

DEBATE

FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa 2011

WIDMO EUROPY WIELOBIEGUNOWEJ

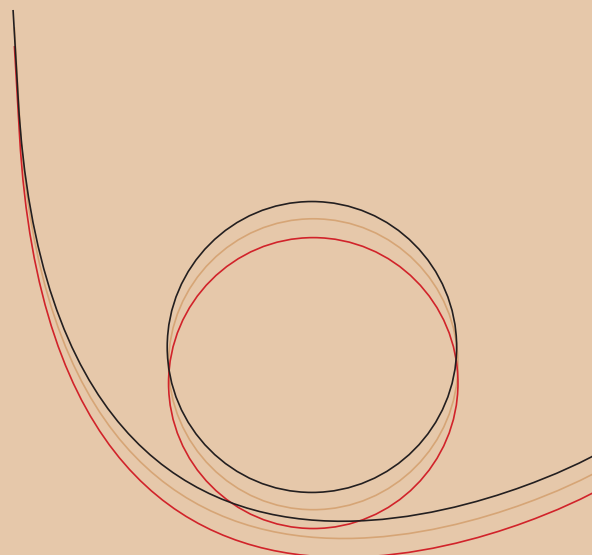
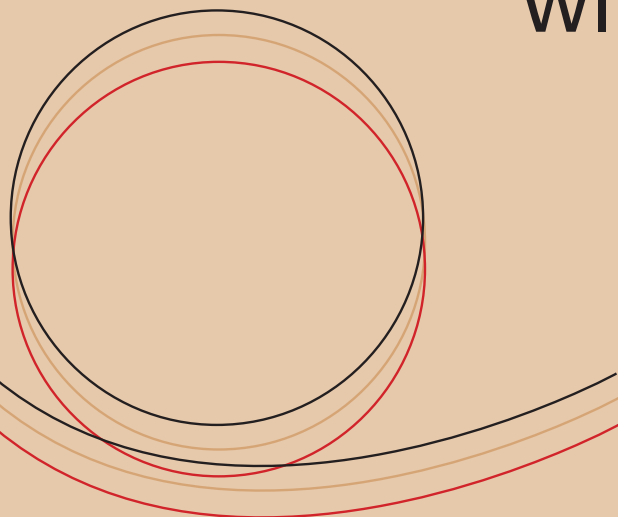
KOMENTARZE I POLEMIKI

ADAM **BALCER**

MIROSŁAW **CZECH**

OLAF **OSICA**

BARTŁOMIEJ **SIENKIEWICZ**



Wstęp

Iwan Krastew i Mark Leonard w raporcie *Widmo Europy wielobiegunowej* zajęli się polityką zewnętrzną Unii Europejskiej. Ich zdaniem Europie grozi rozpad na sfery wpływów. Pozimnowojenny porządek rozpada się. Europejskie mocarstwa, zamiast zbliżać się w ramach jednolitego systemu, odsuwają się od siebie. Napięcia powodują dysfunkcyjność systemu, który nie zapobiegł wojnom w Kosowie i Gruzji, destabilizacji Kirgistanu czy zakłóceniom dostaw gazu do Europy, nie pomógł też w rozwiązywaniu zamrożonych konfliktów. Dodatkowo Stany Zjednoczone nie chcą już angażować się w wewnętrzne problemy bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. W tej sytuacji potrzebny jest zatem „dialog” głównych aktorów sceny – Unii Europejskiej, Rosji i Turcji – na temat nowej architektury bezpieczeństwa w Europie. W przypadku Turcji

niezbędne są także intensyfikacja procesu akcesyjnego i uznanie jej nowej roli jako regionalnego mocarstwa.

Raport opublikowany w 2010 roku przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych (ECFR – European Council on Foreign Relations) wzbudził w Europie znaczne zainteresowanie oraz rozliczne kontrowersje. Były sekretarz generalny NATO George Robertson powiedział o nim: „ta odważna analiza wzbudzi kontrowersje, ale była potrzebna. Elity nie chcą stawiać czoła realnym problemom ludzi ani dbać o ich interesy, co prowadzi do marnowania szans i lekceważenia zagrożeń”. Polski przekład – wydany wspólnie przez Fundację im. Stefana Batorego i ECFR – ukazał się w 2011 roku.

Poniżej publikujemy teksty polskich autorów dyskutujących z tezami Iwana Krastewa i Marka Leonarda.

Adam Balcer

Widmo krąży nad Europą

Raport *Widmo Europy wielobiegunowej* ma być – według jego autorów – głosem zdrowego rozsądku i realizmu w debacie nad europejską polityką zagraniczną. Uznaje przecież „oczywistą oczywistość”, czyli wielobiegunowość Europy, gdzie trzema biegunami są Unia Europejska, Rosja i Turcja. Jednak nierzadko okazuje się, że rzekomy realizm w polityce zagranicznej to nic innego jak chowanie głowy w piasek, wynikające z przeszacowania siły innych graczy, deprecjonowania własnego potencjału i niedoceniań znaczenia innych ważnych uczestników rozgrywki. Ten zarzut można postawić także raportowi Marka Leonarda i Iwana Krastewa.

Cztery lata temu ECFR opublikował raport *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja*, który zakładał, że UE ma duże możliwości oddziaływania na rosyjską politykę zagraniczną i sytuację wewnętrzną dzięki wyraźnej przewadze potencjałów demograficznego i ekonomicznego. Podstawowym warunkiem wykorzystania przez Unię Europejską tej przewagi było (według autorów) zwiększenie koherencji unijnej polityki zagranicznej. Bardziej spójna unijna polityka wobec Rosji jest (zdaniem autorów) możliwa, gdyż leży w interesie każdego członka UE. Realizacja partykularnych interesów miała być bowiem znacznie łatwiejsza w przypadku większej spójności stanowisk, ponieważ Unia, mówiąc jednym głosem, miałaby znacznie większe przełożenie na Moskwę. Raport odbił się szerokim echem w Europie, w tym także w Polsce. Został przetłumaczony na język polski i opublikowany przez Fundację Batorego. Niektórzy uznali go za przejaw „amerykańskiego” pozytywnego myślenia (*yes, we can*). Z drugiej strony, najczęściej zgłaszanymi zastrzeżeniami były zbyt daleko posunięty optymizm raportu oraz przesadna wiara w możliwość przewyciężenia podziałów w UE i prowadzenia przez nią spójnej i skutecznej polityki wobec Moskwy. Jednym z autorów tego raportu był... Mark Leonard.

Żartobliwie można powiedzieć, że raport o wielobiegunowej Europie znajduje się na przeciw-

nym biegunie. Mark Leonard i Iwan Krastew wzywają Unię do uznania wielobiegunowości Europy oraz ustanowienia europejskiego trialogu bezpieczeństwa między Rosją, UE i Turcją. Głównymi argumentami autorów są ograniczone możliwości kształtowania otaczającej Unię rzeczywistości, wzrost potencjału Rosji i Turcji oraz radykalne zmniejszenie zainteresowania Europą ze strony USA. Jednak ta pesymistyczna ocena sytuacji jest raczej przykładem nastroju przygnębienia panującego w Europie po wojnie w Gruzji, gdy UE znajduje się w najpoważniejszym kryzysie ekonomicznym w swej historii, niż chłodną oceną rzeczywistości.

Rachunek sił jeszcze raz

Podstawową sprzecznością raportu jest przekonanie, że Unia Europejska „niewiele może zrobić dla zapobieżenia ewolucji Europy od ładu jedno- do wielobiegunowego”. Z drugiej strony, autorzy uznają UE za kluczowego gracza w sferze bezpieczeństwa na kontynencie, gracza dysponującego szeregiem instrumentów do zwalczania zagrożeń. Pojawia się pytanie: jeśli Unia jest dość silna, to czy naprawdę nie ma szans, aby stworzyć porządek w Europie, w którym to właśnie do niej będzie należało ostatecznie słowo w sprawach bezpieczeństwa? Autorzy uznają obecną wyraźną przewagę ekonomiczną i demograficzną UE nad Rosją i Turcją. Podkreślają oni jednak, że ten dystans będzie się szybko zmniejszał w najbliższych dekadach. Do długoterminowych prognoz dotyczących wyłaniających się potęg (*emerging power*) należy jednak podchodzić z dużą ostrożnością. Wschodzące potęgi oprócz silnych atutów i mocnych punktów stoją także przed poważnymi wyzwaniami. To stwierdzenie jest szczególnie adekwatne w przypadku Rosji. Włączenie jej do grupy BRIC („cegła”, jak można przeczytać ten skrót) razem z Brazylią, Chinami i Indiami jest obecnie kontestowane przez wielu ekspertów, którzy preferują inny skrót: BIC (fonetycznie „wielki”).

Niestety, autorzy poświęcają niewiele miejsca długoterminowym perspektywom Rosji. Tymczasem stoi ona przed poważnym wyzwaniem demograficznym (skurczenie się populacji o około 20%) oraz kluczowymi zmianami struktury etniczno-religijnej (wzrost udziału procentowego muzułmanów nawet do 30%

populacji). Te perspektywy nakładają się na olbrzymie różnice w dochodach między regionami. Rosyjską piętą achillesową jest Kaukaz Północny, bardzo różniący się od innych regionów Rosji. Kaukaz jest najbardziej nierosyjski etnicznie i obcy kulturowo oraz społecznie, najbardziej radykalny religijnie oraz najmniej bezpieczny (partyzantka i terroryzm), a jednocześnie ze zdecydowanie najwyższym przyrostem naturalnym, najbiedniejszy, skorumpowany i autorytarny, nawet jak na bardzo niskie rosyjskie standardy. Dotychczasowa polityka rosyjska pokazuje, że Moskwa nie radzi sobie z tym regionem, a równocześnie nie jest w stanie go izolować, gdyż liczna diaspora kaukaska mieszka w wielkich miastach rosyjskich, gdzie nierówności w dochodach sięgają poziomu Ameryki Łacińskiej. W najbliższych dekadach te wszystkie problemy będą prawdopodobnie narastać, nie słabnąć.

Kolejnym poważnym wyzwaniem dla Rosji pozostaje system polityczno-ekonomiczny. Rosyjska gospodarka jest uzależniona od surowców i trudno ją uznać za nowoczesną czy konkurencyjną. Wolność gospodarcza jest bardzo ograniczona. O problemach ekonomicznych Rosji najlepiej świadczy fakt, że tamtejsza produkcja przemysłowa wciąż nie wróciła do poziomu sprzed upadku komunizmu, natomiast długość dróg asfaltowych jest krótsza (*sic!*) niż 20 lat temu. Co najgorsze, autorytarny, bardzo skorumpowany reżim rosyjski wydaje się niezdolny – ze względu na strach przed skutkami ubocznymi oraz/lub własny interes – do zmodernizowania Rosji. Przedstawiona niedawno przez przywódców rosyjskich wizja modernizacji potwierdza tę diagnozę. Ta wizja sprowadza się w dużym stopniu do idei transferu technologii z Zachodu bez podejmowania poważnych reform strukturalnych. Leonard i Krastew, dostrzegając niejednoznaczność w nowej rosyjskiej narracji o modernizacji, nadal uważają, że jest to „ekscytująca szansa” dla UE. Trudno nie uznać – biorąc pod uwagę zarysowaną powyżej diagnozę, którą podzielają wybitni rosyjscy eksperci – tej ekscytacji za brak realizmu.

Turcja także musi uporać się z poważnymi wyzwaniami, jeśli ma w pełni wykorzystać swój duży potencjał. Jednak jej przyszłość rysuje się znacznie bardziej optymistycznie niż przyszłość

Rosji. Atutami Turcji są demokracja, choć z defektami, perspektywiczna gospodarka, niezbyt wysoki poziom korupcji, wysoki przyrost naturalny oraz znacznie mniej intensywne podziały etniczne i regionalne niż w Rosji. Mimo wszystko poważnym wyzwaniem dla Turcji pozostanie problem kurdyjski, który ma także wymiar militarny i nie został rozwiązany przez ponad 25 lat. Ludność pochodzenia kurdyjskiego stanowi już dzisiaj ponad 15% mieszkańców kraju i w większości zamieszkuje w jego najbiedniejszej części. Jej udział procentowy wzrośnie ze względu na wyższy przyrost naturalny. Jednocześnie iraccy Kurdowie będą coraz silniejszymi graczami na Bliskim Wschodzie. Inne wyzwania dla Turcji są typowe dla świata muzułmańskiego (emancypacja kobiet, relacje państwo–religia).

Dekadencja Unii Europejskiej na tle perspektyw Turcji i szczególnie Rosji przestaje być tak oczywista. W perspektywie długoterminowej UE jest bardziej stabilna politycznie i ekonomicznie niż obaj jej najważniejsi sąsiedzi. Musimy zdać sobie sprawę, że problemy Francji z trudnymi imigranckimi przedmieściami stanowią znacznie mniej poważne wyzwanie dla stabilności państwa niż wojny, które Rosja i Turcja toczą z separatystami i/lub radykalnymi islamistami. Oczywiście kryzys strefy euro wstrząsnął podstawami UE, jednak może on w sprzyjających okolicznościach przynieść wzmocnienie jej koherencji wewnętrznej (zarządzanie gospodarcze, akces do strefy euro kolejnych członków UE). Biorąc pod uwagę obecną dysproporcję sił między Unią Europejską a Rosją i Turcją oraz bynajmniej nieoczywiste perspektywy dwóch ostatnich, należy autorom postawić pytanie: dlaczego Unia ma pogodzić się z wielobiegunowością Europy?

Wielobiegunowość, ale czego i jaka?

Pojęcie wielobiegunowej Europy samo w sobie jest rzeczywiście widmem, gdyż okazuje się bardzo niewyraźne. W Europie o wielobiegunowości możemy mówić tylko w przypadku Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Wpływy Rosji i Turcji są wyraźnie mniejsze na Bałkanach Zachodnich i w samej UE. W efekcie w zdecydowanej większości europejski kontynent (poza terytorium Rosji i Turcji) jest

naszym unijnym „podwórkiem”. Jak miałyby w praktyce wyglądać (według Krastewa i Leonarda) idealna „wielobiegunowość”? W ich opinii „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”. Autorzy powinni sobie zdawać sprawę, że Rosja, uwielbiana pojęcie „uprzywilejowana strefa wpływów”, uzna taką ofertę za unijną akceptację dla wstrzymania na zawsze rozszerzenia na wschód oraz zaproszenie do ustanowienia kondominium rosyjsko-unijno-tureckiego nad europejskim wschodnim sąsiedztwem. Stałoby się ono permanentną strefą buforową. Warto dodać, że odłożenie rozszerzenia na wschód *ad calendas graecas* byłoby równoznaczne z rezygnacją UE ze starań o modernizację Rosji. Trudno bowiem wyobrazić sobie tę modernizację w przypadku istnienia szarej strefy między Unią Europejską i Rosją. Co więcej, sukces modernizacyjny Ukrainy, bardzo mało prawdopodobny bez wyraźnego zaangażowania UE, mógłby w Rosji wywołać efekt domina.

Trzeba przyznać, że autorzy mają problem z oceną intencji i celów polityki rosyjskiej wobec wschodnich sąsiadów Unii. Twierdzą, że „Rosja nie jest zainteresowana narzucaniem tym krajom żadnego konkretnego ustroju”, aby po chwili zadeklarować: „rosyjskie elity będą stawiać zawzięty opór zachodniej polityce transformacji” we wschodnim sąsiedztwie. Sprzeciw wobec zachodniej polityki transformacji ma bardzo klarowny wymiar ustrojowy. Rosja z pewnością jest przeciwna jednemu konkretnemu ustrojowi w krajach Partnerstwa Wschodniego, czyli liberalnej demokracji opartej na rządach prawa i wzorowanej na modelu europejskim.

Kolejnym kontrowersyjnym pomysłem autorów jest propozycja stworzenia trójkąta bez USA. Co więcej, według autorów Waszyngton, zaangażowany w innych regionach świata, miałby być żywotnie zainteresowany takim scenariuszem, czyli wzięciem odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy przez trzy europejskie bieguny. Ten pomysł i stojące za nim założenie muszą wywołać zaskoczenie. Amerykę łączą

z Unią Europejską wyjątkowe w skali świata więzi polityczne i militarne (NATO) oraz ekonomiczne (olbrzymia wymiana handlowa i inwestycje zagraniczne). Rosja jako mocarstwo atomowe i stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz Turcja jako „rosnące” mocarstwo regionalne także mają duże znaczenie dla Stanów Zjednoczonych. W efekcie bez USA trudno sobie wyobrazić nowy porządek w Europie oraz uwierzyć, że Stany Zjednoczone nie chciałyby być jego współtwórcą. Co więcej, według ankiet przeprowadzonych przez samych autorów wśród europejskich przywódców wielu z nich nie wyobrażało sobie Europy bez istotnej obecności USA. Także w przypadku Stanów Zjednoczonych autorzy nie uniknęli niekonsekwencji, twierdząc, że są one **europejskim** mocarstwem. Można się spytać: dlaczego więc nie powinny być jednym z rzekomych biegunów? Przecież według autorów Unia powinna zaprosić do debaty o losach kontynentu wszystkich ważnych **europejskich** graczy.

Raport postuluje długoterminową wizję strategiczną (kilka dekad do przodu), jednak autorzy niemal zupełnie nie uwzględnili innego ważnego gracza globalnego w Europie, czyli Chin. Natomiast w ostatnich latach nastąpił zdecydowany wzrost aktywności ekonomicznej i politycznej Pekinu wobec Unii Europejskiej, Turcji, Rosji oraz w krajach Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego. Biorąc pod uwagę prognozy ekonomiczne, to zjawisko ulegnie jeszcze intensyfikacji (przed Chinami także stoją poważne wyzwania, ale mają one bardziej długoterminową perspektywę). Z pewnością Chiny nie staną się najważniejszym rozgrywanym w Europie, jednak ich przełożenie na niektórych graczy może być znacznie większe, niż nam się obecnie wydaje, i może mieć poważne implikacje geopolityczne. Fenomen rosnącego oddziaływania Pekinu na innych graczy jest szczególnie interesujący w przypadku Rosji, która jako jedyna z wielkich mocarstw bezpośrednio graniczy na bardzo długim odcinku z Chinami. Przygraniczna Syberia jest miękkim podbrzuszem Rosji (bardzo słabe, zmniejszające się zaludnienie i wielkie niewykorzystane złoża surowców), które stanowi obszar coraz silniejszej penetracji chińskiej. Bardzo duży dystans potencjałów ekonomicznych między Chinami a Rosją będzie narastał i mogą mu

towarzyszyć rosnące asymetryczne powiązania gospodarcze (Rosja jako dostawca surowców i odbiorca produktów chińskich), które w znaczący sposób ograniczą pole manewru Moskwy i perspektywy jej europejskiego wyboru. Warto tylko przypomnieć, że udział Chin w rosyjskim bilansie handlowym wzrósł w ciągu dekady czterokrotnie, obecnie wynosi już 10% i będzie rósł. Niedawno zakończyła się budowa pierwszego wielkiego ropociągu między oboma krajami, w tym roku ma zostać zawarta ostateczna umowa w sprawie gazociągu. Ta współpraca może przedłużyć istnienie „chorego” systemu polityczno-gospodarczego w Rosji, a jednocześnie będzie ona do zaakceptowania dla elit rosyjskich, gdyż nie zagrazi zbyt poważnie ich niezależności. W efekcie czynnik chiński może okazać się nie wyzwaniem, które popchnie Rosję w stronę modernizacji i UE – jak zakładają Leonard i Krastew – lecz „kulą u nogi”, utrzymującą ją w stanie stagnacji i dryfu na arenie międzynarodowej.

Autorzy twierdzą jednak, że Rosja już dziś bezprecedensowo otwiera się na Zachód. Oczywiście w zagranicznej polityce Rosji można dostrzec ważne prozachodnie korekty, ale droga do prawdziwego przelotu w relacjach rosyjsko-zachodnich jest jeszcze daleka. Autorzy starają się skrócić ten dystans, czasami naginając fakty pod z góry ustaloną tezę. Twierdzą, że Rosja akceptuje rolę NATO na kontynencie europejskim. Jednak nie wspominają, że żąda ona od Sojuszu oficjalnej rezygnacji z rozlokowania sił wojskowych w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce. Na szczęście autorzy stawiają przed Rosją także pewne warunki, od których wypełnienia uzależniają włączenie Moskwy w proces budowy europejskiej architektury bezpieczeństwa. Ich podstawowy warunek, czyli wspólne uregulowanie zamrożonych konfliktów przez trójkąt Rosja–Turcja–Unia, jest jednak zupełnie nie do zaakceptowania dla Moskwy. Te konflikty są przecież dla Rosji najważniejszym narzędziem wpływów w „bliskiej zagranicy”. Rosja akceptuje tylko rozwiązanie oparte na własnych warunkach.

UE wraca do gry?

Dobrą propozycją autorów raportu jest natomiast przyspieszenie procesu integracji Turcji. Autorzy myślą się jednak, twierdząc, że Turcja

tak jak Rosja jest zainteresowana powstaniem nowych instytucji bezpieczeństwa w Europie. Ankara bardzo jasno daje do zrozumienia, że jej celem strategicznym jest członkostwo w UE, i nie zaakceptuje żadnego substytutu. Szkoda, że autorzy nie postawili pytania o geopolityczne konsekwencje akcesji Turcji lub jej pozostania poza Unią dla unijnego sąsiedztwa i relacji Unii z Rosją. Warto, abyśmy zdali sobie sprawę, że według prognoz ekonomicznych i demograficznych za 40 lat Turcja ma mieć znacznie mniejszą gospodarkę i populację niż Rosja, gdzie znaczną część mieszkańców będą stanowiły ludy turkijskie. W efekcie Turcja uzyska nowe możliwości oddziaływania na Rosję. W przypadku Rosji Leonard i Krastew stwierdzają po prostu, że po akcesji Turcji układ trójbiegunowy (Rosja–Turcja–Unia) zamieni się w dwubiegunowy (UE–Rosja). A przecież wejście Turcji do Unii Europejskiej oznaczałoby zdecydowane zwiększenie się asymetrii między UE i Rosją oraz zdecydowany wzrost wpływów Unii w Eurazji.

Autorzy twierdzą, że „broniąc iluzji porządku, przywódcy Europy ryzykują wywołanie chaosu”. Jednak to akceptacja rekomendacji Krastewa i Leonarda może nieść zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Bez rosnącego zaangażowania Unii Europejskiej i odgrywania przez nią roli pierwszoplanowej w sferze bezpieczeństwa stabilizacja i ściśle z nią związana modernizacja naszego sąsiedztwa będą znacznie trudniejsze niż w przypadku sztucznego samoograniczenia w imię mglistej idei wielobiegunowości. Warto, aby UE zdała sobie sprawę, że tylko ona, nie Rosja czy Turcja, posiada potencjał głębokiej transformacji swoich sąsiadów. Najważniejszym narzędziem transformacji jest oczywiście rozszerzenie, o czym znakomicie pisał Mark Leonard w książce *Why Europe will run the 21st century?*. Najlepszym dowodem na skuteczność naszej *soft power* są pozytywne zmiany, które nastąpiły w ostatnich 15 latach na Bałkanach Zachodnich, w Europie Środkowej i w Turcji. Przypadek Turcji jest najbardziej spektakularny, gdyż mamy tam do czynienia z mocarstwem regionalnym, które podporządkowało się naszej unijnej matrycy i doświadczyło głębokiej transformacji. Gdy perspektywa europejska straciła w dużym stopniu wiarygodność, nasze przełożenie na Turcję

i tempo reform nad Bosforem znacznie się zmniejszyły.

Kwestia rozszerzenia pokazuje najlepiej, że dla pozycji UE w Europie ważniejsza niż procesy zachodzące w jej otoczeniu oraz polityka innych graczy jest wewnętrzna kondycja Wspólnoty. Kondycja rozszerzenia zależy od wielu czynników, jednak najważniejszym jest wola polityczna po naszej stronie. To odważne decyzje polityczne Unii Europejskiej popychały ten proces, a w efekcie demokratyzację i modernizację do przodu (m.in. w 1993 roku – perspektywa członkostwa dla autorytarnej Rumunii, w 1997 roku – status kandydata dla autorytarnej Słowacji,

w 1999 roku – status kandydata dla autorytarnej Turcji, w 2000 roku – gwarancja akcesji dla rządzonej przez Slobodana Miloševicia Serbii). Jeśli Unia odzyskałaby wiarę w samą siebie i w proces rozszerzenia, obejmującego w długoterminowej perspektywie także Wschód, oraz zwiększyła koherencję swojej polityki wobec Rosji, to wówczas kształtowanie europejskiego porządku bezpieczeństwa okazałoby się przede wszystkim sprawą UE, która odgrywałaby rolę słońca wobec dwóch planet: bliższej Turcji i dalszej Rosji. Dlatego zamiast poszukiwać widma na obrzeżach Europy, warto odpowiedzieć na pytanie: jak odzyskać siłę w samym jej centrum?

Miroslaw Czech

Jak zwał, tak zwał, wychodzi na „koncert mocarstw”

Mam dość ambiwalentne podejście do opracowania Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR). Podoba mi się zaprezentowany przez autorów nieco prowokacyjny sposób podejścia do problemu nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Chęć intelektualnego sprostania wyzwaniom, jakie niesie szybko zmieniający się świat, w którym pozycje Europy nie są takie jak w ciągu minionych 500 lat czy też jedynie przez ubiegłych 20 lat.

Szeroka perspektywa jest niezbędna, aby ogarnąć ogrom zmian, jakie się dokonały wraz z upadkiem komunizmu w Europie, rozpadem ZSRR i Jugosławii. A także wraz z procesami i wydarzeniami ostatnich lat: zmniejszeniem roli Europy na globalnej arenie, powstaniem nowych ośrodków, zmianami w strategii amerykańskiej, „resetem” w relacjach amerykańsko-rosyjskich oraz wzrastającymi aspiracjami Turcji do odgrywania roli mocarstwa regionalnego.

Namysł jest konieczny, bo – jak wykazują Iwan Krastew i Mark Leonard z gronem współpracowników – dotychczasowe instytucje i mechanizmy bezpieczeństwa na Starym Kontynencie przeżywają kryzys. Nie sprawdziły się w sprawie Kosowa, nie zapobiegły wojnie rosyjsko-gruzyńskiej i okazały się nieskuteczne podczas zamieszek w Kirgistanie. Nie powstała co prawda „próżnia bezpieczeństwa”, której nikt nie potrafiłby zapełnić. Istnieje jednak dostatecznie wiele punktów zapalnych, które budzą niepokój.

W dającej się przewidzieć przyszłości Unii Europejskiej nie grozi konflikt zbrojny. Problemy pojawiają się na jej obrzeżach, często na obszarach, które są przedmiotem zainteresowania Rosji i Turcji. Chodzi więc o to, by „UE była zjednoczona, Rosja postimperialna, zaś Turcja europejska”. Gdy bowiem nie podejmie się żadnych działań, ma nam grozić powrót „koncertu mocarstw” lub – co jeszcze gorsze –

„sojusz odrzuconych”: Rosji i Turcji. Sposobem na zaradzenie tej sytuacji jest propozycja ECFR, by na wzór grupy G20 ustanowić „nieformalny dialog bezpieczeństwa”.

Rozmawiać jest lepiej, niż nie rozmawiać. Ważne jednak, by wiedzieć o czym, w jakim gronie i co ma z tego wyniknąć. W opracowaniu ECFR nie znajdziemy zbyt wielu odpowiedzi na owe pytania. Problemem nie jest wyłącznie brak konkretów, w które należy zaopatrzyć tekst zgłaszający tak ważną propozycję przez tak ważną instytucję.

Wątpliwości budzi sama diagnoza, na jakiej zostały oparte śmiałe wnioski.

1.

Uwagi zacząć wypada od kwestii metodologicznych. Podstawą opracowania stały się przeprowadzone w wielu krajach ankiety, na podstawie których badano poglądy respondentów na kwestie bezpieczeństwa. W ten sposób uzyskano fotografię opinii i rejestr problemów nurtujących elity polityczne i eksperckie, co musiało rzutować na treść propozycji. Autorzy ambitnie zaproponowali mechanizm rozwiązywania problemów bezpieczeństwa, lecz **w istocie chcą poprawić stan świadomości decydentów i wspomagać kanały komunikacji pomiędzy UE a Rosją i Turcją.**

2.

W opracowaniu **uderzająco mało miejsca poświęcono analizie problemów bezpieczeństwa sensu stricto.** Jedynie mimochodem wspomniano o przyjętej na listopadowym szczycie nowej strategii NATO (2010). Nie dowiadujemy się niczego na temat jej wpływu na wzrost/zmniejszenie bezpieczeństwa na naszym kontynencie. A nie jest to wydarzenie banalne – Polska i państwa nadbałtyckie poczuły się na tyle zaniepokojone, że zażądały od Sojuszu ewentualnych planów obronnych. I je otrzymały, podobnie jak potwierdzenie obowiązywania punktu 5 traktatu waszyngtońskiego.

Mając świadomość pewnego kryzysu dotychczasowej formuły NATO jako sojuszu obronnego demokratycznych państw strefy euroatlantyckiej, nie sposób zaprzeczyć, że to **Sojusz jest i pozostanie filarem bezpieczeństwa jego**

członków. W tym Turcji, bo na jej wystąpienie z NATO się nie zanoszą. Dopóki, rzecz jasna, gwarantem konstytucji oraz sytuacji politycznej i społecznej w tym kraju będzie armia.

3.

Nie sądzę też, aby epoka „jednobiegunowej Europy” – modelowanej przez UE, NATO i stojące za Sojuszem USA – zakończyła się. Problemy Unii, zamykanie się państw strefy euro we własnym gronie, odłożenie dalszego rozszerzenia UE i NATO *ad calendas graecas* oraz umocnienie się Rosji i zwiększenie jej wpływów w krajach ościennych nie dają podstaw do formułowania tezy o rekonfiguracji systemu bezpieczeństwa na naszym kontynencie.

Nie wchodząc w szczegóły, wspomnę jedynie, że europejski model gospodarczy i społeczny wciąż zachowuje ogromny potencjał dla społeczeństw państw pozaunijnych jako ideał i wzorzec. „Miękką siłą” UE to wciąż potężny czynnik, którego zmierzchu nie widać. Nawet biorąc pod uwagę chwilowy – jak sądzę – brak koniunktury.

4.

Podobne uwagi należy zgłosić do pominięcia analizy nowej doktryny obronnej Federacji Rosyjskiej, gdzie zapisano groźbę prewencyjnego ataku atomowego. Doktryna (przyjęta za prezydentury Dmitrija Miedwiediewa) zmniejsza czy też zwiększa bezpieczeństwo na naszym kontynencie? Niestety, nie poznajemy opinii autorów na ten temat. Jeśli zmniejsza/zwiększa, to w jaki sposób?

5.

Najważniejszych problemów bezpieczeństwa militarnego na naszym kontynencie nie da się zamknąć w przywoływaniu „resetu” oraz zaproszenia Rosji przez administrację Baracka Obamy do budowy tarczy antyrakietowej. Tym bardziej że pominięcie w opracowaniu ECFR analizy problemów bezpieczeństwa militarnego skutkowało poważnym błędem prognostycznym – wątpliwością w ratyfikację przez Stany Zjednoczone traktatu START II. Rachunku zysków i strat supermocarstw w dziedzinie tak newralgicznej jak strategiczne bronie jądrowe nie da się sprowadzić do rozważań na te-

mat aktualnego rozkładu sił w amerykańskim Kongresie. Podobnie rzecz się ma z rozumieniem przez supermocarstwa kluczowych problemów bezpieczeństwa własnego, globalnego i regionalnego.

Uwagę tę formułuję na marginesie moich spostrzeżeń jako wniosek o konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy miejsca Europy w strategii amerykańskiej. Konstatacje autorów są zbyt schematyczne. Nie biorą np. pod uwagę polityki prezydenta Obamy wobec Gruzji i Ukrainy, których to państw Waszyngton nie porzucił ani nie skreślił, choć zmienił podejście do problemu ich członkostwa w NATO.

6.

Rosyjskiej doktrynie obronnej i bezpieczeństwa towarzyszyło przedstawienie we wrześniu 2008 roku przez prezydenta Miedwiediewa 5-punktowej doktryny polityki zagranicznej. Kluczowym jej sformułowaniem jest teza o „rosyjskiej strefie uprzywilejowanych interesów”. Na jej temat autorzy milczą, wyrażając nadzieję na sukces kojarzonego z Miedwiediewem projektu modernizacji Rosji oraz jej nowej *Westpolitik*.

ECFR pokłada ogromne nadzieje w osobie dzisiejszego prezydenta Rosji oraz w ideach formułowanych przez grono jego doradców. Nie podważając tej wiary, uważam, że autorzy zbyt łatwo przechodzą do porządku dziennego nad realnymi posunięciami Rosji kierowanej przez tandem Putin–Miedwiediew. Szczególnie w sprawach bezpieczeństwa ich polityki nie da się sprowadzić do tezy o „złym premierze” i „dobrym prezydencie”.

7.

Autorzy przywołują zgłoszony przez Miedwiediewa pod koniec listopada 2009 roku 14-punktowy projekt nowego traktatu w sprawie bezpieczeństwa w Europie. Ubolewają, że w NATO i UE nie został potraktowany poważnie, lecz trafił do klasycznej „zamrażarki”. Nie przedstawiają jakiegokolwiek analizy jego treści, korelacji ze wspomnianymi doktrynami ani też wpływu, jaki będzie wywierać w przypadku podpisania na układ sił w Europie oraz jej bezpieczeństwo.

8.

Krytykę propozycji Miedwiediewa można sprowadzić do dwóch kluczowych punktów. Po pierwsze, proponując zapisanie w nowym traktacie gwarancji bezpieczeństwa dla państw-sygnatariuszy, **projekt czyni zbędnym NATO i punkt 5 traktatu waszyngtońskiego**. Po drugie, zasada jednomyślności przy określaniu agresora oznacza *de facto* **możliwość zablokowania jakichkolwiek działań** przez dowolne państwo, np. szczególnie bliskiego sojusznika państwa-agresora.

Wniosek wyciągnięto z tego taki, że „14 punktów Miedwiediewa” **zamiast zwiększyć bezpieczeństwo Europy, radykalnie je zmniejsza**. To główny powód sceptycyzmu (delikatnie rzecz ujmując) wobec propozycji rosyjskiej.

9.

Iwan Krastew i Mark Leonard twierdzą, że ich propozycja zmierza do tego, by **uchronić Europę przed powtórką z „koncertu mocarstw”**. W zamian proponują „koncert projektów”, nie konkretyzując jednak owego terminu. Uważają, że „pozwoili tchnąć nowe życie w multilateralne rozwiązania” i że 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”.

Szczególnie w rozmowie na temat bezpieczeństwa powinno się unikać sformułowań tak nieostrych, jak „tchnąć ducha”, „nowe życie”, „harmonijna koegzystencja europejskich projektów budowania państwowości”.

Mówiąc wprost, **autorom chodzi o zaakceptowanie „odmienności” ustrojów politycznych i społecznych Rosji i Turcji oraz o akceptację przez UE i USA ich aspiracji do odgrywania szczególnej roli na terytoriach „bliskiej zagranicy”**.

10.

Można i tak, lecz należy pytać o powody takiego postawienia sprawy. W wywodzie członków ECFR nie znajduję dostatecznych argumentów na rzecz wdrożenia tak skonstruowanego

projektu nowego systemu bezpieczeństwa w Europie. Postępując się formułą autorów, stwierdzam, że **„UE nie jest tak słaba i niezjednoczona”, „Rosja nie jest postimperialna, bo wciąż nie pozbyła się ciężot neoimperialnych”, zaś „Turcja nie wyrzekła się europejskości i przynależności do NATO”**.

11.

Wbrew deklaracjom autorów za **propozycją „trialogu” kryje się koncept ustanowienia klasycznego „koncertu mocarstw”**. Wybrana grupa podmiotów (w tym przypadku dwóch państw i jednego „nadpaństwa”) decyduje o wzajemnych relacjach oraz o losie mniejszych podmiotów. Stoi na straży ustanowionego przez siebie porządku.

Szkopuł w tym, że proponując „koncert projektów”, autorzy nie charakteryzują ładu, którego ma bronić. „Święte Przymierze” Klemensa Metternicha miało konserwować europejskie monarchie, zwalczać ruchy rewolucyjne i narodowe oraz służyć wielkości Austrii.

12.

Czemu miałyby służyć „trialogu”? Autorzy wymieniają trzy cele:

- a) zachowanie i wzmocnienie normatywnego fundamentu istniejących europejskich instytucji (Paryska Karta Nowej Europy z 1990 roku i karta stambulska z 1999 roku), co powinno umożliwić stopniowe pokojowe otwarcie i modernizację niedemokratycznych reżimów Europy;
- b) zmniejszenie ryzyka przemocy w Europie poprzez rozwiązywanie zamrożonych konfliktów, co wskaże na przejrzystość i współzależność jako filary europejskiego bezpieczeństwa, oraz zdemilitaryzowanie peryferii Europy, a zwłaszcza Kaukazu;
- c) umocowanie instytucjonalne UE w roli kluczowego czynnika bezpieczeństwa na kontynencie, co umożliwi wykorzystanie szeregu instrumentów, które Unia ma do dyspozycji, do zwalczania zagrożeń, przed jakimi stają państwa członkowskie.

Kilka pytań pomocniczych

- Co począć z problemem występowania wśród **podmiotów „trialogu” państw, któ-**

re nie spełniają kryteriów demokratycznych?

- W imię czego stawiać sobie za cel zmianę „niedemokratycznych reżimów”, skoro uznaje się ich legitymizację? „Koncert projektów” zakłada przecież konserwację różnych dróg budowy państwowości w Europie.
- Czy zdemilitaryzowanie Kaukazu obejmuje również obszary kaukaskie i przyległe do Rosji i Turcji jako podmioty „trialogu”?
- Czy już obecnie Unia Europejska z siecią jej powiązań z NATO nie spełnia kryterium

kluczowego czynnika bezpieczeństwa na kontynencie? Jeśli tak nie jest, to **jakie są powody tego stanu?**

Sytuacja polityczna i w ślad za nią architektura bezpieczeństwa europejskiego bardzo się skomplikowały w porównaniu ze stanem z przełomu stuleci. Potrzebna jest dyskusja nad konsekwencjami tego stanu. Ważne jednak, aby wnioski i propozycje, które padają w jej trakcie, były na tyle przemyślane, żeby w opinii publicznej nie pogłębiać zamieszania i niepokoju ponad potrzebną miarę.

Warszawa, 22 lutego 2011

Olaf Osica

Czy Woodrow Wilson może być Ottonem Bismarckiem?

„Przez większość minionej dekady Unia Europejska broniła europejskiego porządku, który przestał funkcjonować; Wspólnota żywiła nadzieje na porządek globalny, który nigdy się zapewne nie ziści. (...) 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” – piszą we wstępie autorzy *Widma Europy wielobiegunowej*. Podparta nawet powierzchowną znajomością historii ostatnich 20 lat wiedza skłania do przykłaśnięcia temu mocnemu i bolesnemu dla twórców współczesnej koncepcji Europy stwierdzeniu. Główne forum polityczne Europy, jakim jest Unia Europejska, znajduje się bowiem w politycznej defensywie. Walka z kryzysem gospodarczym, asertywna postawa partnerów – nie tylko Rosji czy Turcji, ale i Ukrainy – oraz wyczerpanie się formuły „europejskiego mocarstwa” w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych nie dają powodów do optymizmu.

Gdy jednak zaczniemy zadawać pytania o przyczyny obecnego stanu rzeczy, teza ekspertów ECFR stanie się mniej przekonująca. Czy Europejczycy są rzeczywiście tak naiwni i infantylni, że za wszelką cenę bronią systemu będącego ich zgubą? Czy możliwości realizacji projektu „bezpiecznej Europy w lepszym świecie” – jak nazwał europejską strategię Robert Cooper – rzeczywiście wyczerpały się, czy też, doświadczeni kryzysem i przytłoczeni odpowiedzialnością nie tylko za losy innych, ale też za przyszłość temperatury na globie, pozbyliśmy się po prostu kilku złudzeń? I czy w ogóle był projekt „jednobiegunowego, multilateralnego europejskiego ładu”, czy też zbyt mocno wzięliśmy sobie do serca i umysłu tezy dyskur-

su dyplomatycznego, który z założenia służy ukryciu różnic i pokazaniu tego, co wspólne?

Odpowiedź na te pytania zależy od tego, czy za punkt wyjścia przyjmujemy koncepcje polityczne, czy też realny, czyli operacyjny, wymiar polityki europejskiej.

W tym pierwszym wypadku możemy zgodzić się, że określony sposób myślenia o naturze polityki międzynarodowej i związane z nim nadzieje na postęp ludzkości okazały się błędne. Wielu obserwatorów mogłoby nawet posunąć się do tezy, że obecne rozczarowanie wynika z naiwności świata Zachodu, który brał złudzenia za rzeczywistość. W polityce chodzi przecież o siłę, a nie o wartości. Tego typu *Schadenfreude* jest jednak nieuzasadniona. Koncepcja budowy liberalnego ładu bezpieczeństwa, opartego na sile instytucji i prawa, zawsze sąsiadowała z realnym odczytaniem sytuacji geopolitycznej i własnych słabości, a akcentująca wartości unijna polityka zagraniczna była aż nazbyt często pozbawiona złudzeń wobec świata i samej siebie. Stawiane na piedestale europejskiej strategii bezpieczeństwa „efektywna współpraca wielostronna” oraz działania prewencyjne były w istocie publicznym przyznaniem się przed światem, że w obu wypadkach UE nie potrafi sprostać swemu myśleniu o bezpieczeństwie świata.

Przesadą jest także traktowanie wojny w Gruzji jako **politycznej** cezury w relacjach z Rosją. Wydarzenie to było raczej potwierdzeniem kierunku obranego przez Rosję, która nie do końca wyrzekła się swoich imperialnych ambicji – utrzymywania niestabilności na swych granicach – co odbywa się *de facto* przy akceptacji Zachodu, niż końcem nadziei na partnerstwo Brukseli z Moskwą. Przypomnijmy grudzień 1994 roku, gdy na szczycie w Budapeszcie Zachód zgodził się przemianować KBWE na OBWE – aby dać polityczny wyraz idei ładu bezpieczeństwa opartego na współpracy z Rosją – a w odpowiedzi rosyjskie czołgi zaczęły rozjeżdżać Grozny. Mimo to w Madrycie w 1997 roku NATO zawarło z Rosją układ o partnerstwie i współpracy... Zdaje się, że to nie przełom, lecz uczucie *déjà vu* charakteryzuje dyskusję o systemie europejskiego bezpieczeństwa.

Źródłem obecnego kryzysu bezpieczeństwa europejskiego jest zatem nie tyle porażka określonej idei, ile wyczerpanie się formuły „liberalnego realizmu”, tj. sytuacji, w której liberalna idea budowy ładu europejskiego w oparciu o wspólne wartości i interesy koabitowała z *de facto* neoimperialnym projektem rozszerzania wpływów Europy w świecie. „Liberalny realizm” wyczerpał się nie dlatego, że Rosja i Turcja zaczęły rozwijać własne projekty polityczne w przestrzeni geopolitycznej między Zachodem a Wschodem, lecz dlatego, że stracił dwa punkty oparcia. Jednym z nich było jednoczesne działanie pod wpływem polityki amerykańskiej i w opozycji do niej. Z jednej strony, legitymizowało to unijną koncepcję ładu w Europie, z drugiej – czyniło geopolityczne interesy Unii możliwymi do zaakceptowania przez zewnętrznych partnerów jako przeciwwaga dla USA. Drugim punktem oparcia był proces rozszerzenia UE i NATO na wschód i południe Europy. Przy czym kwestią kluczową wcale nie jest koniec rozszerzenia i związany z tym brak przekonującego pomysłu na „dzień po”, lecz konstatacja, że zetknięcie granic Unii z Europą Wschodnią i Kaukazem przekreśla szanse na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Nie dlatego, że wspólna polityka jest niemożliwa, ale dlatego, że jest niepożądana przez jej adresatów – przede wszystkim Rosję i Turcję. W tym sensie Europejczycy rzeczywiście „szybko ogłosili narodziny wielobiegunowego świata, ale znacznie wolniej rozpoznali równoległe pojawienie się wielobiegunowej Europy”.

Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Unia poświęciła większość minionej dekady na obronę systemu, którego dysfunkcjonalność dostrzegały rządy jej państw członkowskich. Zdały sobie one sprawę z nasilającej się destabilizacji, niemniej próbują utrzymać *status quo*. (...) Grozi to faktyczną odbudową w Europie stref wpływów. Krótko mówiąc, broniąc iluzji porządku, przywódcy Europy ryzykują wywołanie chaosu”.

Po pierwsze, to nie Unia Europejska broniła systemu, lecz raczej jej członkowie, którzy widzieli w tym sposób na zachowanie własnej pozycji i wpływu. Po drugie, od czasu fiaska traktatu konstytucyjnego obrona systemu sprawia wra-

żenie pozornej. Podtrzymywanie *status quo* służy zyskaniu czasu niezbędnego na przejście do nowych realiów. UE jest w większym stopniu miejscem negocjowania nowego porządku niż platformą dyskusji o dostosowaniach systemu do nowych wyzwań. Aktywność i retoryka stolic narodowych nie służą zaś petryfikacji systemu, lecz kontrolowanemu przeprowadzeniu społeczeństw z etapu Europy jako **projektu** państw narodowych do etapu Europy jako **formuły** działania tychże.

W imię wzniosłych idei stworzyliśmy zatem – i tu autorom *Widma* nie sposób odmówić racji – system, który okazał się dysfunkcjonalny. Rozwój instytucjonalny „wzajemnie wzmacniających się instytucji” – Unii Europejskiej, NATO, OBWE i Rady Europy – ograniczył bowiem do minimum pole manewru państw, które mają do wyboru nieefektywny proces niekończących się uzgodnień lub skuteczne działanie poza systemem, co państwa europejskie naraża na krytykę partnerów. Europejczycy wpadli po prostu w sidła gry o siłę i prestiż, której nadali tak wyrefinowaną formę instytucjonalną, że stracili nad nią kontrolę. Nastąpił instytucjonalny *overstretch*, na co reaguje się nową retoryką i wzmożonym rebrandingiem idei. Czy więc UE 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”?

Jeżeli uznamy, że renacjonalizacja agendy bezpieczeństwa w Europie i renesans myślenia w kategoriach stref wpływów są pochodnymi **koncepcji budowy** ładu bezpieczeństwa opartego na sztywnych mechanizmach i procedurach współdziałania, to postulat ten wydaje się racjonalny. Problem z nim jest jednak taki, że proces oddolnego dialogu bezpieczeństwa między Unią Europejską, Rosją a Turcją raczej legitymizuje strefy wpływów, niż zapobiega ich powstawaniu. Nieformalność konsultacji wyklucza instytucje europejskie i pozostawia pole do działania największym państwom członkowskim, wokół których będą się tworzyć sojusze zakorzenione w geografii i interesach polityczno-ekonomicznych. Efektem oddolnego dialogu trójstronnego będzie zatem instytucjonalizacja koncertu mocarstw, a nie

legitymizacja nowego ładu bezpieczeństwa w Europie, ładu opartego o wspólne normy.

Wybór, przed którym stoi Europa, wydaje się więc oczywisty. Możemy kontynuować dotychczasową politykę innymi metodami, żywiąc nadzieję na nadejście lepszych czasów i trzymając się zasady, że prawdziwy ład bezpieczeństwa powstanie w oparciu o Unię i NATO albo go po prostu nie będzie. Możemy też dokonać **świadomego** renesansu polityki narodowej, starając się osiągnąć stabilność i rozwój całego kontynentu kosztem norm i wartości, którym

hołdujemy. Oba warianty mają swoje złe i dobre strony, które warto poddać pod dyskusję. Na pewno jednak nie wydaje się sensowne – jak proponują autorzy *Widma Europy wielobiegunowej* – proponowanie kuracji liberalnej w oparciu o neorealną diagnozę. Łagodzenie tego dylematu za pomocą retoryki „koncertu projektów”, funkcjonującego w ramach demokratycznych instytucji współpracy wielostronnej, przypomina bowiem, niestety, obronę „europejskiego porządku, który przestał funkcjonować”, oraz przedłużanie nadziei „na globalny ład, który nigdy się zapewne nie ziści”.

Bartłomiej Sienkiewicz

Jak się ułożyć z „obcym”?

Wstęp

Ktokolwiek zetknął się w Europie Środkowo-Wschodniej z *business development*, ten doskonale wie, że najtrudniejsze jest w tym regionie zbudowanie biznesu na zasadzie *win-win*. Każdy inny typ biznesu – np. polegający na uszczupleniu stanu posiadania partnera lub wręcz wyeliminowaniu partnera z rynku – ma o wiele większe szanse powodzenia. To kwestia kapitału zaufania społecznego, kultury norm niepisanych i wielowiekowego deficytu dóbr. Jako zjawisko społeczne powoli zaczyna ustępować nowocześniejszym sposobom użytkowania miejsca na rynku. Niemniej gra „zero-jedynkowa” jest pierwszym i najbardziej naturalnym odruchem – im dalej na Wschód, tym częściej. Trudno więc się spodziewać, aby w polityce, i to tej na najwyższym szczeblu, gdzie rzecz idzie o wielką stawkę, ten syndrom nie występował.

Tymczasem propozycja przedstawiona w raporcie *Widmo Europy wielobiegunowej* oparta jest na zgoła przeciwnym założeniu: istnienia potencjalnego pola wzajemnego kompromisu i współzależności głównych oraz pomniejszych graczy sceny polityki europejskiej, pola, na którym można zawrzeć porozumienie w stylu *win-win*. Poniższe uwagi nie mają uzasadniać, że to niemożliwe, są tylko próbą oszacowania trudności takiego projektu.

Istota rzeczy

Projekt zakłada stworzenie równocześnie trzech porządków:

1. Usystematyzowanie bezpieczeństwa europejskiego w wymiarze globalnym poprzez przejęcie przez Unię Europejską ciężaru odpowiedzialności za przyszłość kontynentu w o wiele większym stopniu niż dotychczas (szczególnie wobec trwałej nieobecności Stanów Zjednoczonych, wcześniej występujących w tej roli).
2. Wciągnięcie w ten proces aktorów zewnętrznych – Rosji i Turcji, a tym samym ograniczenie niebezpieczeństwa wzrostu napięcia między tymi krajami a Unią (poprzez uczynienie Rosji i Turcji współnikami,

ale i zakładnikami procesu nowego bezpieczeństwa europejskiego).

3. Spełnienie ponawianego od dawna postulatu jednorodności UE w kwestiach polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa, która do tej pory nie tylko jednorodna nie jest, ale też grozi coraz większym zróżnicowaniem (mimo wysokiego przedstawiciela, przewodniczącego UE i wszystkich zakłęb w tej mierze rzucanych...). Drogą do realizacji celu jest zawarcie sojuszu na rzecz bezpieczeństwa Europy, prowadzonego najpierw nieformalnie, a w końcowej formie ustanowionego traktatowo, między zinstytucjonalizowaną Unią Europejską a Rosją i Turcją. Ostatni dwaj aktorzy są ujęci w raporcie jako państwa kluczowe dla przyszłości kontynentu, w dodatku takie, które mogą realizować własne cele „mimo” Unii.

Chcąc najkrócej opisać ten projekt, trzeba by użyć słowa „neutralizacja”. Rozumiem przez nie zapobieżenie dalszej autonomizacji celów Rosji i Turcji, co prędzej czy później może sprzyjać konfliktom między Unią a tymi krajami. A także mam tu na myśli neutralizację planów Rosji (planu Miedwiediewa), coraz natarczywiej domagającej się nowego układu bezpieczeństwa w Europie, skoro stary (rozszerzenie UE i NATO) już stał się nieaktualny. Wreszcie chodzi o neutralizację istniejących i przyszłych konfliktów związanych z niewiadomą przyszłością, gdzie wzrost siły któregoś z aktorów staje się równie niebezpieczny jak osunięcie się słabszych państwowości w stan dryfu i słabości (kryzys). Z takiej perspektywy optymalny stan po zawarciu proponowanego „trójprzymierza” polegałby na:

- zapobieżeniu polityce Moskwy, dążącej do odtworzenia w Europie innej wersji „koncertu mocarstw”, poprzez przyznanie Turcji równoprawnego statusu, nawet jeśli wiązałoby się to ze wzmocnieniem Ankarę – z nadzieją, że w trójkącie Rosja będzie musiała nieco powściągnąć własne ambicje;
- osłabieniu presji Turcji na przystąpienie do Unii Europejskiej, a tym samym na stworzeniu sytuacji, w której nie trzeba będzie kategorycznie odmawiać jej przyjęcia – w nagrodę uzyska ona status mocarstwa regionalnego na prawach Rosji w trójporozumieniu;
- rozwianiu obaw krajów peryferyjnych UE i NATO, wciąż obawiających się o siłę wła-

snego zakotwiczenia po „bezpiecznej stronie”, poprzez ich udział w projekcie trwałego bezpieczeństwa gwarantowanym przez najsilniejszych z Unii i regionalne mocarstwa sąsiedzkie;

- formalnym uznaniu trwania misji USA w Europie jako gwaranta pokoju, a jednocześnie na stworzeniu – poprzez trójporozumienie – sytuacji, w której ta obecność stanie się coraz bardziej anachroniczna i nie do utrzymania w obecnym kształcie, co z pewnością jest bardzo atrakcyjne dla Rosji.

Każda z wymienionych sił i stron przyszłego porozumienia dostaje coś wartościowego w zamian za dobrowolne nagięcie się do zobowiązań i wzięcie na siebie części odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu w przyszłości (chyba w najmniejszym stopniu dotyczy to USA...).

Problemy

1. Podstawowym problemem jest sposób rozwiązania napięcia między normatywnością polityki Unii Europejskiej (zestaw wartości skodyfikowanych) a skutecznością porozumień z państwami, których kultura polityczna jest radykalnie odmienna od wyznawanej w Unii. Jak piszą autorzy: „Turcja i Rosja wydają się nadal przywiązane do tradycyjnych wyobrażeń o suwerenności i wykorzystaniu siły militarnej, natomiast dla krajów Unii głównymi instrumentami bezpieczeństwa są rządy prawa i współpraca multilateralna”. Sama idea „trójprzymierza”, jako praktyczne rozwiązanie dylematu pogłębiającej się chaotycznie „wielobiegowości”, nie zakłada równocześnie osmozy wartości, przenikania unijnego paradygmatu do partnerów porozumienia. To raczej koncepcja wyrachowanej gry w „zyski z ograniczeniami”, zakładająca, że każdy z członków wyniesie realne korzyści z jego zawarcia – nie będąc zmuszonym równocześnie do rezygnacji z własnych ograniczonych celów (a tym bardziej z własnej kultury politycznej). Czyja kultura polityczna zwycięży w takim pragmatycznym związku? Nie jest to jasne. Podobnie jak trwałość „trójprzymierza” opartego wyłącznie na wyrachowaniu mającym spajać obce państwowości w zgodnej entencie.
2. To prowadzi do kolejnego pytania: jakie są intencje partnerów? W przypadku Rosji au-

torzy sami podkreślają „taktyczny” wymiar jej obecnej *Westpolitik*. A co jest wyborem strategicznym? W raporcie znajdziemy diagnozę, którą w pełni podzielam. Oto ona: „rosyjskie elity odbierają jako zagrożenie sam postzimnowojenny europejski porządek – obszar współzależności i wzajemnej permanentnej interwencji w sprawy tworzących go krajów”. To definicja rewizjonizmu trwającego już 20 lat – na jakiej podstawie można sądzić, że ustanie on w wyniku wciągnięcia Rosji w proces instytucjonalizacji bezpieczeństwa europejskiego? Równie dobrze można się spodziewać, że zostanie to wykorzystane przez Kreml do zagwarantowania sobie wyłączności własnych interesów w obszarze, który niekoniecznie chciałby znaleźć się w tym położeniu...

Podobnie rzecz ma się z Turcją, która wyczerpuje znamiona tego, co czasami nazywa się „głębokim państwem”: ukryte w elitach władzy mechanizmy kształtowania polityki, której przejawy są wprawdzie widoczne, ale cele skrywane. Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) od lat prowadzi petzającą rewolucję, mającą na celu likwidację świeckiego państwa Atatürka, będąc w tej polityce i cierpliwa, i ostrożna. Rosnące ambicje regionalne Turcji każą zadać pytanie o to, co jest na końcu tego procesu. Bo jeśli współczesne wydanie kalifatu, to może zdarzyć się, że Turcja stanie się opiekunem i rzecznikiem mniejszości muzułmańskich na Zachodzie. Zaproszenie jej do „trójprzymierza” raczej przybliżyłoby ten moment, niż go oddalało, bo w oczach światowej społeczności muzułmańskiej Turcja awansowałaby do rangi przedstawiciela równego „chrześcijańskim potęgom” (jakby to absurdalnie nie brzmiało w odniesieniu do silnie zeświecczonej Europy). Chcę przez to powiedzieć, że nadwartościowanie Turcji w ramach projektowanego trójkąta może mieć swoją nieoczekiwaną cenę w postaci aż nazbyt dużego nabrania przez nią siły.

3. Pozostaje jeszcze kwestia samej Unii Europejskiej i jej relacji z peryferiami. Ostatnia inicjatywa kanclerz Niemiec jako ucieczka do przodu w integracji politycznej i gospodarczej strefy euro każe postawić pytanie o resztę członków UE i ich przyszłość. Europa dwóch prędkości staje się faktem,

a stanie się nim jeszcze szybciej, jeśli kombinacja wymogów budżetowych i kosztów polityki klimatycznej pograży nowych członków Unii w stagnacji i zahamuje ich ambicje modernizacyjne. „Trójprzymierze” jest wystarczająco trudne, jeśli chodzi o zewnętrznych partnerów, a może się dodatkowo skomplikować wewnątrz Unii. Jaki będzie tryb uzgadniania wspólnego mianownika polityki UE wobec Rosji i Turcji w przyszłym porozumieniu? Nic nie wskazuje na to, by przewodniczący i wysoki przedstawiciel mieli nabrać niespodziewanie autonomicznej mocy, zdolnej do nagięcia interesów Francji i Niemiec lub Wielkiej Brytanii zgodnie z interesami Unii jako całości. Polityka „co dobre dla Berlina i Paryża, musi być dobre dla całej UE” właśnie się kończy na naszych oczach, co nie buduje zaufania w krajach mniejszych lub/i nowo przyjętych. Oczywiście zawsze można sobie wyobrazić kombinacje presji i perswazji, co wymusza akceptację, ale dla takich krajów jak Polska, Rumunia czy Bułgaria może to być zbyt wysoka cena.

W o wiele większym stopniu dotyczy to krajów położonych między Unią Europejską, Rosją i Turcją (peryferyjnych). Nie posiadając nawet części możliwości instytucjonalnych nowych członków UE, będą zdane raczej na bierną akceptację, okraszoną pozorną konsultacją (o ile w ogóle ona nastąpi...). W jaki sposób włączyć te kraje w uznanie nowego ładu i zagwarantować im poszanowanie ich interesów (a przede wszystkim obaw) – to wydaje się jedną z kluczowych kwestii. Ignorowanie słabszych prędzej czy później stworzy ryzyko destabilizacji.

Parę uwag na koniec

Autorzy raportu zaznaczają, że proponowany plan pozwoli „skonsolidować postimperialną Rosję w jej obecnych granicach”. Nie sposób nie zauważyć, że istota postimperialnej Rosji zawiera się właśnie w tym, że Rosja nie ma ochoty konsolidować się we własnych granicach, ale widzi swoją misję w aktywnym kształtowaniu procesów w krajach sąsiadujących. Gdyby było inaczej, nie byłaby postimperialna. Raport nie przekonuje, że propozycja trójporozumienia zmieni Rosję w państwo zasadniczo inne, niż jest teraz, a przynajmniej nie pokazuje, jak tego dokonać.

Pozostaje jeszcze pewien kłopot z określeniem geografii bezpieczeństwa Europy. Jeśli dla autorów raportu Kirgistan jest przykładem konfliktu, który powinien znaleźć się w optyce bezpieczeństwa kontynentu, to chyba tym bardziej w centrum zainteresowania powinny pojawić się Bliski Wschód i subsaharyjska Afryka. Odległości podobne, a problemy wynikające stamtąd są zauważalne nie tylko przez straż graniczną Włoch, Hiszpanii czy Malty, ale też na ulicach metropolii Zachodu. Ponieważ (jak zaświadcza autorzy) z ankiet wynika, że Europejczycy bardziej obawiają się zagrożeń „miękkich” niż ryzyka wojny na kontynencie, ten problem staje się tym bardziej palący. Trójporozumienie w proponowanym kształcie nie jest odpowiedzią na zagrożenia płynące z Południa w postaci nielegalnej migracji, wzrostu nastrojów antyeuropejskich, skorumpowanych reżimów stojących na straży ładu, który jest podważany przez demografię i brak perspektyw ludności tych krajów. Ostatnie wydarzenia na Bliskim Wschodzie są tu najlepszym dowodem. Raport pomija tę strefę – czy to oznacza, że Francja nadal będzie miała ukryty monopol na politykę Unii Europejskiej w kwestiach bezpieczeństwa na Południu? Dotychczasowe efekty francuskiej strategii nie napawają optymizmem.

Jednak niezależnie od niejasności raport nazywa po imieniu zmianę, jaka dokonała się w Europie w ostatnich latach: stopniowy uwiąd dotychczasowego systemu bezpieczeństwa i porzucenie rozszerzania UE i NATO jako jedynej perspektywy ładu w Europie. To już nie wróci. Z tej perspektywy raport jest oskarżeniem całej klasy politycznej Unii o bierność w obliczu nowej sytuacji strategicznej, kiedy to niepewność przyszłości łączy się z niezatartymi problemami z przeszłości. Z przeglądu sytuacji, jakiego dokonują autorzy, widać, że zbliża się czas rozstrzygnięć. Na dłuższą metę nie da się utrzymać Unii Europejskiej z daleka od międzynarodowych systemów bezpieczeństwa, tak jak nie da się udawać, że nie ma problemu Rosji i Turcji jako partnerów, a równocześnie potencjalnych biegunów konkurencyjnej siły.

Pozostaje pytanie, czy UE znajdzie w sobie dość mocy, aby to wyzwanie podjąć, i czy nie stanie się to na warunkach wschodniej gry „zero-jedynkowej” wobec słabszych państwowości, ale za to gry typu *win-win*, jeśli chodzi o interesy silnych. Byłaby to prosta droga do jeszcze większej niestabilności.

Noty biograficzne

Adam Balcer (ur. 1976) – politolog, dyrektor programu „Polityka rozszerzenia i sąsiedztwa UE demoesEUROPA” w Centrum Strategii Europejskiej. Wykładowca w Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2001–2009 analityk ds. bałkańskich Ośrodka Studiów Wschodnich, od 2005 do 2009 roku kierował projektem „Turcja po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych – polityka zagraniczna i sytuacja wewnętrzna”. Autor licznych artykułów na temat Bałkanów, Turcji i regionu Morza Czarnego. Publikował m.in. w „Gazecie Wyborczej”.

Mirostaw Czech (ur. 1962) – publicysta, komentator polityczny „Gazety Wyborczej”. Członek władz Związku Ukraińców w Polsce. W latach 1993–2001 poseł na Sejm RP. Działacz Unii Demokratycznej, a następnie Unii Wolności. W latach 1997–2001 sekretarz generalny Unii Wolności, a w latach 2005–2006 Partii Demokratycznej – demokraci.pl.

Olaf Osica (ur. 1974) – politolog, dr, wicedyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich. W latach 1999–2002

ekspert Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie. Od 2002 do 2007 roku doktorant w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. W latach 2005–2010 ekspert Centrum Europejskiego Natolin. Zajmuje się współpracą euroatlantycką, polityką zagraniczną i obrony UE, europejską i zagraniczną polityką państw Europy Środkowej oraz Niemiec. Stale współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Publikował m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Nowej Europie – Przeglądzie Natolińskim”, „Nowej Europie Wschodniej”, „Rzeczpospolitej”, „Sprawach Międzynarodowych”.

Bartłomiej Sienkiewicz (ur. 1961) – analityk, publicysta. Stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego”. Członek Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Działacz opozycji demokratycznej w latach 80. Na początku lat 90. współpracownik ministrów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Krzysztofa Kozłowskiego i Andrzeja Milczanowskiego. Współtwórca i wieloletni wicedyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich. Obecnie prowadzi własną firmę analityczną. Publikował m.in. w „Dzienniku”, „Finacial Times”, „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”.