

NATO – UNIA EUROPEJSKA: ILE RYWALIZACJI, ILE WSPÓŁPRACY?

*Jacek
Saryusz-Wolski*

Panie Ministrze, dziękuję za zaproszenie przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Będę mówił jako deputowany Parlamentu Europejskiego, który stanowi dzisiaj mój punkt odniesienia, jako że jestem przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych, ale także – patrząc na Panią Marię Wągrowską – jako były przewodniczący Stowarzyszenia Euroatlantyckiego w Polsce. Mówię o tym, ponieważ natowska perspektywa jest mi bliska. Polscy eurodeputowani w Parlamencie Europejskim są znani z obrony więzi euroatlantyckich i ścisłych związków z Ameryką, powiedziałbym, że aż do przesady. Prześcigają w tym Brytyjczyków, którzy są już tą rolą zmęczeni. Oszczędzę Państwu i sobie komplementów wobec NATO, ale również nie dołączę do krytyki Europy, którą pan Billingslea przedstawił przed chwilą, ponieważ ją podzielam.

Chcę natomiast się spierać z tematem, który został mi zadany: rywalizacji, współpracy między NATO a Unią Europejską. Jest to pewien stereotyp, pewien schemat myślenia, który przypomina schemat zaoferywany Europie: pogłębienie czy rozszerzenie – jedno, czy drugie – i który nie przyniósł niczego dobrego. Tak naprawdę pytaniem powinno być: „ile i jakiej synergii między NATO a Unią?” Poza tym, czy może istnieć rywalizacja między dwiema organizacjami, jeśli szefem unijnej dyplomacji, *de facto* ministrem spraw zagranicznych, Wysokim Przedstawicielem ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest były sekretarz generalny NATO, Javier Solana?

Istnieje wreszcie pytanie o strukturalną synergię. W kręgach unijnych mówi się o wymiarze bezpieczeństwa unijnego, w kręgach natowskich – o wymiarze natowskim i obie strony trochę ignorują się nawzajem. Nie wspomnę o tym, że dwie różne kultury polityczne współegzystują w Brukseli tak, jak gdyby NATO i Unia Europejska były w całkiem innych miastach.

Ci ludzie w ogóle się nie spotykają. Chociaż kilkanaście, kilkadziesiąt tysięcy ludzi pracuje dla obydwu organizacji, jest między nimi kompletna izolacja. Nie chcę mówić czyja to wina, ale tak dłużej być nie może. W kolejnych raportach poświęconych Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Parlament Europejski dawał wyraz przekonaniu, że ścisła współpraca między NATO a Unią jest niezbędna dla rozwoju autonomicznych zdolności operacyjnych Unii Europejskiej. Na ten temat moja Komisja, Komisja Spraw Zagranicznych, wydała trzy raporty: Raport Pani La Lumière w 2000 r., następnie Raport Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, generała Morillona, w 2003 r. oraz Raport Przewodniczącego Podkomisji ds. Obrony Komisji, Pana Von Wogau, w 2006 r.

Istnieje wiele przyczyn odnoszących się do ścisłej współpracy, o której wspominają wszystkie trzy ważne raporty Parlamentu Europejskiego. Po pierwsze, większość członków Unii należy do Sojuszu Północnoatlantyckiego, nieliczni są wyjątkami i czasami nawet się tego wstydzą. Po drugie, zdolności w operacjach zarządzania kryzysowego, rozwijane przez Unię i NATO, muszą być ze sobą – z definicji – kompatybilne. Po trzecie, każde państwo posiada jedną armię, jeden budżet i jedną strategię bezpieczeństwa, a nie dwie – unijną i natowską. W przeciwnym wypadku byłoby to oczywiście schizofrenią. Po czwarte wreszcie, sukces w rozwiązywaniu kryzysów oraz poszerzaniu strefy stabilności wokół Europy zależy od politycznej współpracy między NATO a Unią Europejską. Żaden z tych aktorów nie poradzi sobie w pojedynkę.

Od posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. do dzisiaj nie udało się jednak osiągnąć kompromisu pozwalającego Unii pełnić samodzielną rolę w operacjach zarządzania kryzysowego przy współpracy i wsparciu NATO. Porozumienie „Berlin Plus” z grudnia 2002 r. oraz Dokument o zasadach konsultacji, planowania i prowadzenia operacji między Unią a NATO, który szczegółowo reguluje kwestie dostępu Unii do zasobów i zdolności Sojuszu w prowadzeniu misji petersburskich, w sytuacjach, gdy Sojusz jako całość, z takich czy innych względów, nie jest, czy nie chce być zaangażowany. Dzięki tym porozumieniom, Unia mogła podjąć swoją pierwszą misję wojskową – operację „Concordia” w Macedonii, a także przejąć od NATO odpowiedzialność za sytuację w Bośni w grudniu 2004 r. i rozpocząć tam misję „Altea”. Kolejnym miejscem, w którym obie organizacje będą ze sobą ściśle współpracować zgodnie z planem

Ahtisaariego – gdy tylko Radę Bezpieczeństwa ONZ przyjmie Rezolucję i nie będzie rosyjskiego weta – jest Kosowo. I niebawem – Afganistan. Na ostatnim spotkaniu Komitetu ds. Polityki i Bezpieczeństwa z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego planowaliśmy wydatki na misję w Kosowie i Afganistanie. Jeżeli faza natowska w Afganistanie zakończy się powodzeniem – Unia podejmie środki i działania w fazie cywilnej.

Mając w pamięci trudne początki powstawania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, spór wokół znaczenia autonomii instytucjonalnej i wojskowej Unii względem NATO, a także roli europejskich członków Sojuszu nienależących do Unii, szczyty Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach w 1999 r., należy stwierdzić, że dzisiejsze podstawy i ramy współpracy obu organizacji są bardzo dobre. Skąd zatem przekonanie, któremu ostatnio dał wyraz „The Economist”, pisząc, że obie organizacje zaangażowały się w darwinistyczny konflikt, grę o sumie zerowej, w której to, co jest dobre dla NATO, jest złe dla Unii Europejskiej i *vice versa*? Najczęściej, co jest zgodne z prawdą, wskazuje się na rywalizację poszczególnych państw członkowskich, które ze względu na swoje położenie, historię i postrzeganie bezpieczeństwa nadają inny stopień ważności mechanizmowi sojuszniczemu, a inny unijnemu. W ostatnich latach doszedł do tego konflikt z jednym z członków Sojuszu i Unii; problem, który – choć zupełnie niezwiązany z rolą NATO i Unii w bezpieczeństwie europejskim – skutecznie zablokował możliwość współpracy obydwu organizacji. Trudno dzisiaj wyrokować, jak długo obecny stan rzeczy utrzyma się, choć spór ten ma swoje korzenie w historii i bieżących relacjach dwustronnych obu organizacji. W sensie technicznym pojawił się on zaś w wyniku rozszerzenia Unii i być może dopiero kolejne rozszerzenie zadecyduje o możliwości jego rozwiązania.

Symptomy rywalizacji między NATO a Unią nie są jednak wyłącznie odbiciem politycznych preferencji poszczególnych państw i sporów między nimi. Taki obraz byłby zbyt prosty i przez to fałszywy. Źródłem problemów, przed którymi stoją dzisiaj Sojusz i Unia, są przemiany w sposobie myślenia o bezpieczeństwie Europy. Obserwujemy przede wszystkim proces coraz większego zacierania się granic między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państw. Jest to wynik szeregu procesów, przemiany charakteru zagrożeń, pojawienia się aktorów niepaństwowych i dostępu do nowych technologii. Procesy te są wyzwaniem nie tylko dla metod, które państwa tradycyjnie wykorzystywały do zapewnienia bezpieczeństwa swo-

im społeczeństwom, ale i dla organizacji międzynarodowych, które, aby sprostać oczekiwaniom swych członków, muszą dostosować się do nowego środowiska bezpieczeństwa. Tradycyjny podział zadań między NATO – sojusz militarny, odpowiedzialny za obronę zbiorową, a Unię – instytucję, której celem jest bezpieczeństwo i dobrobyt Europejczyków, traci na znaczeniu. Nakładanie się ról, a także pewna rywalizacja, stają się zatem w pewnym zakresie nieuchronne. Nie da się bowiem z góry określić, jaki potencjał jest niezbędny do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego pod egidą NATO i/lub Unii Europejskiej. Kontekst i wyzwania są inne dla każdej operacji, natomiast wszystkie operacje wymagają zaangażowania środków wojskowych, policyjnych, cywilnych i innych, czyli pozostających w domenie obu organizacji.

Przyszłość relacji między NATO a Unią zależy zatem od zdolności członków obu organizacji do pragmatycznego myślenia i działania na rzecz bezpieczeństwa Europy. Po pierwsze, liczba większych i mniejszych konfliktów na świecie wzrasta, a zatem widmo bezrobocia nie grozi ani NATO, ani Unii Europejskiej. Można i należy raczej spodziewać się tego, że oczekiwania wobec obu instytucji i ich członków będą większe, niż ich zasoby i zdolność do sprostania im. Po drugie, historia, doświadczenie i zasoby NATO oraz Unii Europejskiej pozwalają bez większych trudów ocenić w danych momencie względną przewagę każdej z instytucji, biorąc pod uwagę skalę i rodzaj konkretnego wyzwania w obszarze bezpieczeństwa. Rzykowne wydają się natomiast pomysły na dokonanie odgórnego podziału ról i zadań między NATO a Unią, czy to w aspekcie geograficznym: kto i czym się zajmuje, czy pod kątem rodzaju działań i odpowiedzialności. Podobnie jak w dyskusjach nad przyszłością integracji europejskiej ze zwolennikami metody wspólnotowej, międzyrządowa próba wyznaczenia politycznej granicy między Unią a NATO w żadnej mierze nie zwiększy bezpieczeństwa w Europie. Domaganie się takiej klarownej linii demarkacyjnej nie spowoduje tego wzrostu. Z pewnością natomiast przyczyni się ono do polaryzacji stanowisk oraz wzrostu niepożądanego rywalizacji i nieufności między państwami. Zamiast szukać instytucjonalnego panaceum, oczekiwać, aż spory, które są przyczyną dzisiejszych trudności wygasną, lepiej jest skoncentrować się na kolejnych wyzwaniach i operacjach. Dobra współpraca w Bośni przekonuje, że gdy prestiż i wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii są czynnikami sprawczymi, członkowie obu organizacji potrafią stanąć na wysokości zadania. Świadomość konsekwencji wspólnej porażki powin-

na zatem mobilizować do poszukiwania tego, co łączy, a nie tego, co dzieli. Czyli nie powinniśmy stawiać pytania: „ile rywalizacji?”, lecz „ile synergii?”

Kilka słów o tym co przed nami, ale już z perspektywy polskiej. Jak Państwo wiecie, ruszają prace nad nowym traktatem unijnym, jednak już nie konstytucyjnym. Jeśli chodzi o tę część, która dotyczy polityki obronnej, to pozostaje ona bez zmian i już obecnie funkcjonuje. Pojawiają się nowe i ambitne propozycje, na razie nie zyskujące szerszego poparcia, ale będące pewnym znakiem czasu – mam tu na myśli propozycję premiera Jarosława Kaczyńskiego odnoszącą się do powołania stutysięcznej armii europejskiej oraz podobną propozycję, wysuniętą niedawno przez kanclerz Niemiec Angelę Merkel. Działa już unijna Agencja Obrony i Unia jest zadowolona z jej działania, pomimo faktu, że nie ma ona umocowania traktatowego. Rosną ambicje polityczne w kręgach unijnych i elitach politycznych Unii Europejskiej, co do roli Unii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Taka będzie tendencja polityczna, proszę mi wierzyć na słowo. Asertywność Unii Europejskiej w misjach zagranicznych staje się również elementem jej tożsamości politycznej. Przez te misje Unia przenosi swoje myślenie o fundamentalnych wartościach poza obręb swoich granic. W tym obszarze, niepokój budzi raczej stan NATO, niż Unii Europejskiej. Pojawiają się pytania wychodzące poza konwencjonalne samozadowolenie, które jest zawsze obecne w każdej organizacji – „My, Unia”, czy „My NATO”.

Strukturalnie i na daleko głębszym poziomie niepokój budzi jednak stan NATO ze względu na fakt, że pewne decyzje zostały podjęte przez „koalicję chętnych” w odwołaniu do amerykańskiego unilateralizmu, co w sposób nieunikniony powoduje pęknięcia w Sojuszu. Ja tego nie osądzam, ale taka jest prawda. Jeśli chodzi o politykę bezpieczeństwa, Unia Europejska jest w daleko wyższym stopniu złożona z wielu czynników, włącza w większym zakresie – i powiem nieskromnie, że z większą umiejętnością – czynnik cywilny, tak zwaną *soft power*. Taka polityka, taki wymiar obronny Unii Europejskiej, cieszy się dużą legitymacją demokratyczną. Badania socjologiczne wskazują, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony jest czymś, czego obywatele Unii Europejskiej życzyliby sobie na większą skalę. To jest komentarz do tego, co będzie się działo za dziesięć lub dwadzieścia lat. Kluczowe są zatem stan zdrowia NATO – nie tylko *stricte* militarny, ale również w wymiarze politycznej filozo-

fii i spójności NATO jako sojuszu – oraz stan i spójność Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) jako europejskiego filaru NATO.

Co zatem czeka nas, jeśli chodzi o funkcjonowanie na styku działań wspólnych i rozłącznych Unii Europejskiej i NATO? Czy to będzie zmiana geometrii o zróżnicowanych składach uczestników tych działań? Jak obie organizacje będą się dzieliły zadaniami w sytuacji niekonwencjonalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa? Chodzi mi tu o te nowe zagrożenia, bo ze starymi potrafimy sobie radzić.

Odnowa Sojuszu Atlantyckiego, która jest potrzebna i Europie, i Ameryce, powinna zostać uzupełniona stworzeniem europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa, a także synergii między tą wspólnotą a NATO. Taki związek jest pozytywny, jest to gra o sumie pozytywnej. To nie jest gra o sumie zerowej, a już na pewno nie jest to gra o sumie ujemnej. ESDP wzmacnia NATO, NATO zaś wzmacnia ESDP. Słabość NATO dzieli Europę. Irak podzielił Europę. Najlepszą przysługą, którą NATO może oddać Europie, jest bycie silnym. Ale silnym w synergii z Europejską Polityką Bezpieczeństwa. Nie w Europejskiej Obronie, ponieważ ona jeszcze nie istnieje.

Gdzie w tym wszystkim leży podmiotowość Polski? Pytam, ponieważ czasami stajemy przed fałszywym dylematem, czy kochamy bardziej mamę, tatę, czy Amerykę? i odmawiamy dokonania wyboru – mówimy „nie”. Polska powinna zajmować ważne miejsce w obu organizacjach, ale z jednym zastrzeżeniem: nasza powściągliwość wobec Wielkiego Amerykańskiego Brata w NATO jest większa od naszej powściągliwości wobec nawet większych członków Unii Europejskiej. Jaki z tego wniosek? Istnieje większa przestrzeń dla rozwijania polityczno-wojskowej podmiotowości Polski w Unii, niż w NATO, bez wyciągania z tego za daleko idących wniosków. Przestrzeń do konsolidacji polskiej podmiotowości polityczno-wojskowej jest większa w Unii od tej, którą ma do zaoferowania NATO, niezależnie od dobrej woli naszych amerykańskich przyjaciół – taka jest struktura i takie są potencjały. A zatem, przestrzeń dla realizacji naszych interesów i zdobywania polityczno-wojskowej samodzielności powinna być upatrywana we wzmacnianiu naszej pozycji w obu organizacjach, jednak z pełną świadomością, że istnieją większe możliwości i większa przestrzeń w Unii Europejskiej. Jeżeli zgodzimy się z faktem, że pozytywna synergia

jest obecna między obydwoma organizacjami, wówczas nie ma żadnego dylematu, a te dylematy, z którymi musimy się mierzyć, są fałszywe. Nawet, jeśli nie ma dylematu, pozostają pytania: „czym i kim są Unia Europejska i NATO?”, „dlaczego jesteśmy tak od siebie oddzieleni?” Obie organizacje, które są jak bliźniacy o wspólnym kodzie genetycznym i wspólnych wartościach, powinny być blisko siebie. Powinny realizować wspólne cele i powinny mieć wspólną przyszłość.

Dziękuję.