

Widmo Europy wielobiegunowej

Europejska Rada Spraw Zagranicznych
Fundacja im. Stefana Batorego
Londyn–Warszawa 2011

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR) nie prezentuje jednolitego stanowiska. Opracowanie to, podobnie jak inne jej publikacje, wyraża opinie autorów.



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



Widmo Europy wielobiegunowej

Iwan Krastew
Mark Leonard

współpraca:
Dimityr Beczew, Jana Kobzova
i Andrew Wilson



Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

35 Old Queen Street
London SW1H 9JA
United Kingdom
tel. |44 020| 7 227 6860
london@ecfr.eu
www.ecfr.eu

Tłumaczenie

Sergiusz Kowalski

Opracowanie redakcyjne

Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta

Joanna Liczner

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego

Marta Kusztra

Projekt graficzny

Teresa Oleszczuk

Tytuł oryginału: *The Spectre of a Multipolar Europe*

© Copyright by texts Europejska Rada Spraw Zagranicznych

© Copyright by polish translation Fundacja im. Stefana Batorego

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-03-0

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2011

Spis treści

Streszczenie	7
Wstęp: Żłudny porządek	13
Rozdział 1: Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie	21
Koniec jednobiegunowej Europy	23
Uciekające sąsiedztwa	26
Rozdział 2: Unia Europejska i nowy dylemat bezpieczeństwa	33
Czego boi się Europa?	34
Na co liczy Europa?	41
Rozdział 3: Dyskretny urok rosyjskiego rewizjonizmu	47
Źródła rosyjskich niepokojów	48
Nowa <i>Westpolitik</i> Rosji	51
Rosyjska polityka wobec sąsiedztwa	53
Rozdział 4: Turcja: podmiot, nie przedmiot	57
Postkemałistowska polityka zagraniczna	59
Polityka Turcji wobec sąsiedztwa	64
Turcja i wielobiegunowa Europa	67

Rozdział 5: Posteuropejska Ameryka	71
„Reset” i załamanie	73
Spadek zainteresowania NATO	75
Rozdział 6: Możliwy ład	77
Koncert projektów	78
Zasady nowego podejścia	79
Trzy elementy ładu	80
Cena	84
Podziękowania	85
Noty o autorach	89

Streszczenie

Przez większość minionej dekady Unia Europejska broniła europejskiego porządku, który przestał funkcjonować; Wspólnota żywiła nadzieje na porządek globalny, który nigdy się zapewne nie ziści. Wojna między mocarstwami nie wydaje się możliwa, ale rządy krajów Unii pamiętają o porażce obecnego systemu bezpieczeństwa, który nie zapobiegł kryzysowi w Kosowie w latach 1998–1999, nie zahamował wyścigu zbrojeń na Kaukazie, nie zapobiegł redukcji dostaw gazu do UE w 2008 roku, nie przeszkodził wojnie rosyjsko-gruzińskiej ani nie powstrzymał w 2010 roku destabilizacji Kirgistanu, nie mówiąc już o postępach w rozwiązywaniu tak zwanych zamrożonych konfliktów na kontynencie europejskim.

„Jednobiegunowy moment” dla Unii Europejskiej minął. W latach 90. Unia pokładała wielkie nadzieje w twardej sile Ameryki, która wesprze miękką siłę Europy i integrację europejskich mocarstw w ramach opartego na NATO i UE liberalnego porządku, gdzie rządy prawa, kolektywna suwerenność i współzależność zastąpią z czasem konflikty zbrojne, równowagę sił i sfery wpływów. Jednak szanse na zbudowanie jednobiegunowego, multilateralnego europejskiego ładu maleją.

Europejczycy szybko ogłosili narodziny wielobiegunowego świata, ale znacznie później rozpoznali równoległe pojawienie się wielobiegunowej Europy. Rosja, której nie w smak było rozszerzenie NATO i UE, wzmocniła się dostatecznie, by otwarcie żądać przebudowy architektury europejskie-

go bezpieczeństwa. Turcja, rozczarowana krótkowzrocznością niektórych członków Unii blokujących jej negocjacje akcesyjne, nadal pragnie przystąpić do UE, jednak coraz częściej prowadzi niezależną politykę zagraniczną i chciałaby odgrywać znaczącą rolę; jeśli kraje Unii nie okażą dobrej woli, otwierając nowe rozdziały negocjacyjne, tendencja ta ulegnie wzmocnieniu. Jednocześnie Stany Zjednoczone – które muszą radzić sobie z Afganistanem, Iranem i wzrastającą chińską potęgą – rezygnują z pełnoetatowego zaangażowania w Europie.

Niestety, Unia poświęciła większość minionej dekady na obronę systemu, którego dysfunkcjonalność dostrzegały rządy jej państw członkowskich. Zdali sobie one sprawę z nasilającej się destabilizacji, niemniej próbują utrzymać *status quo*. Tłumaczy to raczej taktyczną reakcję UE na propozycję prezydenta Dmitrija Miedwiediewa z czerwca 2008 roku. Jednak bierność przywódców UE *de facto* przybliżyła perspektywę wielobiegunowej Europy. Ponieważ nie da się działać za pośrednictwem oficjalnych instytucji, trzy główne mocarstwa kontynentu – UE, Rosja i Turcja – działają coraz częściej obok nich. Przykładowo: niektóre kraje UE uznały wbrew Rosji niepodległość Kosowa, Rosja wbrew UE uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej, a Turcja nie konsultowała się z NATO, przygotowując we współpracy z Brazylią odpowiedź na nuklearne zagrożenie ze strony Iranu. Grozi to faktyczną odbudową w Europie stref wpływów. Krótko mówiąc, broniąc iluzji porządku, przywódcy Europy ryzykują wywołanie chaosu.

Rosja i Turcja skarżą się na *status quo*, jednak w obecnych warunkach pokojowego chaosu najwięcej do stracenia ma właśnie Unia Europejska. Dlatego powinna ona być szczególnie zainteresowana debatą z prawdziwego zdarzenia, poświęconą istocie przyszłego europejskiego porządku i jego instytucjonalnemu kształtowi. UE potrzebuje nowej strategicznej perspektywy, w której nie chodzi o uniknięcie wojny między europejskimi mocarstwami, tylko o umożliwienie im pokojowego współzycia. Powinna przestać myśleć o minionych dwudziestu latach swej historii jako o realizacji jednolitego projektu zogniskowanego na UE i NATO, tylko pojmować je w kategoriach czterech równoległych procesów budowania tożsamości,

z których każdy jest na swój sposób nowy, słaby i kruchy – postnarodowej UE, postimperialnej Rosji, postkemałowskiej Turcji, wreszcie suwerennych krajów dawnego Związku Radzieckiego i byłej Jugosławii.

Dla wzmocnienia bezpieczeństwa Europy kraje członkowskie UE powinny wykorzystać pozytywne impulsy, jakimi były „reset” amerykańskiej dyplomacji i nowa *Westpolitik* Moskwy, i wesprzeć włączenie Rosji do amerykańskiego projektu wspólnej tarczy obronnej. Zarazem kraje UE powinny wziąć na siebie główny ciężar zagwarantowania bezpieczeństwa w Europie. Unia Europejska musi więc wyjść poza dotychczasową politykę defensywnego dialogu z Rosją w ramach OBWE. W miejsce anachronicznego „koncertu mocarstw” Unia powinna zainicjować „koncert projektów” – podejście, które pozwoli tchnąć nowe życie w wielostronne rozwiązania, we wspólnym interesie omawiać i rozwiązywać problemy europejskiego bezpieczeństwa.

Unia Europejska powinna być otwarta na nowe traktaty i instytucje, ale winna też domagać się, by te traktaty i instytucje powstawały w trybie oddolnym, a nie odgórnym. Według nas najlepszym dla UE sposobem osiągnięcia tych celów jest zainicjowanie nieformalnego „trialogu” między UE, Turcją i Rosją. Winien on opierać się na trzech elementach.

Są to:

- Europejski trialog bezpieczeństwa. Zamiast tworzyć nowe instytucje, UE powinna zainicjować stały, nieformalny trójstronny dialog europejskiego bezpieczeństwa w oparciu o rozszerzoną o Turcję, a przygotowaną przez duet Merkel–Miedwiediew koncepcję dialogu UE–Rosja. Trialog, który połączy główne odpowiedzialne za bezpieczeństwo Europy mocarstwa, podobnie jak grupa G20 łączy światowe potęgi gospodarcze, polegałby na regularnych spotkaniach, podczas których omawiano by główne problemy bezpieczeństwa naszego kontynentu i częściowo pokrywających się „sąsiedztw” kluczowych podmiotów.
- Plan działania w sferze europejskiego bezpieczeństwa. Pierwszym zadaniem trialogu byłoby wypracowanie planu działań zmierzających do zmniejszenia napięć na kontynencie europejskim. Plan objąłby

szereg celów, m.in. zmniejszenie groźby destabilizacji europejskich peryferiów dzięki demilitaryzacji najbardziej zapalnych regionów i rozwiązanie zamrożonych konfliktów będących głównym źródłem zagrożenia. To ostatnie mogłoby być wstępnym warunkiem podpisania nowego traktatu.

- Europejski układ o bezpieczeństwie. Przywódcy UE mają uzasadnione wątpliwości co do korzyści płynących z negocjowania układu, zanim Rosja wyrazi wolę osiągnięcia postępu w licznych pilnych kwestiach dotyczących bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Jednak kraje Unii mogłyby też wynieść z nowego układu wiele korzyści, o ile będzie on zwieńczeniem procesu budowania zaufania. Będąc sygnatariuszką takiego układu, UE zyskałaby instytucjonalne umocowanie jako jeden z kluczowych podmiotów decydujących o bezpieczeństwie w Europie i mogłaby wykorzystać szereg instrumentów, które ma do dyspozycji, do zwalczania zagrożeń, przed jakimi stają państwa członkowskie.

Proponowane podejście do kwestii europejskiego bezpieczeństwa jest korzystne dla Unii Europejskiej, bo uznaje jej rolę głównego gwaranta bezpieczeństwa na kontynencie; byłby to potężny impuls do rozpoczęcia przez państwa członkowskie prawdziwej strategicznej debaty o tym, o jaki typ ładu powinna zabiegać UE. Instytucjonalizując udział Unii w trójstronnym dialogu/trialogu na temat europejskiego bezpieczeństwa, kraje Wspólnoty położyłyby kres anomalii polegającej na tym, że Unia Europejska, będąca głównym źródłem bezpieczeństwa w Europie, nie jest reprezentowana w żadnej instytucji decydującej o bezpieczeństwie kontynentu. Byłby to naturalny krok ku realizacji traktatu lizbońskiego, a zarazem odpowiedź na zmianę priorytetów bezpieczeństwa UE. Unia jest najlepiej ułożona, by radzić sobie z zagrożeniami, na które – jak wykazał sondaż przeprowadzony na użytek tego opracowania – coraz częściej zwracają uwagę unijne „elity bezpieczeństwa”.

Z kolei Rosja uzna zaangażowanie UE w budowę nowej architektury bezpieczeństwa za potwierdzenie jej pozycji europejskiego mocarstwa w chwili, gdy całemu kontynentowi europejskiemu grozi marginalizacja.

Trialog uwzględni też rolę Turcji jako wschodzącego mocarstwa, stając się zakotwiczeniem dla jej polityki zagranicznej w bardzo ryzykownym momencie, kiedy traci ona wiarę w szczerą negocjację akcesyjną. Negocjacje z Turcją będą kontynuowane równolegle do dialogu trójstronnego, rozsądne byłoby więc uznanie jego rozpoczęcia za okazję do otwarcia nowych rozdziałów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego i wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (CSDP). Kiedy Turcja wejdzie do UE, dialog sprowadzi się do dialogu UE–Rosja. Trójstronne podejście może okazać się atrakcyjne dla nowych niepodległych państw na europejskich peryferiach, bo stworzy nowe mechanizmy radzenia sobie z niektórymi nękającymi je żywotnymi problemami, m.in. zamrożonymi konfliktami i sporami o zasoby energetyczne.

Dylemat, przed którym stoi Unia Europejska w Europie, jest w pewnym sensie podobny do tego, jaki stał się udziałem USA na poziomie globalnym. Wspólnota niewiele może zrobić dla zapobieżenia ewolucji Europy od ładu jedno- do wielobiegunowego, ale może zrobić wiele dla ukształtowania relacji między wyłaniającymi się biegunami. Nowe podejście wykorzysta polityczne otwarcie będące efektem dążenia Moskwy do modernizacji i pragnienie Turcji stania się ważną regionalną siłą; przebuduje instytucjonalny porządek kontynentu na miarę świata, gdzie Europa przesuwa się ku peryferiom, a słaby sąsiad może budzić taki sam lęk jak silny. Byłby to pierwszy krok ku zbudowaniu Europy nie tyle trójbiegunowej, ile trójstronnej. Parafrazując lorda Ismaya: dzięki nowemu instytucjonalnemu porządkowi na kontynencie UE będzie zjednoczona, Rosja postimperialna, a Turcja europejska.

Wstęp: Żłudny porządek

Przez większość minionej dekady Unia Europejska broniła europejskiego porządku, który przestał funkcjonować; Wspólnota żywiła nadzieje na porządek światowy, który nigdy zapewne się nie ziści. W rezultacie kontynent stał się mniej stabilny, niż tego oczekiwaliśmy, a UE mniej ważna, niż mieliśmy nadzieję. Dwa wydarzenia z 2008 roku ukazały tę niewygodną prawdę – wojna rosyjsko-gruzińska, która obudziła upiory rywalizacji wielkich mocarstw na kontynencie europejskim, i kryzys finansowy, który unaoczniał, jak słabe i zależne od siebie są europejskie gospodarki i społeczeństwa.

Jednocześnie dwa z trzech krajów kluczowych dla europejskiego bezpieczeństwa coraz wyraźniej kwestionują istniejący ład lub własną w nim rolę. Rosja, która nigdy nie pogodziła się z rozszerzeniem NATO i UE, wzmocniła się dostatecznie, aby otwarcie żądać przebudowy architektury europejskiego bezpieczeństwa. Turcja, rozczarowana krótkowzrocznością niektórych członków Unii blokujących jej negocjacje akcesyjne, nadal pragnie przystąpić do UE, jednak coraz częściej prowadzi niezależną politykę zagraniczną i chciałaby odgrywać większą rolę; jeśli kraje UE nie wykażą się dobrą wolą, otwierając nowe rozdziały negocjacji, tendencja ta ulegnie wzmocnieniu. Globalnym kontekstem tych zmian jest utrata przez Europę centralnej pozycji w polityce międzynarodowej. Nowe, zorientowane na suwerenność globalne ośrodki władzy, m.in. Chiny, kwestionują multi-

lateralną wizję Europy, spada też dramatycznie zainteresowanie Stanów Zjednoczonych Starym Kontynentem.

Podstawowym paradoksem strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest to, że broni ona systemu, którego dysfunkcjonalność dostrzegły jej własne rządy. Wojna między mocarstwami nie wydaje się możliwa, ale rządy UE pamiętają o porażce obecnego systemu bezpieczeństwa, który nie zapobiegł kryzysowi w Kosowie w latach 1998–1999, nie zahamował wyścigu zbrojeń na Kaukazie, nie zapobiegł redukcji dostaw gazu do Unii w 2008 roku, nie przeszkodził wojnie rosyjsko-gruzińskiej ani nie powstrzymał w 2010 roku destabilizacji Kirgistanu, nie mówiąc już o postępach w rozwiązywaniu tak zwanych zamrożonych konfliktów. Rządy krajów Wspólnoty zdają sobie sprawę z postępującej destabilizacji europejskich peryferiów, boją się jednak, że wszelkie próby renegocjowania zasad europejskiego bezpieczeństwa zaszkodzą interesom UE, naruszając porządek instytucjonalny powstały po zakończeniu zimnej wojny.

Tłumaczy to raczej taktyczną reakcję Unii Europejskiej na sformułowaną w czerwcu 2008 roku przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa propozycję wypracowania nowego układu o bezpieczeństwie w Europie. Unia nie odrzuciła jej, ale przeniósła pod obrady OBWE w ramach tak zwanego procesu Korfu – to forum, które podczas jednego ze spotkań Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) pewien doświadczony polityk europejski nazwał „*perpetuum mobile*, które może kręcić się w nieskończoność bez żadnego skutku”¹.

Zajmując takie stanowisko, przywódcy Unii nie przybliżają urzeczywistnienia pochodzącej z lat 90. wizji Zachodu wykorzystującego swą imponującą potęgę do zbudowania Europy multilateralnej, która rządzi się normami instytucjonalnymi wyrastającymi z porozumień helsińskich z roku 1975. Przyczyniają się raczej do powstania Europy wielobiegunowej, bez instytucji mogących skutecznie powstrzymać rywalizację wielkich

1 Por. *Marching through Red Square*, „The Economist”, 20 May 2010, <http://www.economist.com/node/16163464> (tylko dla subskrybentów).

mocarstw. Krótko mówiąc, broniąc iluzji porządku, przywódcy Europy ryzykują wywołanie chaosu.

W praktyce nie da się działać za pośrednictwem oficjalnych instytucji, dlatego trzy główne mocarstwa kontynentu – UE, Rosja i Turcja – działają coraz częściej obok nich. Przykładowo: niektóre kraje Unii uznały wbrew Rosji niepodległość Kosowa, Rosja wbrew Unii uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej, a Turcja nie konsultowała się z NATO, przygotowując we współpracy z Brazylią odpowiedź na nuklearne zagrożenie ze strony Iranu. Grozi to *de facto* odbudową stref wpływów w Europie. Jednak źródłem problemu jest nie tyle polityka państw, ile instytucjonalny impas, który pozbawił Europejczyków dotychczasowej stabilizacji i powoduje destabilizację – podsycy rosyjski rewizjonizm, odsuwa Turcję od Zachodu, zwiększa ryzyko pojawienia się na peryferiach Europy państw upadłych i zachęca do „renacjonalizacji” unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Przez większość drugiej połowy XX wieku zachodnioeuropejska opinia publiczna i rządy za gwarantów swego bezpieczeństwa uznawały państwa narodowe i NATO. Sojusz będzie nadal grał kluczową rolę w zapobieganiu wojnie między krajami europejskimi i chronił je przed zagrożeniami zewnętrznymi – będzie, krótko mówiąc, stać na straży bezpieczeństwa Europy. Rządy UE skorzystały więc z „resetu” dyplomacji prezydenta Obamy – posunięcia, które zwiększało szanse NATO na odnowienie stosunków z Rosją. Teraz jednak kraje Unii Europejskiej powinny wesprzeć ten krok własną inicjatywą i stawić czoła napięciom między europejskimi krajami, które nie mają priorytetowego znaczenia dla NATO czy USA. Wyzwania dla europejskiej stabilizacji – od zamrożonych konfliktów po przerwy w dostawach gazu – sytuują się więc na styku polityki wewnętrznej i zagranicznej – krótko mówiąc, dotyczą bezpieczeństwa w Europie.

Oferta Miedwiediewa

Po raz pierwszy propozycję zawarcia nowego, wiążącego prawnie układu o bezpieczeństwie obejmującego „całą przestrzeń europejską od Vancouver po Władywostok” złożył w imieniu Rosji Dmitrij Miedwiediew, przemawiając w Berlinie 5 czerwca 2008 roku do niemieckich polityków i biznesmenów. Prezydent uznał, że bezpieczeństwo europejskie uległo w ostatnich latach erozji, czemu nie były w stanie zapobiec niesprawne instytucje ery postzimnowojennej, ostrzegł słuchających go przed „marginalizacją i izolacją państw, wyznaczaniem stref o różnym stopniu bezpieczeństwa” i opowiedział się za zawarciem „układu o bezpieczeństwie europejskim”.

Ofertę ponowił w październiku 2008 roku w Évian. Chciał, aby została przedyskutowana na szczycie w Moskwie, w którym wzięłyby udział kraje członkowskie NATO, UE, OBWE i Chiny. Szef rosyjskiego MSZ Siergiej Ławrow porównał tę propozycję do podpisanego przez 30 państw układu helsińskiego z 1975 roku, układu, który poprawił stosunki między zimnowojennymi rywalami – według niego „powinny to być swego rodzaju Helsinki 2”.

W grudniu 2009 roku Rosja ogłosiła projekt układu. Autorzy ograniczyli się do bezpieczeństwa twardego. Układ miałby stać na straży suwerenności, integralności terytorialnej i nieingerencji w sprawy wewnętrzne, a użycie siły wymagałoby zgody wszystkich sygnatariuszy. Ofertę paneuropejskiego traktatu Miedwiediew składał kilkakrotnie, ostatnio na konferencji w Jarosławiu we wrześniu 2010 roku.

Rozmowy na forum OBWE o nowej architekturze bezpieczeństwa europejskiego toczyły się w ramach tak zwanego procesu Korfu, zapoczątkowanego w czerwcu 2009 roku. Na szczycie w Astanie 1–2 grudnia 2010 roku obradujący pod przewodnictwem Kazachstanu przedstawiciele państw członkowskich OBWE spróbują wskazać strategiczne obszary, gdzie niezbędne jest umocnienie architektury bezpieczeństwa europejskiego¹.

1 Podczas tego szczytu nie zostały ustalone strategiczne obszary umocnienia bezpieczeństwa europejskiego. Przyjęto jedynie ogólną deklarację (przypis od redakcji).

Rosja i Turcja skarżą się na istniejące instytucje, ale paradoksalnie najwięcej na ożywieniu struktur europejskiego bezpieczeństwa zyskać może Unia Europejska. Turcja i Rosja wydają się nadal przywiązane do tradycyjnych wyobrażeń o suwerenności i wykorzystywaniu siły militarnej, natomiast dla krajów Unii głównymi instrumentami bezpieczeństwa są rządy prawa i współpraca multilateralna. Utrwalanie *status quo* oznacza zaprzepaszczenie przez te kraje szansy na zinstytucjonalizowanie UE, z całym instrumentarium jej miękkiej i twardej siły, w roli samodzielnego aktora w obszarze bezpieczeństwa. Dzięki powołaniu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Wspólnota będzie po raz pierwszy przygotowana instytucjonalnie do odegrania głównej roli w kwestiach bezpieczeństwa Europy.

Dlaczego kraje Unii Europejskiej tak długo nie chciały dostrzec niestabilności *status quo*? Jedną z przyczyn był paraliżujący brak odpowiedzi na trzy trudne pytania pozimnowojennej polityki: po pierwsze – czy zbliżyć się z Rosją, czy ją powstrzymać, po drugie – czy zgodzić się na wejście Turcji do Unii, po trzecie – czy własna, nawet bardzo ograniczona polityka bezpieczeństwa UE nie osłabi NATO. W tych trzech kwestiach kraje UE były jak zawsze podzielone, a świat nie będzie czekał, aż Unia uzgodni stanowisko. Jednak niewykluczone, że mimo głębokich podziałów rozwój wypadków umożliwi wkrótce krajom UE osiągnięcie postępu w tym zakresie. Tocząca się w Rosji debata o zbliżeniu z Zachodem może dać UE nowe możliwości nacisku. Rosnące międzynarodowe ambicje Turcji mogą uczynić z niej kluczowego partnera Unii w kwestiach bezpieczeństwa, o ile jej kraje wypracują nową, równoległą do rokowań akcesyjnych, formułę zbliżenia z Ankarą. Gdyby zaś Stany Zjednoczone zaniechały sprzeciwu wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (CSDP) i zasygnalizowały chęć powrotu do roli zewnętrznego gwaranta równowagi, umożliwiłyby UE podjęcie zgranych działań, którym towarzyszyłaby wiara w sukces.

Uważamy, że w tej sytuacji w interesie krajów członkowskich UE jest zaproponowanie własnej wizji przyszłego europejskiego ładu. Zamiast zastanawiać się, jak nie zniechęcając Rosji, odłożyć *ad acta* ofertę Miedwiediewa,

Unia powinna wykorzystać szansę, jaką ten projekt stwarza, aby pomyśleć o przyszłości europejskiego bezpieczeństwa. Nie znaczy to, że kraje UE miałyby zaakceptować *en bloc* koncepcję Moskwy. Powinny przedyskutować sprawę we własnym gronie na forum Rady Europy, wypracować konstruktywną koncepcję systemu bezpieczeństwa potrzebnego Unii jako całości i postużyć się negocjacjami na temat europejskiego porządku do promocji UE jako ważnego aktora w dziedzinie bezpieczeństwa.

Mając to na uwadze, w następujących rozdziałach postaramy się wykazać, że:

- najlepszym sposobem zapobieżenia powstaniu wielobiegunowej, podzielonej na strefy wpływów Europy jako niezamierzonej konsekwencji dysfunkcyjności obecnych instytucji jest zainicjowanie debaty o architekturze europejskiego systemu bezpieczeństwa;
- kraje UE zaskakująco zgodnie wskazują na zagrożenia, dlatego jest szansa na rozpoczęcie poważnych negocjacji o przyszłości architektury europejskiego bezpieczeństwa z wykorzystaniem propozycji Miedwiediewa;
- pokryzysowa *Westpolitik* Rosji świadczy o zmianie taktyki w jej polityce zagranicznej, co stwarza UE szansę na przetestowanie gotowości Moskwy do odgrywania bardziej konstruktywnej roli w regionie i na zbudowanie struktur, które pozwolą utrwalić tę postawę;
- dla podtrzymania europejskości Turcji – i wykorzystania jej regionalnej miękkiej i twardej siły – UE powinna, oprócz rozszerzenia rozmów akcesyjnych, zaoferować Ankarze poczesne miejsce w nowym europejskim systemie bezpieczeństwa;
- UE powinna więc, opierając się na zaproponowanej przez duet Merkel–Miedwiediew koncepcji dialogu UE–Rosja w kwestiach bezpieczeństwa i włączając Turcję, zainicjować nieformalny „trialog” trzech największych europejskich mocarstw;
- USA, które przez półwiecze były głównym elementem europejskiego systemu bezpieczeństwa, pozostaną gwarantem tego, że w Europie nie dojdzie do nowej wielkiej wojny, jednak będą coraz silniej naciskać na Europejczyków, aby inne problemy bezpieczeństwa wzięli na siebie.

Wykażemy w tym raporcie, jak bardzo Europejczycy muszą skorygować założenia o ładzie, który zapewnia im bezpieczeństwo. Naszym zdaniem ład ten nie może bazować na założeniu, że pewnego dnia wszystkie europejskie kraje znajdą się w UE lub NATO, ale nie może też dopuszczać powrotu do dziewiętnastowiecznego „koncertu mocarstw”. Trzeba dostrzegać realia – radykalne przemiany, jakim uległo klasyczne europejskie państwo narodowe. Cztery współzależne i narażone na różne zagrożenia projekty budowania państwowości i tożsamości kształtują dziś obraz europejskiego bezpieczeństwa – UE, Rosja, Turcja oraz nowe państwa, które wyłoniły się po rozpadzie ZSRR i Jugosławii. Jedynym sposobem na stworzenie nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa jest ujęcie tych czterech projektów we wspólne ramy „koncertu projektów”. Stworzenie takich ram:

- zwiększy skuteczność UE;
- skonsoliduje postimperialną tożsamość Rosji w jej obecnych granicach;
- wesprze regionalne ambicje postkemałistowskiej Turcji, zamykając je jednak w tych wspólnych ramach;
- wesprze proces integracji Bałkanów Zachodnich z UE i doprowadzi do powstania zdolnych do funkcjonowania państw na terytorium dawnego Związku Radzieckiego.

Rozdział 1: Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie

Współczesne wielkie wojny zwykle rujnowały relacje między państwami. W okresach po katastrofie na plan pierwszy często wybijały się podejmowane przez przywódców mocarstw próby składania od nowa układanki, tworzenia nowego międzynarodowego ładu. Zdaniem Johna Ikenberry'ego powojenne ustalenia koncentrowały się na trzech kwestiach: restytucjach terytorialnych i ekonomicznych, integracji pokonanych państw oraz na tworzeniu nowych reguł i instytucji¹.

Porządek, który wyłonił się po zakończeniu zimnej wojny, był wyjątkiem od tej reguły. Chociaż powstało wtedy dwadzieścia parę państw, kwestie terytorialne nigdy nie należały do priorytetowych. Nie pojawił się problem integracji pokonanych, bo na polu ideologii oficjalnie nikt nie przegrał. Nie powstały też nowe instytucje. Zaproponowana przez Michaiła Gorbaczowa wizja „wspólnego europejskiego domu”, która pogrzebie NATO i Układ Warszawski we wspólnym europejskim grobie, upadła wraz z ZSRR. Odtąd nowy europejski ład miał się sprowadzać do propagowania liberalnych wartości i rozszerzania zachodnich instytucji, których rodowód sięgał czasu zimnej wojny. Zjednoczenie Niemiec stało się modelem dla zjednoczenia Europy.

1 G. John Ikenberry, *Political Structures and Postwar Settlements*, w: Samuel F. Wells, Paula Bailey Smith (ed.), *European Order, 1919 and 1991*, Woodrow Wilson Center, The Smithsonian Institution, Washington, D.C., 1996.

Pod koniec lat 90. wydawało się to naturalnym skutkiem zakończenia zimnej wojny. To był „jednobiegunowy moment” UE – pokładała ona wielkie nadzieje w twardej sile Ameryki, która wesprze miękką siłę Europy i integrację europejskich mocarstw w ramach liberalnego porządku, gdzie rządy prawa, kolektywna suwerenność i współzależność zastąpią z czasem konflikty zbrojne, równowagę sił i sfery wpływów.

Robert Cooper podsumował następująco ten europejski *consensus*: „W 1989 roku skończyła się nie tylko zimna wojna, a nawet nie tylko druga wojna światowa. W Europie (choć może tylko tam) dobiegł kresu trwającego od trzech stuleci polityczny system równowagi sił i imperialnej pokusy”². Europejska idea eksportu pokoju i bezpieczeństwa opierała się na koncepcji wspólnych wartości i instytucji – na tym, co można nazwać paradygmatem „demokratycznego rozszerzenia”. Europejscy decydenci polityczni bezwiednie uniwersalizowali doświadczenie skutecznego włączenia do NATO i UE Europy Środkowej, uznając rozszerzenie za jedyny sposób zapewnienia kontynentowi bezpieczeństwa i dobrobytu. Uważali, że włączanie Rosji w nowy europejski porządek musi się odbywać drogą inspekcji na żądanie w rejonie wskazanym (*intrusive inspections*) oraz aktywnego monitoringu prowadzonego według reguł i zasad Rady Europy, traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) i OBWE.

Podejście to opierało się na założeniu, że Rosja jest „nowoczesnym” państwem, które zaakceptowało „ponowoczesne” wymogi otwartości i współzależności. W tej jednobiegunowej wizji Europy Turcja – sojuszniczka Unii Europejskiej w zimnej wojnie i kraj najdłużej aspirujący do członkostwa – była oczywistą kandydatką. Europejscy decydenci zgadzali się, że kiedyś wejdzie do UE, nie mogli tylko porozumieć się co do tego, kiedy.

² Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books, London 2003.

Koniec jednobiegunowej Europy

Europejczycy szybko ogłosili narodziny wielobiegunowego świata, ale znacznie później dostrzegli równoległe pojawienie się wielobiegunowej Europy. Nie ma zgody co do tego, kiedy dokładnie europejski ład wyłoniony po 1989 roku utracił legitymizację, lecz dziś jest już jasne, że nie spełniły się nadzieje UE na multilateralny ład jednobiegunowej Europy.

Chcąc zrozumieć, jak do tego doszło, musimy przestać myśleć o minionym europejskim dwudziestolecu w kategoriach jednego projektu i dostrzec cztery równoległe projekty – każdy po swojemu młody, słaby, bezbronny. Dwa najlepiej wykształcone bieguny wielobiegunowej Europy to Unia i Rosja. Krótkowzroczni przywódcy UE mogą nie zauważyć, że trzecim niezależnym biegunem staje się Turcja. Czwarty projekt rozwija się na pograniczach – to niepodległe państwa powstałe po rozpadzie ZSRR i Jugosławii. Z tej perspektywy próba zbudowania jednego multilateralnego ładu europejskiego poniosła klęskę, bo każdy z tych projektów był dla niej wyzwaniem.

Aby zilustrować naszą tezę, przedstawmy pokrótce te cztery projekty. Pierwszy to projekt Unii Europejskiej opartej na idei bezpieczeństwa, które zapewnia podzielona suwerenność. Odrzuca on siłowe rozwiązywanie konfliktów, świadomie promując system wzajemnej zależności państw europejskich. Pod koniec XX stulecia wiele krajów Unii opowiedziało się za konsolidacją europejskiego systemu bezpieczeństwa, co miało się dokonać dzięki kolejnym rozszerzeniom NATO i UE oraz eksportowaniu tego modelu na resztę kontynentu. Jednak w ostatniej dekadzie wiele unijnych rządów nie wykazało się zdolnościami przywódczymi, ulegając coraz donośniej brzmiącym argumentom przeciw rozszerzeniu – ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. Jednocześnie rósł opór wobec zaproszenia do NATO dawnych republik radzieckich, jak Gruzja i Ukraina, zwłaszcza po wojnie rosyjsko-gruzyńskiej, bo wiele krajów UE bało się, że rozszerzenie NATO wywoła niepotrzebne tarcia z Rosją³.

3 Por. np. Charles A. Kupchan, *NATO's Final Frontier*, „Foreign Affairs”, May–June 2010.

W przeciwieństwie do europejskiego drugi, postimperialny projekt rosyjski najlepiej zinterpretować jako budowanie „narodu państwowego” – państwa, które mobilizuje naród do działania w jego imieniu. Rosyjskie elity próbowały stworzyć „państwo okopane”, które mogłoby uczestniczyć w gospodarce globalnej, a zarazem umiałoby chronić swą politykę wewnętrzną przed wpływami zewnętrznymi. Tak naprawdę Rosja nigdy nie pogodziła się z ideą europejskiego ładu zbudowanego na NATO i UE. W latach 90. prezydent Jelcyń tolerował (trudniej mówić o akceptacji) ekspansję Zachodu, bo wierzył, że w ten sposób Rosja wejdzie do Europy, zachowując mocarstwowy status i wpływy w przestrzeni poradzieckiej. Rosja była też tak czy inaczej za słaba, aby odwrócić zachodzące procesy. Jednak pragmatyczny *consensus* zakończyła interwencja wojsk NATO w Kosowie w 1999 roku. Od tego momentu Rosja uderzała w coraz bardziej rewizjonistyczne tony. Blokowała inicjatywy Unii Europejskiej i USA, udaremniała działanie wspólnych instytucji od OBWE po ONZ, a w 2007 roku ogłosiła nawet, że już nie czuje się związana traktatem o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE).

Trzeci projekt, postkemałistowskiej Turcji, przewiduje budowanie proeuropejskiej „muzulmańskiej demokracji” prowadzącej własną, niezależną politykę zagraniczną. Pozycja Turcji jako regionalnego mocarstwa jest skutkiem udanej demokratyzacji i liberalizacji. Procesy te doprowadziły jednak, paradoksalnie, do odwrotu od okcydentalnej tożsamości politycznej, umożliwiając osadzenie się religii w dotąd świeckich obszarach tureckiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Turcja wyrasta ponad rolę, jaką odgrywała w pierwszej pozimnowojennej dekadzie, kiedy tonowała strategiczne ambicje, zważając na swoją podwójną tożsamość członka NATO i kandydata do UE. Turcja jest demokratycznym sojusznikiem Zachodu i gorliwie zabiega o członkostwo w UE, jednak coraz chętniej wymienia członkostwo drugiej kategorii w zachodnim klubie na perspektywę zostania regionalnym mocarstwem dysponującym globalnym głosem.

Czwarty projekt – budowanie nowych niepodległych państw – sytuuje się w szarej strefie między tymi trzema biegunami. Europa chętnie uważa

Turcja i Unia Europejska

Turcja wystąpiła o członkostwo w UE 14 kwietnia 1987 roku, po podpisaniu we wrześniu porozumienia o stowarzyszeniu. Unia celna z Turcją weszła w życie pod koniec 1995 roku, ale dopiero podczas historycznego szczytu w Helsinkach 12 grudnia 1999 roku Unia oficjalnie uznała ten kraj za kandydata do członkostwa. Postępy demokratyzacji i trwały wzrost po zastoju lat 2000–2001 utorowały drogę do rozpoczęcia rozmów akcesyjnych 3 października 2005 roku.

Jednak negocjacje nie przebiegały gładko. Otwarto tylko 13 rozdziałów na 35 i tylko jeden (nauka i badania) został zamknięty. 14 dalszych rozdziałów uległo „zamrożeniu”, albo decyzją Rady UE, albo jednostronnie przez Cypr, wskutek niezastosowania się Turcji do tak zwanego protokołu z Ankary z lipca 2005 roku, przewidującego otwarcie tureckich portów i lotnisk dla handlu z grecką częścią Cypru. Francja, która wraz z Niemcami i kilkoma innymi krajami członkowskimi opowiada się za przyznaniem Turcji „uprzywilejowanego partnerstwa”, blokuje rozdziały o unii ekonomiczno-monetarnej, polityce regionalnej, rolnictwie, postanowieniach finansowo-budżetowych i instytucjach bezpośrednio związanych z członkostwem.

Inne kraje UE, jak Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Finlandia i Szwecja, są zdecydowanymi zwolennikami członkostwa Turcji. Według German Marshall Fund poparcie dla członkostwa w UE spadło w Turcji z 73 procent w 2004 roku do 41 procent w 2010 roku. Tylko 23 procent obywateli UE, w porównaniu do 29 procent w 2004 roku, popiera obecnie członkostwo tego kraju. W czerwcu 2010 roku sekretarz obrony USA Robert Gates oskarżył „niektórych w Europie” o spychanie Turcji na wschód.

się za obszar stabilizacji, w rzeczywistości jednak w dwudziestolecie po 1989 roku powstało tam i upadło więcej państw niż kiedykolwiek w jakimkolwiek regionie, pomijając postkolonialną Afrykę lat 60. Piętnaście państw poradzieckich, siedem w dawnej Jugosławii i dwa w Czechosłowacji. Do tego

dochodzą cztery państwa nieuznawane i inne, które chciałyby pójść ich śladem. W porównaniu do lat 90. przemoc na Bałkanach osłabła znacząco, ale wielu nowym państwom grożą kryzysy i destabilizacja, ich problemem jest wąta państwowość, na którą składają się korupcja, delegitymizacja rządzących elit, ruchy odśrodkowe i etniczne punkty zapalne, wreszcie podatność na presję światowego kryzysu gospodarczego i interwencję zewnętrzną. Kraje bałkańskie chcą przyłączyć się do UE, natomiast kraje poradzieckie nie reformują swojego systemu polityczno-ekonomicznego według unijnych standardów. Wiele państw szuka wariantów pośrednich między Wschodem a Zachodem – pragną skonsolidować młodą suwerenność w ramach strategii, którą można nazwać „nowym titoizmem”. Chyba najlepszym tego przykładem jest Ukraina, oscylująca między demokratycznymi reformami a próbami wygrywania UE przeciw Rosji.

Dynamika tych czterech projektów ma większe znaczenie wskutek ważkiej zmiany stanowiska USA – czwartej nieformalnej potęgi Europy. Podczas zimnej wojny i zaraz po niej Stany Zjednoczone były „pełnoetatowym” europejskim mocarstwem. Jednak od paru lat sygnalizują chęć powrotu do roli zewnętrznego gwaranta europejskiej równowagi. Wypełniają zobowiązania wynikające z artykułu 5, ale ich zainteresowanie Starym Światem spada gwałtownie wraz z przesunięciem uwagi na mocarstwa wyłaniające się w innych częściach globu. Ma to ogromne konsekwencje dla UE, Turcji i Rosji. Stany Zjednoczone potrzebują sojuszników gotowych podejmować działania poza Europą – na przykład w Afganistanie – i brak im czasu, cierpliwości oraz środków potrzebnych do budowania ładu na kontynencie, który wedle nich nie stwarza problemów. Coraz wyraźniej oczekują, że Europa zatroszczy się o siebie sama.

Uciekające sąsiedztwa

Wyłaniająca się wielobiegunowość Europy – podobnie jak świata – jest asymetryczna. Duże dysproporcje dzielą trzy wyłaniające się i coraz bardziej

rywalizujące ze sobą bieguny. Unia Europejska jest największym rynkiem świata i gospodarczym supermocarstwem, które daleko w tyle pozostawia Rosję i Turcję. Rosja jest supermocarstwem atomowym, w odróżnieniu od Turcji i krajów Unii, które oprócz dwóch nie dysponują bronią jądrową. Rosja jest mocarstwem niezależnym, Turcja zaś należy do NATO i kandyduje do UE. Tym, co czyni ją według nas wschodzącym biegunem Europy, nie jest liczba ludności ani PKB (choć oba wskaźniki wzrosną znacząco w najbliższych dekadach, por. Tabela 1), tylko decydujący wpływ na kształtującą się wizję europejskiego bezpieczeństwa i rosące wpływy na peryferiach Europy. Jak przyznali niedawno dwaj unijni ministrowie spraw zagranicznych, „Turcja już teraz jest ważnym czynnikiem i wpływowym aktorem dysponującym znaczną »miękką siłą« na Bałkanach Zachodnich i Bliskim Wschodzie”⁴. Jeżeli kraje UE będą nadal sprzeciwiać się Ankarze, przeciągając negocjacje i odmawiając otwarcia nowych rozdziałów, przekonają się, że Turcja ma mało powodów, by nie rozwijać własnej, konkurencyjnej wobec UE polityki zagranicznej.

Tabela 1: Wielobiegunowa Europa w liczbach

	UE	ROSJA	TURCJA
LUDNOŚĆ 2010	501 mln	140 mln	76 mln
PKB 2009 (W DOLARACH)	14,1 bln	882 mld	528 mld
SZACUNKOWY WZROST PO KRYZYSIE	1,5%	3,3%	4,3%
LUDNOŚĆ 2025	514 mln	140 mln	85 mln
PKB 2025 (W DOLARACH)	17,9 bln	2,1 bln	1,7 bln
LUDNOŚĆ 2050	510 mln	126 mln	97 mln
PKB 2050 (W DOLARACH)	25,8 bln	4,2 bln	3,4 bln

Źródła: Eurostat, CIA World Factbook, IMF, Population Reference Bureau, Carnegie Endowment for International Peace (przewidywania demograficzne nie uwzględniają migracji).

⁴ William Hague, Alexander Stubb, *Turkey can be a boon in Brussels*, „Financial Times”, 8 October 2010.

Istnieje ryzyko, że kształt wielobiegunowej Europy w coraz większym stopniu będzie zależeć od wyników rywalizacji trzech regionalnych mocarstw – UE, Rosji i Turcji – o wpływy w spornym sąsiedztwie, na które składają się kraje powstałe po rozpadzie ZSRR i Jugosławii.

UE, Rosję i Turcję wyróżnia to, że o ile kraje europejskie mają tylko „sąsiadów”, o tyle one mówią też o „sąsiedztwach”, które pragną kształtować zgodnie z własną strategiczną wizją polityczną. Sąsiedztwa te coraz bardziej zachodzą na siebie, co grozi powrotem do klasycznej rywalizacji wielkich mocarstw. Rywalizacja taka pozwala też krajom z sąsiedztwa wybierać *à la carte* tę lub inną politykę wobec sąsiedztw, a to coraz bardziej utrudnia wielkim mocarstwom osiągnięcie założonych celów politycznych.

Dynamikę wielobiegunowej Europy najlepiej ukazać na przykładzie czterech niedawnych kryzysów i reakcji na nie. Mamy na myśli status Kosowa przed proklamowaniem niepodległości w lutym 2008 roku i po tym wydarzeniu, wojnę rosyjsko-gruzińską w sierpniu 2008 roku, kryzys w Kirgistanie w czerwcu 2010 roku i porażkę społeczności międzynarodowej, która nie zdołała doprowadzić do przemian konstytucyjnych w Bośni i Hercegowinie.

Kwestia ostatecznego statusu Kosowa jest przykładem pułapki, jaką dla instytucji międzynarodowych może być rywalizacja wielkich mocarstw. Zachód był pewien, że w Radzie Bezpieczeństwa ONZ Moskwa ostatecznie poprze niepodległość Kosowa, jednak to założenie okazało się fałszywe. Samo Kosowo nie było dla Rosji ważne, jednak ogromne znaczenie miało dla niej powstanie wielobiegunowego ładu europejskiego, gdzie dysponowałaby ona prawem weta, zablokowała więc uznanie Kosowa w ONZ, zwiększając tym samym ryzyko konfliktów etnicznych i destabilizacji.

Wojna rosyjsko-gruzińska w sierpniu 2008 roku była przykładem tradycyjnej walki o strefy wpływów. Wpisuje się ona dobrze w logikę „sporu o sąsiedztwo”, kiedy to dwa mocarstwa – w tym przypadku Zachód i Rosja – walczą o decydujące wpływy w pewnym regionie. Rosja wystąpiła przeciwko Gruzji, by zademonstrować wolę zagwarantowania sobie uprzywile-

jowanej pozycji na terytorium dawnego ZSRR. Z kolei Turcja postużyła się tym konfliktem dla potwierdzenia swojej regionalnej pozycji niezależnego mocarstwa.

Sytuacja w Kirgistanie w czerwcu 2010 roku jest dobitnym przykładem innego potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy. Rosja i Unia Europejska wolą ograniczyć zaangażowanie w tej środkowoazjatyckiej republice do zagwarantowania własnych konkretnych interesów (np. tras tranzytowych) i nie są skłonne ponosić za nią większej odpowiedzialności. Ryzyko nie polega tu na rywalizacji militarnej w dawnym stylu, tylko na upadku państwa wskutek obojętności lub bezczynności otoczenia.

Porażka społeczności międzynarodowej, która nie przeprowadziła zmian konstytucyjnych w Bośni i Hercegowinie, to przykład innego zagrożenia wynikającego z dysfunkcjonalności obecnego układu instytucjonalnego. Przewyciężenie bośniackiego impasu leży we wspólnym interesie Unii i Turcji. Jednak Turcja, choć silniej zaznacza swoją polityczno-ekonomiczną obecność w regionie, angażując się w mediacje i rozwijając stosunki dwustronne z niektórymi tamtejszymi ważnymi krajami, nie udzieliła pełnego poparcia tak zwanemu procesowi butmirskiemu – inicjatywie UE i USA zmierzającej do reformy konstytucyjnej. Dla Turcji ważniejsze od rozwiązania kryzysu było pokazanie, jak istotne jest jej poparcie.

Przytoczone przykłady ukazują ograniczenia czterech głównych sposobów, jakimi Europejczycy chcieli zaprowadzać ład: integracji, interwencji, powstrzymywania i mediacji. We wszystkich wymienionych przypadkach żadne z głównych europejskich forów bezpieczeństwa – OBWE, NATO, OUBZ – nie zapobiegło kryzysom ani ich nie rozwiązało. Razem wzięte kryzysy te wskazują, że Europa zdana jest na układ instytucji postzimnowojennych, które przestały funkcjonować i nie wystarczą innym mocarstwom operującym w europejskiej przestrzeni.

Tabela 2: Filozofie bezpieczeństwa

	UNIA EUROPEJSKA	ROSJA	TURCJA
WIZJA SUWERENNOŚCI	suwerenność podzielona	suwerenność jako atrybut państwa	wizja westfalska
CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ	wartości/normy	interesy	interesy
TYP SIŁY	miękką/humanitarna	twarda	miękką/twarda
STOSUNEK DO WSPÓŁZALEŻNOŚCI	multilateralizm	wielobiegunowość	wykorzystanie pozycji regionalnej dla wzmocnienia pozycji globalnej

Tabela 3: Polityka wobec „uciekających sąsiedztw”

	UNIA EUROPEJSKA	ROSJA	TURCJA
BAŁKANY ZACHODNIE	<ul style="list-style-type: none"> • bycie najatrakcyjniejszą opcją • kontynuowanie rozszerzenia, by uniknąć zarządzania pierścieniem protektoratów 	<ul style="list-style-type: none"> • kontrola energetycznych szlaków przesyłowych • równoważenie obecności UE i USA 	<ul style="list-style-type: none"> • chronienie własnej polityki sąsiedzkiej
PARTNERSTWO WSCHODNIE	<ul style="list-style-type: none"> • zapobieganie tworzeniu się rosyjskiej strefy wpływów • promowanie rozwoju i umacnianie państwa dla zapobieżenia importowi destabilizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • zapobieganie destabilizacji Rosji przez otoczenie się buforową strefą wpływów • integracja gospodarcza promująca interesy rosyjskich elit gospodarczych 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój regionu Morza Czarnego • stabilizacja potu-dniowego Kaukazu
AZJA ŚRODKOWA	<ul style="list-style-type: none"> • stabilizacja • bezpieczeństwo energetyczne 	<ul style="list-style-type: none"> • obecność militarna i kontrola energetycznych szlaków przesyłowych • równoważenie coraz wyraźniejszej chińskiej obecności w regionie 	<ul style="list-style-type: none"> • bezpieczeństwo energetyczne • utrzymanie pozycji mediatora

Współpraca i rywalizacja między trzema wyłaniającymi się biegunami wielobiegunowej Europy – UE, Rosją i Turcją – ukształtują w nadchodzących latach europejskie priorytety bezpieczeństwa. Od nich zależy też to, czy utrzyma się obecna tendencja do destabilizacji europejskich peryferiów. W odpowiedzi na wyłaniający się w Europie układ wielobiegunowy liczni politycy Unii i USA zaczynają eksperymentować z alternatywą dla paradygmatu demokratycznego rozszerzenia, którą można nazwać „realizmem interesów”.

Z tej perspektywy wielu zachodnich decydentów widzi chętnie w Rosji, mimo jej rewizjonistycznych skłonności, mocarstwo zainteresowane *status quo*, kraj, którego interesy są często zbieżne z naszymi. Innymi słowy, coraz bardziej próbują nie tyle Rosję przekształcać, ile się z nią utożycić. Najlepszym tego przykładem jest podjęta przez prezydenta Baracka Obamę próba „resetu” stosunków z Rosją, polegająca na uznaniu jej nowej roli w Europie i zapewnieniu wyższej pozycji w obecnie istniejących postzimnowojennych instytucjach. Istnieją warianty minimalne tego podejścia (włączenie Rosji do programu obrony przeciwrakietowej i wzmocnienie Rady NATO–Rosja) i maksymalne (zaproszenie jej do NATO). Jednak realizm interesów nie jest lepszym niż demokratyczne rozszerzenie narzędziem budowania prawdziwego europejskiego porządku. Jest to projekt ambitny, który zmierza ku temu właśnie celowi, ale ma trzy zasadnicze mankamenty.

Po pierwsze, skupia się na Rosji jako mocarstwie światowym, a nie europejskim; zwiększa to może szanse na uzyskanie jej poparcia w kwestiach zagrożeń płynących z Iranu i Afganistanu, mniej jednak jest jasne, jak miałyby pomóc w rozwiązywaniu problemów spornego sąsiedztwa. Po drugie, projekt nie docenia tego, że Rosja nie chce zamykać sobie wyborów: dążąc do strategicznego partnerstwa z Zachodem, umacnia jednocześnie swoją pozycję w grupie BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny). Po trzecie wreszcie, ignoruje napięcie między rosyjskim a wschodnioeuropejskim postrzeganiem zagrożeń: w oczach Rosji wrogi jest każdy sojusz czy układ bezpieczeństwa, z którego została ona wykluczona.

Dlatego krajom Unii Europejskiej potrzeba świeżego spojrzenia. Unia w niewielkim stopniu może przeciwdziałać rozproszeniu sił w Europie. Zasadnicze pytanie jest takie, czy potrafi sprawić, by wielobiegunowy ład opierał się na multilateralnej współpracy, a nie strefach wpływów. Aby na to pytanie odpowiedzieć, musimy lepiej rozumieć zmiany, które zaszły w każdym z trzech wyłaniających się europejskich biegunów – i czwartym, nieoficjalnym, USA.

Rozdział 2: Unia Europejska i nowy dylemat bezpieczeństwa

Unia Europejska i Stany Zjednoczone uznały się za zwycięzców zimnej wojny. Dzięki zjednoczeniu Niemiec oraz rozszerzeniu NATO i UE mogły przesunąć na wschód granice pokoju. Tworząc wspólny rynek i walutę, położyły podwaliny dobrobytu. Wspierając rozwój globalnego zarządzania – Światową Organizację Handlu, Protokół Kioto, Międzynarodowy Trybunał Karny i inicjatywy takie jak kodeks *responsibility to protect* – UE promowała własne normy w skali globalnej. Jednak w ostatniej dekadzie, a zwłaszcza od kryzysu euro w latach 2009–2010, przywódcy UE stracili pewność siebie. Tendencje zdawałoby się powszechne – postsuwerenność, demilitaryzacja, sekularyzacja – wydają się dziś specyfiką unijnego projektu.

Jednocześnie wiele domniemyanych sukcesów Unii Europejskiej wraca dziś do niej rykoszetem: Rosja ma za złe to, co odczuła jako upokorzenie, wschodzące potęgi gospodarcze, które skorzystały na globalizacji, nie wspierają globalnej multilateralnej agendy Unii, euro popadło w tarapaty, a kryzys finansowy obnażył zasadnicze strukturalne sprzeczności nieukończonego projektu UE, jako że gospodarki krajów członkowskich potrzebują więcej imigrantów, niż bytyby skłonne tolerować ich społeczeństwa, a unia monetarna potrzebuje silniejszej politycznej integracji od tej, jaką są w stanie zapewnić elity tych państw. Ale najważniejszy polityczny skutek kryzysu jest paradoksalny: społeczeństwa i elity UE są rozczarowane osiągnięciami Unii,

ale coraz wyraźniej widzą w niej kluczowego aktora nie tylko gospodarczego, lecz także w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Czego boi się Europa?

W ramach tego projektu Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR) przeprowadziła pierwszy tego typu sondaż badający zaangażowane w politykę zagraniczną elity 27 krajów Unii. Przeprowadziliśmy ponad 250 wywiadów, zbadaliśmy też dokumenty dotyczące bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich. Spodziewaliśmy się znacznych rozbieżności w postrzeganiu zagrożeń i potwierdzenia strukturalnych podziałów wśród członków Unii Europejskiej w kwestii stosunku do wielkich mocarstw, Rosji i USA. Ku naszemu zaskoczeniu odnotowaliśmy zaskakującą zbieżność postrzeganych zagrożeń: oprócz bezpośredniego zagrożenia kryzysem większość obawiała się dzikiej imigracji i zmian klimatycznych. Różne kraje boją się różnych rzeczy, ale nie jest to podział tak głęboki jak przed pięcioma laty.

Zagrożenia, jakim musi stawić dziś czoła UE, wykraczają poza klasyczną geopolitykę, są raczej skutkiem jej geopolitycznej beztrioski. Sekretarz obrony USA Robert Gates skarżył się w lutym 2010 roku, że „demilitaryzacja Europy, gdzie znaczna część opinii publicznej i klasy politycznej sprzeciwia się użyciu sił zbrojnych i związanemu z tym ryzyku, ewoluowała od antypatii w XX wieku do przeciwdziałania w XXI wieku osiągnięciu celów, jakimi są bezpieczeństwo i trwałe pokój”¹. Z naszego sondażu wynika, że Europa zdemilitaryzowała się inaczej, niż sądzi Gates. Rzecz nie w tym, że UE brak sił i środków czy ducha bojowego, tylko w tym, że jej elity odpowiedzialne za politykę zagraniczną zasadniczo inaczej rozumieją pojęcie „bezpieczeństwa”. To, jak według naszego sondażu elity bezpieczeństwa postrzegają zagrożenia dla własnych krajów i Unii, można podzielić na trzy główne tendencje.

¹ Robert M. Gates, sekretarz obrony USA, przemówienie w National Defense University, Waszyngton, 23 lutego 2010 roku, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>.

Po pierwsze, unijne elity patrzą coraz częściej na bezpieczeństwo oczami spółek ubezpieczeniowych, a nie wojskowych planistów². Pokój uważają za stan naturalny, myślą w kategoriach ryzyka, a nie zagrożeń. Innymi słowy, o ile wojskowi starają się oceniać prawdopodobieństwo określonych zagrożeń ze strony konkretnych przeciwników zgodnie z logiką właściwej, proporcjonalnej reakcji („czy nasza reakcja odpowiada zagrożeniu?”), o tyle strategdy ubezpieczeniowi próbują wyobrazić sobie „niewiadome niewiadome”. Strategicznym celem jest przygotowanie się na to, co nieoczekiwane, by, ogólnie rzecz biorąc, zwiększyć efektywność zarządzania. W praktyce żaden z 27 krajów UE nie obawia się okupacji wojskowej.

Tabela 4: Co zagraża dziś bezpieczeństwu Twojego kraju?

	broń masowego rażenia/iran	terroryzm	stabe państwa (m.in. destabilizacja Afganistanu i Pakistanu)	niedobory energetyczne/walka o surowce	zmiany klimatyczne	Rosja	Chiny (m.in. zagrożenie ekonomiczne)	kryzys gospodarczy	dzika imigracja	inne
Austria	•	•	•			•	•	•	•	
Belgia	•	•					•		•	
Bułgaria		•		•		•		•		
Cypr						•		•	•	Turcja
Czechy				•		•		•		
Dania		•				•		•	•	
Estonia	•			•	•	•		•		
Finlandia	•		•	•	•	•		•		
Francja		•		•	•			•		
Grecja								•	•	Turcja

² Za to uderzające spostrzeżenie autorzy pragną podziękować Olafowi Corry’emu.

	broń masowego rażenia/Iran	terroryzm	stabe państwa (m.in. destabilizacja Afganistanu i Pakistanu)	niedobory energetyczne/walka o surowce	zmiany klimatyczne	Rosja	Chiny (m.in. zagrożenie ekonomiczne)	kryzys gospodarczy dzika imigracja	inne
Hiszpania		•	•			•	•	•	
Holandia	•	•	•					•	przesunięcie równowagi na niekorzyść Zachodu
Irlandia	•	•		•	•			• •	
Litwa						•		• •	
Luksemburg	•							•	dysfunkcja globalnych finansów
Łotwa						•		•	zorganizowana przestępczość
Malta					•			• •	
Niemcy	•		•					•	
Polska	•		•			•		•	
Portugalia				•	•			•	
Rumunia	•		•	•	•			•	
Słowacja								•	zaskakujące zmiany w globalnej strukturze bezpieczeństwa
Słowenia								•	destabilizacja Bałkanów Zachodnich
Szwecja	•		•	•	•			• •	
Węgry				•				• •	
Wielka Brytania	•	•						•	
Włochy		•						•	zorganizowana przestępczość

Tabela 5: Mój kraj najlepiej potrafi:

Austria			
Belgia			
Bułgaria			
Cypr			
Czechy			
Dania			
Estonia			
Finlandia			
Francja			
Grecja			
Hiszpania			
Holandia			
Irlandia			
Litwa			
Luksemburg			
Łotwa			
Malta			
Niemcy			
Polska			
Portugalia			
Rumunia			
Słowacja			
Słowenia			
Szwecja		Cypr	
Węgry		Dania	
Wielka Brytania	Francja	Francja	
Włochy	Wielka Brytania	Wielka Brytania	
	OPRÓCZ	OPRÓCZ	
	ZAPROWADZANIA	ZAPROWADZANIA	
PODEJMOWAĆ MISJE	POKOJU	POKOJU	POZOSTAĆ
POKOJOWE	PROWADZIĆ	PROWADZIĆ	NA DŁUŻSZY
	OPERACJE	INTENSYWNE	CZAS W TEATRZE
	W ODLEGŁYCH	DZIAŁANIA	DZIAŁAŃ
	REJONACH	BOJOWE	

Nawet po szoku, jakim była wojna w Gruzji, większość krajów członkowskich UE czuje się bezpieczniej niż pięć lat temu, a wybuch dużej wojny w Europie ocenia jako niewyobrażalny. Unijne elity bezpieczeństwa nie uważają więc za celowe zwiększania wydatków na obronę, mimo względnie niskich nakładów na wojsko, i w efekcie nie widzą sensu zmiany równowagi militarnej między UE i innymi mocarstwami. Wyniki sondażu potwierdzają hipotezę francuskiego politologa Zaki Laïdiego, że Unia Europejska jest „mocarstwem unikającym ryzyka”. Unia przypisuje większą wagę do cywilnych zagrożeń systemowych niż do zagrożeń militarnych, a zwłaszcza do ochrony majątku publicznego. Oznacza to, że bardziej niż inni skłonna jest rezygnować z użycia siły na rzecz alternatywnych rozwiązań opartych na współpracy.

Po drugie, pustkę po wojnach, których nie ma, wypełniły ponowoczesne lęki. O ile Rosja i Turcja troszczą się o swoje granice i status, o tyle elity bezpieczeństwa Unii Europejskiej myślą głównie o obronie europejskiego stylu życia. Oprócz wskazania na terroryzm z naszego sondażu wynika, że obawiają się one tego, co zagraża poziomowi życia: skutków kryzysu finansowego, braku bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatycznych, imigracji. Wskazuje to na wyraźną skłonność do przekładania problemów bezpieczeństwa na kwestie ekonomiczno-socjalne, z którymi radzić sobie można za pomocą regulacji prawnych, sądów i technologii, a nie klasycznych instrumentów dyplomatyczno-militarnych. Skoro głównym zagrożeniem dostrzeganym przez unijne elity bezpieczeństwa nie jest wojna między europejskimi mocarstwami, tylko destabilizacja i chaos w przestrzeni pomiędzy („wewnętrzna zagranica”), boją się one w równym stopniu słabych, co mocnych sąsiadów. Ich strategicznym celem jest przygotowanie się na nieoczekiwany obrót spraw, dlatego starają się podwyższyć efektywność zarządzania.

Obywatele i przywódcy polityczni Unii Europejskiej zdają się mieć podobny, coraz bardziej ponowoczesny stosunek do zagrożeń. Przykładowo: w niedawnym sondażu Gallupa ponad 62 procent obywateli UE uznało, że zamiast rozbudowywać się militarnie, Unia powinna skupić się na rozwoju.

Dalsze 38 procent było zdania, że zmiany klimatyczne są większym zagrożeniem od terroryzmu typu Al-Kaidy³. Z sondażu zdaje się wynikać, że kryzys gospodarczy przyspieszył zmianę postaw w UE wobec kwestii bezpieczeństwa. O ile poprzednie generacje elit UE zostały ukształtowane przez rok 1989, Kosowo, 11 września i Irak, o tyle dla obecnych czynnikiem formacyjnym jest globalny kryzys gospodarczy. Zmiana priorytetów tłumaczy, dlaczego wolą one nie zwiększać wydatków na zbrojenia, tylko je obcinać i ograniczać zaangażowanie w odległych miejscach, takich jak Afganistan, przekazując problem zaprowadzania ładu tamtejszym elitom.

Po trzecie, Europejczycy boją się coraz bardziej marginalizacji wraz z oddalaniem się od Zachodu ośrodków władzy. Po raz pierwszy od 500 lat bezpieczeństwo Europy stało się problemem lokalnym, a nie globalnym. Z perspektywy ładu globalnego Europa nie jest już ani centralnym problemem, ani centralnym rozwiązaniem. Nasz sondaż wykazał, że prawie wszystkie kraje członkowskie pragną tego, co William Walker nazwał „bezpieczeństwem pozycyjnym”, to znaczy tym, „jaką mają pozycję w świecie, z kim ją dzielą i jak chcą ją poprawić lub odzyskać”⁴.

Najbardziej uczulone na tę kwestię są elity i społeczeństwa największych krajów członkowskich. Elity francuskie boją się, że „w przyszłości Francja nie będzie już w stanie odgrywać ważnej roli w skali globalnej”. Z kolei w niedawnym sondażu aż 62 procent Niemców uznało, że zaangażowanie w Afganistanie podniosło pozycję ich kraju w świecie. Brytyjczycy boją się coraz większego spadku zainteresowania Waszyngtonu Europą – w niedawnym sondażu aż 85 procent respondentów uznało, że Wielka Brytania ma niewielki wpływ na politykę USA. Z kolei polskie elity obawiają się, że Niemcy i Rosja porozumieją się, bo, jak to ujął jeden z respondentów, chcą decydować „o nas bez nas”. Także mniejsze kraje, jak Czechy, Estonia

3 Robert Manchin, *Europeans 2010. Trends and Diverging Views on Future*, Global Safety, War & Peace. Autorzy pragną podziękować Robertowi Manchinowi z Gallupa za przekazane wyniki.

4 William Walker, *Where does Britain Stand in the World?*, w: John Gittings, Ian Davis (ed.), *Rethinking Defence and Foreign Policy*, Spokesman Books, Nottingham 1996, s. 7–8.

i Luksemburg, boją się podporządkowania interesom mocarstw w miarę odsuwania się od Europy centrum globalnej polityki.

Tabela 6: Jak postrzegasz miejsce Twojego kraju w systemie międzynarodowym?

		Austria
		Belgia
		Bułgaria
		Cypr
		Czechy
		Dania
		Estonia
		Finlandia
		Grecja
		Irlandia
		Litwa
		Luksemburg
		Łotwa
		Malta
		Polska
	Francja	Portugalia
	Hiszpania	Rumunia
	Holandia	Stowacja
	Niemcy	Stowenia
	Wielka Brytania	Szwecja
	Włochy	Węgry
mocarstwo	mocarstwo średnie	mocarstwo „sytuacyjne”*
0%	22%	78%

* Mocarstwo „sytuacyjne” definiują nie jego rozmiary, lecz decydujące znaczenie dla danego regionu lub danej sprawy (jak regulacje finansowe, operacje pokojowe itp.).

Na co liczy Europa?

Wraz ze zmianą postrzeganych zagrożeń zmienia się podejście krajów europejskich do kwestii bezpieczeństwa. Co szczególnie zaskakujące, zdają się one przewyżczać podziały trapiące UE w minionej dekadzie. Odkąd Donald Rumsfeld, biorąc jako kryterium stosunek do wojny w Iraku, przeprowadził sławny podział UE na Europę „starą” i „nową”, zakładano, że kraje Unii będą nadal szukały wsparcia Waszyngtonu bądź Moskwy, aby wzmocnić pozycję w UE. Jednak sondaż wykazał, że w oczach elit przeniesienie punktu ciężkości bezpieczeństwa nie wyrównało różnic między Wschodem a Zachodem, ale zmieniło ich wagę. Po kryzysie finansowym europejscy przywódcy poczuli się mniej niż poprzednicy związani tradycyjnymi sojuszami geopolitycznymi (z USA) lub tradycyjną wrogością (wobec Rosji).

Nasz sondaż wskazuje trzy kluczowe zmiany w myśleniu UE o bezpieczeństwie. Po pierwsze, zmniejszyły się różnice w kwestii stosunku do Rosji. Wojna rosyjsko-gruzińska rozmyła złudzenia „starej Europy” o skali przemian w tym kraju w wyniku zabiegów Unii o jego integrację ze wspólnymi strukturami. Jednocześnie wzrósł sceptycyzm „nowej Europy” co do możliwości powstrzymania Rosji. Europa Środkowa jest mniej antyrosyjska, niż sądzi większość, a Węgrzy uznali nawet w naszym sondażu, że w przyszłości Rosja może wejść do UE. Podobnie reorientują się kraje bałtyckie: Łotysze mniej martwią się kłopotami, które sprawia Rosja, niż nieudolnością własnego rządu w prowadzeniu z nią stosunków bilateralnych. Największe wrażenie robi Polska, dawniej z racji stosunku do Moskwy zwana „nowym zimnowojennym jastrzębiem”, która teraz razem ze strategicznym partnerem Rosji, Niemcami, przyrządza i miesza składniki polityki Unii Europejskiej wobec jej wschodniego sąsiada.

Godzi się zauważyć, że nawet po zbliżeniu po tragedii smoleńskiej w kwietniu 2010 roku Warszawa nie zmieniła poglądu na temat intencji Moskwy, jednak zrozumiała, że niewiele zyska, blokując wypracowanie wspólnego stanowiska UE wobec Rosji, i że dopóki istnieć będą podziały w Unii, Rosja będzie je wygrywać, chcąc izolować nowych członków i rozbu-

dowywać więzi ekonomiczne ze starymi. Osiągnięcie jednolitego stanowiska wobec Rosji ułatwił też Unii dyplomatyczny „reset” Obamy. Większość europejskich decydentów politycznych rozumiała, że Waszyngton woli widzieć w Rosji mocarstwo globalne, a nie europejskie, i że wraz ze spadkiem jej strategicznego znaczenia dla USA polityka Waszyngtonu wobec Moskwy musi nabrać płynności. W rezultacie większość krajów UE rozumiała, że w kwestiach o zasięgu regionalnym z Rosją muszą radzić sobie same.

Tabela 7: Rosja jest dla mojego kraju:

	Belgia		
	Czechy		
	Finlandia		
	Francja		
Bułgaria	Litwa		
Cypr	Łotwa		
Dania	Malta		
Grecja	Polska		
Hiszpania	Portugalia		
Holandia	Rumunia		
Luksemburg	Słowenia		
Niemcy	Szwecja	Austria	
Słowacja	Węgry	Estonia	
Włochy	Wielka Brytania	Irlandia	
partnerem	partnerem/ oponentem	nie wiem	wrogiem
37%	52%	11%	0%

Po drugie, elity Unii w znacznej części nadal opowiadają się za rozszerzeniem UE i NATO, ale straciły wiarę w rozszerzenie jako główną instytucjonalną ramę europejskiego bezpieczeństwa. Większość krajów członkowskich widzi ogromną historyczną rolę rozszerzenia w zapewnieniu Europie większego bezpieczeństwa, a zarazem ma poczucie, że ten polityczny projekt

wyczerpał możliwości⁵. Bałkany Zachodnie to jedyne miejsce w Europie, gdzie pytanie brzmi nie „czy”, tylko „kiedy”.

Tabela 8: Czy prawdopodobne jest wejście Turcji do UE w ciągu 10 lat?

	Austria	
	Bułgaria	
	Cypr	
	Estonia	
	Finlandia	
	Francja	
	Grecja	
	Hiszpania	
	Holandia	
	Irlandia	
	Luksemburg	
	Łotwa	
	Malta	
	Niemcy	
	Polska	
	Portugalia	
	Rumunia	
	Słowacja	
Czechy	Szwecja	Belgia
Litwa	Węgry	Dania
Włochy	Wielka Brytania	Słowenia
tak	nie	nigdy
11%	78%	11%

Wiele krajów członkowskich nadal uważa, że Turcja powinna wejść do Unii Europejskiej, ale nawet te, które najbardziej popierają tureckie aspiracje, nie oczekują, że nastąpi to w najbliższych 10–15 latach (patrz: Tabela 8). Perspektywa włączenia do UE i NATO dawnych republik radzieckich jest

⁵ Por. Ron Asmus, *Is Enlargement Dead?*, German Marshall Fund, maj 2010, także na stronie http://209.200.80.89/doc/OnWider_Series_May_Asmus_Final.pdf.















odległa – to nie pytanie na dziś ani nawet na jutro. Niektóre z nich ulegają autorytarnej pokusie, co tym bardziej zmniejsza skłonność UE do uchylenia drzwi przed nowymi kandydatami.

Wyniki te wskazują, że europejscy decydenci polityczni nie sądzą już, jak sądzą jeszcze długo po zakończeniu zimnej wojny, że rozszerzenie i bezpieczeństwo wzmacniają się nawzajem. W latach 90. dyrektor generalny w UE ds. polityczno-wojskowych Robert Cooper cytował z upodobaniem Katarzynę Wielką: „Jak mam inaczej bronić swoich granic, niż je rozszerzając?”. Unia sądziła, że zapewni kontynentowi bezpieczeństwo, użyczając sąsiadom własnych rozwiązań instytucjonalnych. Dziś jednak wielu upatruje w rozszerzeniu NATO i UE źródeł nie tyle bezpieczeństwa, ile niepewności, obawiając się, że spowoduje ono niepotrzebne napięcia z Rosją i naruszy spójność Unii. Klęska „kolorowych rewolucji” na Ukrainie i w Gruzji przyczyniła się do wyraźnej zmiany stanowiska unijnych decydentów, którzy mają poczucie nadmiernego rozciągnięcia frontu po rozszerzeniach lat 2004–2007.

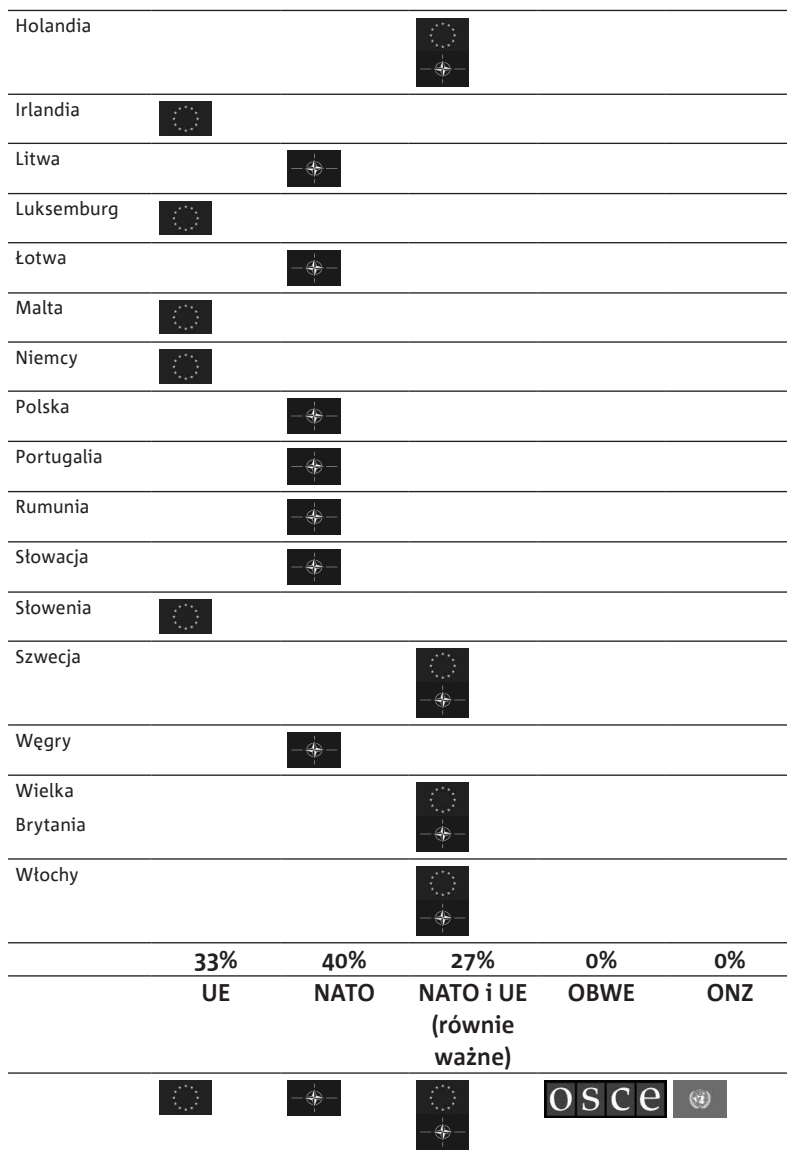
Po trzecie, elity UE zgodne są dziś, iż trzeba zwiększyć rolę Unii w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Sondaż wykazał, że choć w ich opinii w 2020 roku NATO będzie nadal obecne w tej czy innej formie, to panuje coraz większa zgoda co do tego, że Unia zyska na ważności jako instrument europejskiego bezpieczeństwa. Zdaniem większości Europejczyków USA i NATO powinny nadal pełnić niezbędną funkcję podstawowego gwaranta tego, że w Europie nie wybuchnie nowa wielka wojna – ryzyko coraz mniej prawdopodobne, ale tak przerażające, że warto wykupić dodatkową polisę ubezpieczeniową. Jednak jako sojusz wojskowy NATO nie jest właściwym instrumentem do radzenia sobie z wszelkimi innymi, mniej katastroficznymi, ale znacznie bardziej realnymi źródłami zagrożeń, jak zmiany klimatyczne, imigracja i zorganizowana przestępczość, z czym Europa musi borykać się na co dzień. Co zaskakujące w tym kontekście, nawet umiarkowany eurosceptyczny brytyjski rząd Davida Camerona zdecydowanie popiera rozszerzenie zaangażowania UE oraz nowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EAS) w Afganistanie i Pakistanie.

Łącznie wyniki te dowodzą, że rządy Unii Europejskiej czują się bezpieczniejsz niż kiedykolwiek przedtem, a zarazem wzrasta ich niepewność. Paradoks wynika stąd, że przy daleko posuniętym krytycyzmie wobec sprawności UE jako instrumentu bezpieczeństwa kierują się one zarazem okolicznościami zewnętrznymi, z których wyciągają wniosek, że Unia powinna w przyszłości odgrywać istotniejszą rolę w stabilizowaniu kontynentu. Poparcie dla rozszerzenia zadań UE jako gwaranta bezpieczeństwa wynika też z coraz lepszego rozpoznania nowych realiów Europy, która utraciła centralną pozycję w planach politycznych USA. Dlatego Unia Europejska musi w coraz większym stopniu radzić sobie sama z innymi biegunami europejskiej przestrzeni, w tym z Rosją.

Tabela 9: Co jest teraz ważniejsze dla europejskiego bezpieczeństwa?

Austria		
Belgia		
Bułgaria		
Cypr		
Czechy		
Dania		
Estonia		 
Finlandia		
Francja		 
Grecja		
Hiszpania		 

Widmo Europy wielobiegunowej



Rozdział 3: Dyskretny urok rosyjskiego rewizjonizmu

Od ponad trzech stuleci „kwestia rosyjska” jest jedną z najtrudniejszych łamigłówek dla architektów europejskiego ładu. Rosja to rozległy, zróżnicowany etnicznie i słabo zaludniony kraj, dla którego zagrożeniami były tamtejsza geografia, historia, demografia i gospodarka. Rzadkie połączenie siły i słabości sprawia, że sytuacja w dzisiejszej Rosji jest bardziej skomplikowana niż przed 1991 rokiem. Jak trafnie zauważył Stephen Kotkin, „Rosja dziedziczy wszystko, co spowodowało załamanie się Związku Radzieckiego, w tym samo załamanie się”.

Obecna Rosja ma europejski przyrost naturalny i afrykańską średnią długość życia, drugi w świecie arsenał broni jądrowej i poniżej jednego procenta światowej produkcji z wykorzystaniem wysokich technologii. Ma najdłuższą w świecie sieć gazociągów i naftociągów oraz większą korupcję niż Sierra Leone. Jest państwem federalnym w rozumieniu konstytucji, scentralizowanym w ambicjach przywódców, skrajnie podzielonym i sfeudalizowanym, gdy chodzi o faktyczne mechanizmy władzy. Sprzeczności te komplikują nieustannie zmieniającą się rosyjską wizję zagrożeń. Podobnie jak w Unii Europejskiej architektki rosyjskiej polityki zagranicznej mają dziś zupełnie inne niż parę lat temu wyobrażenie zagrożeń i europejskiego porządku.

Źródła rosyjskich niepokojów

Oficjalnie Kreml nadal traktuje ekspansję NATO w przestrzeni poradzieckiej jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji. Jednak z badania nad wizją zagrożeń przeprowadzonego w 2008 roku przez *think tank* bliski kręgom kremlowskim wynika, że dużo większymi zagrożeniami dla rosyjskich elit federalnych i regionalnych okazują się demografia, uzależnienie energetyczne, korupcja, separatyzm etniczno-religijny, a nawet nielegalna chińska imigracja na Dalekim Wschodzie.

Tabela 10: Jakie są dziś główne zagrożenia dla Rosji?

ZAGROŻENIE	%
kryzys demograficzny	31,5
zbytne uzależnienie energetyczne	18,5
nacjonalizm i zagrożenie bezpieczeństwa w skali globalnej	18,5
nędza i nierówności klasowe	16
korupcja	15,4
alkoholizm i narkomania	12
brak wiary w wartości i w Rosję	11,7
globalizacja	6,2
autorytaryzm	5,0
rozszerzenie NATO, agresja zbrojna	4,3
przestępczość	4,3
zagrożenia ekologiczne	4,0

Źródło: *Summa ideologii. Mirowozrieniye i ideologija sowriemiennoj rossijskoj elity*, Institut Obszczestwiennogo Projektirowanija, Moskwa 2008, s. 200. Dane te opierają się na badaniu, w którym 326 przedstawicieli rosyjskich elit federalnych i lokalnych odpowiadało na pytanie: „Jakie są najważniejsze zagrożenia, przed którymi stoi dziś Rosja?” (wolno było wskazać dowolną liczbę odpowiedzi).

Z odpowiedzi respondentów wyłaniają się cztery główne obawy kształtujące rosyjską politykę zagraniczną, niektóre głęboko zakorzenione w historii Rosji¹.

Pierwsza, niezmienna obawa Rosjan wiąże się z nieokreślonością i niestabilnością granic ich słabo zaludnionego kraju. O ile w Unii Europejskiej umacnia się poczucie, że granice państwowe tracą na znaczeniu, o tyle dla Rosji nadal mają one decydujące znaczenie. Według niedawnego sondażu niemal połowa ludności uważa obecne granice Rosji za tymczasowe – jedni spodziewają się zysków terytorialnych, inni strat². Obawy o granice zaostrza „trwała destabilizacja” północnego Kaukazu, który Rosjanie nadal uważają za swoją „wewnętrzną zagranicę”. Rejon ten jest wciąż niebezpieczny – w 2009 roku, już po zakończeniu głównych operacji wojskowych w Czeczenii, zginęło tam więcej Rosjan niż w tym samym czasie amerykańskich żołnierzy w Iraku³.

Rosja martwi się o swoje niestabilne granice także dlatego, że podczas dwóch kadencji prezydenckich Władimira Putina sojusze, w które jest zaangażowana, nie zredukowały jej poczucia zagrożenia. Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) nie działa skutecznie ze względu na tarcia między państwami członkowskimi, o czym świadczy jej beczynność podczas kryzysu w Kirgistanie. Szanghajska Organizacja Współpracy jest ważnym filarem azjatyckiej polityki Rosji, jednak podjęta przez jej członków decyzja o zbojkotowaniu uznania przez Rosję Osetii Południowej i Abchazji w następstwie wojny rosyjsko-gruzyńskiej wzmogła w Moskwie obawy, że Chińczykom udało się przekształcić tę organizację – powstała w wyniku wspólnej inicjatywy Moskwy i Pekinu – w instrument rozszerzania chińskich wpływów w Azji Środkowej. Rosja ceni OBWE, ale widzi jej ograniczenia.

1 Por. Robert Legvold (ed.), *Russian Foreign Policy in the Twenty-first Century and the Shadow of the Past*, Columbia University Press, New York 2007.

2 Por. Aleksiej Małaszenko, *Losing the Caucasus*, informacja Carnegie Moscow Center, sierpień 2009.

3 W 2009 roku w Iraku zginęło 150 żołnierzy USA, podczas gdy na północnym Kaukazie poległo ponad 230 rosyjskich policjantów i żołnierzy. Por. http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm i <http://en.rian.ru/russia/20100116/157570882.html>.

Druga obawa kształtująca politykę zagraniczną Rosji wiąże się z tamtejszym zacofaniem ekonomicznym. W dekadzie poprzedzającej kryzys Rosja pochwalić się mogła imponującym wzrostem około 7 procent w skali rocznej, co pozwoliło niektórym ekonomistom zaliczyć ją – wraz z Brazylią, Indiami i Chinami – do grupy BRIC, czyli wielkich, szybko rozwijających się krajów. Jednak kryzys finansowy, który dotknął Rosję boleśniej niż inne kraje grupy G20, położył kres tym złudzeniom. Kreml martwi się dziś, że cztery piąte dochodów Rosji z eksportu pochodzi ze sprzedaży produktów nieprzetworzonych, w tym metali, gazu i ropy. Rosja jest dziś bardziej uzależniona od zasobów naturalnych niż w epoce ZSRR. W efekcie gospodarka kraju zależy w dużym stopniu od cen surowców i – jak dowiódł kryzys finansowy – jest bardzo podatna na wstrząsy zewnętrzne. Po raz pierwszy w dziejach Rosja jest dziś słabiej rozwinięta gospodarczo od wszystkich swoich liczących się zachodnich i wschodnich sąsiadów. Lęk przed degradacją kazał jej przemysłuć strategię – według ujawnionego memorandum polityczni przyjaciele prezydenta Miedwiediewa przekonują, że głównym celem rosyjskiej polityki zagranicznej winno dziś być budowanie sojuszków nastawionych na modernizację gospodarki⁴.

Trzecim powodem do obaw są konflikty etniczne i religijne. Rosja jest państwem wielonarodowym, starającym się budować nową tożsamość godzącą przeszłość imperialną i radziecką. Rosną i tak już duże dysproporcje między regionami, umacniają się też tożsamości religijne, co sprzyja szerzeniu się w rosyjskim społeczeństwie etnicznych i religijnych separatyzmów. W oczach wielu członków rosyjskich elit szczególnym problemem są muzulmanie, liczniejsi tam procentowo niż gdziekolwiek w Europie. Gospodarka Rosji potrzebuje rocznie około 10 milionów zasilających ją imigrantów. W większości są to muzulmanie z republik środkowoazjatyckich; szacuje się, że za dziesięć lat co trzeci rekrut w rosyjskiej armii będzie miał muzulmańskie korzenie. Zdaniem wielu członków rosyjskiej elity, wobec braku

⁴ Memorandum przeciekło do rosyjskiego wydania „Newsweeka”, por. <http://www.runewsweek.ru/country/34184/>.

skutecznie działających instytucji i zamkniętego systemu politycznego, jest to prosta droga do katastrofy.

Trzy opisane obawy wzmacnia czwarta, wynikająca z charakteru systemu politycznego i niepewności rosyjskich elit. Upadek ZSRR zainfekował je nieuleczalnym poczuciem kruchości, nietrwałości ich świata. Stąd ciągłe wahanie Rosji między konserwatywnym instynktem stabilizacji a pokusą wejścia do grupy krajów niepokornych. Najłatwiej zrozumieć te lęki, patrząc na Rosję jako na niedokończony projekt budowy państwowości. Celem projektu jest utrwalenie nowej politycznej tożsamości rosyjskiego państwa, umożliwiającej jego modernizację, odzyskanie statusu wielkiego mocarstwa, a jednocześnie zapobieżenie dezintegracji. Dlatego głównym celem rosyjskiej polityki zagranicznej jest zbudowanie „dobrze okopanego państwa”, które byłoby zintegrowane z globalną gospodarką, ale chronione przed zewnętrznymi wpływami politycznymi. Stosunek Rosji do europejskiego ładu cechuje mieszanina nostalgii za epoką „europejskiego koncertu” i zawiści wobec Chin, którym udało się otworzyć gospodarkę na Zachód i zapobiec zachodniej ingerencji w sprawy wewnętrzne. Rosja pragnęłaby powrotu dawnego porządku europejskiego, opartego na równowadze sił między państwami, które nie ingerują w swoje sprawy wewnętrzne. W odróżnieniu od Unii Europejskiej i Turcji rosyjskie elity odbierają jako zagrożenie dla bezpieczeństwa sam postzimnowojenny porządek europejski – obszar współzależności i wzajemnej permanentnej interwencji w sprawy tworzących go krajów.

Nowa *Westpolitik* Rosji

Po zakończeniu zimnej wojny stosunki Rosji z UE zdążyły przejść kilka etapów, które najlepiej określić jako lekceważenie, nadzieję, panikę i gospodarczą *Realpolitik*. W latach 90. rosyjska polityka zagraniczna skupiała się na Stanach Zjednoczonych, lekceważąc relacje z UE. Potem, w przededniu wojny w Iraku, prezydent Putin wiele wysiłku poświęcił budowaniu strategicznego partnerstwa z Francją i Niemcami, co miało być przeciwwagą dla

USA i miało pozwolić izolować Europę Wschodnią. Jednak począwszy od kolorowych rewolucji w przestrzeni poradzieckiej, Moskwa zaczęła widzieć w Unii Europejskiej rewizjonistyczną potęgę pragnącą podciągnąć strefę wpływów do granic Rosji.

Podczas drugiej kadencji prezydent Putin próbował stworzyć z Rosji alternatywę dla Unii Europejskiej. Wykorzystał gospodarcze możliwości do dzielenia Unii, a za pomocą twardej i miękkiej siły chciał zwiększyć rosyjskie wpływy w sześciu państwach pozostających w przestrzeni poradzieckiej. Jednak rosyjskie elity coraz częściej zdają sobie sprawę zarówno z wyczerpania się rewizjonizmu UE, której rozszerzenie sięgnęło naturalnych granic, jak i fiaska podjętej przez Moskwę próby stania się alternatywną Europą. Z tej konstatacji wyłoniła się nowa *Westpolitik*, skupiona na czterech celach:

- zamanifestować europejskość Rosji;
- uczynić rozwój gospodarczy głównym celem polityki zagranicznej Rosji;
- rozwijać strategiczną współpracę z USA, utrzymując ścisłe relacje z nowymi ośrodkami globalnych wpływów, takimi jak Chiny, Indie i Brazylia;
- akceptując realia UE, skupić się na strategicznej współpracy z kluczowymi krajami europejskimi, przede wszystkim z Niemcami.

W odróżnieniu od rewizjonistycznej linii Putina po pomarańczowej rewolucji ta linia jest realną ofertą bliższej współpracy. Jednak nowe podejście opiera się na kruchych podstawach. Wpływowe grupy w rosyjskich elitach bezpieczeństwa żywią głęboką nieufność wobec Zachodu i wolą podejście bardziej konfrontacyjne. Spadek wpływów Miedwiediewa może pogrzebać te inicjatywy. Strategia wykorzystania polityki zagranicznej do modernizacji gospodarki zawiedzie, jeśli Kreml będzie niechętny demokratyzacji rosyjskich instytucji. Były minister rozwoju ekonomicznego i handlu German Gref nie mówił tylko za siebie, stwierdzając, że państwo rosyjskie powinno być przedmiotem, a nie instrumentem modernizacji. Obecna dynamika stosunków Stany Zjednoczone–Rosja może się dramatycznie zmienić, co miałyby kolosalne znaczenie dla poprawy klimatu w Rosji. Z sondaży wynika

co prawda, że 61 procent Amerykanów popiera dziś „reset” w wykonaniu prezydenta Obamy, ale polityka ta ma też licznych przeciwników. Zmiana ekipy w USA może zaowocować powrotem do bardziej konfrontacyjnych stosunków.

Rosyjska polityka wobec sąsiedztwa

Rosja, bardziej dziś niż dawniej otwarta na partnerstwo z UE, będzie zapewne partnerem trudnym. Przyczyny tego kryją się w przyjętej przez Moskwę koncepcji „suwerennego państwa”. Z perspektywy Kremla suwerenność nie jest prawem, tylko amalgamatem ekonomicznej niezależności, militarnej siły i kulturalnej tożsamości. Zgodnie z tą definicją nie można uznać za suwerenne żadnego z państw poradzieckich oprócz samej Rosji. Mogą one być niepodległe i samorządne, ale ich niepodległość czy niezależność nie wynikają z wewnętrznej siły, tylko z relacji z wielkimi mocarstwami. Nic dziwnego, że Rosja skłonna jest widzieć w rozszerzeniu NATO i UE nie tyle rozrost obszaru prawomocnego europejskiego ładu, ile ekspansję wpływów Zachodu.

Polityka Rosji wobec sąsiedztwa nie sprowadza się, jak sądzą niektórzy, do prób odwrócenia biegu historii i powrotu do epoki ZSRR. Wbrew konwencjonalnym poglądom Rosja nie ma terytorialnych aspiracji wobec sąsiadów, a przynajmniej nie to jest istotą jej polityki sąsiedzkiej. Jak dowodzi jej reakcja na kryzys w Kirgistanie w 2010 roku, Moskwa dobrze rozumie groźbę „imperialnego rozciągnięcia frontu”. W odróżnieniu od ZSRR Rosja nie jest zainteresowana narzucaniem tym krajom żadnego konkretnego ustroju – Kreml woli dziś np. układać się z demokratycznie wybranym Wiktorem Janukowyczem niż z autorytarnym Aleksandrem Łukaszenką – chce natomiast zdominować niektóre strategiczne sektory gospodarek sąsiadów i wykorzystać sąsiedztwo jako instrument regionalnych i globalnych wpływów. Uwzględniająca to polityka Rosji wobec sąsiedztwa opiera się na czterech zasadach.

Po pierwsze, rosyjskie elity będą stawiać zawzięty opór zachodniej polityce transformacji i powstrzymywania. Za pomocą polityki zagranicznej chcą nie tylko bronić interesów narodowych, lecz także zapewnić przetrwanie systemu, co tłumaczy, dlaczego Moskwa nigdy nie zaakceptuje członkostwa Ukrainy czy Gruzji w NATO i nigdy nie będzie zachęcać Ukrainy do wstąpienia do Unii Europejskiej. Po drugie, kontrola nad trasami eksportu z przestrzeni poradzieckiej ropy i gazu jest dla Rosji warunkiem odgrywania globalnej roli. Po trzecie, Rosja chce tworzyć tam przyjazne warunki rozwoju dla póki co niekonkurencyjnego rosyjskiego biznesu; w szczególności jest to dla niej rezerwar rosyjskojęzycznej siły roboczej. Część rosyjskiej elity uważa, że obecny kryzys ekonomiczny może doprowadzić do poważnych zaburzeń globalizacji, i podejrzewa, że nową tendencją może być regionalizacja. Tłumaczy to dążenia Moskwy do unii celnej z Kazachstanem i Białorusią. Po czwarte, Rosja stara się rozszerzać swoje wpływy kulturalne, a w szczególności zadbać o to, by język rosyjski pozostawał *lingua franca* elit w obszarze poradzieckim.

Strategiczne cele Rosji w jej sąsiedztwie to także duże znaczenie, jakie przypisuje się strategicznemu partnerstwu z Turcją. Moskwa sprzyja awansowi Turcji do rangi niezależnego ośrodka władzy i węzła energetycznego. Możliwa jest dalsza konkurencja UE i Rosji w przestrzeni poradzieckiej. Możliwe jest, co więcej, że wobec braku powszechnie uznanego europejskiego systemu bezpieczeństwa Rosja zrobi, co w jej mocy, by instytucjonalizować strefę wpływów poprzez zinstytucjonalizowanie swej militarnej obecności w sąsiedztwie. Przykładem mogą być obecne porozumienia o bezpieczeństwie z Ukrainą (do 2042 roku) i Armenią (do 2044 roku).

Współzawodnictwo pozostanie trwałym elementem stosunków Unia Europejska–Rosja, ale kryzys gospodarczy i nowa *Westpolitik* prezydenta Miedwiediewa stworzyły realną szansę na niedostępne jeszcze przed paru laty formy współpracy z Zachodem. Rosja jest zainteresowana budową nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa, w ramach której mogłaby domagać się uznania swojej kluczowej roli, potwierdzenia statusu OUBZ jako ważnego instrumentu bezpieczeństwa, wywalczyć obietnicę nierozszerzania

NATO i włączyć Azję Środkową do europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa, tworząc w ten sposób koalicję przeciwko rosnącym regionalnym wpływom Chin. Co więcej, w interesie Rosji leży jak najszybsze porozumienie w sprawie nowego układu o bezpieczeństwie zbiorowym. Choć Rosja odgrywa dziś rolę wschodzącego mocarstwa, to wielu członków jej elit rozumie, że średnioterminowe perspektywy kraju nie rysują się najlepiej, i obawia się, że niedawne ożywienie może być tylko chwilowym wzlotem upadającego mocarstwa. Naszym zdaniem błędem była więc taktyczna odpowiedź UE na ofertę Miedwiediewa. To prawda, że wstępna propozycja była niepokojąco jałowa i wieloznaczna – Moskwa domagała się wiążących uzgodnień, mimo że nie najlepiej radziła sobie z dotrzymywaniem powziętych zobowiązań. Można więc argumentować, że oferta ta jest czymś takim – „propozycją bez pokrycia”, bez wsparcia w rządzie i kierownictwie MSZ, z wyjątkiem prezydenta Miedwiediewa i jego najbliższych doradców.

Ale w tej ofercie są też pozytywy: Rosja określa się jako mocarstwo europejskie w chwili, gdy całej Europie grozi marginalizacja, a dokument nie kwestionuje normatywnych fundamentów obecnego europejskiego ładu, wbrew obawom wielu Europejczyków uznaje Stany Zjednoczone za europejskie mocarstwo i akceptuje rolę NATO na kontynencie europejskim. Lekceważąc rosyjskie otwarcie, Europa może nie wykorzystać realnej szansy ponownej legitymizacji normatywnych podstaw, na których opierał się pozimnowojenny ład europejski.

Rozdział 4: Turcja: podmiot, nie przedmiot

Turcja, leżąca dotąd na peryferiach Zachodu, staje się stopniowo centrum własnego świata, obejmującego Bliski Wschód, Kaukaz i Bałkany, a nawet dalsze terytoria, jak Zatoka Perska i Afryka Północna. Jak wyraził się w wywiadzie szef tureckiego MSZ Ahmet Davutoğlu: „Turcja to podmiot, nie problem”¹. Pozimnowojenny europejski porządek bezpieczeństwa nie zawsze radzi sobie z podobnymi ambicjami. Przez prawie całe dwudziestolecie po 1989 roku głównym celem tureckiej polityki zagranicznej była integracja z Unią Europejską. Ale w miarę jak malał entuzjazm najważniejszych państw członkowskich Unii do jej rozszerzenia, tureccy decydenci zaczęli asekurować się, zacieśniając stosunki z bliskowschodnimi sąsiadami i Rosją. Ankarą pragnie członkostwa w Unii Europejskiej i jest oddanym członkiem NATO, jednak na arenie międzynarodowej wielokrotnie sprzeciwiała się USA i UE w tak strategicznie ważnych kwestiach, jak choćby program nuklearny Iranu.

Ewolucja tureckiej polityki dokonuje się na tle narastającej destabilizacji jej bezpośredniego otoczenia. Wojna w Iraku roznieciła ogniska sporów na linii Waszyngton–Ankara, które tliły się od początku lat 90.² Interwencja pogłębiła destabilizację w najbliższym otoczeniu Turcji i była potraktowana

1 Delphine Strauss, David Gardner, *Turkey: The Sentinel Swivels*, „Financial Times”, 20 July 2010.

2 Por. Ian Lesser, *Turkey, the United States and the Delusion of Geopolitics*, „Survival”, 48 (3), Autumn 2006, s. 83–96.

jak otwarcie (po raz kolejny) kurdyjskiej puszkii Pandory. Jednocześnie presja na ekspansję NATO na obszar poradziecki, czemu przewodziła administracja George'a W. Busha, groziła radykalizacją Rosji i naruszeniem kruchej równowagi na północ od Turcji. Impas w negocjacjach z UE i buta Ameryki doby Busha skłoniły Turcję do bardziej niezależnej polityki zagranicznej służącej temu, co uważa ona za swoje żywotne interesy ekonomiczne i co służy jej bezpieczeństwu.

Pewności tureckiej dyplomacji dodawały solidne wyniki ekonomiczne. PKB (jako parytet siły nabywczej) rósł szybko od 589 mld dolarów w 2000 roku do 991 mld w 2008 roku, co dało Turcji 16. miejsce w grupie G20, w gronie największych gospodarek świata. Co więcej, Turcja z prognozowanym na 2010 rok pięcioprocentowym wzrostem w znacznej mierze otrząsnęła się z kryzysu gospodarczego, który ogarnął świat w latach 2008–2009. Coraz silniejsze, zapoczątkowane od lat 80., splecenie z globalną gospodarką, wzmocnione unią celną z UE w 1996 roku, okazało się potężnym motorem wzrostu³. Globalne rynki finansowe nagrodziły polityczną stabilność Turcji w pierwszej dekadzie XXI wieku napływem w 2008 roku 18,3 mld dolarów bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Więzi handlowe i inwestycyjne z ważnymi partnerami z Europy Zachodniej sprzyjały gospodarczej obecności Turcji w sąsiednich krajach, które także zaangażowały się w unijne schematy liberalizacji, jak Partnerstwo Eurośroziemnomorskie (tak zwany proces barceloński).

Wzrost gospodarczy Turcji bazuje na dziedzictwie historycznym, sieci szlaków handlowych i sieci przygranicznych związków pokrewieństwa łączących ją z sąsiednimi krajami. Zarazem dążenie Unii do dywersyfikacji dostaw z Bliskiego Wschodu, z rejonów Morza Kaspijskiego i Azji Środkowej uczyniło z Turcji niezbędny węzeł energetyczny. Widać to wyraźnie na przykładzie gazu: Ankara jest głównym uczestnikiem głośnych przedsięwzięć, takich jak rurociąg Nabucco (por. niżej: Tabela 11: Turcja jako węzeł energetyczny).

³ Statystyczne profile OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) na 2010 rok: Turcja; por. <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=231144>.

I wreszcie, co ważne, wzrost pozwolił Turcji przeznaczać duże kwoty na cele militarne i wystawić drugą po USA konwencjonalną armię w NATO. Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI) szacuje nakłady militarne Turcji w 2009 roku na blisko 20 mld dolarów, czyli 2,2 procent PKB.

Postkemalistowska polityka zagraniczna

Od swych narodzin w 1923 roku Republika Turecka była krajem wznoszącym się na Zachodzie, ale nie zawsze prozachodnim. Większość ojców założycieli republiki przybyła z bałkańskich prowincji utraconych po rozpadzie imperium osmańskiego, czego byli świadkami i co zakorzeniło w ich umysłach głęboką urazę do wielkich mocarstw Zachodu oraz przywiązanie do idei niepodległości.

Mit założycielski Turcji opiera się w znacznej mierze na wierze w silne państwo, które przebuduje „zacofane” społeczeństwo na nowoczesną, zachodnią modłę, sprzeciwiając się, jeśli trzeba, brutalną siłą wszystkim, którzy to kwestionują. Mit ten zaczął kruszyć się w latach 50., kiedy sztywna ideologia monopartyjnego reżimu kemalistowskiego zaczęła ustępować bardziej pluralistycznemu, ale mniej stabilnemu systemowi politycznemu.

W latach 80. reformy prezydenta Turguta Özala uwolniły upaństwowioną gospodarkę, pobudzając oparty na eksporcie rozwój i dokonując sektorowej dywersyfikacji. Jednak liberalizacja gospodarki wzmocniła też nową klasę średnią na konserwatywnych, religijnych peryferiach Anatolii, która w większości popierała Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP). Po dojściu do władzy w 2002 roku AKP wdała się w długotrwałą batalię przeciwko wojskowo-urzędniczemu establishmentowi, który mianował ją wrogiem numer jeden. Ostatnią odstoną wojny między AKP i świeckimi elitami reprezentowanymi przez Republikańską Partię Ludową (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) było referendum konstytucyjne przeprowadzone 12 września 2010 roku.

Premier Recep Tayyip Erdoğan i AKP nakreślili nową, ambitną wizję polityki zagranicznej, nastawioną na „strategiczne pogłębienie” w specy-

ficznym wydaniu. Szef MSZ Ahmet Davutoğlu zapowiedział, że Turcja chce dążyć do pogłębienia więzi polityczno-gospodarczych z graniczącymi z nią krajami i regionami, aby jednocześnie „zredukować do zera problemy sąsiedzkie” i zdobyć silniejszą pozycję globalną. W ostatnich latach wyrazem tego podejścia były podejmowane przez Ankarę próby występowania (ze zmiennym szczęściem) w roli pośrednika w regionalnych konfliktach od Palestyny po Bośnię, a także polepszenia obciążonych historycznie stosunków z Armenią.

Turcja stała się kluczowym aktorem na Bliskim Wschodzie i aspiruje do przywództwa w świecie islamu, o czym świadczą starcie z Izraelem w sprawie zajęcia konwoju z pomocą na statku „Mavi Marmara” i głos Ankary w Radzie Bezpieczeństwa ONZ przeciwko nałożeniu sankcji na Iran. Strategia ta zakłada działanie Turcji w roli, jak to trafnie określił Philip Robins, „państwa z dwoma biegunami grawitacji”, zorientowanego zarówno na wspólnotę euroatlantycką, jak i bliskowschodnich sąsiadów⁴. Od czasu do czasu państwo to było gotowe na konfrontację z USA i swoimi sojusznikami z NATO.

Tabela 11: Turcja jako węzeł energetyczny

	PODSTAWOWE FAKTY	ZAANGAŻOWANIE TURCJI
W EKSPLOATACJI		
naftociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC)	1768 km, w eksploatacji od maja 2006, dzienna przepustowość 1 mln baryłek	669 km na terytorium Turcji, w tym terminal Ceyhan, 6,53% udziałów w konsorcjum
gazociąg południowokaukaski Baku–Tbilisi–Erzurum (BTE)	692 km, w eksploatacji od września 2006, roczna przepustowość 8,8 mld m ³	9% udziałów w konsorcjum, główny odbiorca
gazociąg Tabriz–Ankara	2577 km, w eksploatacji od 2001, roczna przepustowość 10 mld m ³	sekcją turecką zarządza BOTAS, Turcja jest odbiorcą

⁴ Philip Robins, *A Double-Gravity State: Turkish Foreign Policy Reconsidered* (BRISMES Lecture, 2005), „British Journal of Middle Eastern Studies”, 33 (2), November 2006, s. 199–211.

	PODSTAWOWE FAKTY	ZAANGAŻOWANIE TURCJI
gazociąg Błękitny Potok	1213 km, łączy Rosję z Turcją rurociągiem przeprowadzonym pod dnem Morza Czarne- go, w eksploatacji od lutego 2003, roczna przepustowość 16 m ³	Turcja posiada sekcje na swoim terytorium, sekcja podmorska należy do konsorcjum Gazpro- go z włoskim ENI, Turcja jest konsumentem, 2/3 jej dostaw gazu pochodzi z Rosji
łąącznik Turcja–Grecja (ITG, gaz)	296 km, w eksploatacji od listo- pada 2007, roczna przepusto- wość 7 mld m ³ (obecnie 0,7)	210 km na terytorium Turcji czyni ją krajem tranzytowym
naftociąg Kirkuk–Ceyhan	970 km, w eksploatacji od 1976, dzienna przepustowość 1,6 mln baryłek	na terytorium Turcji znajduje się największa linia eksporto- wa irackiej ropy naftowej
gazociąg zachodni	842 km, w eksploatacji od 1988, dostarcza rosyjski gaz do Turcji przez Bułgarię, Rumunię, Mołdawię i Ukrainę, roczna przepustowość 8 mld m ³	Turcja jest konsumentem, 2/3 jej gazu pochodzi z Rosji
PLANOWANE		
gazociąg Nabucco	3300 km, międzyrządowe po- rozumienie podpisały Austria, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Turcja w lipcu 2009, przepu- stowość 30 mld m ³	BOTAŞ ma 16,7% udziałów w konsorcjum budowlanym (po równi z innymi udzia- łowcami), może być zasilany gazem z BTE, TAP i rurociągów Irak–Turcja i Irak–Syria
gazociąg południowy	900 km, łączy rosyjski terminal w Dżubdze z Warną w Bułgarii i dalej biegnie przez Grecję i Włoch oraz przez Serbię do Austrii, roczna przepustowość 63 mld m ³	w listopadzie 2009 Turcja pod- pisała porozumienie z Rosją pozwalające na poprowadze- nie gazociągu przez jej wody terytorialne w razie odmowy Ukrainy

	PODSTAWOWE FAKTY	ZAANGAŻOWANIE TURCJI
łęcznik Turcja–Grecja–Włochy (ITGI, gaz)	807 km, przedłuży ITG z Komotini do Otranto i podniesie roczną przepustowość do 11 mld m ³	istotna rola Turcji jako kraju tranzytowego
naftociąg Samsun–Ceyhan	550 km, prześle rosyjską i kaczaską ropę z Morza Czarnego w rejon śródziemnomorski, międzyrządowe porozumienie Turcja–Włochy–Rosja w październiku 2009	cel: odciążyc żeglugę przez cieśninę i podnieść jakość pracy terminalu Ceyhan; alternatywa dla projektu Burgas–Aleksandropolis; decyzje o udziałach w spółce jeszcze nie zapadły
gazociąg transadriatycki (TAP)	520 km, połączy Saloniki z Brindisi przez Albanie, roczna przepustowość 10 mld m ³	ma być zasilany gazem z Iraku i Azerbejdżanu płynącym przez terytorium Turcji
gazociąg transkaspijski	trwają rozmowy o doprowadzeniu gazu z Turkmenii i Kazachstanu do BTE, może Nabucco, roczna przepustowość 30 mld m ³	podniesie znaczenie Turcji jako kraju tranzytowego
gazociąg Irak–Turcja	studium wykonalności zlecone w 2008, roczna przepustowość 10 mld m ³	może zapewnić dostawy dla Nabucco

W 2003 roku turecki parlament odmówił Stanom Zjednoczonym użyczenia terytorium podczas przygotowań do wojny w Iraku, w sierpniu 2008 roku podczas konfliktu w Gruzji rząd odmówił wpuszczenia okrętów USA na Morze Czarne, a w maju 2010 roku wspólnie z Brazylią domagał się łagodniejszego potraktowania Iranu.

Nowa postkemalistowska polityka zagraniczna zmieniła stosunki Turcji z Unią Europejską. Przez wiele lat Turcja uważała członkostwo w Unii za ostateczny cel swej rozpoczętej na początku XIX wieku podróży na Zachód. W zamian za to Ankara zaakceptowała rolę zimnowojennego bastionu NATO, a ostatnio rolę ucznia, którego będzie się pouczać w kwestii demokracji,

praw człowieka i praw mniejszości. W miarę jednak przeciągania się rozmów akcesyjnych oddalała się perspektywa członkostwa. Nawet niezależna komisja ds. Turcji, przyjaźnie traktująca unijne aspiracje Ankarę, uznała je za niemożliwe przed rokiem 2020⁵. Wstąpienie do UE pozostaje jednym z priorytetów, ale z pewnością nie najważniejszym dla AKP, jak to było w latach 2002–2005 – jak teraz widać: złotej epoce reform.

Zmiana polityki wynika też ze zmiany nastawienia tureckiej opinii publicznej. W najnowszym wydaniu przeglądu *Transatlantic Trends* German Marshall Fund podaje, że poparcie dla współpracy z UE spadło w latach 2009–2010 o 9 punktów do 13 procent, a dla współpracy z krajami Bliskiego Wschodu w kwestiach międzynarodowych podwoiło się do 20 procent⁶. Stawianie przez Unię warunków bez obietnicy członkostwa budzi społeczne niezadowolenie, które AKP woli przetrwać, niż kwestionować. Turcja nigdy nie wycofa się z rozmów akcesyjnych – na co liczyły niektóre stolice zachodnioeuropejskie – ale Ankara nie ustąpi też twardym żądaniom UE, np. otwarcia portów dla statków Greków cypryjskich. W efekcie Unia Europejska jest dziś jednym z elementów tureckiej wielowymiarowej polityki zagranicznej.

Ambiwalencja cechuje także stosunek Turcji do NATO. Jest ona nadal sojusznikiem – wierzy twardo w artykuł 5, bierze istotny udział w misjach pokojowych (jak Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie), popiera rozszerzenie o kraje bałkańskie i inwestycje w potencjał cywilny oraz mimo napiętych stosunków z państwem żydowskim nie zawetowała umowy o współpracy obronnej NATO–Izrael. Jednocześnie sprzeciwia się obecności NATO w strefach buforowych, takich jak Morze Czarne, patrzy sceptycznie na amerykańskie systemy obrony rakietowej, bo nie chce antagonizować Rosji i Iranu (choć woli opcję NATO od bilateralnych układów Waszyngtonu z lokalnymi sojusznikami), a także skłonna

5 Independent Commission on Turkey, *Turkey in Europe: Breaking the Vicious Circle*, September 2009; dostępny na: <http://www.independentcommissiononturkey.org/>.

6 German Marshall Fund, *Transatlantic Trends*, September 2010; dostępny na: <http://www.gmfus.org/trends/2010/>.

jest sprzeciwiać się współpracy NATO–Unia Europejska, bo obawia się marginalizacji wskutek pojawienia się prężniejszego europejskiego systemu bezpieczeństwa i obrony.

Rozczarowanie Unią Europejską i wyraźny rozbrat z USA z pewnością nie popchną Turcji w ramiona Iranu czy Hamasu, jak dowodzą niektórzy krytycy obecnego rządu. Ktokolwiek będzie sprawował władzę, gospodarka Turcji jest i będzie powiązana z Europą, a członkostwo w zachodnim sojuszu pozostanie warunkiem *sine qua non* jej wielkiej strategii. Ale istnieje realne zagrożenie, że mieszanka wyborczego populizmu i powracającej kwestii kurdyjskiej oraz wplątanie się w konflikty na Bliskim Wschodzie i południowym Kaukazie uczynią z Turcji trudnego partnera. Decydujące znaczenie ma więc siła zakotwiczenia w UE⁷. Papierkiem lakmusowym jest w tym zakresie jej własna polityka wobec sąsiedztwa.

Polityka Turcji wobec sąsiedztwa

Polityka Turcji wobec jej sąsiedztwa (TPS) poprzedza wypracowaną przez AKP doktrynę „strategicznego pogłębienia”. W latach 80. i 90., kiedy gwałtownie rosła wymiana handlowa Turcji z najbliższymi sąsiadami, politycy tacy jak Turgut Özal i Ismail Cem opowiadali się za zacieśnieniem więzi z Bliskim Wschodem, ograniczając umowy energetyczne z Rosją i Iranem. Przed 2003 rokiem wbrew nałożonym na reżim sankcjom kwitł też handel na granicy turecko-irackiej. Tak więc krystalizująca się po 2002 roku polityka wobec sąsiedztwa nie sięgała do islamskich korzeni AKP i uczuć solidarności z krajami Bliskiego Wschodu, opierając się raczej na dwóch pragmatycznych kalkulacjach. Po pierwsze, współpraca z Syrią, Iranem i (ostatnio) irackim Kurdystanem jest niezbędna dla przeciwstawienia się Partii Pracujących Kurdystanu (*Partiya Karkerên Kurdistan*, PKK). Po drugie, Bliski Wschód, Zatoka

7 Ahmet Evin i inni, *Getting to Zero. Turkey, its Neighbours and the West*, Transatlantic Academy, 2010, <http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/GettingtoZero-FINAL.pdf>.

Perska i Rosja to lukratywne rynki dla kwitnącej tureckiej gospodarki. Nic nie pokazuje tej tendencji wyraźniej niż coraz ściślejsze związki Turcji z bliskowschodnimi sąsiadami. W 2009 roku w rejon ten trafiało blisko 20 procent tureckiego eksportu w porównaniu do 12,5 procent w 2004 roku. Od 2002 roku obroty z Iranem wzrosły ponad sześciokrotnie, osiągając w 2007 roku 7,5 mld dolarów. Turecki eksport do Syrii wzrósł z 1,1 mld dolarów w 2008 roku do 1,4 mld w 2009. Turcja liczy na przyciągnięcie miliona arabskich turystów rocznie dzięki porozumieniom o ruchu bezwizowym z Syrią, Libanem i Jordanią. Irańczycy dostają automatycznie turecką wizę w miejscu przybycia. Wytwory tureckiej kultury popularnej, jak opery mydlane, są od dawna strawą dla mas w krajach arabskich, a ostatnio i na Bałkanach. Rosnące zależności wzajemne sprzyjają zbliżeniu z Iranem, a także Syrią, długo postrzeganą jako zagrożenie. W kwietniu 2010 roku Turcja i Syria, które w 1998 roku stanęły na krawędzi wojny, przeprowadziły wspólne trzydniowe manewry, ku wyraźnemu niezadowoleniu izraelskich wojskowych. To tylko dwa aspekty polityki wobec sąsiedztwa, sięgającej znacznie szerzej, aż po Europę Południowo-Wschodnią i Kaukaz (por. tabela).

Tabela 12: Polityka Turcji wobec sąsiedztwa: inicjatywy polityczne i gospodarcze

BLISKI WSCHÓD	
Iran	Turcja poparta przez Brazylię wystąpiła z inicjatywą wzbogacania za granicą irańskiego uranu. W Radzie Bezpieczeństwa ONZ zgłosiła przeciwko nowym sankcjom.
Irak	W październiku 2009 roku Ahmet Davutoğlu złożył przełomową wizytę w Erbil, w autonomicznym Kurdystanie na północy Iraku. W 2010 roku otworzono tam konsul. Po wyborach w marcu 2010 roku Turcja próbowała mediacji w rozmowach nad utworzeniem rządu koalicyjnego w Bagdadzie.
Syria	Turcja była mediatorem między Syrią a Izraelem do inwazji na strefę Gazy pod koniec 2008 roku. W 2010 roku wynegocjowała ruch bezwizowy między Syrią, Libanem i Jordanią. Wspólne manewry wojskowe.

Izrael/Palestyna	Mediacja między Hamasem i Fatahem. Turcja domagała się od Izraela złagodzenia blokady Gazy, ale nie zawetowała przyjęcia Izraela do OECD ani porozumienia o współpracy z NATO.
inicjatywy wielostronne	W sierpniu 2010 roku Turcja podpisała porozumienie o swobodnej wymianie handlowej z Syrią, Libanem i Jordanią, rozszerzające dotychczasowe umowy bilateralne.
POŁUDNIOWY KAUKAZ	
	Po wojnie w Gruzji Turcja wyszła z inicjatywą powołania Kaukaskiej Platformy Stabilizacji i Współpracy. Po długich negocjacjach w październiku 2009 roku Turcja i Armenia podpisały pakiet protokołów mających na celu normalizację stosunków i ponowne otwarcie granic. Porozumienie nie zostało jeszcze ratyfikowane przez Ankarę i może zostać jednostronnie unieważnione w oparciu o prawo obowiązujące w Armenii. W 2010 roku zawarto umowę z Azerbejdżanem o sprzedaży i transzycie gazu, pomocną w projekcie Nabucco.
ROSJA	
	W lipcu 2010 roku oba kraje ogłosiły zniesienie wiz. Podpisano umowę o budowie elektrowni atomowej w Mersinie.
BAŁKANY ZACHODNIE	
	Od października 2009 roku Turcja uczestniczyła w szczytach trójstronnych na szczęblu szefów MSZ i prezydentów z udziałem Bośni i Hercegowiny oraz Serbii. Davutoğlu prowadził mediacje ws. mianowania ambasadora Bośni w Belgradzie, co ułatwiło serbskiemu parlamentowi przeproszenie w kwietniu 2010 roku za masakrę w Srebrenicy. Podczas wizyty Erdoğan w Belgradzie w lipcu 2010 roku Turcja i Serbia podpisały umowę o ruchu bezwizowym i udziale tureckich spółek w projektach budowy infrastruktury drogowej. Serbski krajowy przewoźnik lotniczy JAT może zostać kupiony przez Turkish Airlines. Turcja prowadzi mediację między rywalizującymi ugrupowaniami w zamieszkałej przez muzułmanów serbskiej prowincji Sandżak. W styczniu 2009 roku podpisano umowę o ruchu bezwizowym z Kosowem.

KRAJE UE Z EUROPY POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

Spotkanie rządów Turcji i Grecji w maju 2010 roku. Planowana instytucjonalizacja wspólnych posiedzeń. Wznowiono wstępne rozmowy na temat sporów na Morzu Egejskim. W styczniu 2010 roku ministrowie ds. energii Turcji i Bułgarii zgodzili się na odwracalność eksploatowanego gazociągu i na udział Sofii w terminalach LNG na tureckim wybrzeżu Morza Egejskiego.

Turcja i wielobiegunowa Europa

Obecna polityka wobec sąsiedztwa pozwala Turcji stać się wraz z Unią Europejską i Rosją jednym z biegunów powstającej wielobiegunowej Europy. W procesie tym turecka polityka zagraniczna naśladowała *de facto* unijną. Przez dziesięciolecia Turcja polegała na twardej sile: przy różnych okazjach na mocy jednostronnych decyzji Ankara wykorzystywała za granicą swoją potęgę zbrojną, m.in. na Cyprze (1974) i w północnym Iraku; omal nie doszło też do użycia wojsk przeciwko Grecji (1996) i Syrii (1998). Dziś oprócz twardej siły Turcja odwołuje się do instrumentów ekonomicznych i miękkiej siły. Co więcej, jej gospodarcze zaangażowanie w krajach sąsiednich nie byłoby możliwe bez daleko posuniętej integracji ekonomicznej z Europą Zachodnią (jej udział spadł, ale UE jest nadal zdecydowanie największym partnerem handlowym Turcji na poziomie 42,9 procent, a Hiszpania [4,2%] jest ważniejszym partnerem Turcji niż Iran [2,2%] czy arabskie kraje Lewantu [1,2%]).

Dlatego tureccy przywódcy nie uważają więzi regionalnych za alternatywę dla UE, tylko za własną wersję specjalnych stosunków, jakże Wielka Brytania utrzymuje z krajami Commonwealthu albo Hiszpania z Ameryką Łacińską. Otwierając np. konsulat w Erbil w irackim Kurdystanie, Davutoğlu powiedział, że jego kraj jest oknem Iraku na UE. Zarazem polityka Turcji w pewnym sensie bardziej przypomina politykę Pekinu niż Brukseli – jej zasadą wiodącą jest pragmatyzm i minimum ingerencji w sprawy wewnętrzne. Dlatego z perspektywy mało demokratycznych reżimów panujących

na większości spornego sąsiedztwa turecka polityka sąsiedztwa (TPS) ma znaczną przewagę nad europejską polityką sąsiedztwa (ENP): nie trzeba osiągać trudnej równowagi między dążeniem do stabilizacji a chęcią realizacji modelu normatywnego. AKP rozmawia z różnymi reżimami, unikając krytykowania kogokolwiek za niedostatki demokracji czy pouczania w kwestii relacji między państwem a religią, co zresztą jest i będzie przyczyną podziałów w samej Turcji. Wzrost aktywności Turcji w jej sąsiedztwie zmienił też stosunki z Rosją. Oba kraje dzielą liczne różnice. W odróżnieniu od Rosji Turcja jest państwem demokratycznym (choć nadal miewa z tym kłopoty), członkiem NATO i kandydatem do Unii Europejskiej. Ale choć trudno o bardziej odmienne niż w przypadku Turcji i Rosji rozwiązania ustrojowe i relacje strukturalne z UE, tym, co zbliżyło oba kraje – a w szczególności Erdoğan i Putina – jest poczucie lekceważenia przez Zachód. Nowe relacje rosyjsko-tureckie, podobnie jak polityka Turcji wobec sąsiedztwa, nie opierają się na ideologicznej bliskości, tylko na pragmatycznych kalkulacjach, uwzględniających zbieżne interesy ekonomiczne i strategiczne. W miarę pogłębiania się związków obejmujących energię, handel, inwestycje i turystykę zbliżyły się też filozofie bezpieczeństwa obu krajów. Przykładowo: i Turcja, i Rosja nie życzą sobie obecności Stanów Zjednoczonych na Morzu Czarnym⁸.

Obroty handlowe między Moskwą i Ankarą szacuje się obecnie na 15,3 mld dolarów, a przywódcy przyrzekli zwiększyć je w ciągu pięciu lat do 100 mld. W 2008 roku Rosja awansowała do rangi drugiego partnera Turcji (11,3%) i mimo ekonomicznego zamieszania utrzymała tę pozycję w 2009 roku (9%). Powodem jest w znacznej mierze import energii – Turcja sprowadza z Rosji blisko dwie trzecie gazu i ropy. Rosyjski rynek to dziś blisko jedna czwarta obrotów tureckich firm budowlanych. Do Rosji napłynęły tureckie inwestycje w wysokości 17 mld dolarów, a blisko 3 mln jej obywateli odwiedza rocznie Turcję. Turcja i Rosja, poróżnione rywalizacją sięgającą czasów Piotra Wielkiego, dziś uważają się za strategicznych partnerów. Podczas

⁸ Pogłębiona analiza sojuszu rosyjsko-tureckiego w: *The Anatomy of Russian-Turkish Relations*, Brookings Institution, Washington, D.C., 2006. Autorem jest Suat Kınıklıoğlu, doświadczony działacz AKP, przewodniczący komisji spraw zagranicznych tureckiego parlamentu.

oficjalnej wizyty prezydenta Miedwiediewa w Ankarze w maju 2010 roku oba kraje ujawniły plany budowy pierwszej tureckiej elektrowni jądrowej w Mersinie, mającej kosztować 20 mld dolarów. Elektrownię zbuduje rosyjski holding państwowy Rosatom, który będzie jej właścicielem.

Jednak stosunki turecko-rosyjskie nie są wolne od problemów. Daleko idące uzależnienie Turcji od dostaw rosyjskiej energii jest dla Ankary silną motywacją do poszukiwania innych dostawców, a więc tym samym do zmniejszenia znaczenia Rosji w energetycznej dyplomacji Europy. Krokiem w tym kierunku jest niewątpliwie niedawny kontrakt gazowy Turcji z Azerbejdżanem (z drugiej strony, elektrownia w Mersinie zwiększy zależność Turcji od Rosji). Powodami konfliktu mogą też być zaangażowanie Turcji w spór Armenii z Azerbejdżanem o Nagorno-Karabach i krytyczna opinia prezydenta Güla na temat Grupy Mińskiej OBWE, gdzie Rosja gra pierwsze skrzypce.

Nowy, aktywny styl tureckiej polityki zagranicznej utrzyma się w dającej się przewidzieć przyszłości niezależnie od tego, która partia przejmie władzę, bo odzwierciedla geopolityczną i ekonomiczną pozycję kraju, jak też zmiany w polityce wewnętrznej. Zagrożenia, przed którymi staje Turcja, i rosnąca rola społeczeństwa w kreowaniu polityki zagranicznej – trwałe dziedzictwo demokratyzacji lat 90. i pierwszej dekady XXI wieku – sugerują pewną ciągłość stanowiska Turcji bez względu na to, kto rządzi w Ankarze. Jej postkemalistowska polityka zagraniczna, polityka wobec sąsiedztwa i rola w powstającej wielobiegunowej Europie są konsekwencją systemowych zmian w strukturze władzy w Europie i na Bliskim Wschodzie. Jeśli architektura europejskiego bezpieczeństwa nie uwzględni nowych realiów, pojawi się groźba stworzenia przez Rosję i Turcję „osi wykluczonych”.

Rozdział 5: Posteuuropejska Ameryka

Świadectwem nowego rozdziału w historii zaangażowania Stanów Zjednoczonych w europejskie bezpieczeństwo jest coś, co wcześniej nie miało miejsca – prezydent Barack Obama zrezygnował z udziału w obchodach 20. rocznicy upadku muru berlińskiego, bo, jak wyjaśnił jego rzecznik, miał po prostu inne, ważniejsze obowiązki. Ta nieobecność na obchodach to wyrazista metafora wycofania się USA na pozycje odległego strażnika europejskiej równowagi.

Przez pół wieku najważniejszym czynnikiem zapewniającym bezpieczeństwo na kontynencie były amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa dla europejskich sojuszników. Gwarancje te pozostają jak najbardziej w mocy, ale tracą na znaczeniu, a wraz z nimi traci automatyczna euroatlantycka solidarność. W miarę jak Europejczykom coraz trudniej uwierzyć w jakiegokolwiek militarne zagrożenie na ich kontynencie, a uwaga Amerykanów przesuwana się ku wschodzącym globalnym mocarstwom i nowym problemom, nieuchronnie dochodzi do rozejścia się zainteresowań i priorytetów bezpieczeństwa po obu stronach Atlantyku. Proces ten, choć niezaplany przez żadną ze stron, wiąże się jak wszystko inne z kierowanym przez USA Sojuszem Atlantyckim.

Wielu szuka przyczyn spadku zainteresowania Waszyngtonu Europą w biografii Baracka Obamy. Jednak tendencji tej nie zapoczątkował obecny prezydent – odzwierciedla ona globalne zmiany strukturalne odsuwające

Europę od centrum amerykańskiej strategii bezpieczeństwa. Przypomina się, że zlecając *de facto* prezydentowi Nicolasowi Sarkozy'emu rozwiązanie kryzysu gruzińskiego, prezydent George W. Bush zasygnalizował koniec epoki, kiedy Amerykanie uważali bezpieczeństwo Europy za zbyt ważne, by zostawić je Europejczykom. Wybór Obamy w listopadzie 2008 roku w obliczu groźby załamania się globalnego systemu finansowego zbiegł się z narastaniem w Waszyngtonie poczucia, że zmiana globalnego układu sił tworzy świat „postamerykański”, gdzie Stany Zjednoczone muszą przystosować się do dużo bardziej złożonej roli *primus inter pares*. Odpowiedzią była wielka amerykańska strategia polegająca na próbie zbudowania nowej sieci partnerstwa, co pozwoliłoby USA na pozostanie w nowej epoce czymś niezastąpionym. Strategia ta uwzględnia dwa kluczowe cele. Z jednej strony, prezydent Obama chce zreorganizować globalne instytucje, wprowadzając do nich wyłaniające się mocarstwa, które stałyby się odpowiedzialnymi „udziałowcami”. Z drugiej, pomijając kryzys finansowy, chce rozwiązać bądź ograniczyć niektóre globalne problemy, jak Afganistan, Iran, Irak i konflikt bliskowschodni. W nowej epoce stosunek USA do każdego z głównych biegunów europejskiego ładu zależeć będzie od tego, w jakiej mierze mogą one pomóc Stanom w realizacji tych celów.

Dziesięć lat wcześniej wiele napięć w stosunkach Unia Europejska–USA wynikało z dwóch sprzecznych obaw Ameryki – że Europa jest słaba i nieskuteczna oraz że wskutek typowej dla niektórych Europejczyków ambicji wykreowania autonomicznej tożsamości obronnej okaże się ona konkurentem Stanów Zjednoczonych. Kiedy przestał istnieć Związek Radziecki, a na Bałkanach zapanował pokój, Europa przestała być dla Amerykanów przedmiotem poważnej troski, gdy chodzi o bezpieczeństwo. O ile przedtem niektórzy politycy Unii mieli ambicje do tworzenia przeciwwagi dla hegemonii USA, o tyle teraz boją się, że w amerykańskim myśleniu strategicznym przestaną być widoczni. Kiedy pragmatyczna administracja Obamy myśli o Europie, zastanawia się, czy możliwe jest zwiększenie pomocy dla niej w rozwiązywaniu problemów globalnych. Pierwsze wspólne doświadczenie – przyjazd prezydenta USA na europejski szczyt NATO w kwietniu 2009 roku

– przyniosło rozczarowanie, gdyż w dwóch kluczowych dla Waszyngtonu kwestiach, jakimi są Afganistan i Guantànamo, Europejczycy ograniczyli się do retorycznych zapewnień. Prezydent docenił wysiłki tych europejskich krajów, które wystąpiły do Afganistanu łącznie 32 tys. żołnierzy (26 procent całego kontyngentu), ale nie zawahał się w następnych miesiącach podporządkować ich amerykańskiemu dowództwu – generałowi McChrystal, a potem Petraeus zostali narzuceni praktycznie bez konsultacji z NATO.

O utracie wpływów przez Europę świadczy też to, że o ile w sprawie Iranu Stany Zjednoczone ściśle współpracowały z Unią Europejską, o tyle rozmowy końcowe o rezolucji nr 1929 toczyły się między USA i Chinami w formacie grupy G2. Nie podjęto też poważniejszych prób uzgodnienia wspólnej strategii Zachodu w kwestii przebudowy globalnego porządku. Główną troską administracji Obamy jest istotnie „uznanie realiów przemian w globalnym porządku”, co w języku dyplomacji oznacza zmniejszenie nadreprezentacji Europy i zrobienie miejsca dla Indii, Brazylii oraz innych wschodzących potęg. Członkowie administracji Obamy mówią np., że G20 ma naprawdę 24 miejsca przy stole, z których 9 zajmują Europejczycy. Irytacja Ameryki w odniesieniu do UE jest tak duża, że urzędnicy administracji Obamy porównują przekonanie prezydenta do udziału w szczycie UE–USA do wrywania zębów. „Powiedzmy – wyjaśnia dyplomatycznie urzędnik Departamentu Stanu – że Europa może liczyć na względnie mniej uwagi niż dotąd”¹.

„Reset” i załamanie

W miarę wycofywania się z Europy zmieniało się też nastawienie Stanów Zjednoczonych do Rosji i Turcji. Ameryka podziela zaniepokojenie Europy perspektywą powrotu na Stary Kontynent stref wpływów, a niektórzy ważni waszyngtońscy politycy nadal interesują się sytuacją w Gruzji czy na Ukrainie, ale niewątpliwie nie są to już w kontaktach z Moskwą priorytety Białego Domu i Departamentu Stanu. „Patrzmy na Rosję jako na część

¹ Wywiad własny, sierpień 2010 roku.

naszej polityki globalnej, a nie europejskiej” – tłumaczy stosunek Obamy do Rosji członek administracji prezydenta USA². Dyplomatyczny „reset” zbudowany jest na idei „szufladkowania spraw”. Moskwa i Waszyngton „zgodziły się nie zgadzać” w kwestiach bliskiej zagranicy po to właśnie, by uniknąć przenoszenia ich w obszar takich problemów globalnych, jak Afganistan, Iran i rozbrojenie, znajdujących się na szczycie listy priorytetów administracji Obamy.

Jeśli nawet gdzieś, jak w Kirgistanie, pojawiały się kwestie „bliskiej zagranicy”, administracja skupiała się na ich wpływie na kwestie globalne. Do priorytetów USA należy więc utrzymanie, niezależnie od tego, kto rządzi w Kirgistanie, bazy lotniczej Manas wspierającej operacje w Afganistanie. Dlatego, jak tłumaczy jeden z urzędników, „nie ma w resecie niczego, co umożliwiłoby nam postępy w kwestii Gruzji, Naddniestrza czy Bałkanów”³. Dyplomację resetu nazywa się często wielkim sukcesem polityki zagranicznej Obamy, mówi się też, że amerykański prezydent częściej rozmawia ze swoim rosyjskim partnerem niż z którymkolwiek innym przywódcą. Ale niewykluczone, że reset może zostać wystawiony na próbę. Nie wydaje się prawdopodobne ratyfikowanie przez Kongres układu START, a republikańskie mogą zaatakować administrację za „sprzedanie” Europy Wschodniej. Stosunki z Moskwą uważa się za dostatecznie ważne, by nadać im strategiczną rangę, ale już nie dość ważne, by politycy traktowali je z pełną odpowiedzialnością.

O ile w stosunkach USA z Rosją nastąpił reset, o tyle w relacjach z Turcją doszło do prawdziwego załamania⁴. Jak wspomnieliśmy w rozdziale 4, Turcja nie uważa się już za wasala Stanów Zjednoczonych ani petenta UE. Turcy nadal pragną relacji zapewniających bezpieczeństwo, ale nie utożsamiają się już automatycznie z linią Zachodu. W Waszyngtonie panuje opinia, że w rozumieniu Turcji Stany Zjednoczone bardziej potrzebują jej pomocy niż

2 Tamże.

3 Tamże.

4 Por. Ian Lesser, *Turkey, the United States and the Delusion of Geopolitics*, „Survival”, 48 (3), Autum 2006, s. 83–96.

ona ich. USA nie zgadzają się i chcą, by Turcja zrozumiała, jak bardzo jest uzależniona od ich poparcia w kwestii Iraku (i Kurdów), nuklearnego parasola chroniącego przed Rosją i urzeczywistnienia ambicji stania się węzłem energetycznym. Kiedy w czerwcu 2010 roku szef MSZ Davutoğlu udał się do Waszyngtonu, służby specjalne odmówiły jego ekipie wstępu do Białego Domu i spotkanie ze stroną amerykańską musiało odbyć się w pobliskim hotelu. Epizod ten ilustruje rosnącą nieufność między oboma krajami.

Spadek zainteresowania NATO

Kraje członkowskie Unii Europejskiej rozczarowują, Turcy irytują, Rosjanie są ważniejsi jako partnerzy niż jako przeciwnicy, a sami Amerykanie mają problemy z poświęceniem uwagi NATO. Po tym, jak sekretarz obrony Robert Gates wyraził (o czym wspominaliśmy) troskę z powodu „demilitaryzacji” Europejczyków, przysłała kolej na decyzję o likwidacji Połączonego Dowództwa Sił Zbrojnych USA [US Joint Forces Command] (JFCOM), co stało się dodatkową przeszkodą na drodze do restrukturyzacji NATO w epoce Busha. Decyzja o restrukturyzacji, podjęta na szczycie NATO w Pradze w 2002 roku, koncentrowała się na stworzeniu Dowództwa Sił Sojusznicznych NATO ds. Transformacji [Allied Command Transformation] (ACT), ulokowanego wraz z JFCOM w Norfolk w Wirginii i działającego jako kanał transmisji amerykańskiego myślenia strategiczno-militarnego do Europy. Liczono na podciągnięcie Europejczyków do amerykańskich standardów i podwyższenie zdolności do współdziałania wszystkich sojuszników. Niestety, ACT utknęło po złej stronie Atlantyku.

Zainteresowanych dziwił nikły wkład Amerykanów w nową koncepcję strategiczną NATO. W Stanach na wysokim szczeblu nie było widać poważniejszych prób włączenia Europejczyków w autentyczną dyskusję o wspólnych celach albo o tym, jak dostosować sojusz do założonych zadań po klęsce w Afganistanie. Zamiast tego USA zdają się zadowalać filozofią „obsługi i konserwacji”. Obama szybko zareagował na skargi krajów Europy Środkowo-Wschodniej na, jak twierdziły te ostatnie, status członków drugiej kategorii,

a prezydent USA zaoferował im nowe plany obronne i ćwiczenia podkreślające ważność gwarancji zbiorowego bezpieczeństwa nowych krajów Sojuszu. Nie dopuszcza się do spadku znaczenia amerykańskich gwarancji dla Europy, co mogłoby się przerodzić w zasadnicze co do nich wątpliwości – wątpliwości, które same w sobie zagroziłyby stabilizacji i bezpieczeństwu, jakimi po raz pierwszy cieszy się Europa. Europejczycy skorzystaliby też z dobrodziejstw przekształconego systemu regionalnej obrony antyrakietowej, gdyby gotowi byli za niego zapłacić – chociaż prawdziwym motorem decyzji politycznych były w tym przypadku rosyjski „reset” i wyprzedzanie działań Iranu. Jednak mimo to USA najwyraźniej porzuciły większość ambicji związanych z NATO, a wystosowany przez grupę kierowaną przez Madeleine Albright apel o „dynamiczne zaangażowanie” – wzajemne konsultacje zachodnich sojuszników w kwestii wspólnych zagrożeń i zgodne współdziałanie – nie wydaje się przynosić skutków większych niż wyprodukowanie nowej koncepcji strategicznej, pod którą wszyscy mogliby się podpisać.

Z perspektywy Waszyngtonu Europa nie jest więc już przedmiotem troski, a administracja Obamy gotowa jest zapewnić minimum niezbędne do utrzymania takiego stanu rzeczy. Z drugiej strony, ani europejscy sojusznicy, ani UE nie mają prócz baz wojskowych wiele więcej do zaoferowania. Europa niezaliczona ani do aktywów, ani do pasywów w znacznej mierze przestała się liczyć w amerykańskich rachubach bezpieczeństwa. Ktokolwiek rządzi w Waszyngtonie, poglądy po obu stronach Atlantyku będą nadal zbieżne w wielu, może większości kwestii bezpieczeństwa, ale nie będą to już uzupełniające się punkty widzenia w ramach jednej euroatlantyckiej społeczności.

Przejście Ameryki na pozycję odległego strażnika równowagi zaalarmowało wielu Europejczyków, ale (paradoksalnie) może ono dopomóc w powstaniu legitymizowanego europejskiego ładu uwzględniającego obecność USA. Jedną z zalet dyplomatycznego „resetu” Obamy jest legitymizacja USA w roli gwaranta europejskiego bezpieczeństwa. Ale sygnał z Waszyngtonu jest taki, że kroki te, acz istotne dla odnowienia relacji w kwestiach globalnych, nie są obliczone na pomoc w usuwaniu strategicznych napięć między europejskimi mocarstwami na ich własnym podwórku.

Rozdział 6: Możliwy ładu

Europa trafiła do czyśćca. Zmiana globalnej równowagi sił oddziałuje w znaczącym stopniu na bezpieczeństwo Europy, jej wpływ na sprawy świata i jej wewnętrzną organizację. Przeniesienie politycznej uwagi z Atlantyku na Pacyfik grozi Europie przemianą z geopolitycznego centrum w peryferia, których losy zależą od decyzji podejmowanych gdzie indziej (byłoby to odwrócenie tendencji zapoczątkowanej 500 lat temu, kiedy Europa stawiała się centrum współczesnego świata). W tych okolicznościach w interesie wszystkich europejskich mocarstw leży uzgodnienie we własnym gronie ładu, który byłby solidnym fundamentem ich zaangażowania wobec reszty świata.

Poszukiwania lepszego systemu bezpieczeństwa dla Europy są w toku. Kraje UE powinny wykorzystać impet amerykańskiej dyplomacji resetu oraz nowej rosyjskiej *Westpolitik* i wesprzeć włączenie Rosji do zainicjowanej przez USA wspólnej tarczy antyrakietowej. Scementowałoby to tożsamość obronną kontynentu, wskazując NATO jako kluczowego gwaranta bezpieczeństwa chroniącego przed zagrożeniami każde państwo europejskie (w tym kraje Unii, Turcję i Rosję wraz z sąsiedztwem). Wejście Rosji do NATO nie wydaje się w tej chwili realistycznym pomysłem, ale dobrą alternatywę stanowiłoby zinstytucjonalizowane partnerstwo strategiczne NATO–Rosja.

Jednak kraje Unii Europejskiej nadal unikają kłopotliwej kwestii, jaką jest zagwarantowanie bezpieczeństwa w Europie. Rosja i Turcja mówią

o potrzebie nowego europejskiego ładu instytucjonalnego, ale to Wspólnota – której członkowie postanowili bronić swego bezpieczeństwa nie potęgą militarną, tylko za pomocą wspólnych norm i instytucji – skorzystałaby najbardziej na relegitymizacji instytucji europejskiego bezpieczeństwa. Unia ma więc szczególne powody, by angażować się w autentyczną dyskusję o fundamentach i instytucjach przyszłego europejskiego porządku. Powinna wyjść poza perspektywę defensywnego dialogu w ramach OBWE i zaproponować wizję atrakcyjną nie tylko dla UE, lecz także dla innych aktorów na europejskiej scenie.

Koncert projektów

Nowy europejski porządek nie może być powrotem do „koncertu mocarstw”, kiedy to Unia Europejska, Rosja i Turcja wytyczają terytorialne lub funkcjonalne granice bezpieczeństwa wokół własnych i sąsiedzkich terytoriów, chcąc uniknąć konfliktu między mocarstwami. Wyzwanie, przed którym stoi dziś Europa, polega na wskazaniu form harmonijnej koegzystencji realizowanych na kontynencie europejskim nowych, kruchych i zależnych od siebie projektów budowania państwowości. W wizji tej równowagę sił powinno zastąpić zarządzanie wzajemnymi zależnościami, będące istotą nowego europejskiego porządku.

Wzajemne zależności są ważną tendencją w zglobalizowanym świecie i w nowej Europie. Stanowią istotę nowej unijnej wizji bezpieczeństwa. Ale wzajemne zależności mają też ciemną stronę, ujawnioną przez kryzys gospodarczy, podczas którego jedne kraje padły ofiarą ekonomicznych decyzji innych. Tradycyjnym zagrożeniem była dla europejskich państw potęga sąsiadów – teraz równie niebezpieczne są państwa słabe i upadające.

Polityka zagraniczna oparta na wzajemnych zależnościach kłóci się z tradycyjnym myśleniem o bezpieczeństwie. W systemie równowagi sił liczy się zrozumienie intencji innych mocarstw i zbudowanie odstraszącego potencjału militarnego, natomiast w epoce współzależności dbałość o bezpieczeństwo musi koncentrować się na motywowaniu innych do

zachowań zgodnych z naszymi interesami. Oznacza to, że UE powinna zapewnić partnerom dostateczny udział w nowym systemie bezpieczeństwa, by czuli, że mają coś do stracenia, jeśli podejmą działania unilateralne lub destrukcyjne w ramach istniejącego systemu.

W miejsce anachronicznego „koncertu mocarstw” Unia Europejska powinna zainicjować „koncert projektów” – podejście, które pozwoli tchnąć nowe życie w multilateralne rozwiązania, we wspólnym interesie omawiać i rozwiązywać problemy europejskiego bezpieczeństwa. Zamiast ograniczać strategię do przekształcenia wszystkich europejskich krajów w kraje członkowskie UE lub przywrócenia równowagi sił, nowy porządek powinien ułatwiać harmonijną koegzystencję europejskich projektów budowania państwowości. Wymaga to większej skuteczności Unii, konsolidacji postimperialnej tożsamości Rosji w jej obecnych granicach, wsparcia aspiracji Turcji do roli regionalnego mocarstwa o globalnych wpływach, ale z utrzymaniem działań Ankary we wspólnych ramach, wreszcie wsparcia procesu integracji Bałkanów Zachodnich z UE i doprowadzenia do powstania zdolnych do funkcjonowania państw na terytorium dawnego Związku Radzieckiego.

Zasady nowego podejścia

W obecnych warunkach pokojowego chaosu najwięcej do stracenia ma Unia Europejska. Dlatego powinna umieścić budowanie ładu na szczycie priorytetów bezpieczeństwa i wyjść poza perspektywę defensywnego dialogu w ramach OBWE. Aby wypromować wizję atrakcyjną dla Turcji i Rosji, Unia musi być otwarta na nowe traktaty i instytucje, ale powinna domagać się, by te traktaty i instytucje powstawały w trybie oddolnym, a nie odgórnym. Innymi słowy, powinny one wieńczyć proces budowania zaufania i współpracy w realizacji wspólnych celów. Według nas nowy europejski ład powinien realizować trzy główne cele:

- zachowanie i wzmocnienie normatywnego fundamentu istniejących europejskich instytucji (Paryskiej Karty Nowej Europy z 1990 roku

- i karty stambulskiej z 1999), co umożliwiłoby stopniowe pokojowe otwarcie i modernizację niedemokratycznych reżimów Europy;
- zmniejszenie ryzyka przemocy w Europie, rozwiązanie zamrożonych konfliktów, co wskaże na przejrzystość i współzależność jako filary europejskiego bezpieczeństwa, oraz demilitaryzacja peryferiów Europy, a zwłaszcza Kaukazu;
 - instytucjonalne umocowanie UE w roli kluczowego czynnika bezpieczeństwa na kontynencie i umożliwienie jej wykorzystania szeregu instrumentów, które ma do dyspozycji, do zwalczania zagrożeń, przed jakimi stają państwa członkowskie.

Trzy elementy ładu

Według nas najlepszym dla UE sposobem osiągnięcia tych celów jest zainicjowanie nieformalnego trialogu między UE, Turcją i Rosją. Istnieją bilateralne kanały dialogu Rosja–Turcja, ale według nas nie wystarczą one do relegitymizacji ładu w Europie. Zarówno partnerstwo z Rosją na rzecz modernizacji, jak i rozmowy akcesyjne z Turcją mają większą szansę na powodzenie, jeśli będą zakotwiczone w szerszej strukturze bezpieczeństwa. Uważamy, że to trójstronne podejście jest jedyną formą działania podejmowanego w interesie głównych europejskich aktorów, która nie uciekałaby się do staromodnej konkurencji między poszczególnymi biegunami. Podejście to winno opierać się na trzech elementach.

Europejski trialog bezpieczeństwa

Zamiast tworzyć nowe instytucje, Unia Europejska powinna zainicjować stały, nieformalny dialog trójstronny dotyczący europejskiego bezpieczeństwa w oparciu o rozszerzoną o Turcję, a wypracowaną przez duet Merkel–Miedwiediew koncepcję dialogu UE–Rosja. Trialog, który połączy główne odpowiedzialne za bezpieczeństwo Europy mocarstwa, podobnie jak grupa G20 łączy światowe potęgi gospodarcze, polegałby na regularnych spotkaniach, podczas których omawiano by najważniejsze problemy bez-

pieczeństwa naszego kontynentu i częściowo pokrywających się sąsiedztw kluczowych podmiotów. Obejmuje to wszystko – od konfliktów etnicznych i narodowych po ograniczanie dostaw energii. Głównymi uczestnikami dialogu trójstronnego byłyby Unia Europejska, Rosja i Turcja (do chwili wejścia tej ostatniej do UE). Dialog ten byłby prowadzony podczas szczytów, na szczelbu szefów MSZ i urzędników, powinien też być dość elastyczny, by umożliwić udział innych partnerów. Rozsądny byłby np. udział Ukrainy w kwestiach Naddniestrza i Azerbejdżanu w kwestiach energetycznych. Sekretarze generalni NATO, OUBZ czy OBWE byłby proszeni o udział w wymagających tego debatach. Stany Zjednoczone miałyby status stałego obserwatora. Dialog mógłby posłużyć realizacji punktów, do których zobowiązały się mocarstwa w kartach paryskiej i stambulskiej, a także zobowiązań w ramach innych instytucji, jak Rada Europy. Ustanowienie dialogu trójstronnego wymagałoby od UE strategicznej dyskusji i udzielenia jasnych pełnomocnictw delegowanym doń reprezentantom.

Plan działania w zakresie europejskiego bezpieczeństwa

Pierwszym zadaniem dialogu byłoby wypracowanie planu działań zmierzających do zmniejszenia napięć na kontynencie europejskim. Plan objąłby szereg celów, m.in. zmniejszenie groźby destabilizacji europejskich peryferiów dzięki demilitaryzacji najbardziej zapalnych regionów i rozwiązanie zamrożonych konfliktów będących głównym źródłem zagrożenia. To ostatnie mogłoby być wstępnym warunkiem podpisania nowego traktatu (patrz: niżej). Umożliwiłoby to Unii Europejskiej przetestowanie gotowości Rosji i Turcji do stania się „udziałowcami” europejskiego bezpieczeństwa. Uzależnienie perspektyw zawarcia układu od rozwiązania zamrożonych konfliktów zmieniłoby obecną sytuację, w której nierozwiązywanie tych konfliktów leży – zdaniem architektów rosyjskiej polityki zagranicznej – w interesie ich kraju. Unia może też odwołać się do ambicji Turcji, próbując uwzględnić miękką siłę Ankary jako instrument pojednania w regionach takich jak Bośnia i Kaukaz.

Europejski układ o bezpieczeństwie

Przywódcy Unii Europejskiej mają uzasadnione wątpliwości co do korzyści wynikających z negocjowania układu, zanim Rosja wykaże się wolą osiągnięcia postępu w licznych pilnych kwestiach dotyczących bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Jednak kraje UE mogłyby też wynieść z nowego układu wiele korzyści, o ile będzie on zwieńczeniem procesu budowania zaufania. Żywotnym interesem Unii jest to, aby jakkolwiek przyszły układ decydujący o architekturze europejskiego bezpieczeństwa uwzględnił ją jako głównego sygnatariusza wraz z Rosją, Turcją i pozostałymi państwami europejskimi. Kiedy wraz z powołaniem ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej i unijnego korpusu dyplomatycznego wspólna polityka zagraniczna Wspólnoty zyskała instytucjonalne umocowanie, przyszedł czas na instytucjonalizację Unii jako kluczowego czynnika w europejskim systemie bezpieczeństwa. Umożliwi jej to wykorzystanie szeregu instrumentów, które ma do dyspozycji, do zwalczania zagrożeń, przed jakimi stają państwa członkowskie. Trójstronne podejście będzie korzystne dla UE, bo wesprze rosyjską ideę stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa, zastępując zarazem jałowe traktatopisarstwo konkretnymi próbami łagodzenia istniejących napięć, działaniami na rzecz ustanowienia ostatecznych granic w Europie i gwarancjami uniemożliwiającymi ich zmianę. Jak się przekonałszy, może to też wzmocnić pewne pozytywy oferty prezydenta Miedwiediewa – zaakceptowanie przez Rosję Stanów Zjednoczonych w roli europejskiego mocarstwa i roli NATO w Europie. Jednocześnie podejście to oznaczałoby uznanie roli UE jako głównego źródła bezpieczeństwa na europejskim kontynencie, co położyłoby kres obecnej anomalii polegającej na tym, że reprezentowane są jedynie kraje członkowskie. Udział Unii Europejskiej w trójstronnym dialogu bezpieczeństwa byłby potężnym impulsem do rozpoczęcia przez państwa członkowskie prawdziwej strategicznej debaty o tym, o jaki typ ładu powinna zabiegać UE.

Z kolei Rosja uzna zaangażowanie Unii Europejskiej w budowę nowej architektury bezpieczeństwa za potwierdzenie jej pozycji europejskiego mocarstwa w chwili, gdy całemu kontynentowi grozi marginalizacja. Dialog

byłby konkretną, publiczną odpowiedzią na propozycję Miedwiediewa. Wyszedłby naprzeciw rosyjskim pragnieniom powołania forum, na którym można by omawiać najtrudniejsze problemy bezpieczeństwa, a trójstronna formuła z udziałem Turcji osłabiłaby zimnowojenny posmak dialogu UE–Rosja. Rosja byłaby też zadowolona z możliwości negocjowania prawomocnego systemu bezpieczeństwa, zanim wejdzie on naprawdę w fazę schyłkową. Strategiczna debata powinna zmniejszyć ryzyko nagłych wahań w rosyjskiej polityce zagranicznej, zwiększając szanse modernizacyjnego partnerstwa Europy i Moskwy.

Dialog pomoże też Unii Europejskiej rozwinąć strategiczną współpracę z Turcją w bardzo ryzykownym momencie, kiedy traci ona wiarę w szczerość negocjacji akcesyjnych, a krótkowzroczni europejscy przywódcy ulegają złudzeniu, że niekończące się negocjacje są najwyższą formą uprzywilejowanego partnerstwa, o jakiej można by marzyć. Dialog trójstronny nie tylko uwzględni rolę Turcji jako wschodzącego mocarstwa – stanie się także zakotwiczeniem jej aktywnej polityki zagranicznej. Należy jednak podkreślić, że taki awans Turcji nie może być uznany za zadośćuczynienie za nieprzyjęcie do UE. Negocjacje z Turcją będą kontynuowane równolegle do dialogu trójstronnego, rozsądne byłoby więc uznanie jego rozpoczęcia za okazję do otwarcia nowych rozdziałów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (CSDP). Mamy nadzieję, że w ten sposób dałoby się przekonać europejską opinię publiczną, jak ważna jest Turcja dla przyszłości UE. Kiedy Turcja wejdzie do Unii, dialog trójstronny sprowadzi się do dialogu UE–Rosja.

Wreszcie trójstronne podejście może okazać się atrakcyjne dla nowych niepodległych państw na europejskich peryferiach, bo stworzy nowe mechanizmy radzenia sobie z niektórymi nękającymi je żywotnymi problemami, m.in. zamrożonymi konfliktami i sporami o zasoby energetyczne. Będzie to struktura nieformalna, w ramach której można będzie zapraszać przywódców sąsiednich krajów do debaty na interesujące ich tematy, co upewni ich, że suwerenność ich krajów traktowana jest serio. Ukształtuje to

kontekst, w którym kraje niemogące mieć w najbliższej przyszłości nadziei na członkostwo w UE będą liczyć się w szerszej Europie.

Cena

Dylemat, przed którym stoi Unia Europejska w Europie, jest w pewnym sensie podobny do tego, jaki stał się udziałem USA na poziomie globalnym. UE niewiele może zrobić dla zapobieżenia ewolucji Europy od ładu jedno- do wielobiegunowego, ale może zrobić bardzo dużo dla ukształtowania relacji między wyłaniającymi się biegunami. Obecna praktyka polegania na relacjach bilateralnych z Moskwą i Ankarą może jeszcze przez parę lat wspierać istniejące instytucje, ale grozi z jednej strony zaostreniem się konkurencji między mocarstwami, a z drugiej – wytworzeniem się pomiędzy biegunami obszaru destabilizacji. Grozi też roztrwonieniem szansy, jaką stwarza polityczne otwarcie będące efektem dążenia Moskwy do modernizacji i pragnienia Turcji stania się ważną regionalną siłą. W tej sytuacji Unia Europejska potrzebuje nowej strategii mającej nie tylko gwarantować pokój, ale także ułatwić konsolidację czterech projektów, które kształtowały Europę w minionym dwudziestoleciu. Byłby to pierwszy krok ku zbudowaniu Europy nie tyle trójbiegunowej, ile trójstronnej – nowy instytucjonalny ład na europejskim kontynencie, dzięki któremu, parafrazując lorda Ismaya, UE będzie zjednoczona, Rosja postimperialna, a Turcja europejska.

Podziękowania

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR – European Council on Foreign Relations) dziękuje MSZ Finlandii za finansowe wsparcie badań wchodzących w skład tego projektu. Wszyscy zaangażowani w projekt, a w szczególności Janne Taalas, Hiski Haukkala i Tuomas Tapio, z którymi współpracowaliśmy z prawdziwą przyjemnością, służyli nam fachową pomocą i zachęcali do niezależnego myślenia. Wierni swym zapowiedziom nigdy nie ingerowali w raport, nie ponoszą więc odpowiedzialności za jego treść.

Autorzy pragną podziękować kolegom z ERSM: Danielowi Korskiemu i Nickowi Witneyowi za czas i wysiłek poświęcone tym badaniom. Daniel doprowadził do ich uruchomienia i pomógł zaprojektować sondaż. Nick dzielił się szczerze rozległą znajomością problematyki bezpieczeństwa europejskiego, pomagając zinterpretować nasze wyniki, a także nowe amerykańskie podejście do UE.

Raport opierał się na danych i analizach przygotowanych przez ekspertów z krajów członkowskich UE, z których każdy przeprowadził szereg wywiadów z decydentami i specjalistami ds. bezpieczeństwa, wypowiadającymi się na temat ryzyka, na jakie narażone są ich kraje. Ich ustalenia wpłynęły na nasze myślenie, jednak za analizy i argumenty przedstawione w tym opracowaniu ponosimy wyłączną odpowiedzialność. Na naszą wdzięczność zasługują: Riccardo Alcaro, Livia Franco, Istvan Gyarmati,

Tomas Jermalavicius, Elżbieta Kaca, Alexander Klimburg, Emma Knudsen, Martyna Korkiewicz, David Kral, Jacek Kucharczyk, Sabine Landscheidt, Sara Linberg, Inese Loce, Claudia Major, Jean-Pierre Maulny, Kotilainen Noora, Jonas Parello-Plesner, Alina Pordea, Mireille Radoi, Thomas Renard, Gabriel Reyes Leguen, James Rogers, Roxanna Sjostedt, Vladimir Szopow, Vladimir Tarasovic, Stefanie Tetenburg, Ben Tonra i Annaliza Tsakona.

Skorzystaliliśmy też z obszernych wywiadów i rozmów przy okrągłym stole z ekspertami i urzędnikami UE, krajów Partnerstwa Wschodniego, Turcji, Rosji i Stanów Zjednoczonych. Wielu z nich – Othon Anastasakis, Ron Asmus, Gulnur Aybet, Katinka Barysch, William Boe, Gertraud Auer Borea, Fraser Cameron, Olaf Corry, Wesela Czernewa, Michael Davenport, Konstantin von Eggert, Patricia Flor, Roland Galharague, Alessandro Gonzales, Emily Haber, Carl Hallegard, Christoph Heusgen, Fiona Hill, Stephen Holmes, Kęstutis Jankauskas, Paul Johnston, Tim Judah, Oskaras Jusys, Martin Kaco, Ayse Kadioglu, James Kariuki, Mehmet Karli, Craig Kennedy, Fuat Keyman, Ruslan Kurbanov, Nikita Kurkin, Rainer Lindner, Hans-Dieter Lucas, Dov Lynch, Aleksiej Małaszenko, Malena Mard, Michaił Margiełow, Michael McFaul, Luis Francisco Martinez Montes, Marie Mendras, Boris Mieżujew, Kari Mottola, Kerem Oktem, Nora Fisher Onar, Arkady Ostrowski, Soli Ozel, Gleb Pawłowski, Beata Pęksa-Krawiec, Nicu Popescu, Konstantin Riemczukow, Alan Riley, Søren Rinder, Oleh Rybaczuk, Ulrich Schlie, Maria Victoria Scola Pliego, Jeremy Shapiro, Radosław Sikorski, Dmitrij Susłow, Richard Tibbels, Teija Tiilikainen, Sinan Ulgen, Tomáš Valášek, Tadas Valionis, Jordi Vaquer, Alexandre Vulic i Gunnar Wiegand – poświęciło swój czas, dzieląc się z nami podczas prac nad raportem swoją wiedzą i cennymi intuicjami.

Jesteśmy głęboko wdzięczni członkom Rady ECFR za sugestie, komentarze i okazane zainteresowanie. Wśród nich na szczególne podziękowania za lekturę kolejnych wersji raportu, wskazówki i przekazane polityczne intuicje zasługują: Martti Ahtisaari, Carl Bildt, Emma Bonino, John Bruton, Nicola Clase, Marta Dassu, Sarmite Elerte, Joschka Fischer, Teresa Gouveia, Heather Grabbe, Jean-Marie Guehenno, Pierre Hassner, Jaakko Iloniemi, Mary Kaldor, Gerald Knaus, Kalypso Nicolaidis, Mabel van Oranje, George

Robertson, Albert Rohan, Aleksander Smolar, Javier Solana, Alexander Stubb i Loukas Tsoukalis. Projekt, mający w zamyśle zakwestionowanie tradycyjnego postrzegania kwestii europejskiego bezpieczeństwa, wywołał na forum Rady i Zarządu szereg gorących dyskusji, które miały istotny wpływ na nasze myślenie. Niektórzy członkowie Rady patrzą nadal sceptycznie na niektóre idee raportu, niemniej ich zaangażowanie i komentarze poprawiły w ogromnej mierze jego ostateczny kształt.

Pomagali nam pracownicy ECFR: Nicholas Walton, Nikoleta Gabrowska, Thomas Klau, Jose Ignacio Torreblanca, Ulrike Guérot, Alba Lamberti, Louise Bonbeck, Stephanie Yates i Vanessa Stevens. Ben Judah zajął się tabelami i zestawieniami. Nieoceniona okazała się pomoc Dicka Oostinga przy formułowaniu wniosków prac. A na największą naszą wdzięczność zasłużył redaktor tomu Hans Kundnani z ECFR, który z wyczuciem nadawał klarowniejszy kształt naszym myślom i wygładzał styl.

Noty o autorach

Dimityr Beczew (ur. 1975) – politolog, *Senior Policy Fellow*, szef sofijskiego oddziału Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych. Związany z oksfordzkim Centrum Południowowschodnich Studiów Europejskich (SEESOX) i St. Antony's College. W latach 2006–2010 stypendysta w Centrum Studiów Europejskich Uniwersytetu Oksfordzkiego i profesor wizytujący na tokijskim Uniwersytecie Hitotsubashi. Autor publikacji o rozszerzaniu UE, polityce sąsiedztwa, a także o polityce i współczesnej historii Bałkanów. Wydał m.in. *Historical Dictionary of the Republic of Macedonia* (Lanham 2009), *Constructing South East Europe. The Politics of Balkan Regional Cooperation* (Houndmills, New York 2011).

Jana Kobzova (ur. 1984) – politolog, koordynatorka programu ERSM „Rosja i szersza Europa”. W latach 2006–2009 kierowała programem demokracji Białorusi przygotowywanym w bratysławskiej Pontis Foundation. Wcześniej współdziałała przy słowackiej wersji europejskiego webzinu „Café Babel”. Studiowała na Uniwersytecie Komeńskiego w Bratysławie i University College w Londynie. Współautorka książki o słowackiej polityce zagranicznej (2010) oraz szeregu artykułów i rozdziałów poświęconych Europie Wschodniej i wschodniej polityce UE.

Iwan Krastew (ur. 1965) – politolog i analityk spraw międzynarodowych. Przewodniczący Centrum na rzecz Strategii Liberalnych w Sofii. Wykładowca na Uniwersytecie Środkoeuropejskim (CEU) w Budapeszcie i w wiedeńskim Instytucie Nauk o Człowieku. Redaktor naczelny bułgarskiego wydania „Foreign Policy”. Członek zarządu Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych. Stypendysta oksfordzkiego St. Antony's College, waszyngtońskiego

Woodrow Wilson Center for International Scholars, Collegium Budapest, berlińskiego Wissenschaftskolleg, Institute of Federalism i Uniwersytetu we Fryburgu oraz w Instytucie Remarque'a w Uniwersytecie Nowojorskim. Wydał m.in. *Nationalism after Communism. Lessons Learned* (red., z Aliną Mungiu-Pippidi, Budapest, New York 2004), *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption* (Budapest, New York 2004), *The anti-American Century* (red., z Alanem McPhersonem, Budapest, New York 2007).

Mark Leonard (ur. 1974) – politolog, publicysta. Dyrektor Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych w Londynie. Wcześniej dyrektor ds. polityki zagranicznej w Centrum ds. Reform Europejskich (Centre for European Reform) i dyrektor Centrum ds. Polityki Zagranicznej (Foreign Policy Centre), instytucji, którą założył pod patronatem premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira. Autor raportu *Britain™* (1997), który pomógł w sformułowaniu hasła „Cool Britannia”. Współpracuje z wybitnym holenderskim architektem Remem Koolhaasem. Przebywał w Waszyngtonie jako stypendysta German Marshall Fund w ramach programu Transatlantic Fellowship oraz w Pekinie z gościnnymi wykładami w Chińskiej Akademii Nauk Społecznych. Autor książek: *Rediscovering Europe* (London 1998, wyd. pol. *Europa odkryta na nowo*, Warszawa 1999), *Why Europe Will Run the 21st Century* (London, New York 2005), *What Does China Think?* (New York 2008, wyd. pol. *Zrozumieć Chiny*, Warszawa 2009). Współautor m.in. raportu ECRF *A Power Audit of EU–Russia relations* (z Nicu Popescu, London 2007, wyd. pol. *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja*, Londyn–Warszawa 2008).

Andrew Wilson (ur. 1961) – historyk i politolog. *Senior Policy Fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych. Wykładał na School of Slavonic and East European Studies University College w Londynie. Honorowy członek Królewskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Wieloletni pracownik Fundacji Eurazja w krajach Europy Wschodniej i Azji Centralnej. Autor wielu prac poświęconych Ukrainie i Europie Wschodniej, wśród nich: *Ukrainian nationalism in the 1990's. A minority faith* (Cambridge, New York 1996), *The Ukrainians: Unexpected Nation* (New Haven 2000, wyd. pol. *Ukraińcy*, Warszawa 2002), *Ukraine's Orange Revolution* (New Haven, London 2005), *Virtual Politics: Faking democracy in the Post-Soviet World* (New Haven 2005). Współautor m.in. raportu ECRF *European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood* (z Nicu Popescu, London 2009, wyd. pol. *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010).

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (European Council on Foreign Relations – ECFR) została powołana 2 października 2007 roku. Jej celem ma być promowanie spójnej i bardziej aktywnej europejskiej polityki zagranicznej wyrażającej wspólne wartości i interesy zjednoczonej Europy.

Wśród 50 założycieli Rady znaleźli się byli premierzy, prezydenci, komisarze europejscy, byli i obecni ministrowie i parlamentarzyści, a także intelektualiści oraz postacie ze świata kultury z 27 państw członkowskich. Byli wśród nich m.in.: Martti Ahtisaari, Giuliano Amato, Emma Bonino, Jean-Luc Dehaene, Joschka Fischer, Timothy Garton Ash, Bronisław Geremek, Mart Laar, Chris Patten, Dominique Strauss-Kahn, a także producent muzyczny Brian Eno, architekt Rem Koolhaas, pisarz Elif Shafak oraz filantrop George Soros.

Zarządowi European Council on Foreign Relations przewodniczą: Martti Ahtisaari (były prezydent Finlandii, laureat Pokojowej Nagrody Nobla), Joschka Fischer (były minister spraw zagranicznych Niemiec) oraz Mabel von Oranje (działaczka na rzecz praw człowieka). W zarządzie są także: Emma Bonino, Karin Forseke, Timothy Garton Ash, Iwan Krastew, Andrew Puddephatt, Aleksander Smolar i Javier Solana.

Publikacje Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych i Fundacji im. Stefana Batorego

Mark Leonard, Nicu Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja* (2008) – publikacja będąca próbą oceny polityki Unii Europejskiej wobec Rosji: jej atutów, możliwości i ograniczeń. Pokazuje różnice interesów i postaw poszczególnych krajów członkowskich wobec wschodniego sąsiada Wspólnoty oraz ich wpływ na kształt wspólnej wschodniej polityki UE.

Nicu Popescu, Andrew Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów* (2010) – publikacja będąca próbą analizy polityki Unii Europejskiej i Rosji wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Autorzy porównują formy, narzędzia i skuteczność obu stron oraz przedstawiają propozycje zmian w działaniach UE.

