

CI 473

EBERHARD SCHULZ
Bonn



201210

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE U PROGU XXI WIEKU

UWAGI WSTĘPNE

Wielkie daty pobudzają fantazję. Perspektywa przełomu wieków jest właśnie taką datą, która daje dobrą okazję do przemyśleń, w jakim punkcie dziejów się znajdujemy, gdzie tkwią zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego i jakie istnieją możliwości skutecznego im zapobiegania. Te kwestie pojawiają się wciąż na nowo wobec szybkich przemian społecznych, technicznych, kulturowych. Jednak już powierzchowne spojrzenie na publiczną debatę prowadzi do przekonania, że świadomość ludzka z wielką trudnością dostrzymuje kroku obiektywnym zmianom. W efekcie panujące opinie dotyczące aktualnych wyzwań politycznych nie odpowiadają ważnym, obiektywnym czynnikiem. To, co dawniej zarzucano generałom, że w swoim planowaniu wojskowym skłaniali się ku dawno przebrzmiałym przesłankom sławnych zwycięstw, dotyczy w równej mierze większości polityków, politologów i ośrodków opiniotwórczych.

Zjawisko to prowadzi w konsekwencji do dalszych, bardzo niebezpiecznych następstw: oto bowiem, jeśli politycy lub publicyści uwzględniają obiektywne przesłanki, mają nikłe szanse na uzyskanie aprobaty swej klienteli politycznej czy szerszej opinii publicznej. Rzeczowymi zaś osądami mogą przysporzyć sobie politycznej porażki. W obliczu tego faktu zadaniem poważnej nauki o polityce winno być konstruktywne współdziałanie w kształtowaniu opinii publicznej. W ten sposób powstają szanse na podjęcie takich politycznych kroków, które odpowiadają obiektywnym uwarunkowaniom i są politycznie realizowalne.

OBIEKTYWNE ZMIANY NA PRZEŁOMIE WIEKÓW

Sytuacja w Europie u schyłku XX w. wydaje się być bardzo zagmatwana; jest oczywiste, że po półwieczu względnej stabilności politycznej mamy obecnie do czynienia z fazą fundamentalnego przełomu.

Zróznicowane procesy prowadzą do tych zmian:

1. Idea państwa narodowego, która przed dwustu laty zrodziła się w Ameryce Północnej i Francji, zakorzeniła się na całym świecie. Fakt, iż przekroczyła ona apogeum jest dostrzegany przez niewielu, gdyż jak żadna inna, idea państwa narodowego budzi ciągle najgłębsze emocje. Ponadto pozostaje sporne pytanie, wedle jakich kryteriów należy definiować „naród”; i tak, po upadku państw kolonialnych i wielonarodowych, coraz więcej grup etnicznych i religijnych żąda dla siebie suwerennego państwa narodowego. Następstwem tego jest ogrom konfliktów lokalnych i regionalnych, które mają zupełnie inny charakter niż tradycyjne spory „koncertu mocarstw”.

2. W erze państw narodowych jest już niemal niemożliwe prowadzenie wielkich wojen o ograniczonych celach, jak to niegdyś zwykli czynić panujące dynastie, by rozszerzyć swą władzę kosztem innych. Dynastie średniowiecza prowadziły spory o władzę i posiadanie, nie podważając przy tym wzajemnie istoty odziedziczonej władzy. Tak więc zwyciężeni zawierali pokoje, akceptując utratę części poddanych i terytorium. Również w czasach państw narodowych przywódcy poszczególnych państw prowadzą spory o władzę i posiadanie. Ponieważ jednak nie odziedziczyli oni legitymacji władzy, lecz muszą ją politycznie wywalczyć, sugerują, iż prowadzą je w interesie państwa. Jeśli państwo narodowe dozna w prowadzonej wojnie klęski, pokonanym politykom grozi utrata władzy, niekiedy życia. Naród, który tak rozumiane interesy narodowe akceptuje, można łatwo przekonać do wojny przeciw innemu państwu, która prowadzić może do całkowitego zniszczenia narodu, czego dowiodło kończące się stulecie. Jednocześnie chodzi tu zawsze o przetrwanie całego narodu; ograniczone dynastyczne wojny zaborcze przerodziły się z czasem w totalne, narodowe wojny obliczone na wyniszczenie.

3. Przemoc rządów nazistowskich unaoczniała współczesnym, jakie niebezpieczeństwo tkwi w ekscesywnym nacjonalizmie. To bolesne doświadczenie doprowadziło Europę Zachodnią do integracji, która rozwija się sukcesywnie od końca lat czterdziestych, uniemożliwiając państwom członkowskim wzajemne unicestwienie. Doświadczenie to poszło dzisiaj tak dalece w niepamięć, iż obecna generacja polityków w znacznym stopniu nie dostrzega wartości integracji europejskiej dla polityki bezpieczeństwa.

4. Upadek bolszewizmu, który podobnie jak narodowy socjalizm miał na widoku własną, przemocą utrzymywaną preponderancję w świecie, nie inspirował jak dotąd większości rządów, by w sposób przekonujący dostosowały własną politykę bezpieczeństwa do nowych okoliczności. Choć rozpad Układu Warszawskiego zakończył fazę globalnej bipolarności, to myślenie o bezpieczeństwie nie uporało się dotąd z nowymi stąd wynikającymi wyzwaniem. Ciążący nad wszelkimi założeniami politycznymi strach przed Związkiem Sowieckim, będący fundamentem nadzwyczajnej dyscypliny w zachodnim sojuszu zniknął – główny czynnik spajający przestał istnieć. Zarazem

podważona została wiarygodność samego Paktu Atlantyckiego, uważanego powszechnie za najefektywniejszą organizację służącą bezpieczeństwu na świecie.

5. Trwający pięć stuleci prymat Europejczyków w świecie załamał się w wieku dwudziestym. Nie ma już mocarstw czy supermocarstw na starym kontynencie. Epoka „koncertu mocarstw europejskich” przeszła do historii.

6. Stany Zjednoczone, jedyne w chwili obecnej mocarstwo światowe, zajęły miejsce potęg europejskich. Jednakże kultura polityczna USA różni się od europejskiej z dwóch zasadniczo względów. Z jednej strony Amerykanie czują się przywiązani do wartości politycznych w sposób, który często przybiera rysy mesjaniczne i dzięki mocarstwowej pozycji USA wspiera pozytywne zmiany w systemie globalnym. Z drugiej zaś strony aktywność amerykańska w polityce światowej uzależniona jest w wielkim stopniu od osobowości i pozycji wewnątrzpolitycznej prezydenta tudzież każdorazowych konstelacji poglądów w Kongresie, jest więc mało przewidywalna.

7. Globalizacja polityki międzynarodowej opiera się w dużej mierze na burzliwym rozwoju technologii. Wyraża się on w przekraczającej granice komunikacji, intensyfikacji ogólnoswiatowych stosunków handlowych, nieograniczonych problemach środowiska naturalnego i zasięgu oraz celności broni masowego rażenia. Ponieważ jednak porządek prawny państwa kończy się na jego granicach, rządy poszczególnych państw nie są już w stanie w ramach wyłącznie własnej narodowej suwerenności zaspokoić potrzeb życiowych obywateli.

8. Globalizacja stosunków międzynarodowych nie oznacza jeszcze stworzenia niezawodnego, międzynarodowego porządku prawnego wraz z przypisanymi mu instytucjami. Rządy wszystkich państw są raczej zgodne w unikaniu ponadpaństwowej instytucjonalizacji władzy, by nie ograniczać własnej podstawy rządów. Jedynie wzrastające znaczenie transgranicznych czynników natury technicznej, gospodarczej, ekologicznej i kulturowej może zmusić je do stopniowego zaniechania sprzeciwu w tej sprawie.

9. Zaciekle trwanie polityków przy narodowej bazie władzy doprowadziło, wobec rozwoju powiązań międzynarodowych, do nieuporządkowanej rozbudowy organizacji w świecie, co musiało w znaczącym stopniu podważyć wiarę opinii publicznej w ich skuteczność i to właśnie w sferze polityki bezpieczeństwa w latach dziewięćdziesiątych.

10. Rozwój technologii zbrojeniowej nie daje żadnemu państwu gwarancji obrony integralności swojego terytorium. W każdej wielkiej wojnie nawet największa potęga musi się liczyć ze stratami, które – pominiawszy ogrom ludzkich tragedii – mogą nieść katastrofalne skutki w życiu politycznym danego państwa. Tym samym traci na znaczeniu polityka bezpieczeństwa oparta na własnych siłach zbrojnych. Jednocześnie nieoczekiwane znaczenie zyskuje zapobieganie stosowaniu siły jako ważny element przyszłej polityki bezpieczeństwa.

11. Postęp w technice wojskowej uniemożliwia w przyszłości prowadzenie wojny na wzór ostatniej wojny światowej. Znacznej części środków bojowych, będących w posiadaniu różnych armii, nie da się zastosować z nadzieją na sukces w przyszłym konflikcie, co czyni je właściwie zbędnymi. Idea redukcji niepotrzebnego potencjału napotyka jednak nie tylko na sprzeciw dominujących opinii na temat bezpieczeństwa, lecz również na potężny opór wpływowych grup interesów. Przeprowadzić ją można bardzo powoli, licząc się z kosztami w postaci znacznych konfliktów wewnątrzpolitycznych.

12. W drugiej połowie XX w. niemal wszystkie państwa doprowadziły się do tak ogromnego zadłużenia z powodu wyścigu zbrojeń oraz oportunistycznego w polityce społecznej, że grozi to zachwianiem wewnętrznej stabilności. Niebezpieczeństwo to musi spowodować ograniczenia w wydatkach zbrojeniowych.

13. Tradycyjne państwa przemysłowe zaczynają pogrążać się w głębokim kryzysie strukturalnym, który najwyraźniej przejawia się w rosnących dyferencjach społecznych, we wzrastającym bezrobociu długookresowym, co także zagraża wewnętrznej stabilności i zmusza do oszczędności w budżetach zbrojeniowych.

14. Wielkim osiągnięciem kończącego się XX w. jest zwycięstwo demokracji w całej Europie. Ludzie w coraz większym stopniu korzystają z wolności politycznej, rządów prawa, podziału władzy, który przeciwdziała jej autokratycznemu nadużywaniu. Naturalnie „nie ma róży bez kolców”. W praktyce politycznej suwerennych państw demokratycznych prymat polityki wewnętrznej więcej waży niż w innych systemach. On to właśnie sprawia, że rządy powodowane chęcią utrzymania się przy władzy, skłonne są do wypełniania zobowiązań międzynarodowych o tyle, o ile nie przynosi to uszczerbku w polityce wewnętrznej, i na odwrót – aktywizują się w polityce międzynarodowej, również militarnie, gdy może to zaowocować we własnym kraju. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych konfliktów, w których ryzyko łatwe jest do przewidzenia.

Nawet jeśli naszkicowane okoliczności są dla kogoś niewygodne, a nawyki myślowe i uczucia utrudniają ich akceptację, to prędzej czy później wywierac będą one coraz większe piętno na polityce bezpieczeństwa. W obliczu nowych olbrzymich niebezpieczeństw, które grożą Europie i światu w nadchodzącym stuleciu, odpowiedzialność naukowca nakazuje zwrócić uwagę na powyższe okoliczności. Z odpowiedzialności tej nie może zwolnić nikogo to, że szansa znalezienia posłuchu dla powyższych przestróg jest obecnie niewielka. Wciąż dominuje przekonanie, że stare struktury się sprawdziły. Politycy ciągle jeszcze znajdują „kozy ofiarne” odpowiedzialne za rozwiązanie palących problemów społecznych. Społeczeństwo, zwykli ludzie, też skłonni są raczej uciekać w nacjonalizm i niechęć do cudzoziemców, powątpiewając w tak ważną dla przetrwania wszystkich integrację europejską.

PRZESŁANKI NOWEGO MYŚLENIA

W tej konstelacji ważne fakty, które powinny dać impuls do rewizji utrwalonych wzorów myślenia, mogą być niezauważone:

1. Jeśli państwa europejskie porzucą kurs integracyjny Unii Europejskiej i popadną w nadmierny nacjonalizm, staną wobec wolnego od powiązań niemieckiego państwa w środku Europy, nie będąc w stanie przeciwstawić się jego dominującemu potencjałowi. W epoce broni masowego rażenia nie sięga się bowiem po środki militarne. Jedynie kontynuacja integracji Europy, w której również naród niemiecki odgrywa we własnym interesie pozytywną rolę, może w przyszłości zagwarantować bezpieczeństwo kontynentu.

2. W USA toczy się obecnie ożywiona dyskusja na temat roli kraju w polityce światowej. Dominuje wprawdzie pogląd, że Stany Zjednoczone muszą jako jedyne supermocarstwo jednostronnie utrzymać narodową swobodę decyzji i nie mogą pozwolić sobie na podważanie swojej czołowej roli w NATO, a cóż dopiero na wiązanie się z instytucjami multilateralnymi, choćby ONZ. Z drugiej jednak strony podnosi się żądanie, by dać wyraz wartościom amerykańskim, nie czyniąc z USA „światowego policjanta”. W końcu podnoszą się też głosy, by zredukować finansowy wkład USA w ONZ, a także w NATO wprowadzić korzystniejszy dla nich *burden sharing*. Jest oczywiste, że te różne roszczenia są nie do pogodzenia. Na dłuższą metę nie da się uniknąć decyzji dotyczących amerykańskich priorytetów, i tu otwiera się pole dla dyplomacji europejskiej wpływającej na amerykańskie rozstrzygnięcia.

3. Pierwsze zarodki systemu bezpieczeństwa dla całej Europy, w którym zarówno państwa związane politycznie z NATO, jak również Rosja mogłyby znaleźć miejsce istnieją od dawna, nawet jeśli w ostatnich trzech latach nieco umknęły z pola widzenia. Wiele instytucji na naszym kontynencie mogłoby dokonać racjonalnego podziału zadań w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

4. Sama ONZ, w ostatnich latach szczególnie krytykowana przez rządy, które w Radzie Bezpieczeństwa nadają ton, mogłaby zostać wzmocniona. Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros Ghali w swoim memoriale „Program dla pokoju” już w 1992 r. poczynił konkretne i bardzo praktyczne propozycje, które wywołały pozytywne echo.

5. Nawet sytuacja w Rosji winna być źródłem refleksji. Nieodpowiedzialna polityka przemocy, którą Jelcyń zastosował w Czeczenii w celu stłumienia powstania Dudajewa oraz oportunistyczny szowinizm, z którego pomocą wszyscy rosyjscy kandydaci do prezydentury mieli nadzieję zyskać głosy, przedstawiają światu groźną nieobliczalność pozostawionej samej sobie Rosji. Tej izolacji Zachód nie próbował poważnie zapobiec. Mimo wszystko istnieją w Rosji zarodki kontynuacji owego „nowego myślenia”, którym w końcu lat osiemdziesiątych Gorbaczow i Szewardnadze zapoczątkowali światowy przełom. Nawet jeśli w szczegółach propozycje rosyjskie nie bywają idealne, to

nierozważnie byłoby nie wysondować konkretnie rosyjskiej gotowości do rozsądnych regulacji. W końcu Zachód ma lepsze atuty w rękę – bez jego wsparcia przywódcy rosyjscy nie mogą liczyć na trwałą stabilizację swego kraju.

Zamiast wykorzystać te okoliczności politycy europejscy dają się unieść fali nowego nacjonalizmu. Gdy komunizm nie stanowi już zagrożenia sądzą, że mogą sobie pozwolić, zamiast racjonalnego myślenia, na politykę opartą na emocjach. Hasła emocjonalne jak „suwerenność narodowa”, „międzynarodowe równouprawnienie”, „prawo do narodowej swobody decyzji” zdają się zastępować dalekowzroczne koncepcje. Takie „okrzyki bojowe” mogą rokować doraźne sukcesy w zmaganiach o władzę, ale mogą też przynieść wielkie szkody, otwierając wrota prawicowemu ekstremizmowi i wywołując międzynarodowe konflikty, słowem zmniejszać bezpieczeństwo narodów europejskich.

INSTYTUCJONALNE OPCJE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Upadek Paktu Warszawskiego pozostawił po sobie niebezpieczną próżnię polityczną nie tylko w Europie Wschodniej, lecz doprowadził także do nieoczekiwanej dezorientacji pozostałą część kontynentu. Na wybuchające wojny domowe i konflikty lokalne na europejskich peryferiach – w byłej Jugosławii, państwach bałtyckich, Mołdowie, na Kaukazie i w Azji Środkowej, rządy zachodnioeuropejskie nie reagują nowymi wysiłkami na rzecz współpracy w rozwiązywaniu konfliktów, lecz bezradnością, połowicznym akcjonizmem, pustymi obietnicami i wzajemnym obwinianiem. Wszystkie instytucje, które sprawdziły się w ostatnich dziesięcioleciach, poszły w zapomnienie: Unia Europejska, *NATO* i OBWE – nie mówiąc o ONZ, która na krótko wyrwana została z paraliżu. Europa Środkowo-Wschodnia nie radzi sobie dużo lepiej. W obliczu rosyjskiej nieobliczalności i braku nawyku swobodnego działania, państwa tego regionu dążą pod opiekuńcze „dachy” UE i *NATO*, nie zadając sobie pytania czy mogą one dostatecznie chronić w razie niepogody. Ten, kto mimo to stawia sobie to pytanie podejrzewa, że zamyka się przed nim drzwi z racji egoizmu narodowego. W istocie rządy państw członkowskich zachowują się zdumiewająco niejednoznacznie; powtarzają uparcie zamiar przyjęcia nowych partnerów, nie podejmując u siebie koniecznych zabiegów wstępnych prowadzących do poszerzenia struktury europejskich. W ten sposób powstaje ambiwalentne wrażenie, którego najważniejsze komponenty należy pokrótce naszkicować.

ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska słusznie uważana jest za potęgę gospodarczą, której atrakcyjność jest tym większa, że militarnie nikomu nie zagraża, ponieważ nie dysponuje własnym potencjałem wojskowym. Wciąż ponawiane próby pełnego

integrowania Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z Unią Europejską w celu uczynienia z niej siły militarnie zdolnej do działania, jak dotąd spelzły na niczym. Unia Europejska zapewnia swym członkom, wysoki poziom bezpieczeństwa: korzysta przecież z parasola NATO, ma wśród swych członków dwa mocarstwa nuklearne i nie posiada znaczących wrogów.

W istocie jednak UE znajduje się w głębokim kryzysie politycznym, który ma wielorakie przyczyny. Rozszerzenie wspólnoty z pierwotnie sześciu do obecnie piętnastu członków drastycznie zredukowało wewnętrzną homogeniczność i przerosło całkowicie administracyjną infrastrukturę.

Poważny strukturalny kryzys gospodarczy, który dotknął wszystkie tradycyjne państwa przemysłowe, skłania rządy narodowe do zrzucania własnej winy za szkody gospodarcze i społeczne na „biurokratów w Brukseli”, co wyraźnie szkodzi popularności Unii wśród obywateli poszczególnych państw. Wprowadzenie wspólnej waluty *euro* w sytuacji kryzysu strukturalnego niesie ze sobą ryzyko, zwłaszcza wobec faktu, iż wspólny bank centralny, choć pomyślany jako niezależna instytucja, nie jest w stanie zastąpić rzeczywistej, wspólnej polityki gospodarczej. W tej konstelacji wzmacnia się obawa o stabilność własnej waluty i alienacja obywateli Unii. Od dawna planowana reforma instytucji wspólnotowych, która przywróciłaby im zdolności decyzyjne oraz zdemokratyzowała UE nie posuwa się naprzód, a związane z rozszerzeniem na wschód i południe problemy wewnętrzne nie zostały dotąd rozwiązane.

Przystąpienie Polski, jednego z największych narodów Europy, może istotnie wpłynąć na sukces lub porażkę Unii Europejskiej. Samo wejście nie oznacza dla Polski natychmiastowego zysku. Korzyści gospodarcze, bardziej odczuwalne w porównaniu z dzisiejszym statusem państwa stowarzyszonego, mogą pojawić się dopiero w dłuższej perspektywie. Politycznie jednak wkład Polski będzie miał wielkie znaczenie: jeśli Polsce uda się powściągnąć nieco swój, ukształtowany w długotrwałych sporach z potężnymi sąsiadami, patriotyzm i skojarzyć go z europejskim duchem wspólnotowym, może powstrzymać to nieszczęsny powrót państw członkowskich do nacjonalizmu i usprawnić instytucje Unii.

Gdyby Polacy poddali się owym nastrojom nadmiernego nacjonalizmu, wówczas Unia będzie dziełem niepełnym, a konieczna dla rzeczywistego wspólnego działania intensywność kooperacji nie zostanie osiągnięta. Problem może stanowić i to, że teoria państwa nie daje wiele swobody dla wyobraźni: pozorna alternatywa między państwem federalnym a konfederacją, czyli między federacyjną a konfederacyjną strukturą UE nie wychodzi naprzeciw politycznym potrzebom. Unia Europejska nie musi być superpaństwem, ale organy wspólnotowe muszą być zdolne do działania tam, gdzie wspólne działanie jest konieczne.

UE winna być swego rodzaju tworem pozostawiającym państwom członkowskim kompetencję we wszystkich kwestiach, które przez nie same mogą zostać rozwiązane. Według zaś zasady subsydiarności zachowuje dla siebie monopol na rozwiązywanie tylko tych problemów, których poszczególne państwa nie mogą już regulować. O ile postulat ten brzmi prosto, to jednak jego konkretyzacja jest niezwykle trudna, gdyż nie ma dlań wzoru na świecie. Bez tej regulacji UE nie będzie jednak instytucją trwałą.

OTWARCIE NATO NA WSCHÓD

NATO, jako kolektywny sojusz obronny wolnych narodów, cieszy się w świecie nadzwyczaj dużym poważaniem. Zaiste posiada on doskonałą organizację wojskową z infrastrukturą, której skuteczność jest w dziejach czymś wyjątkowym, dysponuje energiczną strukturą kierowniczą oraz wszystkimi rodzajami broni (z nuklearnymi komponentami włącznie), dającymi możliwość unicestwiania każdego napastnika w jakiegokolwiek części globu. *NATO* to także sojusz polityczny: jego największą zaletą jest stałe zaangażowanie polityczne w Europie jedyne właściwie supermocarstwa – Stanów Zjednoczonych. Ten fakt nadaje przymierzowi znaczną stabilność wewnętrzną, która nie mniej waży niż potencjał militarny. Co więcej, jako sojusz czysto obronny nie przedstawia obiektywnie żadnego zagrożenia dla jakiegokolwiek innej siły. Sojusz Atlantycki zademonstrował swoją gotowość przewyciężenia dawnej sprzeczności na linii Wschód-Zachód i wkład w zjednoczenie całej Europy poprzez ofertę zawarcia układów o współpracy skierowaną do państw środkowo- i wschodnioeuropejskich włącznie z Rosją, z Radą Współpracy *NATO* oraz programem „Partnerstwo dla pokoju”. Tym samym jest *NATO* niemal idealnym instrumentem, mogącym służyć stabilizacji niespokojnej Europy Środkowej i Wschodniej, a otwarcie się na przyjęcie kilku państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, w szczególności Polski, jako pełnoprawnego członka nie może w rozsądnej analizie być interpretowane jako akt wrogi wobec Rosji lub jakiegokolwiek innego państwa. Tu raczej tkwi punkt wyjścia dla próby zagwarantowania bezpieczeństwa europejskiego z Rosją, a nie wbrew Rosji. „Nie ma róży bez kolców” – upadek właściwego przeciwnika *NATO*, zdominowanego przez sowiecką dyktaturę Paktu Warszawskiego, wtrąciło Sojusz Atlantycki w najgłębszy kryzys tożsamości w jego już prawie półwiecznej historii; najważniejsze zadanie – obrona przed odczuwaną jako wspólne dla wszystkich zagrożenie potęgą Związku Sowieckiego – straciło rację bytu.

Z pewnością i w przyszłości nie da się uniknąć groźby gwałtownych konfliktów, jednak trudno sobie wyobrazić, że w takim wypadku znów poczucie wspólnego zagrożenia egzystencji ogarnie państwa członkowskie; zniknęła najważniejsza siła, która zmuszała partnerów w Sojuszu do niemal

absolutnej solidarności. W przyszłych konfliktach poszczególne rządy starannie rozważą wszelkie „za i przeciw” akcji solidarnościowych. Wówczas istotną rolę odgrywać będą nie tylko względy polityki zagranicznej z uwagi na partnera, głównie potężne USA, lecz również wewnątrzpolityczne. NATO utraciło najważniejszy atut polityczny – swoją absolutną niezawodność.

Wszystkie kroki podejmowane w kierunku reformy NATO nie powinny przesłaniać faktu, że w Sojuszu nie ma już zgodności w kwestii przyszłych jego zadań. Przede wszystkim spór dotyczy ram geograficznych zobowiązań obronnych: czy winny one obowiązywać w dalszym ciągu, czy należy je rozszerzyć lub przesunąć, czy też może w ogóle znieść takie ograniczenie. Wojna nad Zatoką Perską pokazała, że wyobrażalne są konflikty, które czynią pożądaną wspólną akcją poza obszarem traktatowym. Niepewność ta najjaskrawiej ujawnia się we wspomnianej już dyskusji w USA na temat Sojuszu Atlantyckiego, gdzie paleta poglądów waha się od żądania całkowitego zrezygnowania z NATO, po myśl, by uczynić zeń instrument forsowania uniwersalnych, politycznych ambicji przywódczych USA. Bezsporne jest w Stanach tylko żądanie skłonienia partnerów europejskich do większego wkładu materialnego, korzystniejszego dla USA *burden sharing*, co wobec zmienionego stanu zagrożenia wydaje się politycznie trudne do realizacji. Trudna do przewidzenia polityka amerykańska (co od dawna stwierdzają kolejne francuskie rządy z różnych powodów i z różnym uzasadnieniem) wycisnęła szczególnie niekorzystne piętno na niezawodności Sojuszu. Fakt ten ma dlatego tak duże znaczenie, ponieważ miarodajne siły w Rosji po stosunkowo krótkiej fazie próby rozpoczęcia konstruktywnej współpracy z Zachodem w sferze bezpieczeństwa, popadły w stare koleiny myślenia w kategoriach Wschód-Zachód. Nawet jeśli nie przybrało ono tej skali jak w epoce ostrej konfrontacji, to nie można nie dostrzec, że w myśleniu tym wzięła górę strategiczna rywalizacja z USA i NATO. Rosyjskie kierownictwo postrzega otwarcie NATO na wschód w sposób zupełnie irracjonalny jako próbę przesunięcia strategicznego przedpola USA bezpośrednio do granic Rosji. Wobec tej sytuacji nie można wykluczyć, że przystąpienie Polski nie wzmocni bezpieczeństwa tego kraju, lecz będzie szkodzić, dopóki nie uda się porozumieć z władzami rosyjskimi na temat jasno zdefiniowanego miejsca dla Rosji w ramach architektury bezpieczeństwa europejskiego. Tylko w ten sposób można zapobiec temu, by nowa polityka bezpieczeństwa nie stała się znów nieodpowiedzialną polityką przeciw Rosji, w efekcie czego NATO nie byłoby w stanie spełnić oczekiwań pokładanych weń właśnie przez Polskę. Podsumowując należy więc stwierdzić, że trudno będzie znaleźć przekonujące argumenty na rzecz panującego poglądu, że zbiorowy sojusz obronny NATO w sytuacji braku głównego przeciwnika i powszechnie obowiązującego prymatu polityki wewnętrznej może oferować pewniejszą ochronę aniżeli dotąd nigdy poważnie nie rozważana, a tym mniej wyposażona w odpowiednie środki, alternatywa: powszechny,

kolektywny system bezpieczeństwa dla Europy (w którym *NATO* byłoby oczywiście ważnym składnikiem). W istniejących obecnie warunkach nadzieje te nie mogą zostać spełnione ku rozczarowaniu ich orędowników. Otwarcie *NATO* na Wschód w obecnym stadium pełnych niejasności stosunków Wschód-Zachód grozi, że wymienione niepewne czynniki jeszcze się wzmogą. Wzajemne stosunki między dawnymi członkami Układu Warszawskiego i Związkiem Sowieckim, szczególnie jednak stosunek wszystkich innych państw do Rosji jest bardzo obciążony złymi doświadczeniami i emocjami. W przypadku Polski dochodzi do tego położenie geograficzne między potężnymi sąsiadami Rosją i Niemcami, którzy w polskim odczuciu zbyt często wchodzili w nieszczęsne alianse przeciw Polsce; oba te państwa mogłyby właśnie poprzez *NATO*, zostać zrównoważone tylko dzięki potędze Stanów Zjednoczonych.

Zrozumiałe więc, że wiele państw środkowo- i wschodnioeuropejskich gotowych jest wziąć na siebie dodatkowe obciążenie gospodarcze, powodujące przyjęcie wspólnych zobowiązań w *NATO*. Równie oczywiste – chociaż niekoniecznie roztropne politycznie – jest to, że kandydaci tak jak dotychczasowi członkowie mają na względzie niemal wyłącznie własne życzenia i abstrahują od politycznych skutków otwarcia *NATO* na wschód. Następstwem takiego nastawienia jest polityczna niepewność o przyszłość Sojuszu i nieustanne „produkowanie” połowicznych rozwiązań zastępczych, które nie bardzo przyczyniają się do wzajemnego zaufania (również między partnerami w *NATO*).

Polska należy do tych krajów, dla których przynależność do *NATO* ma szczególne znaczenie. Już z tego powodu byłoby pożądane, aby polski rząd wyraził chęć przystąpienia (czemu dotąd nie sprzeciwiło się żadne państwo członkowskie) z najwyższym stopniem chłodnej kalkulacji, wolnej od wszelkich emocji. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ulega wątpliwości, że tylko sama Polska i członkowie Sojuszu mają prawo do współdecydowania w tej sprawie. Ale jest równie jasne, że prawo międzynarodowe nie stanowiło dotąd niezawodnego fundamentu bezpieczeństwa państw, i że byłoby nieodpowiedzialnością, gdyby czynniki podejmujące decyzję w tej sprawie zlekceważyły polityczne reperkusje polskiego akcesu w warunkach niejednoznacznej sytuacji. W tym kontekście staje przed polską polityką, w najlepiej rozumianym narodowym interesie a nie z powodu jakichś międzynarodowych zobowiązań, zadanie konsekwentnego poszukiwania dróg prowadzących do niwelowania napięć w dwustronnych stosunkach z Rosją. Zadanie to należy do Polski, ponieważ Rosja najwyraźniej nie jest jeszcze wystarczająco spójna, ażeby sama mogła zapoczątkować godne zaufania sąsiedztwo. Wymaga to od polskich władz szczególnie aktywnej i kreatywnej polityki bezpieczeństwa w dwóch kierunkach: wobec *NATO*, co oznacza własny wkład w przewyciężanie kryzysu tożsamości tej organizacji, oraz wobec Rosji, co z kolei wymaga

inicjatyw, które mogą doprowadzić ten kraj do efektywnego włączenia się w szerszy system bezpieczeństwa europejskiego, zasługującego w pełni na to miano i wychodzącego naprzeciw żywotnym interesom Polski.

CAŁOŚCIOWY SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Jak stwierdzono wyżej w dzisiejszych warunkach ani *NATO* w swej dotychczasowej konstelacji, ani kolektywny system bezpieczeństwa nie mogą zaoferować choćby częściowo zadowalającego rozwiązania problemu bezpieczeństwa europejskiego. Dotąd tylko Unia Europejska stanowi trwały fundament takiego systemu, ale tylko w odniesieniu do Europy Zachodniej. Opiera się on na nieodwołalnej integracji w warunkach porządku prawnego obowiązującego dla wszystkich, oznaczającego przekazanie części suwerenności państwowej na rzecz Unii.

KONIECZNOŚĆ STWORZENIA PONADNARODOWEGO SYSTEMU PRAWNEGO

Ta zasadnicza myśl winna przyświecać przy konstruowaniu ogólnoeuropejskiego porządku prawnego, nawet gdy trzeźwy realizm nakazuje obecnie oceniać bardzo ostrożnie szansę realizacji tego zadania i z góry wyznaczyć odległy horyzont czasowy. Bowiem po pierwsze, rzeczywista integracja wszystkich państw w takich szerokich ramach jest niemożliwa, dlatego trzeba dążyć do osiągnięcia skromniejszych celów; po drugie, kryzys UE pokazuje jak trudno nawet w tej stosunkowo jednorodnej grupie państw przezwyciężyć istniejące przeszkody; i po trzecie, europejski ład pokojowy tylko wtedy rokuje nadzieje na sukces, jeśli samodzielne olbrzymy, pewne siebie Stany Zjednoczone i głęboko zdezorientowana Rosja, staną się elementem tego ładu.

Dużym osiągnięciem współczesnych państw terytorialnych jest to, że na swych obszarach urzeczywistniły jednolity porządek prawny i monopol władzy, na tyle, na ile jest to możliwe. Ograniczono więc do minimum możliwość arbitralnego użycia siły. Ten sam cel winien przyświecać przy konstruowaniu ogólnoeuropejskiego ładu pokojowego; również tu użycie siły wobec łamiących prawo i zagrażających pokojowi nie może zależeć od dowolnych czynników, np. oportunistycznych względów polityki wewnętrznej poszczególnych rządów. Stworzenie takiego porządku prawnego z monopolem na użycie siły wcale nie zakłada powstania jakiegoś superpaństwa, a raczej wypełnienie praktycznie istniejącej do dnia dzisiejszego próżni prawnej między państwami, czyli wzmocnienia prawa międzynarodowego, jak to już w dużym stopniu powiodło się wewnątrz Unii Europejskiej.

Zapewne, tak jak w UE, należałoby skłonić państwa do ograniczenia potwierzonego art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych prawa do samoobrony zgodnie z prawną zasadą relatywności. W wewnętrznym prawie jest to dla

obywateli każdego państwa oczywistość: obywatel może tylko w sytuacji bezpośredniego ataku i tylko środkami niezbędnymi uciec się do użycia siły.

Oczywiście prawo międzynarodowe musiałyby być chronione w praktyce. Niezbędne do tego jest obligatoryjne postępowanie koncyliacyjne, jurysdykcja oraz efektywna egzekutywa, która – wyposażona w odpowiednie środki władzy – troszczyłaby się, by w przypadkach koniecznych wymusić przestrzeganie istniejącego ładu, także wbrew woli niektórych rządów. Konkretnie propozycje obligatoryjnego łagodzenia sporów zaproponowano na czwartym spotkaniu szefów państw i rządów KBWE (obecnie OBWE) w Helsinkach w lipcu 1992 r., ale z powodu sprzeciwu amerykańskiego i brytyjskiego nie zostały zaakceptowane. Przyjęte natomiast w grudniu tego samego roku rozwiązanie kompromisowe jest praktycznie pozbawione znaczenia.

Największymi zwolennikami efektywnej regulacji były wówczas rządy Francji i Niemiec. Po niepowodzeniu pierwszej próby nie wracano już do tego zagadnienia; za prezydentury Chiraca zapal Francji do poddania się obligatoryjnemu łagodzeniu sporów osłabł. Rząd Juppégo chce nawet ograniczyć kompetencje Trybunału Europejskiego.

Jak pokazują wydarzenia w byłej Jugosławii nie sposób zrezygnować z nadrzędnego w stosunku do obowiązującego prawa międzynarodowego sądownictwa karnego na wzór Trybunału Norymberskiego. Wprawdzie w praktyce należy się liczyć z faktem, że tylko mała część zbrodniarzy wojennych będzie pociągnięta do odpowiedzialności, jednak już samo zagrożenie ścigania takich przestępstw winno wywołać refleksję, czy niepohamowana przemoc zastosowana w rzekomo „narodowym interesie” może być moralnie uzasadniona. Pozy tym utworzenie takiego trybunału mogłoby mieć działanie ostraszające.

Po długich zabiegach w 1994 r. powołano Trybunał ONZ do zbadania zbrodni wojennych. Dotąd zdołał on zająć się jednak tylko zbrodniami dokonanymi w państwach sukcesyjnych Jugosławii i Ruandzie. Przeciwko niemu występowało zdecydowanie wiele znaczących państw, w tym USA, Wielka Brytania i Chiny. Gdy trybunał mógł w końcu podjąć swą działalność, w dotkliwy sposób ograniczały ją niedostateczne dotacje. Źródłem tych utrudnień nie jest (zrozumiała bądź co bądź) obawa, że trudny „proces pokojowy” może być zagrożony przez wniesienie oskarżenia przeciwko prominentnym politykom czy wojskowym ani (stosunkowo niewielkie) koszty finansowe (w końcu państwa uczestniczące w pokojowym procesie w Dayton przekazują swoje środki na cele wojskowe, nie wspominając przecież o kosztach), lecz troska o narodową suwerenność. Naturalnie nie chodzi tylko o zachowanie przez państwa przywileju wymierzania sprawiedliwości i ścigania, lecz także o to, by państwa ociągające się z osądzeniem obwinionych lub przekazaniem ich trybunałowi albo też udzielające schronienia skazanym

zbrodniarzom wojennym, zmusić do współpracy lub skutecznie obłożyć sankcjami. Wiele państw, nawet niektóre demokratyczne rządy, nie chcą wystawiać się na takie niebezpieczeństwo.

ZWIĘKSZENIE SKUTECZNOŚCI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

W maju 1945 r. w tym samym miesiącu, gdy w Europie dobiegała końca II wojna światowa, w San Francisco obradowała konferencja założycielska Narodów Zjednoczonych. Jej inicjatywa wyszła od zmarłego niewiele wcześniej amerykańskiego prezydenta Franklina Delano Roosevelta, który uznał, że świat nie może w przyszłości paść ofiarą samowoli jakiegoś pozbawionego skrupułów szefa państwa. W przeciwieństwie do Ligi Narodów, założonej w 1919 r. właśnie pod wrażeniem wojny światowej, Roosevelt chciał wyposażyć ONZ we wszelkie niezbędne środki do skutecznego zapobiegania wojnie. Istniejący już podskórnie, a wkrótce otwarty konflikt Wschód-Zachód, uniemożliwił szybką realizację istotnych elementów koncepcji rooseveltowskich. Gdy zakończenie zimnej wojny usunęło tę przeszkodę, okazało się, że większość państw nie jest gotowa do podjęcia zainicjowanej przez Roosevelta idei. Nie brakowało jednak konstruktywnych pomysłów. *Agenda for Peace* z 1992 r. była właśnie takim konkretnym i na wskroś umiarkowanym konceptem, który tylko dlatego nie spotkał się z akceptacją rządów stałych członków Rady Bezpieczeństwa, ponieważ ci nie chcieli ograniczać własnej swobody decyzji.

Należy sądzić, że najtrudniej będzie urzeczywistnić koncepcję globalną. Choć politycy, naukowcy i publicyści w latach 1990 - 1992 pokładali wielkie nadzieje w ONZ, to później pod wrażeniem okropności w Ruandzie, Somalii i bylej Jugosławii doszło do zwrotu w opinii publicznej; nagle całą winą obarczono ONZ, mając jej za złe, że nie zapobiegła wszystkim tym konfliktom. W rzeczywistości niepowodzenia ONZ miały swą przyczynę m.in. w fakcie, że rządy stałych członków Rady Bezpieczeństwa z powodów wewnątrzpolitycznych odmówiły jej środków, które umożliwiłyby skuteczne działanie. Nie doszłoby z pewnością do tej sytuacji, gdyby międzynarodowy porządek prawny zobowiązywał państwa członkowskie do lojalnego zachowania wobec ONZ. Zdolności do większego wkładu dowiodły przecież swym militarnym udziałem na rzecz NATO w ramach „procesu pokojowego” w Dayton.

Godna uwagi jest sugestia, by odciążyć Radę Bezpieczeństwa poprzez regionalizację tej światowej organizacji, tak jak od początku przewidywał to rozdział VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Jest oczywiste, że Rada Bezpieczeństwa jest przeciążona w sytuacji, gdy ONZ obejmuje już ponad 180 państw, a do tego dochodzą niezliczone konflikty w różnych częściach świata. Konkretnie porozumienie regionalne byłoby pomocne dla Europy. Rzeczywiście konferencja na szczycie ówczesnej KBWE w lipcu 1992 r. postanowiła uznać tę organizację za instytucję regionalną zgodnie z art. 52 Karty Narodów

Zjednoczonych. Gdyby kontynuować tę ideę, to pewnego dnia mogłyby wyjść z Europy impulsy dla stworzenia uniwersalnego systemu bezpieczeństwa.

DALSZY ROZWÓJ OBWE

Na pierwszym planie znajduje się jednak europejski system bezpieczeństwa, któremu OBWE może bardziej się przysłużyć, niż większość rządów skłonna jest przypuszczać. Pod swoją wcześniejszą nazwą – KBWE instytucja ta od momentu podpisania Aktu Końcowego z Helsinek 1 sierpnia 1975 r. bardzo zasłużyła się w przewycięzeniu komunizmu. Zasady „trzeciego koszyka” Aktu Końcowego służyły krytykom reżimów w sowieckiej strefie wpływów do uzasadniania swej opozycyjnej działalności. Dlatego zwłaszcza rząd niemiecki z początkiem lat dziewięćdziesiątych wyraził gotowość wsparcia rozbudowy OBWE w celu przekształcenia jej w ogólnoeuropejski system pokojowy. Niepowtarzalna zaleta OBWE polegała na tym, że były w niej reprezentowane wszystkie państwa europejskie, włącznie z przeciwstawnymi mocarstwami USA i Rosją. Kierownictwo rosyjskie, które czuło się izolowane poza *NATO*, przejęło nawet kilkakrotnie inicjatywę w celu przekształcenia OBWE (*nota bene* w bardzo niezręcznej formie i z całkowicie nierealistycznymi i nie do zaakceptowania celami uzyskania określonego wpływu na politykę europejską, zwłaszcza na *NATO*), stworzenia nawet czegoś na kształt dwubiegunowej rosyjsko-amerykańskiej kontroli nad Europą. Niektóre jednak rosyjskie propozycje jak ta, by opierając się na Karcie NZ stworzyć europejską radę bezpieczeństwa dla odciążenia światowej Rady Bezpieczeństwa spotkały się z konstruktywną reakcją Zachodu i zasługują na rzeczową analizę. Tu można by znaleźć punkt wyjścia dla trwalszego włączenia Rosji w ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa na równoprawnej podstawie i z jasno zarysowanymi zobowiązaniami. Jeżeli rozpowszechnione przypuszczenia, iż utrzymujące się napięcia między Rosją a Zachodem rodzą się nie na gruncie poważnych strategicznych ambicji i militarnych zagrożeń, a raczej na rosyjskich psychozach, okażą się trafne, to podjęcie konstruktywnego dialogu w ramach OBWE jest najbardziej obiecujące w celu redukcji tych napięć. Zachód mógłby przy tym zobowiązać Rosję do przestrzegania zasad OBWE, dając jej w ramach tejże nadzieję na równoprawne współdziałanie w przedsięwzięciach *NATO*, a nawet oferując wsparcie polityczno-dyplomatyczne w regulacji problemów Rosji na jej peryferiach, z którymi dotąd nie potrafiła sobie poradzić. Warunkiem jest sprostanie zasadom OBWE i Rady Europy. Na dłuższą metę politycy rosyjscy tą właśnie drogą najłatwiej mogliby dojść do przekonania, że *NATO* gotowe jest bez zastrzeżeń do współpracy z Rosją. Ta szansa spożytkowania OBWE nie została na razie wykorzystana, chociaż w 1992 r. udało się tak długo i uporczywie bronią

zasadę jednomyślności, w określonych przypadkach, zastąpić formułą „*consensus minus jeden*” (lub nawet „*minus dwa*”) – był to wówczas wielce obiecujący początek.

Podjęta w grudniu 1992 r. decyzja o wzmocnieniu infrastruktury OBWE nie znalazła godnej kontynuacji; wprawdzie uzgodniono ustanowienie funkcji Sekretarza Generalnego OBWE, a wiosną 1993 r. urząd ten powierzony został doświadczonemu czołowemu dyplomacie niemieckiemu Wilhelmowi Höynckowi, ale już w lecie tego samego roku wszelkie wysiłki spęzły na niczym. Zamiast wysokiego urzędnika należało powołać polityka wysokiej klasy, jak to z dawna jest w zwyczajach *NATO*.

REFORMA NATO

Potrzeba redefinicji zadań *NATO*, by uniknąć niebezpieczeństwa, polegającego na tym, że nagle większość w Kongresie USA będą mieli ci, którzy głoszą, iż lepiej zrezygnować z *NATO* z uwagi na koszty lub niepotrzebne wciąganie Stanów Zjednoczonych w spory Starego Świata, nie jest przez nikogo podważana. Problemem jest tylko to, na czym ma polegać nowe posłannictwo oraz w jakich ramach i jakimi środkami ma zostać osiągnięte.

W „procesie pokojowym” z Dayton *NATO* dobrowolnie oddało się, z inicjatywy USA, w formalną służbę Narodom Zjednoczonym – rzecz jasna nie podporządkowując się zasadniczo tej organizacji, czy jakimkolwiek zobowiązaniom prawnym; można by nawet stwierdzić, że *NATO* instrumentalizuje ONZ dla własnych celów, jako że wszystkie decyzje należą do *NATO*, ewentualnie USA, w każdym razie nie do ONZ. Rosji zaproponowano udział w tym przedsięwzięciu, a rosyjski prezydent uznał za celowe przyjęcie oferty. Nie wziął on jednak na siebie żadnych zobowiązań, a rosyjskie fobie wobec *NATO* nie rozwiały się z tego powodu. Jeśli „proces pokojowy” z Dayton nie spełni oczekiwań pokładanych w nim przedwcześnie przez światową opinię publiczną, *NATO* może ponieść porażkę. Tym razem nie sposób będzie zrzucić odpowiedzialność ani na ONZ, ani na UE. Skoro Europejczycy są szczerze zainteresowani w utrzymaniu *NATO*, jedynej przecież solidnej struktury bezpieczeństwa w Europie i najlepszego gwaranta amerykańskiego zaangażowania na kontynencie, do nich należy przygotowanie nowych inicjatyw dla ratowania *NATO*. Zgodnie z art. VI Traktatu *NATO* za „obszar północnoatlantycki” uważa się terytoria państw członkowskich włącznie z wyspami, statkami i samolotami tych państw na północ od Zwrotnika Raka. Już wojna nad Zatoką Perską w 1991 r. (której bez logistyki *NATO* nie dałoby się prowadzić) przekroczyła to geograficzne ograniczenie. Z różnych stron odezwały się obawy, że nowa strategia *NATO* i przebrojenie w państwach członkowskich, z uwzględnieniem szybkich oddziałów interwencyjnych, zmierzają do przygotowywania interwencji wojskowych na całym świecie. Choć

absurdalne są tak uogólnione posądzenia, w przyszłości akceptację dla Sojuszu będzie można uzyskać poprzez dokładniejsze zdefiniowanie jego celów. Ograniczenie geograficzne obszaru Sojuszu ma jednak niewielki sens, jeśli *NATO* ma służyć utrzymaniu obronności jego członków. Byłoby natomiast teoretycznie wyobrażalne (choć politycznie obecnie nie do realizacji z powodu oporu, przede wszystkim USA) precyzyjniejsze zdefiniowanie relacji *NATO* do ONZ i do OBWE aniżeli wynika to z preambuły i art. 1 Traktatu Północnoatlantyckiego (z banalnymi frazesami). Stwarzałoby to warunki dla łagodzenia rosyjskich uprzedzeń wobec *NATO*.

Przed wszystkim należy jednak dążyć perspektywicznie (w krótszym czasie jest to niemożliwe) do określenia i zinstytucjonalizowania zasad współpracy *NATO* z OBWE; ta ostatnia nie dysponuje własnymi siłami zbrojnymi, jest więc, jeśli chce odgrywać coraz większą rolę w europejskiej polityce bezpieczeństwa, skazana na sprawność *NATO* i innych struktur. Musi się przy tym liczyć w razie potrzeby ze stałymi świadczeniami (także o charakterze militarnym), które nie mogą być zależne od politycznej sytuacji w poszczególnych krajach (np. terminów wyborów). Nie da się bowiem zaprzeczyć, że taka praktyka była często stosowana przez *NATO*.

WSKAZÓWKI PRAKTYCZNE

Stworzenie skutecznego systemu bezpieczeństwa europejskiego jest ogromnym zadaniem. Do tej pory udało się zrealizować zaledwie jego zręby. Wielość związanych z tym przedsięwzięciem obowiązków sprawia, iż niektórzy uczeni uznają zadanie to za nierealne, politycy zaś objawiają brak zaufania. Częściowo przyczyny należy upatrywać w nie dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym realizacji tego celu. Politycy w państwach demokratycznych myślą z reguły w kategoriach kadencji wyborczych: to, co wykracza poza problemy z tym związane nie jest interesujące; pomimo tego zadanie to trzeba podjąć – alternatywą jest Europa tocząca się po równi pochyłej.

CZYNNIKI WSPOMAGAJĄCE I OBSTRUKCYJNE

W historycznej perspektywie okazało się, że zjednoczenie Europy oparte na nośnym systemie bezpieczeństwa nie jest wcale czymś wyjątkowym. Do pewnego stopnia można porównać dzisiejszą sytuację Europy z sytuacją Niemiec w pierwszej połowie XIX w. Wówczas nikt nie mógł sobie wyobrazić, że suwerenni niemieccy książęta część swej władzy zwierzchniej przekażą większej wspólnotie – Rzeszy Niemieckiej. Po kilku dziesięcioleciach właśnie do tego doszło. Porównanie kończy się przy analizie konkretnych uwarunkowań: w Niemczech XIX w. utworzenie Rzeszy było dziełem Prus, które dokonały tego przedsięwzięcia przemocą, chociaż w tym samym kierunku

działy czynniki gospodarcze, mające źródło w Związku Celnym. Droga przemocy nie wchodzi dziś w grę dla Europy. Przymusem może być obecnie co najwyżej konieczność gospodarcza i ekologiczna. Wynikać może również z obaw przed niepohamowanym nacjonalizmem, który musi prowadzić do wspólnego upadku albo do wzajemnego unicestwienia wszystkich państw europejskich. Ponadto w mniejszym stopniu aniżeli książęta niemieccy po założeniu Związku Celnego państwa europejskie są dzisiaj w stanie kontrolować swą gospodarkę i mass media ponad swymi granicami narodowymi. Muszą liczyć się również z nieograniczonym zasięgiem środków masowej zagłady. Istnieją więc naciski w kierunku większej kooperacji. Pozostaje pytanie, jak politycy poradzą sobie z tym problemem. Odpowiedź zależy w dużym stopniu od tego, czy świadomym odpowiedzialności siłom uda się uzmysłowić opinii publicznej zasięg obecnych uwarunkowań. Choć może wydać się to paradoksem, należy liczyć się z tym, iż zaostrzenie strukturalnego kryzysu gospodarczego państw przemysłowych, przyczyni się do rozwiązania powyższego problemu, już choćby dlatego, gdyż nie jest możliwe dalsze finansowanie wyścigu zbrojeń; być może w USA podjęte zostaną nowe inicjatywy. Z pewnością wśród politycznych elit amerykańskich nie ma dziś klimatu dla refleksji nad stworzeniem ogólnego europejskiego ładu pokojowego. Nie sprzyja temu fakt, iż rok 1996 jest dla USA rokiem wyborczym. Należy jednak liczyć się z tym, iż nastroje takie mogą w Stanach odmienić się szybciej i radykalniej niż w Europie. Powody po temu można wskazać różne, chociażby chęć powszechnego forsowania amerykańskich wartości, obawa, by Chiny, Japonia i inne liczące się państwa nie uniknęły na dłuższą metę jakiegokolwiek kontroli, próba zjednoczenia Europejczyków do korzystniejszego *burden sharing*. W końcu nie bez znaczenia jest też fakt, że USA, jedyne supermocarstwo, w ostateczności są w stanie wymusić realizację swych żądań tudzież ich położenie geograficzne, dzięki któremu nie godzi w nie bezpośrednio europejski system bezpieczeństwa. Należy oczywiście przestrzegać przed nadmiernym optymizmem. W niemal wszystkich krajach świata stosunki na najwyższych szczeblach władzy są obecnie bardzo labilne. Nikt nie dysponuje „złotym środkiem” przeciwdziałającym kryzysom strukturalnym i zapobiegającym wybuchom masowego bezrobocia.

Mężów stanu z szerokimi horyzontami, odwagą i umiejętnościami taktycznymi jest niewielu; próżno by ich szukać w czołowych państwach. W tej sytuacji graniczyłoby z cudem, gdyby jakikolwiek szef rządu opowiedział się stanowczo za skomplikowanym europejskim systemem bezpieczeństwa. Państwa, które najbardziej byłyby nań skazane to (z najróżniejszych względów) Rosja, Polska, Niemcy i Francja. Największym pozapolitycznym polem działania dysponuje w tym gronie prezydent Rosji. Mógłby on nadto nawiązać do wcześniejszych rosyjskich inicjatyw ostatnich lat.

Rząd RFN oddał w latach siedemdziesiątych duże zasługi dla stworzenia systemu bezpieczeństwa europejskiego, energicznie wspierając proces KBWE/OBWE. Kanclerz federalny oprócz tego zadeklarował niemieckie aspiracje do stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, nie mógł też nie odpowiedzieć na zachętę z polskiej strony, by przejąć inicjatywę dyplomatyczną wobec Moskwy mającą na celu włączenie Rosji w architekturę bezpieczeństwa europejskiego, zabezpieczając w ten sposób otwarcie *NATO* na wschód.

Polska mogłaby też zainteresować takim zamiarem prezydenta Francji. Elity Francji czują się tradycyjnie związane z Polską, mają ambicję odgrywania czołowej roli w Europie i niechętnie inicjatywę wobec Rosji pozostawiłyby samym Niemcom. Również polityka niemiecka zabiega o utrzymanie funkcjonalności tandemu niemiecko-francuskiego, w przeciwnym bowiem razie integracja europejska załamałaby się, a wszyscy Europejczycy zjednoczyliby się w obawie przed hegemonią niemiecką.

Zjednanie dla europejskiego systemu bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii i USA na bazie wiążącego porządku prawnego może nastąpić bardzo wielkich trudności; oba te państwa mają ambiwalentny stosunek do Europy. Dominuje w nich pragnienie zachowania niezależności. Nie jest jednak pewne w jakim stopniu ich dystans wobec Europy się utrzyma. Nowe państwa członkowskie *NATO* mogą postawić niewygodne pytanie: Jakich gwarancji bezpieczeństwa może np. oczekiwać Polska w przypadku konfliktu zbrojnego między nią a Rosją? Przecież nie zapomiano jeszcze września 1939 r., a zaledwie tylko co czwarty Amerykanin gotów jest rozciągnąć parasol nuklearny na Polskę w sytuacji zagrożenia. Może dojść do sytuacji, w której ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa stanie się próbą skuteczności dla dyplomacji polskiej. Już raz polska dyplomacja zyskała rozgłos, gdy w drugiej połowie tego stulecia, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych rozważano różne warianty planu Rapackiego. W tamtych czasach nie miała Polska żadnej szansy – pat w konflikcie Wschód-Zachód nie dopuszczał jakiegokolwiek znaczącego ruchu, a protagoniści obu stron baczylu uważnie, by przez swych klientów nie dać się wciągnąć w nieobliczalne ryzyko.

Dziś Polska jest państwem suwerennym i od niej zależy, czy zyska sobie posłuch w świecie. Polskie władze winny mieć świadomość faktu (a także wyjaśnić swej opinii publicznej), że organizacja bezpieczeństwa nie jest przedsięwzięciem charytatywnym: gdy idzie o być albo nie być, obowiązuje stara zasada „bliższa koszula ciału niż sukmana”. Kto chce żyć w poczuciu bezpieczeństwa, sam musi się przyczyniać do tworzenia dlań warunków.

Tu jawi się inny problem, który w publicznej dyskusji znajduje zadziwiająco mało uwagi tj. kwestia wolności. Dopóki Europa była podzielona jedna jej część znajdowała się w sowieckim więzieniu narodów. Ludzie czuli się tam prześladowani i słusznie dążyli do wolności. Teraz, gdy wolność stała się faktem, muszą przyjąć do wiadomości, że sami biorą odpowiedzialność za swój

los. W więzieniu byli pozbawieni wolności, ale bezpieczni. Dziś sami muszą odpowiadać za swe bezpieczeństwo. W więzieniu narodów mogli sobie pozwolić na luksus zaprawionej emocjami pasywności, nie miało to żadnego wpływu na ich los. Obecnie, gdy względne bezpieczeństwo dwubiegunowego świata przeszło do historii, wszystko stało się daleko bardziej skomplikowane. Bezpieczeństwo wymaga głębokiej racjonalnej analizy: polityka żywiąca się emocjami byłaby więc dla dzisiejszej Polski nieodpowiedzialna.

KONKRETNA POLITYKA: STOSOWNE DZIAŁANIA I WŁAŚCIWE TERMINY

Ogólnoeuropejska architektura bezpieczeństwa nie da się urzeczywistnić jednym pociągnięciem pióra. Natomiast należy na każdym kroku brać pod rozwagę całość zagadnienia. Do celu może prowadzić wiele małych kroków. Ale i tu w każdym przypadku trzeba zważyć na właściwy moment, na właściwy *kairos*, jak mawiali starożytni Grecy. W pewnym stopniu kolejność działań jest już ustalona. Otwarcie UE i NATO dla państw aspirujących jest już w zasadzie uzgodnione: oficjalne rokowania mogłyby się rozpocząć w przyszłym roku. Ich przedmiotem będzie ogrom zagadnień merytorycznych, ważnych dla obu stron. Po wyjaśnieniu tych kwestii pojawią się rzeczywiste problemy polityczne. W NATO ponownie rozgorzeje dyskusja nt. celu sojuszu. Pojawi się więc kwestia konkretnych gwarancji, jakich mogą oczekiwać nowe kraje członkowskie. W pilnym interesie Polski leży, by najpóźniej wówczas wdrożyć kroki osłonowe w celu pozbawienia Rosji rzeczowych podstaw jej uprzedzeń. Zręczność psychologiczna może tu się przydać, ale pozytywne mogą też okazać się solidne propozycje polityczne. Najlepszy punkt zbliżenia stanowi OBWE. Polska, Niemcy i Francja mogłyby podjąć na nowo wcześniejsze rozważania i przypomnieć rządowi rosyjskiemu, że może przejąć ważną rolę w polityce bezpieczeństwa w ramach OBWE na całkowicie równoprawnej podstawie z innymi państwami europejskimi, także z USA, jeśli będzie respektował obowiązujące tam zasady.

Stopniowo można by spróbować nadać OBWE większe znaczenie polityczne i wyposażyć ją w większe kompetencje. Odpowiedniego rozbudowania wymagałyby jej infrastruktura i mechanizmy działania. Umiejętnej dyplomacji winno powieść się zadanie przekonania amerykańskich elit politycznych, iż amerykańskie wartości i interesy mogą być lepiej reprezentowane na tej drodze oraz przez regulację stosunków między NATO, Rosją i OBWE. Doświadczenia interwencji w Bośni i związane z tym ryzyko dla wewnętrznej polityki krajów NATO winny wesprzeć nową refleksję nad OBWE, jako instytucją regionalną ONZ do rozwiązywania konfliktów w Europie. Należy widzieć ją jako organizację, która szybciej i przy mniejszych kosztach politycznych swych państw członkowskich radziłaby sobie z problemami, uwalniając poszczególne rządy od podejmowania koniecznych, w większości niepopularnych, decyzji.

W niezbędnych do tego gremiach decyzyjnych OBWE rządy miałyby naturalnie swą reprezentację. W ten sposób również brałyby udział w podejmowaniu trudnych decyzji bez konieczności przejścia we własnym kraju wyłącznej za nie odpowiedzialności. O materialną podstawę i skuteczność egzekwujących pokój przedsięwzięć mogłaby się również w takiej konstelacji troszczyć NATO ze swoją własną strukturą dowodzenia. Można by przy tym zobowiązać równocześnie Rosję do przejścia odpowiednich świadczeń. Tym sposobem wszelkie decyzje leżałyby w rękach europejskiego gremium (z udziałem USA i Rosji), zbędne stałoby się natomiast dodatkowe włączenie, i tak totalnie przeciążonej, Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Doświadczenia w Ruandzie i w byłej Jugosławii wskazują na potrzebę przyspieszenia rozbudowy europejskiego prawa karnego, dopóki są po temu siły i chęci; zarazem uniknęłoby się oskarżeń, iż powołany *ad hoc* trybunał do osądzenia zbrodniarzy jest przejawem sprawiedliwości zwycięzcy.

Dalsze wypełnienie ponadnarodowej przestrzeni prawnej w Europie, a może nawet na całym świecie wymaga wiele cierpliwości. Ważne jest też wykorzystanie sprzyjających okoliczności. Najłatwiej o nie w sferze gospodarki lub nowych elektronicznych środków komunikowania. Walka z narkotykami i powstrzymanie proliferacji środków masowej zagłady oraz powszechne ograniczenie zbrojeń – z powodu szczupłości budżetu – mają również swoją wagę.

Zakończenie konfliktu Wschód-Zachód gruntownie odmieniło krajobraz polityczny. Prawie codziennie pojawiają się nowe problemy, których nie da się pokonać środkami stosowanymi w przeszłości. Świadomość publiczna nie jest na tyle rozbudzona, aby udźwignąć nowatorskie rozwiązania. Tak długo, jak nie nastąpi w tym względzie przełom nie należy oczekiwać od polityków państw demokratycznych nowych impulsów. Zadaniem odpowiedzialnych naukowców i publicystów winno być pobudzanie do myślenia w nowych kategoriach, teoretycznego rozważania wszelkich *pro* i *contra*, odwagi do prezentowania postaw kontrowersyjnych, dyskusowania oraz zapoznawania opinii publicznej ze zmieniającymi się wymogami. Trzeba liczyć się z zarzutem, że nowe myślenie dalekie jest od realiów, ponieważ nie podzielają go politycy. To, że innowacyjne myślenie daje polityczne skutki jest rzeczą oczywistą. Trzeba dlań tylko woli i odwagi.

Tłumaczenie: Maciej Hendrysiak