



## NATO i Unia Europejska – transformacja i bezpieczeństwo

Największym wyzwaniem dla UE i NATO może się teraz okazać nie zagrożenie zewnętrzne czy napięcia transatlantyckie, lecz coś zupełnie innego.

NATO podczas zimnej wojny służyło umacnianiu pozycji Stanów Zjednoczonych i ich zachodnioeuropejskich sojuszników oraz Kanady. Europejscy sojusznicy Stanów Zjednoczonych i Kanady uczestniczyli jednocześnie w procesie integracyjnym mającym swój początek we współpracy gospodarczej i obejmującym coraz więcej państw europejskich. Od momentu upadku ZSRR proces ten objął także Europę Środkową. Po wstąpieniu Polski, Czech i Węgier przysła kolej na następne państwa, a jednocześnie stworzone zostało specjalne partnerstwo NATO–Federacja Rosyjska. Ukraina także wstąpi do NATO. Sojusz obronny obejmie niemal wszystkie państwa europejskie, utrzymując partnerstwo z Federacją Rosyjską. Ewolucja systemu światowego i Federacji Rosyjskiej może potoczyć się tak, że członkostwo NATO uzyska też Rosja i pozostałe państwa europejskie, ale ten etap pozostawiam poza tematem niniejszych rozważań.

NATO ulega rozszerzeniu, co jest źródłem wzrostu jego wewnętrznego zróżnicowania. Zróżnicowanie to pogłębia się także wskutek postępów integracji europejskiej, gdyż Unia Europejska rozwija swoiste funkcje państwa, instytucjonalizując politykę zagraniczną, politykę obronną, wypracowując kryteria bezpieczeństwa UE, co oznacza transformację, czyli konfederalizację UE i obejmuje zakres mieszczący się też w

funkcjonowaniu NATO. Większość tych państw integruje się w dwóch paralelnych systemach, a to jest obecnie źródłem komplikacji.

Transformacja, wzrost i różnicowanie wewnętrzne NATO polegają też na ewolucji funkcjonalnej, co oznacza wzrost zadań. NATO otwarcie działa również poza terytorium państw członkowskich. Doświadczenie operacji afgańskiej nie będzie pod tym względem ostatnie. Można sobie, na przykład, wyobrazić rozmaite operacje bliskowschodnie, od „irackiej” do „arabsko-izraelskiej”. Nowe funkcje mają nie tylko nowy aspekt terytorialny. Przynajmniej niektóre z nich będą prawdopodobnie miały szczególny charakter z punktu widzenia prawa międzynarodowego jako operacje (interwencje) motywowane humanitarnie lub wyprzedzające, niektóre mogą być długotrwałe. Te ostatnie, najbardziej ryzykowne, będą funkcją hegemonicznej polityki Stanów Zjednoczonych.

Jedną z odpowiedzi na stojące przez NATO wyzwania jest modernizacja. Modernizacja NATO jest konieczna, ale modernizowanie – to zarazem szczególnie silne napięcia. NATO wymaga sprawnej siły zbrojnej. Potrzebne jest dowodzenie adekwatne do zmodernizowanych sił, potrzeba więcej nowoczesniej wyposażonych żołnierzy. Teraz w operacjach NATO bierze udział 55 tys. ludzi. Uwzględniając rotacyjność, NATO dysponuje siłą ćwierć miliona żołnierzy. Jednakże urzędowy stan wynosi około 1,4 mln ludzi (nie licząc rezerwistów). Istnieje problem tego, co w sztabach natowskich nazywają *usability* lub *deployability*. Możemy bowiem wystawić w NATO raczej dziesięć niż dwadzieścia dywizji, a przyszłe zadania mogą wymagać większej siły. Lord Robertson mówi często o zdolności do działania, *capability*, ponieważ ma na myśli także *sustainability* – zdolność konkretnego wojska na określonym terenie do utrzymania się przez potrzebny (nieraz długi) czas w teatrze działań, mierzoną jednostkami czasu i kryteriami wykonania zadań. Podwyższenie zdolności wymaga też lepszego uzbrojenia. Trzeba nad tym pracować, także w ministerstwach finansów. Konieczne jest uwzględnienie cyklu

postępu technicznego. Potrzebne są regulacje w zakresie patentów i praw autorskich oraz nowe ustawodawstwo Stanów Zjednoczonych w zakresie eksportu i ochrony tajemnicy państwowej. Trzeba koordynować wykorzystywanie licencji na sprzęt wyprodukowany w ZSRR. Koniecznie należy zrobić coś więcej w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa ataku nuklearnego wskutek błędu (jeden z tematów dla Rady NATO-FR). Należy liczyć się z nieuchronnością dwustronnych układów Stanów Zjednoczonych z niektórymi krajami członkowskimi NATO w kwestii obrony raketowej. Pojawi się problem rozmieszczenia kwater dowódczych. Zapołączowano już jednak tworzenie *NATO Response Force*. Teraz przyjdzie uporać się z inkorporacją nowych członków, lecz i „starczy” mają wiele do zrobienia.

Z interwencji irackiej wypływa wniosek dla wszystkich, że trzeba lepiej organizować fazę przejściową między zakończeniem głównej operacji a przekazaniem pełni władzy instytucjom miejscowym. Ta faza wymaga udziału znacznej liczby personelu przygotowanego administracyjnie, a tego rodzaju formacje były od czasu zakończenia II wojny światowej likwidowane. USA miały kiedyś tylko w swej strefie okupacyjnej w Niemczech 15 tys. czynnych żołnierzy tego rodzaju, obecnie ma ich wszystkiego prawdopodobnie jeden tysiąc (Civil Affairs personnel) gotowych w Fort Bragg do lotniczego przerzucenia, z czego w Afganistanie może dwustu. Istniała kiedyś w Charlottesville instytucja o nazwie School of Military Government. Nie wiem, co poprawi zamiar zlikwidowania Peacekeeping Institute w War College amerykańskich sił zbrojnych. Ten stan rzeczy otwiera jednak pole do działania europejskim członkom NATO (i Kanadzie?). W tym właśnie zakresie możemy zrobić coś bardzo potrzebnego, „transatlantycko” niekonfliktowego i możliwego do szybkiej realizacji. Możemy przy tym współdziałać z Irakijczykami, włączając wielu tych, którzy do niedawna nosili tam wojskowy czy policyjny mundur albo urzędnicze szaty. Takie współdziałanie musi być trudne w kraju, którego ludność zestawia niezwykle niskie straty wojsk interwencyjnych ze swoimi wysokimi stratami cywilnymi i

wojskowymi w tej supernowoczesnej i błyskawicznej wojnie, widząc w tym przejaw „niesprawiedliwej” przewagi cywilizacyjnej obcych. Mamy w Iraku do czynienia ze zderzeniem kultur. Problem sprawności wojska w zakresie administracji państwowej na terenie powojennej operacji zagranicznej dotyczy wszystkich członków NATO, nie tylko państw obecnych dziś wojskowo w Iraku, dotyczy także NATO-wskiej obecności w Afganistanie – dzisiaj i przygotowania do obecności w innych miejscach – jutro. Jego rozwiązania nie oczekiwałbym jednak od wojskowych.

Nasz udział w transformacji NATO wiąże się też z naszym udziałem w rozszerzeniu UE, z naszą własną transformacją i naszymi stosunkami ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Postawę poparcia dla rządu Republikanina Busha najgorzej demonstrują w Polsce rządzący nią Socjaldemokraci, stawiając Polskę u boku jej amerykańskiego sojusznika wtedy, gdy on tego najbardziej potrzebuje. Oby zaowocowało to symetrią korzyści i osiągnięciem celów wykraczających poza wymogi legitymizacji i psychologię polityki.

Odnosząc się do międzynarodowej – i publicznie prowadzonej – dyskusji o zadaniach NATO i ewolucji UE, Lord Robertson 27 października tego roku powiedział w Warszawie, że problem polega na tym, jak ułożyć współdziałanie i uniknąć rywalizacji między NATO i UE. I przypomniał, że przyjęte rozwiązanie problemu zakłada dostęp UE do zasobów NATO w tych wypadkach, w których NATO nie przewiduje swoich działań. Można przypuszczać, że nastąpi teraz okres szerszego rozwijania procedur z tym związanych i NATO ma przed sobą okres rozwoju, raczej powolnego, gdyż zależnego od bardzo wielu innych czynników.

Słowa Robertsona mogą być dobrą dyrektywą praktyczną. Sekretarz generalny NATO i przewodniczący Rady Północnoatlantyckiej zawsze podkreśla, że przed NATO trzeba stawiać zadania osiągalne. Trudno się z nim nie zgodzić, ale co nie zostanie dzisiaj omówione, jutro nie będzie postawione. Dyskutujmy więc nad scenariuszami.

Długofalowym celem instytucjonalnym nie powinno być taktyczne omijanie paralelizmu integracyjnego NATO/UE, lecz strategiczna jego likwidacja. Jeden scenariusz mógłby przewidywać, że wszystkie europejskie państwa członkowskie NATO stają się członkami UE, a wszystkie państwa członkowskie UE – członkami NATO, instytucjonalizacja polityki unijnej zostaje sfinalizowana (swoiste funkcje państwa rozwinięte przez UE), po czym indywidualne członkostwo państw europejskich w NATO zostaje zastąpione członkostwem UE w NATO. Członkostwo unijne byłoby oczywiście wynikiem konfederalizacji UE i rozwinięcia funkcji państwa. Każdy członek NATO (będzie ich trzech) może działać indywidualnie, albo w koalicji partykularnej, obejmującej niektóre państwa członkowskie, jeżeli działanie kolektywne wszystkich nie jest możliwe (weto).

Możliwy jest jednak inny scenariusz, w którym rozwój swoistych funkcji państwa przez UE zatrzyma się na mniej więcej obecnym poziomie (stagnacja instytucjonalna), a funkcja zapewnienia bezpieczeństwa UE realizowana będzie nadal pod przywództwem Stanów Zjednoczonych, właśnie – przywództwem, gdyż taka jest istota hegemonii. **Jeszcze trudniej będzie jednak ograniczyć się wtedy do wspomnianej wyżej dyrektywy praktycznej, przypomnianej przez Robertsona, ponieważ jeszcze większe wątpliwości budzić będzie koncepcja, że pojęcie zasobów zreformowanego NATO ma ograniczać się do sfery wojskowej.**

Różnica pomiędzy pierwszym a drugim scenariuszem wynika też z dynamiki systemu światowego. Przewiduję, że za jakiś czas, kiedy mocarstwa azjatyckie bardziej się rozwiną, Stany Zjednoczone nie będą w stanie zajmować pozycji samotnego hegemonia i utworzą tandem hegemoniczny z UE. Jednakże tandem ten może być oparty na różnych zasadach – na zasadzie równowagi partnerów albo na zasadzie przewagi jednego z nich. Zasada przewagi Stanów Zjednoczonych będzie działała w wypadku stagnacji UE – instytucjonalnej i, związanej z nią, demograficznej oraz naukowo-technicznej.

Transformacja stosunków transatlantyckich może się potoczyć w inny sposób, ale nic nas nie zwalnia z obowiązku myślenia o długoterminowych uwarunkowaniach bezpieczeństwa Polski w UE. Tymczasem jednak mamy do czynienia z modernizacją NATO, kolejnym jego rozszerzeniem oraz z rozwojem funkcji NATO. Mamy też do czynienia z transformacją UE.

Nic nie powinno osłabiać NATO i UE. Toteż musimy dbać i o to, żeby wymienione transformacje nie wywołały nawet chwilowego czy lokalnego osłabienia naszego bezpieczeństwa. Transformacja, rosnące zróżnicowanie wewnętrzne, czyli napięcia, i rozwój funkcjonalny, wzrost zadań etc., mogą się wiązać ze sposobem wykonywania zobowiązań sojuszniczych, mogą na to wykonanie wpływać, mogą się pod wpływem tego wykonania niekorzystnie kształtować. Transformacja, konieczna i pożądana, oznacza przecież także ruch, dyskusję, zmianę, niejasność, może w przekonaniu awanturnicznych czy terrorystycznych sił stwarzać sytuację dogodną do podstępnego osiągnięcia agresywnych celów, jeżeli napastnik-dywersant uzna, że transformacja osłabia uwagę członków NATO i utrudnia nam zastosowanie art. 5 oraz dysponowanie własnymi siłami w działaniu samotnym. A to nasuwa pytanie o skutki dla naszego bezpieczeństwa – bezpieczeństwa Polski i naszych partnerów w NATO i UE. Największym zagrożeniem dla członków NATO i UE, a więc i dla Polski, może się stać konflikt politycznie niejasny w warunkach transformacji NATO i UE\*. Dlatego też największym dla nas wszystkim wyzwaniem może się stać – w NATO i UE – takie sterowanie procesami transformacji, żeby nie osłabić naszego bezpieczeństwa.

30 października 2003

Ryszard Stemplowski

---

\* Na jedną, mało dziś prawdopodobną odmianę takiego zagrożenia wskazuje Zbigniew Brzeziński, *Polska w okresie przemiany geostrategicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 3(7)/2002, s. 13–14.