

O przyszłości EUROPY

Raporty 7

Krajobraz (nie)bezpieczeństwa
europejskiego

Warszawa, czerwiec 2002

Autorzy:

Grzegorz Gromadzki
Olaf Osica

Współpraca:

Jakub Boratyński
Jacek Czaputowicz
Janusz Onyszkiewicz
Robert Mroziewicz
Krystian Piątkowski

Redakcja:

Katarzyna Morawska

Skład:

Michał Poloński

Wydawca:**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20
www.batory.org.pl

ISSN 1641-9952

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.
Publikacja jest dostępna również w języku angielskim.

Wstęp

Niniejszy raport to siódma z serii planowanych publikacji (*policy papers*), które prezentują stanowisko polskich środowisk pozarządowych w ważnych dla przyszłości Europy sprawach.

Choć zależy nam na inicjowaniu publicznej debaty w Polsce, nie chcemy ograniczać się do przedstawiania polskiego punktu widzenia i polskich interesów. Adresatami raportów są zarówno czytelnicy z Zachodu jak i ze Wschodu. Zależy nam na tym, aby nasze propozycje uwzględniały ich sposób postrzegania omawianych zagadnień.

Inicjatorem przedsięwzięcia jest Fundacja im. Stefana Batorego. Do współpracy nad kolejnymi raportami zapraszamy zainteresowane tą problematyką organizacje pozarządowe. Uważamy, że jako środowisko niezwiązane z instytucjami rządowymi a więc nieskrępowane rządowym stanowiskiem w negocjacjach z Unią Europejską – mamy szansę wnieść istotny wkład w dyskusję o przyszłości Unii i jej polityce zewnętrznej.

Tekst, który mamy przyjemność Państwu zaprezentować, powstał we współpracy z Centrum Stosunków Międzynarodowych. W jego przygotowaniu wzięli udział także niezależni eksperci.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania raportu, serdecznie dziękujemy za życzliwą pomoc i cenne uwagi.

Zapraszamy do lektury i dyskusji.
Fundacja im. Stefana Batorego

Proces stopniowego odchodzenia od tradycyjnej definicji bezpieczeństwa, tj. wolności od zagrożeń natury militarnej na rzecz szerszego spojrzenia, uwzględniającego aspekty niemilitarne, rozpoczął się na początku lat 90-tych. Jednakże wybuch wojny na Bałkanach, a także wątpliwości związane z rozwojem sytuacji w Rosji, stanęły na przeszkodzie pełnemu rozwojowi sugerowanego wówczas kierunku zmian. Dopiero konsekwentna konsolidacja polityczna Europy Środkowej i Wschodniej, której przejawem jest proces rozszerzenia NATO i UE, ustabilizowanie sytuacji na południu kontynentu, a także unaocznienie sobie skali tzw. nowych zagrożeń po ataku terrorystycznym na Nowy Jork i Waszyngton, 11 września 2001 r., ostatecznie przesądziły o konieczności nowego podejścia do bezpieczeństwa Europy i zmiany w funkcjonowaniu odpowiedzialnych za nie organizacji.

Równoległe do rozszerzania, w NATO i UE trwają procesy prowadzące do powstawania nowych rozwiązań instytucjonalnych lub nowych form współpracy politycznej. Są one wynikiem konieczności dopasowywania funkcji i misji tych organizacji do zmieniającej się sytuacji bezpieczeństwa w Europie. NATO staje się wyraźnie organizacją polityczną, której najważniejszym celem, a zarazem sensem istnienia, jest utrzymanie więzi euroatlantyckiej, czyli zachowanie politycznej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie. Nie oznacza to zaniku struktur militarnych Sojuszu. Ulegają one jednak istotnej przemianie. Jej najbardziej prawdopodobnym rezultatem będzie transformacja NATO w organizację świadczącą usługi w dziedzinie bezpieczeństwa, tj. organizację dysponującą zasobami i zdolnościami, które będą używane państwom chętnym a także zdolnym do realizacji określonych zadań (koncepcja tzw. „skrzynki z narzędziami”). Kolejne zmiany w NATO wynikać będą z faktu otwarcia na bliższą współpracę z Rosją, przyjęcia kolejnych państw, a także z konieczności znalezienia nowej formuły dla Partnerstwa dla Pokoju czy Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa. Nowym elementem polityki i działań Sojuszu będzie współpraca z budującą swój wymiar militarny UE. Mimo, że proces realizacji wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony UE jest niezwykle żmudny i przebiega z wielkimi oporami, zwłaszcza jeśli chodzi o podniesienie wydatków na obronność, za kilka lat Unia powinna dysponować liczącymi się zdolnościami do radzenia sobie z niektórymi problemami bezpieczeństwa europejskiego. W drugiej dekadzie XXI wieku UE powinna stać się jedyną organizacją dysponującą różnorodnymi środkami przeciwdziałania kryzysom lub stabilizowania sytuacji w Europie – od wspólnych strategii poprzez dialog polityczny, pomoc finansową i techniczną, preferencje lub embarga – do środków o charakterze policyjnym i

militarnym jak: pomoc uchodźcom, nadzorowanie rozejmów, operacje pokojowe lub mające na celu wymuszenie pokoju. Oprócz przyspieszenia reform armii, osiągnięcie takiej zdolności będzie wymagało także ułożenia relacji z nienależącymi do UE krajami NATO a także państwami trzecimi, jak Rosja czy Ukraina.

Immanentną częścią tych procesów, bez której nie mogłyby mieć one tak szerokiego zasięgu, lub też ich przebieg byłby bardzo utrudniony, jest pojawienie się perspektyw na bliską współpracę z Rosją. Choć z pewnością zbyt wcześnie jest aby z całym przekonaniem stwierdzić, że Rosja za prezydentury Władimira Putina dokonała ostatecznego zwrotu na Zachód, dotychczasowe sygnały są zachęcające. Trzeba jednak pamiętać, że nowy duch współpracy z Rosją wziął się w dużej mierze ze zmiany retoryki rosyjskiej oraz rezygnacji z postulatów, których USA i Europa i tak nie byłyby gotowe uwzględnić, np. nieprzyjmowania nowych państw do NATO. Czas zatem pokaże, na ile wsparcie Rosji w walce ze światowym terroryzmem przełoży się na gotowość do rozmów o konkretnych problemach, a także, czy kierunek obrany przez prezydenta Putina w polityce zagranicznej znajdzie swe odbicie w polityce wewnętrznej, tzn. czy Rosja będzie zmierzała w stronę demokratycznych przemian.

Niezależnie od powyższych, raczej optymistycznych przewidywań, nowy, kształtujący się obecnie krajobraz bezpieczeństwa europejskiego już w tej chwili ma wszakże jedną wadę. Poza nim pozostają dwa obszary o istotnym znaczeniu. Są to Bałkany i część obszaru postradzieckiego. Jest to grupa państw wykluczonych, w przeważającej mierze niejako z własnej winy, z powodu wewnętrznych konfliktów i braku demokratyzacji w tych państwach, z procesów współpracy euroatlantyckiej czy integracji europejskiej. Tymczasem przyszłość bezpieczeństwa na Starym Kontynencie zależeć będzie właśnie od umiejętnego włączenia tych obszarów do nurtu polityki euroatlantyckiej.

Nie ulega wątpliwości, że problemy bezpieczeństwa Europy są funkcją wielu czynników: m.in. kondycji więzi euroatlantyckiej, sytuacji na Bliskim Wschodzie, w rejonie Morza Śródziemnego czy na Kaukazie. Mając to na względzie trzeba jednak pamiętać, że to od stopnia politycznej i militarnej współpracy a także spójnego podejścia do bezpieczeństwa zależeć będzie czy Nowa Europa będzie w stanie rozwiązywać pojawiające się na kontynencie konflikty, czy też – *jak na początku minionej dekady – poniesie wiele porażek*. Aby zatem powstanie nowego krajobrazu bezpieczeństwa europejskiego przyniosło korzyści, zmiany nie mogą sprowadzać się do zwykłego powiększania instytucji lub podpisywania nowych porozumień. W przeciwnym razie podzieli on los nieudanych prób z początku lat 90-tych, kiedy to tzw. idea wzajemnie zazębiających się instytucji miała regulować funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa kooperatywnego, stworzonego na bazie KBWE/OBWE. Nowy system musi zasadać się na jakościowych przemianach, które w sposób nie ulegający wątpliwości połączą jego uczestników. Wydaje się, iż trzy kwestie przesądzą o tym, czy uda się stworzyć w miarę spójny system bezpieczeństwa w Europie: 1) doprowadzenie do jednoczesnego członkostwa krajów europejskich w UE i w NATO, 2) przeprowadzenie podziału zadań w gronie sojuszników europejskich, 3) wypracowanie przez NATO i UE nowej polityki wobec państw wykluczonych.

Każda z tych kwestii ma bezpośredni wpływ na trwałość więzi euroatlantyckiej, której waga jest tak oczywista, że nie jest przedmiotem rozważań w tym raporcie.¹

¹ Czytelnika odsyłamy do Raportu nr 3: *Proeuropejscy atlantyści. Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej po wejściu do Unii Europejskiej*, opracowanego wspólnie przez Fundację Stefana Batorego oraz Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2001, a także do: J. Onyszkiewicz, O. Osica, *W stronę nowego NATO*, w: *Raporty i Analizy* nr 3/2002, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Jednoczesne członkostwo w UE i NATO

Bez jednoczesnego członkostwa poszczególnych sojuszników europejskich w UE i NATO nie da się w dłuższej perspektywie ułożyć dobrej współpracy między tymi organizacjami. Brak członkostwa w obu instytucjach odbijać się będzie negatywnie na przyszłym krajobrazie bezpieczeństwa w Europie oraz, co niemniej ważne, na relacjach euroatlantyckich.

Jednoczesne członkostwo krajów europejskich w UE i NATO zakończy istnienie zjawiska, które można by określić mianem politycznej schizofrenii. Podczas rozmów między tymi dwiema organizacjami po obu stronach stołu zasiadają w większości przedstawiciele tych samych państw mając jednak często odmienne poglądy na rozwiązywanie poszczególnych kwestii właśnie ze względu na reprezentowanie NATO lub UE podczas negocjacji. Taki stan rzeczy przyczynia się do niepotrzebnego komplikowania i tak trudnych rozmów np. na temat zasad używania przez UE zdolności i zasobów NATO. Jednoczesne członkostwo krajów europejskich w UE i NATO z pewnością ułatwi formułowanie przez Europejczyków wspólnego stanowiska, choć rzecz jasna nie jest cudowną receptą na rozwiązanie wszelkich trudności.

Przynależność krajów europejskich zarazem do UE jak i do NATO przyczyni się także do racjonalizacji myślenia o bezpieczeństwie, która przełoży się na racjonalniejsze wydawanie pieniędzy. *Błędem byłoby bowiem budowanie przez kraje UE własnych zdolności militarnych na potrzeby Unii a osobno na potrzeby NATO. Mogłoby się to zdarzyć w przypadku utrzymującej się różnicy w składzie członkowskim między obiema organizacjami.* Powielanie zdolności militarnych byłoby nie tylko błędem finansowym, ale i politycznym. Wzmacniałoby bowiem napięcia między UE a NATO. Już w tej chwili jednostki przeznaczone do europejskich sił szybkiego reagowania przez europejskich członków Sojuszu są zarazem jednostkami przeznaczonymi do NATO. Taką sytuację należy uznać za pożądaną. Będzie ona naturalna wraz z ujednoczeniem członkostwa krajów europejskich w UE i NATO.

Wspólne członkostwo przyczyni się także do budowy silnego filaru europejskiego w ramach wspólnoty transatlantyckiej, co jest jednym z podstawowych warunków dobrych stosunków Europy z USA. Jednoczesne członkostwo wszystkich krajów UE w NATO nie będzie oznaczać podporządkowania Sojuszowi unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Common European Security and Defence Policy – CESDP). Wręcz przeciwnie wzmocni głos Europy w NATO, które stanie się przede wszystkim forum dyskusji o bezpieczeństwie między UE a USA.

Jednoczesne członkostwo będzie wstępem do obejmującej całą strefę transatlantycką współpracy przemysłów zbrojeniowych. Przyszłości tych przemysłów nie należy widzieć w postaci konsolidacji z jednej strony europejskiego, a z drugiej amerykańskiego przemysłu, lecz jako konsolidację, w ramach której powstanie kilka megakoncernów ponadpaństwowych, mających swoje korzenie po obu stronach Atlantyku. Przykładem takiego rozwiązania z innej dziedziny gospodarki jest fuzja Daimlera z Chryslerem. Ten przykład pokazuje, że przyszłe fuzje przedsiębiorstw europejskich i amerykańskich zajmujących się produkcją uzbrojenia nie muszą oznaczać dominacji tych drugich.

Jeszcze raz warto podkreślić zastrzeżenie, że ujednoczenie członkostwa w NATO i UE nie rozwiąże wszystkich problemów. Jednak z pewnością zmniejszy napięcia między państwami europejskimi, a także między UE a USA.

W dążeniu do wspólnego członkostwa w NATO i UE paradoksalnie mniej kłopotów sprawia obszar Europy Środkowo-Wschodniej niż niektóre kraje Europy Zachodniej. Cała dziesiątka kandy-

datów do UE z Europy Środkowo–Wschodniej należy bądź aspiruje także do NATO. W przypadku ośmiu krajów (Estonii, Łotwy, Litwy, Polski Czech, Słowacji, Węgier i Słowenii) prawdopodobne jest ich członkostwo w Unii w 2004 roku. Dłużej poza UE pozostaną tylko Rumunia i Bułgaria, które jednak wraz Estonią Łotwą, Litwą, Słowacją i Słowenią mają duże szanse być zaproszonymi do NATO podczas szczytu Sojuszu w Pradze, który odbędzie się w listopadzie 2002. W połowie obecnej dekady będziemy więc świadkami uzyskania podwójnego członkostwa przez osiem krajów Europy Środkowo–Wschodniej. Dwa pozostałe – Rumunia i Bułgaria – będą w NATO, a ich przyszłe wejście do UE jest możliwe np. około 2010 roku.

Więszym problemem będzie z pewnością przekonanie czterech państw należących do Unii (Finlandii, Szwecji, Austrii oraz Irlandii) do przystąpienia do NATO. W przypadku Finlandii, Austrii a także Szwecji bezpośrednią przyczyną pozostawania poza Sojuszem były ich relacje z ZSRR podczas zimnej wojny. Rozpad ZSRR umożliwił tym krajom wejście do Wspólnot Europejskich, z czego te trzy z nich skwapliwie skorzystały. Nadal jednak opinia publiczna w tych krajach, a także znaczna część elity politycznej jest przeciwna wejściu do NATO. Jednak w sytuacji, gdy Rosja coraz bliżej współpracuje z Sojuszem, który staje się coraz bardziej instytucją polityczną, myślenie kategoriami z czasów zimnej wojny staje się po prostu groźnym anachronizmem. Z państw regionu śródziemnomorskiego dwa powinny wejść do NATO. Mowa tutaj o Malcie i Cyprze, które prawdopodobnie w niedługim czasie dołączą do UE.

Z kolei państwa należące do NATO powinny wejść do UE. W Europie Środkowo–Wschodniej, jak zostało to już powiedziane, proces ten powinien przebiegać stosunkowo łatwo (za wyjątkiem Rumunii i Bułgarii). Prawdziwym problemem jest natomiast wejście do Unii takich członków NATO jak Norwegia i Islandia, które choć przygotowane do członkostwa w UE, jak dotąd nie wyraziły chęci przyłączenia się do niej. W dyskusji o wejściu do Unii, jaka toczy się w tych krajach, oprócz argumentów natury ekonomicznej, powinna być podnoszona również kwestia bezpieczeństwa europejskiego, które będzie w przyszłości nierozzerwalnie związane zarówno z NATO jak i UE. Bez uczestnictwa w UE oba te kraje skazują się na marginalizację, m.in. ze względu na wzrastające znaczenie tzw. miękkiego bezpieczeństwa, które jest przedmiotem działań Unii w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Justice and Home Affairs).

Osobnym problemem jest Turcja. Jej wejście do UE jest o wiele bardziej problematyczne niż członkostwo Rumunii i Bułgarii. Trzeba więc założyć, że Turcja będzie wyjątkiem od reguły i będąc członkiem NATO pozostanie dłużej poza Unią. Jednak konieczne będzie prowadzenie specjalnej polityki wobec Turcji przez UE. Bez wkładu Turcji w kwestię bezpieczeństwa nie da się bowiem rozwiązać wielu problemów Europy i jej bezpośredniego sąsiedztwa, zwłaszcza w regionie Bliskiego Wschodu. Pewnym rozwiązaniem byłoby, na wzór Norwegii czy Szwajcarii, zacieśnianie związków UE z Turcją poprzez nowe umowy o charakterze stowarzyszenia, które dawałyby namiastkę członkostwa, jednak bez możliwości podejmowania przez Turcję decyzji w sprawach Unii. Taka polityka może być jednak odrzucona przez Turcję, która znając swoje znaczenie strategiczne dla UE będzie prawdopodobnie, wraz ze wzrostem znaczenia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, ostrzej formułować swoje żądania wejścia do UE.

Pozostaje jeszcze problem miejsca Irlandii i Danii w ramach Unii. Irlandia, nie będąca członkiem NATO, nie chce także w pełni uczestniczyć w CESDP. Z kolei Dania będąc członkiem NATO również odrzuca CESDP. Elita polityczna tych dwóch krajów powinna zdać sobie sprawę, że trwanie przy takim stanowisku doprowadzi, podobnie jak w przypadku Norwegii i Islandii, do ich marginalizacji w ramach instytucji, do których należą.

Specjalizacja warunkiem solidarności

Rzeczą niezwykle ważną jest umiejętność rozpoznania faktycznych zagrożeń i odpowiednie dostosowywanie do nich własnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Jedną z najważniejszych cech współczesnego bezpieczeństwa jest bowiem brak wyraźnej granicy między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym państwa. Konsekwencją tego jest konieczność współdziałania wielu różnych instytucji publicznych – policji, armii, straży granicznej – a także tworzenie szeregu wyspecjalizowanych służb – żandarmerii, jednostek do akcji specjalnych czy też potrafiących np. zwalczać zagrożenia chemiczne i biologiczne. Z drugiej strony, tak niezwykle szerokie podejście do bezpieczeństwa i nieustanna gotowość instytucji państwowych do odpowiedzi na nowe zjawiska grozi przeciążeniem państwa zarówno pod względem finansowym, jak i administracyjnym. Innymi słowy, jedynym skutecznym, choć niedoskonałym i powolnym, sposobem zapewnienia państwu bezpieczeństwa jest współpraca międzynarodowa, w ramach której każde z państw posiada pewną specjalizację, tj. ponosi specjalną odpowiedzialność w tworzeniu bezpieczeństwa Europy.

Mając na względzie powyższe uwagi trwanie np. przy modelu ciężkich armii terytorialnych, opartych na powszechnym poborze jest dzisiaj nie tylko pozbawione uzasadnienia, ale przyczynia się do utrwalenia się podziałów między sojusznikami. Podobny skutek przynosi niechęć do zwiększenia poziomu finansowania armii. Solidarność sojusznicza nie oznacza, że wszystkie państwa muszą dysponować liczącymi się zdolnościami militarnymi. Zobowiązuje je jednak do myślenia, w jakiej mierze każde z osobna może wnieść pewną wartość dodaną do zdolności całego Sojuszu, a w przyszłości także do UE. Państwa o ograniczonym potencjale – zarówno na zachodzie jak i wschodzie Europy – które samodzielnie nie są w stanie dysponować liczącymi się zdolnościami muszą zatem angażować się w projekty wielonarodowe i w ich ramach szukać swojej specjalizacji. Nawet takie potęgi europejskie jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy nie są, i nigdy nie będą w stanie, rozwinąć zdolności do samodzielnego działania w obliczu wszystkich możliwych konfliktów.

Specjalizacja jest warunkiem zachowania w przyszłości solidarności między europejskimi sojusznikami. Z pewnością w ramach UE dojdzie do powstania twardego rdzenia złożonego z państw mających największy potencjał militarny (Wielka Brytania, Francja, Niemcy). Istnieje niebezpieczeństwo, że kraje te mogłyby działać samodzielnie, w przypadku wielu zagrożeń nie licząc się z opinią innych członków UE. Byłoby to końcem skutecznej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Common Foreign and Security Policy – CFSP). Dlatego też pożądanym scenariuszem byłoby nierozwijanie przez silnych członków niektórych zdolności militarnych, które będą stanowić specjalizacje słabych, uzgodnione wspólnie przez wszystkich członków UE bądź NATO. Tym bardziej, że państwa słabe militarnie mogą posiadać silną pozycję w zapewnieniu tzw. miękkiego bezpieczeństwa, np. Polska, Litwa i Słowacja jako państwa odpowiadające za wspólną, wschodnią granicę Unii.

Z tego względu w Europie powinien rozpocząć się proces odchodzenia od kilkudziesięciu armii narodowych na rzecz tworzenia ogólnoeuropejskich zdolności militarnych, a w dalszej perspektywie armii europejskiej jako filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego. Armie narodowe powstały do obrony przed najbliższymi sąsiadami. W przypadku krajów należących do UE i NATO niebezpieczeństwo konfliktów z sąsiadami będącymi także członkami tych organizacji nie istnieje. Obecnie nie ma także zagrożenia agresją ze strony państw europejskich, które nie wejdą do rozszerzonej UE i NATO. Trwanie przy armiach narodowych jest więc w dzisiejszej Europie anachronizmem.

Powstanie armii europejskiej, obok powstania europejskiej straży granicznej w ramach wspólnej kontroli granicy UE, powinno być finalnym celem integracji europejskiej w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Istnienie takiej armii jest jedyną metodą na powstrzymanie renacjonalizacji polityk bezpieczeństwa w Europie, rozumianych jako koncentrowanie się pewnych państw wyłącznie na zagrożeniach dla ich bezpieczeństwa przy lekceważeniu zagrożeń wspólnych wszystkim sojusznikom. Jest to tym samym jedyny skuteczny sposób na zachowanie, a nawet wzmocnienie politycznej spójności, zarówno w ramach NATO jak i UE.

Powstanie takiej armii nie oznaczałoby zapewne pojawienia się *europejskiego żołnierza* wyjętego spod jurysdykcji państw, lecz polegałoby na istnieniu wspólnego europejskiego dowództwa i specjalizacji państw europejskich. Wymagałoby to jednak od wszystkich państw obrania wspólnego kierunku rozwoju sił zbrojnych, np. zniesienia powszechnego poboru lub znacznego ograniczenia jego skali w celu stworzenia armii w pełni profesjonalnych. Choć projekt armii europejskiej jest stricte polityczny i w dłuższej perspektywie nie może być zrealizowany bez pogłębienia integracji politycznej Europy w sprawach bezpieczeństwa, podążanie w tym kierunku jest dzisiaj przede wszystkim nakazem rozumu, sposobem na powstrzymanie tzw. kontynentalnego dryfu między Europą a Ameryką. Ponieważ społeczeństwa europejskie są wyraźnie zmęczone procesem integracji europejskiej i politycy nie są gotowi na jej pogłębienie, projekt ten powinien zostać realizowany metodą małych kroków, poszukiwania możliwości łączenia zdolności (np. wspólny transport strategiczny) lub funkcjonalnego ich podziału (specjalizacja).

Wspomnianej specjalizacji nie należy rozumieć jako koncentracji na jednym wąskim obszarze, np. posiadania wyłącznie jednego rodzaju sił zbrojnych lub, w ich ramach, jednego komponentu. Każdy kraj posiada bowiem swą specyfikę związaną z położeniem, historią czy tradycjami militarnymi. Specjalizacja to kwestia punktu ciężkości, przyjęcia – w zależności od państwa – kilku (lecz nie kilkunastu) priorytetów, które będą stanowić wartość dodaną dla zdolności Sojuszu lub UE. Wartością tą nie jest już dzisiaj potencjał ilościowy (liczba żołnierzy i sprzętu), lecz jakościowy: zdolność do zaangażowania tych zasobów (transport, logistyka) i/lub zdolność do efektywniejszego ich użycia (amunicja precyzyjna, systemy do tankowania w powietrzu). Najważniejsze jest, aby celem wszystkich działań było zwiększenie wspólnego potencjału europejskiego filaru, a nie rozwijanie zdolności wyłącznie pod kątem narodowych interesów.

Wstępem do specjalizacji jest współpraca regionalna, czy szerzej międzynarodowa, która pozwala na oszczędniejsze dysponowanie posiadanymi środkami, a także unikanie niepotrzebnego powielania istniejących zasobów. Choć problem ten zwykł się pojawiać w kontekście dyskusji nad CESDP między UE a NATO, czy Europą a Ameryką, jest to niemal wyłącznie problem europejski. Budowa np. wspólnej czesko–polsko–słowackiej brygady, wspólnych batalionów międzynarodowych, czy plany utworzenia europejskiego dowództwa transportu strategicznego są tego najlepszymi przykładami. Współpraca ta ma także poważne konsekwencje natury politycznej, ponieważ stwarza wszystkim bez wyjątku państwom szansę na uczestniczenie w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego.

Postrzeganie zagrożeń jest wciąż zjawiskiem różnicującym państwa europejskie, które w przyszłości będą stanowić rozszerzoną UE i NATO. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, starając się być dobrymi sojusznikami USA w większym stopniu, niż niektóre państwa zachodnioeuropejskie, godzą się na charakterystyczny dla USA sposób myślenia o bezpieczeństwie światowym. Akceptują użycie siły jako jedną z metod prowadzenia obrony swych interesów, nawet gdy nie ma ku temu wyraźnej podstawy w prawie międzynarodowym. Stąd bierze się między innymi ich determinacja w dążeniu do członkostwa w NATO, w którym, z racji amerykańskiego przywództwa, widzą jedyne zabezpieczenie swej suwerenności.

Doświadczenie sąsiedztwa Rosji, w tym znajdowania się przez dziesięciolecia w strefie jej wpływów, powoduje, iż kraje te niezwykle ostrożnie odnoszą się do projektów szerokiego otwierania się instytucji euroatlantyckich na to państwo. W przeciwieństwie do niektórych stolic europejskich, a także Waszyngtonu – gdzie po 11 września nastąpiła wyraźna zmiana – państwa te uzależniają swe poparcie dla dążenia Rosji do zacieśnienia relacji z NATO i UE od rzeczywistych zmian w polityce rosyjskiej, a nie jedynie od deklaracji o zmianach. Innymi słowy, są mniej skore do udzielania Rosji politycznych kredytów.

Konsekwencją obu spraw, jest środkowoeuropejska wizja Sojuszu – jako amerykańskiego narzędzia do obrony europejskich sojuszników przed agresją militarną z zewnątrz, głównie z Rosji – która jest wizją nieprzystającą do rzeczywistości. Nowi członkowie wnoszą zatem do NATO nie tylko przekonania, które nie zawsze odpowiadają faktycznej ewolucji Sojuszu, ale i interesy, które mogą kolidować z interesami jego dawnych sojuszników. Reakcje państw ESW [czy o te państwa chodzi? jeśli pozostawimy ich, wydaje się, że mowa o dawnych sojusznikach] na dalszą polityzację NATO a także zacieśnianie współpracy z Rosją mogą stać się zarzewiem poważnych trudności w funkcjonowaniu Sojuszu, osłabiając jego znaczenie. Podobny scenariusz może pojawić się w UE. Przeciwdziałanie mu wymaga od wszystkich, zarówno obecnych jak i przyszłych członków obu organizacji, umiejętnego obchodzenia się z wątpliwościami własnymi i partnerów. Państwa Europy Środkowo–Wschodniej muszą zdać sobie sprawę z tego, że członkostwo w NATO to coś więcej niżli bycie sojusznikiem USA. Sojusz ma przyszłość pod warunkiem, że będzie traktowany jako wartość sama w sobie, a zatem nadrzędną kwestią będzie jego przetrwanie, a dopiero później chęć maksymalizacji stosunków z jednym bądź kilkoma sojusznikami.

Sojusznicy z Europy Zachodniej, którzy mają większe doświadczenie polityczne a także – z reguły – większe zdolności do działania, muszą zaś dbać o to, aby nowi członkowie mieli poczucie, że traktowani są na równi z innymi. To jest kwestia konsultacji a także gotowości do uwzględniania ich opinii, nawet, a może zwłaszcza wtedy, gdy np. obiektywna słabość militarna wyklucza jakieś państwo lub grupę państw z odgrywania znaczącej roli. Potrzeba bycia uwzględnianym w planach i działaniach największych graczy europejskiej, czy euroatlantyckiej polityki, nie odnosi się jedynie do państw Europy Środkowej i Wschodniej, lecz także do państw położonych na zachodzie kontynentu, których wielkość lub potencjał są zbyt małe, aby mogły one decydować o biegu wydarzeń w polityce międzynarodowej.

III.

Nowa polityka wobec krajów wykluczonych

Działania zarówno NATO jak i UE powinny zmierzać do ograniczenia do minimum liczby państw wykluczonych. Niektóre państwa dość łatwo mogą opuścić grupę wykluczonych. Najlepszym przykładem jest Chorwacja, która niedawno została oficjalnym kandydatem do NATO.

Jednak większość państw zarówno na obszarze postradzieckim (Białoruś, Ukraina, Mołdawia) jak i na Bałkanach (Serbia, Czarnogóra, Bośnia–Hercegowina, Macedonia, Albania) najprawdopodobniej pozostanie w tej grupie przez dłuższy czas. Spowodowane jest to z jednej strony polityką UE i NATO, zachowujących znaczną rezerwę w stosunku do nich, jeśli chodzi o stwarzanie możliwości przystąpienia do obu organizacji. Z drugiej strony należy podkreślić fakt, że kraje, zaliczane do grupy wykluczonych, same ponoszą odpowiedzialność za taki stan rzeczy. Popadają w samoizolację z powodu słabości lub wręcz braku reform, które mogłyby je zbliżyć do standardów obowiązujących w nowoczesnych państwach i społeczeństwach.

Dla zapobiegania przyszłym kryzysom konieczna jest otwarta polityka ze strony UE i NATO względem państw z grupy (samo)wykluczonych, którym zarówno Unia jak i Sojusz powinny dać perspektywę członkostwa, możliwą do realizacji po przeprowadzeniu przez te kraje koniecznych reform. Jest to szczególnie ważne w przypadku państw, które deklarują chęć przystąpienia do struktur świata zachodniego np. Ukrainy czy Macedonii. Pozytywnym przykładem początku otwartej polityki jest inicjatywa rządów brytyjskiego i szwedzkiego w ramach UE, z kwietnia 2002 roku, o nowej polityce wobec Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. Jej autorzy uważają, że tym krajom należy przyznać *specjalny status sąsiadów*.

Z pewnością podstawową zasadą nowej polityki wobec wschodnich sąsiadów rozszerzonej UE musi być bezpośredni dialog z tymi państwami bez pośrednictwa innych. Ta zasada dotyczy także polityki NATO. Dialog taki jest konieczny zwłaszcza w przypadku obszaru postradzieckiego, który jest wciąż postrzegany przez niektórych polityków i ekspertów w Europie Zachodniej i USA jako obszar rosyjskich wpływów bądź odpowiedzialności. W sytuacji, gdy dochodzi do zbliżenia NATO a także UE z Rosją, naturalną kolejną rzeczą powinno być także zacieśnianie relacji NATO i UE z krajami, które leżą między nimi a Rosją. Moskwa, dążąca do jak najlepszej współpracy z Sojuszem i Unią, powinna być także zainteresowana w zbliżeniu z tymi organizacjami takich państw jak Ukraina, Białoruś i Mołdawia. Należy wręcz postawić tezę, że sprawdzianem nowego partnerstwa z Rosją będzie jej gotowość do jakościowo innego podejścia np. do problemu Białorusi.

W przypadku Bałkanów podstawowym problemem będzie wpisanie Serbii w proces integracji europejskiej i współpracy transatlantyckiej. Mimo zmian elity rządzącej w Belgradzie na bardziej przychylną Zachodowi, wciąż daleko jest do jednoznacznego opowiedzenia się Serbii za pełną integracją ze światem zachodnim. Drugim problemem jest fenomen tzw. *failed states*, czyli państw, które są de facto protektoratami międzynarodowymi (przede wszystkim Bośnia i Hercegowina, ale także w znacznej mierze Macedonia). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Kosowa, gdzie wyraźnie widać brak pomysłu wspólnoty międzynarodowej na przyszłość tego obszaru.

Choć kraje, o których tutaj mowa można zaliczyć do wspólnej grupy państw (samo)wykluczonych to jednak konieczne jest traktowanie każdego z nich indywidualnie. W dużej bowiem mierze

ich przyszłość zależy od rozwoju wewnętrznego, który powinien być, na ile to możliwe, stymulowany z zewnątrz poprzez odpowiednio dobraną politykę.

Kiedy mowa o państwach z tej grupy, trudno o spektakularne rezultaty wielkich projektów politycznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Gdyby bowiem realizacja takich projektów nie napotykała na trudności, nie mielibyśmy do czynienia ze zjawiskiem (samo)wykluczenia. Odpowiednim działaniem jest strategia małych kroków. Częścią takiej polityki mogłoby być tworzenie wspólnych batalionów, przeznaczonych do wspólnych akcji w ramach UE i NATO. Takie działanie pozwoliłoby na podtrzymanie lub zainicjowanie dialogu tych państw ze strukturami transatlantyckimi i unijnymi. Przykładem jest istniejąca już od lat 90. współpraca polsko–ukraińska. W jej ramach istnieje wspólny batalion, który obecnie uczestniczy w KFOR. Planuje się także powołanie wspólnej brygady, a także polsko–ukraińskiej eskadry lotnictwa transportowego.

W przypadku państw (samo)wykluczonych potrzeba szerszego spojrzenia na zagadnienia bezpieczeństwa. Działania *przyciągające* powinny dotyczyć nie tylko tzw. twardego bezpieczeństwa, lecz także innych dziedzin, np. należących do trzeciego filaru UE (sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne). Współpraca ta powinna polegać na wspomaganiu krajów wykluczonych w budowaniu sprawnego państwa. Choć ani UE ani NATO nie są w stanie, bez zaangażowania tych państw, dokonać w nich poważnych przemian, umiejętne stosowanie pomocy finansowej i presji politycznej może przynieść pozytywne efekty. Wymaga to jednak krytycznej analizy dotychczasowych metod pomocy gospodarczej, a także sposobów jej wykorzystania. Zbyt często bowiem pokaźne fundusze są marnotrawione, czy to przez miejscowych polityków, czy też na skutek rywalizacji międzynarodowej, w tym także wielu organizacji pozarządowych.

Notatki:

O przyszłości EUROPY

Seria raportów „O przyszłości Europy”

Dotychczas ukazały się:

RAPORT 1. PRZEZWYCIĘŻANIE OBCOŚCI.

KALININGRAD JAKO ROSYJSKA ENKLAWA WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ.

*Opracowany we współpracy z **Centrum Stosunków Międzynarodowych i Wspólnotą Kulturową „Borussia”.***

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim.

RAPORT 2. UCHYLONE DRZWI:

WSCHODNIA GRANICA ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ.

*Opracowany we współpracy z **Instytutem Spraw Publicznych.***

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim.

RAPORT 3. PROEUROPEJSCY ATLANTYŚCI: POLSKA I INNE KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PO WEJŚCIU DO UNII EUROPEJSKIEJ.

*Opracowany we współpracy z **Centrum Stosunków Międzynarodowych.***

Tekst jest dostępny w języku angielskim i polskim.

RAPORT 4. ZAPOMNIANY SĄSIAD

– BIAŁORUŚ W KONTEKŚCIE ROZSZERZENIA UE NA WSCHÓD.

*Opracowany we współpracy z **Wschodnioeuropejskim Centrum Demokratycznym – IDEE.***

Tekst jest dostępny w języku białoruskim, angielskim, polskim i rosyjskim.

RAPORT 5. WSPÓLNE WYZWANIE –

CZŁONKOWIE I KANDYDACI WOBEC PRZYSZŁEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ UE.

*Opracowany we współpracy z **Instytutem Spraw Publicznych i Instytutem Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.** Tekst jest dostępny w języku angielskim i polskim.*

RAPORT 6. NOWE SĄSIEDZTWO – NOWE STOWARZYSZENIE.

UKRAINA I UNIA EUROPEJSKA NA POCZĄTKU XXI WIEKU.

*Opracowany we współpracy z **Forum Polsko-Ukraińskim***

*i **Wydziałem Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.***

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim, rosyjskim i ukraińskim.

Wszystkie ww. publikacje są dostępne są także w wersji elektronicznej (pdf oraz rtf) pod adresem:

<http://www.batory.org.pl/program/forum/publikacje.html>

ZAMÓWIENIE

Raporty Fundacji im. Stefana Batorego

Szanowni Państwo,

Prezentujemy Państwu kolejny raport z serii „O przyszłości Europy”, opracowany we współpracy z Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Nasze raporty, przygotowane wraz z czołowymi polskimi organizacjami pozarządowymi i instytucjami badawczymi, prezentują niezależną opinię w ważnych zagadnieniach związanych z integracją europejską. Fundacja im. Stefana Batorego, która zainicjowała serię raportów, jest jedną z polskich organizacji, która od swego powstania w 1989 roku wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz inicjuje publiczną debatę w wielu istotnych kwestiach.

Jeśli są Państwo zainteresowani otrzymywaniem naszych raportów, prosimy odesłania na adres Fundacji wypełnionego Zamówienia.

Imię i nazwisko	
Funkcja	
Instytucja	
Adres	
Telefon	
E-mail	

1. Czy odwiedzili już Państwo naszą stronę: <http://www.batory.org.pl>?

Tak Nie

2. Czy chcielibyście Państwo otrzymywać nasze raporty pocztą elektroniczną?

Tak Nie

jeśli tak, to w jakim formacie? PDF RTF

3. Czy chcielibyście Państwo otrzymywać nasze raporty zwykłą pocztą?

Tak Nie

Czy chcieliby Państwo otrzymać więcej niż jedną kopię? Ile?

4. Jakie są obszary Państwa zainteresowań?

Rozszerzenie UE

Stosunki zewnętrzne UE

Debata o przyszłości UE

stosunki UE - USA

Inne:

Prosimy o odesłanie tego formularza na adres:

e-mail: europa@batory.org.pl

Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Europejskie

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

tel. (4822) 536 02 79, 536 02 00; fax. (4822) 536 02 20