

The book cover features a dark blue background with a large, stylized NATO star on the left and a curved arc of smaller stars on the right, reminiscent of the European Union flag. The background is textured with fine white scratches and speckles, and there are faint, glowing yellow particles in the upper right corner.

ADAM BUGAJSKI

**PROBLEMY  
I WYZWANIA  
W STOSUNKACH  
NATO – UNIA  
EUROPEJSKA**



**Problemy i wyzwania  
w stosunkach  
NATO – Unia Europejska**

Adam Bugajski

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Copyright © Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2023

Recenzent

dr hab. prof. UW Robert Kupiecki

Indeks

Karolina Dyl

Redakcja tekstu

Lidia Jakubiec

Korekta

Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce

Canva.com

Projekt okładki

Tomasz Białkowski

ISBN 978-83-67487-32-0

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa

Druk

Mazowieckie Centrum Poligrafii Sp. z o.o

ul. Lisi Jar 29

05-270 Marki

Pamięci Taty



## Spis treści

Wykaz najczęściej używanych skrótów .....	9
Wstęp .....	13
Rozdział 1	
Wielostronna współpraca międzynarodowa jako część składowa stosunków międzynarodowych .....	25
Rola międzynarodowych organizacji rządowych w stosunkach międzynarodowych .....	25
Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) a Wspólnota Europejskie / Unia Europejska (WE/UE): podobieństwa i różnice .....	38
Formy współpracy NATO i UE z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) .....	49
Wewnętrzna dynamika funkcjonowania NATO i UE oraz charakter ich wzajemnej zależności .....	64
Rozdział 2	
Geneza i podstawy formalnoprawne stosunków NATO – Unia Europejska ..	81
Reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej i jej rola w stosunkach transatlantyckich. Koncepcja Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO) .....	81
Rozwój instytucjonalny Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony / Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WEPBiO/ EPBiO) .....	93
Reakcja NATO na tworzenie WEPBiO/EPBiO .....	106
Formalne nawiązanie stosunków NATO – Unia Europejska .....	113

Stosunki NATO–UE w świetle dokumentów strategicznych obu organizacji. Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).....	126
Rozdział 3	
Stanowiska wybranych państw NATO w sprawie współpracy NATO i UE ..	143
Zastrzeżenia administracji USA w kwestii rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE .....	144
Francja jako główny orędownik autonomii decyzyjnej UE w kwestiach bezpieczeństwa i obrony .....	159
Wpływ Turcji jako członka NATO spoza UE na współpracę obu organizacji .....	173
Ewolucja stanowiska Wielkiej Brytanii: od współautorstwa EPBiO do poparcia prymatu NATO .....	184
Niemcy jako konserwatywny zwolennik WPBiO .....	197
Ewolucja stosunku Polski do WPBiO przy konsekwentnym poparciu dla rozwoju współpracy NATO i UE.....	212
Rozdział 4	
Obszary współpracy i rywalizacji w stosunkach NATO–UE .....	225
Charakter, rezultaty i znaczenie dialogu politycznego na spotkaniach ministerialnych, ambasadorskich i wojskowych.....	225
Zróżnicowane rodzaje współpracy operacyjnej .....	236
Budowa zdolności obronnych obu organizacji – mało koordynacji, więcej powielania wysiłków .....	250
Pozostałe obszary stosunków NATO–UE: zwalczanie terroryzmu, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia hybrydowe i inne .....	265
Rozdział 5	
Główne problemy utrudniające lub ograniczające współpracę NATO i UE ..	279
Zróżnicowanie ról strategicznych NATO i UE w stosunkach międzynarodowych i znaczenie bezpośredniej współpracy USA i UE ...	279
Zasada <i>NATO first</i> a zasada autonomii decyzyjnej UE. Rola tzw. państw bezaliansowych .....	290
Wpływ sporu turecko-cypryjskiego na współpracę NATO i UE .....	302

Znaczenie różnic instytucjonalnych i kulturowych we współpracy NATO i UE oraz wpływ wysokich funkcjonariuszy międzynarodowych obu organizacji na te różnice . . . . .	310
Stan stosunków NATO–UE w trzeciej dekadzie XXI w. . . . .	322
Możliwości poprawy współpracy NATO i UE . . . . .	330
Zakończenie. . . . .	339
Epilog	
Reakcja NATO i UE na rosyjską agresję na Ukrainę w 2022 r. Pierwszy rok pełnowymiarowej wojny. . . . .	347
Bibliografia . . . . .	363
Indeks . . . . .	405



## Wykaz najczęściej używanych skrótów

- BiH – Bośnia i Hercegowina
- CARD – Coordinated Annual Review on Defence (Skoordynowany roczny przegląd obronny)
- CDP – Capability Development Plan (Plan rozwoju zdolności)
- CoE – Centre of Excellence (Centrum doskonałości)
- CFSP – Common Foreign and Security Policy (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)
- CJTF – Combined Joint Task Force (Wielonarodowe Połączone Siły Zadaniowe)
- CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability (Cywilne zdolności planowania i prowadzenia operacji)
- CSDP – Common Security and Defence Policy (Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony)
- DSACEUR – Deputy Supreme Allied Commander Europe (Zastępca głównodowodzącego Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie)
- EDA – European Defence Agency (Europejska Agencja Obrony)
- EDF – European Defence Fund (Europejski Fundusz Obronny)
- EHG – European Headline Goal (Europejski Cel Operacyjny)
- EPBiO – Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
- ESDI – European Security and Defence Identity (Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony)
- ESDP – European Security and Defence Policy (Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony)
- ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych
- ESS – European Security Strategy (Europejska strategia bezpieczeństwa)
- ETBiO – Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony
- EU BG – EU Battle Groups (Grupy Bojowe UE)
- EUISS – European Union Institute for Security Studies (Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem)

- EULEX – European Union Rule of Law Mission (Misja Rządów Prawa UE)
- EUMC – European Union Military Committee (Komitet Wojskowy UE)
- EUMM – European Union Monitoring Mission (Misja Monitorująca UE)
- EUMS – European Union Military Staff (Sztab Wojskowy UE)
- EUNAVFOR – European Union Naval Force (Siły Morskie UE)
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- EWO – Europejska Wspólnota Obronna
- EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
- E2I – European Intervention Initiative (Europejska Inicjatywa Interwencyjna)
- FAC – Foreign Affairs Council (Rada do Spraw Zagranicznych UE)
- HR EU – High Representative of the Union (Wysoki Przedstawiciel UE)
- ISAF – International Security Assistance Force in Afghanistan (Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie)
- JFC – Joint Force Command (Dowództwo Sił Połączonych NATO)
- Karta NZ – Karta Narodów Zjednoczonych
- KBWE – Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- KE – Komisja Europejska
- KFOR – Kosovo Force (Międzynarodowe Siły Pokojowe NATO w Kosowie)
- MPCC – Military Planning and Conduct Capability (Komórka Planowania i Przewodzenia Operacji Wojskowych UE)
- NAC – North Atlantic Council (Rada Północnoatlantycka)
- NATO – North Atlantic Treaty Organization (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego)
- NDPP – NATO's Defence Planning Process (proces planowania obronnego NATO)
- NRF – NATO Response Force (Siły Odpowiedzi NATO)
- OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- PACE – Parallel and Coordinated Exercises (równoległe i skoordynowane ćwiczenia NATO i UE)
- PdP – Partnerstwo dla pokoju
- PE – Parlament Europejski
- PESCO – Permanent Structured Cooperation (Stała Współpraca Strukturalna)
- PMG – Politico-Military Group (Grupa Polityczno-Wojskowa)
- PSC – Political and Security Committee (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa)
- RE – Rada Europejska
- RUE – Rada UE

- SACEUR – Supreme Allied Commander Europe (Głównodowodzący Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie)
- SACT – Supreme Allied Commander Transformation (Głównodowodzący Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO do spraw Transformacji)
- SFOR – Stabilisation Force (Siły Stabilizacyjne NATO w BiH)
- SG NATO – NATO Secretary General (sekretarz generalny NATO)
- SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe – Naczelne Dowództwo Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej
- UE – Unia Europejska
- USA – United States of America (Stany Zjednoczone Ameryki)
- UZE – Unia Zachodnioeuropejska
- WE – Wspólnoty Europejskie
- WEPBiO – Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
- WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
- WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa



## Wstęp

Stosunki między Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO) a Unią Europejską (UE) są istotnym elementem stosunków międzynarodowych i polityki bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Zarówno NATO, jak i UE odgrywają ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa ich państw członkowskich. Działania obu organizacji wpływają również na politykę prowadzoną przez innych aktorów międzynarodowych. Obie one są wreszcie kluczowe dla Polski, nie tylko w wymiarze polityczno-wojskowym, lecz także w szerszym znaczeniu realizacji polskich interesów narodowych w ramach wspólnoty państw zachodnich.

Relacje między NATO a UE są względnie nowym zjawiskiem. NATO oraz poprzednia forma integracji europejskiej, jaką były Wspólnoty Europejskie (WE), które funkcjonowały od lat 50. XX w., nie miały żadnego kanału kontaktu, czy to formalnego, czy nieformalnego. Wynikało to z tego, że przez kilkadziesiąt lat istniał wyraźny podział obowiązków w ramach wspólnoty transatlantyckiej. Za sprawy bezpieczeństwa i obrony odpowiadało NATO, natomiast za sprawy gospodarcze, a w kolejnych latach również za sprawy polityczne, były odpowiedzialne WE. Sytuacji tej nie zmieniła polityka Francji, która w wymiarze narodowym zachowywała autonomię wobec USA i w latach 60. XX w. wystąpiła ze zintegrowanej struktury dowodzenia NATO. Francja nie była jednak w stanie przekonać innych państw Europy Zachodniej do stworzenia efektywnych europejskich struktur bezpieczeństwa. Zresztą promowana przez nią koncepcja Europejskiej Wspólnoty Obronnej upadła w wyniku głosowania we francuskim Zgromadzeniu Narodowym. Również Unia Zachodnioeuropejska (UZE), mimo solidnych zapisów traktatowych, nie stanowiła alternatywy dla NATO, lecz w istocie powierzyła tej organizacji swoje zadania wojskowe.

Dopiero koniec zimnej wojny i zmiany po 1989 r., w tym konflikty zbrojne na Bałkanach, obawy państw europejskich o wycofanie się USA z Europy

oraz postępy integracji europejskiej, spowodowały, że UE zaczęła tworzyć własną politykę bezpieczeństwa i obrony. Nakładanie się kompetencji NATO i UE w tej dziedzinie mobilizowało członków obu organizacji do poszukiwania formuły wzajemnej współpracy. Miała ona zapobiegać powielaniu struktur i dzieleniu potencjałów, wypracowywać wiarygodne rozwiązania oraz godzić sprzeczne interesy państw członkowskich. Strategicznym dążeniem było utrzymanie stabilności relacji transatlantyckich.

W sensie praktycznym kluczowym wydarzeniem dla budowy stosunków NATO–UE była pierwsza wymiana korespondencji między szwedzką prezydencją w Radzie Unii Europejskiej (Rada UE) a sekretarzem generalnym NATO w styczniu 2001 r. Doprowadziło to do wstępnych ustaleń dotyczących uregulowania kontaktów między organizacjami. Ten moment można uznać za początek formalnych stosunków między NATO a UE, chociaż w literaturze przedmiotu często można spotkać się z opinią, że zaczęły się one kształtować jeszcze w 1999 r. – w związku z ustaleniami na szczycie NATO w Waszyngtonie oraz podczas posiedzeń Rady Europejskiej (RE) w Kolonii i Helsinkach<sup>1</sup>.

Niniejsza publikacja ma za zadanie przedstawić znaczenie i rolę NATO i UE w stosunkach międzynarodowych oraz proces kształtowania się relacji między tymi organizacjami, w tym analizę licznych obszarów ich współdziałania. Istotne jest przede wszystkim ukazanie trudności, ograniczeń i problemów występujących w ich wzajemnej współpracy, w tym widocznych elementów rywalizacji. Krytyczna rekonstrukcja tych niedostatków i udowodnienie, że mają one trwałe charakter z przyczyn politycznych, organizacyjnych, a nawet kulturowych, jest fundamentalnym elementem niniejszej analizy. W książce przedstawione są różne, czasami sprzeczne, wizje stosunków transatlantyckich w dziedzinie bezpieczeństwa wynikające nie tylko z rozbieżności politycznych między państwami członkowskimi obu organizacji, lecz także z samego zróżnicowania tych dwóch podmiotów.

Ważnym celem książki jest ukazanie różnic w roli i sposobie funkcjonowania dwóch bardzo różnych organizacji międzynarodowych: sojuszu wojskowego (NATO) oraz organizacji głównie polityczno-gospodarczej, ale starającej się stworzyć silny komponent polityki bezpieczeństwa i obrony (UE). Najistotniejsza w tym kontekście jest analiza ewolucji wzajemnych stosunków NATO–UE, obszarów współpracy bądź rywalizacji, ale przede wszystkim fundamentalnych przeszkód w rozwoju tej współpracy. Konieczne jest

---

<sup>1</sup> Zob. A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza, rozwój, funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 91–93; I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania, struktury, funkcjonowanie*, Lublin 2007, s. 124–126.

przedstawienie celów i interesów głównych państw członkowskich obu organizacji i ukazanie układu sił między nimi, a także pokuszenie się o głębszą refleksję nad aspektami determinującymi stan relacji NATO–UE. Wśród tych aspektów należy wymienić: różne wizje rozwoju stosunków USA–Europa, problem cypryjsko-turecki, czy nawet różnice instytucjonalne i kulturowe w działalności obu organizacji.

Oprócz ukazania problemów i wyzwań, na jakie natrafia współpraca NATO i UE, ważnym zadaniem jest zdefiniowanie sposobów przynajmniej częściowego przewyciężenia obecnego, niezadowolającego stanu stosunków między tymi organizacjami. Niewątpliwie jest bowiem wiele możliwości lepszego wykorzystania współpracy obu podmiotów i uzyskania bardziej wartościowych jej rezultatów.

Niniejsza książka składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, epilogu oraz bibliografii. Rozdział pierwszy prezentuje rolę NATO oraz UE jako kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych na obszarze euroatlantyckim, a także uwarunkowania ich współpracy i rywalizacji. Dwa pierwsze podrozdziały dotyczą roli, jaką w tych stosunkach odgrywiają międzynarodowe organizacje rządowe. Autor nawiązuje do teorii wspólnot międzynarodowych i wskazuje na wyraźne różnice między sojuszem polityczno-obronnym a wspólnotą polityczno-gospodarczą w zakresie ich charakteru i działalności. W kolejnej części przedstawia przykłady współpracy NATO i UE z innymi strukturami: Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Przykłady te ukazują, jak bardzo, mimo istniejących trudności i ograniczeń, stosunki NATO–UE przewyższają zakresem i jakością relacje między innymi organizacjami międzynarodowymi. Rozdział ten zawiera też pogłębioną analizę wewnętrznej dynamiki i układu sił w NATO i UE oraz wpływu tych czynników na wzajemne stosunki między oboma podmiotami.

Rozdział drugi przedstawia genezę nawiązania relacji między NATO a UE oraz ewolucję współpracy tych organizacji. Autor charakteryzuje okres poprzedzający powstanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), starając się pokazać odrębne miejsca NATO, WE oraz UE w europejskiej architekturze bezpieczeństwa. Taka analiza jest niezbędna dla zrozumienia przyczyn ewolucji WE/UE i przełomu, jakim stały się dla UE oraz NATO deklaracja z Saint-Malo, a następnie pierwsze formalne kontakty między obiema organizacjami na początku 2001 r. Autor skupia też uwagę na pierwszej fazie kształtowania się stosunków NATO–UE do roku 2004. Te dwa okresy są stosunkowo najlepiej opisane w literaturze przedmiotu.

Jednak ich zasadnicze znaczenie dla charakteru i zakresu współpracy obu organizacji, a także ich wciąż silny wpływ na bieżący stan stosunków między nimi wymagają ponownego spojrzenia naukowego. Ich uwzględnienie jest także niezbędne dla całościowego obrazu przedmiotu niniejszej publikacji. Pozwala na wyeksponowanie pewnych, często negatywnych, ocen, które można przedstawić dopiero w świetle ponad dwóch dekad doświadczeń współpracy NATO i UE.

W tym samym rozdziale autor analizuje m.in. podstawowe dokumenty określające relacje między NATO a UE, zarówno materiały wcześniejsze, dotyczące kształtowania się stosunków, jak i te najnowsze, odnoszące się do współdziałania tych organizacji, w tym dwie wspólne deklaracje o ich współpracy podpisane w 2016 i 2018 r. Autor omawia również problemy i wyzwania w stosunkach NATO–UE. Ukazuje także różnice interesów i celów tych organizacji w świetle ich strategii.

Rozdział trzeci zawiera wszechstronną charakterystykę stanowisk, interesów i celów politycznych najsilniejszych państw członkowskich NATO determinujących rozwój relacji między obiema organizacjami: Stanów Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Wnikliwej analizie poddaje również stanowisko Turcji, która ma wręcz decydujący wpływ na jakość współpracy NATO i UE. Jeden z podrozdziałów autor poświęca Polsce jako państwu reprezentatywnemu dla stanowisk krajów Europy Środkowo-Wschodniej w sprawie stosunków NATO–UE. Harmonijny rozwój tych relacji jest w żywotnym interesie Polski i całego regionu, jednak wpływ Europy Środkowo-Wschodniej na jakość współdziałania tych podmiotów pozostaje ograniczony. Autor wyraźnie wskazuje, że to właśnie rozbieżne stanowiska i interesy państw członkowskich są jedną z głównych przyczyn problemów w stosunkach NATO–UE, w tym rywalizacji obu organizacji. Pokazuje też, że pojedyncze państwa, z uwagi na obowiązującą w NATO i generalnie w ramach WPBiO zasadę podejmowania decyzji w drodze konsensusu, są w stanie skutecznie zablokować lub przynajmniej znacząco ograniczyć rozwój współpracy NATO i UE, kontrolując przebieg debaty i procesy decyzyjne.

Rozdział czwarty jest poświęcony analizie obszarów współpracy NATO i UE, szczególnie takich jak dialog polityczny, współpraca operacyjna oraz kooperacja w zakresie rozwoju zdolności obronnych ich państw członkowskich. Przedstawia też rywalizację między NATO a UE na tych polach. Zwraca również uwagę na pozostałe obszary współdziałania, np. walkę z terroryzmem, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia hybrydowe oraz inne będące obiektem wspólnego zainteresowania NATO i UE. Autor uwzględnia

odniesienia do stosunkowo najnowszych obszarów współpracy – tych wynikających z deklaracji podpisanych w 2016 i 2018 r. Wyraźnie ukazuje zarówno skalę i wszechstronny zakres współdziałania obu organizacji, jak i jego niewykorzystany potencjał.

Rozdział piąty zawiera pogłębioną analizę zarówno głównych problemów i wyzwań hamujących rozwój współpracy NATO i UE, jak i możliwości ich przewycięzania. W tej części autor eksponuje różnice dotyczące ról, jakie NATO i UE odgrywają w stosunkach międzynarodowych, problemy wynikające z niekonsekwentnej realizacji zasad kształtujących relacje między obiema organizacjami, rolę sporu cypryjsko-tureckiego jako jedną z głównych przeszkód w rozwoju tych relacji, a także ich stan na koniec 2022 r. Autor wskazuje dostrzegane przez siebie możliwości rozwoju współpracy NATO i UE uwzględniające obecną rzeczywistość polityczną, a także ponad dwudziestoletnie doświadczenia związane z uregulowaniem stosunków między organizacjami.

Wnioski mają charakter prognozy, którą autor prezentuje również w zakończeniu książki. Podsumowanie ponad dwudziestu lat stosunków NATO–UE skłania do stwierdzenia, że pojawiające się w nich problemy i wyzwania są trwałe i realnie hamują rozwój współpracy. Możliwa będzie jedynie stopniowa poprawa współpracy praktycznej obu organizacji, zwiększenie liczby obszarów współdziałania oraz poszukiwanie możliwości rozbudowy jego formy. W tym kontekście celowe byłoby wyjście poza dialog polityczny oraz wymianę informacji i najlepszych praktyk w kierunku choćby skromnych, ale wspólnych przedsięwzięć.

W epilogu autor przedstawia odpowiedź obu organizacji na rosyjską agresję przeciwko Ukrainie w pierwszym roku pełnowymiarowej wojny. Ich stanowisko potwierdza także instytucjonalne ograniczenia w stosunkach NATO–UE. Autor zwraca uwagę na to, że doszło do strategicznego zbliżenia wspólnoty zachodniej i bliskiej współpracy w wypracowaniu reakcji na działania Rosji. Koordynacją wspólnych działań zajmowały się jednak przede wszystkim największe państwa obu organizacji, zwłaszcza Stany Zjednoczone, a poziom interakcji NATO-UE pozostawał ograniczony, nawet mimo faktu, że w styczniu 2023 r. podpisano trzecią wspólną deklarację o współpracy obu organizacji.

W publikacji stosowane są pojęcia i terminy charakterystyczne dla funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej, wykorzystywane już wcześniej przez innych autorów w opracowaniach poświęconych tym organizacjom. Autor wymiennie posługuje się określeniami

„NATO” i „Sojusz Północnoatlantycki”, natomiast – poza wyjątkami – nie używa przyjętej w Polsce formalnej nazwy „Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego”, zarówno ze względu na jej długość i pewną sztuczność w stosowaniu, jak i ze względu na rozwiązania przyjęte przez innych autorów piszących o NATO. Autor unika także posługiwania się określeniem „Pakt (Północnoatlantycki)”, które choć formalnie jest poprawne, to jednak ma w Polsce pejoratywne konotacje. Kojarzy się bowiem z umowami o charakterze agresywnym, w tym zagrażającymi niepodległości i integralności terytorialnej naszego państwa (vide pakt Ribbentrop–Mołotow).

W odniesieniu do Unii Europejskiej stosowana jest przede wszystkim nazwa „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” (WPBiO), używana w oficjalnych dokumentach UE od wejścia w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r.<sup>2</sup> Wcześniejsze nazwy: „Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” (WEPBiO), wykorzystywana w dokumentach UE od początku 1999 r. do grudnia 2000 r., oraz „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” (EPBiO), używana od posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r., ale wybiórczo także we wcześniejszym okresie, pojawiają się w monografii zgodnie z historycznym nazewnictwem obowiązującym w danym okresie i należy je traktować jako tożsame z WPBiO.

W całej książce autor konsekwentnie posługuje się nazwą „porozumienia Berlin Plus” jako określeniem całego *acquis* – wszystkich 14 dokumentów dotyczących współpracy NATO i UE, zawartych w marcu 2003 r. Obejmują one zarówno pakiet umów stricte operacyjnych, jak i porozumienie o ochronie informacji niejawnych, porozumienie o powołaniu Grupy NATO–UE ds. Zdolności Obronnych (NATO–EU Capability Group) czy porozumienie ramowe o stosunkach między obiema organizacjami. Tym samym w niniejszej publikacji autor nie stosuje używanego czasami w literaturze przedmiotu podziału na węższy pakiet porozumień Berlin Plus, który w takim ujęciu ogranicza się wyłącznie do porozumień operacyjnych dotyczących wsparcia przez NATO operacji realizowanej przez Unię Europejską, oraz określenia „Agreed Framework”, które wówczas obejmuje wszystkie porozumienia zawarte między obiema organizacjami, przyjęte deklaracje oraz same instytucje i organy, które zajmują się stosunkami NATO–UE<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r., [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>3</sup> J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke 2014, s. 131–134; S.J. Smith, „The European Union and NATO beyond Berlin Plus: the institutionalisation of informal cooperation”, praca doktorska, Loughborough University, 2014, s. 65–70; N. Græger, *European security as practice: EU–NATO communities of practice in the making?*, „European Security” 2016, t. 25,

Książka ukazuje istotne etapy kształtowania się stosunków między NATO a UE. Można wśród nich zarysować cztery okresy:

1. Lata 2001–2004 – czas budowy EPBiO oraz tworzenia ram instytucjonalnych stosunków NATO–UE, uwieńczony przyjęciem pakietu porozumień Berlin Plus. Jest to również okres kształtowania się współpracy operacyjnej między tymi organizacjami i związanego z tym przejścia przez UE od NATO operacji wojskowych w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz w Bośni i Hercegowinie. To drugie wydarzenie oznacza apogeum formalnej współpracy operacyjnej obu podmiotów i jednocześnie ostatni przykład oficjalnego zastosowania w tej mierze porozumień Berlin Plus.

2. Lata 2005–2010 – okres stagnacji w stosunkach między NATO a UE spowodowany między innymi przystąpieniem Cypru do UE w 2004 r. i trwałym sporem tego państwa z Turcją, członkiem NATO. Konflikt obu krajów praktycznie uniemożliwił kontynuację formalnej współpracy NATO i UE, z wyjątkiem operacji wojskowej w Bośni i Hercegowinie, i spowodował, że obie organizacje rozwinęły współpracę nieformalną, roboczą. Jest to również czas widocznej rywalizacji między tymi strukturami w wymiarze operacyjnym i w zakresie budowy zdolności. To okres wyraźnego regresu w stosunku do deklarowanych ambicji stworzenia partnerstwa strategicznego między NATO a UE.

3. Lata 2011–2015 – czas poszukiwania wyjścia z impasu powstałego na tle kryzysu gospodarczego na świecie oraz stopniowo pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim, której jaskrawym przykładem była agresja Rosji wobec Ukrainy i nielegalna aneksja Krymu w 2014 r. Te dwa czynniki mobilizowały państwa członkowskie NATO i UE do znalezienia sposobu na intensyfikację współdziałania. W tym czasie pojawiły się też nowe obszary tematyczne (np. cyberbezpieczeństwo czy zagrożenia hybrydowe), które doprowadziły do rozszerzenia zakresu współpracy NATO i UE.

4. Okres od 2016 r. do chwili obecnej – częściowo skuteczna próba reaktywacji stosunków NATO–UE, uwieńczona przyjęciem dwóch deklaracji podpisanych przez najwyższych przedstawicieli obu organizacji podczas szczytów NATO w Warszawie w 2016 r. i w Brukseli w 2018 r. W ramach ożywienia relacji przyjęto do realizacji 74 konkretne projekty współpracy. Stan ich implementacji jest oceniany w corocznych raportach analizujących postępy we współdziałaniu NATO i UE. W omawianym okresie doszły kolejne

---

nr 4, s. 478–481. Turcja, która oficjalnie odwołuje się do określenia *Agreed Framework*, obejmuje nim również dokumenty UE bezpośrednio dotyczące współpracy NATO i UE.

zagadnienia tematyczne będące przedmiotem dyskusji obu struktur, w tym kwestie dotyczące nowych, przełomowych technologii czy problematyka kobiet, pokoju i bezpieczeństwa wynikająca z rezolucji nr 1325 Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 31 października 2000 r. W kolejnych latach wpływ na dynamikę współpracy miały też wybuch pandemii COVID-19 i jego konsekwencje dla obu organizacji, a przede wszystkim pełnowymiarowa rosyjska agresja na Ukrainę w 2022 r.

Pewnym ograniczeniem zakresu publikacji jest to, że część dokumentacji obu organizacji mającej zasadnicze znaczenie dla ich wzajemnych stosunków ma charakter niejawnny. Dlatego nie może być wykorzystywana w pracach naukowych. Trzeba jednak podkreślić, że tylko w pewnym stopniu utrudnia to pełną analizę współpracy NATO i UE, w każdym razie nie wyklucza rzetelnego opracowania tego tematu. Materiały niejawne stanowią jedynie niewielką część materii regulującej stosunki między obiema organizacjami. Ponadto założenie ograniczeń poznawczych jest naturalnym podejściem we wszystkich badaniach z zakresu stosunków międzynarodowych. NATO i UE ze swym nie zawsze przejrzystym sposobem funkcjonowania nie są tu żadnym wyjątkiem. Wiele zagadnień poruszanych we wspomnianych dokumentach było zresztą podejmowanych w debatach eksperckich lub jest dostępnych badaczom w ramach tzw. przecieków kontrolowanych, będących narzędziem polityki.

Autor koncentruje się na wątkach bezpośrednio dotyczących stosunków NATO–UE i tylko w niezbędnym zakresie oddzielnie analizuje ewolucję funkcjonowania obu organizacji, gdyż w przeciwnym wypadku wykraczałoby to poza ramy publikacji. Ponadto odrębna działalność zarówno NATO, jak i UE oraz ewolucja ich działań były już przedmiotem licznych prac naukowych powstałych w Polsce i za granicą.

Autor kładzie nacisk na analizę dostępnych tekstów źródłowych. Dokumentacja NATO i UE dotycząca ich wzajemnych interakcji jest stosunkowo bogata – obejmuje m.in. strategie, deklaracje, komunikaty oraz oficjalne wystąpienia reprezentantów obu organizacji. Ważną rolę w publikacji odgrywają też oficjalne stanowiska wybranych państw członkowskich. Zdecydowaną większość dokumentów można znaleźć na stronach internetowych NATO, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej. Właściwie wszystkie ważne teksty źródłowe dotyczące współpracy obu organizacji do 2009 r. znajdują się w zbiorach dokumentów wydawanych przez Instytut Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w Paryżu w ramach serii Chaillot Papers.

Istotny dla wartości niniejszej książki jest też przegląd literatury przedmiotu, gdyż problematyka stosunków NATO–UE była analizowana w licznych opracowaniach, przede wszystkim za granicą. Publikacje te dotyczyły jednak przede wszystkim genezy i podstawowych uwarunkowań nawiązania współpracy między obiema organizacjami, a ich zakres czasowy ograniczał się do lat 2003–2004, czyli do podpisania porozumień Berlin Plus i pierwszych, wymiernych rezultatów tej kooperacji. W kolejnych latach, po 2004 r., liczba publikacji poświęconych stosunkom NATO–UE była już mniejsza, a brak konkretnych efektów współpracy i widoczny impas polityczny między obiema organizacjami ograniczały zainteresowanie badaczy.

W ostatnich latach ponownie pojawiło się więcej opracowań i analiz badaczy zachodnich, które odnoszą się zwłaszcza do obecnego, bardziej ożywionego okresu współpracy obu organizacji. Etap ten został zapoczątkowany po podpisaniu wspólnej deklaracji NATO i UE na szczycie NATO w Warszawie w lipcu 2016 r.

W polskiej literaturze naukowej brakuje przekrojowego opracowania dotyczącego stosunków NATO–UE, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej. Nieliczne monografie odnoszą się do wstępnego okresu kształtowania się relacji między obiema organizacjami, i to tylko do części tej tematyki<sup>4</sup>. Inne publikacje z reguły nawiązują do jednej bądź drugiej organizacji, a ich wzajemnym stosunkom poświęcają jedynie jeden z rozdziałów książki albo fragment artykułu. Brak jest szczególnie pogłębionej analizy współpracy NATO i UE od 2016 r., gdy doszło do wyraźnego ożywienia kontaktów między tymi organizacjami.

Współpraca NATO i UE stanowi widoczny składnik stosunków międzynarodowych na obszarze euroatlantyckim, który podlega ciągłym zmianom. Autor stara się brać pod uwagę zmianę środowiska bezpieczeństwa na tym obszarze, spowodowaną m.in. rosyjską inwazją na Ukrainę, ukazując te czynniki i wydarzenia w relacjach między obiema organizacjami, które wspierają prognozę mówiącą o ich dalszej współpracy.

Stosunki NATO–Unia Europejska nie rozwijają się dostatecznie harmonijnie i nie przynoszą takich efektów, jakich życzyłyby sobie większość państw członkowskich obu struktur. Przyczyny tego stanu rzeczy są różnorodne. Można wśród nich wymienić takie kwestie jak: inne cele, do których zostały powołane NATO i UE; odmienne sposoby osiągania tych celów; różne metody działania; wola niektórych państw, aby relacje NATO–UE nie

---

<sup>4</sup> Zob. M. Soja, *Stosunki UE–NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2011; M. Minkina, *Stosunki wojskowo-polityczne NATO–Unia Europejska*, Warszawa 2010.

były zbyt bliskie; różnice w składach członkowskich tych organizacji; inna kultura organizacyjna i urzędnicza w nich obowiązująca. Dlatego nawet ewentualne rozwiązanie jednego z głównych problemów wpływających na rozwój stosunków między obiema organizacjami, a mianowicie sporu turecko-cypryjskiego, nie przyniesie fundamentalnej zmiany sytuacji.

Zdaniem autora w przewidywalnej perspektywie czasowej nie można liczyć na przełom instytucjonalny w stosunkach NATO–UE, czyli stworzenie nowej podstawy współpracy obu organizacji. Nie widać ku temu woli politycznej, a podjęcie się takiego przedsięwzięcia wymagałoby akceptowalnej dla wszystkich państw formuły oraz długotrwałych przygotowań eksperckich i politycznych. Ponadto należy zaznaczyć, że część państw akceptuje obecne zasady i procedury regulujące relacje NATO–UE i nie widzi potrzeby ich zmian. Krokiem w kierunku lepszego wykorzystania istniejących możliwości jest stopniowa poprawa współpracy praktycznej między obiema organizacjami, poszerzenie obszarów współdziałania oraz podjęcie próby poszerzenia form współpracy NATO i UE.

W publikacji autor proponuje kierunki dalszych badań naukowych na temat współpracy NATO i UE. Można je zogniskować na szczegółowych obszarach tego współdziałania, z uwzględnieniem również tych, które wynikają ze zmiany sytuacji bezpieczeństwa, ewolucji roli NATO i UE na obszarze euroatlantyckim, a także z systematycznego rozszerzania definicji bezpieczeństwa, w tym o bezpieczeństwo klimatyczne, zdrowotne czy o bezpieczeństwo w przestrzeni kosmicznej. Naukowego spojrzenia wymaga też nadal stosunek poszczególnych państw członkowskich NATO i UE do współpracy między tymi organizacjami.

Zainteresowanie polityczne przywódców państw NATO i UE oraz ich najważniejszych przedstawicieli poprawą efektywności współpracy między obiema organizacjami nie słabnie<sup>5</sup>. Podobnie zresztą jak nie maleje liczba publikacji dotyczących stosunków NATO i UE. Jest to temat aktualny i bardzo nośny. Pojawiają się nowe inicjatywy polityczne i propozycje wyjścia z impasu, które wymagają dalszej analizy naukowej. Niniejsza publikacja wypełnia pewną lukę badawczą – przynajmniej w Polsce – w spojrzeniu na zależności między NATO i UE oraz na ich realny potencjał. Lepsze zrozumienie możliwości, jakie stwarza współpraca obu organizacji, oraz problemów i wyzwań, a także ograniczeń, które są integralną częścią tych stosunków, byłoby pomocne dla osób kształtujących decyzje o kierunkach rozwoju

<sup>5</sup> *Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the European Parliament's committee on Foreign Affairs and sub-committee on Security and Defence*, 15 marca 2021 r., [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_182184.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_182184.htm).

obu struktur i więzi między nimi. Pozwoliłoby to zoptymalizować korzyści polityczne i praktyczne i skierować uwagę decydentów na właściwe tory. Dla badaczy, a także dla studentów stosunków międzynarodowych zrozumienie obecnego stanu oraz bilansu relacji NATO–UE powinno być również częścią ich pracy i nauki.

Niniejsza książka powstała na podstawie pracy doktorskiej przygotowanej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Chciałbym szczególnie podziękować mojemu promotorowi Panu Profesorowi Stanisławowi Parzymiesowi za okazaną mi w ciągu ostatnich lat pomoc merytoryczną, życzliwość i wsparcie, które były niezbędne w przygotowaniu tej publikacji.



# Wielostronna współpraca międzynarodowa jako część składowa stosunków międzynarodowych

## Rola międzynarodowych organizacji rządowych w stosunkach międzynarodowych

Kilkadziesiąt lat temu Raymond Aron, jeden z najwybitniejszych myślicieli społecznych XX w., w swojej klasycznej publikacji *Pokój i wojna między narodami* twierdził, że „[...] stosunki międzynarodowe są – jak się zdaje – z definicji stosunkami między narodami”<sup>1</sup>. Obecnie trudno je jednak analizować bez odniesienia się do organizacji międzynarodowych. W tej czy innej formie są one w centrum tych stosunków, a w sytuacji, w której zwiększa się współzależność między państwami, rośnie też rola organizacji międzynarodowych<sup>2</sup>.

Liczba organizacji międzynarodowych znacząco wzrosła po II wojnie światowej i w 2000 r. osiągnęła ponad 20 tys., z czego ponad 1800 stanowiły organizacje rządowe<sup>3</sup>. W drugiej dekadzie XXI w. było ich już ponad 40 tys., choć zdecydowana większość z nich to organizacje pozarządowe<sup>4</sup>. To jednak wyraźnie wskazuje na wolę i dążenie państw do prowadzenia, czy też regulowania współpracy międzynarodowej z coraz większym wykorzystaniem

---

<sup>1</sup> R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1994, s. 15.

<sup>2</sup> M. Pietraś, *Organizacje międzynarodowe*, w: M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2021, s. 113.

<sup>3</sup> T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2009, s. 30.

<sup>4</sup> Zob. *The Yearbook of International Organizations*, UIA, <https://www.uia.org/publications/statistics>. Według stanu na październik 2020 r. ok. 41 000 organizacji międzynarodowych pozostaje aktywnych. Jedynie ok. 10% z nich to organizacje rządowe, reszta to organizacje pozarządowe lub mieszane. Inne dane przedstawia M. Pietraś, wskazując, że w 2020 r. istniało ponad 10 200 organizacji międzynarodowych, w tym zaledwie 289 rządowych (zob. M. Pietraś, *op. cit.*, s. 119).

organizacji międzynarodowych, ale także na rosnącą liczbę obszarów i zagadnień, którymi te organizacje się zajmują. Oprócz zwiększającej się liczby państw innymi czynnikami, które w ostatnich dekadach wpływają na dużą dynamikę wzrostu liczby organizacji międzynarodowych, są znaczące zwiększenie się światowej populacji oraz fundamentalne zmiany dokonujące się w systemie międzynarodowym. Mimo że w ostatnich dziesięcioleciach część organizacji była rozwiązywana (np. Układ Warszawski, Unia Zachodnioeuropejska czy Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej), wypada się zgodzić z opinią Teresy Łoś-Nowak, powołującej się na zachodnich badaczy<sup>5</sup>, że międzynarodowe organizacje rządowe wydają się najbardziej trwałą formą organizacyjną współpracy międzynarodowej<sup>6</sup>.

### *Typologia organizacji międzynarodowych*

W literaturze przedmiotu przyjęto, że wśród organizacji międzynarodowych można wyróżnić organizacje rządowe (*governmental organisations*), czyli zrzeszające państwa, oraz organizacje pozarządowe (*non-governmental organisations*), czyli zrzeszające inne osoby prawne lub osoby fizyczne<sup>7</sup>. Do tego podziału jako odrębną kategorię czasami dodaje się organizacje mieszane, zrzeszające osoby fizyczne, osoby prawne, ale również państwa lub ich organy<sup>8</sup>. Przedmiotem zainteresowania autora są międzynarodowe organizacje rządowe (zwane dalej organizacjami międzynarodowymi). Definiuje się je jako zrzeszenia co najmniej trzech podmiotów/państw utworzone po to, by można było osiągnąć wspólny cel, który ma charakter międzynarodowy bądź jest realizowany poprzez działalność międzynarodową. Charakter tych organizacji jest trwały. Mają one swój statut przybierający formę wielostronnej umowy międzynarodowej, a także stałe organy wypełniające zadania statutowe<sup>9</sup>.

Organizacje międzynarodowe należy wyraźnie odróżnić od ogólniejszej koncepcji instytucji międzynarodowych. W literaturze zagranicznej przyjęto, że instytucje międzynarodowe obejmują zarówno organizacje

<sup>5</sup> M. Wallace'a i J.D. Singera w latach 70. oraz F. Kratochwila i J. Ruggiego na przełomie lat 80. i 90. XX w.

<sup>6</sup> T. Łoś-Nowak, *op. cit.*, s. 24; M. Pietraś, *op. cit.*, s. 116.

<sup>7</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 285.

<sup>8</sup> Zob. Z. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997; T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 2008.

<sup>9</sup> B. Kuźniak, M. Marcinko, M. Ingelevič-Citak, *Organizacje międzynarodowe*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 3–5.

międzynarodowe, międzynarodowe reżimy<sup>10</sup>, jak i np. agencje i organy międzynarodowe niebędące organami organizacji międzynarodowej, zasady, normy i procedury czy utrwalone sposoby postępowania. Instytucje międzynarodowe mogą organizować regularne spotkania czy konferencje odbywające się według określonych reguł. Przykładem są spotkania siedmiu najbardziej rozwiniętych państw na świecie – G7 czy proces przeglądu Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej<sup>11</sup>. Organizacje międzynarodowe różnią się od reżimów międzynarodowych oraz innych instytucji międzynarodowych tym, że są aktorem stosunków międzynarodowych, mają rozbudowane organy i struktury oraz cechują się dużo większą trwałością<sup>12</sup>.

Organizacje międzynarodowe należą – obok państw – do podstawowych podmiotów stosunków międzynarodowych<sup>13</sup> i prawa międzynarodowego publicznego. Według teorii realistycznych to państwo jest jedynym podmiotem stosunków międzynarodowych<sup>14</sup>, jednak przynajmniej od I wojny światowej rośnie znaczenie właśnie międzynarodowych organizacji rządowych, a także innych uczestników: wspomnianych wcześniej międzynarodowych organizacji pozarządowych czy korporacji transnarodowych. Wszystkie te struktury są zdolne do aktywności międzynarodowej prowadzącej do zmiany lub próby utrzymania status quo w środowisku międzynarodowym. Według Ireny Popiuk-Rysińskiej należy je zaliczyć do grupy uczestników pozapaństwowych, obok samych państw, które pozostają najważniejszymi, centralnymi podmiotami stosunków międzynarodowych<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> V. Rittberger, B. Zangl, A. Kruck, *International Organization*, wyd. 2, Basingstoke 2012, s. 5; R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston 1977; S.D. Krasner (red.), *International Regimes*, Ithaca–New York 1983, s. 1–20. Reżimy międzynarodowe są określane jako zespół zasad, norm, praw i procedur decyzyjnych, wokół których skupia się współpraca w danej dziedzinie stosunków międzynarodowych. Wiele klasycznych reżimów występuje w dziedzinie nieprolifracji broni masowego rażenia: Haski Kodeks Postępowania przeciwko proliferacji rakiet balistycznych (The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation – HCoC) czy Grupa Dostawców Jądrowych (Nuclear Suppliers Group – NSG).

<sup>11</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000, s. 338–340.

<sup>12</sup> R. Biermann, J.A. Koops, *Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges*, w: J.A. Koops, R. Biermann (red.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London 2017, s. 6.

<sup>13</sup> Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 64–71; I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *op. cit.*, s. 86–106. Autorka zwraca uwagę na to, że w nauce o stosunkach międzynarodowych obok określenia „uczestnik” jako jego synonimów używa się także innych sformułowań, takich jak „podmiot stosunków międzynarodowych” czy „aktor stosunków międzynarodowych”. W niniejszej publikacji autor również będzie je konsekwentnie stosował.

<sup>14</sup> J. Czuputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematykacja*, Warszawa 2008, s. 29.

<sup>15</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 88.

Organizacje międzynarodowe są tworzone na bazie zobowiązań między suwerennymi państwami, a ich celem jest związanie państw tymi zobowiązaniami. W każdej organizacji międzynarodowej istnieje różna zależność między zobowiązaniami i wypełnianiem ich przez należące do niej państwa. Niektóre organizacje, czego przykładem są Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Unia Europejska, mają nawet instrumenty, dzięki którym mogą próbować wymusić na państwach członkowskich wywiązanie się z ich zobowiązań. Jednak w większości przypadków rolą organizacji jest poszukiwanie innych sposobów. Przykładem może być łagodzenie napięć wewnętrznych przez jeden lub więcej organów statutowych tak, aby państwa członkowskie wypełniły przyjęte zobowiązania<sup>16</sup>.

W literaturze przedmiotu jest wiele różnych klasyfikacji organizacji międzynarodowych<sup>17</sup>. Remigiusz Bierzanek i Janusz Symonides przyjęli za kryterium terytorialne zakres działalności i podzielili organizacje międzynarodowe na organizacje uniwersalne oraz organizacje regionalne. Do tych pierwszych należą głównie, choć nie wyłącznie, organizacje systemu ONZ. Te drugie rozwinęły się natomiast przede wszystkim w Europie, Ameryce i Afryce<sup>18</sup>.

Możliwy jest również inny podział, w którym głównym kryterium jest zakres podmiotowy, czyli zasięg członkowski organizacji oraz zakres kompetencji i zadania organizacji. W tym przypadku można wyróżnić organizacje globalne, które mogą objąć swym członkostwem wszystkie państwa świata<sup>19</sup>, oraz organizacje partykularne, które nigdy nie będą miały wymiaru światowego. Przykładem drugiej grupy są organizacje regionalne, a także organizacje innego typu, takie jak NATO czy UE, które mają zasięg regionalny, ale których istotą nie jest zasięg oddziaływania, lecz zakres kompetencji i charakterystyczne zadania do wypełnienia<sup>20</sup>.

Innym typowym kryterium podziału jest zakres działalności. Zgodnie z tym kryterium można wyodrębnić organizacje uniwersalne, zajmujące się całokształtem stosunków międzynarodowych (tu ponownie można

<sup>16</sup> Zob. I. Hurd, *International Organizations. Politics, Law, Practice*, wyd. 2, Cambridge 2014, s. 1.

<sup>17</sup> Zob. np. S. Sur, *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2012; J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2017; E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *op. cit.*; V. Rittberger, B. Zangl, A. Kruck, *International Organizations*, New York 2012; T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach...*, *op. cit.*; B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2012; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, M. Pietraś, *op. cit.*

<sup>18</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 286.

<sup>19</sup> Klasycznym przykładem takiej organizacji jest ONZ.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat w podrozdz. *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) a Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska (WE/UE): podobieństwa i różnice*, s. 38.

przywołać ONZ), oraz organizacje wyspecjalizowane, mające precyzyjnie określony zakres kompetencji i niezajmujące się całokształtem stosunków międzynarodowych. Dobrym przykładem organizacji wyspecjalizowanej jest oczywiście NATO, sojusz obronny. Ciekawymi przypadkami są Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która ze swoim wszechstronnym podejściem do spraw bezpieczeństwa ma cechy organizacji zarówno uniwersalnej, jak i wyspecjalizowanej, oraz Unia Europejska, której zakres działania ma charakter coraz bardziej uniwersalny, choć (w odróżnieniu od ONZ) ograniczony do określonego kontynentu – Europy.

Wśród pozostałych kryteriów podziału, które są istotne dla niniejszej pracy, warto wspomnieć o stopniu wpływu organizacji na państwa członkowskie. Zgodnie z nim organizacje można podzielić na tradycyjne i ponadnarodowe. Organizacje tradycyjne nie mają kompetencji do podejmowania decyzji obowiązujących bezpośrednio na terytorium państw członkowskich. Uchwalają one jedynie rekomendacje/zalecenia, które następnie powinny być wdrażane przez te państwa. Natomiast organizacje ponadnarodowe to takie, którym państwa w momencie akcesji przekazały część swoich praw suwerennych<sup>21</sup>. Do tej drugiej grupy z pewnością należy Unia Europejska. W wielu dziedzinach stworzyła ona bowiem normy będące bezpośrednim źródłem prawa dla jej państw członkowskich<sup>22</sup>. NATO niewątpliwie należy do organizacji tradycyjnych, ze względu na swój stricte międzyrządowy charakter. Jednak nawet w Sojuszu Północnoatlantyckim mamy do czynienia z sytuacjami, w których państwa członkowskie przekazują część kompetencji jego organom. Dzieje się to np. w trakcie prowadzenia operacji wojskowych, gdy dowodzenie nad przekazanymi mu siłami państw członkowskich przejmuje głównodowodzący Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR).

### *Rola organizacji międzynarodowych*

Oprócz ustalenia odpowiednich kryteriów i sklasyfikowania według nich organizacji międzynarodowych możliwe jest ich inne, funkcjonalne ujęcie. Wszechstronnie pokazywałoby ono rolę i znaczenie tych organizacji w stosunkach międzynarodowych. Jak trafnie zauważył Ian Hurd, organizacje międzynarodowe można bowiem postrzegać jako aktora stosunków międzynarodowych, ale także jako forum do dyskusji dla państw, jak również

<sup>21</sup> B. Kuźniak, M. Marcinko, M. Ingelevič-Citak, *op. cit.*, s. 9.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat w podrozdz. *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) a Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska (WE/UE): podobieństwa i różnice*, s. 38.

jako ich instrument pozwalający prowadzić politykę zagraniczną. W praktyce stanowią one kombinację wszystkich tych trzech czynników<sup>23</sup>.

Organizacje międzynarodowe są uczestnikiem stosunków międzynarodowych, gdyż w świetle prawa międzynarodowego istnieją odrębnie od państw, które z kolei są ich założycielami i członkami. Wiele organizacji posiada międzynarodową osobowość prawną wynikającą z ich statutu. Są one uznawane przez innych aktorów stosunków międzynarodowych za niezależne byty, również ze względu na działalność prowadzoną przez nie na arenie międzynarodowej. Przykładem może być operacja reagowania kryzysowego kierowana przez NATO jako organizację, a nie przez poszczególne jej państwa członkowskie. Pokazuje to zdolność tej organizacji do bycia uczestnikiem światowej polityki i podjęcia działań, które wpływają na postawę innych aktorów i zmieniają rzeczywistość w polityce międzynarodowej.

Niebagatelne znaczenie w postrzeganiu organizacji międzynarodowej jako aktora stosunków międzynarodowych mają mianowani bądź wybrani przez organ takiej organizacji jej reprezentanci, w stosunku do których używa się określenia „funkcjonariusze międzynarodowi”. Działają oni na rzecz i w imieniu tej organizacji i powinni kierować się wyłącznie jej dobrem. W sensie formalnym funkcjonariusz międzynarodowy jest niezależny od państw członkowskich i nie powinien być poddawany ich presji<sup>24</sup>. Jednak w praktyce funkcjonariusze międzynarodowi często blisko współpracują z państwami, których są obywatelami, a nawet przyjmują od nich nieformalne instrukcje<sup>25</sup>.

Organizacje międzynarodowe mogą być też postrzegane jako forum, na którym państwa prowadzą dyskusje. Organizacje te mają swoje siedziby, organy statutowe, sekretariaty oraz programy działania. Ich użyteczność polega na tym, że są miejscami, w których państwa członkowskie realizują swoje interesy i omawiają wspólne problemy. Jednak nawet redukując rolę organizacji międzynarodowych wyłącznie do forum dyskusyjnego wraz ze wspierającym go personelem (sekretariat), można powiedzieć, że i w ten sposób wnoszą one znaczący wkład do stosunków międzynarodowych. Stworzenie platformy do otwartej i równej dyskusji, np. w ramach sesji plenarnej czy obrad głównego ciała decyzyjnego w danej organizacji, daje legitymizację przyjętych wówczas decyzji. Nie należy też zapominać o innym, istotnym

<sup>23</sup> I. Hurd, *op. cit.*, s. 28; B. Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, London 2009, s. 9; B.A. Simmons, L.L. Martin, *International Organizations and Institutions*, w: W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, London 2002, s. 192–211.

<sup>24</sup> B. Kuźniak, M. Marcinko, M. Ingelevič-Citak, *op. cit.*, s. 16.

<sup>25</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 528.

czynniku. Siedziba danej organizacji międzynarodowej jest miejscem nie tylko formalnych obrad, ale także spotkań nieformalnych (bilateralnych lub multilateralnych) poszczególnych państw. Dzięki nim w tym samym miejscu i czasie znajdują się przywódcy państw zainteresowanych załatwieniem konkretnych spraw „na marginesie” obrad formalnych. Efekty właśnie takich spotkań potrafią wygenerować nową dynamikę w polityce światowej, często ważniejszą od tej spowodowanej rezultatami obrad.

Czy jednak można postrzegać organizację międzynarodową wyłącznie jako forum? Twierdził tak John Bolton, były amerykański zastępca sekretarza stanu w administracji George’a W. Busha, a następnie doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego w administracji Donalda Trumpa. Utrzymywał on, że ONZ nie istnieje. W jego skrajnie redukcyjnym podejściu istniała tylko grupa niezależnych państw, które czasami decydowały, aby spotkać się w określonym budynku i używać logo ONZ w trakcie wspólnych obrad<sup>26</sup>.

Trudno jednak przyjąć taki punkt widzenia. Oznacza on w praktyce wykluczenie możliwości posiadania przez organizacje międzynarodowe podmiotowości prawnej oraz podejmowania działań, które choć mieszczą się w statucie danej organizacji, to jednak niekoniecznie muszą być całkowicie popierane przez wszystkie jej państwa członkowskie. W tym przypadku J. Bolton zaprzecza roli, a nawet istnieniu przedstawicieli danej organizacji, którzy mają istotną pozycję na arenie międzynarodowej, tak jak np. sekretarz generalny ONZ czy sekretarz generalny NATO, i sporą autonomię w wykonywaniu swojej funkcji<sup>27</sup>. Wskazuje też, że w praktyce nie istnieje różnica między samodzielnym działaniem państw a ich działaniem poprzez ONZ, co stanowi oczywiście argument nie do obrony.

Organizacje międzynarodowe można wreszcie postrzegać utylitarnie: jako środki używane przez państwa do realizacji swoich celów wewnętrznych i międzynarodowych. Działania krajów w ramach organizacji międzynarodowych służą tym krajom do wspierania własnego stanowiska narodowego. Na przykład poprzez opracowanie odpowiednich dokumentów w organizacji, które uwzględniają ich stanowisko, państwa starają się wzmocnić swoją legitymację i pozycję międzynarodową. Do realizacji własnych celów wykorzystują

<sup>26</sup> B. Stephens, *John Bolton is Right about the UN*, „The New York Times”, 23 marca 2018 r., [www.nytimes.com/2018/03/23/opinion/john-bolton-un-united-nations.html](http://www.nytimes.com/2018/03/23/opinion/john-bolton-un-united-nations.html); J. Perlez, *Arms Control Nominee Defends Shifting View*, „The New York Times”, 30 marca 2001 r., [www.nytimes.com/2001/03/30/world/30ARMS.html](http://www.nytimes.com/2001/03/30/world/30ARMS.html). Warto zaznaczyć, że J. Bolton równocześnie krytykował też efektywność tej organizacji, wskazując, że gdyby w budynku ONZ zniknęło dziesięć piętér, nikt nie zauważyłby różnicy.

<sup>27</sup> Zob. R. Biermann, *The Role of International Bureaucracies*, w: R. Biermann, J.A. Koops (red.), *The Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London 2017, s. 245–246.

też mechanizmy i atrybuty danej organizacji. Zdarzają się sytuacje, że jedno państwo członkowskie stara się wzmocnić swoją pozycję w danej organizacji poprzez wywieranie presji na inne państwo członkowskie, wskazując na brak wypełnienia przez to drugie przyjętych zobowiązań. I tak wskutek działań podejmowanych w ramach organizacji bądź przez samą organizację wytwarza się nowa dynamika w stosunkach międzynarodowych<sup>28</sup>.

W praktyce wszystkie trzy wspomniane funkcje organizacji międzynarodowych muszą być rozpatrywane łącznie. Trzeba jednak jasno powiedzieć, że w przypadku każdej organizacji międzynarodowej inaczej rozkładają się akcenty, a funkcje te mają różną wagę. Jedna organizacja jest np. aktorem stosunków międzynarodowych i odgrywa dużą rolę na arenie międzynarodowej, m.in. poprzez silną pozycję swojego reprezentanta lub swoich reprezentantów (sekretarz generalny NATO w przypadku Sojuszu Północnoatlantyckiego), ale jej lokalizacja czy jej zasoby wykorzystywane przez państwa mają mniejsze znaczenie. Z kolei inne organizacje służą państwom jako platforma dyskusyjna albo instrument do realizacji celu (zwłaszcza organizacje o charakterze technicznym).

### *Sukcesy i porażki organizacji międzynarodowych*

Organizacje międzynarodowe bardzo często powstawały jako odpowiedź na problemy czy wyzwania swoich czasów. Było tak również w przypadku NATO oraz Wspólnot Europejskich, które utworzono kilka lat po zakończeniu II wojny światowej<sup>29</sup>. Nie ulega wątpliwości, że organizacje międzynarodowe odegrały i wciąż odgrywają dużą rolę na arenie międzynarodowej. Przyczyniły się do rozwoju stosunków międzynarodowych, kształtowania prawa międzynarodowego, a także zmodyfikowały sposób funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Czy jednak jednoznacznie odniosły sukces, zmieniając nasz świat na lepsze? Odpowiedź nie może być w pełni twierdząca. Z jednej strony trudno wyobrazić sobie świat bez systemu Narodów Zjednoczonych, bez Unii Europejskiej czy NATO oraz ich wkładu w zapewnienie bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie i na świecie. Rola tych i innych organizacji międzynarodowych – zarówno w zakresie bezpieczeństwa, rozwoju gospodarczego, jak i w zakresie obrony fundamentalnych wolności i praw człowieka – jest niepodważalna.

<sup>28</sup> I. Hurd, *op. cit.*, s. 32–34.

<sup>29</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 132–134.

Organizacje międzynarodowe odgrywają też rolę swego rodzaju mediatora między państwami członkowskimi, dysponując własnymi, zróżnicowanymi środkami wywierania wpływu, a także służąc jako katalizator niektórych procesów międzypaństwowych<sup>30</sup>. Samo istnienie tych organizacji wpływa na politykę państw i przyczynia się do większej przewidywalności ich zachowań. Państwa, zwłaszcza w dłuższej perspektywie, nie mogą ignorować kompetencji organizacji międzynarodowych, do których należą, całkowicie lekceważyć ich zaleceń, nie mówiąc już o całkowitym odrzuceniu wymogów wynikających z członkostwa w takich organizacjach jak NATO czy UE<sup>31</sup>.

Rolę mediatora w organizacji międzynarodowej pełnią też jej organy statutowe, zwłaszcza te, które mają charakter ponadnarodowy. Ich działalność jest prowadzona za zgodą państw członkowskich i ma służyć sprawnemu funkcjonowaniu organizacji. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest wspieranie harmonijnej współpracy między państwami członkowskimi, a także między organami ponadnarodowymi.

Pozytywnie należy też ocenić rolę organizacji międzynarodowych jako katalizatora procesów międzynarodowych. Po pierwsze, dana organizacja poprzez samo istnienie i posiadanie organów kolegialnych, uzgodnionych formatów umożliwiających dyskusje i negocjacje oraz procedur rozwiązywania sporów sprzyja pokojowemu charakterowi stosunków międzynarodowych. Po drugie, w momencie uzgodnienia, że zostaną podjęte konkretne kroki, działania państw stają się bardziej zharmonizowane i przynajmniej teoretycznie mniej jest wówczas napięć i jednostronnych posunięć z ich strony. Ten drugi czynnik nie ma oczywiście charakteru absolutnego – w ramach organizacji międzynarodowych wielokrotnie mieliśmy do czynienia z podważaniem przez pojedyncze państwa kolektywnie przyjętych decyzji bądź z brakiem ich realizacji<sup>32</sup>. Niemniej jednak należy go zaliczyć do zalet funkcjonowania i dorobku organizacji międzynarodowych.

Z drugiej strony bilans działalności organizacji międzynarodowych musi uwzględniać kwestię braku poszanowania lub wręcz jawnego łamania prawa międzynarodowego przez część państw, w tym potęg światowych. Trzeba również wskazać na istnienie i pojawianie się nowych konfliktów, czy to wewnętrznych, czy międzypaństwowych, którym organizacje międzynarodowe nie są w stanie zapobiec. Najnowszymi przykładami są choćby kwestia braku

<sup>30</sup> S. Sur, *op. cit.*, s. 373.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 374.

<sup>32</sup> Przykładowo państwa UE nie zawsze wdrażają do swojego prawa dyrektywy uzgodnione na forum organizacji, a państwa NATO nie przekazują odpowiednich sił i środków potrzebnych do efektywnego prowadzenia danej operacji wojskowej.

obrony integralności terytorialnej Ukrainy, do czego powinno służyć m.in. forum ONZ, oraz sparaliżowanie Rady Bezpieczeństwa ONZ przez Rosję i Chiny w podejmowaniu prób powstrzymania zbrodni wojennych w Syrii, w tym z użyciem broni chemicznej<sup>33</sup>.

Do tego dochodzą: utrzymujące się na świecie bieda i głód, rosnące dysproporcje rozwojowe, degradacja środowiska naturalnego i inne czynniki, które świadczą o tym, że organizacje międzynarodowe nie są w pełni skutecznym remedium na światowe problemy. W praktyce teza ta dotyczy wszystkich organizacji, zarówno uniwersalnych, jak i regionalnych, zarówno tych, które są rzeczywistymi aktorami stosunków międzynarodowych, jak i tych pełniących funkcję forów, a wśród nich ONZ, OBWE, UE czy Organizacji do spraw Zakazu Broni Chemicznej (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW)<sup>34</sup>.

Dodatkowo, patrząc z innej perspektywy, należy stwierdzić, że niepowodzenia organizacji międzynarodowych mogą również wynikać nie tyle z postawy państw, błędnych koncepcji czy działań, ile z przerostu funkcji tychże organizacji. Nie każda dziedzina może być regulowana na poziomie międzynarodowym, a organizacje mogą nawet utrudniać państwom poszukiwanie rozwiązań problemów i ograniczać ich samodzielność w radzeniu sobie z trudnymi sprawami. Organizacje często działają na zasadzie inercji, rzadko natomiast tworzą i wprowadzają w życie innowacyjne idee<sup>35</sup>. Te czynniki także muszą być brane pod uwagę w pojawiającej się niekiedy zbyt pozytywnej ocenie dorobku organizacji w ciągu ostatnich dziesięcioleci<sup>36</sup>.

### *Stosunki między organizacjami międzynarodowymi*

Analizując rolę organizacji międzynarodowych w stosunkach międzynarodowych, warto zwrócić szczególną uwagę na stosunki między samymi organizacjami. Mimo że stosunki te nie są zjawiskiem nowym, a ich korzenie sięgają powołanej w 1919 r. Ligi Narodów i stowarzyszonych z nią organizacji, ich liczba i rola znacząco się zwiększyły w drugiej połowie XX w. Przyczynami były oczywiście znaczący wzrost liczby organizacji międzynarodowych, rozszerzenie ich kompetencji i zakresu oddziaływania, a także pojawienie

<sup>33</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 39.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>35</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 350–351.

<sup>36</sup> Zob. np. B. Kuźniak, M. Marcinko, M. Ingelevič-Citak, *op. cit.*, s. 61.

się koncepcji politycznych o charakterze globalnym, takich jak budowanie pokoju, zrównoważony rozwój, wszechstronne podejście do bezpieczeństwa, bezpieczeństwo ludzkie, które wymagają połączenia wielu dziedzin, do tej pory rozpatrywanych oddzielnie<sup>37</sup>.

Stosunki między organizacjami międzynarodowymi można najprościej zdefiniować jako interakcje między co najmniej dwiema organizacjami. Mają one różny zakres i charakter w zależności od stopnia zainteresowania danych organizacji współpracą, pozycji tych organizacji czy tematyki, którą się zajmują. Interakcje przebiegają na różnych poziomach: międzynarodowym, narodowym albo na obu równoległe<sup>38</sup>. Charakterystyczne jest to, że organizacje współpracują ze sobą jako niezależne instytucje; współpracować mogą również ich przedstawiciele różnego szczebla, a także same państwa członkowskie. Najbardziej interesujące wydają się interakcje między państwami członkowskimi w ramach organów organizacji międzynarodowych, między sekretariatami organizacji oraz między osobami reprezentującymi państwa członkowskie i przedstawicielami sekretariatów organizacji, czyli funkcjonariuszami międzynarodowymi / urzędnikami tych organizacji.

Warto odnotować, że organizacje międzynarodowe wpływają na siebie również wtedy, gdy nie utrzymują formalnych kontaktów, oraz wtedy, gdy nie mają jakichkolwiek ram współpracy. Może się tak stać przez rozszerzenie kompetencji danej organizacji, która w ten sposób zaczyna zajmować się tematyką do tej pory zarezerwowaną dla innych podmiotów, a nawet przez samą obecność danej organizacji w środowisku międzynarodowym. Istnieją też inne formy współzależności między organizacjami międzynarodowymi, które nie są w żaden sposób przez nie koordynowane. Frank Schimmelfennig przywołuje przykład polityki rozszerzenia NATO i UE na przełomie XX i XXI w. Polityka ta miała wzmacniający wpływ na reformy w państwach aspirujących do członkostwa, choć była prowadzona bez jakiegokolwiek jej formalnej koordynacji między obiema organizacjami<sup>39</sup>. Innym przykładem jest wzajemne oddziaływanie organizacji na siebie i naśladownictwo pewnych zachowań, czy nawet koncepcji. Na przykład zdaniem wielu zachodnich ekspertów unijna koncepcja „efektywnego multilateralizmu” została zainspirowana doświadczeniami i sposobem działania ONZ<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> R. Biermann, J.A. Koops, *op. cit.*, s. 1.

<sup>38</sup> J.A. Koops, *Inter-organizational Approaches*, w: K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (red.), *The Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, London–New York 2013, s. 73.

<sup>39</sup> F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge 2003.

<sup>40</sup> K.V. Laatikainen, K.E. Smith (red.), *The European Union and the United Nations: Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke 2006; T. Tardy, *UN–EU Relations in Military Crisis Management*:

Współpracy między organizacjami międzynarodowymi ogólnie sprzyja podobieństwo ich kompetencji i tematów, którymi się zajmują. Organizacje współpracują ze sobą, tworząc ramy oraz mechanizmy takiej kooperacji. Mechanizmy te różnią się ze względu na intensywność i długotrwałość relacji, jej poziom (współpraca na szczeblu sekretariatów lub w ramach prowadzonej operacji) czy stopień formalizacji. W kontekście intensywności współdziałania mamy do czynienia zarówno z kooperacją wszechstronną i długotrwałą, jak i z kooperacją ad hoc. Obie te formy mogą zmieniać się w czasie (np. współpraca ad hoc może prowadzić do nawiązania trwalszej, formalnej współpracy), przy czym wszechstronna i trwała kooperacja wcale nie jest gwarancją jej efektywności<sup>41</sup>.

Organizacje mogą nawiązywać współpracę z różnych powodów, którymi są m.in. poszukiwanie wspólnego rozwiązania problemu, z którym pojedyncza organizacja nie jest w stanie sobie poradzić, politycznej wiarygodności bądź uzyskanie legitymizacji swoich działań (prowadzenie operacji wojskowej przez NATO lub UE) na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, wymiana zasobów między organizacjami czy próba wzmocnienia swojej pozycji w ramach różnych organizacji<sup>42</sup>. Z reguły o podjęciu współpracy między organizacjami decydują ich najsilniejsze państwa członkowskie, które dostrzegają w niej możliwość realizacji swoich interesów.

Współdziałanie organizacji może wreszcie mieć różny charakter. Na poziomie podstawowym jest to wzajemna wymiana informacji oraz wzajemny udział w posiedzeniach różnych organizacji. Na poziomie wyższym jest to koordynacja polityk, gdy organizacje decydują się dostosować swoje polityki/preferencje do polityk/preferencji innych organizacji. Jednak w takiej sytuacji często pojawia się dylemat dotyczący tego, kto koordynuje dane działania, a kto jest koordynowany.

Na poziomie najwyższym współpraca ma charakter wspólnego podejmowania decyzji w celu realizacji konkretnego projektu czy programu. Taka kooperacja wydaje się najbardziej produktywna. Może ona jednak budzić obawy o układ sił i zachowanie równowagi między współpracującymi organizacjami. Wymaga zatem precyzyjnego uzgodnienia podziału pracy i obowiązków między nimi<sup>43</sup>.

---

*Institutionalization and Key Constraints*, w: J.A. Koops (red.), *Military Crisis Management: The Challenge of Effective Interorganizationalism*, „Special Issue of *Studia Diplomatica*” 2009, t. 62 nr 3, s. 43–52.

<sup>41</sup> R. Biermann, J.A. Koops, *op. cit.*, s. 21–22.

<sup>42</sup> N. Lotia, C. Hardy, *Critical Perspectives on Collaboration*, w: S. Cropper, M. Ebers, Ch. Huxman, P. Smith Ring (red.), *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford 2008, s. 366–389.

<sup>43</sup> Metody współpracy między NATO a UE zostały omówione w dalszej części książki. Zob. też R. Biermann, *Towards a Theory of Inter-organizational Networking: The Euro-Atlantic Security*

Jednakże stosunki między organizacjami międzynarodowymi to nie tylko współpraca, lecz także bardzo często rywalizacja. Szczegółowo przedstawił ją w swojej analizie niemiecki ekspert Rafael Biermann. Zrobił to głównie na przykładzie relacji NATO–UE oraz stosunków między innymi organizacjami bezpieczeństwa działającymi w Europie<sup>44</sup>. Badacz zwrócił uwagę na główne przyczyny rywalizacji między organizacjami, jej efekty oraz ewolucję tego zjawiska. Wskazał, że u jej podstaw leżą zarówno czynniki strukturalne, zwłaszcza podobieństwo organizacji, jak i czynniki funkcjonalne, szczególnie nakładanie się obszarów tematycznych, którymi te organizacje się zajmują<sup>45</sup>. Jednak nakładanie się kompetencji, choć jest istotne, nie przesądza jeszcze o rywalizacji. Elementem decydującym jest zachowanie organizacji, poszukiwanie przez nie coraz większej roli do odegrania na arenie międzynarodowej (także w ramach konkurowania z innymi organizacjami) oraz wpływ państw członkowskich na ich działania, który może prowadzić do intensyfikacji współzawodnictwa<sup>46</sup>.

Stosunki między organizacjami międzynarodowymi mogą mieć zatem charakter zarówno współpracy, jak i rywalizacji<sup>47</sup>. Obie te formy bardzo często przenikają się wzajemnie, a proporcje współpracy i rywalizacji różnią się w zależności od konkretnej sytuacji. Co więcej, mniejsza rywalizacja wcale nie musi oznaczać większej współpracy, bo zakres strategii zachowań organizacji jest duży: od konfrontacji, przez jasne rozgraniczenie kompetencji, marginalizację, aż po szeroko zakrojoną współpracę. Wreszcie sama rywalizacja między organizacjami przynosi też pozytywne rezultaty. Po pierwsze, daje państwom członkowskim więcej możliwości wyboru reakcji na dany problem. Po drugie, sprzyja reformom i transformacji danej organizacji, która dzięki temu może lepiej odpowiadać na bieżące wyzwania międzynarodowe<sup>48</sup>.

Trzeba też podkreślić, że stosunki między organizacjami międzynarodowymi mają wpływ na całokształt stosunków międzynarodowych i wymagają

---

*Institutions Interacting*, „Review of International Organizations” 2008, t. 3, nr 2, s. 151–177; R. Biermann, J.A. Koops, *op. cit.*, s. 21.

<sup>44</sup> R. Biermann, *Rivalry Among International Organizations: Bringing Power Back In*, Paper presented at the Pan-European Conference of the Standing Group on International Relations in Europe, Turin, 14 września 2007 r.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 16–17.

<sup>46</sup> Szerzej na temat istoty rywalizacji między NATO a UE w kolejnych rozdziałach książki.

<sup>47</sup> Trzeci typ relacji w stosunkach międzynarodowych, czyli konflikt, nie jest cechą charakterystyczną w relacjach między organizacjami międzynarodowymi. Odnosi się on do stosunków między państwami, ewentualnie do stosunków między państwami a organizacjami międzynarodowymi. Na temat relacji w stosunkach międzynarodowych zob. szerzej w: R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Warszawa 2019, s. 99–114.

<sup>48</sup> R. Biermann, *Rivalry Among International Organizations...*, *op. cit.*, s. 41–42.

stałych badań naukowych. Bez ich znajomości trudno byłoby zrozumieć i wyjaśnić wiele procesów i wydarzeń międzynarodowych oraz działań uczestników stosunków międzynarodowych.

## **Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) a Wspólnoty Europejskie / Unia Europejska (WE/UE): podobieństwa i różnice**

### *NATO – międzynarodowa wspólnota obronna*

Międzynarodowa wspólnota obronna, jaką jest NATO, mimo swojej ewolucji w ciągu ponad 74 lat istnienia i zasadniczej transformacji po zakończeniu zimnej wojny, która poszerzyła zakres zadań tej organizacji związanych z międzynarodowym pokojem i bezpieczeństwem, pozostała sojuszem polityczno-wojskowym. Jej najważniejszą funkcją, podobnie jak w 1949 r., jest obrona zbiorowa. NATO ma wiele cech wspólnych z innymi sojuszami międzynarodowymi na świecie, ale jest przy tym uznawane za najskuteczniejszą i prawdopodobnie najtrwalszą wspólnotę obronną XX i XXI w. Sojusz Północnoatlantycki przyczynił się do zwycięstwa państw demokratycznych w trakcie zimnej wojny, a po jej zakończeniu skutecznie adaptuje się do nowej rzeczywistości, stawiając czoło bieżącym zagrożeniom i wyzwaniom<sup>49</sup>. Dlatego też na przykładzie NATO najlepiej jest analizować główne cechy i charakterystyki wspólnoty obronnej oraz różnice występujące między nią i wspólnotą gospodarczo-polityczną, jaką były Wspólnoty Europejskie, a jaką obecnie jest Unia Europejska.

Po zakończeniu II wojny światowej dla tworzenia wszelkich organizacji zajmujących się bezpieczeństwem i obroną, w tym dla zbiorowych sojuszy obronnych, głównym punktem odniesienia była Karta Narodów Zjednoczonych (Karta NZ). W art. 51 Karty NZ wprowadzono zasadę, zgodnie z którą każde państwo członkowskie ONZ będące ofiarą napaści zbrojnej ma niepozywalne prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, „zanim Rada Bezpieczeństwa ONZ nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”<sup>50</sup>. Jednocześnie żąd-

<sup>49</sup> S.R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Challenged*, Lanham 2005, s. 89–216.

<sup>50</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, w: S. Bieliń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 30–47.

ne postanowienie Karty NZ nie wyklucza istnienia „układów i organizacji regionalnych w zakresie spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a nadających się do akcji regionalnej, pod warunkiem, że takie układy, organizacje i ich działalność są zgodne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych” (art. 52 Karty NZ)<sup>51</sup>.

Tworzenie sojuszy wojskowych czy organizacji regionalnych mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa swoim państwom członkowskim nie jest jednak bezwarunkowe. Istotnym ograniczeniem jest to, że zgodnie z prawem międzynarodowym jedynymi legalnymi sojuszami mogą być sojusze obronne. Artykuł 2 Karty NZ zakazuje użycia lub groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych i nakłada obowiązek pokojowego rozstrzygnięcia sporów<sup>52</sup>.

Jednocześnie prawo międzynarodowe pozwala na rozszerzenie współpracy między sojusznikami także na inne sfery, zwłaszcza na tę polityczną. Dlatego też wiele sojuszy powstałych po zakończeniu II wojny światowej przybrało formę polityczno-wojskową. Taką formę ma także Sojusz Północnoatlantycki. Warto również zauważyć, że art. 7 Traktatu północnoatlantyckiego (zwanego też traktatem waszyngtońskim) bezpośrednio odnosi się do zgodności tego dokumentu z Kartą NZ, podkreślając, że traktat ten nie narusza głównej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>53</sup>.

Nieudaną próbę stworzenia sojuszu wojskowego państwa europejskie podjęły zaraz po zakończeniu II wojny światowej. Utworzono wówczas Unię Zachodnią, przekształconą następnie w Unię Zachodnioeuropejską (UZE). Fiasko koncepcji Europejskiej Wspólnoty Obronnej w 1954 r., a jednocześnie rozwinięcie politycznych i wojskowych struktur NATO w pierwszej połowie lat 50. XX w., zapewniające utrzymanie amerykańskiego „parasola wojskowego” nad Europą, spowodowały zamrożenie na kilka dekad inicjatyw dotyczących europejskiej tożsamości obronnej oraz wprowadziły UZE w stan uśpienia. Krótkotrwała reaktywacja tej organizacji w latach 80 i 90. XX w. nie zmieniła zasadniczo sytuacji. Pod koniec XX w. państwa europejskie zaczęły realizować swoje ambicje w zakresie bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej. Skupiały się jednak na zarządzaniu kryzysowym poza

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Tekst Traktatu północnoatlantyckiego w polskiej wersji językowej został opublikowany w: Dz.U. z 2000, nr 87, poz. 970.

terytorium państw członkowskich, pozwalając także na stopniowe „wygaszanie” i ostateczne rozwiązanie UZE<sup>54</sup>.

Inne obok NATO sojusze wojskowe, które były odpowiedzią na konfrontację państw zachodnich ze Związkiem Sowieckim, powstały w latach 50. XX w. Był to Układ Warszawski, zrzeszający państwa Europy Środkowej i Wschodniej pozostające pod strategiczną kontrolą ZSRR, a także sojusze pozaeuropejskie:

- w regionie południowego Pacyfiku: Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (ANZUS), który obejmował Australię, Nową Zelandię i USA;
- w Azji: Organizacja Paktu Azji Południowo-Wschodniej (South East Asia Treaty Organization – SEATO), do której należały Australia, Filipiny, Francja, Nowa Zelandia, Pakistan, USA, Tajlandia i Wielka Brytania;
- na Bliskim Wschodzie: Organizacja Paktu Centralnego (Central Treaty Organization – CENTO), która zrzeszała Iran, Pakistan, Turcję, USA i Wielką Brytanię<sup>55</sup>.

Warto jednak odnotować, że spośród wymienionych sojuszy, obok NATO, do dziś funkcjonuje tylko ANZUS. Inne natomiast – z różnych powodów – zostały rozwiązane<sup>56</sup>. Wszystkie sojusze regionalne miały elementy wspólne. Po pierwsze, powoływały się na art. 51 Karty NZ jako formalnoprawne upoważnienie do ich utworzenia. Po drugie, w każdym z nich (oczywiście z wyjątkiem Układu Warszawskiego, ale także UZE) główną rolę odgrywały USA, najpotężniejsze państwo na świecie. Po trzecie i najważniejsze, państwa członkowskie tych sojuszy zobowiązały się do przyjęcia z pomocą wojskową lub inną służącą poprawie bezpieczeństwa tych krajów w określonych warunkach, najczęściej w sytuacji ataku zbrojnego<sup>57</sup>.

To właśnie klauzula wzajemnej pomocy w razie ataku jest dla sojuszy polityczno-wojskowych najważniejszym elementem dokumentu je konstytuującego. Klauzule dotyczące tej kwestii zasadniczo służą dwóm celom. Wyrażają (w wymiarze formalnym) zobowiązania stron traktatu do wzajemnej

<sup>54</sup> Szerzej o ewolucji UZE: J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska*, Warszawa–Toruń 1997; A.J.K. Bailes, G. Messervy-Whiting, *Death of an Institution: The end of the Western European Union and the future for European defence?*, Egmont Paper Nr 46, Gent, maj 2011. Decyzja państw członkowskich UZE o rozwiązaniu organizacji: [https://www.cvce.eu/en/obj/statement\\_by\\_the\\_presidency\\_of\\_the\\_weu\\_permanent\\_council\\_on\\_the\\_termination\\_of\\_the\\_brussels\\_treaty\\_brussels\\_31\\_march\\_2010-en-led29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html](https://www.cvce.eu/en/obj/statement_by_the_presidency_of_the_weu_permanent_council_on_the_termination_of_the_brussels_treaty_brussels_31_march_2010-en-led29c90-5d6c-49f5-9886-48acc17dfbb.html).

<sup>55</sup> E. Cziomer, *Przesłanki i istota kształtowania się konfliktu Wschód–Zachód*, w: *idem* (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008, s. 130–134.

<sup>56</sup> Kompleksową monografię na temat historii Układu Warszawskiego napisał: J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Warszawa 2011.

<sup>57</sup> M. Madej, *Sojusze polityczno-wojskowe – NATO*, w: R. Kuźniar (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 177.

pomocy w przypadku zagrożenia oraz wysyłają sygnał do potencjalnych agresorów, że wrogie działania spotkają się ze zjednoczoną odpowiedzią państw będących stronami traktatu. Ich celem jest zatem swego rodzaju wymuszenie podjęcia działań przez sygnatariuszy traktatu, a także odstraszenie agresorów<sup>58</sup>. Warto zaznaczyć, że dokumenty te często nie przetrwały próby czasu. Według badań Andrzeja Dybczyńskiego w ciągu ostatnich czterech stuleci trzy czwarte sojuszy nie zostało dotrzymany, a w co dziesiątym aliansie sojusznik wystąpił przeciwko sojusznikowi<sup>59</sup>.

Traktat północnoatlantycki zawiera zobowiązanie do wzajemnej obrony, o którym jest mowa w artykułach 3–5 tego dokumentu. Artykuł 3 wymaga od państw członkowskich wspólnych przygotowań do odparcia ataku zbrojnego przeciwko państwu członkowskiemu i jest w gruncie rzeczy podstawą zintegrowanej struktury dowodzenia. Artykuł 4 zawiera zobowiązanie do konsultacji w przypadku zagrożenia integralności terytorialnej, niezależności politycznej bądź bezpieczeństwa jednego z państw członkowskich. Artykuł 5 jest natomiast centralną częścią Traktatu, gdyż wprowadza klauzulę zbiorowej obrony. Należy podkreślić, że to zobowiązanie prawne nie wymusza na państwach członkowskich wojskowej pomocy zaatakowanemu sojusznikowi, ale zostawia im swobodę wyboru odpowiedzi<sup>60</sup>. Tak przyjęte sformułowanie art. 5 miało swoje historyczne uwarunkowania wynikające z potrzeby uzyskania zgody Senatu USA na ratyfikację Traktatu północnoatlantyckiego, zgodnie z Konstytucją USA. Jednocześnie pomoc udzielana napadniętemu państwu musi być jednak niezwłoczna, a możliwość użycia siły zbrojnej jest wyszczególniona w tekście Traktatu. Dlatego od początku swojego istnienia NATO – w sensie politycznym i militarnym – jest organizacją wiarygodną. Wśród społeczności międzynarodowej panuje bowiem przekonanie, że odpowiedź państw sojusznicznych na atak wobec nawet jednego z nich rzeczywiście nastąpi<sup>61</sup>. Przekonanie to jest poparte istnieniem zintegrowanej struktury wojskowej państw członkowskich, ich potencjałem wojskowym oraz bliską współpracą wyrażającą się we wspólnym planowaniu, wspólnych szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, a od lat 90. XX w. – również we wspólnym uczestnictwie w operacjach reagowania kryzysowego.

<sup>58</sup> A. Sari, *The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats*, „Harvard National Security Journal” 2019, t. 10, nr 2, s. 410.

<sup>59</sup> A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Warszawa 2014, s. 12.

<sup>60</sup> Zob. np. R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Warszawa 2009, s. 85–87; A. Sari, *op. cit.*, s. 426–429.

<sup>61</sup> R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Warszawa 2016, s. 20.