne, Niemcy i Francja (tradycyjnie nastawione prorosyjsko), zajęły łagodniejsze stanowisko, powściągając ostrą retorykę i starając się uwzględnić racje wszystkich zwaśnionych stron, natomiast Amerykanie znacznie bardziej stanowczo poparli Gruzję oraz zdecydowanie potępiли poczynania Rosji. (Część państw UE, zwłaszcza Polska i republiki nadbałtyckie, wyraziło jeszcze dalej idące potępienie działań rosyjskich, wpadając przy tym zapewne w polityczno-dyplomatyczną przesadę.)¹⁹ Niemniej zarówno Europejczycy, jak i Amerykanie sta-

¹⁸ Niestety trudno sobie wyobrazić ostateczny sukces militarny misji w Afganistanie, biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne (klęski wszystkich poprzednich interwencji zagranicznych, poczynając od Anglików, kończąc na Sowietach) oraz niezwykle skomplikowane i trudne problemy polityczne, społeczno-ekonomiczne i narodowościowe tego kraju, których po prostu nie da się rozwikłać drogą zbrojną.

¹⁹ Na przykład prezydent Lech Kaczyński poparł bez żadnych zastrzeżeń politykę władz Gruzji (która przecież pierwsza rozpoczęła działania wojenne), a na wiecu w Tbilisi mówił: „*przyjechaliśmy tu walczyć*” (sic!).

nęli, mówiąc obrazowo, po tej samej stronie barykady, sprzeciwiając się przejawom imperialnej, hegemonistycznej polityki Rosji.

Podczas tego kryzysu szczególnie wyraźnie jedność transatlantycką zmanifestowało NATO. Wszyscy europejscy sojusznicy poparli w zasadzie punkt widzenia Stanów Zjednoczonych i z mniejszym lub większym entuzjazmem potępili działania Rosji oraz wsparli politykę Gruzji. Nawet Niemcy i Francuzi wyrazili zgodę na kontynuowanie obranego już wcześniej – i mocno forsowanego zwłaszcza przez Polskę – kursu zmierzającego do przyjęcia Gruzji oraz Ukrainy w poczet państw członkowskich Sojuszu. (Nie trzeba dodawać, że kurs ten budził ostry sprzeciw Rosji.) Wielce charakterystyczna była tutaj postawa Republiki Federalnej – choć już pierwszego dnia konfliktu gruzińsko-rosyjskiego niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyraziło zrozumienie dla postawy i działań Rosji, jednak kilkanaście dni później nie tylko na szczycie NATO, ale także w czasie osobistej wizyty w Moskwie kanclerz Angela Merkel potwierdziła polityczną wolę przyjęcia w przyszłości Gruzji do Sojuszu. (Osobnym zagadnieniem jest to, czy tego rodzaju zapowiedzi mają realne szanse realizacji, biorąc pod uwagę niechęć większości krajów NATO do pogarszania swych relacji z Rosją oraz ogromną zależność Europy od dostaw rosyjskich surowców energetycznych.)

Czy zarysowane zjawiska i tendencje oznaczają liczący się oraz, co ważniejsze, trwały przełom w stosunkach transatlantyckich? Nie uprzedzając wniosków zawartych na końcu niniejszych rozważań, wskazać należy, że zapewne nie oznaczają jeszcze renesansu, ale z pewnością wprowadzają do wzajemnych relacji UE – USA nowe jakościowo elementy, które trzeba poważnie brać pod uwagę. Odnosi się to także do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, która powinna w znacznie większym niż dotychczas stopniu uwzględniać przemiany w stosunkach między naszymi głównymi sojusznikami.

Polska w relacjach transatlantyckich

Na zakresłone wyżej ogólne uwarunkowania stosunków między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi należy teraz spojrzeć z punktu widzenia Polski, czy szerzej – całej grupy państw środkowo-europejskich przyjętych niedawno do Unii Europejskiej, mających w tym względzie zbieżne interesy i poglądy. Zagadnienie jest o tyle ciekawe, że relacje UE – USA stanowią nie tylko niezwykle

ważną – czy może nawet kluczową – sprawę z zakresu polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Chodzi również o to, że nasze stanowisko okazało się czynnikiem wpływającym w jakiejś mierze na ewolucję stosunków transatlantyckich.

Większość nowych państw członkowskich UE z naszego regionu prowadzi z oczywistych przyczyn geopolitycznych od czasów odzyskania pełnej niepodległości na przełomie lat 80. i 90. politykę zdecydowanego zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi i kierowaną przez nie NATO. W tym sojuszu polityczno-wojskowym widzą one swoje główne gwarancje bezpieczeństwa w obliczu imperialnych ambicji Rosji, traktując przy tym Unię Europejską raczej jako korzystną czy wręcz niezbędną dla ich dalszego rozwoju 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 pewne uzasadnienie.

Przyjęcie tego rodzaju strategii oczywiście w decydującej mierze determinuje stanowisko zajmowane przez nowych członków Unii Europejskiej w debacie transatlantyckiej. Dotyczy to zwłaszcza Polski, kraju o największym potencjale wojskowym i największych ambicjach politycznych wśród państw nowo przyjętych, który wykazuje się przy tym najbardziej proamerykańską postawą. Konsekwentnie utrzymywana, postawa ta doprowadziła w 2003 r. nie tylko do pełnego poparcia politycznego dla interwencji zbrojnej USA w Iraku, ale nawet do militarnego zaangażowania się w wojnę, a w sierpniu 2008 r. – do wyrażenia zgody na zainstalowanie w naszym kraju elementów tarczy antyrakietowej.

Polityka taka budzi – zresztą uzasadnione – wątpliwości i to nie tylko w Polsce, ale również u niektórych partnerów unijnych (szczególnie we Francji).²⁰ Pamiętać jednak trzeba, że nasz kraj nie jest odosobniony. Należy do szerszej grupy proamerykańsko nastawionych państw członkowskich obejmującej m.in. Wielką Brytanię (tradycyjnie wiernego sojusznika USA), Włochy, Hiszpanię (która dopiero w 2004 r. zmieniła swoją politykę) i kilka innych, także wspierających Amerykanów politycznie oraz wojskowo.

²⁰ Wystarczy przypomnieć niedyplomatyczną uwagę prezydenta Jacques'a Chiraca, który strofował nas za „*niewykorzystanie okazji do niezabrania głosu*”, bądź wypowiedzi lidera prawicowego Frontu Narodowego Jean-Marie Le Pena przyrównującego Polskę do „*amerykańskiego osła trojańskiego w Europie*”.

Można zatem stwierdzić, że proamerykańska polityka nowych członków UE, na czele z Polską, nie tyle wprowadziła zupełnie nowe elementy do debaty transatlantyckiej, ile 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 wpisało 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 wywołania. Należy to podkreślić w kontekście niefortunnych wypowiedzi polityków amerykańskich, którzy, tak jak wspomniani byli sekretarz obrony R.Rumsfeld, próbowali przeciwstawiać nową Europę państw nowo przyjętych do Unii i popierających Stany Zjednoczone starej Europie dawnych członków niechętnych Ameryce. Nie wolno bowiem zapominać, że w istocie spory w omawianych tu kwestiach toczą się wzdłuż innych linii podziału, a także, co równie ważne, mają szersze, zarysowane wyżej tło oraz swoją wieloletnią tradycję.

Nie zmienia to jednak faktu, że ewolucja stosunków transatlantyckich już od dłuższego czasu wpływa i prawdopodobnie będzie w jeszcze większym stopniu wpływać w przyszłości na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Polski.²¹ Waga tego zagadnienia będzie rosła ze względu na konieczność przededefiniowania przez polską rację stanu priorytetów owej polityki i uczynienia jej bardziej zrównoważoną w tym sensie, aby w większym stopniu opierała się na obydwu filarach sojuszu transatlantyckiego, a nie na jednym, jak ma to w zasadzie miejsce obecnie.

Jednym z podstawowych, wręcz bezdyskusyjnym aksjomatem w polskim życiu politycznym jest bowiem nadawanie absolutnego priorytetu naszym stosunkom sojuszniczym ze Stanami Zjednoczonymi, zarówno w sferze relacji politycznych, jak też więzi militarnych w ramach NATO. Przejawia się to w dyskursie i działaniach kolejnych ekip politycznych będących u władzy, które bez względu

²¹ Por.: prace D.Milczarka: *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej w: Polska i świat wobec wyzwań współczesności. Aspekty polityczne, ekonomiczne i formalnoprawne*, red. W.Gizicki, D.Gizicka, Toruń 2008; *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej w: Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J.Fiszera, Warszawa 2006 oraz *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, zwł. rozdz. 4.

na swą opcję polityczną deklarują takie przekonanie i podejmują konkretne decyzje w rodzaju wysłania polskiego kontyngentu wojskowego do Iraku i Afganistanu, zakupu amerykańskiego sprzętu lotniczego czy wreszcie wyrażenia zgody na budowę elementów kontrowersyjnej tarczy antyrakietowej w naszym kraju.

Czy tego rodzaju opcja proamerykańska jest dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski – jak utrzymują niektórzy – jedyną skuteczną oraz jedynie słuszną? Należy wskazać, że oprócz bezwarunkowego poparcia budzi także kontrowersje i sprzeczności. Odnoszą się one zarówno do istoty strategicznego znaczenia owej opcji (o czym dalej), jak również do konkretnych spraw mniejszej wagi, np. braku zgody Amerykanów na zniesienie wiz dla Polaków czy niewywiązywania się w pełni strony amerykańskiej z tzw. offsetu związanego z zakupem samolotów F-16. Dochodzą do tego uzasadnione wątpliwości dotyczące sensu i konsekwencji polskiego zaangażowania się w Iraku i Afganistanie.²²

Największe kontrowersje wywołują jednak plany współdziałania z Amerykanami w budowie ich systemu obrony antyrakietowej na terytorium Polski. Zdaniem krytyków tych zamierzeń ich ewentualna realizacja może grozić w dłuższej perspektywie bardzo trudnymi do odwrócenia, negatywnymi konsekwencjami w sferze polityki zagranicznej (możliwość trwałej komplikacji stosunków z Rosją) oraz w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, gdyż nie podnosząc zasadniczo naszych zdolności obronnych, amerykańskie instalacje wojskowe mogą być np. celem ataków terrorystycznych. Zwolennicy tarczy twierdzą natomiast coś odwrotnego, argumentując, że jej budowa wydatnie zwiększy bezpieczeństwo naszego kraju w sferze politycznej (dzięki formalnemu umocnieniu więzi sojuszniczych z USA) i militarnej (z powodu instalacji w Polsce amerykańskich baz wojskowych oraz baterii rakiet przeciwlotniczych Patriot). Cały ten zamysł budził w polskich kręgach politycznych duże kontrowersje, a ostatecznej zgody na tarczę rząd udzielił pod silną presją polityczną związaną z konfliktem gruzińsko-rosyjskim i płynącymi stąd obawami przed spektakularnym powrotem Rosji do polityki imperialnej. Ponadto należy mieć na uwadze, że porozumienie wcale nie musi wejść w życie ze względu na kontrowersje wokół tarczy w samych Stanach Zjednoczonych.

²² Zgodnie z badaniami opinii publicznej ok. 70 proc. Polaków sprzeciwia się naszemu udziałowi w wojnie irackiej.

Opcja proamerykańska w polskiej polityce zagranicznej 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, należy jednak pamiętać, że z formalnoprawnego punktu widzenia członkostwo to jest jedyną formą sojuszu polityczno-wojskowego Polski z USA. (Wynegocjowane w porozumieniu o budowie tarczy antyrakietowej dodatkowe zobowiązania sojusznicze są bardzo ogólnikowo sformułowane i mogą być wprowadzone w życie dopiero po wejściu całej umowy w życie – co, jak wspomniano, bynajmniej nie jest pewne.) Oznacza to, że na razie Stany Zjednoczone nie mają wobec nas żadnych innych zobowiązań w tej dziedzinie prócz zapisów art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego określającego *casus foederis*. Zapisy te są bardzo ogólne i tak naprawdę zobowiązują sojuszników jedynie do wyrazów wzajemnej solidarności i konsultacji w razie ataku na jednego z nich.

W warunkach hipotetycznego kryzysu Amerykanie zatem – wbrew wszelkim szczytnym deklaracjom obu stron – oczywiście mogą, ale bynajmniej nie muszą automatycznie popierać Polski, ani politycznie, ani tym bardziej militarnie. Odkładając całą retorykę odwołującą się do zmitologizowanych czy nawet rzeczywistych więzi przyjaźni polsko-amerykańskiej, trzeba wyraźnie stwierdzić, że skala realnego poparcia ze strony USA dla nas zależeć będzie wyłącznie od amerykańskiej oceny Polski jako partnera na scenie globalnej. Nasza sytuacja w tym względzie zależy od położenia geopolitycznego, posiadanego przez nas potencjału gospodarczego, politycznego oraz militarnego 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.²³ W planach dyplomacji amerykańskiej możemy wprawdzie odgrywać rolę swoistej karty przetargowej albo w relacjach ze starą Europą, albo z Rosją, ale oczywiste jest, że w przy-

²³ Nasz rodak Zbigniew Brzeziński we wspomnianej pracy *Wielka szachownica* twierdzi, że Ukraina zajmuje pozycję tzw. sworzni geopolitycznego czy nawet mocarstwa regionalnego, natomiast rolę Polski ocenia znacznie skromniej.

padku konfliktu interesów Stany Zjednoczone wcale nie muszą stać po naszej stronie. Wynika to z prostego faktu, o którym polscy entuzjaści Ameryki nie chcą pamiętać, a mianowicie, że mamy tu do czynienia, mówiąc obrazowo, z sojuszem mrówki ze słoniem.

Wszystko to powinno skłaniać polskie społeczeństwo i klasę polityczną do głębokiej refleksji nad skalą naszego zaangażowania w opcję proamerykańską. Trzeba wyraźnie podkreślić, że oczywiście nie chodzi 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 z przyjęciem jako podstawowej dla polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opcji proeuropejskiej.

Należy bowiem zdecydowanie podkreślić, że obecnie Unia Europejska jest naszym głównym partnerem nie tylko gospodarczym, ale i (o czym polscy eurosceptycy zdają się zapominać) politycznym, a w znacznej mierze także wojskowym. Świadczy o tym nie tylko udział Polski jako państwa członkowskiego UE w funkcjonowaniu unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz uzupełniającej jej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Dowodzi tego także zaangażowanie w konkretne przedsięwzięcia w tej dziedzinie. Mimo generalnie ostrożnej postawy naszego kraju wobec daleko idącego umacniania europejskiej integracji polityczno-obronnej, popieramy określone inicjatywy w tej dziedzinie, m.in. formowanie tzw. grup bojowych, tworzenie Europejskiej Agencji Obrony.²⁴ Oznacza to, że niejako siłą rzeczy przyjmujemy określone polityki czy koncepcje unijne.

Pojawia się zatem jak najbardziej zasadne pytanie z zakresu interesującej nas tu ewolucji stosunków transatlantyckich: czy Polska powinna utrzymywać uprzywilejowane stosunki polityczno-wojskowe jedynie ze Stanami Zjednoczonymi, a jednocześnie ograniczać relacje z Unią Europejską do kwestii związanych tylko z integracją ekonomiczną?

Dokonując rzeczowej oceny opcji proeuropejskiej, widzimy, że prezentuje ona w dłuższej perspektywie znacznie większe możliwo-

²⁴ Szerzej na temat polskiego stanowiska patrz: *Uzasadnienie wniosku o udzielenie zgody na podpisanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, MSZ, 26.10.2004, „Studia Europejskie” nr 4/2004, zwł. s.167 – 169. Warto podkreślić, że nawet prezydent Kaczyński, uważany raczej za eurosceptyka, popiera ideę utworzenia europejskiej armii.

ści niż opcja proamerykańska w zakresie zabezpieczenia żywotnych interesów narodowych naszego kraju w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, chociaż ma oczywiście także swoje wady i ograniczenia. Polscy eurosceptycy wykorzystują je do krytykowania idei zacieśniania integracji europejskiej w sferze polityczno-obronnej, odwołując się przy tym nie tylko do argumentów polityczno-ideologicznych, jak generalna niechęć do koncepcji wspólnotowych i federalistycznych oraz ograniczanie jedności europejskiej do modelu Europy ojczyzn. Wskazują także narastające egoizmy narodowe, szczególnie Francji czy Niemiec, i krytykują je – zresztą jak najbardziej słusznie – jako przejawy braku unijnej solidarności czy wręcz ignorowania polskich interesów. Jako 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. Dała temu wyraz chociażby w formie niekonsultowanej z francuskimi i niemieckimi partnerami decyzji o bezwarunkowym poparciu dla interwencji USA w Iraku bądź rozpoczęciu negocjacji na temat budowy tarczy antyrakietowej. (Przykładów można by przytoczyć więcej, chociażby intensywne – i bynajmniej nie zawsze koordynowane z innymi państwami UE – poparcie polityczne dla Ukrainy i Gruzji.) Jednym słowem, domagamy się od innych tego, czego sami nie praktykujemy.

Ponadto w kręgach decydentów unijnych Polska ma opinię partnera, który dosyć wstrzeźliwie 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 także na inne sfery integracji europejskiej).

W odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa konieczne jest zatem podejście wychodzące poza wąskie, krótkofalowe pojmowanie polskich interesów strategicznych. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę sygnalizowane w niniejszych rozważaniach zbliżenie między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską,

a zwłaszcza jej starymi członkami. W takim przypadku jest mało prawdopodobne, że amerykański sojusznik bardziej uwzględni nasze interesy – a także nasze antyunijne zastrzeżenia – niż raczej Niemiec czy Francji. Ustawianie się zatem w opozycji do owych dwóch lokomotyw integracji europejskiej nie ma politycznego sensu, tym bardziej że w długofalowej perspektywie 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 przyjmowania jedynie opcji proamerykańskiej. 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. Po wstąpieniu do UE Polska należy przecież do największych – po Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoszech – państw członkowskich i zajmuje pozycję porównywalną z pozycją Hiszpanii.

Co do obaw przed zdominowaniem nas przez Niemcy, trzeba pamiętać, że to najpotężniejszy kraj w Europie, my zaś jesteśmy dla niego cennym sojusznikiem i partnerem, 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 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, byłibyśmy 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 uzależnieni, 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 wpływać, zostawiając na boku propagandowy sztafaż, na konkretne działania innych państw europejskich, w tym zwłaszcza potężnych Niemiec czy Francji? Wciąż obowiązujące postanowienia Traktatu z Nicei, ale także (wbrew politycznej wrzawie wokół tej kwestii) Traktatu Lizbońskiego, przyznają Polsce w unijnych organach władzy wysoką pozycję, w pewnym sensie nawet wyższą, niż wynikałoby to z naszego rzeczywistego znaczenia politycznego i gospodarczego. Oznacza to, że tylko od naszych wysiłków i umiejętności zależeć będzie, czy zdołamy wykorzystać tego typu możliwości w celu odniesienia korzyści z członkostwa w UE. Swoistym sprawdzianem dla naszej polityki zagranicznej było poparcie, jakiego udzieliła Unia zaangażowaniu Polski (zarówno 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.

Ujmując zagadnienie syntetycznie, można stwierdzić, że przynależność do Unii Europejskiej w połączeniu z sojuszem ze Stanami Zjednoczonymi i członkostwem w NATO bardzo ułatwia Polsce podejmowanie wyzwań, jakie pojawiają się we współczesnych stosunkach międzynarodowych, a które dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin życia: gospodarki, polityki, obronności, kultury itp. Będąc równoprawnym członkiem największego w świecie ugrupowania integracyjnego oraz najpotężniejszego sojuszu militarnego, możemy zapewnić sobie odpowiednią pozycję oraz zagwarantować nasze interesy i bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej – pod warunkiem przyjęcia rozsądnej opcji traktującej więzi ze wszystkimi naszymi sojusznikami euroatlantyckimi w sposób zrównoważony.

Konkluzje

Reasumując powyższe rozważania na temat ewolucji stosunków transatlantyckich, przede wszystkim należy wskazać występującą tu swoistą dychotomię. Z jednej strony nie ulega wątpliwości występowanie zasadniczych, wręcz fundamentalnych różnic w formułowaniu strategicznych wizji współczesnego świata, a zwłaszcza

w pojmowaniu przez obie strony kwestii, jakich środków należy (lub nie należy) używać do zbudowania pożądanego ładu międzynarodowego. Owe różnice stanowią bardzo poważne zagrożenie nie tylko dla spójności Zachodu, ale także dla wszystkich państw demokratycznych, przed którymi stoją ogromne wyzwania globalizacyjne dotyczące zarówno kwestii społeczno-gospodarczych, jak też problemu kluczowego, jakim jest walka z międzynarodowym terroryzmem. Poważne rozbieżności w tych sprawach, wciąż występujące między UE a USA, znacznie bowiem komplikują możliwości wspólnego rozwiązywania problemów globalnych. (Obok znanych kontrowersji na temat Iraku, wspomnieć można także o sporach wokół Międzynarodowego Trybunału Karnego, Protokołu z Kioto dotyczącego ochrony środowiska i wielu przedsięwzięć rozbrojeniowych.)

Z drugiej jednak strony wszystko to nie oznacza jeszcze strukturalnego kryzysu partnerstwa transatlantyckiego. Jego wciąż bardzo silnym fundamentem jest wspólnota podstawowych wartości świata zachodniego, na jakich opierają się współczesne systemy demokratyczne oraz gospodarka wolnorynkowa. Obie strony są dla siebie strategicznie najważniejszymi partnerami politycznymi, gospodarczymi oraz militarnymi i ta wspólnota podstawowych interesów jest dodatkowym czynnikiem wzmacniającym sojusz Europy i Ameryki. Ponadto partnerzy ci – o czym należy cały czas pamiętać – należą do głównych, najpotężniejszych aktorów w procesach globalizacji, są więc niejako skazani na wzajemną współpracę we współczesnym świecie. (Przykładów takiej współpracy można przytoczyć bardzo wiele.)

Wszystko to powoduje, że na wzajemny układ sił między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską nie wolno patrzeć w kategoriach gry o sumie zerowej, w ramach której jeden z uczestników wygrywa kosztem drugiego i tym bardziej dąży do dominacji nad nim. Stosunki te mają po prostu swoją własną logikę i dynamikę, mogąc jednocześnie układać się wedle różnych scenariuszy.²⁵ Obec-

²⁵ Na przykład J. Czaputowicz wyróżnia cztery główne modele stosunków transatlantyckich z punktu widzenia Unii Europejskiej: model Europy państw (zakładający wycofanie się USA z Europy i zarazem zanik europejskich procesów integracyjnych), model Europy „europejskiej” (bez obecności Amerykanów, ale z umacniającymi się procesami integracyjnymi), model wspólnoty atlantyckiej (gdzie Stany Zjednoczone pozostają zaangażowane w Europie, ale ona nie rozwija integracji wewnętrznej) i wreszcie model partnerstwa atlantyckiego, w ramach którego zintegrowana UE ściśle współpracuje z popierającymi ją Amerykanami – idem: *Europa atlantycka*, op.cit., s.36 i nast.

nie relacje transatlantyckie przechodzą – jak starano się zasygnalizować w niniejszych rozważaniach – przez stadium pewnych przemian. Dopiero przyszłość pokaże, na ile są istotne i trwałe.

Nie oznacza to wszakże, że już teraz nie można podejmować prób ich oceny. Odpowiadając na tytułowe w tym artykule pytanie, ile w obecnych stosunkach UE – USA kontynuacji, a ile przełomu, wypada stwierdzić, że w zasadniczych wymiarach stosunki te nadal opierają się na wskazanej dychotomii łączącej elementy widocznej rywalizacji oraz ścisłej współpracy. Niemniej pojawiają się także sygnały świadczące o krystalizowaniu się nowego podejścia reprezentowanego przez obie strony.

Przejawia się ono w wypracowywaniu czegoś, co można by nazwać nowym konsensusem transatlantyckim. Polega on, jak się wydaje, na zrozumieniu przez obie strony pilnej konieczności wyciszenia kontrowersji i zacieśnienia wzajemnej współpracy w obliczu ogromnych wyzwań oraz zagrożeń, przed jakimi stoją partnerzy po obu stronach Atlantyku. Jest to tym bardziej konieczne i pilne, że katalog owych zagrożeń zawiera nie tylko problemy znane od dawna, jak ochrona środowiska naturalnego, kryzys energetyczny, nieposzanowanie praw człowieka i zasad demokracji czy walka z międzynarodowym terroryzmem (by wymienić tylko kilka z całej gamy).

Do tej listy dochodzą obecnie, zyskujące coraz bardziej na znaczeniu, fundamentalne zmiany w światowym układzie sił, które mogą stanowić ogromne zagrożenie dla interesów całego Zachodu. Chodzi o pojawienie się nowych, potężnych aktorów na scenie globalnej w rodzaju Chin, Indii czy Rosji, z których większość świadomie wybrała kurs polityki zagranicznej, gospodarczej i militarnej, jeśli nie nastawiony wprost na konfrontację, to w każdym razie w sposób obiektywny kolidujący z interesami sojuszników transatlantyckich. Jako jeden z najnowszych przykładów, można przytoczyć zachowanie Rosji w sprawie Gruzji. Wprawdzie jest zbyt wcześnie na ostateczne wnioski, ale wydaje się, że Rosjanie potraktowali swoją militarną interwencję na Zakaukaziu jako swoisty test skuteczności nowej polityki polegającej na otwartej politycznej konfrontacji ze światem zachodnim.

Nie rozwijając tego niezwykle kompleksowego zagadnienia, w tym miejscu wystarczy podkreślić, że świadomość wagi płynących stąd zagrożeń wydaje się coraz wyraźniej doceniana przez klasę polityczną i społeczeństwa Europy oraz Ameryki. Jednocześnie rodzi się przekonanie, że w pojedynkę nawet tak potężne supermocarstwo

jak Stany Zjednoczone nie jest w stanie przeciwstawić się nowym zagrożeniom, a tym bardziej niezdolna jest do tego Unia Europejska. Stąd wypływa wspomniany konsensus rysujący się powoli, ale chyba skutecznie, w stosunkach transatlantyckich. Krótko mówiąc, Zachód, aby dalej mógł się rozwijać czy wręcz (jak twierdzą pesymiści) przetrwać w nowym, zglobalizowanym i coraz bardziej wielobiegunowym świecie, musi jeszcze bardziej się jednoczyć.

Przed wypracowaniem stanowiska w tych kwestiach nie ucieknie także nasz kraj. Będąc pełnoprawnym członkiem świata zachodniego, powinniśmy szukać takiej formuły udziału w sojuszu transatlantyckim, która pomagałaby w jego umacnianiu, a zarazem gwarantowałaby ochronę naszych żywotnych interesów narodowych. Polska klasa polityczna oraz społeczeństwo powinny 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, że przyjęcie tego rodzaju opcji nie oznacza zasadniczej rewizji dotychczasowego kursu całej naszej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – oznacza tylko (czy aż), że Polska powinna w pełni zaakceptować realia współczesnej Europy oraz świata. Wyciągając z tego odpowiednie wnioski, nasz kraj powinien zadbać o właściwe zabezpieczenie swoich strategicznych interesów dzięki prowadzeniu bardziej zrównoważonej współpracy z sojusznikami po obu stronach Atlantyku.

Abstract

Transatlantic relations in the area of foreign and security policy: follow-up or break-point? Polish perspective

The article concerns issues of relations between the European Union and the United States in the area of foreign and security policy. Assuming that in these relations we have to deal both with rivalry and with cooperation, the Author analyses those phenomena one after another, pointing out their most important characteristics, positive and negative. The analysis is performed from the point of view of strategic national interests of Poland – the country which (together with other recently adopted EU Member States) has played certain role in the way Transatlantic relations

develop. The Author concludes that at present we witness a period of obvious evolution of those relations. This may lead to partial mitigation in the most evident areas of dispute between the EU and the USA and to emphasis being put upon factors that bring the whole Western world together, as a result of shared awareness of the need to jointly face the key challenges on the part of contemporary, globalising world.