

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

ARTUR DRZEWICKI
Uniwersytet Wrocławski

UNIA EUROPEJSKA A PRZYSZŁOŚĆ EUROPEJSKIEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA. POLSKI PUNKT WIDZENIA

Mimo poszukiwania na początku lat 90. XX wieku możliwości zinstytucjonalizowania przestrzeni europejskiego bezpieczeństwa, obejmującego w dużej mierze obszar geograficzny pokrywający się z terytorium oddziaływania procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), nie udało się określić, czy też stworzyć jednej organizacji, która mogłaby zostać uznana przez ogół uczestników tego systemu za jedyną i wiodącą w tym zakresie. Koncepcja „nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa”, obejmująca swoim zakresem część Ameryki Północnej, Europę oraz obszar byłego Związku Radzieckiego (ZSRR) musiała zostać odrzucona. Dość optymistyczne i idealistyczne przekonanie o „końcu historii”¹, czyli osłabieniu i ostatecznym przezwyciężeniu sytuacji konfliktowych w wymiarze regionalnym i globalnym, jako naturalnej konsekwencji rozprzestrzenienia się gospodarki liberalnej, demokracji, praw człowieka oraz postępującej globalizacji („upodobnianie się systemów politycznych i ekonomicznych”), dość szybko zostało skonfrontowane z geopolitycznymi uwarunkowaniami („Wielka szachownica”)² współczesnych stosunków międzynarodowych oraz dominującymi interesami narodowymi, jako źródła narastających konfliktów i wojen. W konsekwencji próba ukształtowania systemu europejskiego bezpieczeństwa w rozumieniu klasycznym, jako zinstytucjonalizowanej sieci powiązań wtłoczonych w ścisłe ramy dominującej organizacji o charakterze regionalnym, funkcjonującej w oparciu o istniejące zasady prawa międzynarodowego, określone zapisem Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) i dominującą pozycją Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), nie została ostatecznie

¹ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Kraków 2009.

² Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998.

ureczywistniona³. Próba przekształcenia KBWE w zinstytucjonalizowane forum współpracy pomiędzy państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE), Europy Środkowo-Wschodniej oraz krajami postradzieckimi w sferze europejskiego bezpieczeństwa, posiadające znamiona regionalnego systemu („od Vancouver po Władywostok”), były płonne. Jak się okazało, dotychczasowe „zimnowojenne” rozwiązania, odnoszące się do sposobu instytucjonalnego formalizowania zasad i norm kształtowania oraz funkcjonowania europejskiego bezpieczeństwa, nie nadawały się do zastosowania w warunkach zanarchizowanego, dynamicznego oraz pełnego „otwarcie” wyartykułowanych sprzecznych interesów, środowiska międzynarodowego⁴.

Wojna w Bośni i Hercegowinie (1992–1995) ostatecznie unaoczniała, iż jedyną strukturą posiadającą militarną możliwość przezwyciężenia kryzysów na obszarze europejskim jest NATO. Wydarzenia mające miejsce na Bałkanach w pełni uświadomiły polityczną i militarną impotencję KBWE i UE, jak również wyraźne ograniczenia ONZ w procesie kształtowania światowego bezpieczeństwa, wynikające z dwuznacznej, a niekiedy destrukcyjnej pozycji Rosji i Chin w Radzie Bezpieczeństwa, oraz niewydolności dotychczasowych instrumentów pozostającej w jej dyspozycji. Interwencje przeprowadzone przeciw bośniackim Serbom (1994–1995), realizowane w oparciu o mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, w całej rozciągłości potwierdziły zdolność Sojuszu do organizacyjnej ewolucji, rozszerzenia zakresu swoich zadań oraz efektywnego przeciwstawienia się militarne zagrożeniom dominującym w post bipolarnym świecie. W naturalny sposób oznaczało to, iż w procesie kształtowania „europejskiej architektury bezpieczeństwa” to NATO może odegrać decydującą rolę. Czynnikiem niejako sprzyjającym tego rodzaju sytuacji stały się dwa fakty: po pierwsze, wyraźne skupienie się Rosji na próbie reintegracji obszaru postradzieckiego oraz na własnych problemach wewnętrznych, czego odzwierciedleniem stała się doktryna „Bliskiej Zagranicy”, siłowe rozwiązanie konfliktu konstytucyjnego przez prezydenta Borysa Jelcyna (1993) i tzw. I wojna w Czeczenii; po drugie, jednoznacznie wyartykułowane dążenie państw Europy Środkowej do uzyskania gwarancji bezpieczeństwa w oparciu o członkostwo w NATO. W pierwszym przypadku oznaczało to, iż Rosja, poprzez radykalizację swojej polityki zagranicznej i agresywne nastawienie, przestaje być zdolna do aktywnego i niekonfrontacyjnego uczestniczenia w procesie budowy europejskiego bezpieczeństwa. Wbrew nadziejom, jej „kooperatywny” potencjał

³ A. Towpik, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych. Aspekty militarne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, praca zbiorowa pod red. E. Halizaka, R. Kuźniara, Warszawa 2000, s. 133–134.

⁴ Zob. szerzej: A. Drzewicki, *Europa Środkowa i Wschodnia w polityce bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec 1990–1998. Stanowisko niemieckich partii politycznych*, Toruń 2010, s. 28–30.

wyraźnie uległ dość szybkiemu wyczerpaniu, a ona sama proces ten zaczęła traktować przede wszystkim jako formę rywalizacji o uzyskanie dominującej pozycji na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej. Przy jej wewnętrznej słabości oraz dążeniu do odbudowy swojej „strefy wpływów”, zgodnie z XIX-wiecznymi kanonami geopolitycznymi, przestawała ona być atrakcyjnym partnerem dla państw i organizacji, stanowiących naturalny „budulec” systemu europejskiego bezpieczeństwa. W drugim przypadku doszło do jednoznacznego zdefiniowania przez państwa Grupy Wyszehradzkiej swoich interesów. Wyraźne odrzucenie możliwości funkcjonowania w bliżej nieokreślonym systemie zbiorowego bezpieczeństwa (a właściwie w „szarej strefie bezpieczeństwa”), czy też we wtórnych systemach subregionalnych, obejmujących Europę Środkowo-Wschodnią, podyktowane było przede wszystkim wyraźnie odczuwalnym deficytem bezpieczeństwa oraz dążeniem do pełnej integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, jako konsekwencji wyboru kierunku rozwoju cywilizacyjnego. Tego rodzaju podejście w sposób naturalny podważyło możliwość, a przede wszystkim zasadność kształtowania jednolitego systemu europejskiego bezpieczeństwa. Poprzez działanie na rzecz członkostwa w NATO (a poniekąd także w UE) państwa Europy Środkowej na porządek dzienny wprowadziły kwestię gwarancji bezpieczeństwa. Paradoksalnie miały one służyć ochronie poszczególnych państw przed ewentualną agresją jednego z głównych uczestników docelowego systemu, a mianowicie Rosji. Ponadto odrzucano w ten sposób możliwość tworzenia ładu, który z założenia ugruntowywał funkcjonowanie w Europie „podsystemów” o różnym poziomie bezpieczeństwa” (NATO/UE-Europa Środkowa-WNP) i to wbrew woli części ich uczestników⁵.

Tego rodzaju sytuacja uświadomiła wszystkim, iż to struktury „zachodnie”, a mianowicie NATO i UE stanowiąc będą „koło zamachowe” procesu kształtowania architektury europejskiej stabilności i w rozumieniu organizacyjnym to wokół nich miała powstawać główna płaszczyzna integracji, stanowiąca strefę jednolitego i niepodzielnego bezpieczeństwa. Cel ten miał zostać osiągnięty przede wszystkim poprzez trzy formy aktywności: „rozszerzenie” („Otwarte drzwi NATO”), „współpracę” i „dialog”. Oznaczało to ostateczne odrzucenie możliwości zbudowania europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa w oparciu o jedną, dominującą instytucję ramową lub też jednolity system. Odtąd jej podstawą miał być swoisty konglomerat wzajemnie przenikających się i kompetencyjnie uzupełniających instytucji (tzw. *Interlocking Institutions*), takich jak: ONZ, NATO, UE, UZE, KBWE, wzmocniony różnego rodzaju zinstytucjonalizowanymi formami współpracy z Rosją (m.in. Akt Zasadniczy NATO–Rosja), Ukrainą (Karta

⁵ Por. W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania – Strategia – Kierunki działania*, Poznań 1998, s. 99–119.

NATO–Ukraina) oraz z innymi państwami obszaru Europy Środkowo-Wschodniej i byłego ZSRR (Nordatlantic Cooperation Council, NACC). Podstawą funkcjonowania tego rodzaju luźnego systemu nie miała być hierarchiczna zależności, czy też wspólne struktury, lecz „jedność celu i wysiłku”, służąca ugruntowaniu stabilności i bezpieczeństwa europejskiego kontynentu. Tym samym ograniczano również możliwość bezpośredniego wpływania na poszczególne procesy samej Rosji⁶. Istotne w tym kontekście jest uznanie „rozszerzenia NATO” za element kształtowania europejskiego bezpieczeństwa. Jak się wydaje także w obecnej chwili najbardziej efektywnego mechanizmu budowania przestrzeni bezpieczeństwa na kontynencie.

Na przełomie XX i XXI wieku doszło do pewnego rodzaju transformacji dotychczasowej formuły systemu europejskiego bezpieczeństwa, bazującego na zasadzie *Interlocking Institutions* i szeroko rozumianym multilateralizmie. Był to efekt dalszej emancypacji NATO jako głównej struktury europejskiego bezpieczeństwa, będącej konsekwencją przemian zachodzących na terenie Europy, jak również daleko posuniętej ewolucji środowiska bezpieczeństwa. Kolejne fazy rozszerzenia (1999, 2004, 2009), wojna w Kosowie, rozszerzenie zakresu działań militarnych poza założenia art. V Traktatu Waszyngtońskiego oraz przeniesienie ich w sensie geograficznym poza obszar europejski (Afganistan), jak również dostosowanie swoich zdolności politycznych i militarnych do nowych zagrożeń (gł. konflikty asymetryczne), doprowadziły do sytuacji, w której dzisiaj można uznać Sojusz już nie tylko za integralny element architektury europejskiego bezpieczeństwa, ale „samą w sobie” samodzielną strukturę. Strukturę, która jako jedyna jest teoretycznie zdolna podjąć efektywne działania w każdym obszarze występowania zagrożeń, tak w skali regionalnej, jak i ogólnoświatowej, a co za tym idzie posiada potencjał zdolny do modelowania, a nawet przekształcania struktury europejskiego bezpieczeństwa, jak również stosunków w szeroko rozumianym obszarze transatlantyckim⁷.

W konsekwencji wspomnianych wydarzeń doszło do wypracowania modelu tzw. bezpieczeństwa uniwersalnego, zależnego nie od jednego państwa, ale od zawartych umów i porozumień międzynarodowych, zrzeszających państwa zdolne do solidarnej obrony swoich granic oraz przewyższania wszelkiego rodzaju zagrożeń dla bezpieczeństwa, zarówno w bezpośredniej bliskości, jak i w znacznym oddaleniu od swoich granic⁸. W tym rozumieniu dotychczasowa zasada

⁶ A. Drzewicki, *op.cit.*, s. 64.

⁷ G. Robertson, *Przekształcenie NATO*, „NATO Review”, wiosna 2003; Por. R. Kuźniar, *Szczyt w Lizbonie i przyszłość NATO*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny 2010”, nr 3, s. 27–34.

⁸ A. Antczak, *Organizacje polityczno-wojskowe współczesnej Europy*, [w:] *Europa-bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, pod red. A. Antczak, Warszawa 2011, s. 198.

Interlocking Institutions została tak naprawdę zawężona do 5 realnych komponentów: a) ONZ – o wyraźnie ograniczonym wpływie na europejską architekturę bezpieczeństwa; stanowiąca raczej mechanizm oddziaływania europejskich podmiotów na stabilność w wymiarze ogólnosiwiatowym; b) NATO – z punktu widzenia politycznego i militarnego najbardziej istotny i wiarygodny element „zachodnioeuropejskiego” komponentu systemu; c) UE – niezależnie od dysproporcji istniejących między jej potencjałem ekonomicznym i militarnym oraz wyraźnym brakiem zdolności do zdefiniowania strategicznych celów w sferze bezpieczeństwa, stanowi istotny i nieodzowny element systemu⁹; d) szeroko rozumiana „przestrzeń pozablokowa” – skupiające kraje oficjalnie deklarujące chęć wstąpienia do określonych struktur militarnych, czyli przede wszystkim do NATO, lub też opowiadające się za utrzymaniem pozablokowego statusu; e) Rosja i jej obszar integracyjny – nie ulega wątpliwości, że ze względu na dominującą pozycję na obszarze postradzieckim, Moskwa jest głównym kreatorem relacji w sferze bezpieczeństwa, czego efektem są w pełni podporządkowane jej celom struktury integracyjne: Wspólnota Niepodległych Państw, Organizacja Układu o Zbiorowym Bezpieczeństwie, Związek Białorusi i Rosji.

Głównym wyznacznikiem doboru poszczególnych elementów jest ich kooperatywna zdolność do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, możliwość objęcia gwarancjami bezpieczeństwa podmiotów „trzecich”, czyli spoza danej organizacji, lub też wybór samodzielnego sposobu zapewnienia sobie bezpieczeństwa (potencjał własny). Co się tyczy pozostałych komponentów, to bądź przestały one istnieć (UZE), lub też ich rola jako kreatora europejskiego bezpieczeństwa jest marginalna (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy).

W przypadku UE można mówić o jej dążeniu do przyjęcia roli istotnego podmiotu architektury europejskiego bezpieczeństwa (podnoszenie autonomicznych zdolności obronnych i w zakresie reagowania kryzysowego), bądź też stworzenia z NATO swoistego duetu w zakresie bezpieczeństwa, o jasno sprecyzowanych zadaniach i obszarach kompetencyjnego rozgraniczenia. W wielu przypadkach mówi się o funkcjonowaniu duetu NATO–UE, czy też „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa”, co jak się wydaje, ze względu na wciąż małą zdolność Unii do przewyżniania zagrożeń oraz brak tożsamościowej i politycznej konsolidacji co do kierunku rozwoju militarnych aktywów tej organizacji, o ile nie jest przedwczesne, to zapewne pozostaje dyskusyjne. Niezależnie od kierunku rozwoju Unii, o jej przyszłej roli w tym systemie decydować będzie przede wszystkim jej

⁹ Por. S. Koziej, *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, red. M. Pietraś, J. Olchowski, Lublin 2011, s. 19–20; Zob. szerzej: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.

samowystarczalność obronna oraz zdolność (choćby potencjalna) do objęcia poszczególnych podmiotów europejskiego systemu gwarancjami bezpieczeństwa. Czy UE będzie gotowa osiągnąć to samodzielnie lub też w kooperacji z Sojuszem Północnoatlantyckim, pozostaje kwestią przyszłości. Już dzisiaj mówi się jednak o konieczności zintegrowania potencjałów – ekonomicznego Unii i militarnego NATO, jako rzeczywistej odpowiedzi na nowe zagrożenia¹⁰. Wydarzenia na Ukrainie paradoksalnie wskazują jednak, iż w obecnych uwarunkowaniach międzynarodowych, w sytuacji kryzysu z bezpośrednim udziałem państw o bardzo niskim stopniu podatności na oddziaływanie polityczne i wojskowe (choćby z racji posiadanego przez nie arsenału atomowego), to właśnie siła ekonomiczna i instrumenty „nacisku” budowane na bazie tego właśnie potencjału (sankcje), w zdecydowanie większym stopniu mogą doprowadzić do przewyciężenia zagrożeń niż środki militarne. Te ostatnie, zakładając, iż mimo wszystko podstawą działań państw wchodzących w skład systemu europejskiego bezpieczeństwa jest racjonalność decyzyjna, są dość niewygodnym i mało elastycznym mechanizmem. W kontekście NATO można stwierdzić, iż ich wartość, postrzegana przede wszystkim przez pryzmat ich potencjału w zakresie „odstraszania”, czy też „zniechęcania”, jest realna tylko w odniesieniu do sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państw członkowskich sojuszu, nie zaś innym podmiotom, dotkniętym na przykład bezpośrednią agresją (np. Gruzja w 2008 r., Ukraina w 2014 r.).

Praktycznie aż do „kryzysu ukraińskiego”, którego początkiem stał się masowy proces społeczeństwa ukraińskiego i obalenie prezydenta Wiktora Janukowycza, „zewnętrzna” aktywność wyżej zarysowanego *quasi* systemu europejskiego bezpieczeństwa nie wywoływała większych trudności w jednoznacznym jej zdefiniowaniu, jak również z reguły nie powodowała silnych „napięć” w procesie urzeczywistniania poszczególnych celów z tym związanych. Mimo iż pewnym wyjątkiem w tej sytuacji jest kwestia wydarzeń w Syrii oraz wcześniejszy problem interwencji w Libii, to jednak z reguły całość dyskusji w tym zakresie koncentrowała się bardziej wokół oceny możliwości wykształcenia jednoci poglądów wśród poszczególnych elementów systemu na kwestię dominujących dla nich zagrożeń (jedność koncepcji), stworzenia określonych mechanizmów ich przewyciężenia (jedność sił i środków) oraz gotowości ich zastosowania w sposób praktyczny (jedność działania)¹¹.

¹⁰ Szczególnie interesująca jest w tym kontekście idea ustanowienia „Dyrektoriatu USA–NATO–UE”, propagowana przez wielu dowódców i szefów sztabu państw NATO; *Ibidem*, s. 20; S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 34–36.

¹¹ Por. D. P. Jankowski, T. K. Kowalik, *Stosunki NATO–Rosja w nowym międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa*, [w:] *UE–USA–NATO a Federacja Rosyjska*, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 101–102; *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008, Akademia Obrony Narodowej, s. 85.

Także obecnie, w sytuacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, „zewnętrzny” aspekt funkcjonowania systemu (przede wszystkim kwestia walki z terroryzmem islamskim), stanowi czynnik teoretycznie prowadzący do łagodzenia napięć wewnątrz niego. A wielokrotnie powtarzane przez polityków europejskich, w tym przede wszystkim niemieckich, słowa, iż bez konstruktywnego zaangażowania Rosji nie ma możliwości rozwiązania żadnego z konfliktów, począwszy „od Iranu po Bliski Wschód, od Korei Północnej po Kosowo”, sytuację tę niejako tylko potwierdzają¹².

Zdecydowanie więcej emocji wywołuje problem wewnętrznego porządku w systemie. Jest on przede wszystkim konsekwencją dyskusji na temat: a) pozycji NATO w systemie i możliwości przejęcia przez niego dominującej roli w procesie jego kreowania; 2) możliwości ujednolicenia systemu europejskiego bezpieczeństwa w oparciu o nowy i w miarę jednolity system instytucjonalny; 3) stworzenia europejskiego systemu bezpieczeństwa tylko z udziałem „Europejczyków”, a mianowicie bez realnego wpływu i „fizycznej” obecności USA; 4) dalszego wykorzystywania przez NATO procesu „rozszerzenia” jako instrumentu wzmocnienia i rozbudowy „europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa”; 5) destrukcyjnej polityki Rosji jako integralnej części systemu; 6) i wreszcie, możliwości wybuchu na terenie Europy konfliktów zbrojnych o charakterze klasycznym czy też „hybrydowym”, jako konsekwencji rywalizacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami systemu, z czym poniekąd mamy do czynienia obecnie na Ukrainie.

Zakres i przebieg dyskusji na temat wyżej wymienionych zagadnień warunkowany jest w decydującej mierze polityką rosyjską wobec NATO oraz podejściem Moskwy do możliwości ukształtowania nowego systemu europejskiego bezpieczeństwa, zgodnie ze swoimi interesami. W konsekwencji jednoznaczna odpowiedź na wynikające z powyższych zagadnień pytania daje analiza działań podejmowanych przez Rosję na arenie międzynarodowej (wojna rosyjsko-gruzińska, sprzeciw wobec planów ustanowienia „Tarczy antyrakietowej” i w konsekwencji możliwość „prewencyjnego uderzenia rakietowego”, aneksja Krymu, destabilizacja państwa ukraińskiego w oparciu o działania zbrojne i wspieranie odgórnie tworzonych ruchów *quasi* separatystycznych), głównych jej dokumentów strategicznych, wskazujących na Sojuszu Północnoatlantycki i USA jako przeciwników (*Narodowa Strategia Bezpieczeństwa do 2020 r.*, *Doktryna militarna* z 2010 r.) oraz koncepcji ustanowienia nowej architektury europejskiego bezpieczeństwa („Plan Miedwiediewa”, 8 X 2010 r.)¹³. Z powyższych faktów widać jednoznacznie, iż głównym celem władz rosyjskich jest powstrzymanie rozszerzenia NATO na

¹² Przykładowo: F. W. Steinmeier, *Dialog obywateli. Berlińskie przemówienie ministra spraw zagranicznych Niemiec z okazji 20-lecia powstania Federalnego Związku Towarzystw Niemiecko-Polskich*, 30 IV 2007, „Dialog. Magazyn Polsko – Niemiecki” 2007, nr 77–78, s. 87.

¹³ A. Krzymkowski, *Plan Miedwiediewa-nowa architektura bezpieczeństwa?*, *Sprawy Międzynarodowe* 2009, nr 2, s. 25–28.

Wschód, osłabienie więzi „euroatlantyckich” oraz pogłębienie podziałów między sojuszem i UE, jak również wśród samych państw członkowskich. W okresie długodystansowym ma to przede wszystkim doprowadzić do pozbawienia Sojuszu kluczowej roli jako kreatora ładu bezpieczeństwa w Europie. W danym momencie można jednoznacznie stwierdzić, iż Rosja wraz ze swoim obszarem integracyjnym stanowi bardziej odrębny element niż integralną część systemu europejskiego bezpieczeństwa rozumianego jako całość. Wynika to przede wszystkim ze skupiania się władz rosyjskich na konsolidacji przeciwstawnej wobec NATO architektury oraz prób utworzenia całościowego systemu („platformy partnerstwa”), który służyć ma jednak przede wszystkim osłabienia głównych graczy jakim są NATO i USA, między innymi poprzez wpływanie na ich proces decyzyjny¹⁴. Ponadto przedstawiając różnego rodzaju koncepcje Moskwa nie ma realnej wizji własnej roli, jaką miałyby ona odgrywać w nowej architekturze. Cele polityki rosyjskiej wciąż koncentrują się na „ochronie” własnej strefy wpływów oraz próbie osłabiania podmiotów stanowiących potencjalne zagrożenie dla możliwości realizacji jej interesów, które wynikają głównie z uwarunkowań polityki wewnętrznej¹⁵. Biorąc pod uwagę ww. przesłanki, reakcję Rosji na kryzys ukraiński należy przede wszystkim postrzegać jako radykalną odpowiedź na zagrożenie, wynikające z „nadszarpnięcia” przez NATO i UE „rosyjskiego podsystemu” europejskiego bezpieczeństwa i podważenia istniejącej w przekonaniu Moskwy równowagi sił.

Wojna na Ukrainie niejako potwierdza, iż obecna architektura europejskiego bezpieczeństwa będzie ewaluować w kierunku: z jednej strony, dalszego zawężania ilości jej komponentów, z drugiej zaś dalszego pogłębienia podziałów pomiędzy jej poszczególnymi częściami, przy jednoczesnej ich wewnętrznej konsolidacji. Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy zakładać dalszy spadek znaczenia ONZ jako czynnika determinującego „wewnętrzny” stan, czy też rozwój systemu. Także w przypadku jego „zewnętrznej” aktywności może nastąpić dalsze osłabianie możliwości oddziaływania Narodów Zjednoczonych¹⁶.

¹⁴ D.P. Jankowski, T. K. Kowalik, *op.cit.*, s. 105–109.

¹⁵ A. Krzymkowski, *op.cit.*, s. 30–31.

¹⁶ W tym przypadku raczej należy wykluczyć – przynajmniej na razie – możliwości nawiązania szerszej współpracy pomiędzy NATO i ONZ w zakresie budowy globalnej stabilności, zgodnie z niemiecką koncepcją „sieciowego bezpieczeństwa”. Idea ta odnosi się do możliwości stworzenia ogólnosiwiatowego ładu międzynarodowego w oparciu o sieć organizacji i struktur funkcjonujących na szczeblu międzynarodowym, narodowym i lokalnym, które posiadając określone zasoby (militarne i cywilne) oddawałaby je do ogólnej dyspozycji. Nadrzędnym celem tego rodzaju działania byłoby wspólne zwalczanie zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa. W wymiarze globalnym trzonem tego rodzaju powiązań byłyby: ONZ, USA, Rosja i Sojusz Północnoatlantycki. Do zadań NATO należałoby między innymi logistyczne i szkoleniowe wsparcie innych instytucji, doradztwo w zakresie przewyższania zagrożeń oraz dostarczanie danych wywiadowczych; A. Wittkowski,

W pozostałych przypadkach oznacza to przede wszystkim włączenie państw bałkańskich w system integracyjny NATO i UE, w sposób bezpośredni lub też pośredni (poprzez system powiązań: Serbia, Kosowo), prawdopodobne wykształcenie przez UE własnych zdolności w sferze bezpieczeństwa oraz pogłębienie zakresu integracji na obszarze postradzieckim w oparciu o istniejące obecnie struktury. W konsekwencji w układzie „wewnętrznym” systemu poza obszarami integracyjnymi pozostaną trzy państwa o „wymuszonej wystarczalności w sferze bezpieczeństwa”¹⁷: Mołdawia i Gruzja, co jest konsekwencją istniejących na ich terytorium „zamrożonych konfliktów” oraz Ukraina, która – jak wskazuje rozwój sytuacji w jej wschodnich obwodach – może wkrótce znaleźć się w podobnej sytuacji. Biorąc pod uwagę prawdopodobny brak gotowości Sojuszu Północnoatlantyckiego do poszerzania swoich struktur o kolejne kraje byłego ZSRR¹⁸, państwa te – mimo jednoznacznie deklarowanego zwrotu w kierunku „Zachodu” – mogą stać się swoistym kuriozum, a mianowicie praktycznie samodzielnymi podmiotami w systemie europejskiego bezpieczeństwa. Jest to szczególnie trudna sytuacja dla Ukrainy. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, iż obszar geopolityczny wokół niej (sektory: euroatlantycki, europejski, euroazjatycki; regiony: środkowoeuropejski i czarnomorsko-kaspijski), jest w pełni „zagospodarowany” przez różnego rodzaju procesy integracyjne, które pozostają w sferze oddziaływania centrów nimi zarządzających, co uniemożliwia odgrywanie roli choćby regionalnego lidera¹⁹. Tym samym może się okazać, iż realne zbliżenie do UE, przy jednoczesnej rozbudowie unijnych zdolności w obszarze bezpieczeństwa militarnego, jest dla państwa ukraińskiego jedyną szansą na ostateczne przezwyciężenie sytuacji, w której skazane jest ono na dalsze lawirowanie pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami współpracy w systemie. Może to oznaczać powrót do starej koncepcji, prezentowanej przez analityków zbliżonych do niemieckiej socjaldemokracji w okresie Prezydencji RFN w UE w 2007 r. Zgodnie z tym, Ukraina

J.P. Meierjohann, *Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen*, Zentrum fuer Internationale Friedenseinsatze, April 2011, s. 1–4.

¹⁷ Oznacza to sytuację, w której dążenie danych państw do członkostwa w NATO byłoby z różnych przyczyn przez Sojusz odrzucane, co skutkowałoby dla nich brakiem jakichkolwiek gwarancji bezpieczeństwa i to wbrew własnej woli. Jednocześnie inne oferty sojusznicze, jako nieatrakcyjne lub nie do zaakceptowania (np. propozycje rosyjskie), byłyby z przyczyn ideologicznych lub politycznych przez nie negowane; Por. B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1996, s. 41–42.

¹⁸ Por. Ch. Hoffmann, *Auseinandersetzung im Bündnis: Steinmeier gegen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine*, Spiegel online, 23 XI 2014, www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-1004525.html (25 XI 2014).

¹⁹ Por. S. V. Andruszhenko, *Geopolityka ta geostratehija Ukrainy*, [w:] *Ukrajina v postbipoljarnij systemi mizhnarodnyh vidnosyn*, red. V. A. Manzhola, V. J. Konstantynov, S. V. Andruszhenko, Kyjiv 2008, s. 107–114.

– w zamian za rezygnację z członkostwa w NATO – mogłaby otrzymać bliżej nieokreślone gwarancje bezpieczeństwa od UE, które jednocześnie pogłębiałyby zakres jej integracji z zachodnioeuropejską przestrzenią bezpieczeństwa²⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe, z punktu widzenia Polski coraz bardziej istotne wydaje się znalezienie odpowiedzi na pytanie czy UE posiada perspektywy rozwoju jako samodzielny komponent europejskiego systemu bezpieczeństwa? Jak wiadomo, zasadniczą słabością Unii jest wyraźna dysproporcja pomiędzy wagą jaką się przywiązuje do zagadnień politycznych i gospodarczych a sposobem traktowania problematyki bezpieczeństwa i obrony. Jej wzrastająca siła polityczno-ekonomiczna nie znalazła w dużym stopniu odzwierciedlenia w działaniach na rzecz wzmocnienia jej zdolności militarnych. W sposób widoczny rzutuje to na możliwość ugruntowania jej pozycji w wymiarze globalnym, jako „światowego gracza”. Pewną zmianą, a zarazem wyraźnym progresem w dotychczasowym postrzeganiu tego zagadnienia, jest przyjęcie w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz w 2007 r. postanowień Traktatu z Lizbony, co ma bezpośredni wpływ na zwiększenie dynamiki kształtowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Na dzień dzisiejszy ten element polityki wspólnotowej stanowi główną płaszczyznę określania celów i kreowania instrumentów działania Unii w obszarze bezpieczeństwa. W tym kontekście jego dalsza ewolucja warunkować będzie również przyszłą rolę UE, jako podmiotu odpowiedzialnego za stabilność i rozwój Europy. Biorąc pod uwagę wzrastające aspiracje Brukseli oraz nowe wyzwania i zagrożenia, pojawiające się w związku przemianami i wahnięciami ładu międzynarodowego, aktualne staje się pytanie o przyszłość UE jako filaru europejskiego bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę zasady i sposób funkcjonowania Unii, jak również przeobrażenia zachodzące na kontynencie europejskim (obszar postradziecki), jak i w bezpośredniej jego bliskości (Afryka Północna, Bliski Wschód), można wskazać cztery główne płaszczyzny, odzwierciedlające obecne i przyszłe jej znaczenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Związane są one z możliwością utrzymania lub przejęcia przez nią roli:

- 1) Odrębnego systemu zbiorowego bezpieczeństwa;
- 2) Systemu zintegrowanego bezpieczeństwa;
- 3) Systemu kolektywnej obrony;
- 4) Elementu kolektywnej architektury ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa, zorientowanego „na zewnątrz”.

²⁰ Tego rodzaju rozwiązania były przedstawiane dość często przez analityków Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (m.in. przez Matthiasa Dembinskiego) w okresie poprzedzającym Prezydencję RFN w UE (2007). Biorąc pod uwagę ówczesny kontekst, stanowiły one formę kształtowania zasad tzw. Nowej Polityki Wschodniej UE.

W pierwszym przypadku UE przyjmuje pozycję klasycznego, odrębnego i samodzielnego *systemu zbiorowego bezpieczeństwa*, a więc układu „zwróconego do wewnątrz”, obliczonego przede wszystkim na osłabianie i przewyższanie zagrożeń oraz konfliktów powstających wśród jego członków. W tym przypadku naczelnym jego celem jest stabilizacja wewnętrzna systemu i wymuszanie przestrzegania określonych norm wśród jego członków²¹. System wewnętrznego bezpieczeństwa państw–członków UE obliczony jest przede wszystkim na wyeliminowanie zjawiska wojny poprzez pogłębiony proces integracji. W oparciu o system negocjacji, mediacji i arbitrażu ma on bowiem służyć prewencyjnemu zapobieganiu konfliktom oraz łagodzeniu istniejących sporów. Tego rodzaju system, przede wszystkim w sytuacji daleko posuniętego ujednolicenia zasad jego wewnętrznego funkcjonowania i akceptowania ich przez podmioty wewnętrzne, może zostać uwolniony od zadań wewnętrznych i skoncentrować się na aspektach zewnętrznych, związanych z przewyższaniem zagrożeń płynących spoza systemu. W takiej sytuacji znalazła się UE, której w okresie swojego funkcjonowania (wcześniej także jako Wspólnoty Europejskie) udało się przewyżżyć negatywne tendencje panujące po II wojnie światowej wśród państw Europy Zachodniej, a następnie, w wyniku zintegrowania w swoich strukturach krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w sposób naturalny skoncentrowała swoją uwagę na zagrożeniach płynących spoza systemu. W procesie swojego rozwoju Unia stała się bowiem płaszczyzną „racjonalnej rywalizacji”, pozbawionej działania destruktywnego, podważającego lub negującego postać całości systemu. Wynika to w dużej mierze z jej umiejętności wykształcenia odpowiednich mechanizmów wewnętrznej regulacji, które ograniczają silnych i wspierają słabych członków, jak również pozwalają na identyfikację wspólnych interesów i podejmowanie solidarnych działań, mimo wciąż istniejących interesów narodowych oraz utrzymywania się zjawiska „grupowego przywództwa” („hegemonia grupowa”).²² W ten sposób różnego rodzaju przyjęte przez ogół członków UE normy współpracy, dialogu, solidarności i kompromisu stały się filtrem i amortyzatorem rywalizacji wewnętrznej, praktycznie eliminującym jej najbardziej radykalne postacie, wykraczające poza sferę *stricte* polityczną.²³ W konsekwencji spowodowało to możliwość i zarazem konieczność przeniesienia uwagi systemu na aktywność zewnętrzną, stanowiącą podstawę jego bezpieczeństwa.

Obecnie jednak funkcjonowanie UE jako odrębnego systemu bezpieczeństwa, zorientowanego na eliminację „zewnętrznych” dla siebie zagrożeń, nie ma racji

²¹ B. Balcerowicz, *NATO – sojusz czy inna struktura bezpieczeństwa*, [w:] *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, red. J. Czaja, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 19–20.

²² P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008, s. 123.

²³ *Ibidem*, s. 104.

bytu. Jego celem byłoby wyłącznie zabezpieczenia stabilności członków struktury, co powodowałoby tworzenie na kontynencie „zróżnicowanych stref bezpieczeństwa”. Ponadto, w związku z brakiem jednoznacznie określonych i wykrystalizowanych mechanizmów militarnego reagowania (interwencja zbrojna), w dużej mierze ograniczałoby to również możliwość oddziaływania systemu na środowisko zewnętrzne. W konsekwencji UE pozbawiona pozostałaby możliwości zbudowania w swoim otoczeniu „jednolitego środowiska bezpieczeństwa”, funkcjonującego choćby w oparciu o jednolity system gwarancji bezpieczeństwa. W tym przypadku jedynym mechanizmem kreowania bezpieczeństwa musiałby pozostać bądź to proces stałego pogłębiania integracji systemu (działanie „wewnątrz”), bądź też permanentne jego poszerzanie o nowych członków (działanie na „zewnątrz”).

Oslabienie napięć w Europie na początku lat 90., czego skutkiem stało się praktyczne wykluczenie możliwości dokonania agresji na obszar zachodnioeuropejski przez podmioty zewnętrzne²⁴, a poniekąd również polityczno-ekonomiczny charakter tej instytucji, z natury ograniczający zakres zainteresowania kwestiami bezpieczeństwa, spowodowały drastyczne osłabienie działań europejskich decydentów na rzecz zabezpieczenia UE przez zewnętrznymi zagrożeniami. Ponadto świadomość efektywności Sojuszu Północnoatlantyckiego, obejmującego swoją strukturą dużą część państw UE, poniekąd potwierdzała bezzasadność nadawania jej charakteru wojskowego paktu obronnego. Naturalną konsekwencją tego rodzaju podejścia stało się przekonanie o zasadności umacniania stabilności UE i jego otoczenia w oparciu o *system zintegrowanego bezpieczeństwa*. System ten wykracza poza ramy instytucji międzypaństwowych. Nie opiera się on na wyrażonych i jednoznacznie sformalizowanych gwarancjach. Bezpieczeństwo członków systemu wynika z bardzo głębokiego i szerokiego charakteru powiązań między nimi. Przynależność do UE stanowi bowiem symboliczną gwarancję nienaruszalności bezpieczeństwa jej członków, mimo braku jednoznacznie określonych i sformalizowanych gwarancji, dotyczących ochrony suwerenności i integralności terytorialnej poszczególnych państw w przypadku agresji z zewnątrz²⁵. Biorąc pod uwagę stale wzrastające dążenie UE do osiągnięcia pozycji istotnego gracza na arenie międzynarodowej, czego naturalnym warunkiem jest konieczność posiadania realnego wpływu na kształt międzynarodowego bezpieczeństwa, a skutkiem zwiększone zaangażowanie w zapobieganie i przewidywanie poszczególnych zagrożeń w skali ogólnoswiatowej, należy uznać, iż tego rodzaju koncepcja nie pozwala kreować skutecznych instrumentów osiągnięcia zarysowanego wcześniej celu.

²⁴ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska strategia bezpieczeństwa*, 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf (12 X 2014).

²⁵ P. Grudziński, *op.cit.*, s. 142.

Trzecia płaszczyzna odnosi się do możliwości nadania UE cech *systemu kolektywnej obrony*, a tym samym uznania wspólnej obrony terytorium państw członkowskich przed agresją militarną z zewnątrz, za jedno z najważniejszych jej zadań. W tym wypadku chodzi przede wszystkim o aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom (zdefiniowane źródła zagrożenia lub określony przeciwnik), pochodzącym spoza systemu. Oznacza to, iż państwa biorące udział w danym układzie, z racji uczestniczenia w nim, objęte są na mocy zasady „solidarności”, gwarancją pomocy w przypadku bezpośredniego ataku²⁶. Biorąc pod uwagę obecny stan prawny regulujące zasady funkcjonowania Unii, oparty przede wszystkim na Traktacie z Lizbony, należy stwierdzić, iż z formalnego punktu widzenia tworzy on podstawy do realizacji tego rodzaju koncepcji w przyszłości. Na dzień dzisiejszy trudno jednak mówić o realnej możliwości rozwinięcia przez UE cech paktu obronnego.

Końcowym efektem przemian zachodzących w sferze bezpieczeństwa na kontynencie europejskim stało się długotrwałe „zamrożenie” funkcjonowania Unii Zachodnioeuropejskiej, a następnie praktyczne jej rozwiązanie (VII 2011 r.). Fakt ten ostatecznie pozbawił UE możliwości (bardziej formalnych niż praktycznych) zabezpieczenia swojego terytorium przed bezpośrednią agresją militarną. Dopiero założenia Traktatu Konstytucyjnego pozwoliły na ponowne zdefiniowanie zasad i kierunku rozwijania zdolności unijnych w obszarze wspólnej obrony²⁷. Zostały one ostatecznie wprowadzone w życie na mocy Traktatu z Lizbony. W poruszonym kontekście odnoszą się one przede wszystkim do dwóch zagadnień, a mianowicie „zasady solidarności” oraz „wspólnego odparcia agresji z zewnątrz”. W pierwszym przypadku istotne jest to, iż klauzula „solidarności” zobowiązuje członków UE do wspólnych działań w przypadku, gdy jedno z nich stanie się obiektem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub też katastrofy spowodowanej przez człowieka. Oznacza to, iż zasada wspólnego wystąpienia przeciw zagrożeniom nie odnosi się do sytuacji, w której dochodzi do zbrojnej agresji innego państwa. Traktat z Lizbony określa bowiem, iż w przypadku ataku na jeden z krajów Unii, pozostałe państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia mu pomocy wszelkimi dostępnymi środkami (łącznie z militarnymi), zgodnie z art. 51 KNZ, który określa prawo każdego państwa do samoobrony²⁸. Zasady wspólnej obrony są więc regulowane nie w oparciu o klauzulę „solidarności”, czy też jednoznacznie określone założenia prawno-traktatowe, stanowiące część porozumień wewnątrz unijnych, ale ogólnymi zapisami KNZ. Jak się wydaje w naturalny sposób obniża to ich znaczenie. Jest to bowiem zobowiązanie wynikające tylko z zapisów prawa międzynarodowego,

²⁶ B. Balcerowicz, *op.cit.*, s. 19–20.

²⁷ Zob. Art. I-41 i Art. I-43 Traktatu Konstytucyjnego UE.

²⁸ K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 251.

które obowiązuje w równym stopniu wszystkich członków ONZ i daje im te same możliwości. W konsekwencji, niezależnie od członkostwa poszczególnych państw w UE, każde kraj wspólnoty międzynarodowej ma prawo i obowiązek przyjść z pomocą innemu w obliczu agresji zbrojnej. W przypadku funkcjonowania Unii nie można tego uznać za jednoznaczny progresu w zakresie kształtowania jej zdolności obronnych. Większe znaczenie ma sam fakt zobligowania jej członków do przyjscia sobie z pomocą w obliczu zewnętrznego zagrożenia. Niemniej potwierdza to, iż tego rodzaju zapisów nie można uznać za jednoznaczny dowód na przekształcanie UE w system kolektywnej obrony, a samego członkostwa w niej za pewność uzyskania jednoznacznych gwarancji militarnych.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera pytanie, czy „pozablokowy” charakter państw dążących do członkostwa w UE, czego najlepszym przykładem (choć zapewne już niedługo) jest nadal Ukraina, w świetle postanowień Traktatu z Lizbony stanowi naturalny hamulec dla procesu ich integracji? Odpowiedź w danym przypadku brzmi „nie”. Po pierwsze perspektywa przekształcenia UE w system kolektywnej obrony, jest bardzo odległa, co jest konsekwencją brak wewnętrznej spójności jej członków, zróżnicowanego ich statusu (państwa członkowskie NATO i kraje deklarujące „neutralność”, jak na przykład: Austria, Finlandia, Szwecja) oraz braku jednoznacznie wykształconej spójnej kultury strategicznej tej organizacji²⁹. Decydujące znaczenie w tym kontekście ma fakt, iż stosowna decyzja odnosząca się do ustanowienia systemu, musi zostać podjęta przez Radę Europejską „jednogłośnie”. Po drugie, ustanowienie systemu kolektywnej obrony powinno zostać poprzedzone stworzeniem wspólnej polityki obronnej UE, co ze względu na wcześniej wymienione uwarunkowania, jak również wciąż ograniczoną gotowość części państw unijnych do kreowania zdolności militarnych organizacji, nie jest proste. Po trzecie, w UE funkcjonują już państwa „neutralne”. Mimo ich specyficznego statusu i braku gotowości uczestniczenia w formule „wzmocnionej współpracy”, także względem nich obowiązuje zasada udzielania obligatoryjnej pomocy i wsparcia w przypadku agresji militarnej (na mocy art. 51 KNZ). Oczywiście warunkiem wstępnym wszystkich tych rozważań jest samo członkostwo Ukrainy w Unii³⁰.

²⁹ Kultura Strategiczna to zespół poglądów i nawyków dominujących w społeczeństwie, a dotyczących roli siły oraz sposobów jej użycia w konkretnych warunkach historycznych. Wynika z historycznie ukształtowanego systemu wartości, przekonań, symboli i zwyczajów, które rzutują na postrzeganie bezpieczeństwa i formy jego osiągania (z militarnymi włącznie); Zob. A. Antczak, *Projektowanie strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Józefów 2010, s. 112–127; J. Czaja, *Kultura strategiczna i jej wpływ na stosunki transatlantyckie*, [w:] *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, pod red. J. Gryza, Toruń 2008, s. 50–64.

³⁰ S. Koziej, *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 4 (20), s. 37–38.

Rozwój UE wyłącznie jako systemu kolektywnej obrony jest w danym momencie niezasadny. Kształtowanie struktur obronnych, bez jednoczesnego rozwijania zdolności w zakresie operacji reagowania kryzysowego (mobilność ekspedycyjna), osłabia znaczenie całości tego procesu. Jak pokazuje przykład NATO, w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowego bezpieczeństwa koncentrowanie się wyłącznie na działaniach wynikających z klasycznej funkcji systemu kolektywnej obrony, już dzisiaj nie odpowiada rzeczywistym wyzwaniom. Dotyczy to również Unii. W jej przypadku tego rodzaju ograniczenie może ponadto doprowadzić do stworzenia struktury dublującej cele i mechanizmy pozostające w dyspozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przekształcenie Unii w „NATO-bis” nie tylko nie wprowadziłoby nowej jakości do architektury europejskiego bezpieczeństwa, ale wręcz mogłoby osłabić efektywność Sojuszu, a co najważniejsze jego spójność i wewnętrzną solidarność. W przypadku wielu państw taka alternatywa byłaby nie do zaakceptowania. W naturalny sposób prowadziłoby to do sabotowania europejskich planów w zakresie bezpieczeństwa i podważenia zasadności ich kontynuowania³¹.

Czwarta, ostatnia rola, jaką może przybrać UE to postać integralnego *elementu kolektywnej architektury ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa*, zorientowanego w swoich działaniach „na zewnątrz” aspekt swojej aktywności. Jak się wydaje jest to obecnie formuła najbardziej bliska tożsamościowo-ideologicznym uwarunkowaniom funkcjonowania Unii, jej strukturze i specyfice działania, posiadanym instrumentom militarnego i dyplomatycznego oddziaływania, a przede wszystkim odpowiadająca realnym wyzwaniom w sferze bezpieczeństwa dominującym na kontynencie europejskim i w jego bezpośredniej bliskości. W tym rozumieniu stanowi ona bowiem jeden z elementów *interlocking institutions*, a więc systemu wzajemnie uzupełniających się i przenikających się kompetencyjnie organizacji, działających na zasadzie multilateralizmu (zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, przy jednoczesnej akceptacji autorytetu instytucji międzynarodowych) i odrzucających możliwość kształtowania europejskiej architektury bezpieczeństwa w oparciu o pojedynczą, unitarną strukturę.

W danym wypadku jest to również rola najbardziej odpowiadająca oczekiwaniom elit politycznych i obywateli poszczególnych krajów członkowskich, jak również realnemu potencjałowi, który może – przy uwzględnieniu specyfiki UE – zostać wygenerowany do osiągania celów w sferze polityki bezpieczeństwa. Jej główny cel można określić jako: „osiągnięcie spójności interesów politycznych UE w sferze bezpieczeństwa i obrony, służące osiągnięciu lepszego oddziaływania europejskiego modelu wartości w polityce światowej (wzrost znaczenia Europy

³¹ S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa NATO i UE*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, s. 44, www.koziej.pl (23 IV 2014).

jako gracza globalnego), w oparciu o zastosowanie instrumentów cywilno-militarnych³² W konsekwencji działanie na rzecz rozwiązywania europejskich konfliktów, rozwój projektów stabilizacyjnych dla regionów graniczących z Unią, zapobieganie i przewyżanie kryzysów na obszarze „europejskich peryferii”, uwarunkowane między innymi stałą odpowiedzialnością za skutki „kolonializmu”, i wreszcie zwalczanie współczesnych zagrożeń dla europejskiego bezpieczeństwa (m.in. terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, zorganizowana przestępczość, zjawisko „państw upadłych”), określa realny zakres aktywności UE jako integralnego elementu kształtującego architekturę europejskiego bezpieczeństwa teraz i w przyszłości. Jednak zwiększona aktywność militarna UE możliwa jest (i będzie) jedynie do zaobserwowania na tych obszarach, na których brak jest silnego gracza, potrafiącego narzucać własne rozwiązania lub też „ignorować” decyzje wspólnoty międzynarodowej. Dotyczy to przede wszystkim regionu Bliskiego Wschodu (gracze: Izrael, Iran), czy terytorium postradzieckiego (gracz: Rosja). W konsekwencji oznacza to wyraźne zawężenie obszaru geograficznego, na którym istnieje możliwość stosowania przez Unię mechanizmów bezpośredniego nacisku. W przypadku Bliskiego Wschodu i byłego ZSRR, rzeczywiste instrumenty oddziaływania zawężone zostają wyłącznie do środków dyplomatycznych lub też ekonomicznego nacisku. Idąc dalej można wręcz stwierdzić, iż zdolność przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego przez Unię obejmuje wyłącznie obszary w miarę już ustabilizowane (Bośnia i Hercegowina) lub też – realnie ujmując – z punktu widzenia interesów unijnych o znaczeniu drugorzędym (np. Kongo, Czad)³³. W konsekwencji z założenia należy wątpić, iż UE jest w stanie wykorzystać instrumenty dane jej przez Traktat z Lizbony i stać się „globalnym liderem w obszarze zarządzania kryzysowego”, jak zakładają to niektórzy analitycy³⁴. Zresztą polska ocena zdolności UE w zakresie budowania systemu europejskiego bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów militarnych, zdaje się być dość sceptyczna³⁵.

Z punktu widzenia oceny przyszłej roli Unii w systemie europejskiego bezpieczeństwa należy stwierdzić, iż najbardziej prawdopodobne będzie utrzymanie dotychczasowej jej pozycji, jako elementu kolektywnej architektury

³² A. Merkel, *Die Stimme Europas staerken*, Berlin, 8 XI 2006, Bundesregierung, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Reden/2006/\(22 IV 2014\)](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reden/2006/(22%20IV%202014).html).

³³ Por. P. Mickiewicz, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ery „globalnego nie-pokoju”. Koncepcje i praktyczna implementacja na początku XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 76.

³⁴ S. Moćkun, *Traktat z Lizbony – nowy rozdział europejskiej integracji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2010, nr 1 (13), s. 79.

³⁵ Zob. *Strategiczne problemy bezpieczeństwa europejskiego. Stan na 29 VII 2014*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5687,Strategiczne-problemy-bezpieczenstwa-UE.html> (17 IX 2014).

ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa, zorientowanego w swoich działaniach „na zewnątrz”. Równolegle do tego będzie ona dążyć do rozwijaniu swoich możliwości obronnych, docelowo być może pozwalających nadać Unii charakter *quasi* systemu kolektywnej obrony. Bazować on jednak będzie w większym stopniu na ogólnych zasadach prawa międzynarodowego (art. 51 KNZ), niż na odrębnych gwarancjach traktatowych. Jak wspomniano już wcześniej, działania podejmowane przez UE w celu wzmocnienia swoich funkcji obronnych, są zasadne. W kontekście oceny funkcjonowania całości systemu europejskiego bezpieczeństwa mogą one przynieść pogłębienie jego stabilności. Jest to szczególnie istotne w kontekście starań o członkostwo w Unii niektórych państw byłego ZSRR, dla których pełna integracja z Unią, nawet bez członkostwa w NATO, może stanowić w dużej mierze szansę na uzyskanie pewnych, choć niekoniecznie sformalizowanych, gwarancji bezpieczeństwa. Trzeba jednak uznać, iż w przypadku braku możliwości ewolucji UE w kierunku systemu kolektywnej obrony, gwarancje unijne dla państw wyrażających gotowość integracji a pozostających nadal poza jej strukturami, są pozbawione realnej wartości. Dotyczy to przykładowo Ukrainy, Gruzji, czy też Mołdawii. Biorąc jednak pod uwagę obecny stan tego projektu, a przede wszystkim wyraźne zróżnicowanie stanowiska państw członkowskich, specyfikę funkcjonowania UE i wreszcie brak jednolitej kultury strategicznej, można uznać jej przekształcenie w system kolektywnej obrony za dość odległy cel. Nie należy wykluczyć jednak możliwości dalszego rozwijania jej zdolności obronnych, zgodnie z zasadą „dwóch prędkości”, co stanowiłoby ważny z punktu widzenia europejskiego bezpieczeństwa fakt. Niemniej jednak rozbudowa struktur obronnych musi być realizowana przy wzmacnianiu i pogłębianiu zdolności Unii do przewycięzania nowego rodzaju zagrożeń na „peryferiach Europy” i w większym oddaleniu od kontynentu europejskiego. Służy temu między innymi rozbudowa unijnych sił szybkiego reagowania w postaci „Grup Bojowych”. Tego bowiem rodzaju działanie jest głównym obszarem „zewnątrznej”, prewencyjnej i antykryzysowej aktywności UE w systemie *Interlocking Institutions*, określający gotowość i możliwość jej partycypowania w procesie kreowania i umacniania europejskiej architektury bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

Europejski system bezpieczeństwa, Unia Europejska, Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, Traktat z Lizbony, Polska polityka bezpieczeństwa

KEYWORDS

European security system, European Union, the EU Common Security and Defence Policy, the Treaty of Lisbon, Poland's security policy

S u m m a r y

European Union and the future of the European security system: a view from Poland

Despite the initial concern over the plausibility of weakening the NATO, inter alia by overlapping its competences and constraining the USA's position in Europe, Poland has deemed the European Union the third pillar of its security (the second external pillar). However, clear aspiration to expand its capabilities in the realm of emergency response operations and defence policy implementation have not been fully accomplished so far. Thereby the EU and its capacity in the field of "hard" security continue to be a great unknown. Looking at this issue from Warsaw's point of view, it becomes more and more crucial to find out whether the European Union has any prospects for development as a structure of the European security.