

JADWIGA KIWERSKA  
Poznań

## STANY ZJEDNOCZONE I BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE\*

### 1. W POSZUKIWANIU NOWEJ ROLI

Koniec zimnej wojny, dla jednych symbolizowany upadkiem muru berlińskiego w listopadzie 1989 r., dla innych datą 25 grudnia 1991 r., gdy flaga radziecka została ściągnięta z Kremla, dał początek zmianom o historycznych rozmiarach. Nowa sytuacja w Europie, jaka wytworzyła się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, zmusiła Stany Zjednoczone do przemyślenia na nowo kwestii swego zaangażowania na kontynencie europejskim. Rozpad imperium radzieckiego w Europie Wschodniej, zjednoczenie Niemiec, wreszcie destrukcja Związku Radzieckiego podważyły główne przyczyny amerykańskiej obecności w Starym Świecie. Wielokrotnie już w historii Amerykanie dyskutowali o celowości utrzymywania amerykańskich zobowiązań wobec Starego Kontynentu. Tak było po zakończeniu pierwszej wojny światowej, gdy wskutek nasilających się nastrojów izolacjonizmu, Stany Zjednoczone wycofały się z Europy. Podobnie było w 1945 r., jednak wówczas amerykańskim izolacjonistom nie udało się zmusić Stanów Zjednoczonych do rezygnacji z aktywnej polityki wobec Europy. Również po 1989 r. powrócono do narodowej debaty o istocie żywotnych interesów Ameryki, celach i zadaniach jej polityki zagranicznej, wreszcie o zakresie amerykańskich zobowiązań w świecie i Europie. Z jednej strony występowali neoizolacjoniści, którzy – podobnie jak ich poprzednicy z lat 1919 i 1920 – domagali się wycofania Stanów Zjednoczonych z Europy. Dowodzili oni, że mocarstwowa rola odgrywana przez Amerykę po 1945 r. okazała się dla tego państwa kosztowna, ryzykowna z punktu widzenia odbioru społecznego oraz nie zawsze potrzebna. W sytuacji, gdy nie ma już radzieckiego zagrożenia w Europie, a jej zachodnia część coraz wyraźniej zmierza ku integracji, czas, aby USA wycofały się ze swych zobowiązań sojuszniczych wobec Starego

\* Artykuł został przygotowany na podstawie pracy „Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w koncepcjach i polityce Stanów Zjednoczonych”, która ukaże się nakładem Wydawnictwa Instytutu Zachodniego.

Kontynentu. Osłabła bowiem wspólnota interesów Ameryki i Europy, zwłaszcza wobec wzrastającej rywalizacji gospodarczej amerykańsko-europejskiej.

Natomiast zwolennicy zaangażowania dowodzili, że amerykańska obecność na kontynencie europejskim służy żywotnym interesom USA. Pomimo zniknięcia radzieckiego zagrożenia nie można oddzielić bezpieczeństwa Ameryki od biegu wydarzeń w Europie. „Stany Zjednoczone równie silnie jak Europa Zachodnia mają interes w utrzymaniu stabilizacji na kontynencie, nie tylko z przyczyn gospodarczych i politycznych, ale również ze względu na historię, która wykazała, że stała obecność Amerykanów w Europie jest bardzo potrzebna” – pisał Richard L. Russell<sup>1</sup>. Twierdzono, że przedmiotem wspólnego zainteresowania Europy i Ameryki powinny być takie problemy, jak: uporządkowanie niepewnej przyszłości Rosji, Ukrainy i pozostałych krajów byłego Związku Radzieckiego, walka z niebezpieczeństwem rozprzestrzeniania się agresywnego nacjonalizmu, włączenie Europy Środkowej i Wschodniej do systemu bezpieczeństwa europejskiego, zapobieganie konfliktom w różnych częściach kontynentu.

Trudno było odmówić słuszności argumentom przedstawianym przez rzeczników zaangażowania. Rzeczywisty dylemat, przed jakim stanęła dyplomacja Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny, nie dotyczył więc wyboru między izolacjonizmem a zaangażowaniem. Polegał raczej na określeniu metod postrzegania obowiązków międzynarodowych i sposobów sprostania tym zobowiązaniom. Jedyne supermocarstwo na arenie światowej, mimo rysującego się pluralizmu globalnego i wielobiegowości, nie mogło wyrzec się odpowiedzialności za bieg spraw międzynarodowych, jak chcieliby tego neoizolacjoniści. Dotyczyło to również amerykańskiej polityki wobec Europy. Uznano, że aktywna rola USA na arenie europejskiej jest kwestią fundamentalną, jeśli Europa chce uniknąć powrotu do skłonności nacjonalistycznych, rywalizacji geopolitycznej oraz zażartych konfliktów. Utrzymanie przywódczej roli USA mogło zabezpieczyć przed niepożądaną manifestacją mocarstwowych ambicji jakiegoś państwa europejskiego.

Tym bardziej że kontynent europejski po krótkim okresie euforii, wywołanej załamaniem się starego porządku w jego wschodniej części, wszedł w trudny okres transformacji. Został też skonfrontowany z nowymi wyzwaniami i zagrożeniami. Politycy amerykańscy stanęli kolejny raz wobec możliwości współuczestniczenia w kształtowaniu nowego systemu bezpieczeństwa w Europie, tak jak było po pierwszej i drugiej wojnie światowej. Prezydent George Bush – zwolennik zaangażowania Ameryki w skali globalnej – gotowy był podjąć to wyzwanie i aktywnie uczestniczyć w tworzeniu nowego ładu. Sformułował nawet koncepcję określoną mianem „nowego porządku światowego” (*new world order*), która łączyła Wilsonowską misję naprawiania świata z pragmatycznymi celami amerykańskiej dyplomacji. Było to też połączenie

<sup>1</sup> R. L. Russell, *The American National Interest in Europe*. „Strategic Review” vol. XXIII, Summer 1995, No 3, s. 46.



idei amerykańskiego przewodzenia (unilateralizm) ze współpracą wielostronną (multilateralizm). Mówiąc najkrócej, chodziło o zastąpienie globalnej rywalizacji amerykańsko-radzieckiej współpracą wielostronną pod przywództwem Stanów Zjednoczonych.

Następca Busha na urzędzie prezydenckim William J. Clinton początkowo nie poświęcał sprawom zagranicznym zbyt wiele czasu. Jego uwaga skupiła się na kwestiach gospodarczych: walce z recesją i reformach społecznych. Coraz bardziej realna stała się więc perspektywa ograniczenia aktywności Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim. Jednak sytuacja zmusiła demokratyczną administrację do zajęcia się problemami międzynarodowymi. Dotyczyło to także różnych kwestii bezpieczeństwa europejskiego. Kontynent europejski wrócił bowiem do polityki amerykańskiej jako problem i źródło frustracji. Konflikt w Bośni, wzrost niestabilności w Europie Wschodniej, debata nad rozszerzeniem *NATO*, niepewność co do sytuacji w Rosji oraz w innych byłych republikach radzieckich spowodowały, że administracja Clintona musiała zwrócić większą uwagę na Stary Świat. Po okresie wahania uznano, że Europa nadal pozostaje ważnym kierunkiem zewnętrznej strategii USA. Wbrew stanowisku neoizolacjonistów interesy amerykańskie pozostały ściśle związane z pomyślnością Europy. Bezpieczeństwo i stabilizacja Starego Świata nadal wpływały na bieg spraw w Ameryce. Choć prawdą jest również i to, że Europa nie ogniskuje już w tak dużym stopniu, jak kiedyś uwagi amerykańskiej dyplomacji. Wypływa to z faktu, że kontynent europejski przestał być areną konfrontacji dwóch przeciwstawnych światów: komunistycznego i demokratycznego, ze sceny europejskiej zniknęło największe – radzieckie – zagrożenie. Jednocześnie ryzyko takich przyszłych konfrontacji wzrasta na innych obszarach: w Azji, wokół Chin, czy na styku z islamem.

Jednak wyzwania europejskie, przed którymi stanął Zachód po 1989 r., są równie wielkie jak te, przed którymi stał on 50 lat wcześniej, po zakończeniu drugiej wojny światowej, gdy połowa kontynentu znalazła się pod dominacją Moskwy. Tym razem Europa stanęła w obliczu niejasnej przyszłości Rosji, dążeń nowych demokracji, usilnie poszukujących gwarancji bezpieczeństwa, własnych kłopotów integracyjnych, a równocześnie rosnących ambicji niektórych członków *NATO*, wreszcie eksplozji zadawionych antagonizmów etnicznych, zwłaszcza w Europie Południowo-Wschodniej.

Europejska strategia Waszyngtonu w zakresie bezpieczeństwa kontynentu musiała zatem podjąć te ważne kwestie. Wymagał tego nie tylko interes Europy i jej bezpieczeństwo, ale również było to konieczne, jeśli Ameryka nie chciała utracić swej pozycji na kontynencie i dominującej roli w skali globalnej.



## 2. SOJUSZ ATLANTYCKI W NOWYCH CZASACH

Czołową kwestią była przyszłość Sojuszu Atlantyckiego, który wraz ze zniknięciem bezpośredniego zagrożenia ze Wschodu stracił jedną ze swych tradycyjnych funkcji. W amerykańskich kręgach politycznych debatowano zatem nad celowością utrzymywania *NATO*. Zwolennicy uznania Paktu Północnoatlantyckiego za anachronizm, a było ich немало wśród głosicieli izolacjonizmu i przeciwników utrzymania amerykańskiej obecności w Europie, stawiali tezę, że Sojusz przestał być potrzebny, ponieważ zarówno Rosja, jak i Niemcy zmieniły się na tyle, że żadne z nich nie stanowi zagrożenia dla pokoju europejskiego. Wielu obserwatorów przewidywało, że brak – przez dłuższy czas – skutecznej reakcji Paktu na wydarzenia w byłej Jugosławii będzie odnotowany przez historię jako dowód zgonu tej polityczno-wojskowej struktury. Organizacja dobrze służąca Europie w czasie zimnej wojny okazała się nieprzygotowana do rozwiązywania wyzwań okresu pozimnowojennego. Wychodząc z założenia, że interesy USA i Europy rozchodzą się, postulowano, obok wycofania się USA z kontynentu europejskiego, także przejście przez Europę wyłącznej odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo.

Trudno było odmówić słuszności niektórym argumentom, przytaczanym przez przeciwników utrzymywania *NATO*. Zwłaszcza retoryczne mogło wydawać się pytanie: jaki jest cel istnienia Sojuszu, który nie potrafił przez tak długi czas doprowadzić do końca wojny na Bałkanach. Jednakże lekcja wyciągnięta z tragedii w Bośni polegała nie na pozbyciu się *NATO*, ale na uświadomieniu konieczności transformacji Sojuszu tak, aby był zdolny do przewyciężenia nowych wyzwań i rozwoju zdolności do walki z takimi siłami, których działania doprowadziły do tragedii na Bałkanach.

W ten sposób została sformułowana ważna misja dla Sojuszu w czasach pozimnowojennych, uzasadniająca jego dalsze trwanie: zapobieganie kryzysom, reagowanie na nie oraz podejmowanie prób ich rozwiązywania. Tak więc w rzeczywistości spór toczony w USA, ale i też w Europie, sprowadzony został do kwestii dostosowania Paktu do nowych, pozimnowojennych czasów. Uznano ponadto, że Pakt jest jedyną strukturalną instytucją, która łączy Amerykę z Europą. Utrzymanie Sojuszu ma więc kluczowe znaczenie dla przetrwania więzi europejsko-amerykańskich. Z jednej strony Pakt umożliwia reprezentowanie w Europie priorytetów amerykańskiej polityki i gwarantuje utrzymanie amerykańskich wpływów na kontynencie, z drugiej zaś jest mechanizmem umożliwiającym ewentualną pomoc USA dla Europy w przypadku zagrożenia jej bezpieczeństwa. Tym bardziej że jest on sprawdzoną gwarancją bezpieczeństwa w nadal niepewnych czasach. Ta niepewność, np. co do przyszłości Rosji jest jednym z czynników, który amerykański *establishment* polityczny bierze pod uwagę. Zresztą zagrożenia mogą nadejść też z innych kierunków. Doświadczenia okresu pozimnowojennego przekonały już sojusz-



ników, że musi istnieć zdolność przeprowadzenia operacji „poza własnym terenem” (*out of area*) i zdolność kolektywnego podejmowania decyzji. Tak więc aktualne pozostały najważniejsze cele *NATO* – równoważenie potencjalnych zagrożeń militarnych oraz formułowanie strategii obronnej.

Z krytyką spotkały się więc pomysły zastąpienia *NATO* przez Unię Zachodnioeuropejską lub Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – jak w pewnym momencie chcieli Rosjanie. Amerykanie słusznie podają w wątpliwość skuteczność organizacji helsińskiej. OBWE nie ma władzy wykonawczej i siły wojskowej, a poza tym obezwładnia ją ścisły wymóg jednomyślności. Gdyby OBWE powierzono wyłączną odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa w Europie, to prawdopodobnie w rezultacie takiej decyzji odżyłyby stare waśnie i rywalizacja mocarstw. Amerykański sceptycyzm wobec OBWE wynikał i z tego, że w organizacji tej dominowały państwa Unii Europejskiej, a Stany Zjednoczone pozabawione były tych podstaw dominacji, jakie posiadały w *NATO* z racji swego potencjału zbrojeniowego. Jeśli zatem Amerykanie byli zdecydowani utrzymać swą pozycję na kontynencie europejskim, to naturalną konsekwencją tego był ich pełen rezerwy stosunek do pomysłów rozbudowy roli i znaczenia OBWE kosztem osłabienia Sojuszu Atlantyckiego.

Niemniej jednak politycy amerykańscy dostrzegali pewne atuty organizacji helsińskiej. Nie było wątpliwości co do tego, że OBWE może odegrać ważną rolę jako forum dyskusji politycznych, mediacji i dyplomatycznego przewycięzania sporów oraz konfliktów (tzw. dyplomacja prewencyjna). Przewidywano, że OBWE będzie mogła podejmować operacje pokojowe, zadania rozjemcze oraz misje humanitarne i kontrolne. Dlatego Amerykanie popierali różne inicjatywy mające na celu wzmocnienie skuteczności działania OBWE na tych polach. Zaakceptowali też różne ambitne pomysły uczynienia z OBWE stałej instytucji bezpieczeństwa. Równocześnie jednak Stany Zjednoczone akcentowały, że są przeciwne nadawaniu jej uprawnień do prowadzenia akcji wojskowych i wymuszania decyzji siłą. Te funkcje Waszyngton przypisywał przede wszystkim Paktowi Północnoatlantyckiemu. W amerykańskich kręgach decyzyjnych nie dopuszcza się też myśli, że OBWE będzie grało rolę nadrzędną wobec Sojuszu Atlantyckiego, koordynując – na przykład – jego akcje i dysponując swobodnie jego zasobami.

Zdecydowany sprzeciw Amerykanów wobec zamysłu uczynienia z *NATO* elementu podporządkowanego OBWE miał swoje głębsze uzasadnienie. Takie propozycje bowiem od połowy lat dziewięćdziesiątych wychodziły z Moskwy. Była to reakcja polityków rosyjskich na coraz bliższą perspektywę rozszerzenia *NATO* o państwa byłego bloku radzieckiego. Dlatego też starali się oni zwiększyć rolę OBWE oraz nadać jej wymiar nadrzędny i koordynujący wobec pozostałych struktur euroatlantyckich i europejskich. Powstały w ten sposób system bezpieczeństwa europejskiego pod egidą OBWE chroniłby Rosję przed

marginalizacją jej pozycji na kontynencie, a nawet stwarzał szansę utrzymania przynajmniej równorzędnej z Amerykanami pozycji.

Jednak czynienie z OBWE trzonu systemu bezpieczeństwa europejskiego wydawało się pomysłem zgoła niebezpiecznym. Zwłaszcza w obliczu tego, jak mało skuteczna okazała się organizacja helsińska podczas wojny w byłej Jugosławii. Usiłowała ona uporać się z konfliktem w Bośni, wykorzystując swoje nowe procedury. Jednak ani OBWE, ani Unia Europejska nie zdołały zapobiec wojnie i jej eskalacji. Skuteczna okazała się dopiero interwencja Sojuszu Atlantyckiego, do której doszło z inicjatywy Stanów Zjednoczonych.

Równocześnie wiadomo było, że Sojusz powinien przejść transformację i dostosować się do nowych wyzwań oraz zadań. W tym celu m.in. zmodyfikowano doktrynę strategiczną *NATO*, utrzymując wprawdzie dotychczasowe funkcje obronne Sojuszu, ale równocześnie eksponując zadania zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania, czyli tzw. *crisis management*. Nowa misja *NATO* znalazła odzwierciedlenie w prowadzonej reorganizacji istniejących sił zbrojnych Sojuszu tak, aby uzyskały one większą mobilność i elastyczność. Z kolei koncepcja stworzenia wielonarodowych związków taktycznych (*CJTF*) miała na celu bardziej racjonalny i równomierny podział odpowiedzialności i obowiązków między Stanami Zjednoczonymi a europejskimi członkami *NATO*. Bowiem problem tzw. europejskiego „filara” w *NATO* i związana z tym kwestia europejskiej tożsamości obronnej stały się niezwykle aktualną sprawą w stosunkach transatlantyckich. Zdaniem niektórych – jest to jedno z najważniejszych wyzwań dla natowskich sojuszników w najbliższej przyszłości.

Chodziło o to, że wraz ze zniknięciem radzieckiego zagrożenia nastąpił wzrost europejskich ambicji w zakresie bezpieczeństwa. Tej batalii o niezależny od Ameryki europejski system obrony i bezpieczeństwa przewodziła Francja, wspierana w niektórych inicjatywach przez Niemcy. Istotą sporu amerykańsko-francuskiego była kwestia przywództwa w Europie. Rzeczywistością kontynentu europejskiego oraz podstawą jego bezpieczeństwa była bowiem dominacja Stanów Zjednoczonych, podczas gdy Francja do tej roli aspirowała, szczególnie teraz, gdy nie było już radzieckiego zagrożenia. Były to więc – jak zauważył Brzeziński – „obsesyjne iluzje Francji, że jest ona wciąż mocarstwem światowym”<sup>2</sup>. W efekcie od początku lat dziewięćdziesiątych napięcia między Waszyngtonem a Paryżem zogniskowały się na kwestii roli *NATO* w kształtującym się systemie bezpieczeństwa europejskiego oraz na europejskiej tożsamości obronnej. W przekonaniu polityków znad Sekwany, interesom Francji nie służyło to, że *NATO* jest strukturą tak wyraźnie zdominowaną przez Stany Zjednoczone. Wysuwano nawet twierdzenia, że amerykańskie przywództwo

<sup>2</sup> W prywatnej rozmowie z autorką, 20 XI 1998 r.



w Europie jest czynnikiem nienaturalnym i w dalszej perspektywie niepewnym<sup>3</sup>. Stąd też brał się francuski zapal do rozwijania europejskiej wspólnoty obronnej. Pojawiły się próby uaktywnienia wyłącznie europejskich struktur wojskowych, jak UZE czy Eurokorpus<sup>4</sup>.

Stosunek Ameryki do tych procesów charakteryzowała ambiwalencja. Z jednej strony Stany Zjednoczone są zainteresowane przejęciem przez Europejczyków części obciążeń, wynikających z zapewnienia bezpieczeństwa, z drugiej zaś chciałyby utrzymać swą ważną rolę na arenie europejskiej. Stąd też administracja prezydenta Busha sprzeciwiała się rosnącym ambicjom Europy. Obawiano się, że stworzona europejska tożsamość obronna może stać się substytutem Sojuszu ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla Waszyngtonu. Zaangażowano się więc w określenie granic akceptacji europejskich inicjatyw obronnych. Z jednej strony zadeklarowano poparcie dla dążeń do wzmocnienia roli Europy w partnerstwie transatlantyckim i przejęcia części obowiązków oraz odpowiedzialności. Z drugiej zaś Biały Dom sceptycznie i z ledwie zawołowaną dezaprobatą odniósł się do pomysłu utworzenia korpusu europejskiego, dostrzegając w tym zagrożenie dla swej dominacji w NATO, a także dla stosunków amerykańsko-niemieckich. Przewidywano bowiem możliwość osłabienia udziału Niemiec w Sojuszu. Obawiano się również podważenia integralnej struktury Paktu oraz perspektywy umocnienia francusko-niemieckiego przywództwa w Europie, nie mówiąc już o możliwości renacjonalizacji niemieckiej struktury wojskowej (od 1955 r. niemieckie struktury wojskowe i dowódcze były w pełni zintegrowane z NATO). Gdy w maju 1992 r. ogłoszono powstanie Eurokorpusu, Amerykanie zareagowali na ten fakt z „lodowatym lekceważeniem”. W rozmowach dyplomatycznych przedstawiciele administracji Busha podkreślali, że Eurokorpus „podcina *raison*

<sup>3</sup> Zob. R. Rempel, *German Security Policy in the New European Order*. W: *Disconcerted Europe. The Search for a New Security Architecture*, ed. A. Moens, Ch. Anstis, Boulder, San Francisco, Oxford 1994, s. 189; także S. R. Sloan, *Trends and Transitions in U.S.–European Security Cooperation*. Ebenhausen, März 1994, s. 32.

<sup>4</sup> Elementem tego procesu był przedstawiony w lutym 1991 r. projekt rozbudowy Unii Zachodnioeuropejskiej i uczynienia z niej zbrojnego ramienia Wspólnoty Europejskiej. Autorzy pomysłu: francuski prezydent François Mitterrand i kanclerz Niemiec Helmut Kohl dowodzili, że kształtująca się Unia Europejska wymaga także tożsamości w zakresie obrony, a Europa większej odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo. UZE miała równocześnie zachować rolę europejskiego filara NATO, zdolnego uczestniczyć w operacjach pozostających poza sferą zainteresowań USA, ale przy wykorzystaniu infrastruktury Sojuszu. Z kolei w październiku 1991 r. przywódcy Francji i Niemiec podjęli próbę rozbudowy istniejącej od 1986 r. francusko-niemieckiej brygady i przekształcenia jej w korpus europejski (potocznie zwany Eurokorpusem). Miał to być załazek przyszłej armii europejskiej, silnie zintegrowanej, pozostającej pod wyłącznym dowództwem Europejczyków. W zamyśle Francuzów korpus europejski miał stanowić „centralny element europejskiej obrony”. J. G. Clarke, *The Eurocorps: A Fresh Start in Europe*. Cato Institute Foreign Policy Briefing, No 21, December 28, 1992.

*d'être* Ameryki w Europie”<sup>5</sup>. Waszyngtonu nie przekonały argumenty niemieckiego ministra obrony Volkera Rühego, że Eurokorpus będzie częścią europejskich sił zbrojnych, wykonujących tylko takie misje, w których NATO (czytaj USA) nie będzie chciało lub mogło uczestniczyć. Z dużym sceptycyzmem odbierano też twierdzenia, że nowa formacja będzie sposobem przybliżenia Francji do zintegrowanych struktur NATO<sup>6</sup>.

Dopiero po pewnym czasie administracja Busha nieco złagodziła swe stanowisko. Nie sprzeciwiając się oficjalnie idei europejskiej tożsamości obronnej Waszyngton uznał, że podstawowym celem integracji Europy w zakresie bezpieczeństwa musi być umocnienie, a nie osłabienie Sojuszu Atlantyckiego. Pakt ten bowiem pozostaje najważniejszą strukturą obronną. Żadne nowe porozumienie nie może ograniczać i pomniejszać roli NATO. Równocześnie jednak USA akceptowały prawo Europejczyków do działań poza granicami kontynentu dla obrony i respektowania prawa międzynarodowego. W zakresie zmian strukturalnych i wojskowych wyrazem dostosowania Sojuszu do nowej sytuacji w stosunkach transatlantyckich były postanowienia dotyczące powołania międzynarodowych sił szybkiego reagowania, ale jednak pod dowództwem NATO, a nie – jak chciała Francja – struktur europejskich<sup>7</sup>.

Z kolei prezydent Clinton wydawał się być zainteresowany gotowością przejęcia przez europejskich sojuszników większej odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo. W procesie tworzenia tożsamości obronnej zamiast konkurencji widziano korzystne wzmocnienie zdolności obronnych Europy Zachodniej i sposób na przejmowanie od Ameryki części obciążeń. Realne niebezpieczeństwo polega nie na tym – twierdzili przedstawiciele ekipy Clintona – że Europa mogłaby działać autonomicznie, ale na tym, że mogłaby zrobić zbyt mało. Odpowiadało to zresztą wizji roli NATO, jaką prezentowała nowa administracja. Sojusz miał być jednym z elementów multilateralizmu, gdzie Europa z własną strukturą obronną mogła zająć ważne miejsce<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Brent Scowcroft (doradca ds. bezpieczeństwa) wystosował ostry w słowach list do Bonn, w którym pisał, że pomysł Eurokorpusu jest próbą podważenia współpracy w ramach NATO i zalecał rezygnację z zamiarów, *A European Defense Identity: Challenge and Opportunity for NATO*, by Catherine Guicherd [Washington] June 12, 1991, Congressional Research Service Report 91-478, s. 85; także J. G. Clarke, *The Eurocorps...*, s. 45; także T. G. Carpenter, *Beyond NATO. Staying Out of Europe's Wars*. Cato Institute 1994, ss. 131-132; S. R. Sloan, *Trends and Transitions...*, s. 14.

<sup>6</sup> F. Kempe, *U.S., Bonn Clash Over Pact with France*. „The Wall Street Journal” z 27 V 1992.

<sup>7</sup> Zob. też D. Garnham, *The United States and the European Community*. „The Jerusalem Journal of International Relations”, vol. 14, No 2, June 1992, ss. 56-57.

<sup>8</sup> Zob. R. D. Asmus, *The Rise – or Fall? of Multilateralism: America's New Foreign Policy and What it Means for Europe*. W: *European Security and International Institutions after the Cold War*, ed. M. Cornvale, London 1995, s. 166.



Tymczasem konflikt w byłej Jugosławii stał się pierwszym testem europejskich aspiracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Okazało się, że struktury zachodnioeuropejskie nie były przygotowane do uporania się z kryzysem. Nie istniała też wspólna polityka bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Gdy Francja, rzeczniczka uczynienia z UZE zbrojnego ramienia Unii Europejskiej, optowała za wysłaniem wojsk Unii Zachodnioeuropejskiej do Bośni, Wielka Brytania – czerpiąca doświadczenie z Irlandii Północnej – sprzeciwiała się tym planom. Niemcy – obarczone doświadczeniem historycznym – również nie zamierzały angażować się militarnie. Tak więc polityczne próby państw europejskich powstrzymania wojny z braku militarnego argumentu, kończyły się niepowodzeniem. Inicjatywę przejęły Stany Zjednoczone, realizując opcję militarną i doprowadzając do aktu lotniczego sił *NATO* na pozycje bośniackich Serbów w sierpniu i wrześniu 1995 r. Następnie Amerykanie przedstawili stronom zaangażowanym w konflikt plan jego rozwiązania. Efektem był kruchy, co prawda, ale jednak pokój w Bośni.

Tak więc rzeczywistość okazała się bardziej brutalna, niż można było przypuszczać. Struktury europejskie w obliczu największego od zakończenia II wojny światowej konfliktu militarnego na kontynencie okazały się nieporadne i nieskuteczne. Gwoli prawdy należy przyznać, że jedną z przyczyn niepowodzenia Europy Zachodniej na Bałkanach był też brak doświadczenia w zajmowaniu się problematyką bezpieczeństwa. Ten brak doświadczenia wynikał z dotychczasowej dominacji USA na tej płaszczyźnie. Konflikt w byłej Jugosławii udowodnił ponad wszelką wątpliwość, że nie można myśleć na razie o czysto europejskim systemie bezpieczeństwa (bez udziału mocarstwa zza Atlantyku). Okazało się też, że nic nie było w stanie zastąpić *NATO*, jedyne go skutecznego gwaranta bezpieczeństwa oraz instrumentu rozwiązywania konfliktów. Dla tworzenia europejskiej tożsamości obronnej ważnym wnioskiem, płynącym z doświadczeń „bałkańskich” było uznanie, że Unia Zachodnioeuropejska powinna w najbliższej przyszłości pozostać raczej europejskim „filarem” *NATO*, a nie zbrojnym ramieniem Unii Europejskiej. Aczkolwiek oznaczało to umocnienie roli Europy w stosunkach transatlantyckich i konsultacjach w ramach Sojuszu, to jednak pozwoliło równocześnie uznać nieodzowność amerykańskiej obecności w Europie.

Takim rozwiązaniem kwestii wydawała się być zainteresowana także administracja Clintona. Chodziło o umocnienie europejskiego „filara”, ale w ramach *NATO*. Przedstawiciele administracji Clintona wielokrotnie podkreślali, że postęp w tworzeniu europejskiej tożsamości obronnej nie może przebiegać w konkurencji z Sojuszem Atlantyckim. Celem tego procesu jest zwiększenie odpowiedzialności Europy i umocnienie jej pozycji w transatlantyckim systemie bezpieczeństwa. W takim rozumieniu Unia Zachodnioeuropejska powinna pełnić funkcję ogniwa między Unią Europejską a *NATO*.

Utrzymanie takiego charakteru relacji między UZE a NATO wynikało też z poczucia realiów sytuacji. Problem bowiem polegał na tym, że tylko USA dysponują odpowiednimi środkami transportu lotniczego, łączności, informacji oraz systemem dowodzenia, niezbędnymi do większych operacji wojskowych, zwłaszcza poza obszarem państw NATO – a takich właśnie misji należy spodziewać się w przyszłości. Europejczycy są w stanie wykonać bez pomocy Stanów Zjednoczonych tylko bardzo podstawowe, „policyjne” operacje pokojowe i humanitarne. Elementy kluczowe dla przeprowadzenia znacznie większych akcji militarnych znajdują się w przeważającej części w dyspozycji Amerykanów. Stąd np. „operacja taka jak w Bośni byłaby niewykonalna bez Amerykanów” – przyznawał w 1996 r. na łamach „Washington Post” niemiecki generał Klaus Naumann, przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO<sup>9</sup>.

Z drugiej strony nie należało wykluczyć, że z czasem Amerykanie będą musieli uznać niektóre pretensje europejskich sojuszników, zwłaszcza Francji i rosnące ambicje integrującej się Europy do prowadzenia wspólnej (czytaj europejskiej) polityki w zakresie bezpieczeństwa. Jednak współpraca europejska – twierdzono w amerykańskich kręgach *establishmentu* – powinna rozwijać się tak, aby być raczej uzupełnieniem, a nie podważeniem politycznych i wojskowych ram Sojuszu Atlantyckiego, aby w generalnym rozrachunku nie szkodzić więziom transatlantyckim.

Z wolna jednak zaczyna rysować się nowy kształt partnerstwa transatlantyckiego. Jego elementem mają być z jednej strony wyższe zdolności praktyczne Europy wnoszone do Sojuszu, znacznie większy jej udział w decyzjach NATO, większa odpowiedzialność, silniejsza rola, ale i większe obciążenia. Z drugiej zaś utrzymanie przez Stany Zjednoczone roli starszego, bardziej doświadczonego i lepiej wyposażonego partnera. Te założenia potwierdził szczyt NATO w kwietniu 1999 r., którego jednym z głównych celów było – oprócz aktualnej kwestii Kosowa oraz interwencji sojuszu na Bałkanach – wypracowanie nowej koncepcji strategicznej Sojuszu.

### 3. ROZSZERZENIE NATO NA EUROPE ŚRODKOWO-WSCHODNIA

Większość przedstawicieli amerykańskiej elity politycznej rozumiała, że jakkolwiek plan nowej struktury bezpieczeństwa w Europie musi przede wszystkim koncentrować się na jej wschodniej części, znacznie większym ognisku zamieszania niż każdy inny region kontynentu. Obszar Europy Środkowo-Wschodniej, rozumiany potocznie jako terytorium leżące pomiędzy Rosją a Niemcami, był w ostatnim stuleciu największym ogniskiem zamieszania i tragedii na kontynencie; najbardziej destrukcyjne wojny w dziejach

<sup>9</sup> „Washington Post” z 31 VII 1996.



Europy rozpoczęły się właśnie na tym obszarze. Także inne historyczne wydarzenia nie potraktowały dobrze tego regionu. W wyniku umowy jałtańskiej obszar ten znalazł się pod dominacją Moskwy. Rozpad imperium radzieckiego pozostawił na całym obszarze Europy Środkowo-Wschodniej dziedzictwo nie rozwiązanych i często zderzających się ze sobą resentymentów historycznych, ambicji, sporów terytorialnych i etnicznych. Ale przede wszystkim państwa, niegdyś należące do Układu Warszawskiego, po rozwiązaniu jego struktur wojskowych 31 marca 1991 r., nagle znalazły się w „szarej strefie” bezpieczeństwa. Wprawdzie wszystkie państwa byłego bloku radzieckiego należały do KBWE, jednak nie zaspokajało to aspiracji wielu z nich oraz ich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Z pewnością okoliczności te nie ułatwiały procesu transformacji państw wschodniej i środkowej Europy, umacniania demokracji i budowy gospodarki wolnorynkowej.

Nic dziwnego, że w deklaracjach politycznych Waszyngtonu wraz z zakończeniem zimnej wojny pojawiły się obietnice działania na rzecz pomyślności nowych demokracji. Przedstawiciele amerykańskiego *establishmentu* politycznego zdawali sobie sprawę, że aczkolwiek obszar ten nigdy nie był przedmiotem szczególnej troski Stanów Zjednoczonych, to jednak w nowej sytuacji geopolitycznej należało na niego zwrócić większą uwagę. Chodziło nie tylko o względy moralne, ale o fakt, że pozostając w strefie niestabilności i braku poczucia bezpieczeństwa, rejon ten jest narażony na te same, co w przeszłości zagrożenia, wzmocnione obsesją naprawiania historycznych błędów. Jeśli wybuchną konflikty i dojdzie do ich eskalacji, to ogólna stabilność Europy stanie ponownie pod znakiem zapytania. I wówczas żywotne interesy USA związane z Europą Zachodnią znajdą się w bezpośrednim zagrożeniu<sup>10</sup>.

Jednak początkowo Waszyngton nie kwapił się, aby te wzniosłe hasła wypełnić konkretną treścią przynajmniej w zakresie bezpieczeństwa wschodniej części kontynentu. Reakcja Busha, a potem Clintona kontrastowała z twórczym myśleniem, jakie ożywiało dyplomację amerykańską po drugiej wojnie światowej, czego owocem był Plan Marshalla i *NATO*. Tymczasem wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej narastało przekonanie, że jedyną skuteczną gwarancją bezpieczeństwa uzyskują wstępując do Sojuszu Atlantyckiego. Długoletnie doświadczenie radzieckiej dominacji sprawiło, że państwa tego regionu były głęboko uczulone na sprawy bezpieczeństwa, żywiły ogromny szacunek dla siły wojskowej USA i ze szczególnym uznaniem odnosiły się do *NATO*. Sojusz był dla nich wspólnotą wartości, która może przyczynić się do wzmocnienia instytucji demokratycznych we wschodniej części kontynentu oraz dać poczucie bezpieczeństwa. Jako pierwsze akces swój do *NATO* zgłosiły Polska, Czechosłowacja i Węgry. Oznaczało to wyzwanie dla amerykańskiej polityki.

<sup>10</sup> Tak właśnie formułował wagę tego obszaru Europy dla interesów amerykańskich senator R. Lugar (*NATO; Out of Area or Out of Business*. „U.S. Information and Text”, July 8, 1993, ss. 33, 40).

Administracja Busha, opowiadając się za zbliżeniem między NATO a Europą Wschodnią, nie rozważała tego w kategoriach poszerzenia członkostwa Sojuszu. Rzecz miała się rozgrywać raczej na płaszczyźnie konsultacji, pomocy technicznej, wspierania procesu demokratyzacji. Waszyngton nie chciał podjąć tego wyzwania w sytuacji, gdy na terytorium państw, zainteresowanych wejściem do NATO nadal stacjonowały wojska rosyjskie. Obawiano się zadrażnienia stosunków z rozpadającym się, a przez to nieobliczalnym Związkiem Radzieckim. Trudno było też spodziewać się, że Sojusz sam przechodzący proces określania nowej roli i nowych zadań w pozimnowojennym świecie będzie gotowy podjąć tak poważne zobowiązania. Tak więc choć art. 10 Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r., powołujący NATO do życia, otwierał w sensie formalno-prawnym możliwość przyjęcia do swego grona państwa wyrażające taką gotowość i respektujące zachodni system wartości, to jednak na razie nie miało to praktycznego znaczenia.

Przez dłuższy czas sprawa ta nie była więc rozpatrywana ani koncepcyjnie, ani praktycznie. Nawet Henry Kissinger, znany z umiejętności przewidywania wyzwań, w styczniu 1991 r. przekonując o konieczności zjednoczenia Europy pisał: „Zachód, a głównie Europa Zachodnia musi szybko zintegrować Europę Wschodnią ze Wspólnotą Europejską oraz innymi instytucjami, z wyjątkiem NATO”<sup>11</sup>. Sygnały wychodzące zarówno z Białego Domu, jak i od urzędników Departamentu Stanu i Pentagonu potwierdzały, że chodzi jedynie o pomoc dla nowych demokracji w Europie w procesie reform politycznych i gospodarczych, kształtowania doktryn obronnych i reformowania sił zbrojnych.

Także pierwsze deklaracje administracji Clintona nie napawały optymizmem państw, które zgłosiły swój akces do NATO. Po słynnym liście Borysa Jelcyna, skierowanym we wrześniu 1993 r. do przywódców państw NATO, w którym prezydent Rosji ostrzegał przed poszerzeniem Paktu, wydawało się, że USA zablokowały ideę otwarcia NATO na Wschód. List Jelcyna spowodował bowiem, że w grze pojawiła się „karta rosyjska”. Moskwa – uważając wejście swych byłych satelitów do NATO za akt antyrosyjski – przechodziła do ataku niczym supermocarstwo, które chce narzucić swą wolę innym.

Rosyjskie weto odniosło w Waszyngtonie pożądaný skutek. Zareagował na nie Strobe Talbott, osobisty przyjaciel i doradca Clintona, pełniący wówczas funkcję specjalnego wysłannika do spraw stosunków ze Wspólnotą Niepodległych Państw. W kręgach *establishmentu* politycznego Waszyngtonu Talbott uchodził za „rusofila”. Naturalnym był zatem jego sprzeciw wobec poszerzenia NATO, które uważał za akt skierowany przeciwko Rosji. „Traktowanie Rosji jako wroga byłoby wodą na młyn dla negatywnych elementów rosyjskich i uderzałoby w siły konstruktywne”. Dlatego „byłem temu zdecydowanie przeciwny i usiłowałem stanowczo odwieść od takiej decyzji mego szefa,

<sup>11</sup> H. Kissinger, *No Illusion about the USSR*. „The Washington Post” z 22 I 1991.



Christophera" – przyznał po kilku latach sam Talbott. Amerykański polityk uważał też – i tu można przyznać mu rację – że „sprawę rozszerzenia przymierza należy przeprowadzić w kontekście bardzo złożonej, kompleksowej struktury, obejmującej całą Europę, obszar dawnych republik sowieckich i państw Układu Warszawskiego”<sup>12</sup>. Innymi słowy rozszerzenie Sojuszu powinno wpisać się w ogólnoeuropejski proces kształtowania nowej architektury bezpieczeństwa.

Administracji Clintona nie udało się jednak wyeliminować dyskusji na temat rozszerzenia NATO. Stała się ona od 1993 r. jednym z głównych tematów publicystyki politycznej, wystąpień i deklaracji przedstawicieli amerykańskiej elity. Prawie wszystkie pierwsze propozycje poszerzenia Sojuszu były motywowane chęcią zintegrowania i ustabilizowania wschodniej części kontynentu. Tak jak w latach pięćdziesiątych NATO przyczyniło się w istotny sposób do umocnienia demokracji oraz budowy stabilnego systemu bezpieczeństwa w Europie Zachodniej, tak teraz Sojusz mógłby spełniać analogiczną rolę w tworzeniu i umacnianiu nowych demokracji w Europie Wschodniej. Rozszerzenie NATO widziane z tej perspektywy równało się więc eksportowi politycznej stabilności na resztę Europy.

Taką tezę zawarł senator Richard Lugar w swoim słynnym wystąpieniu przed *Overseas Writers' Club* w czerwcu 1993 r.:

„Zachodni politycy często mówią o powiązaniu między demokracją a bezpieczeństwem – przypomniał senator Lugar. Zachód potrzebuje więc strategii, która pozwoliłaby przesunąć demokrację i bezpieczeństwo zarówno na wschód, jak i na południe do granic NATO. (...) Tak długo, jak długo kraje środkowej i wschodniej Europy nie będą silnie zakotwiczone w stabilnym porozumieniu o bezpieczeństwie, tak długo nie będą bezpieczne. Poczucie braku bezpieczeństwa może osłabić wysiłki na rzecz budowy demokracji” – przestrzegał amerykański polityk<sup>13</sup>.

Zarówno rzecznicy, jak i przeciwnicy rozszerzenia Paktu łączyli swe argumenty z całościową strukturą bezpieczeństwa Europy. Zwolennicy utrzymywali, że przyjmując państwa Europy Środkowo-Wschodniej do NATO likwiduje się zimnowojenne podziały na kontynencie. Będzie to też element transformacji Sojuszu i dostosowania go do nowych czasów. Z kolei przeciwnicy dowodzili, że rozszerzenie NATO nie tylko nie rozwiąże problemów tej organizacji, ale przeciwnie – jeszcze bardziej osłabi Sojusz.

Najdobitniej brzmiały argumenty uwzględniające interesy Rosji. Niezależnie od podejmowanych przez Sojusz starań o zapewnienie Moskwy, że jego intencje są jak najlepsze, rozszerzenie zmieniloby układ sił na kontynencie i sprawiło, że Rosja poczułaby się mniej bezpieczna. Zatem poszerzenie NATO

<sup>12</sup> Wywiad Talbotta udzielony J. Nowak-Jeziorańskiemu. „Rzeczpospolita” z 13-14 VI 1998.

<sup>13</sup> R. Lugar, *NATO: ...*, ss. 36, 38-39.

wcale nie zlikwiduje próżni w systemie bezpieczeństwa w Europie, ale pchnie tę próżnię przed siebie. Wzmocni to podejrzania Rosjan co do zamiarów Zachodu i będzie argumentem dla sił nacjonalistycznych i antydemokratycznych w Rosji<sup>14</sup>.

Przed nie lada dylematem stanęła administracja Clintona, z jednej strony poddana dyskretnym, acz zauważalnym naciskom państw aspirujących do członkostwa w *NATO* i popierającym ich wysiłki przedstawicielom *establishmentu* amerykańskiego, z drugiej zaś zarzucana argumentami przeciwników. Problem polegał też na tym, że ekipa Clintona początkowo nie była skłonna brać na siebie ryzyka związanego z rozszerzeniem *NATO*, przez co rozumiano niepotrzebne antagonizowanie Rosji. Ale tak naprawdę administracji Clintona brakowało wówczas wyraźnie sprecyzowanej wizji stosunków transatlantyckich i bezpieczeństwa europejskiego. Rozszerzenie Sojuszu było traktowane bardziej jako aspiracja państw Europy Środkowo-Wschodniej irytująca Rosję, a nie element nowego ładu w Europie. Aczkolwiek mówił o tym Talbott, jednak Biały Dom niewiele jeszcze wówczas uczynił, aby taką całościową koncepcję nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego przedstawić. Twierdzono, że dla zabezpieczenia pokoju w Europie wystarczy umocnić w niej demokrację, gdyż państwa demokratyczne nie prowadzą wzajemnie wojny. Natomiast otwarcie Sojuszu dla państw z Europy Środkowo-Wschodniej może wpłynąć negatywnie na proces demokratyzacji w Rosji<sup>15</sup>.

Amerykańskie obiekcje wobec rozszerzenia *NATO* doprowadziły do planu alternatywnego – zrodzonego w kręgach wojskowych – który w styczniu 1994 r. prezydent Clinton przedstawił podczas spotkania przywódców państw Sojuszu w Brukseli. Program „Partnerstwa dla Pokoju” (PdP) był próbą pogodzenia racji zwolenników i przeciwników idei rozszerzenia Sojuszu, sposobem kompromisowego wyjścia z sytuacji, gdy kwestia członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej nie była jeszcze rozstrzygnięta, a naciski aspirujących państw coraz silniejsze. Uzasadniając ten kompromisowy program Clinton twierdził, że Sojusz Atlantycki nie stać „na kreślenie nowej granicy między Wschodem a Zachodem, co – na zasadzie samospełniającej się wróżby – mogłoby stworzyć warunki do przyszłej konfrontacji”<sup>16</sup>.

Plan „Partnerstwa dla Pokoju” w sumie nie zadowalał państw ubiegających się o członkostwo w Sojuszu. Nie dawał bowiem gwarancji bezpieczeństwa, oferował jedynie współpracę wojskową państw *NATO* z krajami uczest-

<sup>14</sup> B. Tigner, *NATO, Russia to Probe Bilateral Ties*. „Defense News”, February 28 - March 6/1994, s. 3 i n.

<sup>15</sup> Zob. B. Russett, *Grasping The Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton 1994, *passim*; por. W. E. Odum, *NATO's Expansion. Why the Critics Are Wrong*. „The National Interest”, Spring 1995, s. 43.

<sup>16</sup> President's Remarks at North Atlantic Council Summit, Brussels 10 January. „Foreign Policy Bulletin”, January-April 1994.



niczącymi w „Partnerstwie”. W ramach programu Sojusz mógł służyć wszystkim jego uczestnikom doradztwem i konsultacją w wypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa, jednak nie dawał żadnemu z państw możliwości korzystania z pomocy wojskowej w razie niebezpieczeństwa. Z drugiej strony nie można odmówić racji tym argumentom, wedle których „Partnerstwo” pozwalało krajom aspirującym do członkostwa zbliżyć się do standardów wojskowych, niezbędnych dla bliższej współpracy z państwami *NATO*.

Niewątpliwie z tego punktu widzenia program „Partnerstwa dla Pokoju” był wyraźnym krokiem naprzód, jednak nie zaspokajał ambicji i dążeń państw, najbardziej zainteresowanych wstąpieniem do Sojuszu. Spotkał się też z krytyką niektórych przedstawicieli amerykańskiej elity politycznej. Zarzucali oni administracji, że PdP jest pozornym kompromisem i wyrazem samooszukiwania. Podkreślano, że wspólne planowanie wojskowe w ramach „Partnerstwa” jest celem, który niczemu nie służy i nie likwiduje konkretnych zagrożeń<sup>17</sup>.

Dopiero pod koniec 1994 r. w Białym Domu zaczęła kształtować się bardziej logiczna, a zarazem perspektywiczna polityka w sprawie rozszerzenia *NATO*. Wynikało to z generalnej zmiany stanowiska Białego Domu wobec Europy: wzrostu zainteresowania utrzymaniem związków z kontynentem i potwierdzeniem przywódczej pozycji Ameryki w kontaktach ze Starym Światem. Był jeszcze i jeden powód – coraz częściej przejawiana na wzór prezydenta Wilsona skłonność Clintona do rozszerzania idei demokracji i liberalizmu w świecie<sup>18</sup>. W takim kontekście administracja waszyngtońska zaczęła uzasadniać potrzebę ekspansji Sojuszu. Kolejny raz dało więc o sobie znać poczucie amerykańskiego posłannictwa. W kwestii rozszerzenia *NATO* administracja Clintona wreszcie uznała, że nadmiar polemik w tej sprawie, charakteryzujący amerykańską scenę polityczną oraz samo grono urzędników rządowych jedynie wzmacnia sprzeciw Rosji. W rezultacie każdy ruch zmierzający do poszerzenia Sojuszu zostanie w sposób nieuchronny przyjęty w Moskwie jako wrogi sygnał. Niewiele się zyska, a dużo można stracić przez dalszą zwłokę w opóźnieniu wyraźnej odpowiedzi na pytanie: kiedy? i jak? Zresztą już głośno wyrażano obawy, że dotychczasowe działania administracji – napomykania o rozszerzeniu *NATO* przy jednoczesnych próbach uspokajania Rosji perspektywą rozległych opóźnień w tym procesie – może spowodować dezintegrację Zachodu, bynajmniej nie uspokajając przy tym Rosji.

<sup>17</sup> Artykuł H. A. Kissingera w „Los Angeles Times”, przedruk w: „Gazeta Wyborcza” z 13-15 VIII 1994; Z. Brzeziński, *NATO – Expand or Die?* „The New York Times” z 28 XII 1994; W. Safire, „The New York Times” z 11 I 1994; H. Kissinger pisał: „Jeżeli *NATO* nie zostanie rozszerzone w najbliższej przyszłości, sytuacja może okazać się nieodwracalna”, *Expand NATO Now*. „The Washington Post” z 19 XII 1994.

<sup>18</sup> Zob. J. M. Goldgeier, *NATO Expansion: The Anatomy of a Decision*. „The Washington Quarterly”, Winter 1998, ss. 94-95; także wypowiedź S. Talbotta dla J. Nowaka-Jeziorańskiego, wywiad w: „Gazeta Wyborcza” z 4 XII 1996.

Dużą rolę w zdecydowanym podjęciu tematu rozszerzenia Sojuszu odegrał Richard Holbrooke, dotychczasowy ambasador USA w Bonn, który w sierpniu 1994 r. powrócił do Waszyngtonu, aby objąć stanowisko zastępcy sekretarza stanu ds. europejskich. „Holbrooke był dyplomatą bardzo dynamicznym i całkowicie przekonany, że względy strategiczne nakazują włączenie państw Europy Środkowo-Wschodniej do przymierza. Był zdecydowany do tego doprowadzić” – pisze J. Nowak-Jeziorański<sup>19</sup>. We wrześniu 1994 r., na spotkaniu z przedstawicielami Pentagonu, Departamentu Stanu i Narodowej Rady Bezpieczeństwa Holbrooke stwierdził, że należy stworzyć mechanizm rozszerzenia *NATO*, gdyż taka jest wola prezydenta. Wojskowi, których zastrzeżenia zostały szybko i zdecydowanie odrzucone przez nowego zastępcę sekretarza stanu, otrzymali zadania przygotowania planów przyjęcia nowych członków z uwzględnieniem wymogów militarnych<sup>20</sup>.

W grudniu 1995 r. Rada Północnoatlantycka potwierdziła wolę rozszerzenia Sojuszu. Wprawdzie nie określono żadnych procedur, terminów i warunków, jednak zadeklarowano fakt otwarcia *NATO* na Wschód. Potrzeba było jednak kolejnych długich miesięcy, aby w procesie rozszerzenia Sojuszu zaczęło się coś dziać. Przełomem była wyborcza deklaracja Clintona z października 1996 r., w której prezydent obiecał, że pierwsi nowi członkowie zostaną przyjęci do Sojuszu w 1999 r. Rok później, w lipcu 1997 r. Polska, Czechy i Węgry zostały zaproszone do członkostwa w Sojuszu, a w grudniu 1997 r. podpisano Protokoły Akcesyjne.

Kolejny akt procesu rozszerzenia Sojuszu rozegrał się w amerykańskim Senacie, którego zadaniem było wypowiedzenie się w sprawie ratyfikacji Protokołów Akcesyjnych. Trudno było przewidywać wynik głosowania na Kapitolu. Udzielenie gwarancji bezpieczeństwa jakiegokolwiek państwu jest bowiem dla Ameryki kwestią bardzo ważną, gdyż wiąże się to nie tylko z kosztami, ale i potencjalnym zaangażowaniem amerykańskich żołnierzy w nowych częściach świata. Spodziewano się, że parlamenty państw członkowskich Sojuszu będą uważnie śledziły dyskusję i głosowanie w Senacie amerykańskim. Choćby z tej racji, że USA oprócz tego, że są depozytariuszem Traktatu Waszyngtońskiego, dominują też w *NATO*, finansując w największym stopniu jego funkcjonowanie. Chodziło o styl, w jakim zapadnie decyzja na Kapitolu. Sądzone, że ratyfikacja Protokołów Akcesyjnych przewagą niewielu głosów wywoła niezbyt dobre wrażenie w Europie. A zatem tak jak klucz do zaproszenia Polski oraz innych państw Europy Środkowej do *NATO* leżał w rękach administracji waszyngtońskiej, tak akceptacja tych krajów jako członków Sojuszu zależała w decydującej mierze od Senatu Stanów Zjednoczonych.

<sup>19</sup> J. Nowak-Jeziorański, *Batalia o ratyfikację*. „Rzeczpospolita” z 20-21 VI 1998.

<sup>20</sup> Zob. J. M. Goldgeier, *NATO Expansion...*, ss. 98-99.



Debata nad ratyfikacją w Senacie odbywała się w atmosferze zażartych polemik toczących się od dłuższego czasu na łamach amerykańskiej prasy i czasopism specjalistycznych. Zaciętość kampanii sprzeciwu można było porównać z atmosferą, jaka towarzyszyła w latach 1919-1920 batalii o odrzucenie traktatu wersalskiego. Prym w tej walce z rozszerzeniem *NATO* wiódł „New York Times”, na którego łamach wypowiadali się wybitni znawcy problematyki międzynarodowej z George F. Kennanem na czele. Pisano, że przyjęcie nowych członków osłabi spójność Sojuszu, a równocześnie spowoduje wyznaczenie nowych linii podziału w Europie. Jako ważki argument stawiano Rosję, dowodząc, że w ten sposób przekreśla się możliwość współpracy amerykańsko-rosyjskiej. Z tego powodu Kennan nazwał rozszerzenie *NATO* „najbardziej brzemiennym w skutki błędem amerykańskiej polityki ery pozimnowojennej”<sup>21</sup>. Można było spodziewać się, że wypowiedź jednego z najsławniejszych specjalistów od spraw rosyjskich będzie miała wpływ na poglądy znacznej części amerykańskiego *establishmentu* politycznego.

W powodzi artykułów krytykujących otwarcie Sojuszu na Wschód skromniej przedstawiały się głosy zwolenników tego procesu. Niezawodny pod tym względem Kissinger odwoływał się do istoty interesów Ameryki i dowodził, że pozostawienie linii wspólnej obrony Sojuszu na wschodniej granicy Niemiec może osłabić pozycję USA w Europie. Z kolei Z. Brzeziński przekonywał, że rozszerzenie *NATO* pozostaje w zgodzie z moralnymi i strategicznymi podstawami stosunków euroatlantyckich. To sprawa podstawowej wagi dla stabilnej i pokojowej Europy.

W debacie senackiej, która rozpoczęła się 17 marca 1998 r., powracano do zasadniczych argumentów, znanych już z prasy i polemik publicznych. Padły głosy o moralnych i strategicznych imperatywach przyjęcia Polski, Czech i Węgier do Sojuszu. Powracał motyw interesów amerykańskich. Odwoływano się do zasadniczego problemu: sprzeciwu Rosji wobec przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej do *NATO*. Przeciwnicy rozszerzenia Sojuszu mówili o kosztach tego procesu, które ponieść będzie musiał amerykański podatnik.

Mimo rozpętanej kampanii sprzeciwu, mobilizowania różnych sił, argumentów wytaczanych przez główne tytuły prasowe, wsparcia ze strony niegdysiejszych autorytetów przeciwnicy rozszerzenia *NATO* ponieśli porażkę w amerykańskim Senacie. W głosowaniu 30 kwietnia 1998 r. Senat USA zatwierdził przyjęcie Polski, Węgier i Czech do *NATO* stosunkiem głosów 80 do 19.

Wiele czynników zadecydowało o tak pomyślnym – mimo niesprzyjającej atmosfery, tworzonej przez koalicję przeciwników – rozstrzygnięciu w amerykańskim Senacie. Ogromne znaczenie miało zaangażowanie Białego Domu i samego Clintona. Administracji udało się wytworzyć dość powszechne

<sup>21</sup> G. K. Kennan, *NATO; a Fateful Error*. „The New York Times” z 5 II 1997.

przekonanie, że przyjęcie nowych członków do Sojuszu leży w interesie Stanów Zjednoczonych. „Jeśli ktoś w Waszyngtonie naprawdę poważnie myślał o tym, jakie są dalekosiężne interesy narodowe USA i jak powinna wyglądać Europa na początku XXI wieku – to musiał dojść do wniosku, że *NATO* trzeba powiększyć” – stwierdził Brzeziński<sup>22</sup>. Wiąże się z tym względy moralne i poczucie historycznej sprawiedliwości wobec krajów, które przez 50 lat cierpiały z powodu podziału jałtańskiego. Są to czynniki, których na gruncie amerykańskim lekceważyć nie można. Wielu polityków uznało, że krajom Europy Środkowej po prostu należy się przynależność do zachodniej strefy bezpieczeństwa i stabilności.

#### 4. MIEJSCE ROSJI W STRUKTURZE BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Innym elementem nowego porządku w Europie miała być stabilna i demokratyczna Rosja, współpracująca z *NATO*. Od momentu rozpadu imperium radzieckiego Stany Zjednoczone starały się rozwikłać główny problem strategiczny Europy i zintegrować państwa dawnego Związku Radzieckiego, w tym przede wszystkim Rosję z ustabilizowanym systemem bezpieczeństwa europejskiego. Jak słusznie zauważył Kissinger, po każdej wojnie – zimnej lub gorącej – wielkim zadaniem jest integrowanie pokonanych przeciwników z systemem międzynarodowym. Wykluczenie ich z istniejącego porządku stanowi dla nich motyw, aby system ten podważyć. Tezę Kissingera potwierdzało doświadczenie z historii, zwłaszcza bieg wydarzeń po I wojnie światowej, gdy to ostracyzm, z jakim spotkały się Niemcy, zrodził wśród nich poczucie krzywdy i pełen goryczy nacjonalizm wykorzystany następnie przez Hitlera. „Trzeba zrozumieć psychologię Rosjan – twierdził Richard Pipes. Po wszystkim, co się zdarzyło, Rosjanie znaleźli się w szoku. W żadnym wypadku Rosji nie wolno izolować”<sup>23</sup>.

Sukces polityki Zachodu, w tym przede wszystkim Ameryki powinien więc polegać nie na tym, że Rosja znajdzie się na krawędzi załamania, lecz na tym, że wejdzie ona do społeczności demokratycznych i wolnorynkowych narodów, zajmie odpowiednie miejsce na arenie europejskiej, w nowym porządku bezpieczeństwa.

Ponadto Rosja nadal rozporządzała potencjałem, który powodował, że pomimo ogromnej destrukcji państwa wciąż była ona ważnym elementem w kalkulacjach przedstawicieli amerykańskiego *establishmentu* politycznego. Mimo rozpadu Związku Radzieckiego, powstała na jego gruzach Rosja jest praktycznie jedynym państwem, które może dzisiaj bezpośrednio zagrozić Ameryce, a nawet ją zniszczyć. Pomimo tego że dzisiejsza Rosja odziedziczyła

<sup>22</sup> Wywiad dla „Gazety Wyborczej” z 28 II-1 III 1998.

<sup>23</sup> R. Pipes dla „Gazety Wyborczej” z 23 VI 1994.



tylko 60% terytorium i ludności ZSRR, a jej produkt narodowy brutto w 1996 r. stanowił zaledwie 27-28% PNB Związku Radzieckiego, to jednak z punktu widzenia militarnego Rosja pozostaje mocarstwem czy nawet supermocarstwem nuklearnym. W strategicznych broniach atomowych po równi z USA posiada 20-krotną przewagę nad Wielką Brytanią, Francją i Chinami<sup>24</sup>. Stąd też wśród amerykańskich polityków przeważała obawa, że Rosja w specjalnych okolicznościach, przyciśnięta do muru może zrobić użytek ze swego arsenału nuklearnego. Atutem Rosji w oczach Amerykanów jest również jej położenie geograficzne oraz, oprócz potencjału militarnego, także potencjał demograficzny i surowcowy. Te wszystkie czynniki spowodowały, że spośród krajów, które powstały w wyniku rozpadu ZSRR, Stany Zjednoczone nie tylko przyznały pierwszeństwo Rosji, ale też uczyniły ją niezwykle ważną w swych politycznych kalkulacjach.

Proces destrukcji imperium radzieckiego przypadł na okres prezydentury G. Busha. Administracja republikańska musiała jako pierwsza podjąć nie tylko koncepcyjny, ale i praktyczny trud realizacji celów strategicznych, najpierw wobec chylącego się ku upadkowi Związku Radzieckiego, a potem jego sukcesorki – Rosji. W kalkulacjach amerykańskich początkowo nie brano pod uwagę rozpadu Związku Radzieckiego, przewidywano raczej możliwość zastąpienia Michaiła Gorbaczowa przez polityka, mniej przyjaźnie nastawionego wobec Zachodu, a nawet skłonnego do rezygnacji z polityki *detenté*. Uwzględniano także ewentualną zmianę kursu przez samego Gorbaczowa, odejście od polityki *glasnosti* i rezygnację z *perestrojki*<sup>25</sup>. Stąd wynikała naturalna potrzeba wspierania Gorbaczowa, tak, aby mniej korzystny scenariusz nie doczekał się realizacji.

Z drugiej jednak strony bezwarunkowe poparcie dla Gorbaczowa, nawet wówczas, gdy proces destrukcji ZSRR wymknął się już spod kontroli radzieckiego prezydenta, stawiało administrację Busha w dość niezręcznej sytuacji wobec nowego przywódcy – Borysa Jelcyna. Szybko jednak ekipa Busha uznała, że współdziałanie z Jelcynem ma dla Stanów Zjednoczonych ogromne znaczenie, pozwoli bowiem realizować ważne cele w zakresie bezpieczeństwa: dążenie do ustabilizowania sytuacji na terenie dawnego imperium radzieckiego, niedopuszczenie do rozprzestrzenienia broni atomowej i wspieranie transformacji ustrojowej w nowo powstałych państwach. Równie ważną sprawą było przejęcie kontroli nad radzieckim arsenałem jądrowym. Kadencję Busha w Białym Domu uwieńczyło więc podpisanie 3 stycznia 1993 r. układu

<sup>24</sup> Znacznie bardziej osłabiona jest Rosja w zakresie zbrojeń konwencjonalnych. W wyniku podziału radzieckich sił zbrojnych, wycofania się z Europy Wschodniej i Niemiec, a także z powodu braku sensownej reformy w wojsku nastąpił poważny spadek gotowości bojowej armii, która ukazała swą niemoc w Czeczeni; zob. D. Garnham, *Ending Europe's Security...*, s. 126.

<sup>25</sup> Zob. R. A. Levine, *The United States. W: Transition and Turmoil in the Atlantic Alliance*, ed. R. A. Levine, New York – Philadelphia – Washington – London 1992, ss. 15, 21-22.

*START II*, przewidującego dalszą redukcję jądrowych broni strategicznych. Administracja Busha nie zdążyła już wypracować, a tym bardziej zrealizować polityki, której głównym celem byłoby wkomponowanie Rosji w architekturę bezpieczeństwa europejskiego. Zadanie to miało przypaść ekipie Clintona.

Od początku obecności demokratów w Białym Domu państwo rosyjskie zajęło niezwykle ważne miejsce w amerykańskiej polityce. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że kwestia poparcia dla władz rosyjskich i osobiście Jelcyna stała się jednym z nielicznych stałych punktów w pełnej zygzaków amerykańskiej strategii wobec Europy i świata na początku pierwszej kadencji Clintona. Najwyraźniej administracja Clintona uznała, że wspieranie przemian demokratycznych w Rosji służy najlepiej umacnianiu stabilizacji w samej Rosji i poradzieckich republikach oraz sprzyja porządkowi w Europie. Z pełnym przekonaniem twierdzono, że sukces rosyjskich reform stworzy Ameryce historyczną szansę zwiększenia jej bezpieczeństwa dzięki zmniejszeniu groźby wybuchu wojny nuklearnej i ograniczeniu wydatków na zbrojenia<sup>26</sup>. W tej kwestii demokraci niewiele różnili się od swych poprzedników, można powiedzieć, że ekipa Clintona w dużej mierze podjęła się kontynuacji linii przyjętej za prezydentury Busha. Jednak bardziej niż jego poprzednik, Clinton uczynił sprawę Rosji priorytetową dla swych działań i jej podporządkował inne azymuty polityki europejskiej, przynajmniej w pierwszym okresie swej prezydentury. Uznano, że najważniejszym jest nie drażnić Moskwy, aby nie zaszkodzić trwającemu w Rosji procesowi demokratyzacji, gdyż jego alternatywą może być Rosja rozpadająca się w konfliktach etnicznych i wojnie domowej, gdzie nikt nie kontrolowałby arsenału nuklearnego.

Architektem polityki Waszyngtonu wobec Rosji był wspomniany już wielokrotnie Strobe Talbott, o którym swego czasu Brzeziński powiedział, że jest „romantycznie zafascynowany Rosją”<sup>27</sup>. Talbott uznał, że na politykę zagraniczną Rosji można oddziaływać łagodnymi środkami: przez demonstrowanie zaufania Zachodu do Moskwy. Jeśli Stany Zjednoczone upewnią Moskwę, że nie ma powodu obawiać się istnienia *NATO*, to będzie mniejsze prawdopodobieństwo, że Rosja odzyskując siły odczuwać będzie potrzebę ponownego utwierdzenia swej kontroli nad dawnym imperium. I przeciwnie, jeśli obecny moment słabości Rosji zostanie wykorzystany do tego, aby jeszcze bardziej ją pogłębić i zademonstrować siłę Zachodu, to dojdzie do wzmocnienia sił antydemokratycznych i obudzenia dawnych imperialnych tendencji. To taki właśnie kompleks poglądów zrodził schemat „strategicznego partnerstwa”, który już na początku pierwszej kadencji Clintona zastąpił dawną politykę „powstrzymywania”.

<sup>26</sup> U.S. Department of State Dispatch, 5 IV 1993.

<sup>27</sup> Gdy upadł komunizm, Talbott powiedział, że zagrożenie ze strony ZSRR nigdy nie było tak wielkie, jak twierdzono. „W owym trwającym 40 lat sporze to »gołobie«, a nie »jastrzębie« miały przez cały czas rację”.



Istotę „strategicznego partnerstwa” można opisać następująco: dotychczasowy cel – powstrzymanie radzieckiej ekspansji – należy zastąpić partnerstwem z Rosją, a dokładniej z Jelcynem, który stał się wyłącznym partnerem Waszyngtonu. Najwyższym priorytetem w polityce amerykańskiej powinno być zatem wspieranie wysiłków Jelcyna dla demokratycznej przebudowy kraju, przy jednoczesnym umacnianiu ufności i pewności siebie Rosjan, że wspólnie z Amerykanami ponoszą odpowiedzialność za świat. „Strategiczne partnerstwo” kładło więc nacisk na współpracę obu krajów na arenie międzynarodowej w sprawach, które w czasach zimnej wojny były przedmiotem rywalizacji oraz na wspólnym rozwiązywaniu wyzwań pozimnowojennych, jak np. rozprzestrzenianie broni masowego rażenia lub terroryzm. Konsekwencją przyjętych założeń była polityka ustępstw wobec Moskwy oraz akceptacja najbardziej nawet kontrowersyjnych działań rosyjskich. Dyplomacja amerykańska nie sprzeciwiała się, gdy Rosja uzurpowała sobie specjalne uprawnienia w krajach „bliskiej zagranicy”, a więc w dawnych republikach radzieckich. Zresztą nie było to tak bardzo sprzeczne z punktem widzenia Ameryki. W pełnych nadziei oczekiwaniach Waszyngtonu, to właśnie Rosja miała odegrać ważną geostrategiczną rolę, jako stabilizator regionu, uwalniając w ten sposób Amerykę od dodatkowych kłopotów.

Realizując zasady „strategicznego partnerstwa”, Waszyngton przez pewien czas uwzględniał też rosyjskie obiekcje wobec rozszerzenia *NATO*. Trzeba przyznać, że nie wszystkie niepokoje Rosji dotyczące rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego były bezpodstawne. Z psychologicznego punktu widzenia należało uznać obawy zgłaszane także przez wielu demokratów rosyjskich, a dotyczące izolacji Rosji w wypadku ekspansji *NATO*. Poczucie, że Rosja pozostanie na zewnątrz integrującej się Europy, skazana na ostracyzm polityczny i uznana za niegodną członkostwa w zinstytucjonalizowanych strukturach Europy Zachodniej, mogło być naturalną konsekwencją zmiany zasięgu Sojuszu. Podobnie można było obawiać się negatywnego wpływu rozszerzenia *NATO* na przebieg procesu transformacji w Rosji. Jednak inne przyczyny stanowczego sprzeciwu Rosji wynikały z tradycyjnego – pochodzącego z okresu zimnej wojny – sposobu myślenia rosyjskich elit politycznych i wojskowych, dla których Europa Środkowo-Wschodnia pozostała potencjalnym obszarem wpływów Moskwy. Stąd przyjęcie nowych państw do Sojuszu nie było więc – zdaniem Rosji – integralną częścią tworzenia nowej architektury bezpieczeństwa w Europie, poszerzaniem strefy stabilizacji, ale oznaczało ostateczną utratę przez Moskwę jej dawnych stref wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej. Co więcej, było to zbliżenie się do granic rosyjskich wciąż wrogiego – w przekonaniu wielu Rosjan – sojuszu militarnego pod przywództwem Ameryki. Politycy i wojskowi rosyjscy instynktownie czuli, że poszerzenie *NATO* doprowadzi do zbudowania w Europie systemu bezpieczeństwa, w którym Rosja nie będzie już taką potęgą, jak była w przeszłości i jej głos nie

będzie miał mocy decydującej. W takim kontekście nie dziwi fakt, że rosyjskie bezpieczeństwo zaczęło być definiowane poprzez nierozszerzanie NATO<sup>28</sup>.

Rosyjskie argumenty o izolowaniu Rosji, tworzeniu nowych podziałów w Europie oraz groźbie dojścia do władzy sił skrajnych były bardzo przekonujące. Zorientowana na „strategiczne partnerstwo” z Rosją ekipa Clintona początkowo uznała racje oraz interesy Rosji. Założono, że zainteresowanie Europą Wschodnią i Środkową ze strony Ameryki zostanie uznane przez Moskwę jako potwierdzenie wzajemnej wrogości i dlatego starano się usilnie, aby w tym zakresie zadowolić Rosję, godząc się nie tylko na maksymalne spowolnienie tempa rozszerzania Sojuszu, ale w pewnym momencie nawet je blokując.

Ustępliwość Ameryki, charakteryzującą politykę „strategicznego partnerstwa” spowodowała więc, że postawa Moskwy stała się bardziej stanowcza, czy nawet bezwzględna. Rosjanie uważają bowiem kompromis za porażkę, a nie za sukces. Ustępstwa drugiej strony odczytują jako przejaw słabości i starają się to wykorzystać, aby osiągnąć jeszcze więcej.

Nic dziwnego, że ta polityka „krucjaty” na rzecz przeobrażenia Rosji, realizowana poprzez ustępstwa wobec Moskwy i dopuszczenia jej do politycznej zażyłości z Waszyngtonem, stała się przedmiotem ostrej polemiki w Ameryce. Koncepcję „strategicznego partnerstwa” z aprobatą przyjęli ci przedstawiciele amerykańskiego *establishmentu* politycznego, którzy za priorytet uznali stabilizację sytuacji na terenie byłego imperium radzieckiego i skłonni byli zaakceptować zarówno mocarstwowe aspiracje Rosji, jak i jej dążenia do posiadania strefy wpływów oraz ze zrozumieniem odnosili się do rosyjskich sprzeciwów wobec rozszerzenia NATO.

Jednak szczególnie silnie brzmiały głosy krytyki, zwłaszcza krytycznie oceniono priorytet spraw rosyjskich w dyplomacji USA. Przypomniano, że Rosja jest jeszcze zbyt słaba i nieukształtowana, aby mogła odgrywać rolę kotwicy amerykańskiej polityki wobec Europy. Najsilniej atakowano samą istotę „strategicznego partnerstwa”. „Na czym oprzeć to partnerstwo” – pytał senator Lugar. Jego zdaniem Rosja nie jest partnerem, ale rywalem Stanów Zjednoczonych. Senator Lugar należał do tego grona Amerykanów, którzy niepokoiili się perspektywą odradzania się imperialnych ambicji Rosji i dlatego zalecał administracji jak najszybsze odejście od dotychczasowej polityki<sup>29</sup>. Podobnie pisał Brzeziński w głośnym, opublikowanym w 1994 r. na łamach „Foreign Affairs” esejie pod wielce wymownym tytułem *Premature Partnership*

<sup>28</sup> Zob. S. Blagowolin, *On the Foreign and Military Policy of Russia*. „Swobodnaja Myśl” nr 18/1992, ss. 3-14; D. Trenin, *Will NATO Expand Eastward?* „Nowoje Wremja” nr 43/1993, ss. 3-6; A. Puzzkow, *Building a New NATO at Russia's Expense*. „Foreign Affairs” vol. 73, January/February, No 1, ss. 173-174.

<sup>29</sup> R. Lugar, *NATO: Out of Area or Out of Business...*, ss. 39-40.



(*Przedwczesne partnerstwo*). „Bynajmniej nie jest rzeczą przesądzoną, czy Rosja będzie państwem demokratycznym – twierdził Brzeziński. Jeśli nawet obecne cele rosyjskiej polityki nie są jawnie imperialne, to (...) są one proimperialne” – dowodził amerykański specjalista<sup>30</sup>.

Aby rozwiązać swoistą kwadraturę koła, jaka powstała w związku z trudnością pogodzenia procesu rozszerzenia *NATO* z rosyjskimi potrzebami w zakresie bezpieczeństwa i jej aspiracjami uczestnictwa w polityce europejskiej, zaproponowano na przełomie 1994/1995 r. strategię „dwutorowego podejścia”. Jej autorem był profesor Brzeziński, choć zbliżone postulaty pojawiły się i w innych wypowiedziach. Wychodząc z założenia, że nie można całkowicie ignorować rosyjskich zastrzeżeń wobec rozszerzenia *NATO*, ani obaw o izolowanie Rosji, postulowano, aby niezależnej decyzji Sojuszu o przyjęciu nowych członków towarzyszyła skierowana do Rosji propozycja zbudowania nowej struktury transkontynentalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Tworzyłby ją formalny układ o globalnej współpracy *NATO*–Rosja, a także nowy mechanizm prowadzenia konsultacji w ramach OBWE<sup>31</sup>.

Propozycja formalnego traktatu współpracy w sprawie globalnego bezpieczeństwa między *NATO* a Federacją Rosyjską i zwiększenie roli OBWE wraz z wcześniejszą sugestią Brzezińskiego dotyczącą umacniania państwowości dawnych republik radzieckich wytyczały nowe cele strategiczne dla amerykańskiej dyplomacji w stosunkach z Rosją. Zastąpiły one coraz bardziej iluzoryczne „strategiczne partnerswo”. Sądono, że w ten sposób uda się wytyczyć dwa główne filary bezpieczeństwa europejskiego: *NATO*, poszerzonego o państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz strategicznej współpracy Rosji z Sojuszem. Elementem nowej taktyki amerykańskiej były udane próby włączenia Rosji do programu „Partnerstwa dla Pokoju”. Biały Dom widział w PdP ceną platformę współdziałania Moskwy z *NATO*, czynnik zapobiegający powstawaniu nowych podziałów w Europie. Tym bardziej że Rosja, podpisując 31 maja 1995 r. indywidualny program PdP, otrzymała obietnicę „pogłębionego dialogu” z *NATO*, wyrażającego się m.in. w dopuszczeniu Rosji do rutynowych obrad Rady Ambasadorów Sojuszu.

W ramach przyjętej taktyki rozpoczęły się też negocjacje nad układem o współpracy między Rosją a *NATO*. Rozmowy o „karcie rosyjskiej”, jak potocznie określano negocjowany układ *NATO*–Rosja, nie były łatwe. Rosjanie przyjęli taktykę targowania i przeciągania sprawy, starając się mimo wszystko nie dopuścić do ekspansji Sojuszu na Wschód lub przynajmniej

<sup>30</sup> Z. Brzeziński, *Premature Partnership*. „Foreign Affairs” vol. 72, March/April 1993, No 2, s. 26.

<sup>31</sup> Z. Brzeziński, *A Plan for Europe*. „Foreign Affairs” vol. 74, January/February 1995, No 1, ss. 35, 36, 39–40; także H. Brown, *Transatlantic Security*. „The Washington Quarterly” vol. 18, Autumn 1995, No 4, s. 83.

wytargować najwyższą cenę za swą nieformalną zgodę. Z kolei Amerykanie deklarowali wolę uwzględnienia specjalnych interesów rosyjskich. Występując w Stuttgarcie we wrześniu 1996 r. sekretarz stanu Warren Christopher zapowiedział, że przyszłe porozumienie NATO–Rosja weźmie pod uwagę znaczenie i wpływ Rosji oraz jej specjalną pozycję w porównaniu z partnerami z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>32</sup>. Jakkolwiek zasady te musiały wzbudzić zaniepokojenie państw aspirujących do członkostwa, to jednak jeśli ich spełnienie oznaczałoby złagodzenie rosyjskiego sprzeciwu wobec poszerzenia NATO, cena warta była zapłaty.

Negocjacjaom z Rosją towarzyszyła szeroka dyskusja w amerykańskich kręgach opiniotwórczych. Chodziło bowiem nie tylko o treść przyszłej Karty NATO–Rosja, ale o skutki, jakie dokument ten może wyrzucić na Sojusz Atlantycki. Najogólniej rzecz ujmując w amerykańskim myśleniu o negocjacjach z Rosją dominowały trzy nurty, pokrywające się z postawą wobec rozszerzenia NATO. Konserwatyści, zainteresowani umocnieniem i eskalacją Sojuszu, byli zdecydowanie przeciwni jakimkolwiek ustępstwom na rzecz Rosji, gdyż mogłoby to spowodować osłabienie zdolności obronnych Zachodu. Zdaniem Kissingera „pieszczotliwe zabieganie o zgodę Rosji na poszerzenie NATO” za cenę dopuszczenia Moskwy do zażyłości z Sojuszem może doprowadzić do „fatalnego rozmiękczenia Paktu” i przekształcenia go w „mgliste forum dyplomatyczne, bardziej podobne do Narodów Zjednoczonych niż do sojuszu wojskowego”<sup>33</sup>. Z kolei liberalna lewica tworzyła prorosyjskie lobby przeciwnie nie tylko rozszerzeniu NATO, ale również utrzymaniu twardego stanowiska negocjacyjnego USA. Jej zdaniem twarda postawa wobec Rosji zagrażała jedyemu, naprawdę ważnemu celowi, jakim była likwidacja broni nuklearnej. W imię dobrych stosunków z Rosją i lepszych perspektyw ratyfikacji traktatu *START II* liberalowie gotowi byli poświęcić nie tylko plany rozszerzeniowe NATO, ale nawet spistość Sojuszu<sup>34</sup>.

Pomiędzy tym lawirowała administracja Clintona. Demonstrowała ona wolę ustępstw na rzecz Rosji, jednak bez przekraczania pewnej linii granicznej, co mogło grozić zniszczeniem zawartości Sojuszu Atlantyckiego. Poza tą granicą – zdaniem Białego Domu – leżało prawo weta i gwarancje bezpieczeństwa dla Rosji. Swą ofertę dla Moskwy amerykański zespół negocjacyjny, którym kierował Talbott, określał jako członkostwo polityczne.

<sup>32</sup> US – Aussenminister Christopher zu: *Eine neue atlantische Gesellschaft für das 21. Jahrhundert*. „Stichworte zur Sicherheitspolitik”, X 1996, ss. 18–22.

<sup>33</sup> H. Kissinger, *NATO: Make It Stronger, Make It Larger*. „The Washington Post” z 14 I 1997; także J. Hoagland, *The Perry Proposition for NATO*. „The Washington Post” z 9 I 1997; zob. też B. A. Gilman w wypowiedzi dla „Rzeczpospolitej” z 14 XI 1996.

<sup>34</sup> Zob. S. Sestanowich, *Let's End the Cold War – Again*. „The New York Times” z 22 XII 1996.



Wreszcie po długich miesiącach negocjacji uzgodniono tekst porozumienia NATO–Rosja. Uzyskał on potoczną nazwę Aktu Stanowiącego, co w zamyśle autorów miało sugerować, że wraz z jego podpisaniem otwiera się nowa era w stosunkach między Brukselą a Moskwą, oparta na współpracy, konsultacjach, a nawet wspólnym działaniu na rzecz utrzymania pokoju w Europie<sup>35</sup>. Podpisy pod dokumentem złożyli 27 maja 1997 r. w Paryżu szefowie 16 państw członkowskich Sojuszu Atlantyckiego oraz prezydent Rosji Jelcyn. Niezwykle uroczysta oprawa towarzysząca podpisaniu dokumentu miała podkreślać wyjątkowość sytuacji. Zebrani w Paryżu politycy i komentatorzy podkreślali, że w ten sposób tworzy się nowy ład europejski, którego elementami będą partnerstwo Rosji z NATO oraz Sojusz Atlantycki, poszerzony o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Zdaniem Clintona porozumienie z Rosją oznacza powstanie nowej, demokratycznej i niepodzielnej Europy, w której każde państwo będzie czuło się wolne<sup>36</sup>.

W przekonaniu Amerykanów podpisana Karta potwierdzała rolę Rosji w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Moskwa uzyskała bowiem możliwość uczestnictwa w konsultacjach z NATO w ważnych problemach, dotyczących bezpieczeństwa Europy. W tym celu powołano Wspólną Stałą Radę Rosja–NATO, która miała spotykać się na szczepku ministrów oraz ambasadorów. Znaczenie Aktu Stanowiącego należało też upatrywać w stworzeniu ram dla pokojowej współpracy pomiędzy byłymi antagonistami z czasów zimnej wojny. W ten sposób państwo rosyjskie uzyskało możliwość wspólnego z NATO wnoszenia zasadniczego wkładu w zapewnienie bezpieczeństwa na kontynencie. Realizował się zatem jeden z głównych celów amerykańskiej polityki wobec Moskwy – włączenie Rosji do tworzonej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Z tego też powodu niektórzy komentatorzy – z pewną przesadą – przyrównywali Akt Stanowiący do postanowień kongresu wiedeńskiego, traktatu wersalskiego czy porozumień w Jaltcie i Poczdamie<sup>37</sup>.

Praktyczny sens podpisanej w Paryżu Karty NATO–Rosja można sprowadzić do dwóch elementów. Po pierwsze – Moskwa aczkolwiek niechętnie i bez

<sup>35</sup> Oryginalna nazwa brzmiała: Akt Stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwie państw Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego i Federacji Rosyjskiej (*The Founding Act on Mutual Relations, Co-operation and Security between NATO and Russian Federation*), tekst zamieszczony w „Studia Europejskie”, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego nr 2/1997, ss. 157-168.

<sup>36</sup> Wystąpienie Clintona w Paryżu w: „Stichworte zur Sicherheitspolitik”, VI 1997, ss. 22-23. Zob. też komentarze: H. Stout, *Russia, NATO Sign Historic Security Pact*. „The Wall Street Journal” z 28 V 1997; także J. F. Harris, *Russia – NATO Pact Gives Moscow a Voice on European Security*. „The Washington Post” z 28 V 1997.

<sup>37</sup> Th. Lane, *NATO – Russia Relations after the Cold War*. „Le Monde Atlantique”, December 1997, No 65, s. 26.

rozgłosu, to jednak zaakceptowała, że rozszerzenie Sojuszu jest nieuchronne i że dominująca polityczna obecność USA w Europie – realizowana poprzez *NATO* – jest trwałą rzeczywistością. Po drugie – Zachód uznał, że Rosji, z racji jej rozmiarów, należy się specjalny status, ale tylko w takich ramach geostrategicznych, które z góry wykluczają wszelkie resztki rosyjskich ambicji imperialnych. Temu między innymi służył zapis o prawie suwerennych państw do swobodnego decydowania o sposobach zapewnienia swego bezpieczeństwa. Tym samym dla Rosji szczyt paryski oznaczał symboliczne rozstanie się z „Europą Jałty”, w której przez jakiś czas próbowała, za przykładem ZSRR, grać rolę wielkiego mocarstwa, dobijającego się o swe dawne strefy wpływów. Wychodząc z takiej oceny Aktu Stanowiącego Z. Brzeziński pisał, że jest on podstawą do ukształtowania bezpiecznej Europy, powiązanej ze Stanami Zjednoczonymi. Tworzy on też warunki dla bardziej stabilnych stosunków między Sojuszem a Rosją, a jednocześnie stanowi blokadę dla ewentualnych tendencji Moskwy do posiadania specjalnej strefy wpływów w Europie Środkowej. „W 50 lat po odrzuceniu Planu Marshalla przez Stalina, co doprowadziło do izolacji Związku Radzieckiego i podziału Europy, dochodzi do prób zbudowania bardziej konstruktywnej Europy” – konkludował Brzeziński<sup>38</sup>.

Teraz zależało przede wszystkim od polityków rosyjskich, czy wykorzystają stworzone im możliwości i będą konstruktywnie działać na rzecz stabilizacji i pokoju w Europie. Stanom Zjednoczonym zależało głównie na współpracy z Rosją w tak ważnych i nadal aktualnych sprawach, jak nieproliferaacja broni masowego rażenia, zapobieganie terroryzmowi, proces rozbrojeniowy, utrzymanie pokoju na Bałkanach. Z drugiej strony dla nikogo nie jest tajemnicą, że znaczenie Rosji maleje i Ameryka w coraz mniejszym stopniu liczy się z głosem polityków na Kremlu. Proces ten wydaje się narastać. Zatem leży w interesie samej Rosji, aby starała się wykorzystać stworzoną jej perspektywę współdziałania z *NATO* i USA na arenie europejskiej.

Można zgodzić się ze stwierdzeniem, że jeśli cokolwiek uczy nas wiek XX, to tego, że Amerykanie muszą być obecni na kontynencie europejskim, powinni – tak jak było od 1945 r. – uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów europejskich, zwłaszcza tych, dotyczących bezpieczeństwa kontynentu. Przywództwo amerykańskie jest wciąż ważne dla stabilizacji i pokoju w Europie, choć nie znaczy to, że Waszyngton będzie w stanie dyktować swe warunki i narzucać swą wolę. Zaangażowanie USA w Europie stanowi jednak podstawę kształtowanego systemu bezpieczeństwa europejskiego, jako że jego punktem ciężkości jest Sojusz Północnoatlantyczny. Ważna jest jednak skuteczna transformacja

<sup>38</sup> Z. Brzeziński, „Financial Times” z 27 V 1997.



NATO i dostosowanie tej struktury do nowych zadań i wyzwań. Elementem składowym owej transformacji jest rozszerzone członkostwo na kraje Europy Wschodniej. W nowej strukturze musi być – zdaniem amerykańskich polityków – także Rosja, współpracująca z Sojuszem i uczestnicząca w rozwiązywaniu problemów Europy. Ważne miejsce zachowa OBWE, działająca jednak głównie jako siła prewencyjna, medycyjna i nadzorująca. Tylko w takiej sytuacji można będzie mówić o skutecznym systemie bezpieczeństwa europejskiego.

## WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań  
tel. (061) 852 76 91, 852 28 54  
fax (061) 852 49 05

Nowa seria:

### ZESZYTY INSTYTUTU ZACHODNIEGO

krótkie raporty z prowadzonych badań,  
obliczone na potrzeby praktyki politycznej i gospodarczej kraju  
ark. wyd. od 1,5 do 4; cena 8 zł

- Nr 1/1998 Danuta Berlińska, *Postawy młodzieży licealnej wobec niemieckiej przeszłości i „małej ojczyzny” na Śląsku Opolskim*, 24 ss.
- Nr 2/1998 Andrzej Brencz, Maria Wagińska-Marzec, *Zrzeszenia pionierów – nowe zjawisko społeczne na Ziemiach Zachodnich*, 35 ss.
- Nr 3/1998 Tomasz Budnikowski, *Turystyka przyjazdowa z Niemiec do Polski*, 28 ss.
- Nr 4/1998 Andrzej Graś, *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, 28 ss.
- Nr 5/1998 Piotr Kalka, *Polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot Europejskich – w perspektywie przystąpienia Polski do ugrupowania*, 36 ss.
- Nr 6/1998 Bogdan Koszel, *Rola i zaangażowanie polityczno-gospodarcze Niemiec w państwach tzw. Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) w latach 1990-1997*, 34 ss.
- Nr 7/1998 Piotr Kraszewski, Maria Rutowska, *Funkcjonowanie ponemieckiego zabytku w świadomości mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych (na przykładzie wsi Broniszów w woj. zielonogórskim)*, 25 ss.
- Nr 8/1998 Krzysztof Malinowski, *Politycy niemieccy wobec rozszerzenia NATO na Wschód*, 28 ss.
- Nr 9/1998 Zbigniew Mazur, Krzysztof Wawruch, *Nauczyciele wobec przeszłości Ziemi Zachodnich i Północnych*, 80 ss.
- Nr 10/1998 Ilona Romiszewska, *Banki niemieckie w Polsce oraz ich rola w rozwoju współpracy gospodarczej pomiędzy Polską a RFN w latach dziewięćdziesiątych*, 26 ss.
- Nr 11/1998 Andrzej Sakson, *Rola mniejszości niemieckiej w stosunkach polsko-niemieckich na przykładzie Warmii i Mazur*, 21 ss.
- Nr 12/1998 Maria Tomczak, *Młodzież z województwa zielonogórskiego wobec niemieckiej przeszłości swojego regionu*, 22 ss.
- Nr 13/1999 Zbigniew Mazur, *Dziedzictwo Ziemi Zachodnich i Północnych w stosunkach polsko-niemieckich (1990-1998)*, 52 ss.