

NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego

Praca pod redakcją prof. Erharda Cziomera

*Dziękujemy Fundacji im. Friedricha Eberta
za sfinansowanie projektu,
którego wynikiem jest niniejsza publikacja.*



Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”
Kraków 1999



A 00 - 02017

Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”
Instytut Studiów Strategicznych
ul. Mikołajska 4, 31-027 Kraków

Copyright © 1999 by Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”
(Foundation „International Centre for Development of Democracy”)
All rights reserved under International Copyright Conventions
Printed in Poland

Except as permitted under the Polish Law on Copyright and Neighbouring Rights of Feb. 4, 1994, no part of this publication may be reproduced or distributed in any form or by any means, or stored in a data base, or in retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

Redaktor naukowy: prof. dr hab. Erhard Cziomer
Koordynator: Rafał Pieprzyk
Projekt okładki i koncepcja typograficzna: Władysław Pluta
Druk i oprawa: Drukarnia GS, Kraków

Seminarium: *Stopień dostosowania polskich struktur obronnych do standardów NATO* odbyło się 11.12.1998 r., seminarium: *Kooperatywny model bezpieczeństwa europejskiego* odbyło się 12.03.1999 r. w Krakowie. Zostały one zorganizowane w ramach programu *Nowy kształt bezpieczeństwa europejskiego* realizowanego przez Instytut Studiów Strategicznych Fundacji MCRD.

Sponsor:
Fundacja im. Friedricha Eberta

Seria: Zeszyty, 3^o
NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego

ISBN 83-87832-08-X



Spis treści

- Erhard Cziomer
11 **Wstęp**

Część pierwsza:
Stopień dostosowania polskich struktur obronnych do standardów NATO

- Marcin Mróz
15 **Rola parlamentu a dostosowania polskich sił zbrojnych do struktur NATO**

- Zdzisław Wójcik
25 **Militarne standardy Sojuszu Północnoatlantyckiego**

- Wojciech Stepek
37 **Sił Zbrojne RP a interoperacyjność ze strukturami Sojuszu Północnoatlantyckiego**

- Bronisław Kwiatkowski
47 **Polskie Siły Zbrojne w przeddzień przystąpienia do NATO a doświadczenia 6 BDSz**

- Część druga:
61 **Kooperatywny model bezpieczeństwa europejskiego**

Jacek Czaputowicz
Teoretyczne założenia i elementy składowe kooperatywnego systemu bezpieczeństwa

79	Marek Czajkowski, Rafał Pieprzyk NATO jako trzon kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie
99	Ziemowit Wałigóra Rola Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu kooperatywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego
123	Ryszard Zięba Rola OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego
163	Marek Waldenberg Kosowo
177	Dykusja

Autorzy:

1. Marcin Mróz – Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP
2. płk Zdzisław Wójcik – Departament Integracji z NATO MON
3. gen. bryg. Bronisław Kwiatkowski – 6 Brygada Szturmowo-Desantowa
4. płk Wojciech Stepek – Sztab Generalny WP
5. dr Jacek Czaputowicz – Zastępca Szefa Urzędu Służby Cywilnej
6. Marek Czajkowski – Katedra Stosunków Międzynarodowych INP UJ
7. Rafał Pieprzyk – Katedra Stosunków Międzynarodowych INP UJ
8. Ziemowit Wałigóra – Katedra Stosunków Międzynarodowych INP UJ
9. dr Ryszard Zięba – Instytut Stosunków Międzynarodowych UW
10. prof. Marek Waldenberg – Instytut nauk Politycznych UJ

Wstęp

W dniu 12 marca 1999 r. Polska stała się formalnie członkiem NATO, co jednak nie oznacza, iż osiągnęła ona pełną integrację militarną z Sojuszem. Wiąże się ona z ogromnym wysiłkiem w celu dostosowania się do obowiązujących w nim standardów, przed którym staje nasze państwo. Działania w tym zakresie posiadają długofalowy charakter i wzbudzają duże zainteresowanie zarówno wśród specjalistów, jak również szerszych kręgów opinii publicznej w Polsce. To samo dotyczy wysiłków na drodze do zwiększenia stabilizacji oraz bezpieczeństwa w Europie u schyłku XX wieku, co wymaga z jednej strony formułowania określonych modeli teoretycznych, a z drugiej systematycznej i pogłębionej analizy zmieniającej się rzeczywistości w środowisku międzynarodowym.

Zasygnalizowane wyżej zagadnienia były przedmiotem dwóch seminariów zorganizowanych przez Instytut Studiów Strategicznych Fundacji Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji w Krakowie. Zaprezentowane w trakcie tych seminariów teksty składają się na niniejszą publikację.

W pierwszej części, poświęconej analizie stopnia dostosowania się polskich struktur obronnych do standardów NATO, przedstawiono niesłychanie szeroki wachlarz problemów polityczno-militarnych. Obejmują one zarówno relacje między parlamentem a siłami zbrojnymi w Polsce, rozwiniecie i pogłębienie często używanego pojęcia „militarne standardy Sojuszu” oraz ocenę stanu interoperatywności Sił Zbrojnych RP ze strukturami NATO, jak również doświadczenia w tym zakresie 6 Brygady Desantowo-Szturmowej. W poszczególnych opracowaniach znajdzie więc czytelnik szereg informacji i pojęć wojskowych, jak również zarysowaną wizję niezbędnych reform polskich sił zbrojnych w ramach długofalowego oraz zmodyfikowanego programu rządowego „Armia 2012”. Realizacja tych ambitnych i trudnych przedsięwzięć jest niezbędna, gdyż będzie ona w decydującym stopniu przesądzała o miejscu i roli Polski w NATO. Uwidoczniała to dobitnie podjęta 24 marca 1999 r. interwencja zbrojna NATO w Jugosławii, pociągając za sobą szereg implikacji dla dalszego kształtowania bezpieczeństwa i współpracy w Europie.

Druga część publikacji zawiera teoretyczne i praktyczne rozważania na temat kooperatywnego modelu bezpieczeństwa europejskiego. Punktem wyjścia jest tutaj analiza różnorodnych pojęć teoretycznych przy pomocy których można lepiej uchwycić istotę zachodzących zjawisk i procesów, jak również elementów kooperatywnego modelu bezpieczeństwa. Model powyższy nawiązuje do Paryskiej Karty Nowej Europy z 21 listopada 1991 r. i podlega systematycznej ewolucji, uwzględniając przede wszystkim zmiany zachodzące w układzie sił oraz współdziałania różnych organizacji i instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie u schyłku lat 90-tych. W kolejnych artykułach kształtujący się model bezpie-

czeństwa kooperatywnego w Europie rozpatruje się przez pryzmat poszczególnych elementów składowych, a więc:

- NATO jako zasadniczego trzonu systemu bezpieczeństwa w Europie,
- złożonych wysiłków koordynacyjnych oraz funkcji Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej,
- nowej roli i zadań KBWE/OBWE.

Poszczególni autorzy starają się w swej analizie obiektywnie przedstawić zarówno sukcesy, jak też przejściowe trudności lub nawet niepowodzenia, w praktycznej realizacji modelu bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie. Wynikają one generalnie z różnicy interesów między poszczególnymi grupami państw, jak też niedoskonałości poczyniń koordynacyjnych oraz szeregu nowych wyzwań i zagrożeń o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, w tym zwłaszcza konfliktów etnicznych, w skali regionalnej, jak też ogólnoeuropejskiej. Stąd też nie ulega wątpliwości, że zachodzi potrzeba dokonywania systematycznej analizy powyższych procesów i zjawisk.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje analiza na temat genezy i następstw konfliktu w Kosowie, który doprowadził do wspomnianej już wyżej interwencji NATO. Autor opracowania, będący wybitnym znawcą problematyki mniejszości narodowych Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, przedstawił swoją własną ocenę przesłanek i następstw tego konfliktu dla bezpieczeństwa europejskiego, wykazując wielkie zrozumienie dla interesów i celów Serbii oraz Serbów w Kosowie. Nie wnikając w tym miejscu w wiele złożonych kwestii szczegółowych powyższego konfliktu oraz interwencji NATO, które wymagają z pewnością odrębnej i pogłębionej analizy, nie można jednak przejść do porządku dziennego nad sprawą „czystek etnicznych” i „katastrofy humanitarnej” w Kosowie oraz ich implikacji dla państw ościennych, zwłaszcza zaś Albanii, Macedonii i Czarnogóry. Wszystko wskazuje na to, że działania te były wcześniej zaplanowane i systematycznie z całą premedytacją wprowadzane w życie przez władze jugo-

słowiańskie. Powstaje także problem- czy społeczność międzynarodowa, w tym także NATO, mogły stać na uboczu wobec narastające w Kosowie eskalacji działań serbskich sił porządkowych? Jak winno się zachować NATO wobec niepowodzeń toczących się pod Paryżem rokowań pokojowych oraz niezdolności Rady Bezpieczeństwa ONZ do sprawnego i efektywnego podejmowania decyzji, które zahamowałyby falę narastającej agresji i ludobójstwa w Kosowie? W tym sensie Kosowo i wynikające stąd konsekwencje oraz doświadczenia posiadają szerszy wymiar, wykraczający poza problem stabilizacji i bezpieczeństwa na Bałkanach. Sprawa ta będzie także w przyszłości zajmowała naszą uwagę podczas kolejnych seminariów z zakresu problematyki bezpieczeństwa europejskiego.

Publikację uzupełniają wybrane i autoryzowane głosy w dyskusji, które są wyrazem kształtującego się w Polsce pluralizmu politycznego, stanowiąc przyczynek do toczących się dyskusji wokół poruszanych zagadnień.

Przedstawiamy zatem Czytelnikom publikację, która nie rości sobie bynajmniej pretensji do wyczerpania wszystkich zagadnień związanych z tematyką seminarium, lecz zmierza do zasygnalizowania nowych kwestii transformacji Sił Zbrojnych RP w kontekście jej członkostwa w NATO na tle nowych poszukiwań kooperatywnego modelu bezpieczeństwa europejskiego.

Część pierwsza:
Stopień dostosowania polskich
struktur obronnych do standardów NATO

Rola parlamentu a dostosowania polskich sił zbrojnych do struktur NATO

Jako podstawowe funkcje parlamentu wymienia się zazwyczaj: ustawodawczą, budżetową, kontrolną oraz nominacyjną. Na te cztery funkcje rozpisać można rolę parlamentu w rozmaitych sferach działania państwa, w tym w sferze obronności i, w szczególności, w tytułowej kwestii dostosowania polskich sił zbrojnych do struktur NATO.

W temacie, do przedstawienia którego zostałem zaproszony, sformułowany został problem o charakterze w dużej mierze technicznym: jak dostosować polskie siły zbrojne do struktur NATO. Być może, należałoby raczej mówić, tak jak to ujmuję tytuł seminarium, o roli parlamentu w dostosowaniu polskich struktur obronnych do standardów NATO, przyjmując szerokie rozumienie terminu „standardy”. Jak jednak widzę, w zasadzie wszystkie referaty koncentrują się na owym węższym zagadnieniu dostosowania polskich sił zbrojnych do struktur NATO. Bezpośredni udział parlamentu w tym procesie jest co prawda ograniczony, ale w szerszej

perspektywie rola parlamentu w tej dziedzinie ma charakter zasadniczy, co postaram się pokazać w dalszej części artykułu.

Inną sprawą, która mnie zastanowiła, to pewna asymetria, która się w nim ujawnia. Otóż mój tekst ma być jedynym, który poświęcony będzie roli głównych organów państwa w omawianym procesie. Dla porządku zatem przypominę, że – zgodnie z Konstytucją – zewnętrzne bezpieczeństwo państwa zapewnia i ogólnie kierownictwo w dziedzinie obronności kraju sprawuje Rada Ministrów (art. 146, ust. 4, punkty 8 i 11). Warto też pamiętać, że drugim organem władzy wykonawczej w państwie jest prezydent, będący najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 134, ust. 1), a organem doradczym prezydenta jest, według Konstytucji z 1997 roku (art. 135), i była, według poprzednio obowiązującej Ustawy konstytucyjnej z 1992 roku (art. 34), Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Zastanawiam się, czy fakt, że mówimy dzisiaj o roli parlamentu, pomijamy zaś udział organów władzy wykonawczej, wynika z przecenienia władzy ustawodawczej, czy też raczej wręcz przeciwnie, rola władzy wykonawczej jest tak oczywista, że nie ma potrzeby o niej mówić, natomiast rola parlamentu jest niejasna i dlatego należy się nią zająć.

Gdy określamy przedmiot naszych rozważań jako rolę parlamentu w dostosowaniu sił zbrojnych do struktur NATO, czynimy milcząco dwa założenia, a przynajmniej skłonni jesteśmy podświadomie uznać, że założenia te są spełnione.

Po pierwsze, zakładamy, że polskie siły zbrojne istnieją, i to istnieją nie nominalnie, lecz faktycznie, to znaczy pełnią przewidzianą dla nich w państwie rolę. Przypominę, że zgodnie z Konstytucją, siły zbrojne RP „służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic” (art. 26, ust. 1).

Po drugie, zakładamy, że w ten sam sposób istnieją struktury NATO, poprzez które realizuje się ustanowiony Traktatem Północnoatlantyckim system zbiorowej obrony.

W rezultacie mówimy o wzajemnym dostosowaniu dwóch bytów funkcjonalnie idealnych, odpowiadających w swej aktualnej postaci – to znaczy przed rozszerzeniem NATO – potrzebom i planom podmiotów, które je powołały. Jeśli jednak założenia te nie byłyby spełnione, to powinniśmy omawiając kwestię dostosowania uwzględniać to, że operacja dostosowania dokonuje się na dwóch bytach nie w pełni funkcjonalnych, które niezależnie od tego, czy rozszerzenie NATO nastąpiło czy nie, powinny zostać przekształcone. Pojawiłby się wówczas problem, które elementy przekształceń mają charakter „dostosowania”, a które należą do sfery koniecznych zmian wewnętrznych.

Perspektywa redukcjonistyczna, zakładająca spełnienie wymienionych założeń, jest uzasadniona przy omawianiu technicznych aspektów dostosowania. Jednak nie jest możliwe omówienie roli parlamentu w procesie dostosowania sił zbrojnych do struktur układu zbiorowej obrony, którego Polska ma wkrótce stać się członkiem, abstrahując od roli i odpowiedzialności parlamentu w sferze budowy skutecznego narodowego systemu obronnego, w tym przede wszystkim sił zbrojnych. Roli parlamentu nie można sprowadzać do listy działań parlamentu w odniesieniu do konkretnych, „dostosowawczych” przekształceń sił zbrojnych.

W okresie „zimnej wojny” zarówno polskie siły zbrojne jak i struktury NATO niewątpliwie istniały we wskazanym wyżej rozumieniu i realizowały właściwe im plany i cele, określone przez podmioty będące ich dysponentami. Polska, która jako suwerenny – a nie tylko formalnie samodzielny – podmiot stosunków międzynarodowych zaczęła istnieć na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, przejęła „swoje” siły zbrojne, które faktycznie przystosowane były do realizowania zupełnie innych zadań niż te, które przewidziała dla nich potem konstytucja suwerennego państwa. Mniej dramatyczne, ale również zasadnicze zmiany nastąpiły w samym NATO. Za kilka miesięcy NATO ma zakończyć proces rewizji swojej pozimnowojennej koncepcji strategicznej ogłoszonej w 1991

roku. Czy do tego czasu będzie można również uznać za zakończoną ewolucję polskich sił zbrojnych i osiągnięcie przez nie kształtu odpowiedniego dla sił zbrojnych niepodległego, demokratycznego państwa? Jeśli odpowiedź na to pytanie byłaby negatywna, to czy właściwiej byłoby mówić o ich „dostosowaniu” do struktur NATO, czy też o ich budowaniu? Nie może bowiem zniknąć z naszego pola widzenia istota zagadnienia, którą jest stworzenie takich sił zbrojnych, które będą w stanie pełnić przewidzianą dla nich konstytucyjnie rolę. Dostosowanie tych sił zbrojnych do struktur NATO jest niezwykle ważnym elementem narodowej strategii w tej dziedzinie, ale jest to jednak element pochodny.

Podobnie jak siły zbrojne suwerennej Polski, rodził się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych demokratyczny parlament. W przypadku parlamentu, poza pierwszym okresem lat 1989-91, nie istniał problem przystosowania odziedziczonej instytucji do nowych potrzeb, jak to miało miejsce w przypadku wojska. Pojawiła się natomiast kwestia miejsca parlamentu w demokratycznej, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Jeszcze kilka lat temu, między innymi w związku z polskimi aspiracjami przystąpienia do NATO, kwestie cywilnej kontroli nad wojskiem były szeroko dyskutowane. Obecnie dyskusja ta wyraźnie przygasła. Dziś powszechnie wydaje się panować opinia, iż problem ten został w zasadzie rozwiązany. Ponieważ jednak kwestia roli parlamentu w procesie dostosowania sił zbrojnych do struktur NATO jest ściśle związana z problemem kontroli parlamentu nad wojskiem, zwrócę uwagę na pewne aspekty tej kontroli, które warunkują prawidłowe realizowanie przez parlament jego funkcji.

Nie będę wracać do spraw związanych z zapewnieniem demokratycznej kontroli w państwie podlegającym podstawowej transformacji ustrojowej, ponieważ ten okres i właściwe mu problemy mamy już za sobą. Wskażę natomiast na te uwarunkowania, które występują w każdym demokratycznym państwie i które sprawiają, że funkcje parlamentu w sferze obronności trudniej jest realizować niż w innych sferach.

Po pierwsze: cechą szczególną w planowaniu i finansowaniu sfery obronności jest to, że zazwyczaj przygotowuje się odpowiednie programy i przewiduje środki na wypadek militarnego bezpośredniego zagrożenia państwa, licząc jednak na to, że nie dojdzie do wojny, która zagrożenie takie mogłaby stanowić. W sferze edukacji lub ochrony zdrowia można ocenić, jakie będą w określonej perspektywie skutki podjęcia lub zaniechania pewnych działań i skutki te można przedstawić bezpośrednio jako zysk lub stratę społeczeństwa, które stanie się bardziej lub mniej wykształcone, albo bardziej lub mniej zdrowe. W przypadku podjęcia lub zaniechania określonych działań w dziedzinie obronności, po pewnym czasie wzrosną lub spadną zdolności obronne kraju, ale ponieważ wojna nie jest stanem bieżącym społeczeństwa, tak jak jest nim poziom zdrowotności lub wykształcenia, nie można tego wzrostu lub spadku interpretować bezpośrednio jako zysku lub straty. Ponieważ efekty działań w sferze obronności ujawniają się nie na bieżąco, lecz w sytuacjach kryzysowych, podjęcie lub rezygnacja z odpowiednich programów wymaga szczególnie starannego uzasadnienia, tak aby ciało decydujące w demokratycznym społeczeństwie o wyasygnowaniu środków na dany program, czyli właściwie parlament, mogło podjąć właściwą decyzję.

Drugą cechą szczególną planowania i finansowania sfery obronności jest to, że duża część informacji z nią związanych jest i musi pozostać niejawną. Stwarza to z natury rzeczy sytuację konfliktową między władzą wykonawczą, w szczególności zaś resortem obrony, a parlamentem i – szerzej – społeczeństwem, które swoich przedstawicieli do parlamentu deleguje.

Gdy podnoszony jest problem demokratycznej kontroli nad wojskiem w ustabilizowanych demokracjach, kwestią kluczową nie jest zabezpieczenie się przed niebezpieczeństwem dyktatury wojskowej, bo takie niebezpieczeństwo praktycznie nie istnieje, lecz właśnie rozwiązanie zarysowanej wyżej sytuacji konfliktowej.

Wśród zawartych w ramach NATO kilku wielostronnych umów, które Polska powinna podpisać po przystąpieniu do Traktatu Pół-

nocnoatlantyckiego, połowę stanowią porozumienia dotyczące przechowywania i przepływu informacji niejawnych.¹ Poza tym mówi się, że uczestnictwo Polski w strukturach NATO wymagać będzie zapewnienia przez nasze państwo właściwego zabezpieczenia klasyfikowanej informacji. Swoją rolę w tych działaniach będzie miał również parlament, na przykład w związku z ratyfikacją wspomnianych umów. Ja jednak zwrócę uwagę na to, o czym się nie mówi. Otóż istnienie zasad i procedur ochrony informacji klasyfikowanej zakłada, że istnieje również informacja jawna. Brak jest jednak wielostronnych umów sojuszniczych dotyczących postępowania z informacją jawną, zakłada się bowiem, że państwa członkowskie NATO rozwiązują ten problem indywidualnie, zgodnie z własną tradycją i niepisanymi „standardami” demokratycznymi. Potrzeba udrożnienia w Polsce kanałów przepływu informacji, w celu rozwiązania przedstawionej wyżej sytuacji konfliktowej na styku między władzą wykonawczą a parlamentem, jest nie mniej pilna niż kwestia zabezpieczenia informacji klasyfikowanej.

W państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego przywiązuje się generalnie dużą wagę do systematycznego przedstawiania przez rząd jawnej informacji dotyczącej koncepcji obronnej państwa oraz aktualnego stanu i planów rozwoju sił zbrojnych. W niektórych państwach rząd co roku przedstawia parlamentowi starannie opracowany raport na ten temat, określany niekiedy jako „biała księga”.² Dużą wagę i staranność przykładają się również do przedstawiania wydatków obronnych w ramach corocznej procedury budżetowej. W Polsce nie wykształciła się dotychczas praktyka sporządzania przez rząd tego rodzaju dokumentów.³ W efekcie traci się możliwość podniesienia poziomu zainteresowania i poczucia odpowiedzialności społeczeństwa i ogółu parlamentarzystów za kwestie obronności. Odpowiedniej roli nie spełniają dokumenty niejawne, bowiem:

- 1) zawarta w nich informacja jest zazwyczaj fragmentaryczna;
- 2) trafiają one do ograniczonego kręgu osób;

3) nie są one poddawane krytycznej analizie przez niezależnych specjalistów, ewentualnie analiza taka jest niejawną i również trafia do ograniczonego kręgu odbiorców.

Obok ustanowienia właściwych mechanizmów przepływu informacji, przede wszystkim informacji jawnej, między rządem a parlamentem, drugim elementem zapewniającym odpowiednią współpracę między władzą wykonawczą a ustawodawczą w sytuacji specyficznego konfliktu między nimi, na który wskazałem wcześniej, jest przyjęcie zasady, że pewne postanowienia, które teoretycznie mogłaby podejmować władza wykonawcza, podejmowane będą w drodze ustawy. Do postanowień takich należy przyjęcie wieloletnich programów w zakresie obronności, oraz określenie liczebności sił zbrojnych i ich struktury. Odpowiednia praktyka, a niekiedy ustawowy obowiązek, istnieje w wielu krajach NATO, np. w Stanach Zjednoczonych, Francji czy Hiszpanii.⁴ W okresie debaty na temat cywilnej kontroli nad wojskiem Polska skłaniała się, jak się wydaje, do przyjęcia takiego rozwiązania. W przedstawionej Sejmowi w październiku 1995 roku informacji w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, rząd deklarował: „Rząd przewiduje przedłożenie Sejmowi w I półroczu 1996 roku konkretnych programów, w formie projektu ustawy, dotyczących rozwoju Sił Zbrojnych RP, modernizacji ich technicznego wyposażenia, prac badawczo-rozwojowych, przedsięwzięć inwestycyjnych, liczebności i struktury stanów osobowych oraz dostosowania Sił Zbrojnych RP do standardów NATO wraz z ustaleniem wysokości wydatków na ich realizację w okresie 5 lat”.

Deklaracja ta nie została zrealizowana ani w przewidzianym terminie, ani później. Nie wydaje się też, aby obecny rząd miał wystąpić z podobną inicjatywą w najbliższym czasie, przed lub wkrótce po przystąpieniu Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego. Zamiast obiecanego projektu ustawy, rząd opracował we wrześniu 1997 roku tak zwany plan (program) „Armia 2012”, którego status od początku był niejasny, źródła finansowania nieokreślone,

a treść niejawną. Podobno aktualny rząd kontynuuje ten plan z pewnymi modyfikacjami. Zakładając, że plan „Armia 2012” jest rzetelnie opracowany i należy go realizować, jedno jest pewne: gdyby uzyskał on umocowanie ustawowe już w 1996 roku, Sejm od dwóch lat mógłby kontrolować stan jego zaawansowania, a uzyskanie funduszy na jego realizację byłoby łatwiejsze, bowiem parlament byłby faktycznie zobligowany respektować swe wcześniejsze postanowienia.

Zwróciłem uwagę na dwa zasadnicze, powiązane ze sobą elementy, które ograniczają w Polsce udział parlamentu w kształtowaniu sfery obronności: brak właściwego przepływu informacji i brak ustawy określającej strukturę i perspektywny rozwój sił zbrojnych. W obu przypadkach można mówić o zaniedbaniach władzy wykonawczej, która nie przykładła znaczenia do opracowania właściwej informacji i nie zgłasza odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. Sytuacja nie jest jednak tak prosta, bowiem Sejm, do którego należy kontrola nad Radą Ministrów (Konstytucja, art. 95, ust. 2) i do którego odpowiedni projekt ustawy powinien wpłynąć, nie wywierał na rząd skutecznej presji, aby ten podjął konieczne działania. Jeśli tak się stało, to znaczy, że również parlament nie dostrzega pilnej konieczności wprowadzenia przyjętych w innych państwach mechanizmów. Mamy zatem do czynienia z pewnego rodzaju błędnym kołem, którego zerwanie odsuwa się w coraz dalszą przyszłość.

Na utrzymywanie się tego stanu rzeczy wpływ mają, jak sądzę, trzy czynniki, które wzajemnie się wzmacniają:

- 1) tendencja do ograniczenia perspektywy politycznej do okresu jednej kadencji;
- 2) system parlamentarno-gabinetowy w mniejszym stopniu niż system prezydencki rozdziela władzę ustawodawczą od wykonawczą, co nie sprzyja ustanowieniu niezależnego systemu kontroli parlamentarnej;
- 3) brak jest, ze względu historycznych, kadr i mechanizmów in-

stytucjonalnych, poprzez które odpowiednie programy i projekty można by sprawnie opracować i wdrożyć.

Czynniki te określają sytuację wyjściową i nie można ich radykalnie usunąć. Tym ważniejsze jest zatem wprowadzenie sprawdzonych gdzie indziej mechanizmów, które osłabiałyby ich oddziaływanie. W braku takich mechanizmów, utrzymywać się będzie szum informacyjny, którego przykładów nie ma potrzeby tu wymieniać, i brak będzie właściwego dialogu między parlamentem a resortem obrony i siłami zbrojnymi. W ostatnich latach dialog ten można by w największym skrócie sprowadzić, z jednej strony, do żądania większych nakładów na obronność, tak aby siły zbrojne mogły realizować swój program nie w – powiedzmy – 50%, lecz w 100%, z drugiej zaś strony do pytania o to, jaki to jest właściwy program.

Przystąpienie Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego i przyjęcie przez nią zobowiązań wynikających z uczestnictwa w zintegrowanych strukturach NATO wymagać będzie realizacji programów, które tę integrację umożliwią. Programy te powinny stanowić naturalną część narodowego programowania obronnego i nie być wydzielane jako pewna odrębna dziedzina, w której obowiązuja szczególne zasady postępowania w zakresie stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Niemniej sądzić można, że realizacja programów w zakresie bezpośrednio związanym z integracją traktowana będzie w sposób priorytetowy, również w bieżącej pracy parlamentu. Należy mieć nadzieję, że współdziałanie resortu obrony i parlamentu w tym zakresie stanie się impulsem do generalnego wdrożenia w dziedzinie programowania obronności rozwiązań przyjętych w ustabilizowanych demokracjach. Przyspieszenie wypracowania mechanizmów planowania obronnego stanowiłoby dodatkową korzyść z przystąpienia do Sojuszu. Oczekując pozytywnych zmian w tej dziedzinie, nie należy jednak zapominać, że w zakresie obronności każde z państw Sojuszu realizuje swoją własną narodową strategię. Przynależność każdego z nich

do układu zbiorowej obrony, jakim jest NATO, stanowi jedynie element tej strategii. Nie można zatem przyjmować, że przynależność do struktur Sojuszu stanowi definitywną gwarancję bezpieczeństwa Polski i zaniebyswać wypracowania własnej strategii i polityki obronnej, wykraczającej poza horyzont wejścia do NATO. Dobrze będzie, jeśli przystąpienie do Sojuszu usprawni nasze mechanizmy planowania obronnego, ale jeszcze lepiej byłoby, gdybyśmy do Sojuszu przystępowali ze sprawnymi mechanizmami.

Przypisy

¹ Zob. M. Mróz, *Podstawy traktatów NATO*, Raport nr 149, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, listopad 1998.

² Taka nazwa jest tradycyjnie używana w Wielkiej Brytanii, choć każdego roku dokument ten nosi inny tytuł. Biała księga za rok 1998 nosi tytuł *Strategic Defence Review*. We Francji nazwę białej księgi nosi podobnego rodzaju raport wydawany okazjonalnie, ostatnio w 1994 roku: *Livre Blanc sur la Defense*. W Stanach Zjednoczonych co roku przedstawiany jest przez sekretarza obrony prezydentowi i Kongresowi tak zwany raport roczny, *Annual Report*. Obok raportu rocznego publikowane są także raporty obejmujące okresy kilkuletnie; ostatni *Report of the Quadrennial Defense Review* ogłoszony został w 1997 roku. Ponadto, prezydent ogłasza co pewien czas tak zwaną narodową strategię bezpieczeństwa (*National Security Strategy*), ostatnio w 1997, a wcześniej w 1994 roku.

³ Skromną próbą był przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów dokument *Podstawowe problemy obronności Polski*, Druk Sejmowy nr 553 z 5 sierpnia 1994 r.

⁴ We Francji, pięcioletni program rozwoju sił zbrojnych na lata 1995-2000 określony jest w ustawie: *Loi no 94 - 507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000*. Ustawy regulujące liczebność sił zbrojnych i strukturę stopni wojskowych w Stanach Zjednoczonych i Hiszpanii omówione zostały w: M. Mróz, *Mechanizm promocji oficerów zawodowych w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych i Hiszpanii jako przykładów państw NATO a odpowiednie przepisy w Polsce*, Raport nr 128, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, marzec 1998.

⁵ *Informacja Rządu RP o stanie realizacji uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 roku w sprawie podstawowych problemów obronności Państwa*, Druk Sejmowy nr 1287 z 2 października 1995 r.

Zdzisław Wójcik

Militarne standardy Sojuszu Północnoatlantyckiego

Wstęp

W niniejszym referacie chciałbym przekazać kilka informacji na temat genezy i istoty wojskowych standardów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Referat powstał w oparciu o obowiązujące dokumenty Sojuszu oraz własne doświadczenia autora, zdobyte zarówno podczas studiów w Stanach Zjednoczonych, jak również w czasie wielopłaszczyznowych kontaktów z kierowniczymi organami NATO.

W referacie zamierzam krótko przedstawić:

- źródła kreowania standardów NATO,
- powiązania pomiędzy strategią, doktryną a standardami,
- cele dla polskich sił zbrojnych zaproponowane przez NATO i wynegocjowane przez Polskę,
- dokumenty stanowiące standardy NATO,

- standardy dla systemów obronnych państw członkowskich Sojuszu,
- standardy ustanowione przez Dowództwo Sojusznicze w Europie dla organów dowodzenia oraz tych sił zbrojnych państw członkowskich, które mogą być im podporządkowane,
- minimalne wymagania wojskowe, które główni dowódcy Sojuszu uważają za warunki niezbędne do przyjęcia Polski, Czech i Węgier do NATO.

1. Źródła kreowania standardów NATO

STANDARDY militarne NATO tworzone są w oparciu o obowiązujące w danym okresie wspólne doktryny wojskowe Sojuszu. DOKTRYNY z kolei wywodzone są z KONCEPCJI STRATEGICZNEJ, zawierającej strategiczne wytyczne do planowania wszelkiej działalności Sojuszu, w tym jego zasadniczego celu – kolektywnej obrony jego członków. W skrócie postaram się przedstawić definicje tych podstawowych pojęć oraz ich wzajemne związki.

1.1. STRATEGIĘ można najkrócej zdefiniować jako ogólne koncepcje i kierunki działania przyjęte w oparciu o ocenę sytuacji strategicznej.

Podstawowymi dokumentami strategicznymi NATO są:

- Koncepcja strategiczna Sojuszu przyjęta podczas szczytu NATO w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 r.,
- Dyrektywy Komitetu Wojskowego NATO określające strategię wojskową Sojuszu.

KONCEPCJA STRATEGICZNA przedstawia strategiczny kontekst działania Sojuszu, jego cele i funkcje w obszarze bezpieczeństwa, nowe szerokie podejście do problemów bezpieczeństwa i, wreszcie, wytyczne do planowania przedsięwzięć obronnych. Z punktu widzenia stanowienia standardów wojskowych Sojuszu najważniej-

szę są punkty 36, 37, i 38 Koncepcji, które wyznaczają jej zasadnicze pryncypia, a w szczególności: obrona integralności i niepodległości państw członkowskich, solidarność i strategiczna jedność Sojuszu (atak na jednego jest atakiem na wszystkich), kolektywne planowanie obrony oraz zintegrowana struktura wojskowa. Obecnie koncepcja strategiczna Sojuszu jest poddawana rewizji mającej na celu dostosowanie jej do współczesnego środowiska strategicznego. Nowa jej wersja zostanie przyjęta podczas szczytu NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r.

DYREKTYWY KOMITETU WOJSKOWEGO wskazują, jak wdrożyć treści Koncepcji Strategicznej w praktycznej działalności wojskowej. Ustanawiają ogólne standardy w obszarze planowania wysiłków obronnych oraz kształtowania sił zbrojnych państw członkowskich.

1.2. DOKTRYNA to podstawowe zasady, jakimi kierują się siły zbrojne prowadząc działania na rzecz osiągnięcia założonych celów i wykonania postawionych im zadań. Doktryna ma charakter dyrektywny, lecz przy stosowaniu wymaga oceny konkretnej sytuacji. Z doktryny wywodzi się taktyka, techniki i procedury działania, organizacja i struktury wojsk, rodzaje i możliwości uzbrojenia i sprzętu, a także standardy dla systemów obronnych i sił zbrojnych państw członkowskich Sojuszu. Doktryna jest zakorzeniona w teoriach i zasadach, które wytrzymały próbę czasu, a jednocześnie posiada zdolność adaptacji do nowoczesnych technologii oraz do nowych zagrożeń i zadań.

Wspólna doktryna wojskowa NATO jest wyłożona w Publikacjach Sojuszniczych oraz w dyrektywach głównych dowódców NATO. Dokumenty te mają charakter wykonawczy w stosunku do wspólnych struktur dowodzenia Sojuszu oraz do podporządkowanych im sił zbrojnych jego członków.

DOKTRYNA jest pojęciem ogólnym, dzielącym się na szereg pojęć szczegółowych, takich jak:

- połączona doktryna (*Joint Doctrine*) dotycząca skoordynowania więcej niż jednego rodzaju sił zbrojnych,
- doktryna rodzaju sił zbrojnych (*Service Doctrine*) dotycząca działań jednego RSZ, np.: doktryna sił lądowych (*Land Forces Doctrine*),
- doktryna rodzaju wojsk i/lub służby (*Branch or Functional Doctrine*), np.: doktryna wsparcia medycznego (*Medical Doctrine*).

1.3. STANDARD, w rozumieniu przyjętym w NATO, to konkretna wielkość fizyczna, wartość lub pojęcie abstrakcyjne ustanowione przez uprawnioną władzę, zwyczaj lub wzajemną umowę jako odniesienie, model lub zasada, które służą do pomiaru ilości i jakości konkretnych wartości lub do oceny skuteczności zastosowanych/przyjętych procedur działania.

STANDARDY WOJSKOWE ustanawiane są:

- w dokumentach standaryzacyjnych głównych dowódców NATO; zawierają one standardy dla organów dowodzenia NATO i sił zbrojnych, które mogą im być podporządkowane w obszarach: struktury organizacyjnej i zasad podporządkowania, gotowości bojowej, wyszkolenia i wyposażenia oraz zdolności operacyjnych,
- w porozumieniach standaryzacyjnych, które szczegółowo określają zunifikowane wymagania wobec personelu wojskowego, procedur działania sił zbrojnych oraz sprzętu i uzbrojenia.

2. Cele dla Polskich Sił Zbrojnych

Istotą CELÓW SIŁ ZBROJNYCH jest wytyczenie i przedstawienie w formie propozycji poszczególnym członkom Sojuszu celów planistycznych, których osiągnięcie pozwoli zapewnić w ramach

przyjętych zasad kolektywnej obrony odpowiedni poziom sił i zdolności niezbędnych do realizacji celów strategicznych NATO oraz umożliwi planowanie operacji pod przewodnictwem Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) jako części jednego wspólnego procesu. Naczelną zasadą planowania jest, aby każdy kraj zapewniał równomierny wkład w kolektywną obronę Sojuszu, uwzględniając uwarunkowania polityczne i ekonomiczne.

W oparciu o ocenę sił zbrojnych RP przedstawioną przez Polskę w Kwestionariuszu Planowania Obronnego DPQ (*Defence Planning Questionnaire*) we wrześniu 1997 r., Sojusznicze Dowództwo w Europie opracowało PROPOZYCJE CELÓW SIŁ ZBROJNYCH RP (*Allied Command Europe Target Force Proposals - Poland*). Każdy cel zawierał odniesienie do odpowiednich dokumentów standaryzacyjnych, przez co stanowił szczegółowy komplet standardów w określonym obszarze działalności systemu obronnego państwa i jego sił zbrojnych. Propozycje celów dotyczyły podstawowych obszarów obronności państwa, takich jak:

- Interoperacyjność sił zbrojnych Polski z siłami zbrojnymi państw członkowskich,
- Wkład/udział Sił Zbrojnych RP w NATO,
- Dowodzenie i kierowanie (C2),
- Obrona Powietrzna (AD) – integracja z systemem obrony powietrznej NATO,
- Szkolenie, doktryna (szkoleniowa), bezpieczeństwo,
- Logistyka,
- Przyjęcie i wsparcie przez Polskę z sił wzmocnienia (HNS),
- Modernizacja sił zbrojnych.

Propozycje obejmowały 26 celów ogólnych (dotyczących wszystkich rodzajów sił zbrojnych) oraz odpowiednio:

- 16 celów tylko dla Wojsk Lądowych (WL),
- 11 celów tylko dla Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej (WŁOP) oraz
- 12 celów tylko dla Marynarki Wojennej.

Polska odpowiedziała pozytywnie na większość propozycji Sojuszu. W wyniku kilkumiesięcznych negocjacji 50 spośród 65 zaproponowanych przyszłych celów sił zbrojnych zostało przyjętych do pełnej realizacji, 14 do częściowego wykonania, a 1 został wzięty pod rozwagę. Częściowa akceptacja 14 celów wynika głównie z ograniczonych możliwości finansowych. Uzgodniony dokument określający przyszłe cele sił zbrojnych (*Target Force Goals*) stanowił podstawę do opracowania „Programu Integracji i Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012”.

We wszystkich obszarach podjęto działania organizacyjne, szkoleniowe i techniczne zmierzające do osiągnięcia przyjętych celów sił zbrojnych. W sześcioletnim okresie planowania przyjęto następujące priorytety planistyczne:

- W pierwszej kolejności: osiągnięcie, zarówno przez podstawowe elementy systemu obronnego państwa jak i część sił zbrojnych – priorytetowych celów, o terminie realizacji do pierwszego dnia członkostwa oraz
- kolejnych 17 celów, które trzeba osiągnąć do końca 1999;

W drugiej kolejności: stworzenie warunków do osiągnięcia przez całość systemu obronnego państwa, w tym główny trzon sił zbrojnych:

- krótkoterminowych (do końca 2000) i 4 średnioterminowych (do końca 2001) oraz
- długoterminowych (do końca 2003) celów.

Więcej informacji o celach sił zbrojnych i stanie ich realizacji w polskich Siłach Zbrojnych uzyskają Państwo po wysłuchaniu kolejnych referatów.

3. Dokumenty stanowiące standardy NATO

Standardy NATO są opisane w wielu dokumentach. Wyobrażenie o ich ilości daje prezentowana tabela, która zawiera zestawienie

nie głównie tych dokumentów, do których odwołują się uzgodnione przez Polskę cele sił zbrojnych. Jak widać, jest to prawie 300 dokumentów standaryzacyjnych. Należy spodziewać się, że w miarę pogłębiania się procesu integracji Polski z NATO ilość udostępnianych Polsce dokumentów będzie wzrastać.

Tabela 1

	JOINT	LAND	AIR	MAR	RAZEM
MC	9	–	–	–	9
AP	75	30	45	18	168
ACE / Bf-MNC	12	5	4	3	24
STANAG	20	28	22	12	82

Podstawowe strategiczne dokumenty standaryzacyjne NATO to:

- MC 55/3 Parametry gotowości i zdolności bojowej,
- MC 57/3 Ogólna organizacja zintegrowanych sił zbrojnych NATO,
- MC 299/3 Wytoczne Komitetu Wojskowego do planowania obronnego,
- MC 317 Struktura sił zbrojnych NATO w latach 90. i dalej,
- MC 319 Zasady i sposoby działania logistyki w NATO,
- MC 400/1 Wojskowa implementacja Koncepcji Strategicznej Sojuszu.

4. Standardy dla systemów obronnych państw członkowskich Sojuszu

Dokumenty strategiczne oraz wieloletnia praktyka Sojuszu wyznaczają zasadnicze standardy dla systemów obronnych państw członkowskich. Podstawowym standardem jest demokratyczne kierowanie siłami zbrojnymi (*Democratic Control over Military*). U jego podstaw leży zasada kreowania strategii bezpieczeństwa kraju i jego strategii wojskowej przez demokratycznie wybrane kierownicze organy państwa. Wojskowi są głównymi doradcami

w sprawach bezpieczeństwa, lecz są obowiązani wykonywać dyspozycje kierowniczego ośrodka politycznego państwa.

Inne standardy wyznaczające kierunki kształtowania systemu obronnego kraju to:

- realny i proporcjonalny do potencjału ludnościowego i ekonomicznego państwa wkład państw członkowskich do kolektywnej obrony Sojuszu,
- bezpieczna wymiana informacji niejawnych, dopuszczanie do informacji osób przeszkolonych i tylko tych, którzy „muszą wiedzieć” (*need to know*),
- interoperacyjność systemów dowodzenia i kierowania, w których językiem operacyjnym jest język angielski,
- interoperacyjność wsparcia logistycznego, zdolność do wzajemnego zaopatrywania sił zbrojnych,
- zintegrowany system kontroli i obrony przestrzeni powietrznej,
- szkolenie sił zbrojnych zgodnie ze wspólną doktryną NATO,
- zdolność systemu obronnego i infrastruktury państwa do przyjęcia i wspierania sił wzmocnienia – *HNS*.

5. Standardy dla organów dowodzenia oraz sił zbrojnych państw członkowskich

Standardy dla sił zbrojnych ustanawiają główni dowódcy NATO, a dla sił sojuszniczych w Europie – SACEUR. Mają one postać zestawu dokumentów ustanawiających jednolite, szczegółowe standardy wojskowe w obszarach gotowości i zdolności bojowej wojsk. Określają wymagania operacyjne i logistyczne a także kryteria organizacyjne i szkoleniowe dla tych jednostek narodowych sił zbrojnych, które państwa członkowskie zamierzają postawić do dyspozycji głównych dowództw Sojuszu.

Dokument „Standardy dla sił zbrojnych Dowództwa Sił Sojuszniczych Europie” (*Ace Forces Standards - AFS*) składa się z ośmiu części:

- I. Standardy ogólne dla sił zbrojnych
- II. Standardy dla sił lądowych
- III. Standardy dla sił powietrznych
- IV. Standardy dla sił morskich
- V. Standardy dla powietrznych systemów wczesnego ostrzegania
- VI. Podręcznik/regulamin oceny taktycznej jednostek wojskowych (STEM)
- VII. Test gotowości operacyjnej (ORT)
- VIII. Podręcznik/regulamin oceny operacyjnej dowództw i sztabów sił reagowania

Poszczególne części stanowią swoisty katalog standardów odnoszących się zarówno do całości sił zbrojnych jak i do poszczególnych ich rodzajów. Części VI i VII to podręczniki/regulaminy określające sposób przeprowadzania oceny wyszkolenia i gotowości operacyjnej wojsk. W poszczególnych częściach znajdujemy odwołania do doktrynalnych publikacji sojuszniczych (*AP*) oraz porozumień standaryzacyjnych (*STANAGs*).

Standardy są okresowo poddawane przeglądowi w oparciu o doświadczenia uzyskane w toku realnych działań oraz prowadzonych ćwiczeń wojskowych i dostosowywane do zmieniających się warunków planowania ewentualnych operacji wojskowych, takich jak np.: sytuacja geopolityczna i strategiczna, rozwój technologii, itp.

Nie sposób w krótkiej informacji przedstawić standardy ustanowione dla sojuszniczych sił zbrojnych. Jest to bardzo specjalistyczna i szczegółowa dziedzina, mająca ponadto charakter niejawni. Aby przybliżyć problem, przedstawię zasadnicze standardy ogólne dla sił sojuszniczych:

Struktura sił

W zależności od stopnia gotowości bojowej i zakresu podporządkowania dowódcom sojuszniczym, NATO wyróżnia cztery kategorie sił zbrojnych:

- natychmiastowego reagowania (*Immediate Reaction Forces - IRF*),
- szybkiego reagowania (*Rapid Reaction Forces - RRF*),
- główne siły obronne (*Main Defence Forces - MDF*) i
- siły uzupełniające (*Augmentation Forces - AF*).

Gotowość bojowa

Dyrektywa MC 55/3 określa standardy gotowości dla każdej z powyższych kategorii sił w trzech obszarach:

- minimalnego czasu gotowości do działania (dziesięć kategorii),
- stopnia ukończenia w personel oraz sprzęt i uzbrojenie,
- czasu na osiągnięcie rejonu przyszłej operacji - *deployment*.

Standardy dla prowadzenia ćwiczeń wojskowych

Określają wymagania w obszarze organizowania i prowadzenia ćwiczeń zarówno sztabów jak i jednostek wojskowych na trzech poziomach: podstawowym, zaawansowanym i operacyjnym.

Standardy zdolności operacyjnej określające wymagania w obszarach:

- dowodzenie, kierowanie, łączność i wywiad (C4I),
- standardy wyszkolenia (np.: min. 180 godz./rok dla pilota, 100 godz. rok w morzu dla załogi okrętu),
- rozwijanie sił zbrojnych i ich mobilność,
- przetrwanie w warunkach kryzysu i wojny - *survivability*,
- utrzymywanie właściwej zdolności bojowej - *sustainability*,
- zapasy nienaruszalne i przemysł obronny,
- wsparcie medyczne.

6. Minimalne wymagania wojskowe

Jak wiadomo, oświadczenie sekretarza Generalnego NATO, Javiera Solana podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej 9 grudnia 1998 roku nie pozostawia wątpliwości, iż NATO dostrzega pewne

opóźnienia w procesie integracyjnym i zachęca nas do przyspieszenia naszych przygotowań wojskowych. Solana wyraźnie wskazał, że organy kierownicze NATO uzależniają wcześniejsze niż w kwietniu 1999 przyjęcie Polski, Czech i Węgier do Sojuszu od spełnienia przez te kraje minimalnych wymagań wojskowych. Wymagania te są następujące:

6.1. Bezpieczeństwo wymiany informacji niejawnych

Istnieje potrzeba nowelizacji ustawy o ochronie tajemnicy – prace w toku, zainstalowania już pozyskanych urządzeń technicznych oraz sprawdzenia i wyszkolenie personelu cywilnego i wojskowego, który będzie miał dostęp do tych informacji;

6.2. Integracja polskiego systemu obrony powietrznej z systemem NATO

Na ukończeniu są prace nad stworzeniem – przy amerykańskiej pomocy - systemu kontroli przestrzeni powietrznej (*Air Sovereignty Operation Centre - ASOC*), który zostanie zintegrowany z Sojuszniczym systemem obrony powietrznej (*NATO Integrated Air Defence System - NATINADS*);

6.3. Gotowość jednostek polskich SZ do udziału w operacjach sił reagowania Sojuszu – więcej szczegółów na ten temat przedstawi płk Wojciech Stepek.

6.4. Minimalna zdolność do przyjęcia sił wzmocnienia Sojuszu w przypadku sytuacji kryzysowych w otoczeniu strategicznym Polski.

Na ukończeniu jest proces przygotowania po dwóch baz lotniczych, morskich i logistycznych. Powołano na szczeblu rządowym zespół koordynujący wysiłki państwa na rzecz przygotowania infrastruktury kraju do przyjęcia sił wzmocnienia.

6.5. Interoperacyjność systemów dowodzenia

Do końca lutego 1999 Sztab Generalny WP oraz dowództwa rodzajów sił zbrojnych zostaną przeorganizowane wg standardów NATO, a do końca 1999 pozostałe organy dowodzenia wojskami przejdą taką reorganizację.

Uwagi końcowe

W wielkim skrócie, wynikającym zarówno z ram czasowych mojej wypowiedzi jak również z ciężącego na mnie obowiązku zachowania tajemnicy wojskowej, starałem się przybliżyć zasadnicze aspekty tworzenia i funkcjonowania wojskowych standardów Sojuszu Północnoatlantyckiego. O tym, jak Polska i jej siły zbrojne dążą do osiągnięcia tych standardów, jakie na tej drodze osiągają sukcesy, i jak skutecznie pokonują piętrzące się trudności, dowiedzą się Państwo z wypowiedzi kolejnych przedstawicieli resortu obrony narodowej.

Wojciech Stepek

Sił Zbrojne RP a interoperacyjność ze strukturami Sojuszu Północnoatlantyckiego

Już wkrótce, w oparciu o zgodną decyzję parlamentów i rządów państw sojuszniczych, rozpocznie się procedura formalnej akcesji trzech państw zaproszonych, a w tym i Polski, do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W tej sytuacji uzasadnione jest pytanie o stan gotowości Sił Zbrojnych RP do członkostwa w NATO. Kontynuując wątki poruszone przez płk. Zdzisława Wójcika, chciałbym przybliżyć przygotowania w sferze militarnej, prezentując je na tle działań modernizacyjnych, które miały miejsce lub będą podjęte w naszej armii.

Gdy na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przystępowano do przebudowy sił zbrojnych, za główny cel uznano zbudowanie armii demokratycznego państwa – otwartej na integrację europejską. Dla sił zbrojnych oznaczało to, że postępujące w nich zmiany musiały uwzględniać stopniową transformację w kierunku rozwiązań przyjętych w armiach NATO. Położono nacisk na

łączność i informatykę – wypracowano i sprawdzano podczas wspólnych ćwiczeń procedury zapewniające uzyskanie w tych dziedzinach interoperacyjności z armiami NATO. Wspomnieć wypada także o dokonaniach w dziedzinie taktyki, kartografii, szkolenia. Szczególnie aktywnie włączono się w realizację programu Partnerstwo dla Pokoju.

Rozpoczął się proces zbliżania, którego pierwszym etapem było nawiązanie dwustronnych kontaktów Sił Zbrojnych RP z armiami członkowskimi i instytucjami wojskowymi Paktu. Coraz liczniej polscy oficerowie i specjaliści byli gośćmi dowództw i organów Sojuszu, coraz więcej zachodnich specjalistów przyjeżdżało do Polski w celu prowadzenia szkoleń. Intensywne szkolenie trwa więc od kilku lat. Wielu polskich oficerów pomyślnie zakończyło uczelnie i kursy za granicą. Znaczne grupy polskich żołnierzy uczestniczyły w ćwiczeniach organizowanych pod egidą NATO. Nieustannie poza granicami przebywa ponad półtora tysięczny kontyngent polskiego wojska, wykonując różnego rodzaju misje, operując wedle procedur natowskich i posługując się na co dzień językiem angielskim. Z drugiej strony, nie mógł i nie może zadowalać wskaźnik nowoczesności uzbrojenia. Intensywność i poziom szkolenia również nie odpowiadał wymogom współczesnych operacji militarnych. Skład i liczebność poszczególnych korpusów osobowych dalekie były od rozwiązań natowskich, by wymienić tylko te najistotniejsze problemy.

Potrzeba ich rozwiązania legła u podstaw początkowo „Założeń”, a następnie „Programu integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012”. Celem stało się dostosowanie wielkości sił zbrojnych i jakości wyposażenia technicznego do potrzeb bezpieczeństwa państwa oraz wymagań wynikających z integracji naszego kraju z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego.

Uwzględniano konieczność:

- proporcjonalnego rozwoju sił operacyjnych i wojsk terytorialnych;

- usprawnienia systemu dowodzenia na wszystkich poziomach organizacyjnych;
- stworzenia podstaw do osiągnięcia poziomu nowoczesności podstawowego uzbrojenia zbliżonego do standardów wyposażenia sił zbrojnych państw NATO;
- zapewnienie Siłom Zbrojnym RP możliwości manewrowych;
- utrzymania stanu pokojowego sił zbrojnych na niższym niż dotąd poziomie ilościowym, tj. około 180 tys.;
- zwiększenia stopnia profesjonalizacji sił zbrojnych;
- skrócenia zasadniczej służby wojskowej z 18 do 12 miesięcy;
- dostosowania szkolnictwa wojskowego do nowych potrzeb;
- sukcesywnego zwiększania nakładów na szkolenie wojsk w celu zapewnienia standardów szkoleniowych właściwych siłom zbrojnym państw zachodnioeuropejskim;
- zmniejszenia infrastruktury wojskowej.

Nadano priorytety:

- osiągnięciu interoperacyjności PSZ z NATO, zwłaszcza w rozpoznaniu, łączności, dowodzeniu i informatyce;
- obronie powietrznej państwa i obronie przeciwlotniczej wojsk oraz obronie przeciwpancernej;
- zwiększeniu możliwości manewrowych wszystkich rodzajów wojsk, a zwłaszcza jednostek przewidywanych do współdziałania z siłami zbrojnymi państw NATO.

Realizując cele interoperacyjności, gotowość do współdziałania z NATO osiąga dziesięć dowództw i sztabów, a także dziesięć jednostek od bazy logistycznej poprzez samodzielny batalion do brygady pancernej. W dowództwach i sztabach dwóch związków taktycznych oraz w podległych im jednostkach pomyślnie zakończono eksperyment związany z ich funkcjonowaniem w strukturach organizacyjnych i interoperacyjnych z NATO.

W jednostkach wydzielonych do współpracy z NATO dokonano zmian w treści programów szkolenia, dostosowując je do wymogów Sojuszu.

W ćwiczeniach prowadzonych w ramach realizacji programu „Partnerstwo dla Pokoju” zapoznawano i szkolono stany osobowe jednostek z procedurami operacyjnymi, które są wykorzystywane podczas prowadzenia wspólnych operacji międzynarodowych.

Gotowość do współdziałania z NATO osiągnął okręt poszukiwawczo-ratowniczy (t. 570). Przygotowywane są dwa kolejne okręty.

Żandarmeria Wojskowa wydzielonymi siłami uczestniczy w misjach pokojowych, przygotowując się do wykonywania zadań, zgodnie z zasadami przyjętymi w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Aktualnie prowadzone są prace nad nowym podziałem Sił Zbrojnych RP na kategorie przyjęte w armiach państw NATO, tj.:

- siły podporządkowane NATO;
- siły pozostające w gestii dowództwa narodowego.

Ukończono prace zmierzające do przekształcenia struktury organizacyjnej Sztabu Generalnego WP w celu nadania mu charakteru sztabu połączonego. Utworzono Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe oraz powołano zespoły kontaktowe przy wytypowanych organach dowodzenia NATO.

Utworzono Grupę Organizacyjno-Przygotowawczą Dowództwa Wielonarodowego Korpusu „Północ-Wschód” oraz dokonano zmian organizacyjnych w jednostkach wojskowych przewidywanych do włączenia w skład tego Korpusu. Sformowano batalion odwodowy SFOR oraz bataliony polsko-litewski i polsko-ukraiński.

Systematycznie realizowano zamierzenia wynikające z rozporządzenia w 1997 roku podziału terytorium kraju na dwa Rejon Obrony Powietrznej PÓŁNOC i PÓŁDNIĘ. Zreorganizowano służbę ruchu lotniczego, dostosowując ją do wymogów i standardów międzynarodowych.

Przygotowano koncepcję organizacji systemu OT. Jednocześnie trwa proces formowania jednostek wojsk obrony terytorialnej. Dotychczas utworzono 3 brygady OT skadowane oraz 3 brygady i 6 batalionów nowo formowanych.

W ślad za zmianami organizacyjnymi postępował proces stopniowej poprawy dyslokacji wojsk. Dokonano podziału wojsk na

grupy według kategorii gotowości bojowej odpowiadających standardom NATO.

Akceptacja przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej „Programu integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012” pozwoliła zdynamizować działalność na drodze włączenia naszych sił zbrojnych do struktur wojskowych NATO. Stanowiący integralną część „Programu” *Harmonogram implementacji Celów Sił Zbrojnych RP* zawiera szczegółową wycenę kosztów realizacji celów oraz zasadnicze przedsięwzięcia i terminy ich realizacji. Zgodnie z ustalonymi limitami wydatków na realizację „Celów Sił Zbrojnych”, ogólny koszt realizacji wszystkich celów oszacowano w wysokości ponad 9 mld zł, w tym w latach 1998-2003 prawie 8 mld zł (wg cen 1998 r.).

Został też opracowany „Szczegółowy plan integracji Sił Zbrojnych RP z NATO”, który również ma pokrycie finansowe.

Strona polska – spośród 65 propozycji „Celów Sił Zbrojnych RP” – przyjęła do wykonania na pierwszy dzień członkostwa 17. Z tego zdecydowała się zaakceptować 12 celów, a częściowo zaakceptować 5 celów. Każdy cel ma określony termin, w którym powinien zostać osiągnięty lub termin, od którego należy rozpocząć jego realizację. Każdy jest przypisany odpowiedniemu wykonawcom i nadzorowany przez personalnie wyznaczone osoby.

Obecnie największą uwagę skupiamy na celach, których termin realizacji upływa z pierwszym dniem członkostwa w Sojuszu. Dotyczą one głównie wydzielenia i przygotowania do działań, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Sojuszu, jednostek Sił Reagowania oraz odpowiednich jednostek wsparcia. Nakładają również na stronę polską wymóg integracji z natowskim systemem obrony powietrznej i precyzują wymagania w tym zakresie. Określają one zadania przygotowania do współpracy z NATO, elementów systemu dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz wyposażenia ich w kompatybilny sprzęt łączności, informatyki i nawigacji. Cele stawiają również wymóg przygotowania, pod względem znajomości

języka angielskiego i obowiązujących procedur, określonych grup stanu osobowego Sił Zbrojnych RP.

W celach „pierwszego dnia członkostwa” zawarto wymóg odpowiedniego przygotowania elementów infrastruktury kraju w ramach zadań „państwa-gospodarza” oraz wdrożenia nowoczesnych systemów nawigacji i rozpoznawania morskiej sytuacji minowej.

Realizacja celów Sił Zbrojnych RP przebiega zgodnie z opracowanym harmonogramem ich implementacji. Ponieważ ich treść, a zwłaszcza konkretne, wynikające z nich zamierzenia, są objęte klauzulą tajności, nie będę się szczególnie odnosił do każdego z nich. Dla przykładu podam jedynie, że w grupie celów ogólnych, do pierwszego dnia członkostwa strona polska zobowiązała się zrealizować cele dotyczące przygotowania pod względem językowym personelu zajmującego kluczowe stanowiska w siłach zbrojnych; organizacji i bezpieczeństwa systemów łączności; integracji w ramach natowskiego systemu obrony powietrznej oraz przygotowania logistycznego personelu łącznikowego i realizacji zadań państwa-gospodarza.

W zakresie szkolenia językowego wdrożono do systemu nauczania języka angielskiego wymagania określone przez NATO. Zintensyfikowano szkolenie językowe na poziomie II i III dla oficerów z jednostek wytypowanych do Sił Szybkiego Reagowania oraz jednostek organizacyjnych Ministerstwa ON i dowództw Rodzajów SZ oraz na poziomie I i II dla chorążych i podoficerów zawodowych z jednostek wytypowanych do Sił Szybkiego Reagowania oraz przygotowanych do wykonania zadań jako operatorzy elementów systemu łączności. Zintensyfikowano proces przygotowania kadry do współpracy z NATO w zakresie specjalistycznej terminologii i procedur.

Przygotowuje się dla potrzeb interoperacyjności od pierwszego dnia członkostwa w Sojuszu 6 obiektów, wcześniej deklarowanych w ramach procesu planowania i oceny oraz potwierdzonych w 1997 r. w Kwestionariuszu Planowania Obronnego.

Jednak, aby obraz nie był zbyt optymistyczny, muszę zaznaczyć, że przy realizacji celu dotyczącego zadań państwa-gospodarza napotykamy pewne trudności. Wynikają one z faktu, iż obejmuje on wiele dziedzin funkcjonowania państwa, co wymaga koordynacji wysiłków różnych resortów, zarówno pod względem wykonawczym jak i finansowym. Dodatkowym utrudnieniem są braki w zakresie uregulowań prawnych dotyczących pobytu i zabezpieczenia wojsk sojuszniczych na terytorium Polski.

Ponadto, realne możliwości WŁOP pozwalają w chwili obecnej zapewnić limit nalotu na pilota na poziomie – 120 godzin w skali roku. Wymagany przez NATO limit 180 godzin będzie możliwy do osiągnięcia po roku 2002.

Cele, których realizacja została uzgodniona do końca 1999 r., nakładają na Polskę, a w szczególności na Siły Zbrojne, zadania dotyczące włączenia do wspólnej struktury dowództw odpowiednio zmodernizowanych narodowych organów dowodzenia. Wiąże się z tym potrzeba dalszego doskonalenia systemu łączności, rozpoznania i obrony powietrznej.

W ramach celów realizowanych do końca 1999 r. zostanie przeprowadzona zasadnicza modernizacja i dostosowanie do funkcjonowania w warunkach integracji z NATO narodowego systemu wsparcia logistycznego. Do warunków integracji zostanie także dostosowany system ratownictwa lotniczego i morskigo.

Cele, które zostaną zrealizowane do końca 2003 r., pozwolą w większym stopniu zmodernizować system dowodzenia, rozpoznania i obrony powietrznej, stworzą możliwości informatycznego wsparcia ćwiczeń prowadzonych na różnych szczeblach dowodzenia oraz poprawią możliwości prowadzenia wywiadu strategicznego i opracowywania uzyskiwanych informacji. W ramach realizacji tych celów przewiduje się znaczącą poprawę uzbrojenia i wyposażenia wojsk, szczególnie w zakresie indywidualnego wyposażenia żołnierzy, wprowadzania samolotów wielozadaniowych, nowoczesnych środków obrony przeciwlotniczej, środków ra-

nia i innych. Przewiduje się dalszą modernizację i unowocześnianie elementów wsparcia logistycznego.

Wdrożenie celów Sił Zbrojnych RP jest pierwszoplanowym zadaniem. Wymaga jednak ponoszenia przez państwo ogromnego wysiłku, głównie finansowego. W siłach zbrojnych skoncentrowano się przede wszystkim na dotrzymaniu wynegocjowanych terminów i pełnej realizacji przyjętych zobowiązań. Jak już mówiłem, zostały opracowane odpowiednie harmonogramy i plany, a zadania, w zakresie realizacji celów, sprowadzono w dół – aż do szczegółu taktycznych. Został także zorganizowany odpowiedni system nadzoru i kontroli.

W procesie realizacji „Celów SZ RP” widzimy pewne zagrożenia, które mają swoje źródło w braku stosownych informacji i dokumentów. Nie posiadamy jeszcze wielu STANAG-ów i instrukcji opatrzonych klauzulą TAJNE. Z tego też względu możemy mieć trudności z odpowiednim i terminowym wyszkoleniem wojsk, właściwym przygotowaniem infrastruktury kraju do przyjęcia i dylokacji wojsk sojuszników, czy realizacją zadań państwa-gospodarza.

Szerzej o praktycznej realizacji działań dostosowawczych i konkretnych efektów, które one przyniosą dla zdolności bojowej jednostek, powie zapewne pan generał Bronisław Kwiatkowski. Ze swej strony chciałbym jedynie zaznaczyć, że uzyskanie interoperacyjności jest jedynie celem pośrednim. Osiągnięcie tak zwanych minimalnych wymagań wojskowych, pozwalających na współdziałanie z siłami zbrojnymi NATO, jest, w moim rozumieniu, pierwszym etapem, po którym nadejdą następne, by w końcu polskie siły zbrojne stały się armią nowoczesną, mobilną, o zdolności elastycznego i adekwatnego reagowania na potencjalne wyzwania, jakie mogą pojawić się przed Polską i Sojuszem.

Dzięki realizacji „Programu” i wykonaniu celów, Siły Zbrojne RP będą mogły systemowo i kompleksowo się rozwijać, i już do końca 2003 roku osiągną one nowy stan ilościowy i organizacyjny, tj.:

- 180 tys. na czas „P”;
- po około 1300 czołgów i BWP;
- 121 samolotów;
- 105 śmigłowców bojowych;
- 40-60 okrętów bojowych.

Wszystko to ulokowane jest w trzech korpusach Wojsk Lądowych, dwóch korpusach Sił Powietrznych oraz w trzech flotyllach i brygadzie lotnictwa Marynarki Wojennej.

„Program” zakłada też, że równoległe do zmian struktur organizacyjnych jednostek zostanie dokonana zmiana struktury stanowisk służbowych przewidzianych dla żołnierzy zawodowych. Będzie ona polegać na zwiększeniu stopnia uzawodowienia oraz zmianie proporcji stanowisk służbowych przewidzianych dla poszczególnych korpusów kadry zawodowej, a w szczególności zmniejszeniu liczby stanowisk oficerskich, utrzymaniu na podobnym jak dotychczas poziomie liczby chorążych i wydatnym zwiększeniu liczby stanowisk podoficerskich. W programie tym – w odniesieniu do kadry – przyjmuje się zasadę tożsamości stanu ewidencyjnego ze stanem etatowym oraz tożsamości stopnia wojskowego posiadanego przez żołnierza zawodowego ze stopniem etatowym zajmowanego przez niego stanowiska służbowego.

Im bliższy dzień wstąpienia do NATO, tym większe podekscytowanie i tym większa niepewność – czy jako kraj i siły zbrojne zdążymy wykonać wszystkie zamierzenia przewidziane na pierwszy dzień członkostwa. Różne opinie krążą na ten temat: od euforii do pełnego czarnowidztwa. Słuchając tych opinii warto mieć na uwadze, że to nie tylko Polska staje się uczestnikiem Sojuszu, to również NATO przyjmuje nowych członków. Znaczna część zamierzeń wykonywana jest wspólnie, że wspomnę tylko budowę systemu łączności i zapewnienie bezpieczeństwa wymiany informacji lub realizację programów *Host Nation Support*.

Nasi partnerzy, nie tylko jako całość Sojuszu, ale i poszczególne państwa, okazują istotną pomoc w formie licznych programów

wspomagających nasze poczynania. Członkami NATO stajemy się już od dłuższego czasu. I z pewnością doskonalenie naszej gotowości do działania w strukturach Sojuszu będzie kontynuowane po dniu, w którym zapadnie formalna decyzja.

Staralem się tutaj przedstawić przebieg dostosowywania naszych Sił Zbrojnych do wymogów NATO. Wiemy doskonale, że miejsce i ranga Polski w tej organizacji, jej wiarygodność, zależęć będzie od stanu sprawności naszego wojska, od stopnia jego nowoczesności. Od tego też zależęć będą możliwości realizacji zadań stojących przed siłami zbrojnymi.

Bronisław Kwiatkowski

Polskie Siły Zbrojne w przeddzień przystąpienia do NATO a doświadczenia 6 Brygady Desantowo-Szturmowej

Mówiąc o problemach dostosowawczych polskiej armii do standardów NATO moi przedmówcy przedstawili ogólne ujęcie problemu. Osobiście, będąc dowódcą szczebla taktycznego, wykorzystam swoje kompetencje oraz doświadczenia wynikającego z ponad dwuletniej służby na stanowisku dowódcy brygady. Muszę powiedzieć, że moja działalność służbowa w tym okresie zdominowana była właśnie problemami dotyczącymi przystosowania Brygady pod względem operacyjnym do współpracy z siłami NATO.

Myślę, iż znany jest także w środowisku cywilnym fakt, że jednym z pierwszych związków taktycznych Wojska Polskiego, który ma osiągnąć gotowość do współpracy z siłami NATO w roku 1999 jest 6 Brygada Desantowo-Szturmowa. Wybór Brygady jako pierwszego związku taktycznego do wspólnych działań z siłami NATO nie jest przypadkowy.

6 Brygada Desantowo-Szturmowa, pomimo niedostatków w wyposażeniu i uzbrojeniu, z którymi boryka się większość jednostek Wojska Polskiego, jest nowoczesnym, aeromobilnym związkiem taktycznym charakteryzującym się stosunkowo wysokim stopniem ukończenia w ludzi i sprzęt. Brygada może wykonywać zadania jako desant spadochronowy lub prowadzić działania desantowo-szturmowe z wykorzystaniem przydzielonych samolotów i śmigłowców.

Po restrukturyzacji i modernizacji, jaką przeszła w latach 1992-1994, Brygada stała się w ocenie ekspertów krajowych i zagranicznych związkiem taktycznym o wysokich walorach bojowych. Ze względu na jej uniwersalny charakter oraz wysoką mobilność jest typową formacją wojskową, która już realizuje i w przyszłości realizować będzie różnorodne zadania, takie jak: udział w operacji pokojowej, udzielanie pomocy humanitarnej, współpraca z jednostkami NATO w stabilizacji sytuacji w tzw. konfliktach o małej intensywności (*low intensity conflicts*), często skomplikowanych i potencjalnie groźnych dla pokoju i bezpieczeństwa.

Już w latach 70. ówczesna 6 Pomorska Dywizja Powietrzno-Desantowa (obecnie 6 BDSz) miała znaczący udział w misjach utrzymania pokoju na świecie. Działalność ta zapoczątkowana została przez Polską Jednostkę Specjalną utworzoną z składu 6 DPDP, która od 1973 roku pełniła służbę na linii rozgraniczenia wojsk egipskich i izraelskich na Półwyspie Synaj. W latach 80. i 90. oficerowie i pododdziały Brygady brały udział w misjach pokojowych w Libanie, na Wzgórzach Golan, w Kambodży, w byłej Jugosławii, na Saharze Zachodniej i w wielu innych miejscach.

Zdobytą wiedzę i doświadczenie w działaniach w środowisku międzynarodowym pozwoliły wyrobić zarówno u przełożonych jak i w społeczeństwie przekonanie, że to właśnie 6 Brygada Desantowo-Szturmowa odgrywa przodującą rolę pośród innych ZT i jest zdolna jako pierwsza wykonać zadania związane z osiągnięciem interoperacyjności ze strukturami NATO.

Realizacja postanowień dostosowawczych to przede wszystkim osiągnięcie pełnej zdolności do współdziałania z siłami zbrojnymi członków NATO czy, inaczej mówiąc, osiągnięcie interoperacyjności. Obecnie proces ten w Wojsku Polskim przejawia się w osiąganiu interoperacyjności do wspólnych działań przez niektóre wybrane jednostki wojskowe, takie jak 6 Brygada Desantowo-Szturmowa, w ramach realizacji instrumentów programu Partnerstwa dla Pokoju, w tym Procesu Planowania i Oceny (PARP).

W przyszłości, po osiągnięciu statusu pełnoprawnego członka Sojuszu, stopniowe przygotowanie całości sił zbrojnych do współdziałania z siłami zbrojnymi państw NATO będzie stanowiło kontynuację wypełniania programu, w tym wdrażanie przyjętych w roku 1998 celów sił zbrojnych (*Target Force Goals*).

Jeśli chodzi o Program Partnerstwa dla Pokoju, niemalże od samego początku 6 Brygada Desantowo-Szturmowa aktywnie wypełnia postawione przez przełożonych zadania. Program ten stanowi ofertę przygotowania wytypowanych jednostek wojskowych, takich jak 6 BDSz, do wspólnych działań z NATO w trzech podstawowych obszarach działalności wojskowej:

- prowadzenie operacji poszukiwawczo-ratowniczych;
- prowadzenie operacji wspierania pokoju;
- wspieranie operacji humanitarnych.

Program, choć znacznie ogranicza kompleks działań przewidzianych dla jednostek wojskowych, praktycznie umożliwia osiągnięcie zdolności do uczestnictwa w wyżej wymienionych operacjach, zapewniając możliwość zdobywania doświadczeń niezbędnych do wspólnych działań.

W ramach Programu Współpracy Partnerskiej (*Partnership Working Programme*) oraz przedsięwzięciach wojskowej współpracy dwustronnej i wielostronnej organizowanych „w duchu partnerstwa” począwszy od 1994 roku 6 BDSz stale powiększa doświadczenie potrzebne do skutecznej współpracy z armiami państw NATO.

Nasz udział obejmuje takie grupy przedsięwzięć jak:

- kursy i szkolenia językowe;
- treningi, seminaria, konferencje;
- ćwiczenia dowódczo-sztabowe oraz ćwiczenia z udziałem wojsk;
- kursy i szkolenia specjalistyczne za granicą.

Od początku realizacji programu Partnerstwa dla Pokoju liczba wyznaczonych szóstej Brygadzie przedsięwzięć stale rosła: od 2 przedsięwzięć w 1994 roku, które miały raczej charakter kurtuazyjny, do kilkunastu przedsięwzięć każdego roku w kolejnych latach. Żołnierze brygady uczestniczyli we wspólnym szkoleniu w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, Holandii oraz Włoszech. W Polsce organizowaliśmy lub byliśmy współorganizatorem szkolenia z pododdziałami wojsk aeromobilnych z Wielkiej Brytanii, Kanady, Belgii, Danii, Holandii, Niemiec, Włoch oraz Stanów Zjednoczonych.

Zakres uczestnictwa naszych przedstawicieli był dość zróżnicowany. Poczynając od oficerów występujących w roli obserwatorów w czasie ćwiczeń międzynarodowych, następnie ich aktywne włączanie się do pracy w połączonych sztabach, poprzez udział całych grup operacyjnych, a kończąc na uczestnictwie całych pododdziałów w ćwiczeniach dowódczo-sztabowych i z wojskami, które z wojskowego punktu widzenia mają najwyższy walor szkoleniowy.

Udział przedstawicieli Brygady w tych przedsięwzięciach umożliwił, oprócz wzajemnego poznawania się, zaadaptowanie najlepszych rozwiązań szkoleniowych. Doświadczenia uzyskane tą drogą oraz dokumenty pracy sztabów były szczegółowo analizowane i przystosowane do potrzeb brygady.

Działalność, o której wspominałem, uległa zintensyfikowaniu w ostatnich dwóch latach. Część z tych przedsięwzięć miała charakter warsztatów lub konferencji planistycznych, a udział przedstawicieli Brygady pozwalał na aktywne planowanie naszego uczestnictwa w przyszłych szkoleniach.

W tym roku wyznaczone pododdziały Brygady uczestniczyły w szeregu międzynarodowych przedsięwzięć, w tym w jednym z najważniejszych ćwiczeń międzynarodowych organizowanych dotychczas w ramach PdP. Ćwiczenie „Dynamic Response” prowadzone na przełomie marca i kwietnia 1998 roku w Republice Bośni i Hercegowiny było praktycznym sprawdzianem zarówno przemieszczania transportem kolejowym w rejon mandatowy SFOR, jak i gotowości do wspólnych działań, oraz praktycznym sprawdzianem ogniowym.

W 1999 roku będziemy aktywnymi uczestnikami jeśli nie kilkunastu to na pewno kilkunastu, już potwierdzonych, przedsięwzięć. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć uczestnictwo wydzielonych sił z 6 BDSz w ćwiczeniach NATO na terenie Polski i Turcji oraz dwóch ćwiczeniach w ramach Korpusu Sił Szybkiego Reagowania.

Począwszy od 1991 roku, corocznie kilku oficerów z 6 BDSz kształci się w różnorodnych ośrodkach szkoleniowych, włącznie z akademiami państw NATO. Dotychczas około 30 z nich odbyło przeszkolenie za granicą. Wysyłamy naszych oficerów zarówno na krótkie specjalistyczne szkolenia takie jak: kursy spadochronowe, rozpoznawcze, szkolenia wysokogórskiego, logistyczne itp., pozwalające na pogłębianie wiedzy specjalistycznej, jak i na wymagającą większej wiedzy ogólnej i fachowej studia w akademiach wojskowych.

Osobiście przywiązuję do takiej formy kształcenia moich podwładnych dużą wagę, będąc pierwszym oficerem Wojska Polskiego – absolwentem zachodniej uczelni, Akademii Dowodzenia Bundeswehry, widząc ogromne korzyści w intelektualnym przygotowaniu oficerów do przyszłych działań w międzynarodowym środowisku. W efekcie takich działań obecnie możliwa jest realizacja zupełnie nowych zadań związanych z osiągnięciem przez 6 BDSz zdolności do współdziałania z jednostkami NATO.

Jednym z priorytetów szkoleniowych, jaki został przyjęty

w 6 BDSz i jest wart podkreślenia, to znajomość i umiejętność stosowania języka angielskiego. Zaległości w tej dziedzinie są w wojsku (ale nie tylko) olbrzymie i większość zdaje sobie z tego sprawę. Wymagany poziom sprawności językowej kadry w Brygadzie nie został jeszcze osiągnięty.

Jest to proces ciągły i długi, lecz aby uzmysłowić państwu ile zrobiono w tym względzie podam tylko, iż w 1995 roku sprawnie władających językiem angielskim oficerów w Brygadzie było 6, obecnie około 150 żołnierzy zawodowych posługuje się tym językiem, z czego piętnastu na poziomie biegłym, a około czterdziestu na poziomie zaawansowanym. Priorytet ten jest stale utrzymywany, pomimo stałych obciążeń wynikających zarówno z procesu szkolenia jak i realizacji napływających każdego dnia nowych zadań.

W przypadku 6 BDSz proces osiągania interoperacyjności rozpoczął się w 1995 roku, kiedy to w ramach pierwszego dwuletniego cyklu PARP strona polska zadeklarowała 16 Batalion Powietrzno-Desantowy 6 BDSz jako jedną z jednostek do współpracy z NATO w zakresie szkoleń, ćwiczeń oraz prowadzenia wspólnych działań. Natomiast dowództwo i sztab 6 Brygady Desantowo-Szturmowej zadeklarowano do wspólnych działań w zakresie szkoleń i ćwiczeń.

W oparciu o udostępniane dokumenty oraz zadania, które otrzymaliśmy od przełożonych, rozpoczęto w 6 BDSz przygotowywanie 16 Batalionu Powietrzno-Desantowego do osiągnięcia zakładanego poziomu interoperacyjności. Działania te obejmowały poznawanie i wdrażanie między innymi:

- procedur poszukiwania i ratownictwa;
- sprzętu, procedur i terminologii łączności;
- nauki języków NATO;
- korzystania z map stosowanych w państwach NATO;
- znaków umownych i taktycznych NATO;
- procedur wsparcia logistycznego.

W efekcie podjętych wysiłków 16 BPD osiągnął zakładany poziom interoperacyjności i na mocy odpowiednich rozkazów został skierowany jako pierwsza jednostka wojskowa Wojska Polskiego do wykonywania zadań utrzymania pokoju w ramach międzynarodowych sił NATO IFOR, a następnie SFOR w Republice Bośni i Hercegowiny.

Zadaniem batalionu jest czynny udział w prowadzeniu wojskowej operacji pokojowej, której celem jest wdrażanie porozumienia z Dayton i wspieranie wprowadzania w życie cywilnych aspektów procesu pokojowego. Zadania, jakie realizuje batalion, dotyczą:

- ochrony wojsk własnych – traktowane jako zadanie priorytetowe;
- utrzymanie w gotowości do użycia sił odwodu dowódcy Brygady Polsko-Nordyckiej, odwodu dowódcy SFOR na zasadach rotacyjnych;
- kontrolę wypełniania militarnych aspektów porozumienia z Dayton;
- wspieranie wdrażania cywilnych aspektów porozumienia z Dayton;
- wspieranie organizacji międzynarodowych w trakcie wypełniania przez nie zadań;
- przeciwstawianie się próbom ograniczania swobody poruszania się ludności;
- realizacji innych zadań wynikających z planów zapasowych na wypadek nieprzewidzianych sytuacji.

Zadania, które wskazałem, zgoła różnią się od typowych zadań ujętych w dotychczasowych programach szkolenia. Odminną jest również przyjęta struktura poszczególnych komórek sztabu batalionu na wzór struktur komórek sztabów NATO. Zapewniło to odpowiednie relacje dowodzenia i kierowania w Brygadzie.

Uczestnictwo w pierwszej tego typu misji pozwoliło nam na zgromadzenie praktycznych doświadczeń co do sposobu użycia

i działania batalionu w międzynarodowej strukturze. Stąd ujęcie w procesie przygotowania kolejnych zmian żołnierzy batalionu zagadnień dotyczących, między innymi, zasad działania według procedur NATO, umiejętności współdziałania z elementami lotnictwa, wsparcia ogniowego zapewniającego przez inne bataliony Brygady Polsko-Nordyckiej.

Proces przygotowania w kraju oraz szkolenia w rejonie odpowiedzialności batalionu dają pozytywne rezultaty w jego codziennej działalności operacyjnej. Niejednokrotnie żołnierze batalionu wykazali się bardzo dobrym poziomem wyszkolenia będącym rezultatem zarówno korzystania z doświadczeń narodowych, jak i poszukiwania doświadczeń innych krajów.

Doświadczenia zdobyte podczas takiego szkolenia są bezcenne w procesie szkolenia w kraju.

Intensyfikacja procesu osiągania interoperacyjności w 6 BDSz nastąpiła w 1997 roku. W ramach Drugiego Cyklu Planowania i Oceny (PARP), obejmującego lata 1997-1999, Ministerstwo Obrony Narodowej zgłosiło do Kwatery Głównej NATO dalsze jednostki organizacyjne sił zbrojnych. Jedną z takich jednostek był 18 Batalion Desantowo-Szturmowy z Bielska-Białej.

W ramach przyjętego przez Polskę dokumentu Procesu Planowania i Oceny (PARP Assessment – Poland) uzgodniono nowy wykaz celów interoperacyjności, które mają być osiągnięte w latach 1997-1999 przez wytypowane do współpracy z NATO jednostki organizacyjne MON.

Z ogólnej liczby 41 celów interoperacyjności przydzielonym całym siłom zbrojnym, 6 Brygada Desantowo-Szturmowa jako element organizacyjny wojsk lądowych otrzymała do realizacji 30 celów interoperacyjności.

Objęmuje one takie dziedziny działalności wojskowej jak:

- dowodzenie i kierowanie – 5 celów interoperacyjności;
- logistyka – 15 celów interoperacyjności;
- taktyka działania wojsk – 5 celów interoperacyjności;

- wsparcie inżynieryjne – 1 cel interoperacyjności;
- lotnictwo wojsk lądowych i wsparcie meteorologiczne – 3 cele interoperacyjności
- wymagania językowe – 1 cel interoperacyjności.

W dowództwie Brygady przystąpiliśmy do analizy dokumentów normatywnych, takich jak rozkazy i harmonogramy przełożonych, które nadały procesowi osiągania celów interoperacyjności ramy organizacyjne. Dokumenty te wyszczególniły, między innymi, cele interoperacyjności, które mają być osiągnięte przez poszczególne jednostki wojskowe w określonym czasie jednocześnie definiując które z dokumentów standaryzacyjnych są niezbędne do realizacji celów.

Rozpoczęliśmy pracę organizacyjną i szkoleniową zmierzającą do osiągania poszczególnych celów interoperacyjności. Jednakże fakt braku wielu dokumentów standaryzujących w sposób zdecydowany wpłynął na opóźnienie osiągania poszczególnych celów interoperacyjności.

Prace te przebiegają zasadniczo w trzech obszarach działalności służbowej, a mianowicie:

- w szkoleniu;
- zmianach struktur organizacyjnych oraz;
- sprzęcie.

W szkoleniu przede wszystkim wykorzystujemy możliwości, jakie stwarzają wspólne przedsięwzięcia w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju, o których mówiłem wcześniej. W szkoleniu dowódtw i sztabów dążymy przede wszystkim do ujednolicenia procedur sztabowych odnoszących się do organizacji pracy sztabów na stanowiskach dowodzenia, procesu planowania i podejmowania decyzji, który jest odmienny od dotychczas stosowanego. Realizujemy to w ramach treningów sztabowych, ćwiczeń dowódco-sztabowych oraz ćwiczeń z wojskami, opierając się zarówno na metodach pracy dowódtw i sztabów jak i doktrynach szkoleniowych NATO.

Początkowo prace te przebiegały w dowództwie i sztabie 6 BDSz, następnie, w wyniku podjęcia przez Radę Ministrów uchwały nr 100/97 w sprawie utworzenia batalionu wchodzącego w skład odvodu strategicznego Sił Stabilizujących w Republice Bośni i Hercegowiny (SFOR) i w wykonaniu w tej sprawie rozkazów odpowiedzialnych przełożonych, także w 18 Batalionie Desantowo-Szturmowym.

Proces przygotowania batalionu do wypełniania przyszłych zadań, które zostały określone w planach operacyjnych Naczelnego Dowództwa NATO w Europie, był dość skomplikowany i zasadniczo obejmował zagadnienia dotyczące między innymi:

- wyszkolenia oficerów dowództwa i sztabu batalionu w znajomości zasad planowania użycia batalionu jako elementu odvodu strategicznego SFOR;
- wyszkolenia pododdziałów batalionu w prowadzeniu zgola odmiennych niż dotychczas zadań dotyczących działań w rejonach konfliktu;
- pogłębiania znajomości języka angielskiego;
- zapewnienia kompatybilności sprzętu ze sprzętem jednostek wchodzących w skład odvodu SFOR;
- wyposażenia żołnierzy w odpowiedni do przewidywanych rejonów działań sprzęt;
- zgromadzenia zarówno w batalionie jak i poza granicami kraju (w bazie materiałowej) wystarczającej ilości zaopatrzenia.

Cenne okazały się doświadczenia, jakie uzyskaliśmy w czasie przygotowania 16 Batalionu Powietrzno-Desantowego do misji IFOR w 1996 roku.

Aby uzyskać zadawalający stopień interoperacyjności dokonano: niezbędnych zmian w etatach i tabelach należności batalionu, przesunąć kadrowych w celu zapewnienia batalionowi kadry o wymaganych kwalifikacjach zawodowych i językowych, wyposażo-

no jednostkę w sprzęt łączności oraz sprzęt uzbrojenia kompatybilny ze stosowanym w jednostkach NATO, rozpoczęto realizację programu szkolenia, który uwzględnił zarówno doktrynę szkoleniową NATO jak i zagadnienia specyficzne dla działań w rejonie konfliktu.

Wysiłki, o których mówiłem, dały wymierny efekt w postaci uzyskania w styczniu bieżącego roku certyfikatu wyznaczonej komisji NATO, uwiarygodniającej zdolność batalionu do działań w strukturach odvodu strategicznego SFOR. Wspomniane działania są ciągle realizowane w 6 Brygadzie Desantowo-Szturmowej i wymagają stosunkowo niskich kosztów w sensie nakładów finansowych.

Kolejny obszar działań to dostosowanie struktur organizacyjnych dowództw i sztabów 6 BDSz oraz zapewnienie odpowiednich relacji dowództwa z odpowiednikami z NATO. W ramach tych działań oczekujemy zmian strukturalnych w roku 1999. Dotyczyć one będą dowództwa i sztabu Brygady, a także części jej pododdziałów. Zmiany struktur organizacyjnych nierozdzielnie łączą się ze zmianą tabel należności, które określą, jakim sprzętem będziemy dysponować w przyszłości.

W związku z tym niezbędne będą inwestycje w interoperacyjny sprzęt, w tym w sprzęt łączności i informatyki. Zapewnić on musi wysoką mobilność, lepsze warunki pracy, lepszą zdolność przetwarzania i przechowywania danych, a jednocześnie dać większą niż dotychczas ochronę przed obezwładnianiem radioelektronicznym przeciwnika. Problem interoperacyjności w zakresie sprzętu musi być brany pod uwagę w kontekście czasu i pieniędzy.

Uwzględniając fakt, iż proces ten w 6 Brygadzie Desantowo-Szturmowej jest obecnie jedynie zapoczątkowany, a czasu i pieniędzy jest niewiele, nie jest możliwym, do czasu wstąpienia do NATO, pełne osiągnięcie w 6 BDSz celów interoperacyjności dotyczących sprzętu. Stąd konieczność wyboru priorytetów. Do nich zaliczyć należy sprzęt łączności, który, w naszym rozumieniu, oprócz

uzbrojenia i sprzętu informatycznego, jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na osiąganie poszczególnych celów interoperacyjności.

Doprowadzenie do pełnej standaryzacji sprzętu i wyposażenia w 6 BDSz wymaga dłuższego czasu i ponoszenia wysokich kosztów ukierunkowanych na:

- kompleksowe wyposażenie stanowisk dowodzenia umożliwiających wykorzystanie skomputeryzowanych procedur natowskich w procesie wypracowania decyzji i dowodzenia wojskami, co wiąże się z koniecznością stworzenia już od szczebla batalionu poprzez brygadę i korpus zunifikowanego systemu komputerowego dostosowanego do standardów NATO;
- kompatybilne stacjonarne i mobilne systemy i środki łączności umożliwiające bezproblemowe wejście do systemów łączności, np. w ramach jednostki wielonarodowej, takiej jak Brygada Polsko-Nordycka w Bośni.
- standaryzację uzbrojenia i systemów rozpoznania i kierowania ogniem, które w przypadku działań połączonych muszą stać się integralną częścią systemów jednostki wielonarodowej;
- standaryzację wyposażenia pododdziałów oraz indywidualnego żołnierzy spełniających standardy NATO, umożliwiające bytowanie i przetrwanie w rejonach wykonywania zadań przy jednoczesnym zapewnieniu minimum socjalnego oraz niezbędnych warunków sanitarno-higienicznych;
- działalność bieżącą oraz realizację zadań w strukturze jednostek międzynarodowych, z uwzględnieniem norm ochrony środowiska przypisanych praktycznie do wszelkich rodzajów wojskowej aktywności;

Wstępne przygotowanie 16 BPD i 18 BDSz do działań w ramach struktur międzynarodowych wymagało wydzielenia środków finansowych, wyposażenia i sprzętu nie tylko przez 6 BDSz, wspomaganą przez Krakowski Okręg Wojskowy, ale również przez instytucje, składnice i jednostki wojskowe szczebla centralnego. Biorąc

to pod uwagę, musimy zdać sobie sprawę, że pełne osiągnięcie standaryzacji, na przykład przez wyżej wymienione jednostki, wymaga wysokich nakładów środków finansowych.

Pomimo braku tych środków, proszę nie sądzić, że przyjęliśmy bierną postawę, oczekując tylko na pieniądze. W obszarze planowania, wypracowania decyzji oraz szkolenia, bazując na indywidualnych doświadczeniach wyniesionych ze służby w misjach i udziału w ćwiczeniach międzynarodowych zrobiliśmy więcej niż było to możliwe, co potwierdziło ćwiczenie sprawdzające prowadzone przez Dowództwo Wojsk Lądowych a następnie kontrolę problemową Departamentu Kontroli MON.

Należy zdać sobie sprawę z tego, że praktycznie wszelkie działania bez inwestycyjne zostały już zrealizowane. Każdy następny krok na drodze do osiągnięcia zdolności do wspólnych działań w ramach sił międzynarodowych wiąże się koniecznością wydzielenia konkretnych środków finansowych na realizację przedsięwzięć w ramach konkretnych celów. Analizując planowany budżet 6 BDSz na 1999 rok musimy zdać sobie sprawę z tego, że zapoczątkowany proces interoperacyjności w 6 BDSz ulegnie dalszemu spowolnieniu jeśli nie zostaną podjęte konkretne rozwiązania.

Część druga:
Kooperatywny model
bezpieczeństwa europejskiego

Teoretyczne założenia i elementy składowe kooperatywnego systemu bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo w tradycyjnym ujęciu, prezentowanym przez tzw. realistyczną szkołę stosunków międzynarodowych (współcześnie neorealistyczną), jest państwocentryczne.¹ System międzynarodowy jest anarchiczny, co oznacza, że nie ma jakiegś nadrzędnej instytucji regulującej te stosunki. Nie ma miejsca na współpracę między podmiotami tego systemu – państwami, których głównym celem jest zapewnienie sobie jak największej siły. Organizacje międzynarodowe mają znaczenie marginalne, są jedynie manifestacją narodowych interesów poszczególnych państw. Według założenia szkoły realistycznej, stworzenie kooperatywnego systemu bezpieczeństwa jest utopią.

Przedstawiciele innej szkoły – idealistycznej, którą współcześnie reprezentują liberalni instytucjonaliści, uważają, że wyjaśnienie stosunków międzynarodowych jedynie za pomocą siły i intere-

sów państw jest niewystarczające.² Następuje wzrost współzależności pomiędzy państwami, ujawniający się w nasileniu się procesów globalizacyjnych w skali świata i integracyjnych w skali poszczególnych regionów. Organizacje międzynarodowe, czyli niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych, odgrywają mogą, i *de facto* odgrywają, poważną rolę.

O ile w koncepcji realistycznej państwa realizują swe interesy prowadząc politykę siły, o tyle w ujęciu liberalnym dążą do kompromisu, uwzględniając interesy innych uczestników systemu. Przy takich założeniach wyjściowych możliwe i pożądane jest utworzenie kooperatywnego systemu bezpieczeństwa.

Idea bezpieczeństwa zbiorowego

Z realizmem tradycyjnie łączy się pojęcie *zbiorowej obrony* (*collective defence*) oraz organizacja najlepiej ją reprezentująca – Sojusz Północnoatlantycki, który powstał w kwietniu 1949 roku, jako odpowiedź na zagrożenie pochodzącemu ze strony Związku Radzieckiego.

Z idealizmem łączy się koncepcja *bezpieczeństwa zbiorowego* (*collective security*), wyartykułowana przez amerykańskiego prezydenta Woodrowa Wilsona na początku XX wieku. Odrzuca ona sojusze i zobowiązuje uczestników systemu do bezwarunkowego przeciwstawienia się agresji na któregośkolwiek z członków systemu. Instytucjonalnym urzeczywistnieniem tej idei miała być powstała po I Wojnie Światowej Liga Narodów, a w czasach nam bliższych – Organizacja Narodów Zjednoczonych. Z kolei w wymiarze regionalnym bezpieczeństwo zbiorowe wiązane jest z utworzoną w 1976 roku Konferencją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a więc instytucją grupującą zarówno państwa zachodnie jak Związek Radziecki i państwa należące do bloku wschodniego. Właśnie KBWE została uznana za regionalną organizację bezpieczeństwa zbiorowego w rozumieniu ósmego artykułu Karty Narodów Zjednoczonych.

Aby zrealizować bezpieczeństwo zbiorowe konieczne jest wyznaczenie tych samych wartości i norm oraz współpraca między uczestnikami systemu. Zasadnicze znaczenie przydaje się prawu międzynarodowemu jako regulatorowi stosunków międzynarodowych. Kluczowa *zasada niepodzielności bezpieczeństwa* oznacza, że bezpieczeństwo jednego państwa jest nierozzerwalnie związane z bezpieczeństwem innych państw.

Koncepcja zbiorowego bezpieczeństwa ma skuteczniej gwarantować stabilność zgodnie z zasadą, że siła potencjału wojskowego wszystkich państw jest większa, co skuteczniej zniechęca potencjalnego agresora i stwarza większe możliwości egzekwowania naruszeń *status quo*. Bezpieczeństwo zbiorowe wymusza współpracę między państwami, co także przyczynia się do zwiększenia stabilności systemu.

Słowa krytyki, kierowane przede wszystkim ze strony przedstawicieli szkoły neorealistycznej, sprowadzają się do kilku kwestii. Po pierwsze bezpieczeństwo zbiorowe wymaga świata idealnego, który w rzeczywistości nie istnieje. Pokój jest przesłanką systemu, a nie jego produktem – „nie jest jasne czy przywoływanie bezpieczeństwa zbiorowego oznacza wprowadzanie pokoju, czy też celebrowanie go”³. Słabe są ponadto motywy wywiązywania się przez państwa ze zobowiązań wynikających z bezpieczeństwa zbiorowego. Państwa bowiem nie kierują się zasadami sprawiedliwości, ale narodowymi interesami. Literalne przestrzeganie zasad bezpieczeństwa zbiorowego może wciągać coraz to nowe państwa w konflikt, przez co prowadzić do jego rozprzestrzenienia i, w konsekwencji, do destabilizacji systemu.

Odnotujemy w tym miejscu różnice istniejące między bezpieczeństwem zbiorowym a zbiorową obroną. System zbiorowej obrony skierowany jest *na zewnątrz*, celem jego jest przeciwdziałanie zagrożeniu pochodzącemu spoza systemu. Natomiast system bezpieczeństwa zbiorowego skierowany jest *do wewnątrz*, gwarantuje bezpieczeństwo w sytuacji zagrożenia ze strony państwa należącego do systemu.⁴

Ponadto uważa się, że system bezpieczeństwa zbiorowego powinien być uniwersalny, czyli powinien obejmować wszystkie istotne państwa, podczas gdy członkostwo w systemie zbiorowej obrony jest z natury rzeczy ograniczone. Sojusz musi bowiem być przeciwko czemuś skierowany.

Bezpieczeństwo zbiorowe utożsamiane było w okresie zimnej wojny z operacjami pokojowymi podejmowanymi przez ONZ. Operacje te były z militarnego punktu widzenia zdecydowanie mniej wymagające od zadań z zakresu zbiorowej obrony, ze jakie odpowiadał Sojusz Północnoatlantycki. Te dwa rodzaje zadań wymagały innego sposobu przygotowania. Jak zauważył jeden z polskich autorów, „system bezpieczeństwa zbiorowego nie przewiduje też zobowiązania uczestniczących w nim państw do wspólnych przygotowań na wypadek wojny. Oznacza to brak koalicyjnych i kolektywnych struktur wojskowych, spójnych założeń doktrynalnych i komplementarnych koncepcji strategicznych, określających sposób mobilizowania środków i ich operacyjnego użycia na wypadek konfliktu”⁵. Jest to istotna różnica pomiędzy bezpieczeństwem zbiorowym a zbiorową obroną realizowaną w ramach NATO, która przewiduje pewien stopień integracji wojsk sojuszników.

Różnice terminologiczne

Obok pojęcia „bezpieczeństwo zbiorowe” stosowane były także inne terminy, znaczeniowo do niego zbliżone, a używane, by uniknąć określonych konotacji politycznych. Takim terminem jest *wspólne bezpieczeństwo* (*common security*), który wprowadzony został przez Niezależną Komisję do spraw Rozbrojenia i Bezpieczeństwa ONZ pod przewodnictwem Olofa Palmego w 1982 roku.⁶ Termin ten odnosi się do konfrontacji międzybłokowej, spirali zbrojeń i możliwości wybuchu konfliktu nuklearnego w czasie zimnej wojny. Punktem wyjścia jest założenie osiągnięcia bezpieczeństwa wspólnie z innymi, a nie przeciwko komukolwiek.

U podłoża tej koncepcji leżała chęć przezwyciężenia myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach gry o sumie zerowej, przezwyciężenia wszechogarniającego dylematu bezpieczeństwa, polegającego na tym, że zwiększenie bezpieczeństwa jednej strony konfliktu może nastąpić jedynie kosztem drugiej strony. Jak to ujął Adam Daniel Rotfeld, „Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa oparta była na założeniu, że w epoce współzależności żadne państwo nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa na własną rękę. Koncepcja ta dawała wyraźny priorytet międzynarodowym środkom zapewnienia bezpieczeństwa przed narodowymi, środkiem politycznym – przed wojskowym, środkiem pokojowym – przed użyciem lub groźbą użycia siły”⁷.

Wspólnemu bezpieczeństwu bliska jest koncepcja *bezpieczeństwa defensywnego* (*defensive security*), dla której punkt wyjścia stanowią założenia tzw. nie-ofensywnej obrony (*non-offensive defence*). Bezpieczeństwo defensywne zakłada tworzenie sił zbrojnych w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić efektywną obronę własnego terytorium, z drugiej natomiast, nie stwarzać zagrożenia dla innych państw i w ten sposób przezwyciężyć dylemat bezpieczeństwa. Osiągnąć to można poprzez odpowiednie zmiany w wojskowej strategii, redukcję poziomu sił zbrojnych, a zwłaszcza poprzez eliminowanie zdolności mogących służyć działaniom ofensywnym.⁸

Inne z kolei znaczenie ma pojęcie *bezpieczeństwo wszechstronne* (*comprehensive security*). Poza aspektem militarnym, istotnym dla szkoły realistycznej, uwzględnić także aspekt polityczny, ekonomiczny, kulturowy, prawny, środowiskowy i humanitarny. Na przykład, według stanowiska Unii Europejskiej, prezentowanego w pracach nad modelem bezpieczeństwa OBWE w październiku 1995 roku, bezpieczeństwo wszechstronne obejmować powinno stabilizację instytucji demokratycznych, rządy prawa, respekt dla praw człowieka, stworzenie gospodarki rynkowej oraz znaczącą współpracę w dziedzinach ekonomicznej, kulturalnej i ekologicznej. Koncepcja wszechstronnego bezpieczeństwa poszerza zatem

przedmiotowo zakres pojęcia bezpieczeństwa. Przez pojęcie „bezpieczeństwo wszechstronne” rozumie się też niekiedy koncepcyjne ujęcie bezpieczeństwa, natomiast przez pojęcie „bezpieczeństwa kooperatywnego” – metodę dochodzenia do celu.

Znaczenie pojęcia bezpieczeństwo kooperatywne

Według *Słownika Języka Polskiego* przymiotnik „kooperatywny” dotyczy współpracy, współdziałania.⁹ Stosowanie terminu *kooperatywne bezpieczeństwo* (*cooperative security*) sięga negocjacji rozbrojeniowych prowadzonych między dwoma blokami w okresie zimnej wojny. W kontekście weryfikacji traktatów rozbrojeniowych termin ten oznaczał akceptację przez zainteresowane państwo inspekcji na miejscu. Do tego potrzebna była współpraca, czyli kooperacja. Z kolei nie-kooperatywne techniki zakładały jednostronne monitorowanie poziomu uzbrojenia w poszczególnych kategoriach za pomocą nowoczesnych środków technicznych, bez konieczności akceptacji i udziału zainteresowanego państwa.

Zapewnienie kooperatywnego bezpieczeństwa miało polegać na przeciwdziałaniu nadmiernemu nagromadzeniu środków, które mogą służyć zbrojnej agresji przeciwko suwerenności i terytorium innego państwa. Wymagało ono powszechnej akceptacji podania się ograniczeniom zdolności militarnych.¹⁰ Według jednego z polskich autorów, „bezpieczeństwo kooperacyjne” (jeszcze jedna odmiana tego terminu) „oznacza zbiorowe wyrzeczenie się użycia siły, przychodzenie sobie wzajemnie z pomocą w przypadkach zagrożeń, szerokie wspieranie pokojowych i demokratycznych procesów decyzyjnych oraz przemian społecznych”¹¹.

Termin „kooperatywne bezpieczeństwo” stosowany był również w dyskusjach prowadzonych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w ramach ONZ. Oznaczał on cały zestaw cech i sposobów reagowania na problemy bezpieczeństwa. Kooperatywne bezpieczeństwo jest więc:

Teoretyczne założenia kooperatywnego systemu bezpieczeństwa

- szerokie i wielowymiarowe;
- zasadzające się na wzajemnych gwarancjach, nie zaś na odstraszaniu;
- otwarte pod względem członkostwa, a nie ekskluzywne;
- faworyzujące rozwiązania wielostronne kosztem dwustronnych;
- korzystające zarówno ze środków militarnych, jak i, w szerszym zakresie, pozamilitarnych;
- zakładające, że państwa są głównymi podmiotami systemu bezpieczeństwa, ale dopuszczające inne podmioty, w tym formalne instytucje bezpieczeństwa;
- podkreślające wartość wyrobienia „nawyków dialogu” w relacjach wielostronnych.¹²

Cele systemu kooperatywnego bezpieczeństwa definiowane są różnie. Zdaniem dyrektora departamentu planistycznego NATO, Johna Barreta, są to:

- skutecznie odpowiadanie na zagrożenia regionalne,
- zapobieganie konfliktom za pomocą środków dyplomatycznych i rozmieszczania sił zbrojnych,
- radzenie sobie z konfliktami, jeżeli wybuchną, oraz
- dostarczanie środkami kooperatywnymi różnych form pomocy (administracyjnej, humanitarnej, itd.) w okresie post-konfliktowym.

Podstawy normatywne dla kooperatywnego bezpieczeństwa stanowią zarówno powyższe cele, sam fakt współpracy (kooperacji), która tworzy pewną wspólnotę wartości, celów i projektów oraz uzasadnienie dla poszczególnych instytucji w europejskim systemie bezpieczeństwa¹³.

Właśnie położenie akcentu na rozwiązania instytucjonalne decyduje o drugim, szczególnie nas interesującym, znaczeniu pojęcia „kooperatywne bezpieczeństwo”, które pojawiło się w dyskursie prowadzonym w latach dziewięćdziesiątych w ramach NATO i UZE. Znaczenie to jest bezpośrednio związane z koncepcją ząbających się i wzajemnie wzmacniających instytucji, która znalazła się w Deklaracji Rzymskiej NATO z listopada 1991 roku, wtedy to uznano, że

wyzwania dla bezpieczeństwa stojące przed społecznością europejską nie mogą być skutecznie rozwiązane przez jedną instytucję, a jedynie przez sieć wzajemnie zależających się instytucji. Termin ten pojawiał się następnie w komunikatach NATO. Na przykład w jednym z komunikatów z 1996 roku czytamy, że Sojusz stanowi „integralną część wylaniającej się, szerokiej struktury kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego”¹⁴.

Termin „kooperatywne bezpieczeństwo” wyraża więc także instytucjonalny układ tworzącego się po zakończeniu zimnej wojny systemu bezpieczeństwa w Europie. Na cechę tę zwraca uwagę Janne E. Nolan, według której, „zaangażowanie kooperatywne jest strategicznym założeniem, polegającym na usiłowaniu osiągnięcia celów raczej poprzez instytucjonalną zgodę, niż poprzez groźby materialnego bądź fizycznego przymusu”¹⁵. Podobnie Roman Kuźniar podkreśla konieczność współpracy i współdziałania poszczególnych organizacji, twierdząc, że kooperatywne bezpieczeństwo zakłada „stopniowe tworzenie systemu współzależnych, współpracujących ze sobą i wzajemnie uzupełniających się instytucji (wytworzących zarazem pewien „podział pracy” między nimi)”¹⁶.

Możemy więc stwierdzić, że kooperatywny system bezpieczeństwa to system, w którym najistotniejszą rolę odgrywają organizacje międzynarodowe, a dopiero za nimi kryją się interesy poszczególnych państw. Budowa kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie powinna polegać więc na stopniowej, ewolucyjnej adaptacji istniejących międzynarodowych instytucji do nowej sytuacji. Zauważmy, że koncepcja ta bliższa jest instytucjonalnej szkole stosunków międzynarodowych niż szkole realistycznej, która ogranicza podmioty tych stosunków jedynie do państw.

Elementy składowe kooperatywnego systemu bezpieczeństwa

Kooperatywny system bezpieczeństwa można przedstawić za pomocą tzw. trójkąta bezpieczeństwa, który w sposób przejrzysty ujmuje wszystkie jego elementy.¹⁷ Wierzchołki tego trójkąta stano-

wią najważniejsze europejskie organizacje międzynarodowe: NATO, Unia Europejska i OBWE. W modelu idealnym występuje przejrzysty podział zadań, a każda z tych organizacji odpowiada za inną sferę działalności: NATO za sprawy militarne, Unia Europejska – za polityczne i ekonomiczne, natomiast OBWE razem z ONZ – za formułowanie norm postępowania w stosunkach międzynarodowych oraz za nadzorowanie przestrzegania prawa międzynarodowego.

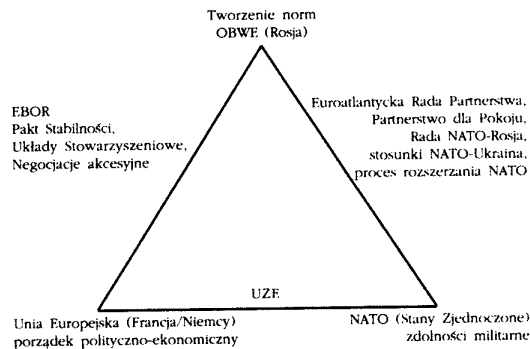
Zauważmy, że za poszczególnymi instytucjami stoją państwa, które inaczej widzą swoją pozycję i wpływ w poszczególnych organizacjach, przez co w różny sposób definiują ich potencjalną rolę. Stopień poparcia dla danej instytucji zależy nie tylko od funkcji sprawowanej przez nią, ale także od stopnia posiadanego w niej wpływu. Tak więc odpowiednio, za NATO kryją się Stany Zjednoczone, za Unią Europejską – Francja i Niemcy, natomiast za OBWE – Rosja.

Między wierzchołkami trójkąta lokują się instytucje pośrednie, które nie są samodzielnymi podmiotami systemu bezpieczeństwa. Ich celem jest łagodzenie napięć i ułatwianie współpracy pomiędzy instytucjami głównymi. Tak więc między NATO i Unią Europejską znajduje się Unia Zachodnioeuropejska. Łączy ona elementy obu tych organizacji, a jej podstawowym zadaniem jest ułatwienie współpracy między nimi.

Z kolei między NATO i OBWE znajduje się Euroatlantycka Rada Partnerstwa oraz „Partnerstwo dla Pokoju”, które tworzą odpowiednio polityczny i wojskowy instrument w rękach Sojuszu oddziaływania na państwa OBWE nie należące do niego. Podobną rolę spełniają specjalne, zinstytucjonalizowane stosunki NATO z Rosją i Ukrainą. Elementem relacji Sojuszu z tym obszarem jest także proces rozszerzania.

Między Unią Europejską i OBWE znajduje się powstały w 1991 roku Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Pakt Stabilności w Europie Eduarda Balladura z 1993 roku, Układy Stowarzyszeniowe pomiędzy Unią Europejską i poszczególnymi państwami Europy Środkowej oraz nego-

cją akcesyjne z państwami kandydackimi. Graficznie trójkąt bezpieczeństwa można przedstawić w sposób następujący:



Rys. Trójkąt bezpieczeństwa europejskiego

Naszkicowany system kooperatywnego bezpieczeństwa, aczkolwiek graficznie bardzo zgrabny, budzi jednak poważne wątpliwości. Dotyczą one siły i znaczenia poszczególnych instytucji stanowiących jego wierzchołki oraz podziału zadań. Koncepcja kooperatywnego bezpieczeństwa zakłada wzajemne wzmacnianie się i uzupełnianie poszczególnych organizacji; innymi słowy, pewien

układ synergiczny pomiędzy poszczególnymi elementami systemu. Tymczasem elementy te wchodzą raczej w relacje konkurencyjne, podział zadań jest kwestionowany a organizacje, i stojące za nimi państwa, rywalizują ze sobą. Państwa dążą bowiem do wylansowania „swojej” organizacji i zakreslenia dla niej jak największych kompetencji, kosztem innych organizacji.

Ewolucja kooperatywnego systemu bezpieczeństwa

W pierwszym okresie po zakończeniu w 1989 roku zimnej wojny wydawało się, że nadrzędną rolę w europejskim systemie bezpieczeństwa będzie odgrywać KBWE. Nadzieje pokładane w Konferencji ujawniają się wyraźnie w „Paryskiej Karcie Nowej Europy” z 21 listopada 1990 r. Wyrazem tych nadziei było także dążenie do utworzenia odpowiednich sił zbrojnych, które mogłyby być używane przez KBWE do prowadzenia operacji pokojowych.¹⁸

W latach 1992-1993 najbardziej predestynowane do odgrywania roli w europejskim systemie bezpieczeństwa wydawały się instytucje europejskie. O wzroście ich znaczenia świadczy utworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Traktacie z Maastricht, wzmocnienie operacyjne i zakreslenie nowych zadań dla Unii Zachodnioeuropejskiej w Deklaracji Petersberskiej oraz utworzenie przez Francję i Niemcy Eurokorpusu.

Dopiero od operacji w Bośni, w drugiej połowie 1995 roku, czołową rolę w europejskim systemie bezpieczeństwa odgrywać zaczął Sojusz Północnoatlantycki. Operacja ta była ważna, bowiem dała odpowiedź na fundamentalne pytanie o to, która organizacja – KBWE, Unia Europejska wraz z Unią Zachodnioeuropejską, czy też NATO – będzie rozwiązywać konflikty poza obszarem państw zachodnich. Operacja w Bośni była także widocznym wyrazem ewolucji Sojuszu Północnoatlantyckiego, polegającej na przyjmowaniu coraz wyraźniej cech organizacji bezpieczeństwa zbiorowego.

Zauważmy, że przyczyną uczestniczenia w Sojuszu jest dziś w mniejszym stopniu poczucie zagrożenia z zewnątrz, ale motywy wewnętrzne, takie jak zyskanie znaczenia w społeczności państw zachodnich. Na przykład francuskie i hiszpańskie aspiracje do pełniejszego uczestniczenia w NATO w połowie lat dziewięćdziesiątych wynikały nie tyle z obaw mających swe źródło poza Sojuszem, co z chęci zyskania znaczącej roli wśród państw zachodnich.

W wyniku rozszerzania zwiększa się także uniwersalność Sojuszu. Również Partnerstwo dla Pokoju, Euroatlantycka Rada Współpracy, specjalne stosunki z Rosją i Ukrainą zwiększają obszar oddziaływania, a więc i powszechność NATO. Interweniując w Bośni, Sojusz wykroczył poza swój tradycyjny obszar działania, który zakreśla terytorium państw członkowskich oraz podjął działanie tradycyjnie zaliczane do bezpieczeństwa zbiorowego, jakim jest przywrócenie przestrzegania prawa międzynarodowego.

Propozycje składane w ramach prac nad nową Koncepcją Strategiczną, która ma zostać przyjęta w kwietniu 1999 roku, potwierdzają znaczenie tej nowej funkcji Sojuszu.¹⁹ Zwłaszcza Stany Zjednoczone dążą do tego, aby NATO jeszcze bardziej wyszło poza obszar państw członkowskich, interweniując, jeżeli będzie taka potrzeba, nie tylko w Europie, ale również w Iraku czy Iranie. Zaznaczają się wyraźne różnice interesów między Stanami Zjednoczonymi a Francją i Niemcami, które to państwa opowiadają się za ograniczeniem zadań NATO do obrony swoich członków. Także ewentualne nowe zadania, takie jak zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, typowe są dla organizacji bezpieczeństwa zbiorowego.²⁰

Możemy skonstatować, że po zakończeniu zimnej wojny wydarzenia dla bezpieczeństwa europejskiego są typowe raczej dla organizacji bezpieczeństwa zbiorowego niż zbiorowej obrony. Koncepcja kooperatywnego bezpieczeństwa jest wyjściem naprzeciw tej zmianie. By przeciwstawić się nowym zagrożeniom, a zarazem utrzymać swoje znaczenie, Sojusz Północnoatlantycki, do niedaw-

na typowa organizacja zbiorowej obrony, nabiera cech organizacji bezpieczeństwa zbiorowego.

Jeżeli uznamy, że idealnym modelem kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie jest opisany wyżej trójkąt bezpieczeństwa europejskiego, to musimy stwierdzić, że w rzeczywistości nie jest to trójkąt równoramienny. Wyraźna deformacja wynika stąd, że ciężar umiejscowiony na jednym z wierzchołków, tym reprezentowanym przez NATO i Stany Zjednoczone, jest relatywnie większy niż na wierzchołkach pozostałych. NATO jest dzisiaj główną organizacją kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie. Odbywa się to jednak kosztem ograniczenia kompetencji innych organizacji – Unii Europejskiej, UZE, ONZ i OBWE.

Przypisy

- ¹ Główni przedstawiciele tej szkoły to m.in. Hans J. Morgenthau, Edward Hallett Carr, Raymond Aron, a współcześnie Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Henry Kissinger. Zob. szerzej: Jacek Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa: PWN 1998, s. 47-60.
- ² Do głównych przedstawicieli tego nurtu zalicza się Roberta O. Keohane, Karla Kaisera, Josepha S. Nye'a, Jamesa N. Rosenau.
- ³ Richard K. Betts, „Systems for Peace or Causes of War?”, *International Security* 1992, t. 17, nr 1, s. 23.
- ⁴ Zob. Inis L. Claude, *Power and International Relations*, New York 1962, s. 145.
- ⁵ Stanisław Bielen, „Przewartościowanie struktury i koncepcji bezpieczeństwa”, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Józef Kukulka (red.), Warszawa 1994, s. 28.
- ⁶ Zob. The Palme-Report. Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security*, New York 1982.
- ⁷ Adam Daniel Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa i statu nascendi*, PISM, Warszawa 1990, s. 29.
- ⁸ Zob. *Study on Defensive Security Concepts and Policies*, Office for Disarmament Affairs, Report of the Secretary-General, United Nations, New York 1993, s. 21-27.

- ⁹ Zob. *Słownik Języka Polskiego*, Mieczysław Szymczak (red.), Warszawa: PWN 1998. Mało przydatne z naszego punktu widzenia jest wyjaśnienie rzeczownika „kooperacja”, który dotyczy procesu produkcyjnego. Jest to „forma pracy polegająca na uczestniczeniu wielu osób lub przedsiębiorstw w procesie produkcji lub w różnych, ale zamkniętych ze sobą procesach produkcyjnych”.
- ¹⁰ Zob. Ashton B. Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Brookings Occasional Papers, Washington 1992, s. 10. A. Handler Chayes, A. Hayes, „Regime architecture: Elements and Principles”, w: *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Janne Nolan (red.), Washington 1994, s. 66. Adam Daniel Rotfeld, „Introduction. The Search for a New Security System”, SIPRI Yearbook 1994, s. 2-7.
- ¹¹ Józef Kukulka, „Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa”, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Józef Kukulka, (red.), Warszawa 1994, s. 39.
- ¹² Zob. Gareth Evans, *Współpraca dla Pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994, s. 20. Zauważmy, że w ujęciu tym termin ten bliski jest koncepcji wspólnego bezpieczeństwa i niekiedy używany zamiennie. Por. Bjorn Moller, „Common Security and Non-offensive Defence. Are they Relevant for the Korean Peninsula?”, Centre for Peace and Conflict Research, Working Papers nr 7, Copenhagen 1995, s. 4. Dieter S. Lutz, „A New Security Architecture In and For Europe”, w: Dieter S. Lutz, Adam Daniel Rotfeld, *Security for Europe*, Hamburg 1994, s. 19-24.
- ¹³ John Barret, „NATO Reform. Alliance Policy and Co-operative Security”, w: *New Security Challenges. The Adaptation of International Institutions. Reforming the UN, NATO, the EU and the CSCE since 1989*, Ingo Peters (red.), New York 1996.
- ¹⁴ *Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Berlin*, 3 June 1996. Także we wcześniejszym w komunikacie ze spotkania Rady Północnoatlantyckiej z 1 grudnia 1994 r. czytamy: „Potwierdzamy nasze zobowiązanie wzmocnienia kooperatywnych struktur bezpieczeństwa, które mogą rozciągać się do państw całej Europy”, *Allantic News*, nr 2676, 3 grudnia 1994, Aneks.
- ¹⁵ Janne E. Nolan, et al., „The concept of cooperative security”, w: *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Janne E. Nolan (red.), Washington 1994, s. 4-5. Zob. także, Janie Leatherman,

- „Making the Case for Cooperative Security”, *Cooperation and Conflict*, 1996, t. 31, nr 1, s. 105-118.
- ¹⁶ Roman Kuźniar, „Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski”, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Davis B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, (red.), Warszawa 1997, s. 295.
- ¹⁷ Koncepcję tę wysunął Ole Waever, The European Security Triangle, Centre for Peace and Conflict Research, *Working Papers*, nr 12, Copenhagen 1994.
- ¹⁸ Także Polska popierała ten postulat i proponowała nawet utworzenie na swoim terytorium specjalnego ośrodka szkoleniowego dla przygotowania wspólnych operacji pokojowych.
- ¹⁹ Por. Piotr Włodarski, „Perspektywy rozwoju NATO w kontekście szczytu w Waszyngtonie”, *Opinie* nr 23, Departament Strategii i Planowania Polityki MSZ, Warszawa 1999.
- ²⁰ W dyskusjach nad nową strategią pojawiła się koncepcja utworzenia specjalnego Ośrodka czy Centrum, mającego zapobiegać temu zjawisku.

NATO jako trzon kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie

1. Nowe zadania NATO w ramach przemian europejskiego systemu bezpieczeństwa

Minęło już dziesięć lat, od kiedy dialog pomiędzy dwoma stronami konfliktu na polskiej scenie politycznej zmienił kształt architektury politycznej w Europie. Można się spierać o to, czy była to iskra wywołująca eksplozję przemian, jakie zaistniały w Europie Środkowej i Wschodniej (oraz dalej – w Azji Środkowej), czy jedynie dodatkowy element politycznej łamigłówki powodujący wyraźną korozję ideologiczną i polityczną bloku wschodniego. Można jednak być pewnym, że od tego czasu fluktuacje na europejskiej scenie, dążące do odnalezienia nowej formuły dla układu sił, są dalej silne. To zaś ma wpływ na wciąż nierozwiązany problem europejskiej architektury bezpieczeństwa.

Należy zauważyć, że zmiany te nie są efektem wyłącznie przemyślanych decyzji politycznych, ale też spontanicznych reakcji na przezwyciężanie pustki po zniknięciu Związku Radzieckiego wraz z układem jego satelitarnych państw (wchodzących w skład Układu Warszawskiego i RWPG) oraz dwubiegunowego podziału świata. Można powiedzieć, że w Europie zmieniło się wszystko.

Zmiany geograficzne

Na mapie współczesnej Europy widoczne są dwie główne tendencje: fragmentaryzacja i konsolidacja. Miały one podobny stopień natężenia oraz oddziaływania na dzisiejszy podział kontynentu. Pierwszym z nich jest fragmentaryzacja. Po upadku muru berlińskiego, a zwłaszcza po rozpadzie ZSRR, liczba państw suwerennych oraz niepodległych znacznie wzrosła. Na bazie Związku Radzieckiego powstało 15 nowych organizmów państwowych. Trzy z nich: Litwa, Łotwa, Estonia, w sposób zdecydowany odcięły się od skutków wydarzeń sprzed 70 lat. Część z pozostałych podjęła wyzwanie chwili i stworzyła na bazie swojej suwerenności i integralności terytorialnej Wspólnotę Niepodległych Państw (1991 r.). Z tej grupy największe znaczenie mają dwa państwa: Rosja, jako główny spadkobierca tradycji ZSRR, oraz Ukraina. Jako jedyny z krajów Europy Środkowej rozpadowi uległa Czechosłowacja. Jednak w jej przypadku określenie „aksamitnego rozvodu” można użyć z całą odpowiedzialnością, bo charakteryzuje się stopniowością przemian¹ oraz brakiem animozji na tle narodowościowym. Jest ona jedynym przykładem w Europie, gdzie dobra wola w polityce międzynarodowej oraz wspólne dobro wzięły górę nad narodową dumą. Ostatnim, a zarazem najbardziej skrajnym przykładem jest rozpad dawnej Jugosławii. Proces ten jeszcze się nie zakończył i nadal niepokoi polityków oraz wojskowych USA, Rosji oraz krajów europejskich. Drugą z wymienionych form przemian jest konsolidacja. Ona również przebiega w szybkim, niekiedy chaotycznym tempie, a odnosi się przede wszystkim do krajów Europy Zachodniej. Europejska Wspólnota

Gospodarcza przekształciła się w Unię Europejską i utworzyła rynek ekonomiczny ze wspólną walutą oraz przyczyniła się Traktatami z Maastricht (1992 r.) i Amsterdamu (1996 r.) do podniesienia prestiżu państw Europy Zachodniej na kontynencie. W sferze polityki bezpieczeństwa podjęła wyzwanie wzmocnienia II filaru, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; Unia Zachodnioeuropejska odrodziła się, by służyć swoją siłą polityczną w wymiarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, oraz by wspierać działania OBWE na kontynencie europejskim, a w wymiarze militarnym ściśle współpracować z Sojuszem Północnoatlantyckim. Poprzez reformy instytucjonalne oraz podejście do najbardziej newralgicznych problemów współczesnej Europy dużym zmianom uległa też Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Od roku 1994 jest bardzo ważnym elementem w politycznym kształtowaniu europejskiej architektury bezpieczeństwa, głównie poprzez dyplomatyczne (polityka prewencyjna) reagowanie na najważniejsze konflikty oraz sytuacje kryzysowe w Europie (np. w Jugosławii, Kosowie) i poza nią (m.in. w Gruzji).

W wymiarze wojskowym za najważniejsze zmiany należy uznać przekształcenia w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, tak na poziomie doktryny politycznej, jak i zmian w strukturach wojskowych.

Zmiana układu sił

Na pierwszy plan wysuwają się zmiany, jakie zaszły w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Mowa tutaj o przejściu na demokratyczne tory rozwoju politycznego, ekonomicznego i społecznego. Jest to niestety czynnik zapominany coraz częściej, a wpływający na rozkład sił politycznych w Europie. Chodzi tutaj nie tylko o przesunięcie zasięgu systemu demokratycznego bardziej na Wschód, ale też o tendencje zjednoczeniowe oraz wprowadzenie większej stabilizacji wewnętrznej. O ile przez ponad czterdzieści lat *status quo* Europy było oparte na wzajemnym zastraszaniu się i „trzy-

maniu w szachu" dwóch systemów, o tyle od początku lat dziewięćdziesiątych ogniska niezadowolenia i niepokoju społecznego zaczęły koncentrować się w niektórych zapalnych punktach kontynentu. Nie ulega jednak wątpliwości, że są niebezpieczne, a skutki ich rozwoju nieobliczalne.

Przekształcenia z początku lat 90-tych przyczyniły się do zmiany stosunków pomiędzy głównymi graczami na europejskiej i światowej scenie politycznej: USA i ZSRR (Rosją). Rola Stanów Zjednoczonych niewspółmiernie wzrosła, tak w wymiarze globalnym, jak i na kontynencie europejskim. Rozpad największego rywala politycznego i militarnego spowodował automatyczne uznanie wyższości dla polityki zagranicznej USA. Dotyczy to również sfery gospodarczej (recesja oraz kryzys 1998 r. znacznie obniżył notowania Japonii na rynkach międzynarodowych, a pozycja Niemiec oraz zjednoczonej Europy jeszcze się nie ustabilizowała). Mimo idei izolacjonistycznych, popularnych na początku lat 90-tych, które nawoływały do wycofania się Ameryki z roli światowego *gospodarza*, Stany Zjednoczone nie zrezygnowały ze swojego zaangażowania na terenie Europy. Za to zrewidowały poglądy na swoją pozycję na kontynencie oraz rolę samych Europejczyków w tworzeniu nowej architektury bezpieczeństwa. Znaczenie Rosji, zwłaszcza po upadku ZSRR, zmalało na wielu poziomach: geograficznym, politycznym, gospodarczym i wojskowym. Obszar Rosji obejmuje dziś 2/3 terytorium ZSRR, a jej spójność wewnętrzna jest niewspółmiernie mniejsza niż przed 1991 r., co powoduje silne ruchy separatystyczne w jednostkach podziału terytorialnego Federacji. Jej oddziaływanie na arenie międzynarodowej ograniczyło się do zaznaczania swojej politycznej obecności podczas ważnych wydarzeń oraz prób hamowania integracji z Unią Europejską i procesów rozszerzania struktur NATO o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Od momentu podjęcia wysiłku reform gospodarczych, poziom ekonomicznych przemian wciąż obniża się. Krach w 1998 r. ukazał słabość oraz skorumpowanie gospodarki rosyjskiej. Mimo że siły zbrojne Rosji ulegają znacznej redukcji, tak w stanie liczebnym, jak i w sprzęcie bojowym,

a kłopoty gospodarczo-finansowe nie pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb, kraj ten stanowi w dalszym ciągu znaczącą siłę militarną. Jest nadal jednym z głównych graczy na nuklearnej szachownicy Europy.

W wylaniającym się układzie sił coraz większego znaczenia nabierają Niemcy. Znaczenie to jest potęgowane przez odzyskanie, po zjednoczeniu w 1990 r., pełnej suwerenności narodowej i państwowej. W pierwszych latach tej dekady kłopoty wewnętrzne wokół procesu zjednoczeniowego przyczyniły się do oderwania Niemiec od wydarzeń na arenie międzynarodowej. Niemniej jednak nigdy nie utraciły one silnej pozycji w Europie. Na czoło jednak wysuwa się potęga gospodarcza tego kraju, który jest jednym z motorów zjednoczenia europejskiego. Odnosi się to zwłaszcza do okresu rządów kanclerza Helmuta Kohla. Za tą siłą idą też próby wzmocnienia Niemiec na arenie politycznej (idea, by miały swojego stałego reprezentanta w radzie Bezpieczeństwa ONZ) oraz militarnej (wojska niemieckie w szczególnych sytuacjach mogą na mocy decyzji Sądu Konstytucyjnego z 1997 r. działać poza granicami państwa).

Dwubiegunowy system konfrontacji w polityce bezpieczeństwa europejskiego został zamieniony na wielopłaszczyznowy system dialogu. Nie ma już wyraźnie zdefiniowanego wroga, który stoi z armią gotową do ataku. Są za to problemy, z jakimi muszą się borykać wszystkie państwa kontynentu europejskiego. To powoduje, że o bezpieczeństwie decydują czynniki prewencyjne oraz stabilizujące, przy militarnym zaangażowaniu jedynie w skrajnych sytuacjach, takich jak np. wojna w byłej Jugosławii.

Zmiana systemu bezpieczeństwa

Dotyczy ona przede wszystkim zmian wewnątrz głównych organizacji tego systemu, spowodowanych wymienionymi poniżej czynnikami. Nie wnikając w szczegóły, można wyróżnić trzy rodzaje procesów: tworzenie nowych organów oraz agend (np. NACC/EAPC,

WPZiB UE), rozbudowa i wzmacnianie dotychczas istniejących (np. KBWE/OBWE wraz z reformami wewnętrznymi) oraz tworzenie nowych (WNP). Dotyczą one w mniejszym czy większym stopniu wszystkich europejskich organizacji zajmujących się bezpieczeństwem kontynentu.

Do warunków, w jakich powstaje nowy system bezpieczeństwa, należy dodać, po pierwsze, zmianę rodzaju zagrożeń, czyli zmniejszenie roli dotychczas istniejących oraz uwypuklenie uspio-nych; po drugie, powstanie nowych wyzwań. System dwubieguno- wy charakteryzował się czterema elementami, które swoimi powią- zaniami i wzajemnymi uzależnieniami determinowały bezpieczeń- stwo w Europie. Pierwszym było zagrożenie ze strony ZSRR, z jego ogromną siłą konwencjonalną oraz bronią atomową, drugim – ame- rykański parasol atomowy oraz militarna obecność USA w krajach Europy Zachodniej, trzecim – podział kontynentu w sferze politycznej, militarnej i gospodarczej, czwartym – element równocze- snej równowagi poprzez zastraszanie, oparty na broni nuklearnej.² Aktualnie istniejące zagrożenia i wyzwania zostaną omówione w dalszej części pracy.

W nowej sytuacji swoje miejsce musiał znaleźć Sojusz Północ- noatlantycki. Nie zmieniając dotychczasowych priorytetów, opar- ty głównie o art. III i V Traktatu Waszyńskiego, Pakt potrze- bował odpowiedzi na główne zagrożenia, z jakimi mógł spotkać się na kontynencie europejskim. Najlepiej nową strategię scharak- teryzował gen. Stanisław Koziej³, dzieląc strukturę przyszłej strate- gii NATO na trzy podstawowe komponenty: strategię prewencyj- no-promocyjną (zapobieganie konfliktom i promowanie bezpiecz- nego środowiska NATO); strategię antykrzysową (reagowanie na kryzysy i osłony przed ich skutkami); strategię wojenną (prowa- dzenie działań wojennych).

Strategia prewencyjna i promocyjna

Zadania nakreślone w tej części to przede wszystkim wczesne rozpoznanie potencjalnych źródeł zagrożeń i ich profilaktyczne li-

kwidowanie. Stopień zązębienia się czynników wpływających na wzrost potencjalnych zagrożeń powoduje, że strategia ta odgrywa istotną rolę w Sojuszu. Sprzężenie czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych, wojskowych, etnicznych, kulturowych oraz wielu innych wpływa na wysokie zaangażowanie sił i środ- ków w ich rozwiązywanie, szczególnie na płaszczyźnie politycz- nej, poprzez strategiczne działania prewencyjne. Wielostronna współpraca państw członkowskich w wymienionych dziedzinach, ukierunkowana na rozwiązywanie wspólnych problemów oraz ciągłe poszerzanie systemu wzajemnego bezpieczeństwa, przyczynia się do skutecznego niwelowania źródeł zagrożeń i konfliktów oraz przeciwstawia się nowym wyzwaniom. NATO w tej materii wydat- nie wspiera wysiłki w promowaniu bezkonfliktowego przeprowa- dzania transformacji ustrojowej, w tym wojskowej (program „Part- nerstwo dla Pokoju”).

Nie należy zapominać o współpracy z innymi podmiotami śro- dowiska międzynarodowego wpływającymi na polepszenie bez- pieczeństwa europejskiego. Chodzi tutaj przede wszystkim o wza- jemne rozwiązywanie problemów oraz tworzenie efektywnych mechanizmów ich przeciwdziałania z ONZ, OBWE, UE i UZE. Dia- log został też przeniesiony na płaszczyznę narodową. Za najwa- żniejsze należy uznać zacieśnienie współpracy z Rosją i Ukrainą przy tworzeniu wizji bezpieczeństwa europejskiego i próbie zni- welowania wzajemnych uprzedzeń oraz z krajami Europy Środko- wej i Wschodniej przy wspólnym wysiłku włączenia tych państw w skład Sojuszu.

Wymienione czynniki są potęgowane poprzez współpracę mi- litarną, czyli dalszy dialog w kwestii redukcji uzbrojenia oraz kon- troli zbrojeń, poszerzanie stref wspólnej jawności militarnej oraz współpracę wojskową w najszerszym sensie tego słowa. Nie zmie- nia to jednak faktu, że nadal odstraszenie militarne, szczególnie poprzez broń nuklearną, pozostało ważnym środkiem prewencyj- nym.

Strategia antykrzysowa

Polega ona na szybkim reagowaniu na zaistniałe sytuacje kryzysowe, czyli przeciwstawianie się im, rozwiązywanie ich oraz eliminowanie. O ile wcześniejsza strategia oparta była przede wszystkim na czynnikach społecznych i politycznych, o tyle strategia antykrzysowa zawiera silne elementy ingerencji wojskowej. Zagrożenia kryzysowe oraz stan wojny są głównymi elementami, z jakimi się tutaj spotykamy. O ile sam problem wojny wydaje się sytuacją oczywistą, o tyle zagrożenie kryzysowe jest bardziej złożone. Aby lepiej zrozumieć omawiany problem, należy podzielić te czynniki na zewnętrzne (gdy źródło znajduje się w otoczeniu państwa lub koalicji) i wewnętrzne (źródło jest wewnątrz organizmu państwowego) – podział ten przytaczamy za Stanisławem Koziejem.⁴ W pierwszym przypadku kryzys przybiera charakter polityczno-militarny (wojna) i jest najczęściej spotykany, chociaż nie musi przyjmować formy zbrojnej (np. zorganizowana przestępczość, terroryzm międzynarodowy). W drugim przypadku kryzysy mogą mieć charakter pozamilitarny (np. katastrofy naturalne, niepokoje społeczne) oraz militarny (wojna domowa).

Odpowiedzią na powstałe kryzysy są działania polityczne i militarne. Za najprostszy należy uznać odcięcie rejonu konfliktu i pozostawienie stron walczących samym sobie. Oznaczałoby to blokadę, osłony przed oddziaływaniem skutków pośrednich działań w rejonie kryzysu oraz monitorowanie sytuacji. Jest to tzw. postawa bierna. Każda „postawa aktywna” przyczynia się w mniejszym lub większym stopniu do rozładowania konfliktu. Instrumentami do jego wygaszenia są środki nacisku pośredniego: informacyjne, psychologicznego a nawet militarnego (często wystarcza sama groźba interwencji zbrojnej).

Rozwiązywanie kryzysu w sposób bezpośredni często wymaga zaangażowania sił wojskowych. Pierwszą, a zarazem najczęstszą z form są operacje utrzymywania pokoju (*peacekeeping operations*). Drugą, o wiele bardziej kontrowersyjną, są operacje ekspedycyjne

w rejon konfliktu. Chodzi o tzw. operacje wymuszania pokoju (*peaceenforcing operations*). Ostatnią formą są operacje wieniące trudny okres przewycięzania i zapobiegania kryzysom, które zarazem mają za zadanie wspierać utrwalanie pokoju i normalizację sytuację w rejonie (*peacebuilding operations*).

Należy też wspomnieć o działaniach osłonowych, chroniących przed skutkami zagrożeń kryzysowych na dużą skalę oraz o przeciwdziałaniu skutkom kryzysów. Opierają się one przede wszystkim na wspieraniu wysiłków i działań państw dążących do ich rozwiązania i powrotu do stanu przed kryzysem.

Strategia wojenna

Jest to podstawowa i zarazem najważniejsza ze strategii Sojuszu. Jest ona, w oparciu o Traktat Waszyngtoński oraz nową Koncepcję Strategiczną Sojuszu, nastawiona przede wszystkim na obronę terytorium Sojuszu oraz państw członkowskich. Można zatem uznać, że dwie poprzednie strategie i zadania w nich zawarte są podporządkowane strategii wojennej.

Zadania zawarte w tej strategii mają charakter czysto militarny i skupiają się na obronie terytorium Sojuszu i państw członkowskich oraz odparciu ataku przeciwnika. Dopiero w dalszym etapie ma nastąpić rozbić wojsk inwazyjnych oraz wyraźne osłabienie przeciwnika, tak, by w przyszłości nie był w stanie przeprowadzić nowych działań agresywnych.

2. Aktualnie istniejące zagrożenia oraz wyzwania dla europejskiego bezpieczeństwa

Załamanie się istniejącego przez ponad 40 lat ładu europejskiego przyniosło nowe zagrożenia i wyzwania. Na wstępie należy podkreślić, że oba te zagadnienia znacznie różnią się od siebie,

choć często treść merytoryczna oraz problemy, którymi się zajmują są zbieżne i zalebiają się. Aby zrozumieć kwestię różnicy między zagrożeniami a wyzwaniem, należy przeanalizować opis dokonany przez Ryszarda Ziębę. W *Stouniku*, zagrożenie określa się jako „stanie się niebezpiecznym, groźnym dla kogoś lub czegoś” i odnosi się do zespołu zjawisk odbieranych negatywnie przez podmioty stosunków międzynarodowych. Wyzwania są próbą odpowiedzi i podjęcia stosownych działań jako reakcja na zachodzące zjawiska. Ryszard Zięba zaproponował następujący podział zagrożeń:

- szeroko rozumiane zagrożenia militarne (od handlu materiałami rozszczepialnymi po procesy uzbrojenia),
 - nacjonalizmy prowadzące do powstania konfliktów na tle etnicznym,
 - zorganizowana przestępczość,
 - pogarszający się stan środowiska naturalnego.
- Pośród wyzwań za najważniejsze uznał:
- zjawisko destabilizacji wewnętrznej państwa,
 - dysproporcje ekonomiczne,
 - migracje ludności.⁶

Najszerzej zagrożeniami na kontynencie europejskim zajęła się Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podczas prac nad „modelem” zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa na obszarze OBWE. Zagrożenia te zostały wyszczególnione w grupach tematycznych:

Zagrożenia polityczno-militarne

Do nich zaliczyć należy niedostateczny rozwój wzorców demokratycznych, współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, zachowanie zimnowojennego sposobu myślenia (tworzenie stref wpływów i linii podziału), naruszenie praw do integralności terytorialnej i samostanowienia narodów, nieprzestrzeganie zobowiązań z dziedzic-

NATO jako trzon kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie

ny proliferacji broni masowego rażenia oraz zobowiązań wynikających z ograniczeń w produkcji zbrojeniowej, terroryzm.

Zagrożenia nacjonalizmem

Są to przypadki naruszania podstawowych praw obywatelskich, idee czy ruchy społeczne nawołujące do nacjonalizmu, rasizmu, nietolerancji społecznej, antysemityzmu, fundamentalizmu religijnego, nie respektowania praw mniejszości rasowych, etnicznych, religijnych i kulturowych.⁷

Zagrożenia ekonomiczne

Wywołują napięcia społeczne, powodują migracje oraz ekonomiczne uzależnienie społeczeństw oraz państw od dostaw specyficznych surowców czy produktów.

Zagrożenia społeczne

Charakteryzujące się atomizacją społeczeństw, brakiem koordynacji w gwałtownej urbanizacji miast, marginalizacją mniejszości oraz społeczności lokalnych, problemem niekontrolowanego przepływu ludności (uchodźców, przemieszczonych) oraz nasilającą się przestępczością zorganizowaną.

Zagrożenia środowiskowe

Są wynikiem cywilizacyjnej działalności człowieka wykorzystującego środowisko naturalne bez zahamowań i ograniczeń. Powodują zniszczenie środowiska naturalnego poprzez rozwój przemysłu, rabunkową gospodarkę wydobywczą, energetykę nuklearną oraz proces składowania odpadów poprodukcyjnych oraz nuklearnych.

Formułę rozszerza deklaracja państw NATO, dodając do zagrożeń militarnych, zakresu kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania nowe elementy⁶:

- brak równowagi między siłami zbrojnymi,
- napięcia występujące wewnątrz państw,
- napięcia między państwami, zwłaszcza w rejonach przygranicznych,
- brak przewidywalności i jawności militarnych intencji innych członków OBWE,
- brak pełnej implementacji porozumień w zakresie kontroli zbrojeń,
- brak demokratycznej kontroli i kierownictwa przez konstytucyjnie ustanowione władze nad siłami zbrojnymi, paramilitarnymi i bezpieczeństwa.
- nie rozbudowywanie sił zbrojnych ponad miarę niezbędną do skutecznej obrony,
- wymiana informacji dotyczących rozmiaru, struktury i intencji sił zbrojnych,
- weryfikacja otrzymywanych informacji,
- akceptacja liczebnego limitu sił zbrojnych.

3. Rola NATO w przeciwdziałaniu zagrożeniom europejskiego bezpieczeństwa

W tym miejscu pora zająć się kwestią, w jaki sposób NATO „odpowiada” na główne zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego, bo to właśnie w ostatecznym rozrachunku stanowi o miejscu Sojuszu w tworzącym się systemie bezpieczeństwa kooperatywnego. Mamy tu na myśli działania, jakie podejmuje i może podejmować Pakt jako organizacja, czyli to, co kraje członkowskie robią za pośrednictwem struktur NATO.

Skorzystamy w poniższych rozważaniach z wymienionego w poprzednim rozdziale katalogu zagrożeń skonstruowanego przez

OBWE. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że nie na wszystkie z nich Sojusz Północnoatlantycki może „odpowiedzieć”, w wielu kwestiach po prostu nie ma odpowiednich instrumentów. Dlatego właśnie dla oszczędności miejsca pominięte zostaną te problemy, przy rozwiązywaniu których NATO ma niewielką rolę.

Zagrożenia polityczno-militarne

NATO jest organizacją wojskową stworzoną do wspólnej obrony państw członkowskich i jako taki ma najwięcej militarnych instrumentów oddziaływania, a jest to fakt tyle oczywisty, co wart przypomnienia z powodu jego fundamentalnego znaczenia. Pakt jest zbrojnym ramieniem, za pomocą którego państwa członkowskie mogą oddziaływać na swoje otoczenie międzynarodowe i przeciwdziałać powstaniu zagrożeń wojskowych i politycznych oraz likwidować już istniejące. W tym aspekcie Sojusz ma ogromne znaczenie dla europejskiego bezpieczeństwa, choć jedynie potencjalne. Wykorzystanie możliwości „projekcji siły” lub choćby jej groźby zależy bowiem od woli politycznej państw w nim uczestniczących, a o to bardzo trudno.

Mamy taką oto sytuację: NATO dysponuje możliwościami wojskowymi wystarczającymi, żeby odstraszyć, względnie pokonać każdy podmiot, który rzuciłby wyzwanie lub stanowiął zagrożenie dla wartości, o których mowa w katalogu zagrożeń polityczno-militarnych wymienionych w poprzednim rozdziale. Wojska Paktu mogą opanować dowolne terytorium w Europie i podjąć działania w celu wdrożenia demokratycznych wzorców politycznych, mogą obronić przed sąsiadem zagrożone państwo, zlikwidować ostrą fazę konfliktu wewnętrznego lub etnicznego, etc. Problem jednak w tym, że aby uruchomić jakąkolwiek operację wojskową muszą zostać jasno zdefiniowane cele polityczne, a to oznacza wolę polityczną państw członkowskich. Co więcej, każda akcja zbrojna pociąga za sobą koszty oraz ofiary, które trzeba ponieść.

Najważniejsze jednak jest to, że większości zagrożeń wojsko-politycznych nie da się zlikwidować wyłącznie za pomocą siły wojskowej, a przynajmniej jest takie powszechne przekonanie. Dlatego siły zbrojne NATO w istocie są tylko pomocniczym elementem w ramach strategii antykrzysowej, używanym albo już po osiągnięciu politycznego rozwiązania, albo jako „pomoc” w dyplomacji, która może przechrzyć szalę i zdyscyplinować opornych, ale sama z siebie niczego nie załatwia.

W istocie zatem, choć Sojusz dysponuje potęgą militarną nie mającą sobie równych, w przypadku obecnie występujących w Europie zagrożeń wojskowo-politycznych, niewiele może zrobić za pomocą bezpośredniego użycia siły. To jednak, jak wykazemy poniżej, nie przeszkadza mu być jednym z najważniejszych elementów wpływających na stan bezpieczeństwa w Europie.

Paradoksalnie bowiem, NATO, jako organizacja militarna, bardziej przyczynia się do umacniania bezpieczeństwa, gdy powstrzymuje się od użycia siły.

Oto w dzisiejszej Europie wiele państw, a nawet grup etnicznych, chcąc zrealizować swe aspiracje narodowe, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa, patrzy na NATO jako na strukturę, która może im to zapewnić. NATO korzysta z takiego stanu rzeczy i tworzy oraz rozwija powiązania polityczne i wojskowe w swoim otoczeniu geopolitycznym. Służą one obniżaniu poziomu konfrontacji w Europie, ponieważ ma miejsce proces zwiększania się poziomu zależności międzynarodowych, którego osią jest właśnie Sojusz – także w regionach, gdzie tlą się konflikty. (Chodzi oczywiście tylko o zagrożenia, które nie przeszły jeszcze w fazę otwartego konfliktu, a zatem jest to działanie uprzedzające.) Przyczyną tego stanu rzeczy jest to, że Sojusz jako symbol bezpieczeństwa i transatlantycka wspólnota wartości jest tak bardzo atrakcyjny dla innych krajów, że robią one wiele by podporządkować się tym wartościom.

Najistotniejszym przykładem ilustrującym powyższe zjawisko jest rozwój Partnerstwa dla Pokoju oraz porozumienia o „specjal-

nych stosunkach” z Rosją i Ukrainą oraz Euroatlantycka Rada Partnerstwa. Za pomocą wymienionych instytucji NATO tworzy powiązania z prawie wszystkimi państwami Europy i spoza jej geograficznych granic⁹. Najogólniej mówiąc, polegają one na tym, że Sojusz udziela pewnej pomocy wojskowej poprzez nawiązanie współpracy, wspólne ćwiczenia, wymianę kadr i informacji, a w zamian za to oczekuje od partnerów, że będą respektowane wartości, które są nadrzędne dla państw zachodnich. Im więcej chce zyskać partner NATO, tym więcej Sojusz może od niego wymagać. Spełnianie wymagań Paktu ma oczywiście pozytywny wpływ na bezpieczeństwo danego regionu. Dobrym przykładem jest Ukraina, która ma niezłe stosunki ze swoimi sąsiadami, szczególnie z Polską (mimo trudnych doświadczeń historycznych) i próbuje na miarę swoich możliwości wprowadzać reformy gospodarcze. Wszystko to jest warunkiem dobrej współpracy z NATO; ta zaś owocuje między innymi wspólnymi ćwiczeniami wojskowymi, wymianą kadr, etc. Dzięki temu Ukraina nie jest postrzegana jako zagrożenie dla militarnopolitycznego wymiaru europejskiego bezpieczeństwa, nawet układa coraz lepiej stosunki z Rosją, wiedząc, że bez tego NATO nie będzie gotowe na rozwijanie współpracy z Kijowem. Przeciwnie przykłady to Białoruś i do niedawna jeszcze Słowacja. Szczególnie ten pierwszy kraj od dawna demonstruje niechęć do NATO i Zachodu, nie dokonuje żadnych reform, a jego instytucje demokratyczne nie tylko się nie rozwijają, ale znajdują się w regresie. Zatem Białoruś stanowi zagrożenie w aspekcie polityczno-militarnym, zgodnie z przyjętą w poprzednim rozdziale definicją.

Drugim, bardzo ważnym aspektem tego samego problemu, jest dążenie do członkostwa w Pakcie. W zasadzie mamy tu do czynienia z tym samym zjawiskiem, które opisaliśmy powyżej: kraje oficjalnie aspirujące do przyłączenia się do „klubu bezpiecznych”, jak postrzega się NATO, muszą przestrzegać zasad, które są wyznaczone przez Sojusz. Wpływ stabilizujący jest jednak znacznie silniejszy w przypadku oficjalnie wyrażonych aspiracji członkowskich. Pakt może bardziej jednoznacznie stawiać warunki i wymagać znaczą-

nie więcej, choć oczywiście rzadko robi to wprost. Działa to bardzo uspokajająco w wielu przypadkach, wymusza od państw aspirujących wolę polityczną do łagodzenia ewentualnych sporów z sąsiadami, do wprowadzania instytucji demokratycznych i europejskich standardów prawnych w zakresie stosunków międzynarodowych. Jest bowiem rzeczą powszechnie wiadomą, że NATO nie przyjmie nikogo, kto nie wykaże maksimum dobrej woli w spełnianiu politycznych kryteriów członkostwa.

Przykładów na to, że kraje europejskie wykazują wolę polityczną do pokojowego łagodzenia swych sporów z powodu chęci przystąpienia do NATO jest bardzo wiele. Wystarczy spojrzeć na dzieje stosunków węgiersko-rumuńskich w latach dziewięćdziesiątych, rozwój stanowiska państw bałtyckich wobec mniejszości narodowych, szczególnie rosyjskiej, czy też ostatnio, poprawę stosunków macedońsko-bułgarskich. Wszystkie wymienione kwestie są potencjalnymi zarzewiami konfliktów nie mniejszych niż jugosłowiański, wszystkie sięgają głęboko w przeszłość i mają bardzo poważne uwarunkowania, jednak nie przeradzają się w otwarte kryzysy co można zapewne połączyć z natowskimi aspiracjami Rumunii, Węgier, Bułgarii, Macedonii, Estonii czy Litwy. Dobrą ilustracją jest także Słowacja. Państwo, które jeszcze kilka lat temu w pierwszej kolejności wymieniane było do członkostwa w Pakcie zaprzestało starań o przyjęcie do tej organizacji.

Opisana wyżej współpraca pod auspicjami NATO ma także konkretny wymiar wojskowy. Z braku miejsca przytoczymy tu tylko wypowiedź na ten temat Javiera Solany w najnowszym *NATO Review*: „Bez Partnerstwa czasu pokoju [...] nie byłoby możliwe zebranie w tak krótkim czasie wielonarodowych sił pokojowych w Bośni i Hercegowinie”¹⁰.

Zagrożenia ekonomiczne

Powszechnie twierdzi się, że bieda, głód i pogarszanie się sytuacji ekonomicznej są ważnymi przyczynami konfliktów stanowią-

cych zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa. Zarówno zagrożenia o charakterze międzynarodowym, jak i wewnątrzpaństwowym mają jedno ze swych istotnych źródeł w czynnikach ekonomicznych. NATO jako organizacja nie ma instrumentów, żeby takim zagrożeniom bezpośrednio przeciwdziałać.

Jednak istnienie Paktu ma duże znaczenie pośrednie. Chodzi o międzynarodowe powiązania, których osią jest NATO. Wydaje się bowiem, że fakt, iż jakiś kraj ma z NATO dobre stosunki, automatycznie poprawia jego pozycję gospodarczą. Dzieje się tak dlatego, że dany kraj uznawany jest za stabilniejszy i bezpieczniejszy, niż gdyby stosunków z Paktem nie miał lub gdyby były one złe. Subiektywne przekonanie, zarówno wewnątrz danego kraju jak i wśród innych państw oraz ewentualnych inwestorów, jest bardzo ważne, ponieważ jest jednym z czynników regulujących napływ kapitału i technologii a to z kolei pozytywnie wpływa na gospodarkę danego kraju.

4. NATO a przyszłe zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego

W dającej się przewidzieć przyszłości najprawdopodobniej będziemy mieli do czynienia z tymi samymi zagrożeniami europejskiego bezpieczeństwa, jakie są obecnie. Jest to tendencja trwała, wyrażająca się z jednej strony zwiększaniem ilości wyzwań i zagrożeń oraz coraz większym ich rozproszeniem. Wydaje się także, że skala i ważność poszczególnych wyzwań i zagrożeń będzie rosła. Wzrośnie jednak również zrozumienie dla nich oraz wypracowane zostaną nowe procedury ich uprzedzania i likwidacji.

Jako przykład takiego postrzegania przyszłości można wziąć wystąpienie generała Neumanna na warsztatach NATO w Wiedniu w czerwcu zeszłego roku. Neumann wymienił następujące zagrożenia i obszary ryzyka:

1. Ewentualność destabilizacji sytuacji w Rosji i możliwość restytucji autorytarnego ustroju oraz imperialnych resentymentów,

2. Rozmnożenie się obszarów konfliktów religijnych, terytorialnych i etnicznych,

3. Realność destabilizacji na obrzeżach Europy, w pasie między Marokiem a Indiami,

4. Pojawienie się tzw. ryzyka nowego typu, czyli skutków niedorozwoju cywilizacyjnego, szczupłości zasobów, różnic kulturowych itp., mogących uruchomić masowe migracje, przestępczość międzynarodową, nowe formy terroryzmu w tym terroryzm informacyjny.¹¹

Podobne zdanie wygłasza Javier Solana w cytowanym artykule, pisząc, że „wyzwania mogą nadejść z każdego kierunku, w różnorodnych formach i mogą znajdować się poza granicami Sojuszu”¹².

Najważniejszym aspektem udziału NATO w przyszłych działaniach dotyczących utrzymania bezpieczeństwa Europy będzie więc prawdopodobnie udział w zarządzaniu kryzysami (*crisis management*). Chodzi o już zastrzone lub mogące się zaostriżyć napięcia międzynarodowe oraz wewnątrzpaństwowe w bliskim otoczeniu Paktu i sposób ich wygaszania. Prawdopodobnie wypracowywane obecnie w byłej Jugosławii metody radzenia sobie z takimi kryzysami obejmować będą różne kombinacje dyplomacji, środków wojskowych, sankcji ekonomicznych, pomocy humanitarnej i pomocy gospodarczej. W każdej z nich NATO jako faktyczny dysponent zasobów militarnych będzie miało swą rolę do spełnienia.

Drugim bardzo ważnym w przyszłości aspektem wpływu NATO na bezpieczeństwo Europy będzie perspektywa dalszego poszerzenia Sojuszu oraz dalsze budowanie politycznych i wojskowych związków z innymi krajami.

„By jeszcze bardziej ulepszyć Partnerstwo dla Pokoju (PdP), pracujemy wraz z naszymi partnerami nad rozwijaniem polityczno-wojskowej struktury dla kierowanych przez NATO operacji antykryzysowych i wspierających pokój, która da partnerom większy

wpływ na planowanie i przeprowadzanie takich operacji. Niektóre z aktualnie rozważanych pomysłów obejmują centra szkoleniowe PdP i użycie technik symulacyjnych, aby zwiększyć nasze możliwości wspólnej pracy. Zatem, przywódcy NATO i ich odpowiednicy w krajach partnerskich skorzystają ze szczytu w Waszyngtonie, by poczynić dalsze kroki dla Europy, gdzie siły wojskowe współpracują, zamiast ze sobą walczyć.”¹³

Te słowa Javiera Solany ilustrują kierunek, w którym podąża NATO, by jeszcze bardziej rozszerzać strefę europejskiej stabilizacji. Wyraźnie przy tym widać, że mamy tu do czynienia nie tylko z „rozszerzeniem”, ale też i z „pogłębieniem”, poprzez rozwijanie i wzmacnianie istniejących związków oraz tworzenie nowych, równoległych.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że dalsze promowanie przez NATO stabilizacji w Europie w wielkiej mierze zależy od decyzji co do przyszłej polityki NATO w odniesieniu do otwarcia NATO. Wydaje się, że proces otwierania się Sojuszu traci rozpęd i w związku z tym niektóre państwa mogą czuć się rozczarowane. To może obniżyć atrakcyjność NATO i stosunków z Paktem, a zatem osłabić ten pośredni wpływ na europejską stabilizację. Jednakże rozważania na temat dalszego otwarcia NATO i kształtu przyszłej struktury bezpieczeństwa nie są tematem niniejszego referatu.

Powyższe prognozy są dość ogólne i opierają się bardziej na publikacjach i wypowiedziach nie będących oficjalnymi dokumentami, które określałyby strategię i sposób działania NATO w XXI wieku. Warto przypomnieć, że obecna oficjalna doktryna Paktu pochodzi z 1991 roku i wciąż obowiązuje. Wszystkie publikacje, które powstały od tego czasu zawierają tylko pewne plany i intencje, ale nie są obowiązujące i wiążące. Dopiero najbliższy szczyt w Waszyngtonie ma za zadanie uchwalić tę nową doktrynę NATO.

Bibliografia

1. Akt stanowiący o wzajemnych stosunkach współpracy i bezpieczeństwie pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską z dnia 27 maja 1997.
2. Jacek Czaputowicz, „Model bezpieczeństwa XXI wieku”, *Studia i Materiały PISM*, nr 97, Warszawa 1995.
3. Andrzej Faliński, „NATO XXI wieku. Wiedeńskie Warsztaty NATO”, RAPORT-wo nr 10, 1998.
4. Karta o szczególnym partnerstwie pomiędzy NATO i Ukrainą z dnia 7 lipca 1997.
5. Wojciech Multan, *Wizje Bezpieczeństwa Europejskiego*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 1997.
6. Stanisław Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO* (spojrzenie z polskiej perspektywy), DBM MON, nr 57, Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek 1998.
7. Javier Solana, „The Washington Summit: NATO steps boldly into the 21st century”, w: *Nato Review*, WEBEDITION, Vol. 47, No. 1, Spring 1998, ss. 3-6.
8. Towards a Genuine Partnership in a New Era, Budapest Summit Declaration, CSCE, 1994.
9. Ryszard Zięba, „Bezpieczeństwo europejskie lat 90. Potrzeba nowego ujęcia problemu”, w: *Bezpieczeństwo państw Europy. Koncepcje i problemy lat 90*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1688, Katowice 1997.

Przypisy

- ¹ Najpierw powstała Czecho-Słowacja, a następnie oba organizmy państwowe oddzieliły się, by, w 1994 r., utworzyć dwa niezależne kraje.
- ² Wojciech Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 1997, s. 25.
- ³ Stanisław Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO* (spojrzenie z polskiej perspektywy), Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek 1998, s. 18.
- ⁴ Stanisław Koziej, op. cit., s.18
- ⁵ Na podstawie: *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa: PWN 1981.

NATO jako trzon kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie

- ⁶ Ryszard Zięba, „Bezpieczeństwo europejskie lat 90. Potrzeba nowego ujęcia problemu”, w: *Bezpieczeństwo państw Europy. Koncepcje i problemy lat 90*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego, nr 1688, Katowice 1997.
- ⁷ Szerzej na ten temat w: *Towards a Genuine Partnership in a New Era*, Budapest Summit Declaration, CSCE, 1994.
- ⁸ Za: Jacek Czaputowicz, „Model bezpieczeństwa XXI wieku”, w: *Studia i Materiały PISM*, nr 97, Warszawa 1995, s. 10-11.
- ⁹ W PdP uczestniczą obecnie: Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Białoruś, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Łotwa, Litwa, Mołdawia, Rumunia, Rosja, Słowacja, Słowenia, Macedonia, Szwecja, Szwajcaria, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan, a w Euroatlantyckiej Radzie partnerstwa znajdują się 44 państwa.
- ¹⁰ Javier Solana, „The Washington Summit: NATO steps boldly into the 21st century”, w: *Nato Review*, WEBEDITION, Vol. 47, No. 1, Spring 1998, s. 3-6.
- ¹¹ Faliński Andrzej, „NATO XXI wieku. Wiedeńskie Warsztaty NATO”, RAPORT-wo nr 10, 1998.
- ¹² Javier Solana, op. cit.
- ¹³ Ibidem.



Rola Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu kooperatywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego

Europejska architektura bezpieczeństwa charakteryzuje się połączeniem elementów systemu bezpieczeństwa kolektywnego i kooperatywnego. Nie da się wskazać instytucji lub organizacji, które ograniczałyby swoją działalność wyłącznie do jednego lub drugiego aspektu bezpieczeństwa. Można natomiast wskazać główne cechy poszczególnych organizacji, które ze znaczną dozą ogólności opisują ich rolę. O rolach tych przesądza zakres posiadanych instrumentów działania, instrumentów ze sfery politycznej, militarnej, ekonomicznej. Obecnie jednak jesteśmy świadkami daleko idącej ewolucji w tej dziedzinie i przyjmowaniu przez poszczególne organizacje coraz szerzej zdefiniowanych ról, co odpowiada logice okresu kształtowania w Europie nowego ładu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Rola Unii Europejskiej

Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa nie należy do tradycyjnych obszarów procesu integracji. Traktatowe podstawy dla współpracy w tej dziedzinie (polityczno-ekonomiczne aspekty bezpieczeństwa) w ramach Wspólnot Europejskich wprowadził Jednolity Akt Europejski (1986 r.), jednak nie znaczy to wcale, że nie poszukiwano już wcześniej form takiej współpracy z państwami leżącymi w ich obszarze bezpieczeństwa (np. z Jugosławią). Szerza współpraca zainicjowana została wraz z utworzeniem Unii Europejskiej i ustanowieniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (1993 r.). Wtedy też instytucje integracyjne uzyskały niedoskonałe ale znacznie skuteczniejsze niż w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej narzędzia do działania na arenie międzynarodowej, w tym narzędzia do prowadzenia polityki ukierunkowanej na realizację kooperatywnego modelu bezpieczeństwa, a więc szeroko rozumianej współpracy politycznej, gospodarczej, społecznej i humanitarnej na obszarach mogących bezpośrednio zagrozić żywotnym interesom państw Unii.

Obszarów będących przedmiotem szczególnej troski ze strony Unii jest kilka: Europa Środkowo-Wschodnia (z państwami bałtyckimi), terytorium WNP (zwłaszcza Rosja i Ukraina), Balkany oraz region basenu Morza Śródziemnego. Ze względu na ograniczenia dopuszczalnej długości artykułu, oraz z racji tego, że zagadnienia relacji z Europą Środkowo-Wschodnią są stosunkowo dobrze znane, współpraca z Rosją i Ukrainą jest domeną polityki NATO i polityki bilateralnej poszczególnych państw, a Balkany są tematem innego artykułu, swoje rozważania skoncentruję przede wszystkim na relacjach Unii z państwami basenu Morza Śródziemnego.

Rejon ten, wraz z obszarem Bliskiego Wschodu, jest jednym z kluczowych nie tylko dla polityki europejskiej, ale polityki światowej. Wielu uznaje go wręcz za najważniejszy obszar geostrategiczny na świecie, którego stabilność lub destabilizacja decyduwać może o sytuacji w wielu innych regionach świata. Stąd też, obok

Balkanów zajmuje on obecnie kluczowe miejsce w procesie konstruowania przez Unię Europejską modelu bezpieczeństwa kooperatywnego. Jego znaczenie dla Europy wynika z następujących przesłanek¹:

- w rejonie Morza Śródziemnego znajdują się duże źródła energii, wykorzystywane przez gospodarkę europejską,
- kraje basenu nie należące do Unii są trzecim – pod względem wolumenu obrotów – rynkiem zbytu dla państw Unii,
- jest to region bardzo konfliktogenny,
- przez Morze Śródziemne przebiegają szlaki handlowe o pierwszoplanowym znaczeniu (w ciągu roku przepływa przez nie ok. 220 tys. statków),
- ogromna migracja z tego regionu wpływa na europejski rynek pracy (w samych Niemczech przebywa obecnie około 2 mln Turków).

Bezpieczeństwo i stabilność tego rejonu ma więc bezpośredni wpływ na szeroko rozumiane bezpieczeństwo Unii Europejskiej. O randze tego regionu w polityce europejskiej symbolicznie świadczy fakt, że pierwsze wspólne memorandum przyjęte w ramach nowotworzonej Europejskiej Współpracy Politycznej, z marca 1971 roku, dotyczyło konfliktu na Bliskim Wschodzie.² Pierwsze próby nawiązania bliższych kontaktów instytucjonalnych z państwami tego regionu jako całością Wspólnota Europejska podjęła w latach siedemdziesiątych w ramach tzw. dialogu euro-arabskiego. Wiązało się to z problemem konfliktu bliskowschodniego i jego gospodarczymi konsekwencjami dla państw zachodnich. Dialog ten nie przyniósł jednak oczekiwanych efektów, głównie ze względu na brak porozumienia pomiędzy samymi państwami europejskimi, które często nie były w stanie wypracować deklaracji wychodzących poza ogólniki. Państwom europejskim nie udawało się też przez dłuższy okres czasu wypracować jednolitej polityki, nawet w tak ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa kwestiach, jak strategia wobec krajów produkujących ropę naftową (w latach 70-tych z tego regionu pochodziło dwie trzecie ropy konsumowanej przez Europę

Zachodnią), czy polityka wobec krajów oskarżanych o terroryzm państwowy (np. wobec Syrii, podejrzewanej o próbę zamachu na samolot pasażerski w roku 1986). Z tych względów dialog ten nie tylko nie wyniósł stosunków z państwami tego regionu na pożądaną poziom, ale w dodatku spowodował pewne napięcia w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi (np. kontrowersje wokół Deklaracji Weneckiej Rady Europejskiej z czerwca 1980 roku, uznającej działania Izraela na Ziemiach Okupowanych za niezgodne z prawem międzynarodowym).³

Jako spektakularną próbę zwrócenia uwagi przez Europę na problemy państw basenu Morza Śródziemnego potraktowano w Brukseli oficjalny – podpisany przez króla Hassana II – wniosek Maroka o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, złożony przez ten kraj w lipcu 1987 roku.⁴ Jednak polityka europejska wobec tego regionu nabrała tempa dopiero w latach dziewięćdziesiątych, wraz z powstaniem i rozwojem zdolności do działania Unii Europejskiej. W tym okresie pojawiły się też dodatkowe czynniki uzasadniające podjęcie bardziej aktywnych i bardziej efektywnych działań wobec problemów tego regionu.

Po pierwsze, wzrosła ogólna popularność islamu jako doktryny politycznej, w wersji radykalnej skierowana przeciwko cywilizacyjnemu wpływowi Zachodu. Wpłynęła na to sytuacja wewnętrzna w tych krajach, ale również błędy i zaniechania państw europejskich wobec problemów tego obszaru, np. wyraźne poparcie Francji dla dyktatury wojskowej w Algierii, czy brak szerszego programu pomocy gospodarczej dla państw regionu. Silne postawy antyzachodnie widoczne są obecnie nawet w Turcji, kraju, w którym wpływy Zachodu są – obok Izraela – największe.

Po drugie, ważnym czynnikiem stała się wojna w Bośni, która wykazała, że konflikty zbrojne możliwe są nie tylko po drugiej stronie Morza Śródziemnego, ale także po stronie europejskiej, u bram Europy Zachodniej. Wojna ta uwypukliła także element konfliktu kulturowo-religijnego, a bierność Zachodu dodatkowo

wzmocniła negatywną percepcję polityki zachodniej w oczach mieszkańców tego regionu.

Po trzecie, prowadzenie bardziej spójnej i aktywnej polityki europejskiej wobec państw południowego brzegu Morza Śródziemnego dawałoby okazję do uzewnętrznienia większej skuteczności mechanizmów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co z kolei mogłoby być wykorzystane jako argument na rzecz ich dalszego usprawniania.

Biorąc pod uwagę te wyzwania, Unia Europejska wypracowała ostatecznie bardzo ciekawy instrument stymulowania współpracy i umacniania bezpieczeństwa w basenie Morza Śródziemnego, tzw. konferencje śródziemnomorskie. Pierwsza taka konferencja odbyła się w listopadzie 1995 roku w Barcelonie. Uczestniczyło w niej 27 państw regionu, w tym 12 państw spoza Unii Europejskiej: Algieria, Cypr, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Malta, Maroko, Syria, Tunezja, Turcja oraz Autonomia Palestyńska. Ze względu na konflikt bałkański nie zaproszono krajów byłej Jugosławii oraz Libii, ze względu na międzynarodowe sankcje wprowadzone pod wpływem oskarżeń o terroryzm międzynarodowy. Jako obserwator uczestniczył natomiast Stany Zjednoczone, które wywierały silny nacisk na partnerów europejskich, domagając się dopuszczenia do udziału w konferencji (w obawie przed utratą wpływu na przebieg bliskowschodniego procesu pokojowego).⁵

Konferencję poprzedziło spotkanie Rady Europejskiej w Cannes, na którym zdefiniowano cele konferencji i podkreślono – w kontekście współpracy z krajami nieczłonkowskimi – niepodzielność problemów bezpieczeństwa.⁶ Wiązało się to także z zawarciem przez Unię umów o stowarzyszeniu z Tunezją i Marokiem, a później z Izraelem.

Konferencję barcelońską oraz cały późniejszy proces, zorganizowano pod silnym naciskiem Hiszpanii i podczas jej prezydencji, przy wsparciu ze strony innych państw śródziemnomorskich Unii (Francji, Włoch i Grecji). Państwa te były z przyczyn oczywistych zainteresowane promowaniem problemów tego regionu, także dla

przeciwwagi dla podobnych działań Niemiec wobec Europy Środkowo-Wschodniej. Na konferencji barcelońskiej ustalono zasady tzw. Partnerstwa Europejsko-Śródziemnomorskiego, jako formy dialogu stymulującego wzajemną współpracę w trzech podstawowych działach: w sferze bezpieczeństwa (tzw. partnerstwo polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa) w sferze ekonomicznej (partnerstwo gospodarczo-finance) oraz w sferze humanitarnej (partnerstwo socjalne i kulturalne). Idea takiego partnerstwa opracowana została z inicjatywy Komisji w październiku 1994 roku.⁷ Jednym z głównych założeń porozumienia jest utworzenie do roku 2010 strefy wolnego handlu, obejmującej zarówno państwa Unii, jak i państwa basenu. Partnerstwo pomyślane zostało także jako forma wsparcia dla toczącego się od października 1991 roku procesu pokojowego. Wiodącymi tematami było zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, międzynarodowej przestępczości i nielegalnej migracji, a także problemy ochrony środowiska.⁸ Współpracę wesprzeć miała pomoc finansowa ze strony Unii w wysokości 4,6 mld ECU, rozłożona na lata 1995-99.⁹

Efektem tej konferencji było m.in. przyspieszenie prac nad wprowadzeniem unii celnej pomiędzy Unią Europejską a Turcją, co ostatecznie zrealizowano 1 stycznia 1996. Nie znaczy to jednak, że konferencja spotkała się z jednoznacznie pozytywnym przyjęciem wśród krajów arabskich. Wręcz przeciwnie, pojawiło się wiele głosów krytyki, które ogniskowały się wokół zagadnień poziomu i kierunku pomocy finansowej, oraz jakości spotkań ekspertów, które – zdaniem np. premiera Maroka – nie przynosiły żadnych efektów.¹⁰

Druga konferencja śródziemnomorska odbyła się w kwietniu 1997 roku na Malcie. Podczas konferencji Unia Europejska zobowiązała się – co szumnie nazwano „tworzeniem strefy wspólnego dobrobytu” – do udzielenia krajom południowego oraz wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego pomocy oraz pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na łączną sumę 3,3 mld ECU (w latach 1997-99). Pomocy finansowej towarzyszą różnego rodzaju

ju przedsięwzięcia wspierające, jak zapowiedź przyspieszenia prac nad zawarciem układów stowarzyszeniowych Unii z pozostałymi krajami basenu, rozbudowa strefy wolnego handlu, wspieranie inwestycji prywatnych (system informacji), likwidowanie innych ograniczeń handlowych (współpraca celna, harmonizacja reguł pochodzenia towarów, sprawy własności intelektualnej), współpraca w dziedzinie rolnictwa oraz współpraca kulturalna (np. w dziedzinie mediów) i naukowa. W zakresie spraw dotyczących bezpieczeństwa zadeklarowano dążenie do zablokowania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz nadmiernej kumulacji broni konwencjonalnej, a także ustanowienie mechanizmów weryfikacyjnych. Zadeklarowano też współpracę w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu (przedstawiciele Syrii i Libanu złożyli *votum separatum* od tego zapisu), aczkolwiek realizacja tego założenia wydaje się być obecnie jedynie przykładem myślenia życzeniowego, chociażby z powodu braku jednolitej strategii w tej dziedzinie w ramach samej Unii Europejskiej. Traktat z Amsterdamu przewiduje co prawda włączenie spraw objętych Układem z Schengen do kompetencji Unii, jednak przejściowe przepisy w tej dziedzinie obowiązywać będą jeszcze przez okres 5 lat od wejścia Traktatu w życie.

Kolejnym postulatem jest zwalczanie nielegalnej migracji (np. poprzez tworzenie warunków legalnego podejmowania pracy). Ten ostatni postulat jest ważny w kontekście ok. 25%-owego bezrobocia w kilku krajach Afryki Północnej, a także niektórych przewidywań demograficznych, wskazujących na możliwość wzrostu populacji w krajach arabskich w okresie 1990-2025 nawet o 90%. Następna konferencja śródziemnomorska, która odbędzie się w Niemczech, zapowiedziana jest na pierwszą połowę 1999 roku.¹¹

Podsumowując, stwierdzić należy, że polityka Unii Europejskiej rozwijana w latach dziewięćdziesiątych wobec państw nie-członkowskich basenu Morza Śródziemnego w swej istocie zbliżona jest do modelu realizowanego w latach siedemdziesiątych przez państwa zachodnie wobec bloku wschodniego. Także sama struktura

dokumentów pokonferencyjnych analogiczna jest do struktury Aktu Końcowego KBWE z 1975 roku i zawiera trzy podstawowe grupy tematyczne, na które składają się sprawy współpracy politycznej i w dziedzinie bezpieczeństwa, kompleksowa współpraca gospodarcza oraz współpraca społeczno-kulturalna i humanitarna. Idea bezpieczeństwa przyświecająca tej polityce, która przyczyniła się do erozji systemu komunistycznego, może także sprawdzić się wobec zagrożeń płynących z tego regionu. Nie jest to narzędzie dalszego rozwijania dialogu euro-arabskiego, lecz próba ustanowienia nowego porządku w rejonie Morza Śródziemnego, opartej o szeroką współpracę polityczno-gospodarczą. O powodzeniu tej polityki zadecydują w szczególności ewentualne korzyści ekonomiczne, płynące dla tych krajów z utworzenia strefy wolnego handlu. To z kolei może korzystnie wpłynąć na percepcję Europy Zachodniej w opinii tamtejszych społeczeństw jako sąsiada realizującego przyjazną i niezależną od amerykańskiej politykę współpracy, a nie konfrontacji. Warto dodać, że taką niezależną politykę, zdecydowanie różniącą się od polityki USA, Europa prowadzi np. wobec Iranu, podtrzymując wbrew stanowisku Waszyngtonu „krytyczny dialog” z tym krajem.¹²

Jednak występują też istotne czynniki, kładące się cieniem na politykę wobec tego obszaru i blokujące efektywny postęp we wzajemnych relacjach. Większość z nich dotyczy spraw o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Niektóre mają charakter wykraczający poza bezpośrednie możliwości oddziaływania Unii, np. konflikt arabsko-izraelski, czy wojna domowa w Algierii, niektóre z tych czynników zaś są bezpośrednio zależne od decyzji Unii, np. rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z grecką częścią Cypru, przy jednoczesnym odrzuceniu kondydatury Turcji, stowarzyszonej ze Wspólnotami od roku 1964.¹³

Rozwijanie takiej formy współpracy wydaje się ze wszech miar pożądane i mogące przynieść znaczące korzyści w dziedzinie zarówno materialnej, jak i w dziedzinie bezpieczeństwa. Istotne jest to także w kontekście rozszerzenia NATO na Wschód, przy braku

rozszerzenia o, na przykład, Słowenię, o co mocno zabiegały zwłaszcza Włochy i Francja. Kooperacja realizowana siłami Unii Europejskiej (wspieranej przez UZE) w rejonie Morza Śródziemnego jest więc, w pewnym stopniu, czynnikiem komplementarnym wobec procesu rozwoju bezpieczeństwa kolektywnego w Europie Środkowej, a także substytutem pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Procesy te mieszczą się więc w tej samej logice poszerzania i umacniania strefy bezpieczeństwa w Europie i na jej rubieżach. Świadczy to o sile wzajemnych powiązań instytucji euro-atlantycznych, ich współzależności i współodpowiedzialności za całokształt bezpieczeństwa europejskiego.

Ze względu jednak na znaczenie konfliktów bałkańskich lat 90-tych dla rozwoju współpracy w sprawach bezpieczeństwa, nie sposób całkowicie pominąć tej kwestii. Ograniczę się jednak do kilku ogólnych uwag. Problem konfliktów bałkańskich, zwłaszcza w Bośni i Kosowie, posiada zasadnicze znaczenie dla analizy ewolucji kompetencji Unii Europejskiej i UZE w zakresie mechanizmów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozwoju zdolności operacyjnych UZE, oraz wzajemnych relacji pomiędzy tymi organizacjami. W początkach lat dziewięćdziesiątych tworzona właśnie Unia Europejska postrzegana była jako dobry kandydat do roli organizacji mogącej odegrać istotną rolę stabilizującą w rejonie Bałkanów, z racji posiadania przez nią instrumentów ekonomicznych i politycznych. Dość szybko okazało się, że nadzieje te były złudne. Spektakularna porażka wysiłków Unii uzewnętrzniała słabość posiadanych instrumentów i iluzoryczność efektywnej zdolności do ich wykorzystania, stając się zarazem czynnikiem sprawczym dla dokonania zmian tych mechanizmów. Pierwszym wnioskiem praktycznym było wyposażenie w nowe kompetencje Unii Zachodnioeuropejskiej, której uprawnienia poszerzono w roku 1992 o tzw. operacje petersberskie, czyli operacje humanitarne, zadania typu *peacekeeping*, oraz zarządzanie kryzysami łącznie z zadaniami *peacemaking*. Krokiem następnym jest ewolucja samej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określona w Traktacie Amster-

damskim (1997 r.), który wejdzie w życie prawdopodobnie w polowie br. Ewolucja ta polegała, ogólnie rzecz biorąc, na włączeniu operacji petersberskich do zadań UE, wprowadzeniu tzw. wspólnych strategii, określanych jednomyślnie przez Radę Europejską (co umożliwi przyjmowanie wspólnych stanowisk oraz podejmowanie wspólnych działań w głosowaniu większościowym), oraz wprowadzeniu zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu podczas podejmowania decyzji o przeprowadzeniu działań o konsekwencjach militarnych, umożliwiającego nieuczestniczenie krajom nie wyrażającym takiej woli, ale też umożliwiającego działanie krajom pozostałym.

Zmiany te, choć nie idące tak daleko jak można by tego oczekiwać, zmierzają wyraźnie w stronę usprawnienia funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz lepszej harmonizacji jej powiązań z UZE. Wpływ konfliktu bośniackiego jest tutaj niekwestionowany, co podkreślało wielu zachodnich polityków. Zważywszy więc na nieporadność, a czasami wręcz wewnętrzną sprzeczność polityki Unii wobec Bałkanów, oraz wpływ tej wojny na mechanizmy Unii, można zaryzykować tezę, że wojna ta bardziej wpłynęła na samą Unię i jej politykę, niż Unia na przebieg wojny w Bośni.

Unia Zachodnioeuropejska (UZE)

Rola Unii Zachodnioeuropejskiej w europejskiej architekturze bezpieczeństwa jest zgoła odmienna od przypisanej Unii Europejskiej i wynika ona ze specyfiki UZE jako paktu wojskowego. Zasadniczym jej zadaniem w kwestiach bezpieczeństwa nie jest bowiem wytwarzanie więzi o charakterze kooperatywnym, lecz stanowienie silnego systemu kolektywnej obrony, czego gwarancją mają być wynikające z art. V Traktatu Brukselskiego automatyczne zobowiązania sojusznicze. W tym sensie Unia Zachodnioeuropejska, rozwijając potencjał dla operacji militarnych i konstruując model bezpieczeństwa kolektywnego, stanowi dobre uzupełnienie Unii

Europejskiej, posiadającej instrumenty o charakterze polityczno-ekonomicznym, przydatne w realizacji bezpieczeństwa kooperatywnego. Nie znaczy to oczywiście, że UZE pozostaje ściśle przywiązana do swej roli i nie podejmuje działań, które można zakwalifikować do tej drugiej kategorii, jednak ich znaczenie ma przede wszystkim charakter wspierający działania podejmowane w tym zakresie przez Unię Europejską.

Wejście UZE na drogę realizacji modelu bezpieczeństwa kooperatywnego nastąpiło dopiero w latach dziewięćdziesiątych i podyktowane było sytuacją na Bałkanach oraz rozwojem współpracy z krajami Europy Środkowo-Wschodniej przez Unię Europejską i NATO.

Podstawowym instrumentem, w jaki wyposażono UZE dla wdrażania koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego, są szczególne formy członkostwa w tej organizacji, a zwłaszcza tzw. partnerstwo stowarzyszone. Do czasu Traktatu z Maastricht podstawy prawne funkcjonowania Unii Zachodnioeuropejskiej przewidywały jedną formę członkostwa – członkostwo pełne, zarezerwowane jedynie dla członków Wspólnot Europejskich (później Unii Europejskiej), dające prawo korzystania z gwarancji bezpieczeństwa. Druga deklaracja, przyjęta przez Radę UZE w grudniu 1991 roku w Maastricht, zapraszała państwa członkowskie Unii Europejskiej nie będące jeszcze członkami UZE, do wstąpienia do paktu w charakterze członka pełnego lub obserwatora (*Observer*), a europejskich członków NATO, nie będących członkami Unii Europejskiej, do przyjęcia statusu członka stowarzyszonego (*Associate Member*).¹⁴

W tym przypadku nie można jeszcze mówić o rozwoju przez UZE współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa kooperatywnego, gdyż kraje które korzystały z nowych możliwości, albo posiadały gwarancje bezpieczeństwa w ramach NATO (Islandia, Norwegia i Turcja), albo też – ze względu na prowadzoną politykę neutralności (Dania i Irlandia, a od roku 1995 także Austria, Finlandia i Szwecja) – nie były nimi zainteresowane.

Przełomowe znaczenie miały dopiero ustalenia szczytu Rady UZE w Kirchbergu (Luksemburg) z maja 1994 roku, na którym utworzono czwartą kategorię członkostwa, przyznającą status partnerów stowarzyszonych UZE (*Associate Partner*). Z punktu widzenia realizowanej koncepcji bezpieczeństwa, zapoczątkowało ono nowy rozdział w historii UZE stopniowego otwierania się tego paktu na te kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które zawarły umowy o stowarzyszeniu z Unią Europejską. W owym czasie było ich dziewięć (kraje Grupy Wyszehradzkiej, państwa bałtyckie, oraz Bułgaria i Rumunia), a w roku 1996 do grupy tej dołączyła także Słowenia. Instytucja partnerstwa stowarzyszonego, utworzona w cztery miesiące po Partnerstwie dla Pokoju w ramach NATO, wyraźnie pomyślana została dla realizacji analogicznej funkcji – jako instrument stopniowego włączania państw nim objętych do współpracy i przygotowania ich do pełnego członkostwa (po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej). Tym samym, UZE rozszerzyła wachlarz podejmowanych działań, oficjalnie definiując nowy obszar bezpośredniego zainteresowania: bliższą współpracę z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Współzależność działań UZE i Unii Europejskiej podkreślona została poprzez ograniczenie zakresu stosowania nowego instrumentu do krajów, które podpisały Układy Europejskie (umowy o stowarzyszeniu z UE).

Dzięki tym decyzjom kraje Europy Środkowo-Wschodniej uczestniczą, chociaż bez prawa głosu, w pracach organów UZE, w tym głównego organu decyzyjnego, Rady Stałej. Od roku 1996 są w coraz większym stopniu włączane w działania operacyjne UZE, na przykład uczestniczą w operacji szkolenia sił policyjnych w Albanii. W końcu 1997 roku zdecydowano o ich włączeniu do udziału w pracach Zachodnioeuropejskiej Grupy ds. Uzbrojenia (WEAG), której zadaniem jest standaryzacja uzbrojenia i zamówień na sprzęt wojskowy.¹⁵ Trzy kraje, które stały się członkami NATO, od kilku miesięcy uczestniczą we współpracy UZE z NATO.¹⁶ Rosja i Ukraina, chociaż nie są formalnie powiązane z tą organizacją, przysyła ją swoich obserwatorów na ćwiczenia UZE.

Współpraca odbywa się także na forum Centrum Satelitalnego UZE w Torrejón, a jednym z jej uczestników jest Rosja. Od 1996 roku Centrum korzysta ze zdjęć dostarczanych z rosyjskich satelitów szpiegowskich (rozdzielczość tych zdjęć jest jednak przez Rosjan celowo pogarszana). W czerwcu 1998 roku miała miejsce pierwsza wizyta przedstawicieli państw o statusie partnerów stowarzyszonych w Centrum. Innym forum współpracy jest Instytut UZE ds. Studiów nad Bezpieczeństwem w Paryżu, który zajmuje się analizą i popularyzacją problemów bezpieczeństwa. W jego działaniach uczestniczą także naukowcy z państw partnerskich, posiadający możliwość korzystania z jego materiałów.

UZE skupiająca 28 państw z Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej przyczynia się więc do tworzenia szerokiego obszaru bezpieczeństwa, z jednej strony bezpieczeństwa zbiorowego – w odniesieniu do pełnych członków, oraz kooperatywnego – w odniesieniu głównie do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Bezpieczeństwo to rozumiane jest szeroko, UZE faktycznie ogranicza więc tradycyjnie przypisaną jej rolę „ramienia zbrojnego Unii Europejskiej”, stając się środkiem prewencji i ograniczania skutków konfliktów w Europie. Jakkolwiek przyszłość samej UZE w jej obecnych ramach nie jest pewna, pewnym jest jedno, efektywna realizacja funkcji zarządzania kryzysami wymaga posiadania także możliwości działań wojskowych. Bez względu na to czy będzie ją realizować UZE niezależna, włączona w ramy Unii Europejskiej, czy też będzie ją realizować NATO, funkcja taka będzie rozwijana i usprawniana. Wymaga tego wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, która pozbawiona takiego instrumentu działania nigdy nie będzie efektywna i nigdy nie będzie do końca wspólna.

Jeśli chodzi o działania UZE wobec regionu Morza Śródziemnego, to organizacja ta nie odgrywa większej roli w prowadzeniu dialogu z państwami tego regionu. Nie została ona zaproszona na konferencję w Barcelonie, a jej grupa robocza ds. Morza Śródziemnego praktycznie nie przyczynia się do poszukiwania rozwiązań problemów regionu. UZE ogranicza swoją rolę głównie do organi-

zowania seminariów, np. seminarium dla personelu wojskowego odbywało się w Instytucie ds. Studiów nad Bezpieczeństwem w Paryżu we wrześniu 1998 r., a seminarium na temat partnerstwa śródziemnomorskiego i roli UZE w tym regionie, zorganizowane zostało w grudniu 1998 r. w Genui.¹⁷ UZE rozwija co prawda jednostki operacyjne do działań antykrizysowych w tym rejonie (EUROFOR, EUROMARFOR, Hiszpańsko-Włoska Jednostka Amfibii), jednak stanowią one raczej element systemu bezpieczeństwa kolektywnego. Ich odbiór w krajach arabskich nie jest zresztą zbyt pozytywny, gdyż pojawiają się obawy o sposób ich wykorzystania.

Przykładem współpracy z Europą Środkową może być natomiast inna jednostka podległa UZE, tzw. Wielonarodowe Siły Łądowe (MLF), tworzone przez Słowenię, Węgry i Włochy, które będą wykorzystywane dla realizacji zadań wynikających z Deklaracji Petersberskiej.¹⁸ Według zapowiedzi, siły te mają osiągnąć gotowość bojową do końca 1999 roku.

Zaletą UZE jest to, że stanowi ona pewien pomost pomiędzy Unią Europejską a NATO, skupiając, co prawda, na różnych płaszczynach – zarówno wszystkich członków tej pierwszej, jak i wszystkich europejskich członków tej drugiej organizacji. Jej współpraca z NATO znajduje się obecnie na etapie finalizowania porozumienia na temat różnych aspektów (prawnych, technicznych, finansowych, itd.) przekazywania, nadzorowania i zwrotu sił i środków Sojuszu na potrzeby europejskich operacji w ramach CJTF. Dokument ten powinien być gotowy do czasu kwietniowego szczytu NATO w Waszyngtonie. UZE wykorzystuje także system planowania Sojuszu dla oceny i poprawy indywidualnej i zbiorowej zdolności zarządzania kryzysami. Ta procedura, będąca zupełną nowością we wzajemnych stosunkach, umożliwia kompleksową ocenę – w kontekście operacji Petersberskich – potencjału wojskowego wszystkich członków Unii Europejskiej, niezależnie od ich statusu (włączone są w to także Austria, Finlandia i Szwecja).¹⁹ Odbywają się wspólne sesje Rady NATO i UZE, w fazie przygotowań znajdują

się pierwsze wspólne ćwiczenia UZE i NATO, zaplanowane w celu koordynacji działań antykrizysowych.

Współpraca operacyjna z Unią Europejską obejmuje obecnie przygotowania do zadania nadzorowania i szkolenia specjalistów z zakresu usuwania min na terenie Chorwacji. Centrum Satelitarne UZE realizuje zadanie obserwacji sytuacji w Kosowie, współpracując przy tym z NATO i KBWE. Planowane jest także finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla operacji UZE szkolenia sił policyjnych w Albanii (MAPE).²⁰

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły nie tylko ożywienie działalności UZE, ale i stopniową transformację jej celów i zadań, z kolektywnego systemu obrony w kierunku organizacji zarządzania kryzysami. Jest to zadanie, którego realizacja wymaga zastosowania całego spektrum środków politycznych, humanitarnych, ekonomicznych, a także wojskowych. Wymaga kompleksowego podejścia do problemów bezpieczeństwa w danym regionie. Zastosowanie tych środków wykracza poza możliwości samej UZE, która dysponując niewystarczającym potencjałem wojskowym i bardzo ograniczona politycznie, pozbawiona jest środków ekonomicznych. Dlatego też niezbędne było rozszerzenie współpracy w tej dziedzinie z Unią Europejską, która w Traktacie Amsterdamskim przyjęła na siebie zadania określone wcześniej w Deklaracji Petersberskiej, a także NATO, poszerzającej potencjał wojskowy UZE. Bardziej efektywne niż dotychczas powiązanie potencjału tych organizacji prowadzić ma do zmiany tej sytuacji i ustanowienia wielowymiarowego systemu służącego kompleksowemu zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi, systemu wspieranego dodatkowo siłami i środkami NATO w ramach sił CJTF.

Problem reformy zadań Unii Europejskiej i UZE w konstrukcji systemu bezpieczeństwa

Omawiając problem udziału UZE i Unii Europejskiej w tworzeniu systemu bezpieczeństwa w Europie podkreślić należy, iż obec-

ne zadania obu tych organizacji w kwestiach bezpieczeństwa stoją na progu daleko idących zmian. Nie można jeszcze do końca określić ich kierunku, ale można wskazać na pewną ogólną tendencję, której cechą główną jest dążenie do zmiany obecnego statusu Unii Zachodnioeuropejskiej. Przypuszczać można, że zmiany podążą w kierunku umocnienia zarówno zachodnioeuropejskiego bezpieczeństwa kolektywnego, jak i europejskiego bezpieczeństwa kooperatywnego. Pozwolę sobie krótko zaprezentować proponowane kierunki ewolucji.

Obecne ożywienie dyskusji na temat roli Unii Europejskiej i UZE w kształtowaniu europejskiej architektury bezpieczeństwa wiąże się przede wszystkim z reorientacją stanowiska brytyjskiego w tej sprawie, która stała się zauważalna w połowie ubiegłego roku. Jeszcze w okresie negocjacji nad Traktatem Amsterdamskim konserwatywny rząd brytyjski stał na stanowisku, iż europejskie działania w kierunku rozwoju Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony powinny faktycznie opierać się na istniejącym *status quo*, czyli absolutnym primacie NATO w sprawach bezpieczeństwa europejskiego, odrzucaniu koncepcji wspólnej polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej oraz ograniczeniu roli UZE do spraw zdefiniowanych w Deklaracji Petersberskiej.²¹ Jeśli pierwszy z tych postulatów (dominacja NATO) uznać można za bezsporny, to pozostałe były przedmiotem istotnej różnicy zdań z partnerami europejskimi.

Początkowo stanowisko labourzystowskiego rządu Blaira było kontynuacją poprzedniej polityki, jednak w lecie 1998 roku dokonano przewartościowania w tej dziedzinie. Pierwsze oficjalne wystąpienie świadczące o ewolucji poglądów rządu brytyjskiego miało miejsce na nieformalnym szczycie Unii Europejskiej w Pörtschach (w Austrii) 24-25 października ubiegłego roku. Sam szczyt zaplanowany był przez Austriaków jako spotkanie poświęcone usprawnieniu funkcjonowania struktur unijnych, także w obszarze polityki zagranicznej.²² Blair zaproponował w Pörtschach szereg posunięć – zarówno politycznych, jak i technicznych – mających zin-

tensyfikować europejską współpracę w dziedzinie polityki obronnej i zwiększyć zachodnioeuropejską zdolność do działania w sytuacjach kryzysowych. Propozycje te brytyjski premier powtórzył 13 listopada na sesji Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w Edynburgu. Obejmują one m.in.:²³

- stworzenie odrębnego od NATO politycznego mechanizmu decyzyjnego, umożliwiającego szybkie reagowanie operacyjne na zaistniałe sytuacje kryzysowe,
- rozbudowę sił szybkiego reagowania,
- rozbudowę środków komunikacji i transportu,
- zwiększenie mocy uderzeniowej lotnictwa europejskiego,
- kontynuację działań w kierunku konsolidacji europejskiego przemysłu obronnego.

Brytyjskie propozycje przewidują także zakończenie ciągnącej się od początku lat 90-tych debaty na temat przyszłości Unii Zachodnioeuropejskiej poprzez formalne zakończenie jej funkcjonowania i podział jej kompetencji pomiędzy Unię Europejską i NATO. Według planu przygotowanego przez *Foreign Office*, kompetencje polityczne UZE włączone zostałyby do kompetencji Unii Europejskiej, natomiast jej funkcje obronne przejąłby Pakt Północnoatlantycki. Uczestnictwo poszczególnych państw w nowoutworzonym czwartym filarze Unii, obejmującym wspólną politykę obronną, miałyby charakter dobrowolny, podobnie jak ma to dzisiaj miejsce w przypadku unii walutowej.²⁴ Polityką obronną kierowałaby międzyrządowa Rada, skupiająca ministrów obrony, która miałaby prawo podejmowania politycznych decyzji dotyczących wykorzystania europejskich sił NATO w europejskich operacjach.²⁵

Pomysł ten wydaje się być pragmatycznym kompromisem pomiędzy koncepcją dokonania fuzji Unii Europejskiej i UZE, lansowaną na przykład przez Niemcy, i wolą nieosłabiania więzów transatlantyckich, charakterystyczną dla polityki brytyjskiej. Celem tych dość ogólnikowych propozycji nie jest bowiem, co podkreślono, podważenie roli NATO, lecz wzmocnienie jej europejskiego filaru. Propozycja przekazania funkcji militarnych Soюзowi ma już swój

precedens w historii Unii Zachodnioeuropejskiej: w grudniu 1950 roku podpisano porozumienie o przekazaniu NATO funkcji militarnych ówczesnej Unii Zachodniej, poprzedniczki dzisiejszej UE.²⁶ Taki podział funkcji wprowadziłby znacznie większą przejrzystość kompetencyjną w obrębie struktur euroatlantycznych, czyniąc NATO jedynym sojuszem militarnym w Europie. Pragmatyzm tych propozycji podkreśla także formuła *opting-out*, posiadająca szczególne znaczenie dla krajów neutralnych (państwa skandynawskie, Austria i Irlandia).

Propozycje są punktem wyjścia dla negocjacji, które zaowocować mogą znaczącym przekonstruowaniem zachodnioeuropejskich struktur dotyczących polityki bezpieczeństwa, w kierunku ich „europeizacji” i większego uniezależnienia od decyzji politycznych NATO. Idea wyposażenia Unii Europejskiej w nowe instrumenty w tak kontrowersyjnym dla Brytyjczyków obszarze, jak polityka obronna, jest nie tylko największą zmianą ostatnich lat w polityce Zjednoczonego Królestwa wobec Europy, ale też stać się może znaczącym impulsem rozwojowym procesu integracji politycznej. Świadczyć to może o woli przełamania przez rząd labourzystowski tradycyjnie ambiwalentnej polityki Wielkiej Brytanii wobec głębszej integracji i przynajmniej chęci zrównoważenia skutków decyzji o nieuczestniczeniu na obecnym etapie w unii walutowej. Bliższej współpracy z europejskimi partnerami w kwestii ewentualnej realizacji przedstawionej koncepcji niewątpliwie sprzyjać będą także więzi natury ideologicznej, gdyż po raz pierwszy w historii w trzech głównych krajach Europy Zachodniej – w Niemczech, we Francji i w Wielkiej Brytanii – ster rządów spoczywa równocześnie w rękach partii socjaldemokratycznych.

Wielkiej Brytanii udało się pozyskać dla swoich propozycji poparcie francuskie. Podczas spotkania 4 grudnia w Saint-Malo, we Francji, premier Blair i prezydent Chirac uzgodnili deklarację, która konkretyzowała wcześniejsze propozycje brytyjskie, nadając im charakter inicjatywy dwustronnej. W deklaracji stwierdzono, że „Unia musi posiadać, w celu reagowania na międzynarodowe sytuacje

kryzysowe, zdolność do niezależnego działania, wspartą skutecznymi siłami zbrojnymi, środki decydowania o ich użyciu oraz gotowość realizacji”. Podkreślając rolę NATO jako podstawy systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie Zachodniej, zadeklarowano potrzebę przygotowania odpowiednich struktur i środków militarnych (w ramach europejskiego filaru NATO, na płaszczyźnie narodowej lub wielonarodowej) służących zadaniom analitycznym, wywiadowczym i planistycznym.²⁷ Podkreślono także rolę silnej i konkurencyjnej bazy przemysłowo-technologicznej jako zaplecza dla rozwoju współpracy polityczno-militarnej, co jest kolejnym w ostatnim czasie impulsem stymulującym proces konsolidacji europejskiego przemysłu obronnego.²⁸ Znaczenie tej deklaracji, poza jej sensem merytorycznym, polega też na tym, iż po raz pierwszy w historii integracji Francja i Wielka Brytania inicjują wspólnie wdrożenie nowej, ważnej polityki unijnej.

Ustanowienie w ramach Unii Europejskiej wspólnej polityki obronnej będzie kolejnym ważnym etapem w rozwoju politycznego wymiaru integracji. Wyposażenie Unii w możliwość bezpośredniego uruchamiania działań militarnych niewątpliwie poprawi skuteczność wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dostarczając jej niezwykle ważnego narzędzia realizacyjnego, którego brak zaważył na nieskuteczności polityki europejskiej wobec konfliktów na Bałkanach. Dopóki jednak deklaracje te nie zaczną być wypełniane konkretną treścią, rodzi się wiele pytań związanych z relacjami wobec NATO, czy też statusem krajów, które nie włączą się do realizacji nowej polityki. Dotyczy to zwłaszcza roli europejskich członków NATO nie będących członkami Unii Europejskiej (Islandia, Norwegia, Turcja). Znak zapytania może też dotyczyć dalszego kierunku rozwoju sił CJTF, które mają właśnie pełnić zadanie zaplecza technicznego udostępnianego przez NATO dla potrzeb operacji antykryzysowych prowadzonych przez samych Europejczyków. Wydaje się, że ich rola może być zbieżna z nową koncepcją europejską, jednak istotne wydaje się tutaj wypracowanie jakiegoś ramowego porozumienia w ramach NATO, które kom-

pleksowo uregulowałyby te zależności. Sprawą niejasną pozostaje też praktyczna współzależność procesu decyzyjnego NATO i ewentualnej wspólnej polityki obronnej, a co za tym idzie efektywność decyzyjna samego Sojuszu. Kwestie te na pewno staną się jednym z tematów waszyngtonskiego szczytu NATO w kwietniu br. Mimo tych zastrzeżeń, wyrażonych przez amerykańską Sekretarz Stanu w artykule zamieszczonym na łamach *The Financial Times*, francusko-brytyjska inicjatywa znalazła swe poparcie także po drugiej stronie Atlantyku.²⁹

Silnego poparcia rozwojowi europejskiej zdolności do działania w omawianej sferze udzieliły też Niemcy, pełniące w tym półroczu równoczesne przewodnictwo w Unii Europejskiej i UZE (takie podwójne przewodnictwo zdarza się po raz pierwszy w historii). Minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer w przemówieniu wygłoszonym w połowie stycznia w Parlamencie Europejskim zapowiedział opracowanie przez Niemcy – przed czerwcowym szczytem Rady Europejskiej w Kolonii – oficjalnego raportu na temat możliwości realizacyjnych idei Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony. Zaakcentował silnie potrzebę rozwoju politycznego wymiaru integracji poprzez bardziej efektywną wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, do której kluczem powinno być wprowadzenie głosowania większościowego. Potwierdził też stanowisko Niemiec odnośnie integracji UZE z Unią Zachodnioeuropejską, w dłuższej perspektywie czasowej. Kilka dni później w Brukseli Fischer zaproponował połączenie w jednym ręku kierownictwa Sekretariatu Generalnego Unii ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Sekretariatu Generalnego UZE, w kontekście prowadzenia w przyszłości bardziej efektywnych działań dyplomatycznych i operacyjnych. Okazją do tego mogłoby być mianowanie Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. WPZB, co nastąpić może już na czerwcowym szczyście Rady Europejskiej (po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu).³⁰

Wdrożenie wspólnej polityki obronnej z pewnością nie dokonano się szybko i bezproblemowo. Ze względu na znaczenie tego ob-

szaru dla suwerenności narodowej państw, proces jej implementacji wymagać będzie przełamania wielu obaw wyrażanych ze strony społeczeństw, ale też znacznej części elit politycznych. Konsekwencji w jej wdrażaniu musi więc towarzyszyć odpowiednio długi okres jej adaptacji, który nie spowoduje kolejnego kryzysu zaufania obywateli wobec procesów integracyjnych. W tym kontekście stwierdzić należy, że potencjalne usytuowanie polityki obronnej w czwartym filarze wydaje się być krokiem właściwym. Jej pospieszne włączenie do filaru drugiego, co także można by merytorycznie uzasadnić, mogłoby zablokować postęp w obrębie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poprzez ograniczenie możliwości szybszego wprowadzenia głosowania większościowego. Wprowadzenie takiego głosowania w odniesieniu do polityki zagranicznej byłoby krokiem logicznym i możliwe jest, że procedurę taką zaakceptuje kolejna konferencja międzyrządowa. Trudno natomiast byłoby wyobrazić sobie ten sposób podejmowania decyzji dla nowo tworzonej wspólnej polityki obronnej. Oddzielenie tych polityk zapewnić może większy pragmatyzm w ich realizacji, co powinno wpłynąć korzystnie na potencjał całej Unii Europejskiej.

Przypisy

- ¹ M.in.: W. Weidenfeld, „Herausforderung Mittelmeer”, w: *Internationale Politik*, Februar 1996, s. 1.
- ² P. Świeboda, „Wspólna europejska polityka zagraniczna”, w: *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa: Ararat 1997, s. 173.
- ³ D. Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan Press 1994, s. 120.
- ⁴ Swoją prozachodnią postawę Maroko zmanifestowało także w roku 1991, wysyłając 1700-osobowy kontyngent wojskowy dla wsparcia sił sprzymierzonych w wojnie z Irakiem. D. Buchan, *Europe: The Strange Superpower*, Dartmouth: Aldershot 1993, ss. 105, 107.
- ⁵ *Security in the Mediterranean region*, report submitted on behalf of the

- Political Committee by Mr de Lipkowski – rapporteur, 1543, Assembly of the WEU, 4 November 1996, pkt 13.
- ⁶ „Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 26. und 27. Juni in Cannes”, w: *Internationale Politik*, Februar 1996, s. 71-81.
- ⁷ *Stärkung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Entwicklung einer Partnerschaft Europa-Mittelmeer*, KOM(94) 427, 19.10.1994.
- ⁸ Szacuje się, że tylko w okresie 1994-96 poziom zanieczyszczeń przemysłowych w Morzu Śródziemnym wzrósł o 50 %.
- ⁹ „Abschlußerklärung der Mittelmeer-Konferenz der Europäischen Union am 27. und 28. November 1995 in Barcelona”, w: *Internationale Politik*, Februar 1996, s. 107-122.
- ¹⁰ *Security in the Mediterranean region...*, pkt 16.
- ¹¹ „Schlußfolgerungen der zweiten Europa-Mittelmeer-Ministerkonferenz am 15. und 16. April 1997 auf Malta”, w: *Internationale Politik*, Januar 1998, s. 72-77.
- ¹² Od sierpnia 1996 roku w USA obowiązuje tzw. ustawa D'Amato, przewidująca sankcje wobec firm (także nie-amerykańskich) inwestujących powyżej 40 mln USD w Iranie lub Libii. Sir Leon Brittan, wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za zewnętrzną politykę handlową UE, oświadczył, że Unia popiera politykę USA zmierzającą do zwalczania terroryzmu, jednak nowe prawo „ustanawia niepożądaną zasadę, iż jeden kraj może dyktować politykę zagraniczną innym krajom”. Parlament Europejski przyjął w październiku 1996 rezolucję krytyczną wobec polityki amerykańskiej. Por. B. Stern, „Einseitige Wirtschaftssanktionen”, w: *Internationale Politik*, April 1997, s. 11; *The Wall Street Journal Europe* z 8 sierpnia 1996.
- ¹³ „Erklärung der türkischen Regierung zum Gipfel von Luxemburg am 14. Dezember 1997 in Ankara”, w: *Internationale Politik*, Januar 1998, s. 122.
- ¹⁴ „II. Declaration”, w: *WEU related texts adopted at EC Summit, Maastricht, 10 December 1991*, Brussels: WEU Press & Information Service.
- ¹⁵ WEU Ministerial Council: *Erfurt Declaration*, 18 November 1997, pkt 24, 40.
- ¹⁶ Statement by Ambassador Roland Wegener...
- ¹⁷ WEU Ministerial Council: *Rome Declaration*, Rome, 17 November 1998.
- ¹⁸ WEU Ministerial Council: *Rhodes Declaration*, Rhodes, 12 May 1998, pkt 37.
- ¹⁹ Statement by Ambassador Roland Wegener, Transatlantic Forum: *Challenges of European crisis management and the role of WEU*, Boston,

- 14-15 January 1999, WEU Press and Information Service.
- ²⁰ Statement by Mr José Cutileiro, WEU Institute for Security Studies Annual Seminar: *Between Amsterdam and Washington. Redrawing the EU-WEU-NATO Triangle*, Paris, 28 January 1999, WEU Press and Information Service.
- ²¹ *Memorandum on the UK government's approach to the treatment of the European Defence issues at the 1996 IGC – 1 March 1995*, European Parliament, Luxembourg 1995.
- ²² Kanclerz Viktor Klima wystąpił z propozycją rozłożenia funkcji Rady ds. Ogólnych WE, złożonej z ministrów spraw zagranicznych, na dwa ciała, zajmujące się szeroko rozumianą polityką zagraniczną oraz sprawami wewnątrzunijnymi. *The Financial Times* z 16 października 1998.
- ²³ *Gazeta Wyborcza* z 17 listopada 1998.
- ²⁴ Wśród krajów zainteresowanych przystąpieniem do wspólnej polityki obronnej wymienia się kraje Beneluksu, Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Włochy oraz kraje iberyjskie. *International Herald Tribune* z 5 grudnia 1998.
- ²⁵ *The Financial Times*, 1 i 2 października 1998.
- ²⁶ *The Birth of the WEU: From the Brussels Treaty to the Brussels Agreements (1948-1954)*, serwer UZE [http://www.weu.int].
- ²⁷ „Text of French-British European defence statement”, *WEU Press Review*, 5 grudnia 1998.
- ²⁸ W dniach 3-4 listopada odbyło się w Wiedniu pierwsze nieformalne spotkanie ministrów obrony państw Unii Europejskiej, w części poświęcone właśnie tej problematyce. *Defence News*, 7 grudnia 1998.
- ²⁹ *International Herald Tribune* oraz *Atlantic News* z 8 grudnia 1998.
- ³⁰ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 i 26 stycznia 1999.

Rola OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego

1. Ewolucja koncepcji bezpieczeństwa KBWE/OBWE

a) Dorobek koncepcyjny KBWE z lat 1973-1989

Celem rozwijającego się od pierwszej połowy lat siedemdziesiątych – w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) – procesu paneuropejskiego było zajmowanie się całokształtem spraw składających się na bezpieczeństwo europejskie, a więc zagadnieniami politycznymi, wojskowymi, gospodarczymi, naukowo-technicznymi, ekologicznymi i humanitarnymi. Z racji tego, że w warunkach podzielonej Europy trudne lub wręcz niemożliwe było włączenie do porządku obrad KBWE problematyki ograniczenia zbrojeń, toteż czasowo ją wyłączono do odrębnych rokowań (rozmowy wiedeńskie MBFR w latach 1973-1989).

W ten sposób przedmiotem obrad na forum konferencji ogólnoeuropejskiej były te kwestie, co do których istniała zgoda państw uczestniczących.

Istotne znaczenie miało przyjęcie przedłożonej przez Polskę (w grudniu 1964 r.) propozycji zorganizowania, w założeniu pozablokowej (ponadblokowej), konferencji, do udziału w której zaproszono państwa Układu Warszawskiego i NATO oraz kraje neutralne i niezaangażowane. Ważną decyzją było włączenie do tego forum Stanów Zjednoczonych i Kanady, jako państw zaangażowanych w sprawę europejskie. Minister spraw zagranicznych PRL, Adam Rapacki, proponując zwołanie konferencji ogólnoeuropejskiej, podkreślił, że udział w niej USA i ZSRR powinien być oczywisty¹. Tymczasem wiadomo, że Moskwa jeszcze przez kilka następnych lat nie godziła się na uczestnictwo Stanów Zjednoczonych, próbując różnymi sposobami „wypierać” to mocarstwo z Europy. Inną istotną cechą KBWE była metoda dochodzenia do uzgodnień w sprawach bezpieczeństwa przez dialog i współpracę polityczną. Właśnie współpracę uznano za główny środek umacniania bezpieczeństwa i budowania infrastruktury pokoju w Europie. Całościowe uregulowanie bezpieczeństwa europejskiego – w myśl propozycji polskiej – zaplanowano nie w formie aktu jednorazowego (jak ZSRR proponował w latach 1954-1955), lecz jako proces funkcjonalnej współpracy, długotrwałych rokowań i zbliżenia między wszystkimi państwami Europy i Ameryki Północnej. Od przyjętej metody kształtowania bezpieczeństwa w Europie nazwano je bezpieczeństwem kooperatywnym.

Motywy, które skłoniły 33 państwa europejskie (bez Albanii i Andory) oraz Stany Zjednoczone i Kanadę do podjęcia idei KBWE, były różne, chociaż ich wspólnym dążeniem było stworzenie forum rokowań i w praktyce częstokroć nieformalnych rozmów, podejmujących problemy z zakresu bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego, możliwych do rozwiązywania ponad istniejącymi podziałami.

Ponieważ Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie miała w założeniu pozablokowy charakter, przyjęto zasadę uczestnictwa suwerennych państw z równym głosem. Przez kilkanaście pierwszych lat rozwoju procesu KBWE, w praktyce to się nie potwierdzało, gdyż w rozmowach dominowało blokowe podejście do rozstrzygania kontrowersyjnych spraw.

Decyzje KBWE miały charakter zobowiązań politycznych, a nie prawnych, choć nie są pozbawione pewnego znaczenia prawnego². Podpisany w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r. przez przywódców 35 państw i szefów rządów Akt Końcowy KBWE był traktowany jako potwierdzenie równowagi interesów trzech grup państw uczestniczących, tj. obu bloków polityczno-wojskowych (NATO i Organizacji Układu Warszawskiego) oraz państw neutralnych i niezaangażowanych (grupa N+N)³; stanowił po raz pierwszy skodyfikowany „wspólny system wartości w skali europejskiej i pozaeuropejskiej”⁴. Składały się na to uzgodnione reguły postępowania i zalecenia dla państw uczestniczących, co do współpracy w celu umacniania bezpieczeństwa („pierwszy koszyk”), współpracy w zakresie gospodarki, nauki i techniki oraz ochrony środowiska („drugi koszyk”) i współdziałania w dziedzinach humanitarnych, czyli w zakresie kultury, oświaty, wymiany informacyjnej i kontaktów między ludźmi („trzeci koszyk”) oraz dalszych kroków po Konferencji (zdaniem niektórych, „czwarty koszyk”). Zasadnicze znaczenie dla umacniania stabilizacji na kontynencie europejskim, jak i dla dalszego rozwoju procesu ogólnoeuropejskiego, miała zawarta w Akcie Końcowym KBWE „Deklaracja zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi”, gdyż rozszerzyła katalog siedmiu zasad demokratycznych stosunków międzynarodowych zapisanych w Kartie NZ, a następnie rozwiniętych w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego (z 24 października 1970 r.) o trzy istotne dla specyfiki europejskiej zasady: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z wolnością myśli, sumienia, religii i przeobrażeń. Zapisane w Akcie Końcowym zarówno zasady stosunków

między uczestniczącymi państwami, jak i zalecenia w sprawie współpracy ogólnoeuropejskiej, były rezultatem korzystnego kompromisu. Kresliły dynamiczną wizję dochodzenia do bezpiecznej Europy, przyjmując za punkt wyjścia istniejący stan rzeczy.⁵

Proces paneuropejski zapoczątkowany konferencją w Helsinkach rozwijał się w bardzo niesprzyjających warunkach międzynarodowych. Istniały bowiem dwa rywalizujące ze sobą bloki polityczno-wojskowe i często w wyniku ideologizacji oraz militaryzacji polityki zagranicznej ich liderów (ZSRR i USA) dochodziło do niebezpiecznego zaostrzania się napięć międzynarodowych, prowadzących do kryzysów. Takie załamanie się odprężenia między Wschodem a Zachodem miało miejsce w latach 1979-1983. Mimo tego, mechanizm negocjacyjny KBWE sprawdził się jako instrument dyplomacji na rzecz odprężenia.⁶ Dowodzi tego przebieg i pomyślne zakończenie Spotkania Madryckiego (1980-1983), na którym postanowiono rozszerzyć proces KBWE na sferę wojskową.⁷ Rezultaty następnie osiągniętych uzgodnień na tematy wojskowych aspektów bezpieczeństwa w Europie były pomyślne i przyczyniły się do podniesienia rangi i znaczenia całego procesu KBWE.

Kolejnego rozszerzenia procesu paneuropejskiego dokonano na Spotkaniu Wiedeńskim KBWE (1986-1989). Zaowocowało ono ustanowieniem jednakowych, minimalnych standardów w zakresie respektowania praw człowieka na całym obszarze państw uczestniczących i wyodrębnieniem „ludzkiego wymiaru” KBWE.⁸ Problematyka praw człowieka i spraw humanitarnych została uznana przez wszystkie państwa uczestniczące za kluczowy problem na drodze umacniania zabezpieczeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w Europie.

Ogólnie można stwierdzić, że uchwały Spotkania Wiedeńskiego KBWE⁹ nie tylko stanowiły wkład w dzieło umacniania bezpieczeństwa europejskiego, ale także – z racji nowych uzgodnień w sprawach współpracy humanitarnej i respektowania praw człowieka – sprzyjały promocji przemian demokratycznych, do których przesłanki dojrzały już w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.¹⁰

Spotkanie Wiedeńskie zakończyło trwający od podpisania Aktu Końcowego KBWE etap weryfikacji i poszerzania procesu helsińskiego. Przygotowało tym samym dogodną podstawę do przejścia do następnego etapu tego procesu – czyli do instytucjonalizacji, a ściślej rzecz ujmując – tworzenia struktur organizacyjnych nowego systemu bezpieczeństwa w Europie.

b) Wizja wszechstronnego i kooperatywnego bezpieczeństwa niepodzielonej Europy

Nowy etap w rozwoju procesu paneuropejskiego otworzyły decyzje specjalnego spotkania szefów państw i rządów uczestników KBWE w Paryżu w dniach 19-21 listopada 1990 roku. Przełomowe znaczenie miało: podpisanie w dniu otwarcia szczytu przez 22 państwa członkowskie NATO i Organizacji Układu Warszawskiego traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE I); ogłoszenie deklaracji, w której państwa obu bloków stwierdziły, że zaprzestały wzajemnie się traktować jako przeciwnicy, oraz podpisanie 21 listopada przez 34 państwa uczestniczące w KBWE „Paryskiej karty nowej Europy”.

Karta paryska zarysowała wizję wszechstronnego bezpieczeństwa niepodzielonej Europy. Stwierdzając, że „era konfrontacji i podziału Europy dobiegła końca”, proklamowała zapoczątkowanie „nowej ery demokracji, pokoju i jedności w Europie” opartej na wspólnie wyznawanych wartościach, takich jak: „demokracja oparta na prawach człowieka i podstawowych wolnościach, dobrobyt przez wolność gospodarczą i sprawiedliwość społeczną oraz jednakowe bezpieczeństwo dla wszystkich naszych krajów”. Potwierdzając żywotność 10 zasad stosunków międzynarodowych Aktu Końcowego z Helsinek i potrzebę pełnego wykonania wszystkich zobowiązań KBWE, karta paryska nakreśliła kierunki przyszłej współpracy państw uczestniczących na rzecz budowania stabilnej, bezpiecznej, dostatniej, demokratycznej, opartej na poszanowaniu praw

ków w tym zakresie, włączając element przymusu do procedur koncyliacji i utworzenie izby pojednawczo-rozjemczej.¹⁰

Pomimo tych wielce obiecujących zapowiedzi, KBWE w działaniu nadal pozostała instytucją mało efektywną. Szczególną jej bezradność – a także i innych organizacji (np. Wspólnoty/Unii Europejskiej, NATO, UZE, ONZ) – było widać w podejmowanych bezowocnych próbach doprowadzenia do pokoju na terenie byłej Jugosławii. Wówczas to rozpoczęła się dyskusja nad problemem: jak zwiększyć skuteczność mechanizmów KBWE. Pojawiały się głosy, aby dotychczas obowiązującą zasadę samorozbicia państw, zastąpić normami prawnymi, co prowadziłoby do stworzenia podstawy prawnomiedzynarodowej dla KBWE. Propozycję w tej sprawie złożyła Francja jeszcze w styczniu 1992 r., na praskiej sesji Rady KBWE, a w marcu tego roku, na kolejnej sesji Rady w Helsinkach, ministrowie spraw zagranicznych Francji i Rosji zaproponowali podpisanie układu o bezpieczeństwie europejskim.¹¹ W następnym roku członowym rzecznikiem wzmocnienia KBWE okazała się Rosja, próbująca zapobiec rozszerzeniu NATO. Moskwa proponowała – w duchu Dokumentu Helsinki II – nadanie KBWE charakteru regionalnej organizacji bezpieczeństwa, mającej odgrywać „centralną” rolę w systemie instytucji działających w Europie.¹² W połowie 1994 r. Rosja przedłożyła dokument sugerujący, aby zbliżające się spotkanie na szczycie w Budapeszcie, tak wzmocniło KBWE, by przekształcić ją w rodzaj europejskiego ONZ z Komitetem Wykonawczym na wzór Rady Bezpieczeństwa. W liście do Urzędującego Przewodniczącego KBWE z 23 czerwca 1994 r. minister spraw zagranicznych Rosji, Andrej Kozyrjew, zaproponował „prawdziwy podział ról” między Wspólnotą Niepodległych Państw, NACC, Unią Europejską, NATO i UZE z „koordynującą rolą KBWE”.¹³ Pomimo znanej słabości Rosji wywoływało to obawy wielu rządów zachodnich, że Moskwa starała się podporządkować NATO i inne instytucje europejskie KBWE. Podejrzenia takie powstały już wcześniej, kiedy w trakcie spotkania ministerialnego NACC, w styczniu 1994 r. w Brukseli, Kozyrjew sugerował, aby struktura ta się

stała zbrojnym ramieniem KBWE; wówczas jego propozycja – zanim doszło do merytorycznego rozpoczęcia sesji – została odrzucona. W następnych miesiącach czołowi politycy NATO i przedstawiciele administracji USA, wykluczając podporządkowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego KBWE, przychylił się do idei wzmocnienia KBWE i lansowali pomysł zacieśniania współpracy istniejących w Europie organizacji, jako instytucji komplementarnych.¹⁴

Zauważyć trzeba, że propozycja Rosji nawiązywała do koncepcji lansowanych przez wielu politologów zachodnich (np. przez Richarda Ullmana czy Charlesa Kupchana). Spotkała się też z przychylnością polityków zachodnioeuropejskich we Francji, w Szwajcarii, a także w Niemczech i Holandii, gdzie od wiosny 1994 r. głoszone poglądy, że ramy KBWE są „już nie do zastąpienia przez żadną inną organizację euroatlantycką”. Wzrost liczby zwolenników wzmocnienia całej KBWE bądź niektórych jej mechanizmów (np. Austria wnioskowała usprawnienie podejmowania decyzji w ramach dyplomacji prewencyjnej przez osłabienie zasady konsensusu), uwidocznił się w czasie posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego KBWE w Wiedniu w dniach 5-8 lipca 1994 r.¹⁵

W trakcie Konferencji Przeglądowej w Budapeszcie (10 października – 4 grudnia 1994 r.) państwa NATO częściowo zgodziły się ze stanowiskiem Rosji w sprawie umocnienia KBWE licząc, że będzie to łagodzić jej opór wobec przygotowywanej decyzji o rozszerzeniu ich Sojuszu.¹⁶ Uznały, że wzmocniona KBWE będzie mogła skutecznie przeciwdziałać licznym przykładom destabilizacji w regionie, w tym na obszarze WNP; nie zgodziły się natomiast na podporządkowanie KBWE swoich struktur bezpieczeństwa (NATO i UZE). Sedno kompromisu znalaziono w przyjętej tezie, że państwa uczestniczące będą podejmować w ramach KBWE wszelkie wysiłki w celu osiągnięcia pokojowego rozwiązania lokalnych sporów, a tylko w wyjątkowych okolicznościach będą mogły wspólnie podjąć decyzję o przekazaniu sporu do rozstrzygnięcia Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Te zasadnicze ustalenia zostały następnie zaakceptowane przez przywódców państw i szefów rządów na spotkaniu na szczycie w Budapeszcie w dniach 5-6 grudnia 1994 r. W głównym dokumencie – deklaracji zatytułowanej „Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze” – zapowiedzieli oni, że ich celem jest nadanie KBWE nowego impulsu, tak aby była ona zdolna odgrywać kluczową rolę w podjęciu wyzwań stawianych przez nadchodzący, XXI wiek. Dążąc do zwiększania roli KBWE jako instrumentu jednoczenia się państw w celu rozwiązywania problemów bezpieczeństwa, uczestnicy szczytu zadeklarowali kierowanie się całościową koncepcją bezpieczeństwa, która zakłada jego niepodzielność i nieprzynoszenie uszczerbku interesom narodowym którejkolwiek z państw. Uczestnicy szczytu podkreślili, że KBWE, którą postanowiono przemianować od 1 stycznia 1995 r. na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), będzie przede wszystkim instrumentem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów w regionie oraz podejście bardziej systematyczną i praktyczną współpracę z innymi regionalnymi i transatlantyckimi instytucjami, które podzielają jej wartości i cele. Zreorganizowano też system organów OBWE i po raz kolejny wzmocniono ludzki wymiar procesu paneuropejskiego, a także potwierdzono, że OBWE powinna być pierwszą organizacją, która za zgodą państw członkowskich będzie się podejmować rozwiązywania konfliktów powstających na obszarze jej działania.²³ Idea dalszego wzmacniania OBWE znajdowała uznanie nie tylko w Rosji, ale także wśród ekspertów i polityków zachodnioeuropejskich.²⁴

Ogólnie można ocenić, że Dokument Budapeszteński zwiercił proces formułowania koncepcji KBWE jako quasi organizacji międzynarodowej, która nie dysponując podstawą prawną pozostawała rozbudowaną instytucją dialogu na tematy umacniania bezpieczeństwa europejskiego, upoważnioną do stosowania tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa. Akcentując szczególnie mocno kwestie humanitarne, KBWE, przekształcona w OBWE, uzyskała możliwości realizowania nakreślonej w „Paryskiej karcie nowej

Europy” liberalnej wizji jednorodnej politycznie i bezpiecznej Europy, stając się najszerzą, ale tylko jedną ze wzajemnie uzupełniających się i współpracujących instytucji bezpieczeństwa działających w regionie euroatlantyckim.

c) Dyskusja na temat modelu bezpieczeństwa europejskiego w XXI wieku

W toku debaty politycznej na temat struktury instytucjonalnej ładu europejskiego, Rosja wystąpiła z inicjatywą rozpoczęcia prac nad modelem wspólnego i wszechstronnego bezpieczeństwa europejskiego w XXI wieku.²⁵ Odpowiednią decyzję w tej sprawie podjął szczyt budapeszteński KBWE w grudniu 1994 r. Dyskusja jest prowadzona na forum stałych organów OBWE; zorganizowano kilka seminariów na ten temat²⁶, a dotychczasowe rezultaty wszystkich prac koncepcyjnych nad modelem bezpieczeństwa były już czterokrotnie przedstawiane do aprobaty państwom członkowskim: w grudniu 1995 r. na sesji Rady Ministerialnej w Budapeszcie, na szczycie lizbońskim OBWE w rok później oraz na sesjach Rady w Kopenhadze w grudniu 1997 r. i w Oslo w grudniu 1998 r.²⁷

W decyzji podjętej 8 grudnia 1995 r. Rada Ministerialna odnotowała postęp w pracach koncepcyjnych, ale w celu ich zintensyfikowania postanowiła przejść do fazy operacyjnej, polegającej na zbadaniu, jak skutecznie stosować zasady, zobowiązania i mechanizmy OBWE dla podejmowania wyzwań i usuwania zagrożeń dla bezpieczeństwa państw uczestniczących. Rada uznała, że głównym punktem w toczącej się debacie nad przyszłym modelem bezpieczeństwa jest pełne stosowanie unikalnych możliwości budowania wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa, jakie stwarza koncepcja całościowego, kooperatywnego i niepodzielnego bezpieczeństwa, leżąca u podstaw OBWE. Właśnie na wolnym od podziałów obszarze OBWE, państwa uczestniczące mogą budować prawdziwe partnerstwo. Równocześnie zastrzeżono, że powinny one respektować nie-

naruszalne prawo każdego z nich do wyboru bądź zmiany organizacji bezpieczeństwa, w tym traktatów sojuszniczych. Podkreślono, że państwa nie będą dążyć do umacniania własnego bezpieczeństwa kosztem innych, a w ramach OBWE żadne państwo, organizacja czy ugrupowanie nie może rościć sobie prawa do jakiegokolwiek szczególnej odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i stabilności w regionie lub traktować jakąś część obszaru OBWE jako swoją strefę wpływów. Zapisano także wytyczną, że w dalszych pracach nad modelem bezpieczeństwa europejskiego należy doskonalić sposoby współpracy „komplementarnych i wzajemnie wspierających się organizacji” w strefie OBWE.²⁶

Zgoda Rady Ministerialnej na takie sformułowania świadczy, że Rosja nie traktowała zapowiedzi rozszerzania NATO jako zasadniczej przeszkody dla współpracy z Zachodem. W dalszych pracach nad modelem bezpieczeństwa europejskiego Moskwa, zmierzając do podniesienia znaczenia OBWE w całokształcie architektury bezpieczeństwa w regionie, proponowała nadanie tej organizacji charakteru prawnego i koordynującej roli wobec pozostałych struktur transatlantyckich i europejskich. Państwa zachodnie i środkowo-europejskie – jakkolwiek w swej większości sprzeciwiały się tym żądaniom – to równocześnie były zainteresowane umacnianiem funkcji OBWE, choć tylko jako jednej z wielu instytucji tejże „architektury”.²⁷ W tej sytuacji na szczycie lizbońskim w dniach 2-3 grudnia 1996 r. stosunkowo łatwo przez konsensus zaakceptowano „Deklarację o wspólnym i wszechstronnym modelu bezpieczeństwa dla Europy w XXI wieku”.

W przyjętym dokumencie stwierdzono, że OBWE odgrywa centralną rolę w wysiłkach stworzenia wspólnej i wolnej od podziałów przestrzeni bezpieczeństwa, w której wszystkie państwa będą traktowane jako równi partnerzy. Podtrzymano i rozwinięto sformułowania zaakceptowane przed rokiem przez Radę Ministerialną. Do szczegółowych zadań stojących przed państwami strefy OBWE zaliczono:

- popieranie dwustronnych i regionalnych inicjatyw zmierzających do rozwijania dobrosąsiedzkich stosunków i współpracy;
- pełne respektowanie zobowiązań odnośnie praw osób należących do mniejszości narodowych;
- rozwijanie współpracy z przyległymi regionami, zwłaszcza z państwami strefy Morza Śródziemnego;
- kontynuowanie procesu kontroli zbrojeń („gdyż stanowi to główną kwestię bezpieczeństwa w regionie OBWE”);
- poszerzanie współpracy między państwami uczestniczącymi w OBWE a organizacjami europejskimi i transatlantyckimi;
- zacieśnianie przez OBWE współpracy z innymi organizacjami bezpieczeństwa, które są „przejrzyste i przewidywalne w działaniu, których członkowie indywidualnie i zbiorowo podzielają zasady i zobowiązania OBWE, a ich członkostwo w tych organizacjach jest oparte na dobrowolności”.²⁸

Uczestnicy szczytu lizbońskiego opowiedzieli się za kontynuowaniem prac nad modelem bezpieczeństwa, rekomendując m.in. tworzenie nowych zobowiązań, struktur i rozwiązań w ramach OBWE, które będą wzmacniać bezpieczeństwo i stabilność w Europie; zaaprobowali rosyjską i francuską propozycję przystąpienia do prac nad „Kartą bezpieczeństwa europejskiego”.²⁹

Sprawa modelu bezpieczeństwa była głównym tematem debat w stosunkach międzypaństwowych w Europie również po szczycie lizbońskim, stanowiąc „bezdyskusyjny priorytet działalności OBWE”.³⁰

Kolejny raport o postępie prac nad modelem bezpieczeństwa został przedstawiony na sesji Rady Ministerialnej w Kopenhadze w dniach 18-19 grudnia 1997 r. Ministrowie określili, że będzie on uzgodniony w formie politycznie wiążącego dokumentu pod nazwą „Karta bezpieczeństwa europejskiego” oraz przyjęli zasady pracy nad Dokumentem-Kartą, który zostanie zaakceptowany przez szefów państw i rządów państw uczestniczących w OBWE.³¹

Na ostatniej sesji Rady Ministerialnej w Oslo, w dniach 2-3 grudnia 1998 r., ministrowie spraw zagranicznych państw OBWE potwier-

dzili ustalenia z Kopenhagi i zaapelowali o przyspieszenie dość wolno prowadzonych prac nad Dokumentem-Kartą. Uzgodnili, że dalsze negocjacje nad jego tekstem będą uwzględniać dotychczasowe osiągnięcia Organizacji i zmierzać do wzmocnienia wszystkich jej wymiarów oraz rozwijania współpracy z innymi organizacjami i instytucjami międzynarodowymi; zapowiedzieli także włączenie do opracowywanej „Platformy Kooperatywnego Bezpieczeństwa” (jako części Dokumentu-Karty) postanowień odnoszących się do współpracy subregionalnej w strefie OBWE.⁴¹

2. Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa

a) Wytaczanie kierunku przemian

Podnoszenie standardu norm i zachowań międzynarodowych

Państwa europejskie, USA i Kanada rozpoczęły proces umacniania bezpieczeństwa na Starym Kontynencie od ustanowienia zespołu norm regulujących ich zachowanie na arenie międzynarodowej. Pionierską rolę w tym zakresie odegrała KBWE.⁴² Podczas pierwszej ogólnoeuropejskiej konferencji w Helsinkach uzgodniono dekalog zasad stosunków między państwami uczestniczącymi i zalecenia co do współpracy w sprawach mających znaczenie dla bezpieczeństwa w Europie.

Akt Końcowy KBWE stanowił dokument będący punktem odniesienia dla państw-sygnatariuszy wtedy, gdy zwyciężała wśród nich wola współpracy. Zasadniczy kierunek ewolucji sytuacji międzynarodowej w Europie – w warunkach zimnowojennych podziałów – zależał od rozwoju stosunków Wschód-Zachód, a zwłaszcza od stosunków między ZSRR a Stanami Zjednoczonymi. Zapisy aktu helsińskiego wyrażały jedynie minimum porozumienia co do zasad i wartości wspólnie uznawanych przez państwa rywalizują-

cych bloków i konkurencyjnych ideologii.⁴³ W miarę postępów odprężenia międzynarodowego zakres uzgodnień podejmowanych w procesie KBWE poszerzał się, a wielostronny dialog zyskiwał na znaczeniu i już w latach osiemdziesiątych zaczął się autonomizować i konstruktywnie wpływać na kierunek przemian w Europie.

Było to możliwe dzięki temu, że uchwały KBWE zaczęto traktować jako normy, których przestrzeganie stabilizuje stosunki międzynarodowe i ułatwia współpracę w różnych, niekiedy bardzo konfliktowych dziedzinach oraz podnosi standard zachowań międzynarodowych. Włączenie do dekalogu helsińskiego specyficznie europejskich zasad: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także wzmocnienie zasady suwerennej równości państw (w większości rozdzielonych pomiędzy rywalizujące bloki polityczno-wojskowe) okazało się zabiegiem szczególnie korzystnym dla utrwalania bezpieczeństwa europejskiego, ale zarazem zdynamizowało poszukiwania nowych rozwiązań w kierunku włączenia do tradycyjnego państwowo-centrycznego i zmilitaryzowanego pojmowania bezpieczeństwa elementów transnarodowego (neoliberalnego) podejścia, wskazującego na potrzebę umacniania i ochrony wartości bliskich każdemu człowiekowi, a nie tylko państwom jako instytucjom politycznym i organizacjom społecznym.

Systematycznie rozbudowywane nowe wymiary procesu paneuropejskiego (wojskowy, humanitarny, ekonomiczny i ekologiczny) oraz zalecenia w sprawie ochrony praw i wartości istotnych dla jednostek, a także różnych zbiorowości niepaństwowych, podnosiły standard norm oraz zachowań państw wobec własnych społeczeństw i innych uczestników stosunków międzynarodowych.

„Paryska karta nowej Europy” określiła pełny zespół wartości wspólnie uznawanych przez państwa uczestniczące w procesie paneuropejskim. Po uzgodnieniu tego dokumentu, punkt ciężkości w procesie KBWE przesunął się na humanitarne aspekty bezpieczeństwa, zwłaszcza na rozbudowę zaleceń w sprawie umacniania praw człowieka, demokracji, rządów prawa i promowania

wszystkich aspektów budowania społeczeństwa obywatelskiego oraz na dyplomację prewencyjną w celu zapobiegania różnorodnym zagrożeniom dla respektowania praw człowieka (indywidualnych i zbiorowych), powstającym w rezultacie poszerzania się destabilizacji politycznej będącej rezultatem upadku realnego socjalizmu, bloku radzieckiego i rozpadu niektórych państw federacyjnych (przede wszystkim Jugosławii i ZSRR).

Rozwój tych nowych, pozamilitarnych wymiarów bezpieczeństwa na obszarze KBWE stał się tym bardziej widoczny, że od 1987 r. podpisano szereg ważnych i znaczących z wojskowego punktu widzenia porozumień rozbrojeniowych. Realizacja, zwłaszcza postanowień traktatu CFE sprawiła, że militarne aspekty bezpieczeństwa przestały dominować w dialogu w sprawie bezpieczeństwa europejskiego.

Ważnym wkładem KBWE na rzecz podnoszenia jakości norm i zachowań państw wobec własnych społeczeństw i na arenie międzynarodowej było przyjęcie przez szczyt budapeszteński 1994 r. „Kodeksu postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa”. Warto odnotować, że Polska należała do inicjatorów wypracowania tego dokumentu.³⁷ Głównym motywem, który skłonił państwa do przyjęcia 10 uzgodnionych zasad postępowania – jak się stwierdza w preambule – jest „umocnienie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, a w tym także dalsze promowanie standardów odpowiedzialnego i kooperatywnego zachowania się w dziedzinie bezpieczeństwa”³⁸.

Kodeks postępowania stanowi zwarty dokument, ujmujący w jednolitą całość wszystkie dotychczas wypracowane w procesie KBWE polityczne zasady postępowania państw uczestniczących. Novum stanowi rozbudowana zasada VII, o uznaniu demokratycznej kontroli nad wojskiem, siłami paramilitarnymi i wewnętrznymi siłami bezpieczeństwa oraz służbami wywiadowczymi i policją za nieodzowny element stabilizacji i bezpieczeństwa. W szczegółowych zapisach stwierdzono, że ta kontrola powinna być sprawowana przez konstytucyjnie ustanowione władze, wyposażone w demokratyczną legi-

tymację; każde państwo powinno zapewnić ustawodawczą akceptację swoich wydatków na obronę (które będzie starać się ograniczać) oraz przejrzystość i powszechną dostępność informacji odnoszących się do sił zbrojnych, a gwarantując żołnierzowi odbywającemu służbę wojskową realizację jego praw obywatelskich, zabezpieczyć też polityczną neutralność swoich sił zbrojnych.

Bardzo ważnym postanowieniem kodeksu, prowadzącym do budowania kooperatywnego systemu bezpieczeństwa, jest zapis zasady 1, pkt. 5, w którym czytamy: „Państwa uczestniczące są zdecydowane działać solidarnie w przypadku naruszenia norm i zobowiązań KBWE oraz zabiegać o jednolitą reakcję, jeśli w wyniku takich działań zostanie zagrożone bezpieczeństwo. Będą się one bezzwłocznie konsultować – zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z KBWE – z każdym Państwem uczestniczącym, poszukującym pomocy w realizacji indywidualnej i zbiorowej obrony. Wspólnie określą naturę zagrożenia i działania, jakich będzie wymagać obrona wspólnych im wartości”³⁹.

Istotne znaczenie dla respektowania wszystkich norm postępowania ma wyrażone w zasadzie X dążenie do zapewnienia przez państwa uczestniczące, że ich odpowiednie dokumenty i procedury wewnętrzne lub – tam, gdzie to będzie właściwe – instrumenty prawne będą odzwierciedlały zobowiązania zawarte w kodeksie.

Przyjęty „Kodeks postępowania” państw w dziedzinach politycznych i wojskowych jest dokumentem ułatwiającym umacnianie bezpieczeństwa europejskiego i pozytywnie kształtującym styl zachowania się państw na arenie międzynarodowej, a także wobec własnych społeczeństw (zasada VII).⁴⁰ Dyskusja nad nim na forum KBWE wyprzedziła i ułatwiła sformułowanie przez Sojusz Północnoatlantyczny podobnych zasad, zwłaszcza zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, zapisanej w programie Partnerstwa dla Pokoju. Jednak rozpoczęcie w pięć dni po szczycie budapeszteńskim przez Rosję interwencji wojskowej w Czeczenii, przy jednoczesnej bierności OBWE, zdaniem wielu

obserwatorów podważyło znaczenie przyjętego kodeksu postępowania państw uczestniczących.⁴¹

Upowszechnianie wartości demokratycznych

Rozwój procesu paneuropejskiego przyczynia się do upowszechniania wartości demokratycznych oraz poszerzania ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Przełomowe znaczenie w tym względzie miało wyodrębnienie, decyzją Spotkania Wiedeńskiego w styczniu 1989 r., ludzkiego wymiaru KBWE. Od tego czasu państwa uczestniczące w procesie paneuropejskim wprowadzały nowe uzgodnienia ustanawiające wspólne dla wszystkich standardy w zakresie respektowania praw człowieka, rządów prawa, traktowania mniejszości narodowych⁴² oraz wprowadzania gospodarki rynkowej. Oznaczało to, że KBWE, a obecnie OBWE, stale poszerza swoje zainteresowanie sprawami wewnętrznymi państw uczestniczących. Dzieje się tak dlatego, że właśnie w systemach wewnętrznych zaczęły powstawać największe zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie. Wiodącą rolę w kreowaniu nowej jakości systemów politycznych i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, co się odnosi przede wszystkim do byłych krajów socjalistycznych (ale także powinno wobec Turcji), odgrywa Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Nie sposób też przecenić znaczenia działalności Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych (HCNM) oraz Przedstawiciela do spraw Wolności Mediów.

Wyodrębnionym zakresem działalności OBWE na rzecz upowszechniania wartości demokratycznych jest prowadzony od 1992 r. przez ODIHR Program Skoordynowanej Pomocy. Został on ustanowiony decyzją szczytu Helsinki II dla ułatwienia integrowania z KBWE nowo przyjętych państw i ma na celu umożliwić im wykonywanie zobowiązań zaciąganych w tym procesie.⁴³ W ramach Programu są prowadzone szkolenia dyplomatów, specjalistów z zakresu praw człowieka, prawa konstytucyjnego i administracyjnego

oraz organizowane seminaria i wizyty studyjne. Na szczycie buďapeszteńskim postanowiono dodatkowo rozpocząć powoływanie ekspertów w dziedzinie usług doradczych dla nowo powstałych państw, przede wszystkim w Azji Środkowej i na Kaukazie.

Działalność na rzecz promocji demokracji i praw człowieka jest mało efektywną sferą aktywności OBWE, ma charakter pracy organicznej, pozytywistycznej pracy u podstaw, której efekty są zwykle widoczne po upływie czasu; znajduje wyraz w bieżącym funkcjonowaniu instytucji ludzkiego wymiaru. Głównymi formami działalności warszawskiego Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka są: a) pomoc w organizowaniu i obserwowaniu wyborów parlamentarnych, prezydenckich i municypalnych w byłych krajach socjalistycznych; b) pomoc w budowie instytucji demokratycznych, widoczna zwłaszcza w krajach Azji Środkowej, na Kaukazie i na Bałkanach; c) organizowanie seminariów, sympozjów i spotkań na tematy humanitarnych aspektów bezpieczeństwa i współpracy w Europie, a także i inne, jak np. poświęcone wczesnemu ostrzeganiu i dyplomacji prewencyjnej (19-21 stycznia 1994 r.); d) inne działania, takie jak: wysyłanie obserwatorów i ekspertów w rejon, w których dochodzi do łamania praw człowieka (Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, FR Jugosławii, Turcja, Albania), ekspertów do współpracy z misjami w terenie (Moldowa, Łotwa).⁴⁴ Z racji tego, że ludzki wymiar obejmuje także ochronę praw osób należących do mniejszości narodowych, ODIHR ściśle współpracuje z HCNM.⁴⁵

ODIHR jest odpowiedzialne za kierowanie tzw. moskiewskim mechanizmem ludzkiego wymiaru. Mechanizm ten był już kilka razy pomyślnie zastosowany. Po raz pierwszy we wrześniu i październiku 1992 r. przez 12 państw Wspólnoty Europejskiej i USA, po doniesieniach o zbrodniach popełnionych na nieuzbrojonych cywilach w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie; z jego przepisów skorzystały także Estonia (w grudniu 1992 r.), w celu porównania jej prawodawstwa z uniwersalnymi normami ochrony praw człowieka, i Moldowa, (w styczniu i lutym 1993 r.) dla zbadania jej

regulacji i procedur prawnych w odniesieniu do mniejszości narodowych oraz stosunków etnicznych na jej terytorium. Znaną próbą uruchomienia „mechanizmu moskiewskiego” było podjęcie przez Komitet Wysokich Przedstawicieli w czerwcu 1993 r. akcji przeciwko Serbii i Czarnogórze w celu zbadań napływających informacji o gwałceniu praw człowieka (w szczególności pobiciu i więzieniu dysydentów Vuka i Danicy Draskoviciów) i rozważenia delegalizacji Serbskiego Ruchu Odnowy (nacjonalistów). Inicjatywa ta nie została zrealizowana ze względu na brak współpracy ze strony rządu Federacyjnej Republiki Jugosławii.

Promocja demokracji i praw człowieka jest także widoczna w działaniach podejmowanych przez OBWE na rzecz zapobiegania konfliktom i budowania pokoju po zakończonych konfliktach.⁴⁴

Na progu lat dziewięćdziesiątych państwa uczestniczące w procesie helsińskim uznały, że konflikty powstające w Europie i na jej obrzeżach, zwłaszcza wojny domowe na tle etnicznym, są trudne do wyeliminowania tradycyjnymi środkami o charakterze doradczym i interwencyjnym, a więc należy stosować kompleksową strategię budowania pokoju w dłuższej perspektywie. Oznacza to ustanowienie w skonfliktowanym społeczeństwie – po doprowadzeniu do zaprzestania działań wojennych i innych form przemocy bezpośredniej – instytucji demokratycznych, wytrwale budowanie i umacnianie zaufania między rządem a ludnością czy skłóconymi grupami etnicznymi, eliminowanie wszelkich form dyskryminacji oraz wprowadzenie instytucjonalnej ochrony i promocji praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych. Wymaga to także odejścia od administracyjnego kierowania przez państwo gospodarką (co w warunkach wojny jest zazwyczaj regulą) i rozważnego wprowadzania systemu rynkowego, który sprzyja rozwojowi efektywności ekonomicznej, ale zarazem nakazuje troskę o społeczne poczucie sprawiedliwości. Doświadczenie krajów Europy Środkowej i Wschodniej pokazuje, że taka transformacja nie dokonuje się bez problemów i napięć społecznych. Dlatego wysiłki podejmowane w ramach budowania pokoju po konflik-

tach powinny zmierzać do ograniczenia do minimum kosztów odbudowy i reform, aby unikać powrotu napięć na tle etnicznym. W tym celu i dla promocji ogólnych zdobyczy europejskich demokracji, w byłych państwach socjalistycznych zorganizowano – w ramach wymiaru ekonomicznego i ekologicznego – seminaria z udziałem przedstawicieli OBWE i ekspertów zachodnich na tematy: „małego biznesu” (Biszkek, 23-25 lutego 1994 r.), biznesu i środowiska (Tallin, 7-9 września 1994 r.), roli turystyki w promocji zrozumienia między różnymi kulturami (Bukareszt, 6-8 listopada 1995 r.) oraz we współpracy z BSEC – seminarium na temat kooperatywnego podejścia do rozwiązywania problemów ekologicznych w subregionie Morza Czarnego (Istanbul, 5-6 listopada 1998 r.); zorganizowano także serię regionalnych seminariów specjalnie przygotowanych dla państw Azji Środkowej.

Całokształt tych działań, nakierowanych na budowanie długotrwałych gwarancji stabilizacji i pokojowego rozwoju społeczeństw w przeszłości rządzonych niedemokratycznie, a ostatnio częstokroć rozdartych konfliktami wewnętrznymi, stanowi w praktycznej działalności OBWE (w mniejszym stopniu innych organizacji międzynarodowych) część szerszej, zintegrowanej strategii, której uzupełnieniem są inne przedsięwzięcia w zakresie utrzymywania stabilnych stosunków międzypaństwowych, w tym przez wprowadzanie międzynarodowej kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz zwiększanie przejrzystości potencjałów wojskowych. Szczególnym testem dla realizacji przez OBWE zintegrowanej strategii budowania pokoju po konflikcie, obejmującej elementy długofalowego zapobiegania konfliktom, jest współdziałal w zabezpieczaniu realizacji cywilnych i niektórych wojskowych (nadzór nad implementacją środków budowy zaufania i rokowańami rozbrojeniowymi) aspektów porozumienia z Dayton o zakończeniu wojny w Bośni i Hercegowinie.

b) Stabilizowanie ludu pokojowego w strefie OBWE

Dyplomacja prewencyjna i rozwiązywanie kryzysów

Nową dziedziną aktywności KBWE i OBWE w latach dziewięćdziesiątych jest dyplomacja prewencyjna i rozwiązywanie kryzysów. Wcześniej, w warunkach podziału Europy, lokalne konflikty etniczne były prawie nieznanym zjawiskiem, a KBWE nie posiadała żadnych środków przeznaczonych do ich rozwiązywania. Dopiero w miarę pojawiania się tych zagrożeń państwa uczestniczące wyposażały KBWE w nowe możliwości operacyjne. Obecnie OBWE posiada długą listę środków i spore doświadczenie w postępowaniu w razie konfliktów.⁴⁷ Urzędujący Przewodniczący, który ściśle współpracuje z Trójką i jest wspierany przez Sekretariat, odgrywa kluczową rolę w inicjowaniu akcji, przygotowywaniu decyzji i prowadzeniu działań zaaprobowanych przez państwa uczestniczące.

OBWE oferuje państwom uczestniczącym możliwość prowadzenia otwartego dialogu na temat każdego problemu politycznego. Możliwość wnoszenia tematów dla wymiany informacji i dyskusowania na regularnych spotkaniach OBWE, stanowią użyteczny środek dyplomacji prewencyjnej. Pozwala to wykrywać problemy we wczesnym stadium rozwoju i uświadamiać je wszystkim państwom i innym instytucjom międzynarodowym – przez poszukiwanie wyjaśnień. Pomaga to kształtować opinię międzynarodową i może wpływać moderująco na zachowanie stron. Dyskusje takie odgrywają więc ważną rolę w dziedzinie wczesnego ostrzegania. OBWE stwarza stałą platformę dialogu, który odbywa się na forum Stałej Rady spotykającej się raz w tygodniu (w każdy czwartek) w Wiedniu oraz na okresowych sesjach Wysokiej Rady i Rady Ministerialnej. Środkami dyplomacji prewencyjnej są również polityczne misje osobistych przedstawicieli Urzędującego Przewodniczącego, działalność Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych, krótkoterminowe misje wyjaśniające, sprawozdawcze i mi-

Role OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego

sje ekspertów, a także pomoc prawną zapewniana głównie przez ODIHR oraz misje w terenie.

W języku dokumentów OBWE całokształt działalności antykryzysowej jest określany jako „wczesne ostrzeganie, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów”. Dwa pierwsze człony tej triady nie są jednak zdefiniowane w tych dokumentach. Pewne elementy treści można wyodrębnić korzystając z doświadczeń Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych.⁴⁸

Kompetencje HCNM polegają na tym, że powinien on dostarczać odpowiednim organom OBWE informacje o rozwoju wydarzeń (o zarzewiu konfliktów etnicznych), tak aby można było z wystarczającym wyprzedzeniem, szybko i skutecznie reagować. Pozwala to strukturalnie decyzyjnym OBWE prowadzić dyplomację prewencyjną oraz inne, niesiłowe i niemilitarne środki podjęte po wstępnej akcji Wysokiego Komisarza.

W praktyce Wysoki Komisarz formułuje zalecenia nawołujące do prowadzenia dialogu między rządem a mniejszościami narodowymi i ustanowienia instytucji odpowiednich do takiego dialogu. Styl działań podejmowanych przez Wysokiego Komisarza nie polega jednak na wywieraniu wpływu lub interweniowaniu, lecz na prowadzeniu cichej, poufnej dyplomacji, mającej na względzie pokój i bezpieczeństwo wszystkich państw uczestniczących. Metodami jego pracy są: zbieranie informacji, prowadzenie na miejscu misji rozpoznawczych, angażowanie ekspertów oraz wydawanie raportów i zaleceń dla zainteresowanych rządów. W ostatniej instancji Wysoki Komisarz zwraca się o przejęcie spraw przez Stałą Radę i Wysoką Radę – które reprezentują wszystkie państwa OBWE – oraz ściśle współpracuje z innymi organami Organizacji: Urzędującym Przewodniczącym, Radą Ministerialną oraz Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. HCNM koordynuje swoje działania także z innymi międzynarodowymi instytucjami, takimi jak: Rada Europy, Unia Europejska, Urząd Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców (UNHCR) i UNDP oraz organizacjami pozarządowymi.

Dotychczas Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych był bezpośrednio zaangażowany w zajmowanie się sprawami następujących państw (w kolejności alfabetycznej): Albanii, byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Chorwacji, Estonii, Kazachstanu, Kirgistanu, Litwy, Łotwy, Mołdowy, Rumunii, Słowacji, Ukrainy i Węgier; opracował także obszerne studium na temat sytuacji Romów i był zaangażowany w realizację inicjatywy Paktu Stabilności w Europie.⁴⁹

Dyplomacja prewencyjna OBWE jest stosowana w odniesieniu do sporów i zagrożeń, a ma na celu zapobieganie przetrzaskaniu się ich w konflikty zbrojne. Mandat Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych został w ten sposób skonstruowany, aby angażować OBWE w działalność zapobiegawczą w możliwie najwcześniejszym stadium, tak by nie trzeba było podejmować trudniejszych do przeprowadzenia (i bardziej kosztownych) działań w zakresie zapobiegania zagrożeniu niebezpieczeństwem wybuchu konfliktu czy rozwiązywania kryzysu.

Z teoretycznego punktu widzenia można łatwo rozróżnić wczesne ostrzeganie i dyplomację prewencyjną; wczesne ostrzeganie obejmuje dostarczanie informacji, które następnie wykorzystuje dyplomacja prewencyjna. Jednak, jak wynika z przedstawionego opisu roli Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych, rozróżnienie to nie znajduje prostego potwierdzenia, a w praktyce Komisarz łączy działalność na rzecz wczesnego ostrzegania z wstępną funkcją dyplomacji prewencyjnej. Czyli, innymi słowami, wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna mogą być uważane za pewne kontinuum działań.⁵⁰

Działalność OBWE w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów koncentruje się na obszarze byłego ZSRR i Bałkanów. Poza mało widoczną dla zwykłego obserwatora „cichą dyplomacją” Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych oraz rutynową działalnością innych decyzyjnych organów OBWE, uwagę obserwatorów przyciągają misje OBWE wysyłane w teren.

Pierwsze misje o charakterze informacyjnym były wysyłane począwszy od 1991 r. do państw nowo przyjmowanych w celu upewnienia się, że nowi uczestnicy będą wypełniać zobowiązania KBWE. Krótkoterminowe misje w celu ustalenia faktów, informacyjne i złożone z ekspertów były także wysyłane do zbadania sytuacji regulowanych postanowieniami ludzkiego wymiaru KBWE lub porozumieniami o charakterze wojskowym. Później Urzędujący Przewodniczący korzystał z uprawnienia do wysyłania osobistych przedstawicieli w rejon zagrożone lub objęte konfliktem (Mołdowa, Gruzja, Czeczenia). Również z misjami w teren wyjeżdżali: Urzędujący Przewodniczący, Trójka kierownicza i Sekretarz Generalny OBWE, m.in.: do Sarajewa, Belgradu, Kosowa, krajów Azji Środkowej i na Zakaukazie.

Najbardziej znaną formą zaangażowania OBWE na rzecz zapobiegania konfliktom, rozwiązywania kryzysów i budowania pokoju po zakończeniu konfliktów zbrojnych, są jej misje długoterminowe w terenie. Poczynając od sierpnia 1992 r. KBWE, a następnie OBWE, zorganizowała jedenaście misji długoterminowych na obszarze byłego ZSRR i byłej Jugosławii. W kolejności powoływania są to misje w: FR Jugosławii (po niecałym roku zawieszona), Macedonii, Gruzji, Estonii, Mołdowie, na Łotwie, w Tadżykistanie, Bośni i Hercegowinie, na Ukrainie, w Chorwacji i ostatnia w Kosowie; OBWE prowadzi także inne operacje w terenie, które nie są zaliczane do kategorii misji długoterminowych: w Czeczenii, Albanii i na Białorusi.⁵¹

Wszystkie te misje KBWE/OBWE w terenie stanowią operację pokojową, różniące się od tradycyjnego rozumienia *peacekeeping*; zgodnie z ogólnym mandatem zawartym w rozdziale III Dokumentu Helsińskiego z 1992 r. przybierają różne – częstokroć oryginalne – formy, ale jak dotychczas nie miały przewidzianej tym mandatem postaci dyslokacji w rejonach konfliktów wojskowych kontyngentów pokojowych.⁵²

OBWE przygotowuje jednak pierwszą operację typu *peacekeeping* w Nagornym Karabachu. Kiedy wysiłki dyplomatyczne powołane

w marcu 1992 r. Grupy Mińskiej (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Czechosłowacja, Francja, Niemcy, Włochy, Federacja Rosyjska, Szwecja, Turcja i USA) nie doprowadziły do przywrócenia pokoju w rejonie krwawego konfliktu etnicznego, Komitet Wysokich Przedstawicieli KBWE zalecił (16 września 1994 r.) zbadanie możliwości zorganizowania wielonarodowych sił pokojowych na podstawie mandatu Dokumentu Helsińskiego z 1992 r. Prace przygotowawcze prowadzi specjalnie powołana w tym celu Grupa Planowania Wysokiego Szczebla (HLPG). W lipcu 1995 r. Grupa przedłożyła Urzędującemu Przewodniczącemu koncepcję wielonarodowej misji pokojowej w Nagornym Karabachu, na którą składałyby się kontyngent liczący około 3000 osób, głównie wojskowych. Warunkiem wstępnym zorganizowania operacji pozostaje zawarcie przez strony konfliktu (Armenia, Azerbejdżan i Nagorny Karabach) politycznego porozumienia, do czego stara się doprowadzić Grupa Mińska i współpracujący z nią, ustanowiony 10 sierpnia 1995 r. osobisty przedstawiciel Urzędującego Przewodniczącego (którym 1 stycznia 1997 r. został ambasador Andrzej Kasprzyk). Jak dotychczas takiego porozumienia brak, a pierwsza operacja OBWE typu *peacekeeping* nie może być uruchomiona.⁵³

Poważną polityczną przeszkodą na tej drodze jest stanowisko Rosji, która zabiegając o uzyskanie mandatu oraz materialnego wsparcia OBWE dla swoich operacji pokojowych (nominalnie prowadzonych przez WNP), dąży do osłabienia roli tej organizacji jako mediatora między walczącymi stronami. Chociaż czołowe państwa zachodnie są zainteresowane pełnieniem przez Rosję stabilizującej roli na obszarze WNP, nie są jednak gotowe udzielić Moskwie bezwarunkowego poparcia. Istnieją uzasadnione obawy, że Rosja – wykorzystując uzyskane ze strony OBWE polityczne wsparcie dla swoich operacji pokojowych – w praktyce zmierza do usankcjonowania doktryny jej szczególnej odpowiedzialności za losy pokoju na obszarze „bliskiej zagranicy”. Szczególnie państwa bałtyckie, Norwegia, Polska, Turcja i Ukraina wykazują dużą podejrzliwość i domagają się daleko idących gwarancji pra-

widlowego użycia sił rosyjskich, opartego na ścisłym mandacie i pod nadzorem OBWE.⁵⁴

Stabilizowanie ładu wojskowego

W ostatnich latach szeroko jest podzielana opinia, że ryzyko wybuchu dużego konfliktu zbrojnego na skalę europejską znacznie zmalało w porównaniu do poprzedniej dekady. W związku z tym główne znaczenie dla utrzymania pokoju w Europie jest przypisywane dwóm aspektom bezpieczeństwa militarnego, to jest zwiększeniu przejrzystości w intencjach i potencjałach wojskowych oraz kontynuowaniu redukcji sprzętu i personelu sił zbrojnych. W ramach tych dwóch obszarów poszukuje się środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBM) oraz szczegółowych i skomplikowanych procedur weryfikacyjnych, nakierowanych na zwiększenie przejrzystości i przewidywalności rozmieszczenia oraz ruchów sił zbrojnych.

OBWE jest strukturą zorientowaną na mechanizmy dyplomatyczne, toteż głównymi przejawami jej roli w sprawach militarnych są: procedura dyskusowania o tzw. nietypowej działalności wojskowej lub działalności wojskowej o niebezpiecznym charakterze („mechanizm wiedeński”) i pełnienie funkcji „politycznego strażnika” przestrzegania i realizacji zawartych porozumień: traktatu o siłach konwencjonalnych (CFE i CFE IA), kolejnych generacji CSBM (zawartych w Dokumentach Końcowym Konferencji Sztokholmskiej i Dokumentach Wiedeńskich z 1990, 1992 i 1994 roku) oraz traktatu otwartych przestworzy.⁵⁵

OBWE, działając na rzecz stabilizowania na coraz niższym poziomie ładu wojskowego w Europie, ułatwia realizację swojego głównego celu politycznego, a mianowicie budowania pokojowej, bezpiecznej, demokratycznej i dobrej prosperującej społeczności państw na obszarze „od Vancouver po Władywostok”.

Nad przestrzeganiem reżimu ustanowionego traktatem CFE czuwa Wspólna Grupa Konsultacyjna (JCG). Sprawami realizacji poro-

zumiem o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa zajmują się Doroczne Spotkania Oceniające Implementację (AIAM), które poszukują środków zapewniających pełną realizację zobowiązań w sprawie CSBM oraz formułują zadania dla Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa. Między innymi przed szczytem budapeszteńskim 1994 r. poszerzono ramy kontroli zbrojeń, zakładając równoległe prowadzenie rokowań w sprawie regionalnej kontroli zbrojeń w Europie⁶⁶ i kontynuację szerokiego podejścia do kwestii kontroli zbrojeń z udziałem wszystkich państw OBWE oraz opowiedziano się za zwiększeniem udziału Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa w działaniach OBWE w zakresie zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów, a w konsekwencji za praktyczną współpracą między Forum a Stałą Radą przy rozpatrywaniu bieżących zagadnień natury wojskowej. Kwestie związane ze stosowaniem traktatu otwartych przestworzy, który formalnie nie został wynegocjowany w ramach KBWE, nadzoruje Komisja Konsultacyjna do spraw Otwartych Przestworzy (OSCC); działa ona na rzecz pogłębienia otwartości i przejrzystości w sprawach wojskowych na obszarze 27 państw-stron traktatu należących do OBWE.

Organem zajmującym się sposobami realizacji przestrzegania przyjętych zobowiązań w dziedzinie wojskowej i wytyczającym nowe zadania (programy) do podjęcia w zakresie kontroli zbrojeń jest Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa. Forum od swego powstania jest jedynym organem OBWE negocjującym nowe uzgodnienia z dziedziny kontroli zbrojeń i rozbrojenia; jako takie stanowi w pełni ogólnoeuropejską platformę, skupiającą wszystkie państwa kontynentu i pozostałych uczestników OBWE. Dotychczasowymi istotnymi osiągnięciami tego gremium są: Dokument Wiedeński 1994, rozszerzający wcześniejsze postanowienia o CSBM; dokument o globalnej wymianie informacji, zobowiązujący państwa uczestniczące do składania corocznie raportów o głównych rodzajach broni, systemach uzbrojenia i stanach osobowych oraz strukturach dowodzenia ich sił konwencjonalnych, stacjonujących na własnym terytorium i poza granicami (oba dokumenty przyjęto

28 listopada 1994 r.); dokument o zasadach nierozprzestrzeniania broni jądrowej, chemicznej i biologicznej oraz transferu środków przenoszenia tych broni (3 grudnia 1994); omówiony wyżej „Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa”. W wykonaniu decyzji szczytu lisbońskiego OBWE 21 stycznia 1997 r., w ramach Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa rozpoczęto negocjacje w sprawie adaptacji do nowych uwarunkowań traktatu o siłach konwencjonalnych. Po sześciu miesiącach (23 lipca 1997 r.) strony negocjacji osiągnęły wstępne porozumienie o podstawowych elementach adaptacji traktatu CFE, uzgadniając, że ich potencjał wojskowy nie zostanie zwiększony, a pulapy uzbrojenia będą miały charakter indywidualny dla państw, a nie jak dotychczas grupowy.⁶⁷ Jednym z najtrudniejszych problemów do rozwiązania pozostaje sprawa limitów stacjonowania „nowych” jednostek sił zbrojnych na terenach, na których wcześniej nie przebywały.⁶⁸ Kwestia ta wiąże się z przetargiem między Rosją a państwami NATO o status militarny nowo przyjmowanych do Sojuszu Północnoatlantyckiego państw środkowoeuropejskich.⁶⁹

3. Wnioski końcowe

Kontynuując dorobek KBWE z dwóch poprzednich dekad na progu lat dziewięćdziesiątych w „Paryskiej karcie nowej Europy” zarysowano wizję wszechstronnego, kooperatywnego bezpieczeństwa niepodzielonej Europy, którą założono realizować przez sprawdzoną już metodę współpracy wszystkich państw uczestniczących, poszerzoną o dopuszczenie jednostek jako samodzielnych uczestników do „ludzkiego wymiaru” procesu paneuropejskiego. Podejmując nowe wyzwania i zagrożenia funkcjonujące w postzimnowojennej Europie, państwa uczestniczące w procesie paneuropejskim postanowiły zacieśnić współpracę i wzmocnić instytucjonalnie KBWE oraz wypracować zespół środków z zakresu tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa. W 1994 r. rozpoczęto prace koncepcyjne na temat modelu bezpieczeństwa euro-

pejskiego w XXI wieku, które mają doprowadzić do określenia miejsca i roli OBWE pośród innych instytucji i struktur przyszłego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Ewolucja struktury procesu paneuropejskiego w latach dziewięćdziesiątych dokonuje się pod wpływem rozwijanej przez państwa uczestniczące koncepcji bezpieczeństwa kooperatywnego i zaimplementowanej przez NATO idei *interlocking institutions*. Do ukształtowanego w latach poprzednich wymiaru politycznego, który teraz wzmocniono, dodano wymiary wojskowy, ludzki oraz ekonomiczny i ekologiczny; stworzono mechanizm antykrzysowy (obejmujący wczesne ostrzeganie, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów oraz pokojowe rozstrzyganie sporów międzynarodowych), a także stosunkowo mało skuteczny mechanizm nadzoru przestrzegania przyjętych porozumień. W celu wzmocnienia operacyjności i efektywności całego procesu paneuropejskiego, decyzjami paryskiego spotkania na szczycie, w listopadzie 1990 r. rozpoczęto instytucjonalizację strukturalną KBWE, ustanawiając cały system stałych organów, skorygowano podstawową zasadę proceduralną konsensusu, ograniczając jej stosowanie tylko do podejmowania decyzji w sprawach o zasadniczym znaczeniu; podjęto działania zmierzające do nadania KBWE podmiotowości jako regionalnej organizacji bezpieczeństwa w rozumieniu przepisów rozdziału VIII Karty NZ, a z dniem 1 stycznia 1995 r. przemianowano KBWE na OBWE. Prowadzone są dyskusje na temat dalszego umocnienia podmiotowości międzynarodowej tej struktury.

OBWE odgrywa ważną, choć mało spektakularną i często nie docenianą rolę w procesie umacniania bezpieczeństwa w całej strefie euroatlantyckiej. Widoczna jest ona na dwóch podstawowych obszarach: po pierwsze, jako działalność w zakresie wytyczania kierunku przemian ładu międzynarodowego, co jest realizowane przez podnoszenie standardu norm i zachowań uczestników stosunków międzynarodowych oraz upowszechnianie wartości demokratycznych, zwłaszcza poszerzanie ochrony praw człowieka i podstawo-

wych wolności; po drugie, jako działalność na rzecz stabilizowania ładu pokojowego w strefie OBWE przez prowadzenie dyplomacji prewencyjnej i misji pokojowych oraz stabilizowanie ładu wojskowego w wyniku wypracowywania i nadzoru stosowania środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBM) oraz porozumień rozbrojeniowych.

Chociaż skuteczność mechanizmu paneuropejskiego pozostawia wiele do życzenia, to jednak jego przydatność jest trudna do zakwestionowania. OBWE stanowi ważny, wyspecjalizowany (w tzw. miękkich gwarancjach bezpieczeństwa) i potrzebny element całokształtu struktury kooperatywnego systemu bezpieczeństwa postzimnowojennej Europy. OBWE jest najszerszą, ale tylko jedną ze wzajemnie się uzupełniających i współpracujących ze sobą instytucji bezpieczeństwa w tym regionie.

Przypisy

- ¹ Ryszard Zięba, „Wkład Polski w umacnianie bezpieczeństwa europejskiego”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1988, nr 12, s. 50-52.
- ² Szerzej zob. Renata Szafarz, „CSCE Contribution to the Establishment of the European Legal Order”, w: *Polish Yearbook of International Law*, 1994, Vol. 21, s. 7-39.
- ³ Szerzej zob. Adam D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa: PISM 1990, s. 46-50.
- ⁴ Józef Kukulka, „Główne mechanizmy utrwalania pokoju w Europie”, w: Józef Kukulka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 1991, s. 148.
- ⁵ Jeden z sygnatariuszy Aktu Końcowego KBWE, prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing, po 20 latach napisał, że dokument ten, ułatwiając „penetrację wartości zachodnich” na Wschodzie, zapoczątkował wszystkie pozytywne zmiany w Europie, jakie w kilkanaście lat później nastąpiły, w tym „pierestrojkę” i rozpad imperium radzieckiego. Zob. „Le commencement de tout”, w: *Politique internationale*, No 68, été 1995, s. 43-48.
- ⁶ Szerzej zob. Victor-Ives Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE*

- d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles: Éditions Émile Bruylant 1989.
- ⁷ Zob. Adam D. Rotfeld, *Europa między konfrontacją a współpracą. Spotkanie Madryckie KBWE. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa: PISM 1986.
- ⁸ Zob. Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London: Frank Cass 1993, s. 100-108.
- ⁹ „Dokument Końcowy Spotkania Wiedeńskiego 1986 roku”, *Rzeczpospolita*, 10 lutego 1989. Na temat przebiegu i rezultatów Spotkania Wiedeńskiego zobacz bardzo dobrze udokumentowaną pracę: Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989: A Turning Point in East-West Relations*, Boulder CO: Westview Press 1991.
- ¹⁰ Zob. podobny pogląd: Heraclides, *Security and Co-operation...*, s. 174.
- ¹¹ *Paryska Karta Nowej Europy*, Warszawa: PISM 1991.
- ¹² Ibidem, s. 14.
- ¹³ Szerzej na ten temat zob.: Wilfred von Bredow, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1992; Alexis Heraclides, *Helsinki-II and its Aftermath: The Making of the CSCE into an International Organization*, London: Pinter Publishers 1993, s. 13-19; D. McGoldrick, „The Development of the Conference on Security and Co-operation in Europe – from Process to Institution”, w: Bernard Jackson, Dominik McGoldrick (red.), *Legal Visions of a New Europe*, London: Graham & Trotman/M. Nijhoff 1993, s. 135-182; Tim Sneek, „The CSCE in the New Europe: From Process to Regional Arrangement”, w: *Indiana International and Comparative Law Review*, Vol. 5, No. 1, Fall 1994, s. 1-33; László Kovács, „The Institutionalization of the CSCE”, w: *Studia diplomatica*, Vol. XLVII: 1994, No. 4, s. 87-90; Istvan Szonyi, „Institutionalization of the CSCE”, ibidem, s. 127-142; Karl Mötöli, *Neonormativism and the OSCE: A Commentary on the Theory and Practice of Producing International Security*, Paper prepared at the 36th Annual ISA Convention, Chicago, 21-15 February 1995.
- ¹⁴ Zasadnicze decyzje szczytu Helsinki II zostały wypracowane w czasie Konferencji Przeglądowej w stolicy Finlandii, trwającej od 24 marca do 8 lipca 1992 r. Szczegółowe omówienie jej przebiegu i rezultatów zob. Arie Bloed (red.), *The Challenges of Change: The 1992 Helsinki Follow-up Meeting*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994.
- ¹⁵ KBWE, *Dokumenti Helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian*, Warszawa:

- wa: PISM 1992, s. 11-20.
- ¹⁶ Ibidem, s. 35-43. W trakcie praskiej sesji Rady KBWE w końcu stycznia 1992 r. Francja zaproponowała ustanowienie ciała arbitrażowego i koncyliacyjnego. Inicjatywa ta została poparta przez Niemcy, ale napotkała na sprzeciw innych państw.
- ¹⁷ Zob. „Jewropiejska bezopasnost': Nieobchodimost' nowych podchodov”, w: *Mirovaja Ekonomika i Miedzunarodnyje Otnoszenija*, 1992, nr 8, s. 106.
- ¹⁸ Andrei Kozyriev, „The Lagging Partnership”, w: *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3, May-June 1994, s. 65-66.
- ¹⁹ „Pismo ministra inostrannykh diel Rossijskoj Fiederacii A. W. Kozyriewa ministru inostrannykh diel Ispanskoj Riespubliki, diestvujuščemu priesiedatielu SBSE A. Martino, 23 ijunia 1994 g.”, w: *Diplomatyczny Wiestnik*, nr 15-16, Awgust 1994, s. 23. Zob. także: Emmanuel Deacaux, „CSCÉ Institutional Issues at the Budapest Conference”, w: *Helsinki Monitor*, 1994, Vol. 5, No. 3, s. 18-26; Andrei V. Kozyrev, „Russia and NATO: A Partnership for a United and Peaceful Europe”, w: *NATO Review*, Vol. 42, No. 4, August 1994, s. 3-6.
- ²⁰ Tasos Kokkinides, „L'OSCE: une opportunité perdue pour la sécurité européenne?”, w: *Relations internationales et stratégiques*, n° 18, été 1995, s. 92-93.
- ²¹ Józef Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-1996*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 1996, s. 574.
- ²² Taki tok rozumowania reprezentowały Stany Zjednoczone. Zob. wywiad Elaine Sciolino z nie ujawniającym nazwiska przedstawicielem administracji: „U.S. Wants to Expedite Entry of Eastern Nations into Alliance”, w: *New York Times*, October 27, 1994, s. A5.
- ²³ KBWE, *Dokument Budapeszteński 1994. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, Warszawa: PISM 1995, s. 11-65. Zob. także John Borawski, „The Budapest Summit Meeting”, w: *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, No. 1, s. 5-17; Martin Harris, „Human Rights Monitoring and the CSCE: A Perspective from Budapest”, ibidem, s. 18-22; Ettore Greco, „The OSCE after the Budapest Summit: The Need for Specialization”, w: *The International Spectator*, Vol. XXX, No. 2, April-June 1995, s. 3-20.
- ²⁴ Na przykład latem 1995 r. ekspert francuski i urzędnik niemieckiego MSZ proponowali, aby Francja i Niemcy wystąpiły ze wspólną inicjatywą stworzenia „wreszcie organu kierowniczego OBWE wyposażonego w niezbędne środki, co powinno odzwierciedlać rzeczywisty proces

- pojmowania decyzji w trójkącie: UE, USA i Rosja". Zob. Alain Carton, Hans Dieter Heumann, „L'architecture de sécurité européenne: une tâche franco-allemande”, w: *Relations internationales et stratégies*, n° 18, été 1995, s. 148.
- ²⁵ Szerzej na temat stanowiska Rosji w sprawie przyszłości OBWE zob. Andrej Kozyrev, „OSCE: l'avenir du vieux continent”, w: *Politique internationale*, n° 68, été 1995, s. 93-100; Heather Hurlburt, „Russia, the OSCE and European Security Architecture”, w: *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, No. 2, s. 5-20.
- ²⁶ Zob. np. Michael Stürmer, „International Organizations in Regional Groupings: Roles, Responsibilities, and Cooperation”, keynote speech as held at the OSCE Seminar on a Common and Comprehensive Security Model for Twenty-first Century, Vienna, 19 September 1995, w: *The OSCE in 1995: A Year in Print*, Compilation of articles and speeches on the OSCE in 1995, Vienna: OSCE Secretariat 1996.
- ²⁷ Zob. Niels Helveg Petersen (Foreign Minister of Denmark, Chairman-in-Office of the OSCE), „Towards a European Security Model for the 21st Century”, w: *NATO Review*, Vol. 45, No. 6, November-December 1997, s. 4-7; Victor-Ives Ghebali, „L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne”, w: *Défense nationale*, juillet 1998, s. 106-119.
- ²⁸ „A Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century: A New Concept for a New Century”, w: *MC (5) Journal*, No. 2, 8 December 1995 (Agenda, item 9, Decision No. 2).
- ²⁹ Szerzej zob. John Borawski, „The OSCE: In Search of Cooperative Security”, w: *Security Dialogue*, Vol. 27, No. 4, December 1996, s. 401-408; Michael Mihalka, „Restructuring European Security”, w: *Transition*, Vol. 1, No. 11, June 1995, s. 3-9; Bruce George, *Complementary Pillars of European Security: The OSCE Security Model and the Euro-Atlantic Partnership Council*, Draft Interim Report of the North Atlantic Assembly Sub-Committee on Transatlantic and European Relations, 26 August 1997.
- ³⁰ „Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century”, w: *Lisbon Document 1996*, Lisbon: OSCE, 3 December 1996.
- ³¹ Ibidem.
- ³² Przewidywał to wiosną 1996 r. Urzędujący Przewodniczący OBWE, szwajcarski minister spraw zagranicznych Flavio Cotti, który nawet

- twierdził, że sprawa modelu bezpieczeństwa pozostanie bezdyskusyjnym priorytetem działalności OBWE również w latach następnych. Zob. *OSCE Newsletter*, 1996, No. 3, s. 1, 3. Szerzej na temat prac nad modelem bezpieczeństwa europejskiego zob. Lars Nyholm (red.), *OSCE – A Need for Cooperation: Towards a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century*, Copenhagen: The Danish United Nations Association 1997; Michael Mihalka, „Building consensus: The Security Model in the light of previous security arrangement in Europe”, w: *Helsinki Monitor*, 1996, Vol. 7, No. 3, s. 20-29; Marjanne de Kwaasteniët, „The Security Model discussion and its importance for the evolution of the European security architecture”, ibidem, s. 30-40; Elisa Niemtsov, „The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions”, ibidem, s. 41-51; Tim Sneek, „Complementarity and co-operation: The OSCE as part of a European Security Model for 21st Century”, w: *Helsinki Monitor*, 1996, Vol. 7, No. 4, s. 51-71.
- ³³ „Guidelines on an OSCE Document-Charter on European Security”, Organization for Security and Co-operation in Europe, MC(6).DEC/5, Ministerial Council, Copenhagen 1997, 2nd Day of the Sixth Meeting, *MC(6) Journal*, No. 2, 19 December 1997, Agenda item 8, Decision No. 5.
- ³⁴ „The Way Ahead”, Decision no. 3 on a Document-Charter on European Security, Organization for Security and Co-operation in Europe, MC(7).DEC/3, Ministerial Council, Oslo 1998, 2nd Day of the Seventh Meeting, w: *MC(7) Journal*, No. 2, 3 December 1998, Agenda item 9.
- ³⁵ Ważne znaczenie miała też normotwórcza działalność Rady Europy. Zagadnienie tworzenia norm międzynarodowych przez KBWE i Radę Europy szeroko omawia Marianne Hanson, „Democratisation and Norm Creation in Europe”, w: *Adelphi Paper 284*, January 1994, s. 28-41.
- ³⁶ Ambasador Polski przy OBWE sformułował następującą ocenę: Jednocześnie KBWE pełniła ważne funkcje regulacyjne, ustanawiając swego rodzaju polityczne „reguły gry”, zachowania się państw należących do różnych bloków. Deklaracja zasad rządzących stosunkami między Państwami uczestniczącymi”, zawarta w Akcie Końcowym KBWE podpisanym w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r., stała się podstawą systemu wartości i akceptowanych sposobów postępowania państw we wzajemnych stosunkach. Z politycznego punktu widzenia istotne było traktowanie KBWE na arenie międzynarodowej (choć początkowo głównie przez państwa zachodnie) jako instrumentu zbiorowej legitymizacji praw człowieka oraz swobodnego przepływu ludzi, idei i informacji,

- co w pewnym stopniu wspomagało rodzaje się ruchy opozycyjn w tych państwach socjalistycznych oraz demokratyzowało i europeizowało stosunki Wschód-Zachód. Tym samym bowiem pojawiła się możliwość odwołania w przypadkach rażącego naruszenia wspólnie zadeklarowanych wartości i zobowiązań". Zob. Jerzy M. Nowak, „OBWE – między oczekiwaniami a rzeczywistością (w XX-lecie istnienia)”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1995, nr 2, s. 140.
- ⁵⁷ Propozycję w tej sprawie złożył delegat Polski 11 listopada 1992 r. na wiedeńskim Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa. Tekst zob. Dokument: CSCE/FSC/S.C.5/Rev.1. Vienna, 18 November 1992 lub w: *Materials and Documents*, Bulletin, 1, No. 1/92, s. 19-24.
- ⁵⁸ Tekst przyjętego Kodeksu zob. *KBWE. Dokument Budapeszteński 1994...*, s. 31-38. Omówienie zob. Rienk Terpstra, „The OSCE Code of Conduct: Setting new standards in the politico-military field?”, w: *Helsinki Monitor*, 1997, Vol. 7, No. 1, s. 27-41.
- ⁵⁹ *KBWE. Dokument Budapeszteński 1994...*, s. 32.
- ⁶⁰ Por. oceny kodeksu z perspektywy Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Rosji: Gerd de Nooy (red.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'/Kluwer Law International 1996.
- ⁶¹ Kokkinides, op. cit., s. 98-99; Michael R. Lucas, „The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct”, w: *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, No. 2, s. 32-42; Victor-Ives Ghebali, „La crise tchétchène devant l'OSCE”, w: *Défense nationale*, mai 1995, s. 93-102; François Jean, „Tchéchénie: guerre totale et complaisance occidentale”, w: *Relations internationales et stratégiques*, n° 23, automne 1996, s. 24-33.
- ⁶² Istotne znaczenie w procesie upowszechniania wartości demokratycznych miało uchwalenie zainicjowanej m.in. przez Polskę „Deklaracji o agresywnym nacjonalizmie, rasizmie, ksenofobii i anty-semityzmie” przez rzymską sesję Rady KBWE obradującą w dniach 30 listopada-1 grudnia 1993 r. Tekst zob. w: *SIPRI Yearbook 1994*. Oxford: Oxford University Press 1994, s. 264.
- ⁶³ Zob. *KBWE. Dokument Helsiński 1992...*, s. 84-85.
- ⁶⁴ *OSCE Handbook*, s. 56-62. Szerzej zob. Victor-Ives Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité pan-européenne de sécurité*, Bruxelles: Établissements Émile Bruylant 1996, s. 480-492; Gabor Kardos, „Facing a New Reality: the Humanitarian Dimension of the CSCE”, w: Andrew J. Williams (red.), *Reorganizing*

- Eastern Europe: European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture*, Aldershot: Dartmouth 1994, s. 145-157; Audrey F. Glover, „The Human Dimension of the OSCE: from Standard-Setting to Implementation”, w: *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, No. 3, s. 31-39; Arie Bloed, „The Human Dimension of the OSCE: More Words than Deeds?”, w: *Helsinki Monitor*, 1995, Vol. 6, No. 4, s. 23-29.
- ⁶⁵ Zob. Audrey F. Glover, „National Minorities in Europe”, w: *Studia diplomatice*, Vol. XLVIII: 1995, No. 3, s. 53-61; Joanne Wright, „The OSCE and the Protection of Minority Rights”, w: *Human Rights Quarterly*, 1996, Vol. 18, No. 1, s. 190-205; Andrzej Czarnocki, „Prawa mniejszości narodowych w świetle postanowień KBWE”, w: Jerzy Kłoczowski, Paweł Kras (red.), *Mniejszości narodowe i religijne w Europie Środkowo-Wschodniej 1993*, s. 52-60; Eric Remacle, „La CSCE et les droits des minorités nationales”, w: *Politique étrangère*, n° 1, printemps 1993, s. 141-154; Ghebali, *L'OSCE...*, s. 492-547.
- ⁶⁶ Zwrócił na to uwagę Sekretarz Generalny OBWE Wilhelm Hönynck. Zob. „What can the OSCE do to manage crises in Europe”, Speech at Urho Kalevi Kekkonen-Seminar „OSCE and Crises Management”, Pielavesi, 3 September 1995, w: *From CSCE to OSCE: Statements and Speeches of Dr Wilhelm Hönynck Secretary General of the OSCE (1993-1996)*, Vienna: Secretariat of the OSCE 1996, s. 159.
- ⁶⁷ Szerzej zob. Ghebali, *L'OSCE...*, s. 221-430; Michael Bothe, et al., *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague: Kluwer Law International 1997, passim; Heather Hurlburt, „CSCE Conflict Resolution in Practice: A Work in Progress”, w: *Helsinki Monitor*, 1994, Vol. 5, No. 2, s. 25-38.
- ⁶⁸ Zob. Max van der Stoep, „Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1998, nr 3, s. 59-74. Por. próbę zdefiniowania terminu „zapobieganie konfliktom”: Renatas Norkus, „A Conceptual Framework of Conflict Prevention”, w: Gianni Bonvicini, Ettore Greco, Bernard von Plate, Reinhardt Rummel (red.), *Preventing Violent Conflict: Issues from the Baltic and the Caucasus*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1998, s. 19-35.
- ⁶⁹ Wszystkie te przypadki zaangażowania Wysokiego Komisarza szczegółowo omówione są w: *The Role of the High Commissioner on Natio-*

- nal Minorities in OSCE...*, s. 43-81. Zob. także Max van der Stoep, „Report for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues”, Warszawa, 2 October 1995 (unpublished), *The OSCE in 1995... Report of Mr Max van der Stoep OSCE High Commissioner on National Minorities. OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 12-28 November 1997*. Warszawa 12 November 1997; Max van der Stoep, „The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities”, w: *Studia diplomatica*, Vol. XLVII: 1994, No. 4, s. 59-70; Marek Jeziorski, „Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1994, nr 2, s. 135-152.
- ⁵⁰ *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE...*, s. 27.
- ⁵¹ Szerzej zob. Ryszard Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 1999, s. 316-320.
- ⁵² Por. Adam Halaćński, „Misje długoterminowe OBWE”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1995, nr 2, s. 166-167.
- ⁵³ Problem ten wieloaspektowo jest naświetlony w specjalnej sekcji kwartalnika *Security Dialogue*, Vol. 27, No. 1, March 1996, s. 87-103 oraz w: Terhi Hakala, „The OSCE Minsk Process: A balance after five years”, w: *Helsinki Monitor*, 1998, Vol. 9, No. 1, s. 5-14.
- ⁵⁴ Szerzej zob. Ryszard Zięba, „Mechanizm bezpieczeństwa Wspólnoty Niepodległych Państw”, w: *Polityka Wschodnia*, 1998, nr 1, s. 79-83.
- ⁵⁵ Problematyka wojskowego wymiaru OBWE i działalności tej organizacji na rzecz stabilizowania ładów militarnego w Europie jest szeroko naświetlona w polskiej literaturze przedmiotu. Zob. np.: Andrzej Towpiak, „Nowy europejski ład wojskowy”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1993, nr 3, s. 53-66; Jerzy M. Nowak, „Traktat CFE w systemie pojaltańskim”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1994, nr 2, s. 87-108; Marek Tabor, „System „otwartych przestworzy”: nowy wymiar budowy zaufania i bezpieczeństwa”, w: Davis B. Bobrow, Edward Haliżak, Ryszard Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych 1997, s. 551-564. Zob. także opracowania Zdzisława Lachowskiego w ostatnich rocznikach SIPRI (*SIPRI Yearbook 1996-1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press 1996-1998).
- ⁵⁶ Zob. sceptyczne uwagi na temat podjętych prób regionalnej kontroli zbrojeń na Bałkanach i w rejonie Morza Bałtyckiego: Jerzy M. Nowak, „Regionalna kontrola zbrojeń w Europie (teoria i praktyka)”, w: *Sprawy Międzynarodowe*, 1997, nr 1, s. 41-62.
- ⁵⁷ Zob. „Decision of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation, 23 July 1997”, w: *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press 1998, s. 541-543.
- ⁵⁸ Crispin Hain-Cole, „Taking up the Challenge of CFE Treaty Adaptation”, w: *NATO Review*, Vol. 45, No. 6, November-December 1997, s. 16-19.
- ⁵⁹ Dwaj autorzy amerykańscy największą rolę w tonowaniu obaw rosyjskich wobec rozszerzenia NATO przyznają właśnie OBWE, sponsorując rokowania na temat rewizji traktatu CFE. Zob. Edward A. Kolodziej, John W. R. Lepingwell, „Reconstructing European Security: Cutting NATO Enlargement Down to Size”, w: *Contemporary Security Policy*, Vol. 18, No. 1, April 1997, s. 28-29. Na potrzebę uwzględniania obaw Rosji i innych państw, które nie wchodzi do NATO, jako warunek powodzenia negocjacji nad adaptacją traktatu CFE, zwraca uwagę czołowy ekspert niemiecki. Zob. Dieter S. Lutz, „Security in Undivided Europe – Using NATO's Eastward Expansion as an Opportunity”, w: *Review of International Affairs*, Vol. XLVIII, No. 1057, 15 June 1997, s. 19-20. Por. John E. Peters, „Recasting European Security”, w: *European Security*, Vol. 7, No. 2, Summer 1998, s. 1-12.

Kosowo

Następstwa rozbitcia Jugosławii

Konflikt w Kosowie i wokół Kosowa należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, jako kolejne tragiczne następstwo rozbitcia Jugosławii. Po drugie, jako potencjalne źródło daleko idącej destabilizacji istniejącego układu politycznego na Bałkanach, a w konsekwencji wybuchu kolejnej, trzeciej wojny bałkańskiej.

Rozbicie Jugosławii musiało pociągnąć za sobą pewne skutki. Należałoby zatem zwrócić uwagę na następujące sprawy. Po pierwsze, problem ludności serbskiej, stanowiącej większość mieszkańców na dość znacznym obszarze Chorwacji. Po drugie, przyszłość utworzonej w Titowskiej Jugosławii, jako republika federacyjna, Bośni i Hercegowiny, nie mającej żadnych tradycji państwowych. Po trzecie, nabrzmiały już uprzednio problem albański w Kosowie. Po czwarte, przyszłość i stosunki z sąsiadami Macedonii, utwo-

rzonej dopiero w Titowskiej Jugosławii i także nie posiadającej żadnych tradycji państwowych. Ten czwarty problem pozostaje w ścisłym związku z kwestią Kosowa. Mając na uwadze te następstwa pisałem na łamach *Polityki* latem 1991 r., a więc zanim zapoczątkowany został demontaż tego państwa, że za „trumną” Jugosławii pójdą dziesiątki tysięcy prawdziwych trumien. Polemizowałem z Leopoldem Ungerem, który zapewniał w *Gazecie Wyborczej*, że nie ma powodów by płakać nad trumną Jugosławii.

Gdy zaczął się demontaż Jugosławii, można było przewidzieć, że najtrudniejszym do rozwiązania i najbardziej niebezpiecznym okaże się problem kosowski. Stwierdził to wyraźnie w 1992 r. lord Carrington, były brytyjski minister spraw zagranicznych. Podzielając tę opinię, mówiłem kilkakrotnie, m.in. na Uniwersytecie Bundeswehry w Hamburgu, i pisałem, że „w sytuacji, która powstała po rozpadzie Jugosławii, wysoce prawdopodobny jest wybuch w bliskiej przyszłości powstania kosowskich Albańczyków” i że należy liczyć się z tym, iż konflikt rozprzestrzeni się najpierw na Macedonię, i obejmie zapewne Grecję i Turcję, a także Bośnię i przyjmie formę wojny religijnej między prawosławnymi a muzułmanami.

Ogromną trudność rozwiązania bądź znacznego złagodzenia konfliktu w Kosowie i jego zapalny charakter można było przewidzieć biorąc pod uwagę dwie okoliczności: po pierwsze, strukturę narodowościową ludności tego regionu, po drugie, dzieje konfliktu.

Struktura narodowościowa i dzieje

Według spisu ludności z 1981 r. w Kosowie mieszkali ludzie aż dwudziestu pięciu narodowości bądź grup etnicznych nie mających charakteru narodu, ale aż 77,4% stanowił Albańczycy, a tylko ok. 13% Serbowie. Gdy rozpoczęło się rozbijanie Jugosławii, odsetek Albańczyków był zapewne jeszcze wyższy.

Struktura ta stanowi rezultat długiego procesu historycznego. Specyfika kwestii Kosowa polega na tym, że jego przeszłość jest serbska, co więcej, stanowi ono historyczną kolebkę Serbii. Wprawdzie Albańczycy utrzymują, że pochodzą od Illirów, którzy zamieszkali tam, zanim w VI i VII w. przybyli Słowianie, jednakże Serbowie przez szereg stuleci zdecydowanie dominowali liczebnie. Świadectwem tego są m.in. słowiańskie nazwy wszystkich niemal miejscowości, później niekiedy albanizowane. Tam też, w mieście Peć, przez kilka stuleci znajdowało się centrum serbskiego prawosławia i tam rozsiane są najcenniejsze zabytki kultury serbskiej, klasztory i cerkwie, zdobione wspaniałymi średniowiecznymi freskami.

Gdy Serbowie w 1389 r. przegrali bitwę na Kosowym Polu, ziemie te na ponad 500 lat znalazły się pod dominacją turecką. Zaczęło się wówczas przemieszczanie ludności serbskiej na północ, a na jej miejsce napływali Albańczycy. W końcu XVII w. aż 200 tysięcy Serbów opuściło te ziemie. W okresie panowania cesarstwa tureckiego Albańczycy, którzy w większości przyjęli islam, byli tam społecznością uprzywilejowaną. Sytuacja zmieniła się radykalnie w 1912 r., gdy w rezultacie skierowanej przeciw Turcji pierwszej wojny bałkańskiej region ten zdobyła Serbia.

W pierwszej, królewskiej Jugosławii Albańczycy, nieraz uważani za zalbanizowanych muzułmańskich Serbów, nie mieli żadnych praw narodowościowych, nie istniały albańskie szkoły, nie ukazywały się albańskie czasopisma. Według danych z 1920 r., w całym państwie było 480 tysięcy Albańczyków, tj. ok. 4% jego ludności. W 1931 r. ludność serbska i czarnogórska Kosowa stanowiła 27% mieszkańców, w 1939 wzrosła do 34%.

Położenie obu grup narodowościowych odwróciło się ponownie w czasie II wojny światowej. W następstwie agresji Niemiec i Włoch na Jugosławię i jej rozbioru Kosowo zostało podzielone na trzy strefy okupacyjne: włoską, niemiecką i bułgarską. Wkrótce potem Włochy przyłączyły swą największą strefę do opanowanej w kwietniu 1939 r. Albanii, której królem stał się monarcha włoski

Wiktor Emanuel III. Po kapitulacji Italii (1943 r.) władze niemieckie obiecały respektowanie po wojnie niepodległości Wielkiej Albanii. W czasie okupacji na terenie Kosowa zostało zmuszono do opuszczenia i żandarmeria były albańskie. Miały wtedy miejsce brutalne prześladowania Serbów przez Albańczyków. Wedle źródeł serbskich, od 80.000 do 100.000 Serbów zostało zmuszonych do opuszczenia tego obszaru. Z rąk szowinistów albańskich, utworzonej wówczas albańskiej dywizji SS „Skanderbeg”, padło kilka tysięcy, inne źródła mówią o kilkuset tysiącach Serbów. Nie zabrakło też akcji odwetowych ze strony serbskiej.

Po wojnie, w następstwie utworzenia federacji jugosławińskiej, Kosowo-Metohia uzyskało autonomię w ramach republiki serbskiej. Jak była ona w pierwszych dziesięcioleciach realizowana i jak układało się współzycie dwóch wspólnot narodowych, opinie są nader różne. W każdym razie, wśród ludności albańskiej występowało przekonanie, że jest upośledzona i dyskryminowana. W jakiej mierze nierówność wynikała z odziedziczonego, cywilizacyjnego i kulturowego zacofania Albańczyków, ich niskich kwalifikacji zawodowych, w jakiej zaś z preferowania Serbów, to również kwestia złożona. Niezadowolone części ludności albańskiej znajdowało wyraz w demonstracjach, przekształcających się w zbrojne starcia. Nie położyło im kresu bardzo daleko idące rozszerzenie autonomii w wyniku uchwalenia w 1974 r. nowej konstytucji jugosławińskiej. Zdaniem niektórych konstytucjonalistów w gruncie rzeczy Kosowo (podobnie jak Wojewodina) otrzymało niemal takie uprawnienia, jakie posiadały republiki federalne. Władza znalazła się tam w rękach albańskich komunistów. Nie spowodowało to jednak korzystnego zwrotu w stosunkach między ludnością albańską a serbską. Okoliczności, w jakich dochodziło do wzajemnych aktów agresji, są prezentowane odmiennie przez każdą ze stron. Nie ulega jednak wątpliwości, że Serbowie czuli się zagrożeni. Świadectwem tego są bardzo liczne przypadki opuszczania przez nich Kosowa. Wedle niektórych źródeł od 1968 r. porzuciło je ok. 200.000 Serbów. Bardzo szeroka autonomia nie zadowoliła, jak

można sądzić, znacznej, aczkolwiek nie wiadomo jak sporej, części Albańczyków.

Niezadowolone wynikało w pewnym stopniu z sytuacji ekonomicznej Kosowa. Nie ona jednak stanowiła główne jego źródło. Kosowo było najuboższym regionem Jugosławii. W 1986 r., określając przeciętny produkt społeczny na głowę w całej Jugosławii jako 100, wynosił on w Kosowie tylko 36, podczas gdy w Słowenii – 179, a w Serbii bez Kosowa i Wojewodiny – 94. Mniejsze były różnice między dochodem na głowę w gospodarce społeczno-gospodarczej, w Kosowie – 89, w Słowenii – 124, w Serbii bez Kosowa i Wojewodiny – 93. Kosowo nie było jednak gospodarczo dyskryminowane. Przeciwnie, w drugiej Jugosławii podjęte zostały duże wysiłki, by zmniejszyć dysproporcje między Południem a Północą, a zwłaszcza by zapewnić rozwój ekonomiczny Kosowa. To, że nie przyniosły one dużych efektów, wynika przede wszystkim z bardzo wysokiej stopy przyrostu wśród ludności albańskiej, będącego ponadto zasadniczą przyczyną niekorzystnej dla Serbów zmiany struktury narodowościowej. W ciągu dziesięciolecia 1971-1981 ludność ta wzrosła do 32,1%, podczas gdy liczba Serbów (w całej Jugosławii) zmniejszyła się o 0,4%, a Chorwatów o 2,1%. W latach 80-tych trendy te utrzymały się.

Właśnie w latach maksymalnej autonomii nacjonalizm i ksenofobia przybrały na sile. Podsypane z Albanii żądania zmierzały w wersji mniej skrajnej do nadania Kosowu statusu republiki federalnej, co mogłoby, jak obawiali się Serbowie, stanowić tylko przygotowanie do secesji, w wersji skrajnej domagano się przyłączenia do Albanii. Masowe demonstracje Albańczyków, tłumione siłą, miały miejsce w 1981 r. i w 1989 r. Te ostatnie spowodowały ogłoszenie przez władze Serbii stanu wyjątkowego. Odpowiedzią Albańczyków było bojkotowanie wyborów do parlamentu Serbii. Ponadto komitet koordynacyjny działających w Kosowie albańskich partii politycznych ogłosił w połowie 1990 r. „deklarację suwerenności”. W następnym roku zorganizowano nielegalnie referendum wśród Albańczyków, w którym rzekomo 98% opowiedziało

się za suwerennym Kosowem. W 1992 r. dokonano również nielegalnie wyboru posłów do parlamentu tzw. Niezależnej Republiki Kosowa. Zaczęto tworzyć podziemne struktury albańskiej władzy państwowej. Z kolei parlament Serbii prowadził do jej konstytucji zmiany znacznie redukujące prawa Kosowa i Wojewodiny.

Sytuacja w Kosowie stała się więc zapalna, zanim jeszcze zaczął się demontaż Jugosławii. Rozbicie jej musiało co najmniej z dwóch względów napięcie spotęgować. Z jednej strony, pozostając w „małej Jugosławii” Albańczycy skłonni byli uważać, że mając jako jedynych partnerów Serbów i Czarnogórców nie mogą już liczyć na wsparcie bądź mediację ze strony innych narodów, stają się więc bardziej od Serbów uzależnieni. Z drugiej strony, osłabienie Serbów i bardzo negatywna opinia, jaką ogromna część mediów systematycznie tworzyła o nich, stwarzały u Albańczyków przeświadczenie, że mogą liczyć na wsparcie z zewnątrz dążeń separatystycznych i przeforsowanie ich. Utwierdziły ich w tym przeświadczeniu ośrodki emigracji albańskiej i lobby proalbańskie w USA. Ponadto uprzednio odseparowanie się od Jugosławii i przyłączenie do biednej, totalitarnej Albanii oznaczać musiałyby znaczne pogorszenie nie tylko ich sytuacji ekonomicznej, ale także politycznej, natomiast po załamaniu się w niej totalitaryzmu znikła już ta przeszkoda.

Rozpoczęcie walk zbrojnych

Przewidywanie, że w Kosowie wybuchnie zbrojna rebelia sprawdziło się wiosną 1998 roku, gdy zaczęła działać tzw. Armia Wyzwolenia (UCK), pragnąca oderwania Kosowa od Jugosławii i utworzenia Wielkiej Albanii. Rozpoczął się nowy, szczególnie groźny, etap konfliktu. Władze serbskie nie mogły oczywiście tolerować działań formacji zbrojnej stawiającej sobie za cel naruszenie integralności terytorialnej i zmianę granic państwa, atakującej organy państwowe. Niejasne są pewne ważne kwestie dotyczące powstania i rozwoju UCK. Nasuwa się pytanie, kto i za czyje pieniądze dostarcza jej bardzo kosztownej broni i amunicji. Trudno sądzić, że

pieniądze pochodzą głównie ze składek emigrantów albańskich, najczęściej będących „Gastarbeiterni”, głównie w RFN i Szwajcarii. Na Zachodzie twierdzi się nieraz, że finansują te operacje służby specjalne RFN. Wiadomo wprawdzie, że UCK jest popierana przez Albanie, która uznawała proklamowanie republiki, na jej terenie znajdują się obozy szkoleniowe tej formacji, stamtąd oddziały bojowe przenikają do Kosowa i tam szukają schronienia, ale państwo to jest zbyt biedne, by finansować UCK. Zastanawia też to, dlaczego dyplomacja USA domaga się przerwania prowadzonych przez władze państwowe akcji zbrojnych przeciw separatystom. Znamienne jest ponadto tworzenie przez media w USA i w Europie atmosfery sympatii wokół nich. Znajduje to m.in. wyraz w określaniu oddziałów UCK jako „bojowników” bądź „partyzantów”, podczas gdy w stosunku do formacji separatystycznych w innych krajach używane jest chętnie określenie „terrorystów”. Odrębne pytanie odnosi się do zakresu poparcia, jakim cieszą się oni w społeczności albańskiej Kosowa. Jak w wielu innych przypadkach, m.in. z okresu II wojny światowej, nie można na nie odpowiedzieć w sposób nie budzący wątpliwości. Tym bardziej, że odróżnić należy przejawy poparcia wynikającego z przekonania, od poparcia wynikającego ze strachu. Na uwagę zasługuje jednak wypowiedź uczyniona jesienią 1998 roku przez specjalnego wysłannika sekretarza generalnego ONZ, byłego czeskiego ministra spraw zagranicznych, Jirži Dienstbiera. Mówił on w związku z bardzo nagłaśnianą przez media ofensywą serbską przeciw UCK i masowymi ucieczkami ludności z miejsc zamieszkania (twierdzono, że w lasach koczuje około 300 tys. Albańczyków), że tych kilkanaście tysięcy, którzy nie znaleźli schronienia u rodzin czy przyjaciół w bezpiecznych miejscach, obawia się potwornie resztek tej armii i tak ją charakteryzował: „To chaotyczny ruch partyzancki z dziwną ideologią. Jest tam np. skrzydło maoistów. [...] Druga część to regularna mafia, działająca zwykle w Szwajcarii i Niemczech. Zdecydowana większość to jednak zwyczajnie biedne chłopaki ze wsi, którzy

lubią strzelać. Nagle przyszli do nich albańscy emigranci z Zachodu, mieli dużo pieniędzy i porzadzali im karabiny maszynowe".

Rozpoczęcie przez UCK walki zbrojnej o charakterze partyzanckim, pociągające za sobą akcje militarne władz państwowych oznaczało, poważne zagrożenie dla części ludności cywilnej. Powoływały się na to USA i państwa Europy Zachodniej, domagając się od władz serbskich wycofania z Kosowa wojska i specjalnych oddziałów policji. Jednakże spełnienie tego bezprecedensowego żądania byłoby równoznaczne z przejęciem kontroli nad Kosowem przez separatystów i z rezygnacji z ochrony integralności terytorialnej Jugosławii.

Zachód nie ma koncepcji

Do sytuacji, jaka powstała w wyniku rozpoczęcia walk zbrojnych, Zachód okazał się zupełnie nieprzygotowany. Jego oficjalna polityka sprowadzała się do stawiania Jugosławii żądań wręcz niemożliwych do przyjęcia. Ich akceptację usiłowano wymusić groźbami rozpoczęcia bombardowań. Jednakże gdy w połowie października ubiegłego roku rozpoczęcie ataku NATO na Jugosławię wydawało się kwestią dni, jeśli nie godzin, w mediach zachodnich wielokrotnie wskazywano, że NATO ma plan strategiczny, ale USA i mocarstwa zachodnioeuropejskie nie mają programu politycznego i odpowiedzi na pytanie, co po bombardowaniu. Coraz bardziej zauważalne stały się też rozbieżności między koncepcjami działania. Wiele wskazywało, iż dyplomacja waszyngtońska zmierzająca ku akcji militarnej, a wśród zachodnioeuropejskich dyplomatów dominowała chęć jej uniknięcia. Oczywiście było, że ostatnie słowo należy do USA, które wzięły całą inicjatywę w swoje ręce. Jednocześnie niejasny był cel rozwiązania problemu kosowskiego. Całą tę sytuację dobrze ilustruje relacja korespondenta paryskiego *Le Figaro* z konferencji prasowej przeprowadzonej przez Holbrooke'a po zawarciu przez niego porozumienia z Milosevićem. Od-

notował on, że Holbrooke mówiąc, iż amerykański mediator będzie kontynuował wysiłki, by doprowadzić do porozumienia politycznego między kosowskimi Albańczykami a Belgradem, użył słowa „autonomia”, a potem słowa „samookreślenie”. Po czym napisał, że dyplomaci zachodnioeuropejscy, którzy zostali zaproszeni jako figuranCI do zajęcia miejsc wokół Holbrooke'a musieli zarżnąć słyszając słowo „samookreślenie”. Unia Europejska uważa bowiem, że ruszenie granic na Bałkanach otworzyłoby puszkę Pandory, powodując nieobliczalne konsekwencje.

Dwa aspekty konfliktu kosowskiego

Należy podkreślić z całą mocą, że, jak mówiłem w wywiadzie dla *Rzeczpospolitej* (opublikowanym 31 grudnia 1998 r.), w Kosowie mamy do czynienia nie tylko z konfliktem między dwiema społecznościami narodowymi, ale z problemem kluczowym dla układu sił na Bałkanach dla przyszłości tego ciężko doświadczanego regionu. Secesji Kosowa przeciwni są nie tylko Serbowie. Obawiają się jej również Macedonia i Grecja. W Macedonii Albańczycy stanowią, wedle oficjalnych danych, ok. 24% ludności, według danych albańskich dużo więcej. Nieraz twierdzi się, że aż 40%. A ponadto ogromna ich większość zamieszkuje ziemie przylegające do Albanii, stanowiąc zdecydowanie przeważającą część ludności. Przypomnijmy, że w czasie II wojny światowej zostały one, podobnie jak większość Kosowa, włączone do Wielkiej Albanii. Już w styczniu 1992 roku w zorganizowanym przez Albańczyków własnym referendum 99% jego uczestników opowiedziało się za ustanowieniem autonomii zamieszkanego przez nich terytorium. Jak pisałem pięć lat temu, w przypadku oderwania się Kosowa „Także oni zechcą zmienić przynależność państwową, oczywiście wraz z ziemiami, które zamieszkują”. Gdyby to nastąpiło byłby to koniec istnienia Macedonii jako państwa i początek konfliktów o schedę po niej. Przypomnijmy, że Macedonia nie ma żadnej tra-

dycji państwowości (nie ma żadnych podstaw, aby dopatrywać się jej w antycznej Macedonii). I co gorsza, do II wojny światowej uważano za reguły, że nie istnieje naród macedoński. Tylko międzynarodówka komunistyczna głosiła tezę o jego istnieniu, ale budziła ona kontrowersje zarówno w partii jugosłowiańskiej, jak bułgarskiej i greckiej. Grecja i Bułgaria negowały istnienie tego narodu także po wojnie, co więcej, gdy zburzono Jugosławię, Bułgaria uznała wprawdzie Macedonię jako niepodległe państwo, podtrzymując jednak tezę, że nie ma języka ani narodu macedońskiego, że mamy do czynienia z dialektem bułgarskim i częścią narodu bułgarskiego. Przypomnijmy też, że właśnie o obszar geograficzny nazywany Macedonią rozgorzała w 1913 r. brutalna wojna między państwami, które rok wcześniej wspólnie walczyły przeciw Turcji, tzw. druga wojna bałkańska. Powstanie Wielkiej Albanii musi, jak przewidywałem w 1994 r., niezmiernie niepokoić Grecję. Nie tylko ze względu na problem północnego Epiru i mieszkającej tam ludności greckiej, liczącej wedle spisu albańskiego z 1989 r. 60 tys., wedle niektórych danych greckich – 400 tys., a wedle źródeł zachodnich, ok. 200 tys.. Przede wszystkim ze względu na powstanie osi Ankara–Tirana. Grecja znalazłaby się pod bardzo silną presją Turcji, z którą jest skonfliktowana od dawna, a obecnie głównie ze względu na Cypr i podział wód morza Egejskiego. Secesja Kosowa może z łatwością spowodować nową wojnę bałkańską. A jej charakter religijny mógłby znacznie rozszerzyć zasięg terytorialny i rozmiar katastrofy.

Bardzo niebezpiecznym następstwem takiej secesji byłoby złamanie zasady nienaruszalności granic w Europie. Dla Polski mogłoby to być szczególnie groźne.

Autonomia czy secesja

Okres, który upłynął od wypowiedzi Holbrooke'a, zdaje się wskazywać, że użycie przez niego słowa „samookreślenie” nie było przejęciem. Przedstawiony w grudniu przez Hilla, ambasa-

dora USA w Macedonii, plan rozwiązania konfliktu nie wykluczył już secesji, mogłoby o niej zdecydować referendum, które odbyłoby się trzy lata po podpisaniu porozumienia. Jak przewidywałem w wywiadzie dla *Rzeczpospolitej*, nie zadawało ono strony albańskiej, bo rozstrzygnięcie sprawy niepodległości odkładało na trzy lata, a dla strony serbskiej było nie do przyjęcia, bo oznaczało przyznanie ludności Kosowa prawa do samookreślenia i secesji, prawa, dodajmy, zdecydowanie odmawianego ludności serbskiej w Krajinie oraz w Bośni. Mówiłem wówczas: „Nie sądzę, by nawet za pomocą jeszcze większego nacisku politycznego i ekonomicznego udało się nakłonić Serbię i Serbów do wyrażenia zgody na niepodległość Kosowa. Trzeba by ich do tego zmusić militarnie, a byłaby to opcja niebezpieczna”.

Plan przedstawiony przez Zachód w czasie odbywających się ostatnio rokowań we Francji podtrzymał jednak tę koncepcję, zastrzegając jeszcze bardziej żądania stawiane Serbii. Natomiast Albańczykom dyplomacja waszyngtońska dawała wyraźnie do zrozumienia, że po trzech latach Kosowo będzie mogło się odłączyć od Jugosławii. Realizacja tego planu oznaczałaby ustanowienie w Kosowie, podobnie jak stało się w Bośni i Hercegowinie, faktycznie amerykańskiego protektoratu, ewentualnie pod szyldem OBWE.

Nawet nie rozumiejąc mentalności Serbów, ich poczucia dumy narodowej i nie biorąc pod uwagę tego, że prowadzona wobec nich, niemal od początku konfliktu jugosłowiańskiego przez Zachód, zwłaszcza przez RFN i USA, polityka, wzbudziła poczucie głębokiej krzywdy i niesprawiedliwości oraz spotęgowanie nie tylko urażonych uczuć patriotycznych, ale także szowinizmu i nacjonalizmu, można było przewidzieć, że nie skapitulują

Interwencja militarna działaniem bezprawnym

Stowarzyszenie niemieckich specjalistów prawa międzynarodowego oświadczyło w październiku ubiegłego roku, że interwencja

militalna byłaby złamaniem prawa międzynarodowego. Twierdzili też, że rząd RFN nie ma prawa zaakceptować interwencji NATO bez wyraźnej zgody Rady Bezpieczeństwa. W trakcie debaty w Bundestagu ówczesny minister spraw zagranicznych Kinkel przyznawał, że decyzja NATO nie miałaby wyraźnego oparcia w prawie międzynarodowym. W komentarzu redakcyjnym gazety *Frankfurter Rundschau* z 17 października twierdzono, że przygotowywanemu atakowi militarnemu brak trzech rzeczy: podstawy prawnej, wiarygodnych zamiarów i politycznej koncepcji. Tego samego brak mu również dzisiaj. Także we francuskich mediach liczne były opinie o bezprawnym charakterze planowanego ataku. Często zwracano uwagę, że doszłoby do niebezpiecznego precedensu. Opinie te w pełni podzielałam. Na międzynarodowym kolokwium w RFN na temat Jugosławii i Kosowa w połowie października mówiłem, że interwencja NATO stanowiłaby nie tylko złamanie prawa międzynarodowego, pogwałcenie Karty ONZ, ale podważyłaby zaufanie do NATO, dostarczyłaby argumentów tym, którzy twierdzą, że stanowi ono narzędzie USA, mające, m.in., zagwarantować ich hegemonię w Europie. Podzielałem też pojawiające się w mediach opinie, że taka interwencja spowodowałaby wielką falę uciekinierów.

Warto też odnotować, że w tym czasie liczne były głosy wyrażające sceptycyzm lub krytyczny stosunek do lansowanego przez administrację waszyngtońską przekształcenia charakteru NATO. Rzecznicy interwencji militarnej NATO usiłują odparowywać zastrzeżenia i sprzeciwy wobec niej argumentem, że ma ona zapobiec katastrofie humanitarnej i łamaniu praw człowieka. Argument ten jest nieprzekonujący co najmniej z trzech względów. Po pierwsze, w Kosowie nie było i nie ma katastrofy humanitarnej. Wspominany już Jirzi Dienstbier mówił w październiku ubiegłego roku, że zginęło tam nie więcej niż około 1000 osób, łącznie z żołnierzami i policjantami, i że nie występuje tam patologiczna nienawiść między Albańczykami a Serbami. Po drugie, pomysł przeciwdziałania takiej katastrofie przy pomocy ataku zbrojnego jest bardzo osobliwy. Po trzecie, argument ten jest niewiarygodny. Powszechnie

nie wiadomo przecież, że katastrofa humanitarna na ogromną skalę trwa już od szeregu lat w Turcji. Według informacji podanych ostatnio przez wdowę po prezydencie Mitterandzie, w ostatnich latach oddziały wojskowe i policyjne spaliły tam ok. 4 tys. wsi kurdyjskich, przesiedlono ok. 3 miliony ludzi, zabito ok. 30 tysięcy, kilkanaście milionów Kurdów pozbawionych jest rozwijania kultury narodowej. Turcja jest bardzo bliskim sojusznikiem USA, zależy im na niej i kupuje ona w Stanach Zjednoczonych broń za miliardy dolarów. Turcja jest, co więcej, członkiem NATO. Trudno o bardziej jaskrawy przykład stosowania dwóch miar i nader selektywnej troski o prawa człowieka.

Nie można odmówić racji twierdzeniu niemieckiej grupy, że długotrwałego konfliktu etnicznego nie da się zakończyć przy pomocy bomb. Myślę ponadto, że zwolennicy bombardowań nie biorą pod uwagę tego, że Serbowie są narodem dumnym, walecznym, dzielnie znoszącym cierpienia, których historia im nie szczędziła. Wystarczy przypomnieć, że w czasie pierwszej wojny światowej nie zaprzestali oni walki, chociaż ponosili ogromne straty. W działaniach bojowych oraz wskutek głodu i epidemii zginęło ok. 600 tys. żołnierzy oraz ponad 600 tys. cywili, łącznie około 28% społeczeństwa. Żaden inny naród nie poniósł wówczas takich strat. Również w czasie drugiej wojny światowej walczyli w partyzancie i masowo ginęli z rąk chorwackich i muzułmańskich w Bośni oraz albańskich pomocników Niemiec i faszystowskiej Italii a także masowo wypędzano ich z Chorwacji, Bośni i Kosowa.

Dyskusja

Przyczynek do analizy kooperatywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego

Tytuł i plan seminarium oraz wygłoszone referaty zostały oparte na bazie teoretycznych założeń, iż kooperatywny model, względnie system¹ bezpieczeństwa europejskiego istnieją, oraz że za pomocą takiego teoretycznego „systemu” możemy rzetelnie opisać i wyjaśnić zmieniającą się architekturę bezpieczeństwa w Europie.

Moim zdaniem, w praktyce ani *modelu*, ani *systemu* kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego nie było, nie ma go obecnie i wydaje się, że nawet przy splocie wielu sprzyjających okoliczności międzynarodowych w najbliższej przyszłości system taki nie powstanie. Stąd antyteoretyczne podejście przy próbie wyjaśnienia istoty bezpieczeństwa europejskiego wydaje się bardziej zasadne. System europejskiego bezpieczeństwa kooperatywnego powinien być traktowany jako idea, względnie idealistyczna koncepcja.

Powinniśmy się koncentrować na próbie wyjaśnienia kierunków i opcji zmian na przyszłość. Wydaje mi się, że stanowisko neorealistów jest bliższe weryfikowalnej „prawdzie” o otaczającej nas rzeczywistości. Dla mnie istota tego zagadnienia leży w precyzyjnym postawieniu problemu badawczego: co jest ważniejsze: naród czy państwo? – (względnie, w dobie współczesnych zmian, naród czy państwo i ponadpaństwowe instytucje międzynarodowe). Moim zdaniem, jednoznacznie należy odpowiedzieć, że ważniejszy jest naród. Stąd ważniejsze jest bezpieczeństwo narodowe niż państwowe (te pojęcia należy odróżniać). Nie znaczy to oczywiście, że państwo nie jest ważne, wręcz przeciwnie, państwo jest nadal najważniejszym instrumentem realizacji interesów narodowych. Stąd przy takim założeniu „model kooperatywny” jako struktura instytucji ponadpaństwowych i organizacji międzynarodowych może być traktowany tylko jako teoretyczna koncepcja a nie instrument realizacji narodowych interesów bezpieczeństwa.

Co do samej kwestii kooperatywnego systemu czy modelu, wydaje się, że można mówić jedynie o bezpieczeństwie kooperatywnym, kooperacyjnym, rozumianym jako instytucjonalne metody i sposoby dochodzenia do współpracy i wspólnego rozwiązywania istniejących zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa. Przy czym należałoby precyzyjnie przeanalizować zakres znaczeniowy *bezpieczeństwa kooperacyjnego* w odniesieniu do pojęcia *uśpólnego bezpieczeństwa*, aby je zdefiniować, celem upewnienia się, czy ich rozumienie jest prawidłowe i czy nie są to pojęcia tożsame.

Rozróżnienie przez doktora Czaputowicza *Bezpieczeństwa Zbiorowego* i *Zbiorowej Obrony* jako odrębnych kategorii trafniej oddaje rzeczywistość, pozwalając nam ją lepiej opisywać. 10 kwietnia 1994 roku to cezura czasowa, która pozwala mówić o „Zbiorowym Bezpieczeństwie” – jest to data pierwszych natowskich nalotów w byłej Jugosławii. Naloty te są krokiem w kierunku stworzenia takiego Systemu. Jednak wracając do zasadniczego wątku kooperatywnego „modelu” czy „systemu” i rozważania, czy taki system istnieje, należy postawić pytanie o skuteczność tej interwencji, na

ile przyczyniła się ona do rozwiązania problemu. Zbiorowa Obrona jako strategia sprawdziła się w warunkach europejskich, ale nigdy nie była wystawiona na poważną próbę. Zbiorowe Bezpieczeństwo jako system skierowany na zewnątrz z perspektywa rozwoju Sojuszu, musi być jednak postrzegana w realistyczny sposób, możliwie daleki od idealizmu, ze względu na problematyczność interwencji poza obszarem traktatowym NATO.

Wreszcie kwestia niepodzielności bezpieczeństwa, moim zdaniem, jest to utopia „daleko odbiegająca od istoty problemu”. Istnieją zróżnicowane interesy narodowe stąd założenie o istnieniu równości bezpieczeństwa jest „dalekie od rzetelnego opisywania rzeczywistości”. Bezpieczeństwo poszczególnych narodów i państw jest zróżnicowane i takie podstawowe założenie pozwala na lepsze wyjaśnianie otaczającej nas rzeczywistości.

System zbiorowego bezpieczeństwa jak dotąd nie powstał i wątpliwe czy w ogóle powstanie. System kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego także nie istnieje, a jego powstanie jest także mało prawdopodobne. „System” ten może funkcjonować jako pewien *konsensus* wszystkich państw europejskich (względnie większości) polegający na przyjęciu pewnego mechanizmu mediacji, metod oraz instrumentów rozwiązywania zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego. Jednak w kategoriach pragmatycznych system obejmujący cały kontynent w średniookresowej perspektywie jest nierealny. Kooperatywny system zakłada równość bezpieczeństwa, wspólnie i niepodzielne bezpieczeństwo oraz postępowanie czy dochodzenie do celu strategicznego jako sytuacji, w której wszyscy uczestnicy systemu będą mieli równe bezpieczeństwo. Moim zdaniem, może to być rozpatrywane tylko w kategoriach teorii. Jak już wcześniej podkreśliłem, zróżnicowanie poziomu bezpieczeństwa istnieje i zawsze będzie istnieć, zarówno pod względem ekonomicznym, kulturowym, jak i militarnym.² Zróżnicowanie to istnieje także w państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego, wystarczy porównać szeroko rozumiany poziom bezpieczeństwa narodowego Islandii, Francji, USA, Turcji czy Grecji albo Węgier. W par-

stwach NATO takie zróżnicowanie istnieje, istnieją też nadal nierozwiązane, bardzo poważne konflikty oraz wielorakie wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa. Dlatego zakładanie, nawet w bardzo odległej perspektywie niepodzielności bezpieczeństwa zbiorowego z celem strategicznym zapewnienia wszystkim państwom równego bezpieczeństwa poprzez stopniowe wyrównywanie tych poziomów jest koncepcją nierealną.

Można przyjąć jedynie założenie, że istnieje możliwość osiągnięcia pewnego poziomu bezpieczeństwa przy jednoczesnym uznaniu zawsze istniejącej pewnej niestabilności i braku równości dla poszczególnych państw.

W związku z przedstawieniem fundamentalnych kwestii odnośnie kooperatywnego modelu bezpieczeństwa europejskiego warto zwrócić uwagę na poboczne wątki, tj. znaczenie słowa „europejski”. Geograficznie i kulturowo Europa obejmuje wiele państw na wschodzie i w regionie Kaukazu. Ich problemy są tak zróżnicowane, iż nierealne wydaje się rozwiązywanie ich w ramach jednego „systemu”.

Próba wskazania opcji na przyszłość w odniesieniu do kształtującej się architektury bezpieczeństwa europejskiego powinna odejść, moim zdaniem, od założenia, że powstanie jeden system czy model bezpieczeństwa europejskiego. Perspektywicznie architektura ta będzie się opierać na kilku sojuszach i organizacjach, które obejmą poszczególne regiony Europy. Pozostaną też państwa neutralne. Bezpieczeństwo poszczególnych państw będzie zróżnicowane, zależnie od ich członkostwa w poszczególnych organizacjach, poziomu gospodarczego i położenia geograficznego. Europa nie będzie też wolna od wielu problemów i konfliktów narodowościowo-etnicznych, granicznych i nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Przy czym nie dotyczy to tylko Europy Wschodniej. Zróżnicowanie będzie istnieć, a poziomy bezpieczeństwa poszczególnych państw możemy i nadal będziemy mogli rozpatrywać co najmniej na kilku poziomach.

Negacja możliwości stworzenia przez człowieka doskonałego ładu czy systemu, a w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa jest bliższa prawidłowej percepcji otaczającej nas rzeczywistości, a przez to bliższa obiektywnej naukowej prawdzie. Wynika to z nakazu myślenia racjonalnego i chłodnych kalkulacji. Bardzo dobrze stało się dla Polski i Polaków, że znaleźliśmy się w NATO, nie znaczy to jednak, że automatycznie rozwiązały się wszystkie zagrożenia i wyzwania dla naszego bezpieczeństwa narodowego. Moim zdaniem, formalno-prawnie poziom naszego bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności państwowego, wzrósł, nadal jednak pozostały wspomniane wyzwania i zagrożenia, które należy niezwłocznie rozwiązywać. Dzięki naszemu członkostwu w Sojuszu możemy wreszcie mówić precyzyjnie o metodach i instrumentach, za pomocą których będziemy je rozwiązywać. Dlatego system kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego powinien być traktowany jako idea, która nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości, i stąd, niekoniecznie będzie zbieżna z polskim bezpieczeństwem narodowym.

Przypisy

- ¹ W planie seminarium oraz w poszczególnych referatach słowa model i system występują zamiennie w odniesieniu do opisywanej rzeczywistości.
- ² Zróżnicowanie występuje w wielu wymiarach i aspektach pomiędzy niemal wszystkimi państwami europejskimi.

Używamy terminu „kooperatywny system bezpieczeństwa” i każdy rozumie pod tym określeniem coś innego. To dobrze. Dowodzi to, że zaczynamy myśleć samodzielnie. Przestajemy powielać cudze myśli. Podobała mi się prezentacja systemu przez pana Jana Czaputowicza. W swej książce jednak więcej powiedział o całej sieci, którą odbudowuje przedstawiony nam dzisiaj trójkąt: NATO, UE, OBWE. Jest to model O. Weavera z COPRI. Ta sieć, albo *spaghetti* – jak potocznie nazywają to fachowcy – to zbiory krajów we wzajemnie nachodzących na siebie konfiguracjach. Inaczej mówiąc, to nie zbiory rozłączne, ale łączne. Jednak organizacje te nie wyczerpują problemu architektury bezpieczeństwa. W każdej z nich są państwa i ich rządy. To one decydują o kierunku ewolucji danej organizacji, o jej strategii, założeniach, warunkach otwarcia, członkostwa i ekspansji. Dopiero te zawile figury geometryczne pokazują na czym polega kooperatywność. Jedni są w danej organiza-

cji, inni nie. Ci wewnątrz decydują, na jakich warunkach wpuścić tych z zewnątrz. Ci z zewnątrz chcą się dołączyć i godzą się na warunki stawiane przez tych z wewnątrz. Obowiązkiem tych, którzy dołączają wcześniej, jest pomoc tym, którzy stoją w kolejce. To jest kooperatywność, a więc współpraca między krajami członkowskimi oraz między nimi i organizacjami, do których należą, wreszcie, między krajami poza tymi organizacjami a tymi organizacjami i krajami członkowskimi.

Warunki dołączenia można nazwać przemocą strukturalną czy instytucjonalną, gdyż wejście do środka wymaga spełnienia określonych warunków. Pozostawanie na zewnątrz nie jest korzystne dla żadnego kraju w dłuższym okresie z wielu względów. I tak mamy granice UE, NATO, UZE, czy OBWE, ale mamy też kraje powiązane z tymi organizacjami na określonych warunkach, które w perspektywie mogą dojść do pełnego członkostwa.

Tworzący się obecnie system bezpieczeństwa to reakcja zarówno na procesy o charakterze globalizującym, jak i odwrotnie, oparte na fragmentacji. Mówi tak dyrektor SIPRI, Adam Rotfeld. Obie te tendencje nie koniecznie muszą być postrzegane jako sprzeczne. Zwłaszcza kiedy fragmentacja służy do zerwania stosunków ukształtowanych na sztucznych zasadach, w których nie uwzględniono interesów obu partnerów. Fragmentacja służy w tym przypadku zerwaniu związków nieadekwatnych do zmienionych warunków i stopniowym zastępowaniu ich więzami nowego typu, opartych na respektowaniu wzajemnych interesów gospodarczych i politycznych, w których nie ma ani wasali, ani feudałów. Procesowi temu towarzyszą zmiany wewnątrz krajów, obejmujące zarówno zasady funkcjonowania gospodarki, jak i polityki. Zmiany te w układzie globalnym praktycznie wyeliminowały w Europie zagrożenie z zewnątrz. Inaczej mówiąc, istnieje małe prawdopodobieństwo, że jeden kraj europejski dokona agresji militarnej na drugi. Pojawiły się natomiast zagrożenia o charakterze implodyjnym. Zmiany systemowe często osłabiają bezpieczeństwo i siłę państw, w skrajnych przypadkach prowadząc do utraty kontroli nad wydarzeniami zacho-

dzącymi na terytorium danego kraju. Należy jednak to zjawisko traktować jako przejściowe. Te negatywne zjawiska związane są bowiem bezpośrednio z demokratyzacją życia politycznego, społeczeństwa obywatelskiego, respektującego prawo i prawa człowieka. W dłuższej perspektywie pozytywne zjawiska powinny przeważać nad negatywnymi. Dotyczy to zarówno układu międzynarodowego, jak i narodowego. Twierdzenie to można poprzeć zasadą tworzenia klasy średniej w krajach w procesie transformacji, klasy odgrywającej stabilizującą rolę zarówno w polityce, jak i w gospodarce. Im silniejsza klasa średnia, tym większe poparcie polityków dla realizacji programu przemian. To z kolei ułatwi spełnienie warunków stawianych przez organizacje międzynarodowe, czy też kraje członkowskie w tych organizacjach. Koło się zamyka. Kraje poza danym ugrupowaniem tracą zbyt dużo, by decydować się na utrzymanie tego stanu. Wynika to z wrażliwości państw, ich gospodarek i sfery politycznej. Jeśli kraje sąsiednie korzystają z przywilejów, to i one będą chciały mieć w tym swój udział. Jeśli otoczenie takiego kraju dysponuje właściwymi kanałami komunikowania się między sobą, komunikowania się z tym krajem, dając mu do zrozumienia, jakie są wobec niego żądania oraz odpowiednio rozbudowane siły odstraszenia, to w krótszym czy dłuższym czasie kraj ten musi ulec i zacząć zachowywać się zgodnie z normami obowiązującymi w danym „klubie”.

Trwałość systemu kooperatywnego uzależniona jest od pogłębienia współzależności między krajami, co oznacza wspólne interesy. Nie są to jednak warunki wystarczające. System ten musi dysponować odpowiednio silnym potencjałem militarnym, umożliwiającym skuteczne odstraszenie. Powinien też być wyposażony w infrastrukturę umożliwiającą demonstrację siły, łatwość interweniowania. Musi być wyposażony w skuteczny system sygnalizowania narastania konfliktów, ich wykrywania; przeciwdziałania im i zarządzania nimi, gdy już wybuchną, oraz ich wyciszenia. Struktury instytucjonalne muszą być atrakcyjne dla członków, zapewniając „dobrą” czy przywileje, których nie można uzyskać

gdzie indziej. Struktury te muszą być otwarte dla następnych członków. Linie powstających podziałów nie mogą być uznane za trwałe.

Doświadczenie okresu po zimnej wojnie pokazuje, że krajom z otwartym konfliktem nie jest obojętne, jaka organizacja zarządza konfliktem, czy jest to np. ONZ czy NATO. Tradycyjnie lepiej znoszona jest ONZ niż NATO. Nie oznacza to, że nowo rodzące się problemy można rozwiązać przy pomocy ciała ponadnarodowego o lokalnym czy globalnym zasięgu. Nie dąży się nawet do tego. Doskonalą się natomiast istniejący system, co oznacza związki między krajami członkowskimi, związki między organizacjami, a więc forum, gdzie łatwo zasygnalizować rodzące się konflikty, jak i wspólnie je rozwiązywać na różne sposoby od wyciszenia konfliktu, przez mediację po demonstrację siły i interwencję.

W Europie problem ten jest o tyle ważny, że w odczuciu krajów nieobjętych pierwszym poszerzeniem wprowadza się nowe podziały w Europie, przesuwając ich granice na Wschód. Widać to przy poszerzaniu NATO, do którego weszły Czechy, Polska i Węgry. Formalnie, kraje te zostały pełnoprawnym członkiem NATO 12 marca 1999 r. Podobnie rzecz się ma z pierwszą piątką zakwalifikowaną do poszerzenia UE. Wybór ten jest nieprzypadkowy. Decyduje o nim nie tylko stan zaawansowania przemian systemowych, ale i to, że zarówno wśród krajów powstałych z byłej Jugosławii – jak i z krajów byłego ZSRR – pierwszy członek UE będzie dawał przykład pozostałym. Mamy więc do czynienia z pozytywnym oddziaływaniem, ale i z mobilizacją, wynikającą z wrażliwości pozostawania poza jakimś kręgiem.

Pokazuje to główne zasady funkcjonowania systemu kooperatywnego. Na zakończenie chciałbym dodać, że choć system kooperatywny bezpieczeństwa oparty jest na funkcjonowaniu liberalnych organizacji i intuicji, to zasady przezeń wprowadzane są wymuszane na przyszłych, jak i dotychczasowych krajach członkowskich. Jest to jeden z paradoksów tego systemu. Widać to dokładnie w przypadku obecnie dyskutowanej reformy UE, która ma doprowadzić do głębokich przemian w UE, obejmujących instytu-

cje, budżet i wspólną politykę rolną. Problemy te dyskutowane są od lat dziewięćdziesiątych. Podjęte prawdopodobnie zostaną w tym roku. Brak porozumienia co do ich głębokości wynikał z braku dojrzałości krajów UE do reform, które nie tylko będą tworzyły grunt dla poszerzenia Wspólnot Europejskich o nowe kraje, ale stworzą grunt dla integracji politycznej. Integracja polityczna wprowadzi całkowicie nowe rozwiązania do tworzonego systemu bezpieczeństwa europejskiego i globalnego.

Myslimy o obecnym systemie bezpieczeństwa nadal jak o systemie z okresu zimnej wojny, czyli w kategoriach militarnych i konfrontacyjnych. To jest błąd. System bezpieczeństwa nie kształtuje się na zasadzie przedłużenia rozwiązań z poprzedniego okresu. Tworzy się on skokowo. Puśćmy wodze fantazji, fantazji opartej na bardzo konkretnych warunkach obecnego systemu bezpieczeństwa. Robiąc to, pamiętajmy, że kraje Europy współpracują ze sobą od zakończenia II Wojny Światowej; zbudowały już u siebie zasobną klasę średnią, podczas gdy u nas ma to dopiero miejsce. Tym samym na Zachodzie wyższy jest poziom tolerancji, współpraca międzynarodowa, a umiędzynarodowienie gospodarki każe przestać myśleć o kraju w kategoriach wyłącznie narodowych. W tych warunkach łatwiej jest myśleć o integracji politycznej. Unijna integracja polityczna to konieczność rozwiązania instytucjonalnego umocowania UZE, zarówno wobec UE jak i NATO. To wspólna polityka bezpieczeństwa, obrony i zagraniczna, to w końcu umiędzynarodowienie przemysłu obronnego. To zasady reprezentacji kraju, mechanizm i zasady podejmowania decyzji. W konsekwencji powinna ona prowadzić do stworzenia z UE drugiego bieguna Układu Bezpieczeństwa i zastąpić w tej roli byłych ZSRR. Nie będzie to oznaczało konfrontacji z USA, lecz współpracę i to na nowych zasadach, opartych na pogłębionej współpracy zarówno w gospodarce (strefa wolnego handlu między UE a USA, i szerzej NAFTA), jak i polityce (NATO i UE, oraz związki wzajemne między nimi). Układ ten nie oznacza eliminacji Rosji z rozgrywek dotyczących bezpieczeństwa, raczej tworzy warunki do włączenia jej do głów-

nego nurtu gospodarki światowej oraz europejskiego systemu bezpieczeństwa. Kraj ten, jak i inne kraje, musi podjąć określone kroki, by móc skorzystać z członkostwa w strukturach tworzących filary obecnego systemu bezpieczeństwa. I to także jest element wskazujący na kooperatywny charakter systemu.

Ryszard Szpyra

Nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego

Poszukiwanie i tworzenie kooperatywnego modelu bezpieczeństwa jest podyktowane tak zagrożeniami, jak i wyzwaniami. Konfrontując tworzony model z rzeczywistością warto zwrócić uwagę na zagrożenia wynikające z coraz powszechniejszego stosowania nowych form przemocy i agresji. Przemoc rozumiana może być albo jako używanie siły fizycznej, albo jako działanie wbrew czyjejś woli.

Skrajną formą przemocy w dotychczasowych warunkach jest wojna. W większości przypadków zapewnia ona najwyższą skuteczność przekonywania do narzucanej woli. Gdyby znaleziono skuteczniejszą niż zabijanie formę przemocy, to wojna straciłaby swoje dotychczasowe znaczenie. Gdyby na przykład państwo pragnące zaspokoić swoje narodowe interesy, nie akceptowalne przez inne państwo, mogło zmienić myślenie wrogiego społeczeństwa oraz jego decydentów i wymusić ich przyjęcie niejako „z własnej

woli", wtedy nie uciekano by się do zabijania i krwawych walk. Byłyby one zbędne. Czy jednak zanik klasycznej wojny oznaczałby zanik zagrożeń? Wydaje się, że nie, bo jeśli istniałaby możliwość utraty suwerenności lub państwowości przez naród w wyniku jakichkolwiek działań innych niż klasyczna wojna, to możliwość zaistnienia takich działań stanowiłaby zagrożenie porównywalne do zagrożenia wojną.

Czy jednak są obecnie możliwości prowadzenia takich poza wojennych działań, które mogłyby stanowić równoważne wojennemu zagrożenie? Istnieje bogaty arsenał środków i sposobów bezpośredniego oddziaływania na świadomość zarówno konkretnych osób, jak i całych grup, a nawet społeczeństw. Przytoczyć można kilka przykładów nowych form stosowania przemocy, takich jak falowe ingerowanie w procesy funkcjonowania mózgu oraz cały arsenał tzw. operacji informacyjnych (*Information War*) oraz destrukcyjne oddziaływania na szeroko rozumiane dobra narodowe. Te nowe formy przemocy mogą być stosowane zarówno przez państwa, jak i organizacje pozarządowe, w tym i przestępcze.

Przy stosowaniu niemilitarnej agresji pogorszy się klarowność sytuacji. Trudnym problemem może być wykrycie wśród wielu zachodzących zjawisk prowadzonej agresji i stosowanej przemocy. System bezpieczeństwa konstruowany do przeciwstawienia się tradycyjnym zagrożeniom militarnym może okazać się niewystarczający.

Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”
jest organizacją pozarządową typu non-profit. Wśród założycieli są:
Uniwersytet Jagielloński i Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
Celem Fundacji jest upowszechnianie postaw i kultury
demokratycznej w Polsce oraz wspieranie integracji politycznej
i kulturowej Europy

Zarząd:

Bogdan Klich - prezes, Jacek Klich, Zdzisław Mach,
Stanisław Miklaszewski, Antoni Potocki, Paweł Rey,
Grażyna Skąpska, Henryk Woźniakowski, Andrzej Zdebski

Rada Programowa:

Władysław Bartoszewski - przewodniczący
Leszek Balcerowicz, Wiesław Chrzanowski, Bronisław Geremek,
Marian Grzybowski, Aleksander Hall, Krzysztof Kozłowski,
Józef Lassota, Jan M. Małecki, Jerzy Mikulowski-Pomorski,
Jan Nowak-Jeziorański, Andrzej Olechowski, Andrzej Pelczar,
Zbigniew Pucek, Paweł Sarnecki, Jacek Saryusz-Wolski,
Zbigniew Skórzyński, Krzysztof Skubiszewski, Jerzy Turowicz
Edward Wende, Edmund Wnuk-Lipiński, Andrzej Zakrzewski,
Janusz Ziolkowski

Sponsorzy Generalni:

Fundacja im. Stefana Batorego
German Marshall Fund of the United States
Fundacja im. Friedricha Naumanna
Fundacja Konrada Adenauera
Fundacja im. Friedricha Eberta
National Endowment for Democracy
Browar Okocim SA

Publikacje Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji

Książki:

- Od komunizmu do demokracji (wyczerpane)
- Razem czy osobno? (wyczerpane)
- W stronę nowego partnerstwa (wyczerpane)
- Polska w Europie (wyczerpane)
- Wolne Media dla Europy (wyczerpane)
- Konstytucja w służbie demokracji (wyczerpane)
- Ekologia, demokracja, wolny rynek (wyczerpane)
- Nowy kształt bezpieczeństwa europejskiego (wyczerpane)
- USA, NATO, Polska. Problemy bezpieczeństwa europejskiego
- Integracja europejska
- Polska a dalsze otwarcie NATO

Seria: Studia i analizy

1. Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej
2. Nowy kształt bezpieczeństwa europejskiego (wyczerpane)
3. Dynamika stosunków polsko-rosyjskich w latach 1991-1996 (wyczerpane)
4. Polska o krok od NATO
5. Integracja europejska w oczach Polaków
6. Stosunki polsko-ukraińskie
7. Polacy, Niemcy, Francuzi

Seria Zeszyty:

1. Konflikt i konsens - polska scena polityczna 1996 (wyczerpane)
2. Debata uwłaszczeniowa (wyczerpane)
3. Reforma Unii Europejskiej. Zadania Konferencji Międzynarodowej 1996 (wyczerpane)
4. Polska racja stanu (wyczerpane)
5. Dynamika rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw (wyczerpane)
6. Konstytucja a społeczeństwo obywatelskie (wyczerpane)
7. Sytuacja polskiego rolnictwa w perspektywie integracji z Unią Europejską (wyczerpane)
8. Polska polityka wschodnia (wyczerpane)
9. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych (wyczerpane)
10. Współpraca europejska w zakresie wybranych aspektów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (wyczerpane)
11. Państwo, społeczeństwo, cnoty obywatelskie

12. Program dla Polski: Polska w Unii Europejskiej
13. Wokół narodowej strategii integracji (wyczerpane)
14. Reprywatyzacja w Polsce. Historia i stan obecny (wyczerpane)
15. Konstytucja w społeczeństwie i kulturze (wyczerpane)
16. Program dla Polski: Polska w NATO (wyczerpane)
17. Rynek nowych produktów i usług bankowych (wyczerpane)
18. Prawo własności w konstytucji
19. Perspektywy rynku ubezpieczeniowego w Polsce
20. Światłe społeczeństwo (wyczerpane)
21. Polskie stanowisko wobec rezultatów Konferencji Międzynarodowej Amsterdam 1997 (wyczerpane)
22. Bariery rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (wyczerpane)
23. Bariery rynku ubezpieczeniowego w Polsce
24. Etyka i polityka
25. O lobbingu i nie tylko
26. Polska wobec reformy UE
27. Neutralność, światopoglądowa państwa
28. Reforma NATO
29. Rozwój polskiego rynku bankowego
30. Polityka i świat wartości
31. Opiekuńczość czy solidarność?
32. Patriotyzm
33. Polska strategia negocjacji z UE
34. Polskie rolnictwo a Unia Europejska
35. Kompromis w życiu społecznym
36. Polityczne aspekty członkostwa Polski w NATO

Zamówienia:

Dział Wydawnictw MCRD,
ul. św. Marka 22, 31-020 Kraków, tel. (012) 411 91 85
fax (0120 421 62 50)



Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”
w Krakowie