

*Dariusz Milczarek**

Zagadnienia bezpieczeństwa w stosunkach Unia Europejska – Stany Zjednoczone: współpraca czy rywalizacja?

1. Uwagi wstępne

Problematyka całokształtu stosunków pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a Stanami Zjednoczonymi traktowana była w badaniach prowadzonych w Polsce w okresie do 1989 r. w sposób wysoce instrumentalny, służąc przede wszystkim doraźnym celom ideologiczno-propagandowym. Cechą charakterystyczną stosowanego wówczas podejścia była swego rodzaju niekonsekwentna dwoistość: z jednej strony państwa zachodnie przedstawiano jako znajdujący się pod dominacją USA monolit zagrażający bezpieczeństwu światowemu, zwłaszcza tzw. obozowi państw socjalistycznych, z drugiej zaś – uporczywie doszukiwano się wszelkich różnic zdań, odrębności interesów, braku koordynacji itp. występujących pomiędzy sojusznikami zachodnioeuropejskimi a Stanami Zjednoczonymi. Dotyczyło to w głównej mierze zagadnień polityczno-militarnych, najbardziej nośnych ideologicznie i propagandowo.

Paradoksalnie, w zupełnie zmienionych warunkach politycznych zaistniałych po roku 1989 wiele wskazuje na to, że w badaniach politologicznych nadal dość często stosuje się ideologiczne kryteria pozamerytoryczne. (Nie mówiąc o niesłusznej tendencji do negowania, realnie przecież istniejącego, dorobku nauk politycznych z okresu *ancien régime*.) Obecnie w ramach swoistej „poprawności politycznej” unika się badań czy dyskusji mogących – w oczach ortodoksyjnych badaczy – negocować lub tylko podawać w wątpliwość podstawy bądź spójność najważniejszego systemu sojuszniczego świata zachodniego.

Tak więc, w pełni uzasadnionemu i nieuniknionemu wchodzeniu Polski do integracyjnych struktur euroatlantyckich rzadko kiedy towarzyszy pogłębiona

* Dr **Dariusz Milczarek** – wicedyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

refleksja nad zasadniczymi uwarunkowaniami wpływającymi na kształt stosunków pomiędzy naszymi przyszłymi głównymi partnerami oraz sojusznikami – Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi. Problem ten ma przecież nie tylko wymiar teoretyczny, ale przede wszystkim praktyczny. Będąc uczestnikiem głównych ugrupowań świata zachodniego Polska niedługo znajdzie się w centrum transatlantyckiej debaty, od której przebiegu i wyników będzie zależała pozycja i możliwości ochrony interesów także naszego kraju.

Pewnym usprawiedliwieniem owego braku dyskusji może być fakt, że nawet w zachodniej literaturze przedmiotu oraz w debatach politycznych, problematyka sojuszu transatlantyckiego traktowana jest w sposób dosyć jednostronny, by nie rzec schematyczny. Ogromna liczba różnego typu opracowań, prac naukowych, raportów czy wystąpień politycznych podchodzi – generalnie rzecz biorąc – do *status quo* w stosunkach europejsko-amerykańskich jak do pewnej zastanej wartości, którą można i należy badać, analizować oraz wysuwać co do niej sugestie (zwłaszcza naprawy istniejącego stanu rzeczy), ale której fundamentalnych zasad nie należy podważać. Prowadzi to do zadziwiającej w sumie sytuacji, że gdy pojawia się opinia kwestionująca ową bezwarunkowość i oczywistość sojuszu euroatlantyckiego, traktowana jest jako swego rodzaju rewelacja czy wręcz kuriozum. W jednej z takich prac W.Cromwell podejmuje próbę zakwestionowania „tradycyjnego amerykańskiego przekonania, zawartego w koncepcji partnerstwa euroatlantyckiego, że w gruncie rzeczy Europa Zachodnia widzi swoje podstawowe interesy zasadniczo w taki sam sposób jak Stany Zjednoczone”.¹ Teza ta – skądinąd dosyć oczywista – oceniona została przez niektórych badaczy, jak A.Bronstone, jako „nowatorska” i „nieortodoksyjna”, przy czym wyrażono ubolewanie, iż wywołała zbyt mały oddźwięk w kręgach naukowców oraz decydentów politycznych.²

1.1. Specyfika stosunków transatlantyckich

Nie ulega wątpliwości, że problematyka stosunków pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w sferze bezpieczeństwa należy do zagadnień wyjątkowo różnorodnych i złożonych.³ Wynika to m.in. z faktu, że stosunki te

¹ W.Cromwell, *The United States and the European Pillar*, Macmillan, London 1992, s.XVI.

² Por. A.Bronstone, *Beyond the Pale: EU-US Security and Political Realism*, „*European Security*”, no. 1/1996, s.32.

³ Z bogatej literatury na ten temat por. – oprócz wymienionych dalej w niniejszych rozważaniach – m.in. następujące prace książkowe: J.Peterson, *Europe and America in the 1990s. The prospects for partnership*, Hartnols, Bodmin 1993; J.Walker, *Security and Arms Control in Post-Confrontation Europe*, SIPRI, Oxford University Press, New York 1994; T.Rissen Kappen, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton 1995; K.Fetherstone, R.Ginsberg, *The United States and the European Union in the 1990s. Partners in Transition*, Macmillan Press, London 1996. Wśród artykułów wymienić można przykładowo: Z.Brzeziński, *A Plan for Europe*, „*Foreign Affairs*”, no 1/1995;

uwikłane są w znacznie szerszy kontekst, obejmując nie tylko relacje wielo- i dwustronne pomiędzy USA a państwami członkowskimi Unii. Dotyczą one bowiem całego kompleksu zagadnień związanych z funkcjonowaniem europejskich organizacji międzynarodowych zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, w których albo uczestniczą obie strony sojuszu euroatlantyckiego – chodzi tu przede wszystkim o NATO⁴ oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – albo do których należą jedynie partnerzy europejscy (Unia Zachodnioeuropejska – UZE).⁵

Na kształt stosunków transatlantyckich mają ponadto wielki wpływ relacje z pozostałymi państwami Starego Kontynentu, w tym zwłaszcza z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z ciągle odgrywającą mocarstwową rolę Rosją. (Główne organizacje europejskie zajmujące się problematyką bezpieczeństwa oraz sieć ich powiązań wzajemnych przedstawia schemat 1.) Istotną rolę odgrywają tu również różnego typu uwarunkowania natury ogólnopolitycznej, ekonomicznej czy nawet kulturowej, tworzące łącznie określone „środowisko międzynarodowe”, w ramach którego działają i układają stosunki wzajemne partnerzy z obydwu brzegów Atlantyku. Należy także pamiętać, że ogromny wpływ na kształt stosunków transatlantyckich miały zachodzące od początków bieżącej dekady przemiany w międzynarodowym układzie sił tak w samej Europie, jak i w skali globalnej. Wynikały one przede wszystkim z upadku ZSRR i załamania się systemu komunistycznego na naszym kontynencie, co oznaczało zanik głównego niebezpieczeństwa ciężącego nad „wolnym światem”.

Jak widać z tej skrótowej prezentacji, problematyka stosunków transatlantyckich jest tak szeroka, że siłą rzeczy musimy ograniczyć się jedynie do wybranych zagadnień, nie pretendując do przeprowadzenia kompleksowej analizy i nie poruszając wielu kluczowych kwestii, jak np. polityki USA oraz UE wobec Europy Środkowej i Wschodniej, w tym zwłaszcza Rosji.

Wszystkie wspomniane wyżej zjawiska i procesy wywołały szereg istotnych konsekwencji, spośród których do najważniejszych należały m.in.: wzrost poczucia niezależności od USA i chęci bardziej samodzielnego decydowania o swoim bezpieczeństwie u partnerów europejskich, a ze strony Stanów

P.H.Gordon, *Prospects for European Union and Implications for the United States*, „SAIS Review”, Summer-Fall 1997; N.Gnesotto, *European Defence and Transatlantic Relations*, „Survival”, no 1/1996; D.Brinkley, *Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine*, „Foreign Policy”, no 6/1997. Z literatury polskiej por. B.W.Zaleski, *Przywódstwo Stanów Zjednoczonych w systemie stosunków międzynarodowych po „zimnej wojnie”* w: *Nowe role mocarstw*, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 1996; J.Stachura, *Stany Zjednoczone w epoce postzimnowojennej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/1995 oraz J.Kiwerska, *Perspektywy polityki Billa Clintona wobec Europy*, „Przegląd Zachodni”, nr 1/1997.

⁴ Członkami NATO są także państwa europejskie nie należące do UE: Norwegia, Islandia i Turcja.

⁵ Pełnoprawnym członkiem UZE nie jest należąca do Unii Europejskiej Dania.

Zjednoczonych – otwarcie ożywionej oraz szeroko zakrojonej debaty nad redefinicją ich roli w nowo tworzącym się porządku globalnym. W sytuacji bowiem, kiedy kraj ten zajął niekwestionowaną pozycję najpotężniejszego mocarstwa we współczesnym świecie, w kręgach amerykańskich i europejskich badaczy oraz decydentów politycznych pojawiła się pilna potrzeba ponownego zdefiniowania szeregu niezwykle ważnych pojęć. Dotyczy to m.in. koncepcji interesu narodowego, ale nade wszystko pojęcia **bezpieczeństwa**, ujmowanego zarówno z perspektywy poszczególnych państw, jak i w skali ogólnościwiatowej. (Koncepcje interesów i bezpieczeństwa wiążą się zresztą ze sobą w sposób bardzo ścisły.)

Ze względu na brak miejsca w niniejszych rozważaniach nie jesteśmy w stanie poświęcić tym zagadnieniom, zasługującym na odrębne potraktowanie, zbyt wiele miejsca. Wydaje się jednak konieczne chociaż skrótowe zarysowanie, w jaki sposób ewoluowało pojęcie bezpieczeństwa.

1.2. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa

W okresie po II wojnie światowej rozumienie pojęcia bezpieczeństwa uległo daleko idącym przemianom. W pierwszych dekadach powojennych obejmowało przede wszystkim sferę bezpieczeństwa militarnego, nieomal automatycznie wynikającego z korzystnego, w porównaniu z potencjalnym przeciwnikiem, stosunku siły wojskowej. Znaczenie potęgi militarnej jako czynnika zapewniającego bezpieczeństwo państwa podnoszone było przez wielu ówczesnych badaczy, przy czym część z nich podkreślała zwłaszcza element subiektywnego poczucia bezpieczeństwa. I tak, zdaniem R. Bierzanka, bezpieczeństwo oznaczało „*zespół warunków obiektywnych, choć zmiennych w czasie, z drugiej zaś strony, element subiektywny - poczucie bezpieczeństwa rządów i narodów ...*”.⁶ Jak określał to z kolei jeden z autorów amerykańskich, A. B. Bozeman, „*potencjał militarny daje narodowi poczucie bezpieczeństwa w tym sensie, że w przypadku zagrożenia istotnych dla siebie wartości będzie on w stanie ich skutecznie bronić i prowadzić w sposób nie zakłócony politykę zgodną ze swoimi interesami*”.⁷

Różnorodne czynniki, w tym m.in. zmiany w globalnym układzie sił, procesy „odprężenia” po szczytowych napięciach doby „zimnej wojny” czy kolejne kryzysy ekonomiczne doprowadziły do ewolucji pojęcia bezpieczeństwa. Poczynając mniej więcej od lat 60. i 70. czynniki militarne odgrywać zaczęły stosunkowo mniejszą rolę, zaś bezpieczeństwo było określane jako „*brak zagrożenia i poczucia zagrożenia podstawowych dla danego narodu wartości*”. Dotyczyło to przy tym – cytując za A. Rotfeldem – wartości: politycznych („*suwerenność narodu, jego niepodległy byt*”), ideologicznych („*ustrój, cele*

⁶ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1980, s.282.

⁷ A. B. Bozeman, *War and the Clash of Ideas*, „Orbis”, Spring 1976, s.243.

i formy organizacji życia społecznego”), gospodarczych („*optymalizacja rozwoju gospodarczego*”) i kulturalno-cywilizacyjnych („*zachowanie tożsamości narodowej*”).⁸ Natomiast w ramach systemu międzynarodowego zachowanie bezpieczeństwa polegać poczęło na tworzeniu „*optymalnych warunków zewnętrznego, bezkonfliktowego rozwoju istotnych składników (...) systemu, jak i na eliminowaniu jego ewentualnego zewnętrznego zagrożenia przez przyczynianie się do takiego ukształtowania otoczenia zewnętrznego, które sprzyjałoby harmonijnemu, symbiotycznemu rozwojowi (...) systemu*”.⁹

Na znaczeniu zyskały zatem czynniki pozamilitarne, zapewniające szeroko rozumiany rozwój poszczególnych państw i tworzące im optymalne pod względem politycznym i dyplomatycznym warunki działania na arenie międzynarodowej. Należą do nich przede wszystkim czynniki gospodarcze (przez niektórych badaczy ujmowane w kontekście tzw. *geoekonomiki*),¹⁰ obejmujące m.in. dostęp do żywotnie ważnych surowców i źródeł energii oraz światowych rynków handlowych i kapitałowych.¹¹ Zaliczyć do nich można ponadto takie czynniki jak nauka i technika, zagadnienia społeczne (w tym ochrona praw człowieka), ideologia, kultura i ekologia.¹²

Spowodowało to, iż pojęcie bezpieczeństwa poczęło być traktowane w sposób znacznie szerszy, by nie rzec – zbyt szeroki. (Wydaje się bowiem, że nadmierne rozszerzanie zakresu pojęciowego pewnych kategorii badawczych grozić może ich zbyt uogólnieniem, swego rodzaju „rozwodnieniem”, nie pozwalającym na ich precyzyjne zastosowanie i wykorzystanie dla analizy konkretnych zagadnień.) Nie wdając się jednak w kontrowersje metodologiczne, stwierdzić należy, że pojęcie bezpieczeństwa w istocie poczęło być traktowane znacznie szerzej. Obejmuje ono wspomniane wyżej aspekty, nie ograniczając się przy tym tylko do obszaru i ochrony interesów poszczególnych państw, ale obejmując także regionalne lub nawet – jak w przypadku wielkich mocarstw – globalne układy sił politycznych, gospodarczych i militarnych na arenie międzynarodowej. Dążenie do tworzenia szerszych, światowych lub regionalnych systemów bezpieczeństwa zbiorowego obejmujących również pozamilitarne płaszczyzny

⁸ A.Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, PISM, Warszawa 1990, s.18.

⁹ Cyt. za R.Bierzanek, op. cit., s.282-83. Por. także Cz.Mojsiewicz, *Czynniki wpływające na poczucie bezpieczeństwa i suwerenności państw w: Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. W.Malendowski, Cz.Mojsiewicz, Poznań 1996.

¹⁰ Podejście takie prezentuje E.Haliżak, *Geoekonomika – nowy wymiar bezpieczeństwa narodowego Polski w: Filozofia, polityka, stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa na 70-lecie Profesora Leszka Kasprzyka*, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 1995, zvl. s.61-63.

¹¹ Por. M.Perczyński, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Warszawa 1990.

¹² Por. J.Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa w: Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 1994.

współpracy międzynarodowej wynikało z ugruntowującego się powszechnie przekonania o istnieniu ścisłej zależności pomiędzy bezpieczeństwem poszczególnych państw a bezpieczeństwem powszechnym. Jak określono to w specjalnym raporcie ONZ, bezpieczeństwo w aspekcie międzynarodowym stanowi „*wynik i sumę bezpieczeństwa każdego i wszystkich państw – członków wspólnoty międzynarodowej*”.¹³

Zarysowana wyżej ewolucja pojęcia bezpieczeństwa musiała wpłynąć także na koncepcje polityczno-militarne formułowane w Stanach Zjednoczonych i we Wspólnotach Europejskich, z tym że występowały między nimi dosyć istotne różnice. Dotyczyły one – na co zwrócimy uwagę w dalszych częściach rozważań – zarówno nieco odmiennego akcentowania poszczególnych aspektów owej ewolucji, jak i ważkiego w skutkach faktu, że o ile USA dysponują spójną doktryną w tym zakresie (formułowaną przede wszystkim w dokumentach rządowych),¹⁴ o tyle Unia Europejska jak dotąd nie była w stanie wypracować jednolitej strategii w tej dziedzinie, dysponując jedynie albo bardzo ramowymi koncepcjami (jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), albo też doktrynami swych największych państw członkowskich (przede wszystkim Francji).

Istnienie tego typu odmienności ma poważne konsekwencje dla interesującej nas sfery stosunków europejsko-amerykańskich w dziedzinie bezpieczeństwa, poczynając od ich koncepcji generalnych.

2. Ogólne koncepcje stosunków euroatlantyckich

Jeśli chodzi o ogólne koncepcje stosunków euroatlantyckich, to wyraźnie należy stwierdzić, że pomimo upływu ponad pół wieku od czasu ich formalnego nawiązania nie wypracowano jasnych, a przede wszystkim akceptowanych przez wszystkich wizji. Wśród rozlicznych tego przyczyn – do których bez wątpienia należy podkreślana wyżej złożoność zagadnienia i „delikatność” materii polityczno-militarnej – wymienić można odmiennosc doświadczeń historycznych obydwu stron.

W odniesieniu do USA można wskazać za H.Kissingerem na fakt, że „*niepokojące dylematy dotyczące bezpieczeństwa, które nurtowały narody europejskie, nie dotyczyły Ameryki przez ponad 150 lat*”.¹⁵ Powodowało to, iż Stany Zjednoczone, nie odczuwające pilnej potrzeby zawierania sojuszy gwarantujących ich bezpieczeństwo, wahały się między totalnym izolacjonizmem

¹³ Cyt. za A.Rotfeld, op.cit., s.17.

¹⁴ Do najważniejszych tego typu dokumentów należą wydawane corocznie przez Biały Dom tzw. narodowe strategie w dziedzinie bezpieczeństwa. Por. np. *A National Security Strategy for A New Century*, The White House, May 1997.

¹⁵ H.Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994, s.20.

(obrazowo określonym przez P.Buchanana jego znanym hasłem: „*Ameryka po pierwsze, po drugie i po trzecie!*”) a równie totalnym uniwersalizmem, przewidującym angażowanie się USA we wszystkich częściach świata. W literaturze przedmiotu oraz w poglądach establishmentu amerykańskiego przeważa obecnie pogląd, że po wielu rozmaitych, w tym bolesnych doświadczeniach w rodzaju wojny w Wietnamie, Stany Zjednoczone powinny przyjąć koncepcję pośrednią, zakładającą, iż stanowią one bardzo ważną czy wręcz kluczową część szerszej wspólnoty międzynarodowej, ale zarazem nie mają automatycznie funkcjonujących zobowiązań globalnych. Pozwoliłoby to im np. na angażowanie się w kwestie bezpieczeństwa europejskiego, a jednocześnie unikanie zaangażowania się w „niewygodne” obszary Afryki czy Azji.¹⁶ Owa „szersza wspólnota” jest jednak różnie interpretowana – według jednego z historyków amerykańskich, H.Kohna: „*granice współczesnej cywilizacji zachodniej i granice Wspólnoty Atlantyckiej są z geograficznego punktu widzenia nieokreślone*”,¹⁷ podczas gdy dla S.Huntingtona ogranicza się ona do państw, których korzenie historyczne tkwią w kulturze zachodniej.¹⁸

Ogólnie rzecz biorąc, w opiniach polityków i naukowców przeważa ocena, że partnerstwo euroatlantyckie wytrzymało historyczną próbę czasu, w tym zwłaszcza koniec „zimnej wojny” i mającą miejsce w latach 90. zmianę układu sił w skali Europy i świata. Według niektórych badaczy – jak J.Stachura – przetrwało ono nawet „*bez żadnych wstrząsów*”.¹⁹ Zdecydować o tym miała m.in. zbieżność zasadniczych, długofalowych interesów obydwu partnerów w dziedzinie polityki, gospodarki i bezpieczeństwa, zdających sobie sprawę z niemożności zrealizowania samodzielnie swoich celów strategicznych oraz z korzyści płynących ze współpracy ułatwiającej „*osiągnięcie celów wspólnych dla obu stron*”, jak również obawa przed rozpadem partnerstwa transatlantyckiego, co groziłoby pojawieniem się rozbieżności mogących przerodzić się w „*szkodliwe konflikty*”.²⁰

Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, ich główne interesy, jak ujął to D.C.Gompert, obejmują: dalszą integrację gospodarki światowej na zasadach wolnorynkowych, „*korzystnych dla amerykańskiego kapitału, produktów i idei*”; zapewnienie im bezpieczeństwa, które zagrożone jest rozwojem sytuacji

¹⁶ Por. D.C.Hendrickson, *In Our Own Image. The Sources of American Conduct in World Affairs*, „*The National Interest*”, no 50, Winter 1997/98, s.9-21.

¹⁷ H.Kohn, *Reflections on Modern History: The Historian and Human Responsibility*, Greenwood Press, Westport 1978, s.305.

¹⁸ Patrz szerzej S.P.Huntington, *The West and the World*, „*Foreign Affairs*”, no 6/1996, s.28-46.

¹⁹ J.Stachura, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy...*, op.cit., s.74.

²⁰ Tamże. Szerzej patrz Ch.Bail, W.H.Reinicke, R.Rummel, *EU-US Relations: Balancing the Partnership*, Nomos, Baden-Baden 1997.

w niestabilnych regionach (przede wszystkim Bliskiego Wschodu i b. Związku Radzieckiego); umocnienie się młodych demokracji i tzw. wschodzących rynków w Europie Środkowej i Wschodniej, Ameryce Łacińskiej oraz Azji Południowo-Wschodniej oraz likwidacja zagrożenia ze strony reżimów antydemokratycznych (jak Irak, Iran czy Libia) i proliferacji broni masowego rażenia. Wszystko to można „z łatwością określić także jako interesy europejskie”, chociaż, jak podkreśla Gompert, „istnieje niebezpieczeństwo, że Europejczycy pozostaną obsesyjnie zajęci ich własną integracją”, co może grozić niedocenieniem przez nich wagi tych zagadnień.²¹

Pomimo istnienia takiej obiektywnej zbieżności interesów nadal jednak utrzymują się niejasności co do rzeczywistych zamiarów USA w kwestiach bezpieczeństwa europejskiego. Z jednej bowiem strony Stany Zjednoczone nalegają na podjęcie większych wysiłków przez sojuszników, a z drugiej strony, „należą do nie tylko na zachowanie przywództwa, ale i na utrzymywanie kontroli nad jakimikolwiek wspólnymi przedsięwzięciami”. Tłumaczy to fakt, dlaczego niektórzy amerykańscy komentatorzy traktują niezależność Europejczyków jako „zagrożenie, które należy zlikwidować”.²²

Patrząc z amerykańskiego punktu widzenia, należy również dostrzegać pewien istotny aspekt hamujący entuzjazm dla ściślejszej integracji Europy. Otóż w całym okresie powojennym Stany Zjednoczone dysponowały praktycznie stałym poparciem polityczno-militarnym ze strony sojuszników zachodnio-europejskich, w tym zwłaszcza Wielkiej Brytanii. Brytyjski minister obrony M.Portillo ostrzegał jednak, że „Stany Zjednoczone stracą to poparcie, jeżeli unia polityczna rozszerzy się na utworzenie wspólnej europejskiej polityki obronnej i bezpieczeństwa, funkcjonującej na zasadach głosowania przez państwa członkowskie kwalifikowaną większością głosów”. Jego zadaniem, wynikać to będzie z faktu, iż Unia Europejska w gruncie rzeczy będzie w najlepszym razie neutralna wobec Ameryki („un-American”) lub wręcz antyamerykańska.²³ Pogląd ten można uznać za zbyt daleko idący, ale bez wątplenia może on trafiać do części Amerykanów.

Wyrażane są również obawy przed tym, iż zbytnia „militaryzacja” Unii może zniechęcać jej neutralnych członków do ściślejszego angażowania się w jej działalność, komplikować zobowiązania nowo przyjmowanych członków NATO (kandydujących także do UE), a przede wszystkim dostarczać nowych pretekstów do podnoszenia zastrzeżeń przez Rosję.

²¹ D.C.Gompert, *Introduction: a partner for America w: America and Europe. A partnership for a new era*, ed. D.C.Gompert, F.S.Larrabee, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s.11-12.

²² Tamże, s.15-16.

²³ M.Portillo, *Europe on the Brink. Democratic Values and the Single Currency*, „*The National Interest*”, Spring 1998, s.27.

Brak zgodności ogólnych wizji sojuszu atlantyckiego wynika również z nieco odmiennie pojmowanej przez obydwu partnerów istoty bezpieczeństwa. Jak już wspomniano, pojęcie to uległo, zwłaszcza po zakończeniu „zimnej wojny”, zdecydowanemu rozszerzeniu, obejmując m.in. zagadnienia ekonomiczne. Do środków mających gwarantować bezpieczeństwo danego państwa czy grupy państw poczęto włączać również takie instrumenty jak naciski ekonomiczne i pomoc gospodarcza, co z kolei stworzyło możliwości stosowania instrumentów „kombinowanych” o charakterze jednocześnie ekonomicznym i militarnym. Bezpieczeństwo europejskie nabrało zatem wymiaru wielofunkcyjnego (obejmując m.in. zapobieganie konfliktom, rozwiązywanie kryzysów czy walkę z terroryzmem), jak również wielokierunkowego, obejmując współpracę z regionami sąsiednimi, zwłaszcza z Europą Środkową i Wschodnią oraz Afryką Północną.

Podstawowa teza, jaką można tu przedstawić brzmi następująco – różnice w podejściu obydwu stron do zagadnień bezpieczeństwa wynikają z przyjmowania odmiennych przesłanek: Stany Zjednoczone zdają się wciąż zwracać większą uwagę na bezpieczeństwo ujmowane raczej **w kategoriach polityczno-militarnych**, podczas gdy Europa jest skłonna widzieć zagadnienie **w znacznie szerszym wymiarze**, wliczając w to kwestie polityczno-społeczne, ekonomiczne i kulturowe.

Wynika to m.in. z ogólnego podejścia polityków amerykańskich, którzy wielką rolę w doprowadzaniu do przemian w danych częściach świata zawsze przypisywali – jak określił to jeden z badaczy – raczej „*siłom globalnym*” czy „*zewnętrzny*”, niż „*siłom wewnętrznym*”.²⁴ W istocie, Stany Zjednoczone bardzo często odwoływały się do motywów „zewnętrznego zagrożenia”, uzasadniającego przyjmowanie określonych koncepcji czy podejmowanie konkretnych przedsięwzięć z zakresu polityki zagranicznej. Licznych tego przykładów dostarczały założenia kolejnych doktryn polityczno-militarnych USA okresu powojennego, poczynając już od doktryny „powstrzymywania” z lat „zimnej wojny”.

Natomiast w ocenach polityków europejskich większą rolę odgrywały „*siły wewnętrzne*”, które rozumieć należy szeroko, nie tylko jako czynniki polityczne, ale również jako czynniki ekonomiczno-społeczne, a zwłaszcza kulturowe, mogące w dużym stopniu wpływać – tak jak ma to miejsce m.in. w przypadku fundamentalizmu islamskiego – na procesy i zjawiska w sferze polityczno-militarnej. (Na tego typu uwarunkowania zwraca szczególną uwagę jeden z najwybitniejszych badaczy tych zagadnień, wspomniany S.Huntington.)²⁵

²⁴ W.Cromwell, op.cit., s.244.

²⁵ Huntington lansuje sformułowaną na początku lat 90. tezę, iż głównym wyznacznikiem przyszłych konfliktów w skali światowej będzie starcie różnych cywilizacji (*clash of civilizations*). Oprócz jego pracy *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*

W związku z tym pojawiło się – mające w swoim czasie grono zwolenników – pojęcie tzw. miękkiego bezpieczeństwa (*soft security*) oraz „twardego bezpieczeństwa” (*hard security*).²⁶ Zapewnienie tego ostatniego miałyby stanowić domenę „klasycznej” organizacji wojskowej w rodzaju NATO (ewentualnie UZE), mogącej otwarcie stosować środki militarne podczas otwartego konfliktu zbrojnego, chociaż niekoniecznie musi być ona jego stroną. Przykładem może tu być zaangażowanie większości państw NATO, na czele z USA, w rozwiązywanie konfliktu w byłej Jugosławii. Natomiast „miękkie bezpieczeństwo” miałyby gwarantować Unia Europejska (z założenia zajmująca się przede wszystkim sprawami ekonomicznymi), mogąca przeciwdziałać różnorodnym zagrożeniom bezpieczeństwa wykorzystując środki o charakterze niemilitarnym. Jak określił to cytowany polityk brytyjski, „*się porozumień zawartych przez UE na całym kontynencie europejskim wspomaga stabilizację dzięki nawiązywaniu współpracy, rozwijaniu handlu i inwestycji oraz umacnianiu więzi politycznych*”.²⁷

Oparcie stosunków UE-USA na tego typu koncepcji nie wydaje się jednak zasadne. Oznaczałoby to *de facto* zanik racji bytu Unii Zachodnioeuropejskiej w sytuacji, gdyby „cywilno-ekonomiczna UE” stała się partnerem „polityczno-militarnego NATO”, zaś ciałem koordynacyjnym miałyby być jakiś wspólny organ. Likwidacja UZE, swego rodzaju symbolu europejskiej niezależności w sferze militarnej, nie wydaje się możliwa (a wręcz przeciwnie, powinna ona zyskać na znaczeniu), natomiast funkcjonowanie wspólnego organu UE-USA nie wchodzi w grę z tego prostego powodu, że dotychczas nie powstała żadna umożliwiająca to podstawa traktatowa odpowiedniej rangi, a jedynie, omówione dalej, różnej wagi deklaracje polityczne.

Rozróżnienie pomiędzy wspomnianymi wyżej dwoma kategoriami bezpieczeństwa – „miękkiego” i „twardego” – jest ponadto dosyć niepraktyczne. Trudno bowiem skutecznie stosować np. prewencyjne akcje niemilitarne zapobiegające kryzysom nie dysponując jednocześnie wiarygodnymi środkami interwencji zbrojnej w przypadku, gdyby wymagał tego rozwój sytuacji. Zarazem jednak „*jest wyraźnie nie do przyjęcia dla USA, aby odgrywać jedynie rolę wspomagającą w przypadku interwencji prowadzonej przez Europejczyków bez amerykańskiego bezpośredniego udziału*”. Prowadzi to do interesującego nas spostrzeżenia dotyczącego ogólnego charakteru stosunków europejsko-

(Wydawnictwo Muza, Warszawa 1998) patrz także wywiad z Huntingtonem w „*Gazecie Wyborczej*”, 11-12.08.1998.

²⁶ C.Jean, *Changing Interests and Inter-Institutional Relations in Europe and NATO* w: *CJTF - A Lifeline for a European Defence Policy?*, ed. E.Foster, G.Wilson, RUSI Whitehall Paper Series 1997, Royal United Services Institute for Defence Studies, London 1997, s.32.

²⁷ Wypowiedź b. brytyjskiego ministra obrony M.Portillo w: *Cooperation and Partnership for Peace: A Contribution to the Euro-Atlantic Security into the 21st Century*, RUSI Whitehall Paper Series 1996, Royal United Services Institute for Defence Studies, London 1996, s.3.

amerykańskich: „Tak długo jak Europa będzie potrzebowała uciekać się do środków pozostających w dyspozycji USA i NATO, aby móc skutecznie interweniować, tak długo jej autonomia strategiczna pozostanie ograniczona. (...) Podczas gdy Europa jest zobowiązana do współdziałania z USA dla osiągnięcia takiej autonomii, Stany Zjednoczone nie są związane taką zależnością i mogą interweniować samodzielnie”.²⁸

Jak widać z powyższych rozważań, zdarzać się może, iż obydwie strony dialogu transatlantyckiego przyjmują inne filozofie stosunków międzynarodowych. Wynikające stąd różnice są często splotane i sprowadzane jedynie do odrębności w położeniu geopolitycznym Europy i USA czy wręcz do odmiennych osobowości przywódców politycznych, jak to miało miejsce np. w przypadku niezależnej polityki gen. de Gaulle’a.

Owa odmienność koncepcji generalnych pociąga za sobą w sposób nieunikniony istotne konsekwencje dla całokształtu stosunków transatlantyckich, oddziałując m.in. na ich charakter.

3. Charakterystyka stosunków wzajemnych UE-USA

Jedną z zasadniczych cech charakterystycznych stosunków amerykańsko-europejskich jest zauważalna nierównorzędnosc w położeniu partnerów. Wynika to z faktu, że o ile przywództwo USA w „wolnym świecie” (w tym w NATO) nie jest w zasadzie kwestionowane, o tyle w ramach Unii Europejskiej nie występuje wyraźne przywództwo lub przewaga jednego z państw nad pozostałymi. Należy zgodzić się z opinią C.Jeana, że Unia „zawsze była grupą równych sobie krajów, z ich własną historią, poglądami, interesami i kulturą”, podczas gdy sama integracja „przebiegała poprzez odbieranie potęgi państwom większym i przekazywanie jej państwom mniejszym”.²⁹

Oznacza to, iż z jednej strony występuje silny partner, mocarstwo o zasięgu globalnym i niekwestionowanych atrybutach przywódczych, podczas gdy z drugiej strony mamy do czynienia z organizacją, która pomimo liczącej się pozycji na arenie międzynarodowej ma jednak charakter głównie regionalny, nie dysponując przy tym spójną polityką zagraniczną i obronną. Siłą rzeczy może to – chociaż nie musi – prowadzić (niejako już „na starcie”) do wspomnianej nierównorzędnosci obydwu stron. Powoduje to, iż na kwestię charakteru stosunków euroatlantyckich patrzeć musimy przede wszystkim z punktu widzenia partnera silniejszego, w znacznie większym stopniu mogącego i pragnącego te stosunki kształtować zgodnie ze swymi oczekiwaniami.

²⁸ C.Jean, op.cit., s.33.

²⁹ Tamże, s.29.

Tak więc, skoro dominująca pozycja Stanów Zjednoczonych jest raczej nie budzącym wątpliwości faktem, zasadnicze znaczenie ma kwestia, jakiego rodzaju ma być to przywództwo? Czy ma ono mieć charakter hegemonistyczny, czy może opierać się na zasadach partnerstwa? Innymi słowy, kwestia dotyczy tego, czy USA mają być wszechobecnym „światowym policjantem” (w naszym przypadku pozostającym na „posterunku europejskim”), czy wybiórczo angażującym się demokratycznym liderem? W zmienionej sytuacji międzynarodowej przyjmowana jest rzecz jasna ta druga opcja, ale w odniesieniu do konkretnych form owego przywództwa, a zwłaszcza jego zasięgu, panuje duża różnorodność poglądów.

Jednym z możliwych sposobów zbadania zakresu partnerstwa w stosunkach europejsko-amerykańskich jest podjęcie próby określenia, czy i na ile Stany Zjednoczone zgadzają się na umacnianie procesów integracji europejskiej, w tym procesów integracji polityczno-militarnej. W praktyce oznaczałoby to bowiem wydatne zwiększenie znaczenia oraz pozycji europejskich członków sojuszu euroatlantyckiego, a tym samym uszczuplenie hegemonii Amerykanów.

Jak określił to celnie cytowany już badacz, „*stanowisko Amerykanów wobec integracji europejskiej wydaje się być odbiciem ich wiary we własne przywództwo: kiedy Waszyngton czuje się silny, popiera integrację Europy; kiedy czuje się słaby, wydaje się wahać*”.³⁰ Słuszności tego twierdzenia dowodzą liczne fakty historyczne, poczynając chociażby od polityki w okresie tuż powojennym, kiedy to USA uzależniały udzielanie pomocy ekonomicznej i wojskowej państwom zachodnioeuropejskim od ich udziału w EEC (późniejszej OECD) czy Europejskiej Wspólnocie Obronnej. Z kolei przełom lat 60. i 70. przyniósł w tym zakresie większą wstrzeźliwość, co wynikało przede wszystkim z relatywnego osłabienia pozycji USA w Europie w następstwie uwikłania się w wojnę w Indochinach. Obecnie, w sytuacji absolutnej dominacji Stanów Zjednoczonych w świecie, Amerykanie zdają się popierać procesy integracyjne na kontynencie europejskim, co nie oznacza (o czym dalej), iż nie mają własnych preferencji czy koncepcji w tej dziedzinie.

Nie zmienia to faktu, że „*w Ameryce są tacy, którzy wierzą, że interesy USA są najlepiej realizowane dzięki prowadzeniu osobnej polityki czy nawet wykorzystywaniu różnic pomiędzy głównymi krajami europejskimi oraz że integracja europejska wypchnie Stany Zjednoczone z Europy*”.³¹

Wiele wskazuje na to, że establishment amerykański nie ma jeszcze w pełni jasno wykrystalizowanych koncepcji w tej dziedzinie, chociaż nie oznacza to, iż próby takie nie są podejmowane. Wydaje się, że ugruntowuje się pogląd, zgodnie z którym Europa (utożsamiana najczęściej z Unią Europejską) powinna

³⁰ Tamże, s.31-32.

³¹ D.C.Gompert, op.cit., s.13.

zając pozycję **strategicznego partnera** Stanów Zjednoczonych w stosunkach międzynarodowych.

Koncepcję taką lansuje m.in. Z.Brzeziński, którego poglądy w dalszym ciągu znacznie oddziałują na politykę USA.³² Podkreśla on, wspomnianą już przez nas, „dwuznaczność amerykańskiego poparcia dla jedności Europy”, tzn. deklaratywne poparcie dla procesów integracji, ale jednocześnie wyrażanie przed nimi obaw. Dotyczą one już w mniejszym niż niegdyś stopniu możliwości „wymknięcia się” sojuszników europejskich spod kurateli Waszyngtonu, ale przede wszystkim takich zagadnień, jak „na czym właściwie ta jedność ma polegać, a zwłaszcza, który kraj powinien przewodzić zjednoczonej Europie”.³³ Nie ulega bowiem wątpliwości, że Amerykanie mają utrudnione zadanie ze względu na brak nie tylko dobrze wykształconych i sprawnie funkcjonujących struktur politycznych oraz militarnych zjednoczonej Europy, ale nawet brak jasnych koncepcji w tej dziedzinie. Nie zmienia to jednak faktu, że zdaniem Brzezińskiego, „Europa to naturalny sojusznik Ameryki”, nieporównywalny pod względem swego znaczenia i potencjału z żadnym innym partnerem w świecie, a co więcej: „Europa jest przede wszystkim głównym geopolitycznym przyczółkiem Ameryki na kontynencie eurazjatyckim. (...) Wymaga to od Ameryki jasnego stwierdzenia, że w przyszłości zaakceptuje Europę jako swojego światowego partnera” (podkreślenie – Z.B.).³⁴

Formułowanie i lansowanie określonych koncepcji polityczno-militarnych sprzyja określaniu i prowadzeniu polityki wobec partnera przez Stany Zjednoczone oraz Unię Europejską i w tym zakresie wymaga analizy politologicznej. Nie przesądza to jednak o ostatecznym, realnym kształcie stosunków transatlantyckich.

4. Funkcjonowanie sojuszu euroatlantyckiego

4.1. Relacje: Stany Zjednoczone i Unia Europejska a NATO i UZE

Początek lat 90. przyniósł jakościowo nową sytuację wynikającą z (burzącego dotychczasowy układ sił w świecie) upadku systemu komunistycznego w Europie. W interesującej nas sferze zagadnień przejawiało się to w zwiększonej aktywności obydwu partnerów dialogu transatlantyckiego. W 1990 r. podpisana

³² Z licznych prac tego autora por. wydane w ostatnich latach w Polsce: *Bezląd. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1996 oraz *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Świat Książki, Warszawa 1998.

³³ Z.Brzeziński, *Wielka szachownica ...*, op.cit., s.60. W pracy tej Brzeziński szeroko analizuje politykę, stosunki z USA oraz właśnie możliwość objęcia przywódczej pozycji na naszym kontynencie przez główne mocarstwa europejskie, przede wszystkim Francję i Niemcy.

³⁴ Tamże, s.69, 71, 88. Dogłębną analizę roli Europy jako światowego partnera USA prezentuje J.Van Oudenaren, *Europe as partner w: America and Europe ...*, op.cit., s.104-142.

została tzw. Deklaracja Transatlantycka (Transatlantic Declaration), która przewidywała ściślejszą współpracę pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi w wielu dziedzinach, w tym zwłaszcza w odniesieniu do polityczno-militarnych aspektów ich stosunków wzajemnych. (Dokument ten przewidywał m.in. częstsze kontakty dyplomatyczne, w tym zwoływanie co dwa lata spotkań z udziałem prezydenta USA oraz Prezydencji Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej.)³⁵

W dokumencie końcowym „szczytu” NATO w Rzymie w 1991 r. znalazły się zapisy postulujące bliższe powiązanie zagadnień bezpieczeństwa europejskiego z funkcjonowaniem całego sojuszu atlantyckiego: Sojusznicy zgodzili się co do tego, że wyzwaniom, przed jakimi stoi nowa Europa nie będzie można sprostać w sposób wystarczający „w ramach wyłącznie jednej organizacji, ale tylko w ramach zazębiających się ze sobą ściśle instytucji łączących państwa Europy i Ameryki Północnej”.³⁶ Przyjęta wówczas tzw. Nowa Koncepcja Strategiczna NATO „w mniejszym stopniu kładła nacisk na klasyczne misje obrony terytorium, zgodnie z artykułem 5 (Traktatu Waszyngtońskiego – D.M.), na rzecz zwracania większej uwagi na opanowywanie kryzysów i utrzymanie pokoju”.³⁷

Wywołało to pewien niepokój Stanów Zjednoczonych. W swoim wystąpieniu prezydent Bush stwierdził, że „żywimy przekonanie, iż rola Ameryki w dziedzinie obrony i w innych sprawach Europy nie stanie się zbędna w wyniku powstania Unii Europejskiej”, kończąc dramatycznym apelem do przywódców zachodnio-europejskich: „Jeśli waszym ostatecznym celem jest uzyskanie pełnej niezależności w zakresie obrony, to najwyższy czas teraz to nam powiedzieć”.³⁸ W tej sytuacji zgodzić się można z następującą oceną rezultatów „szczytu” rzymskiego: „podczas gdy z jednej strony cementowano wspólne więzi, z drugiej – miało miejsce wyraźne ich osłabianie”.³⁹

Natomiast administracji prezydenta Clintona „słusznie przypisuje się bardziej otwarte i twórcze stanowisko USA wobec podziału uprawnień oraz obciążeń w ramach Sojuszu Atlantyckiego”.⁴⁰ W ocenach niektórych badaczy, ekipa ta uznała już, iż polityczna i gospodarcza integracja Europy odpowiada interesom Stanów Zjednoczonych, natomiast NATO powinno ulec rozszerzeniu

³⁵ Por. *Transatlantic Declaration*, US Information Service, 22.11.1990.

³⁶ *NATO Declaration*, North Atlantic Treaty Organization, December 1991, s.18.

³⁷ J.A.Thomson, *A new partnership, new NATO military structures w: America and Europe ...*, op.cit., s.85.

³⁸ „*International Herald Tribune*”, 08.11.1991.

³⁹ A.Bronstone, op.cit., s.30.

⁴⁰ A.Bailes, *Europe's Defense Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance*, „*Foreign Affairs*”, no 1/1997, s.15.

i przekształcić się w „główną instytucję bezpieczeństwa europejskiego”. Ponadto USA miały zrezygnować „z pełnego rezerwy” stosunku do UZE.⁴¹

Nawet jeśli tego rodzaju oceny można by uznać za zbyt optymistyczne, to nie ulega wątpliwości, że administracja Clintona rzeczywiście nadała priorytet stosunkom transatlantyckim. Świadczyło o tym m.in. określenie „pomocy w tworzeniu Europy pokojowej, nie podzielonej i demokratycznej” jako jednego z priorytetów amerykańskiej polityki zagranicznej.⁴² Znalazło to potwierdzenie w wypowiedziach prezydenta, który zapewniał, że „Europa pozostaje centralnym przedmiotem zainteresowania Stanów Zjednoczonych”, a NATO – „kamieniem węgielnym wspólnego bezpieczeństwa”. Jednocześnie, według Clintona, „nadszedł czas, aby zrewitalizować nasze partnerstwo oraz na nowo zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa”.⁴³ W połączeniu z niewystarczającymi rezultatami kolejnego „szczytu” USA-UE w 1994 r. (powołane wówczas trzy wspólne grupy robocze niewiele zdziałały), wszystko to zdawało się potwierdzać tezę, że partnerzy po obu stronach Atlantyku nadal dopiero szukają nowych, spójnych koncepcji stosunków wzajemnych.

Ważnym krokiem w tym kierunku było podpisanie w 1995 r. przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską kolejnego dokumentu określającego stosunki transatlantyckie: tzw. Nowego Programu Transatlantyckiego (New Transatlantic Agenda). Plasował on stosunki wzajemne w sferze bezpieczeństwa w szerszym kontekście, m.in. uznając konieczność rozwoju bliższych więzi ekonomicznych. Jak stwierdzono w preambule dokumentu, obie strony „nadają największe znaczenie usprawnieniu funkcjonowania nowej Wspólnoty Atlantyckiej odzwierciedlającej nasze wspólne interesy, polegające na rozwijaniu stabilności i dobrobytu na kontynencie europejskim, opierając się na zasadach demokracji i wolnego rynku”.⁴⁴ Przy tej okazji strona europejska podkreślała – tak jak uczynił to sekretarz generalny NATO J.Solana – swoje bardziej kompleksowe podejście do roli zagadnień bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich, które powinny „opierać się na realnym partnerstwie w wielu dziedzinach – politycznej, ekonomicznej, finansowej, naukowej”, służącym „budowie nowych mostów przez Atlantyck”.⁴⁵

Nowy Program Transatlantycki miał nadawać stosunkom wzajemnym szerszy wymiar ogólnoeuropejski. W tym kontekście sprawdzianem jego użyteczności mogła być, rodząca spory pomiędzy sojusznikami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi, kwestia zażegnania wojny domowej w b. Jugosławii. Z jednej strony mieliśmy do czynienia z brakiem liczącego zaangażowania się

⁴¹ Por. J.Stachura, op.cit., s.76.

⁴² *A National Security Strategy...*, op.cit., s.1.

⁴³ „*Vital Speeches of the Day*”, 22.10.1996.

⁴⁴ *US - EU Action Plan*, cyt. za A.Bronstone, op.cit., s.31.

⁴⁵ „*International Herald Tribune*”, 02-03.12.1995.

USA w konflikt potencjalnie zagrażający bezpieczeństwu Europy; z drugiej strony, ta sama Europa wykazywała prawie całkowitą bezskuteczność i brak koordynacji działań, wystawiając złe świadectwo całej swej polityce zagranicznej. (Przykładem było m.in. pospieszne, nie liczące się ze stanowiskiem sojuszników, uznanie nowych republik postjugosłowiańskich przez Niemcy.) Dopiero intensywne zaangażowanie się Amerykanów doprowadziło do podpisania porozumień pokojowych w Dayton, które „odbudowały jedność sojuszników w kwestiach zarówno politycznych, jak i militarnych”.⁴⁶ Wprowadzanie w życie tych porozumień dowiodło ponadto, że możliwe jest skuteczne rozwiązywanie problemów dzięki wspólnym wysiłkom europejsko-amerykańskim, włączając w to także – jak w przypadku sił IFOR i SFOR – państwa spoza Sojuszu Północnoatlantyckiego.⁴⁷

W interesującej nas sferze zagadnień lata 90. przyniosły cały szereg zjawisk i wydarzeń, wprawdzie o różnej randze i, nade wszystko, o różnej skuteczności. Do najważniejszych należała bez wątpienia ewolucja samego Sojuszu Północnoatlantyckiego.⁴⁸ Od wspomnianego „szczytu” NATO w 1990 r. coraz wyraźniej rysował się proces dostosowywania się jego doktryny i form działalności do nowych warunków panujących na Starym Kontynencie. Partnerzy transatlantyccy doszli do porozumienia co do konieczności nadania „większej rangi politycznemu wymiarowi Sojuszu przy zachowaniu jego funkcji obronnej oraz przekształceniu go w główną instytucję bezpieczeństwa europejskiego”.⁴⁹ Ową ewolucję wyraźnie można połączyć z dążeniami członków europejskich do uzyskania większej samodzielności w sferze obronności. Świadczyć mogła o tym nieprzypadkowa zbieżność w czasie – przyjęcie w tym samym 1991 r. Nowej Koncepcji Strategicznej NATO oraz ustanowienie przez państwa członkowskie UE Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Traktacie z Maastricht.

Sojusz Północnoatlantycki, czyli praktycznie Stany Zjednoczone wyraziły zgodę na nadanie Unii Zachodnioeuropejskiej charakteru europejskiego filaru NATO. Dowodziło tego oficjalne poparcie w 1994 r. koncepcji Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Identity – ESDI), która miała się opierać na „wypracowaniu odpowiednich wielostronnych rozwiązań europejskich w ramach NATO (...) zdolnych do przygotowania, zaopatrzenia, dowodzenia i prowadzenia operacji przez UZE”.⁵⁰ Ważną rolę w tym względzie miały do odegrania powołane na

⁴⁶ A.Bailes, op.cit., s.15.

⁴⁷ Szerzej por. J.Wright, *European Security - Post-Bosnia*, „European Security”, no 2/1997.

⁴⁸ Z bogatej literatury na ten temat por. J.H.Wyllie, *European Security in the New Political Environment*, Longman, London-New York 1997.

⁴⁹ J.Stachura, op.cit., s.78.

⁵⁰ A.Rotfeld, *Security Structures in Transformation: A Global Overview w: CJTF – A Lifeline*

„szczyście” berlińskim NATO w 1996 r. tzw. Wielonarodowe Połączone Siły do Zadań Specjalnych (Combined Joint Task Force – CJTF). Miały one „*ulatwić przeprowadzanie operacji przez wojska NATO, użycie oddzielnie, ale nie osobno (separable but not separate) sił militarnych w operacjach prowadzonych przez Unię Zachodnioeuropejską oraz udział państw spoza Sojuszu w operacjach typu IFOR*”.⁵¹ UZE została uznana przy tym za „*ciało odpowiedzialne za polityczną kontrolę i strategiczne kierowanie*” misjami CJTF.⁵² Dzięki temu może ona przeprowadzać misje nie objęte postanowieniami art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, zwłaszcza ustalone jeszcze w 1992 r. tzw. misje petersberskie, mające cele humanitarne, ratownicze, utrzymania i przywracania pokoju oraz „zarządzania” kryzysami.⁵³

W związku z tym pojawiły się nawet opinie, że powyższe decyzje oznaczały „*koniec pewnej ważnej fazy w wewnętrznych dyskusjach w ramach NATO na temat przyszłej roli USA w Sojuszu oraz zakresu militarnych i finansowych zobowiązań sojuszników europejskich*”.⁵⁴ Taka optymistyczna ocena nie wydaje się jednak w pełni uzasadniona.

Wyrażając zgodę na ESDI i CJTF, Stany Zjednoczone pragnęły przede wszystkim doprowadzić do tego, aby ich europejscy sojusznicy bardziej zaangażowali się we wspólną obronę, w tym zwłaszcza w ponoszenie większych kosztów.⁵⁵ Waszyngton nie chce jednak dopuścić do nabrania przez UZE (czy szerzej – przez wszelkie militarne inicjatywy zachodnioeuropejskie) charakteru antyamerykańskiego, jak również utraty decydującego głosu. Nie można bowiem zapominać, że ewentualne misje prowadzone przez Unię Zachodnioeuropejską będą zależne od politycznej zgody i materialnej pomocy NATO – każda operacja musi być zatwierdzona przez Radę Północnoatlantycką, zaś jej przeprowadzenie (w sytuacji gdy UZE nie dysponuje własną strukturą wojskową) zależeć będzie od użyczonych przez Sojusz środków. W obu przypadkach praktyczną kontrolę nad rozwojem sytuacji zachowują Stany Zjednoczone, tak więc nie jest to zapewne formuła w pełni satysfakcjonująca partnerów europejskich.

Nie oznacza to, że jednocześnie nie kontynuowano prób znalezienia nowej, szerszej i bardziej ogólnej formuły stosunków transatlantyckich. W 1995 r. Europejczycy wystąpili z koncepcją powołania tzw. Nowej Wspólnoty

for a European Defence Policy?, op.cit., s.13.

⁵¹ *NATO Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, Berlin, 3 June 1996, para.6.

⁵² G.Lenzi, *Introduction*, tamże, s.3.

⁵³ Szerzej patrz J.M.Nowak, *Bezpieczeństwo europejskie po madryckim szczyście NATO*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, nr 2/1997.

⁵⁴ A.Rotfeld, op.cit., s.14.

⁵⁵ Jednym z przejawów zachodzących wówczas zmian w poglądach Waszyngtonu była redukcja amerykańskich sił zbrojnych w Europie – w porównaniu z okresem „zimnej wojny” ich liczebność zmniejszyła się o 2/3, a sił nuklearnych nawet o 80%. (J.H.Wyllie, op.cit., s.83.)

Atlantyckiej jako instytucjonalnej formy stosunków wzajemnych; w pewnym stopniu odpowiedzią na to była utrzymana w podobnym duchu propozycja amerykańskiego sekretarza stanu W.Christophera z 1996 r.

4.2. Stanowisko Unii Europejskiej

Ponieważ Unia Europejska, w odróżnieniu od amerykańskiego partnera, jest dopiero na etapie wypracowywania swojej własnej, jednolitej koncepcji polityki bezpieczeństwa, wydaje się, że jej stanowisku należy poświęcić więcej uwagi, gdyż jest to zadanie trudniejsze niż w przypadku USA. Analizę stanowiska Unii wobec stosunków transatlantyckich najlepiej podjąć w sposób pośredni, tzn. badając koncepcje dotyczące form czy modeli współpracy państw członkowskich Unii w dziedzinie bezpieczeństwa. Od tego bowiem w sumie zależeć będzie pozycja zintegrowanej Europy *vis-à-vis* Stanów Zjednoczonych.

W tym względzie na uwagę zasługują stosunkowo mało znane debaty prowadzone podczas prac przygotowawczych oraz w trakcie samych obrad Konferencji Międzyrządowej, prowadzonej przez państwa członkowskie UE od wiosny 1996 r. do połowy 1997 r. i zakończonej przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego. W dyskusjach tych pojawiło się kilka koncepcji czy modeli europejskiego systemu bezpieczeństwa, które siłą rzeczy nawiązywały do roli, jaką w takim systemie miałyby odgrywać UZE, NATO oraz stosunki ze Stanami Zjednoczonymi.

W przygotowanym dla potrzeb tzw. Grupy Refleksyjnej (opracowującej materiały wyjściowe dla obrad Konferencji) raporcie Komisji Europejskiej stwierdzono wprost, że „doświadczenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa są jak do tej pory rozczarowujące”. W związku z tym zaproponowano, aby funkcjonowanie tej polityki uzupełnić działaniami UZE jako „dodatкового elementu militarnego”. Zdając sobie sprawę z delikatności materii, autorzy raportu domagali się „szybkiego wypracowania konsensusu na temat długoterminowej roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej pozycji *vis-à-vis* samej Unii”, postulując przede wszystkim wzmocnienie mechanizmów koordynacji polityki UE i jej państw członkowskich oraz usprawnienie procedur podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza odejścia od ortodoksyjnie traktowanej zasady jednomyślności.⁵⁶

Kwestie te znalazły odbicie w samym Raporcie Grupy Refleksyjnej.⁵⁷ Pośród wielu sugestii, znalazł się w nim postulat takiego rozwoju Europejskiej

⁵⁶ *Commission Report for the Reflection Group. Intergovernmental Conference 1996*, European Commission, Luxembourg 1995, s.7, 61-67.

⁵⁷ Szerzej nt. raportu Grupy Refleksyjnej pisze S.Stebelski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/1997 oraz L.Jesień, *Po Amsterdamzie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Kolegium Europejskie, Natolin 1998, zwł. rozdz. 2.3.

Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony, „który wzmocniłby europejski filar NATO i sprzyjałby rozwojowi stosunków euroatlantyckich”.⁵⁸ Zgłoszone w Raporcie propozycje, w tym cztery opcje dotyczące stosunków UE-UZE, stały się podczas obrad Konferencji Międzyrządowej obiektem kontrowersyjnych dyskusji, które niejednokrotnie dotyczyły wprost przyszłości więzi ze Stanami Zjednoczonymi.

Spośród proponowanych na Konferencji czterech modeli przyszłego systemu bezpieczeństwa europejskiego w wykonaniu UE pierwszy zgłoszony został przez Finlandię i Szwecję. Przewidywał on ograniczenie polityki obronnej Unii do akcji w rodzaju „misji petersberskich”. Przy podejmowaniu decyzji o nich wszystkie państwa członkowskie miałyby równe prawo głosu. NATO stanowiłoby swego rodzaju zabezpieczenie na wypadek zagrożenia integralności terytorialnej państw Unii, zaś UZE stanowiłaby tylko zbrojne ramię Unii Europejskiej.

Projekt ten spotkał się z największymi zastrzeżeniami, dotyczącymi przede wszystkim faktu zamazywania różnic pomiędzy mającymi kluczowe znaczenie „gwarancjami dotyczącymi wspólnej obrony a zwykłą polityczną solidarnością”. W praktyce oznaczałoby to, że Unia Europejska może podejmować jedynie misje zaaprobowane przez wszystkie jej państwa członkowskie (łącznie z nie będącymi członkami NATO), odgrywając przy tym „rolę ‘dobrego gliniarza’, podczas gdy wszystkie brudne i trudne misje zostawiono by NATO”, czyli w rzeczywistości Stanom Zjednoczonym.⁵⁹ Dodatkowo ograniczałoby to potrzebę dokonywania reform Sojuszu.

Drugi model zgłoszony przez Francję i Niemcy zakładał rozszerzenie scenariusza fińsko-szwedzkiego o wciągnięcie NATO do prowadzenia „misji petersberskich”, tak jak miało to już praktycznie miejsce w przypadku sił IFOR. Zakładał on wchłonięcie UZE przez Unię Europejską tak, aby Unia mogła w pełni i bezpośrednio realizować swoje zadania obronne. Podstawowe decyzje podejmowałaby zatem Rada Europejska, chociaż realizacje poszczególnych misji powierzono by UZE współdziałającej z NATO. Pozwoliłoby to określonym grupom państw na podejmowanie własnych akcji (przy pasywnym zezwoleniu pozostałych członków UE), jak również na rozwijanie współpracy przemysłów zbrojeniowych⁶⁰ czy tworzenie rozmaitych „eurokorpusów” w rodzaju jednostki francusko-niemieckiej z udziałem innych krajów europejskich.⁶¹

⁵⁸ S.Stebelski, op.cit., s.36.

⁵⁹ A.Bailes, op.cit., s.17.

⁶⁰ Przykładem może służyć francusko-niemiecka agencja ds. zbrojeń. Szerzej o współpracy europejskiej w tej dziedzinie por. J.Bourn, *Securing Value for Money in Defence Procurement*, Royal United Services Institute for Defence Studies, London 1994.

⁶¹ Na marginesie warto zaznaczyć, że Polska jest już zaangażowana w tworzenie wspólnych jednostek z państwami zachodnioeuropejskimi, jak na razie z Niemcami i Danią (oraz z sąsiadami wschodnimi: Ukrainą i Litwą). Por. „*Polityka*”, 04.04.1998 i 01.08.1998.

Model ten, wprawdzie z politycznego punktu widzenia bardziej możliwy do przyjęcia, zachowywał jednak wady poprzedniego projektu. Ponadto stanowił odbicie – wciąż się utrzymującej – francuskiej wizji Europy całkowicie niezależnej pod względem militarnym od USA. Stało to w sprzeczności z niedawno przyjętymi na nowo zobowiązaniami tego kraju wobec struktur wojskowych NATO, a także było nie do zaakceptowania przez Stany Zjednoczone.

Trzeci model zaproponowany na Konferencji Międzyrządowej przez Brytyjczyków przewidywał z kolei maksymalne zwiększenie potencjału działań militarnych Europejczyków, pozostawiając w zasadzie nienaruszone istniejące struktury organizacyjne. Unia Europejska mogłaby realizować swoje cele obronne zwracając się z wnioskiem – ale nie z rozkazami – do UZE, która byłaby w pełni odpowiedzialna za konsekwencje podejmowanych działań. Działania podejmowane byłyby na mocy decyzji wszystkich państw członkowskich UZE, do których mogłyby przyłączyć się kraje neutralne i pozaeuropejscy członkowie NATO, co oczywiście oznaczało przede wszystkim Stany Zjednoczone. Dzięki maksymalizacji swego wkładu w funkcjonowanie Sojuszu, Europejczycy uzyskaliby większy wpływ na jego działalność, łącznie z obsadą stanowisk dowódczych (co jest kwestią tak bardzo irytującą Francuzów i budzącą opór Amerykanów). Unia Zachodnioeuropejska umocniłaby swoją rolę jako autonomiczny ośrodek podejmowania decyzji dysponujący własnymi strukturami dowodzenia, wywiadu itp., ale niekoniecznie własnymi siłami obronnymi, które mogłaby „pożyczać” od NATO. Model ten był jednak krytykowany „przez większość Europejczyków jako sprzedający Unię Europejską już ‘na pniu’”.⁶²

Model czwarty przewidywał całkowite przekazanie kompetencji w dziedzinie europejskiej obronności nie UE czy UZE, ale NATO. Argumentowano to faktem, że i tak zdecydowana większość narodowych sił zbrojnych znajduje się już pod dowództwem Sojuszu. Wielu komentatorów uznawało te propozycje – głównie ze względu na powrót Francji do struktur wojskowych Sojuszu – nie tylko za pożądane, ale i nieuniknione. Zasadniczą jego wadę stanowiło jednak wyraźne potwierdzenie hegemonii Amerykanów oraz podważenie funkcjonującej w świadomości Europejczyków konieczności dysponowania własnym potencjałem obronnym. Wprawdzie przykład wojny w b. Jugosławii uprzytomnił im, jak bardzo potrzebują amerykańskiego wsparcia polityczno-militarnego, ale jednocześnie wyraźnie „*pragną móc podejmować na własny rachunek mniejsze czy mniej spektakularne misje, które mogłyby być niewygodne dla Stanów Zjednoczonych oraz być może zbyt delikatne dla ciężkiej ręki NATO*”.⁶³

⁶² A.Bailes, op.cit., s.19.

⁶³ Tamże.

Wyniki Konferencji Międzyrządowej trudno uznać za wielki sukces. Wprawdzie doszło do opracowania i podpisania Traktatu Amsterdamskiego, ale jego znaczenie jest wyraźnie mniejsze niż poprzednich tego typu aktów, jak np. Traktatu z Maastricht.⁶⁴ W interesującej nas sferze zagadnień wprowadzono jednak stosunkowo ważne postanowienia.

Dotyczyły one w pierwszym rzędzie dalszego „uwspólnotowienia” Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która stała się domeną UE (a nie jak dotychczas – Unii i państw członkowskich). Ogólne kierunki tej polityki ma określać Rada Europejska. Niezwykle istotne znaczenie miało dopuszczenie „możliwości włączenia UZE do Unii” (pomimo sprzeciwów Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii i Irlandii), dzięki czemu UE ma być wyposażona w zdolności operacyjne niezbędne do wykonywania „misji petersberskich”. Te ostatnie wymienione zostały w Traktacie Amsterdamskim, „co oznacza, że Unia Europejska będzie również patronować ich realizacji przez UZE”.⁶⁵ Wprowadzono szereg rozwiązań organizacyjno-proceduralnych (m.in. instytucję „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” umożliwiającą danemu państwu nieuczestniczenie we wspólnych działaniach bez ich blokowania), które, generalnie rzecz biorąc, zwiększyły możliwości wprowadzania w życie zarówno Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony.

W interesującej nas sferze zagadnień pewne znaczenie może mieć także pojawienie się instytucji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Dzięki niemu (o ile nie uwikła się on w spory kompetencyjne z innymi organami wspólnotowymi) Unia będzie mogła mówić bardziej jednolitym głosem w stosunkach między-narodowych, w tym – w relacjach z USA.

Nie negując znaczenia nowych postanowień traktatowych, trudno nie zauważyć, że w istocie nie są one wystarczająco daleko posunięte, aby pojawił się nowy wymiar, nowa „masa krytyczna” pozwalająca na pojawienie się jakościowo odmiennej sytuacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. (Jak określił to obrazowo J.Delors, „*Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa ma karoserię jak Jaguar, ale w środku silnik od kosiarki do trawy*”).⁶⁶ Tym samym nie wpłynęło to w zasadniczy sposób na całokształt stosunków euroatlantyckich.

5. Uwagi końcowe

⁶⁴ Wynika to m.in. z nierozwiązania kwestii reform instytucjonalnych Unii w obliczu zbliżającego się nowego rozszerzenia. Por. rozważania na ten temat: L.Jesień, op.cit., C.H.Clive, D.Phinnemore, „Znikający” Traktat Amsterdamski, „*Studia Europejskie*”, nr 2/1998, S.Parzymies, *Traktat Amsterdamski o Unii Europejskiej*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, nr 3/1997.

⁶⁵ S.Parzymies, op.cit., s.16.

⁶⁶ Cyt. za L.Jesień, op.cit., s.92.

Kiedy próbujemy spojrzeć w sposób globalny na stosunki transatlantyckie zauważamy kilka ich najbardziej charakterystycznych cech. Należą do nich m.in. (tak mocno podkreślane w powyższych rozważaniach) kompleksowość i złożoność, jak również nierównorzędność w pozycji partnerów, wynikająca zarówno z przyczyn obiektywnych (mocarstwowa pozycja USA *vis-à-vis* dopiero jednoczącej się Unii Europejskiej), jak i subiektywnych, np. brak jasnych koncepcji polityki zagranicznej i obronnej UE czy odmienne filozofie stosunków międzynarodowych obydwu partnerów (w tym w zakresie rozumienia kategorii bezpieczeństwa i interesu narodowego).

Spośród wielu pojawiających się przy tej okazji kwestii, do najważniejszych należy zbadanie, na jakich podstawach opierają się stosunki Unia Europejska – Stany Zjednoczone: czy jest to tylko wspólnota bazująca na podobnym rozumieniu bezpieczeństwa i interesów, czy też jest to wspólnota wartości, w pierwszym rzędzie o charakterze ideologicznym i kulturowym?

Wydaje się, że dla potrzeb analizy stosunków transatlantyckich bardzo przydatna może być definicja bezpieczeństwa oraz interesu narodowego przedstawiona przez A. Rotfelda: „*Bezpieczeństwo powinno opierać się zarówno na wspólnych wartościach – będących produktem historii, kultury, cywilizacji, religii czy wspólnych instytucji – jak i na wspólnocie żywotnych interesów: politycznych, ekonomicznych, militarnych i innych*”.⁶⁷

Nie ulega również wątpliwości, że jesteśmy świadkami wyraźnej ewolucji czy przewartościowania zarówno obiektywnych uwarunkowań, jak i generalnych koncepcji dotyczących relacji między partnerami po obu stronach Atlantyku. Przemiany w globalnym układzie sił z jednej strony niejako zmuszają Stany Zjednoczone do zajmowania pozycji niekwestionowanego lidera na arenie międzynarodowej, ale jednocześnie powodują wzrost aspiracji Europejczyków do większej samodzielności. Wprawdzie zbyt optymistyczne wydają się opinie (np. głoszone przez C.D. Waltona)⁶⁸ o przyszłej supermocarstwowej pozycji Europy, zagrażającej nawet hegemonii USA, w sytuacji gdy Unii Europejskiej jeszcze daleko do mówienia jednym głosem w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej. Nie zmienia to jednak faktu, że w establishmencie euroatlantyckim coraz bardziej dojrzeewa myśl o konieczności przyznania zjednoczonej Europie statusu równoprawnego partnera strategicznego Stanów Zjednoczonych na arenie światowej.

Jeśli weźmie się pod uwagę gigantyczny potencjał demograficzny, ekonomiczny, militarny itd., jakim dysponują obaj partnerzy, wyraźnie widać, że stan stosunków transatlantyckich ma ogromne znaczenie nie tylko dla zainteresowanych stron, ale dla całego świata (w tym oczywiście także dla

⁶⁷ A. Rotfeld, op.cit., s.12.

⁶⁸ Por. C.D. Walton, *Europe United: The Rise of Second Superpower and its Effect on World Order*, „*European Security*”, no 4/1997.

takiego kraju jak Polska). Ujmując zagadnienie najbardziej ogólnie, stan tych stosunków można przedstawić jako **dynamicznie zmieniający się, współzależny system współpracy**

i rywalizacji, nie budzący zarazem obaw co do trwałości jego podstaw czy perspektyw rozwoju na przyszłość. Przedstawiając natomiast rzecz w sposób obrazowy, można porównać Unię Europejską i Stany Zjednoczone do rodziny, gdzie mamy do czynienia z całą gamą różnego typu relacji o charakterze pozytywnym i negatywnym – ale wciąż w ramach jednej wspólnoty.