



Bezpieczeństwo europejskie w polskiej perspektywie - podstawowe koncepcje i uwarunkowania

Wrzesień 1994

Marcin Mróz

Raport

Nr 64

Właściwe rozumienie międzynarodowych uwarunkowań i koncepcji bezpieczeństwa i ich odniesień do bezpieczeństwa Polski wymaga poprawnego odczytywania terminów, w jakich są one opisywane. Terminy te mają tendencję do zużywania się i rozmywania w obiegu politycznym, ich odczytywanie nie zawsze pokrywa się z intencją, z jaką zostały użyte, niekiedy też wieloznaczność bywa intencjonalna. Z natury rzeczy również nieco inaczej, choćby z uwagi na różnicę kontekstu, będzie stosował je polityk, prawnik czy wojskowy. Niniejsze opracowanie stanowi próbę ukazania, w optyce rozważań "strategicznych", podstawowych kategorii i rozróżnień, za pomocą których są opisywane, lub które są obecne implicite w opisach koncepcji i uwarunkowań bezpieczeństwa europejskiego. Jest to jednocześnie próba ukazania podstawowych z perspektywy polskiej dylematów bezpieczeństwa europejskiego. Uwzględnione są tu takie pojęcia, jak bezpieczeństwo, Europa, systemy wzajemnej obrony i zbiorowego bezpieczeństwa, gwarancje bezpieczeństwa, w kontekście kształtującej się nowej rzeczywistości europejskiej.

Pojęcie bezpieczeństwa

W wyniku zmian, jakie zaszły w Europie w latach 1989-90, termin "bezpieczeństwo" stracił swoją poprzednią, choć względną przecież przejrzystość. W ciągu dziesięcioleci, jakie upłynęły od II Wojny Światowej, przynajmniej przez większą część tego okresu, bezpieczeństwo było synonimem "obronności", ta zaś z kolei była równoznaczna, zwłaszcza z perspektywy Zachodu, z "odstraszaniem". Obecnie, równoważność ta nie zachodzi i, choć zasada odstraszania nie stała się nieistotna, nie wiadomo jaka jest i jaka będzie jej rola w przyszłości, ani nie jest oczywiste, jaki jest i jaki będzie udział "obronności" w całokształcie stosunków bezpieczeństwa europejskiego.¹

W tradycyjnym ujęciu, stan bezpieczeństwa oznacza, że państwo nie jest zagrożone wojną, że jest w stanie chronić swe "narodowe interesy" oraz nie obawia się ewentualnej agresji, to znaczy w przypadku, gdyby jednak doszło do wojny, spodziewa się ją wygrać. W ujęciu tym przyjmuje się milcząco, że:

- podmiotami bezpieczeństwa są państwa;
- polityka bezpieczeństwa opiera się na zachowaniu *status quo*;
- podstawową kwestię stanowią zagrożenia militarne i zdolność do skutecznej przed nimi obrony.

Reasumując, polityka bezpieczeństwa koncentruje się na sile wojskowej poszczególnych państw i utrzymywaniu porządku w relacjach między państwami.

W ostatnich dziesięcioleciach stało się jasne, że tak pojęte bezpieczeństwo nie eliminuje wielu zagrożeń i nie gwarantuje ludziom i państwom poczucia stabilizacji. Złożyło się na to kilka przyczyn. Przez ostatnie pół wieku ludzkość żyła w zagrożeniu atomowym. W tym czasie nie tylko istniało niebezpieczeństwo intencjonalnego rozpętania kataklizmu na skalę kontynentów przez dysponujące bronią jądrową mocarstwa, ale także narastała obawa przed przypadkowym "naciśnięciem guzika". Jednocześnie upowszechnienie technologii sprawiało, że nie tylko słabsze państwa, ale również terrorystyczne czy przestępcze organizacje i indywidualne osoby mogły wejść w jej posiadanie. Niebezpieczeństwa te bynajmniej nie zostały wyeliminowane wraz z zakończeniem zimnej wojny, a niektóre z nich nawet zwiększyły się. Podobny proces zachodził w przypadku innych broni masowego rażenia. W dziedzinie technologii wojennych świat stał się mniejszy, a jego elementy bardziej współzależne. Ze zbliżonymi zjawiskami, których początków należy szukać jeszcze wcześniej, mamy do czynienia w zakresie globalnej ekonomii, demografii, ekologii i komunikacji. W chwili obecnej, żadne państwo, niezależnie od swojej siły militarnej, nie może czuć się tak bezpiecznie, jak to jeszcze było teoretycznie możliwe kilkadziesiąt lat wstecz. Podobnie, nie mogą czuć się bezpiecznie obywatele żadnego państwa, co rodzi pewien kryzys zaufania w relacji obywatel-państwo i sprzyja poszukiwaniom rozwiązań alternatywnych.

Przedwczesne byłoby wydawanie wyroku skazującego na tradycyjną koncepcję bezpieczeństwa, bowiem nie wydaje się, aby w ciągu najbliższych dziesięcioleci udało się wypracować lepiej funkcjonujący całościowy model. Tym niemniej, istnieje po-

¹ Pierwsze trzy rozdziały, dotyczące pojęcia bezpieczeństwa, Europy i klasycznych ujęć bezpieczeństwa, z drobnymi uzupełnieniami i modyfikacjami dotyczącymi zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej, przyjmują klasyfikację i streszczają zasadniczo - akceptowane przez autora w uwzględnionym tu zakresie - tezy przedstawione w opracowaniu: Ken Booth, Nicholas Wheeler, *Contending philosophies about security in Europe*, /w:/ Colin McInnes (ed. by), *Security and strategy in the new Europe*, Routledge, London - New York 1992. Wykorzystane też zostały inne artykuły z tej samej pracy zbiorowej, zwłaszcza: Adrian Hyde-Price, *Future security systems for Europe* i Colin McInnes, *Alternative defence*, C. McInnes, *op. cit.*

trzeba poszukiwania bardziej uniwersalnego i bardziej dynamicznego modelu, przyjmującego odmienne założenia, który uwzględni nie tylko zagrożenia militarne, ale również obejmie kwestie ekologiczne, ekonomiczne i praw człowieka, w którym pojęcie bezpieczeństwa nie będzie się koncentrować na państwie, lecz uwzględni jednostki i ludzkość jako taką, który nie będzie zorientowany na utrzymanie *status quo*, lecz na pożądaną przyszłość.

Pojęcie Europy

Jeszcze trudniejsze do zdefiniowania, niż termin "bezpieczeństwo", jest pojęcie "Europy". Co uznajemy za Europę zależy od tego, jakie kryteria - geograficzne, historyczne (zarówno w sensie historii "długiego trwania" jak i historii najnowszej), etniczne, kulturowe, militarno-strategiczne i polityczne - uznamy za istotne. Dobór kryteriów zależy z kolei od tego, jakiemu politycznemu celowi przyjęta definicja ma służyć. Pojęcie Europy - jakkolwiek definiowane - jest bowiem zarówno kategorią poznawczą, jak i narzędziem politycznym. Wyróżnić można cztery koncepcje Europy występujące, jawnie bądź niejawnie, w rozważaniach nad bezpieczeństwem europejskim:

1. Tak zwana Europa Zachodnia. Począwszy od 1995 roku będzie to termin niemal tożsamy z Unią Europejską (po prawdopodobnym wejściu krajów skandynawskich i Austrii do Unii, poza nią pozostaną jedynie Szwajcaria i Islandia).

2. Europa obejmująca, poza Europą Zachodnią, również postkomunistyczne państwa spoza byłego ZSRR oraz - ewentualnie - trzy republiki bałtyckie.

3. Europa "od Atlantyku po Ural".

4. Europa "od Vancouver po Władywostok"².

Spośród tych czterech koncepcji, jedynie pierwsza odnosi się do pewnej łatwo wyróżnialnej geograficzno-politycznej całości, cechującej się silnymi strukturami integracyjnymi ekonomicznymi i politycznymi oraz tożsamością polityczno-kulturową powszechnie uznawaną przez mieszkańców tego obszaru, która, jeśli jest rozciągana na inne kraje, to raczej na kraje atlantyckie, niż "środkowo-wschodnioeuropejskie", niezależnie od tego, jak głębokie uzasadnienie historyczne posiada taka autoidentyfikacja.

Granice zakreślane Europie w trzech pozostałych koncepcjach są bardziej rozmyte i łatwiejsze do zakwestionowania. Pozaradzieckie kraje postkomunistyczne nie odznaczają się pozytywną tożsamością ontologiczną; jako całość, włączane są dzisiaj do Europy w drugiej koncepcji jako pograniczna strefa szczególnych zagrożeń raczej, niż jako obszar podzielanych z Europą Zachodnią wartości. W przypadku trzeciej koncepcji wątpliwość budzi dzielenie Rosji na część europejską i azjatycką, o ile bowiem, można myśleć o "niepodzielności" bezpieczeństwa, niezależnie od tego, czy idea taka jest możliwa do zrealizowania, to na pewno nie jest możliwe postrzeganie jako podmiotu bezpieczeństwa połowy jakiegoś państwa³. W czwartej

² Both i Wheeler przedstawiają, za Ole Waeverem (w: B. Buzan *et al.*, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter Publishers, London 1990) podobną kategoryzację, z tym że, na pozycji 1. znajduje się "The European Community (basically Western Europe, with the potentiality for some broadening)", zaś na pozycji 2. - "Europe from Poland to Portugal (non-superpower Europe)", K. Booth, N. Wheeler, *op. cit.* Wydaje się, że wyróżnione przeze mnie kategorie lepiej oddają aktualną "geografię mentalną". Kwestię sensownego określenia przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego rozważa Henryk Szlajfer, *Dezintegracja przestrzeni euroazjatyckiej a bezpieczeństwo Europy Środkowej i Wschodniej*, "Studia i Materiały", nr 65, PISM, czerwiec 1993.

³ Podział taki jest oczywiście technicznie uzasadniony jako element międzynarodowej kontroli zbrojeń (limity strefowe w ramach jednego państwa) i - co za tym idzie - redukuje zagrożenie wybuchem wojny, jednak w przypadku gdyby konflikt na dużą skalę już wystąpił, bezpieczeństwo Rosji nie mogłoby być traktowane jako "podzielne". Zasadniczo jednak, koncepcja Europy "od Atlantyku po Ural", nie nadaje temu geograficznemu

koncepcji natomiast, obejmującej państwa KBWE, wątpliwości budzi włączanie do Europy, z jednej strony, środkowoazjatyckich i zakaukaskich państw WNP, zaś państw Ameryki Północnej, z drugiej.

W rezultacie, jedynie dla pierwszego przypadku istnieje pełna zgodność wyobrażeń i poglądów co do "europejskości" uwzględnianych przez krajów. W praktyce, wszystkie inne kraje, niezależnie od swoich racji i roszczeń historycznych oraz aspiracji politycznych, mogą stać się "europejskie", jeśli kwalifikacja ta zyska praktyczne uznanie państw, społeczeństw i organizacji zachodnioeuropejskich. Uznanie takie nie jest związane bezpośrednio z kwestią "bezpieczeństwa europejskiego", które rozpatrywać można na różnych poziomach i płaszczyznach bez precyzyjnej identyfikacji Europy, ze świadomością, że w najściślejszym rozumieniu chodzi o Europę Zachodnią. Jest ono jednak niezmiernie istotne dla tych państw, które chciałyby się znaleźć w kręgu owego "ściśłego bezpieczeństwa" bądź dla tych, dla których samoograniczająca się Europa stanowić może aktualne lub potencjalne wyzwanie. W rozważaniach tych nie można jednak zapominać, że krąg "ściśle europejskiego" bezpieczeństwa jest pewną fikcją, bowiem Europa Zachodnia nigdy w bieżącym stuleciu nie była w stanie zagwarantować sobie samej bezpieczeństwa na dłuższą metę, a w ostatnim półwieczu najbardziej realną strefą europejskiego bezpieczeństwa była zapewne Europa NATO-wska.

Jeden z autorów zachodnioeuropejskich, rozważając kwestie "bezpieczeństwa europejskiego", mówi:

"Po pierwsze, wydaje się konieczne jasno sobie powiedzieć, co się rozumie przez "bezpieczeństwo europejskie". Już pobieżne spojrzenie na tę kwestię wskazuje, że termin ów nie odnosi się do bezpieczeństwa wszystkich europejskich państw w ten sam sposób. Wydaje się on natomiast oznaczać, jeśli chodzi o zachodnioeuropejczyków (i północnoamerykanów), dwie rzeczy: po pierwsze, bezpieczeństwo Europy Zachodniej, oraz, po drugie, utrzymanie jakiegoś rodzaju ogólnoeuropejskiej stabilności, która nie wyklucza konfliktów, nawet wojny, jak w przypadku byłej Jugosławii, ale zapewnia, że konflikty - jakiegokolwiek by były - nie zdestabilizują Europy w stopniu, który zagrażałby bezpieczeństwu zachodnioeuropejskiemu".⁴

Reasumując, gdy mowa o "bezpieczeństwie europejskim", desygnatem Europy może być - w rozumieniu geograficznym - część Europy, Europa lub Europa wraz z połową Azji i większą częścią Ameryki Północnej. Wynika to zarówno z wymogów dyskursu politycznego, jak i z globalizacji kwestii bezpieczeństwa. Zawsze natomiast jest tym desygnatem, lub jego składową, Europa Zachodnia.

Klasyczne ujęcia bezpieczeństwa

Kierunek myślenia o "bezpieczeństwie europejskim" zależy nie tylko od sposobu zdefiniowania obu terminów, ale także od przyjęcia pewnych generalnych założeń odnośnie charakteru stosunków politycznych w świecie. Przyjąć można, że istnieją trzy takie odmienne założenia, ogniskujące się odpowiednio wokół idei **siły**, **porządku** i **emancypacji**.⁵

obszarowi szczególnej podmiotowości w zakresie bezpieczeństwa, lecz wyraża w przenośni dążenie do wieloaspektowej integracji całej Rosji (dawniej ZSRR) w ramach europejskiego obszaru kulturowego i dystans wobec Stanów Zjednoczonych (idea de Gaulle'a, potem gorbaczowowski "wspólny europejski dom").

⁴ Dieter Mahncke, *Parameters of European Security*, "Chaillot Papers" 10, Institut d'Etudes de Sécurité, Western European Union, Paris, September 1993, s. 7.

⁵ K. Booth, N. Wheeler, *op. cit.*

W świecie widzianym przez pryzmat **siły**, każde państwo samo zabiega o zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Drogą do osiągnięcia bezpieczeństwa jest akumulacja materialnych i niematerialnych dóbr i uzyskanie przez to siły zapewniającej kształtowanie międzynarodowego otoczenia w pożądanym kierunku. W kategoriach siły pojmowany jest interes państwa. Najwyższym wyrazem siły jest zaś potęga militarna. Przedstawiciele szkół myślenia o bezpieczeństwie międzynarodowym stawiający w centrum uwagi ideę siły określani są mianem **realistów**. W kategoriach siły militarnej postrzegana była przede wszystkim sytuacja bipolarnej Europy w okresie zimnej wojny. Podstawowe koncepcje opierały się na "równowadze sił", "odstraszaniu", zdolności do zadania "nieakceptowalnych szkód". Poczucie bezpieczeństwa płynęło ze strachu, jaki odczuwał potencjalny przeciwnik. Myślenie realistyczne okazało się niezwykle skuteczne, bowiem zapewniło Europie, zwłaszcza Europie Zachodniej, prawie pół wieku pokoju. Inną jest sprawą, czy w sytuacji ideologicznej konfrontacji po II wojnie światowej istniała możliwość przyjęcia innej koncepcji. Z drugiej jednak strony, osiągnięta sytuacja faktycznego pokoju była, a przynajmniej wydawała się być, niezwykle chwiejna, a rodzaj dwustronnego zagrożenia - gwarantującego równowagę sił i powstrzymywanie strony przeciwnej przed agresją - trudny do zaakceptowania dla państw i społeczeństw objętych tym systemem.

Racjonalistyczna koncepcja bezpieczeństwa, opierająca się na **porządku** międzynarodowym, odwołuje się do idei "międzynarodowej społeczności" i - w odróżnieniu od myślenia realistycznego - ma charakter zasadniczo **normatywny**. O ile konsekwencją myślenia realistycznego jest - w uzasadnionych przypadkach - kreacja systemów **wzajemnej obrony**, to charakterystyczne dla myślenia racjonalistycznego jest rozwijanie idei i systemów **zbiorowego bezpieczeństwa**. Koncepcja racjonalistyczna zachowuje jednak z myśleniem realistycznym silne związki. Wynikają one z koncentrowania się na utrzymaniu porządku (w pierwszym przypadku - faktycznego, w drugim - normatywnego) i odrzuceniu idealistycznych projektów radykalnej przebudowy systemu stosunków międzynarodowych, kwestionujących rolę państwa i zdążających w kierunku pewnej utopii. Rozpatrywane w kategoriach "sprawiedliwości" stanowionego porządku międzynarodowego, koncepcje racjonalistyczne mogą budzić podobne wątpliwości jak podejście realistyczne (do którego, co prawda, kategoria sprawiedliwości w ogóle nie ma zastosowania).

W praktyce, tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa opiera się zarówno na założeniach realistycznych, jak i racjonalistycznych. Z punktu widzenia poszczególnych państw, pierwsze ujęcie jest domeną ministrów obrony, drugie zaś - ministrów spraw zagranicznych. W Europie po II wojnie światowej, z dominującą doktryną "siłową", opartą na odstraszeniu, współistniały, poczynając od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, koncepcje oparte na poszukiwaniu wspólnych norm, zasad i wartości, rodzące się z dostrzeganej przez obie strony konieczności kontroli zbrojeń i owocujące okresami odprężenia. Rozpoczęty w latach siedemdziesiątych proces KBWE opierał się na idei "społeczności międzynarodowej". Zwraca uwagę fakt, że realistyczno-racjonalistyczny porządek utrwalany w podzielonej na dwa obozy Europie miał dwoisty charakter. Z jednej strony, był to porządek *między* dwoma blokami i dwoma supermocarstwami, z drugiej zaś, był to porządek określający, a przynajmniej akceptujący układ stosunków *wewnątrz* każdego bloku. Oznaczało to powszechną akceptację "doktryny Breżniewa" o ograniczonej suwerenności państw "wspólnoty socjalistycznej", jak i, w nie tak bezpośrednim co prawda sensie, ograniczonej suwerenności państw zachodnioeuropejskich. "Niesprawiedliwość" takiego porządku była kontestowana w obu blokach, nawet jeśli warunki i efekty tej kontestacji były odmienne.

Podejście **emancypacyjne** (określane też jako **alternatywne**, niekiedy zaś jako "radykalne" lub "rewolucyjne") do kwestii bezpieczeństwa rozwinęło się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, choć zawsze pozostawało zmarginalizowane przez ujęcia realistyczne i racjonalistyczne.⁶ U jego źródeł tkwi konstatacja, iż **zarówno siła, jak i porządek, osiągnięte być mogą jedynie jakimś kosztem**. Efektem akumulacji siły jest potęgowanie się strachu, efektem narzucania porządku może być poczucie niesprawiedliwości. Stabilne powszechne bezpieczeństwo może być osiągnięte - zgodnie z tym podejściem - jeśli bezpieczeństwo osiągnięte przez jednostki i grupy ludzkie nie będzie jednocześnie oznaczało deprywacji innych jednostek i grup.

W ujęciu alternatywnym, państwa przestają być podstawowym punktem odniesienia. Mówi się raczej - na tym poziomie organizacji społecznej - o **społeczeństwach obywatelskich** wpisujących się w istniejące ramy organizmów państwowych, lecz jednocześnie przekraczające je i kreujące ogólnoeuropejską "kulturę obywatelską". W istniejącym, realnym świecie państw, rodzi się - w tym ujęciu - nieuniknione napięcie między bezpieczeństwem państwa a bezpieczeństwem ludzi. Łatwo jest też wskazać, że konsekwentna realizacja idei emancypacji może, w rzeczywistym świecie, prowadzić do katastrofy. Niemniej jednak, istotne elementy takiego myślenia przeniknęły do praktyki europejskiej i miały istotny udział w doprowadzeniu do przemian politycznych z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. W sferze instytucjonalnej, są obecne w działalności Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego mogą być bezpośrednio wnoszone skargi obywateli państw członkowskich. Państwa KBWE uznały, że prawa człowieka są prawnym przedmiotem międzynarodowych konferencji, a ich realizacja w poszczególnych państwach nie stanowi ingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Rozwój Wspólnot Europejskich przesunął część kompetencji państw na ciała ponadnarodowe przy czym stopniowo poszerzona jest rola Parlamentu Europejskiego. W podobnej perspektywie można postrzegać również rozwój innych międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych (ZPRE, ZPA, ZUZE, ZPKBWE).

Międzynarodowe struktury organizacyjne bezpieczeństwa europejskiego

Bezpieczeństwo europejskie w najbliższych latach będzie kształtowane przez struktury międzynarodowe utworzone w większości w okresie zimnej wojny. Powstają co prawda i być może będą powstawać nowe struktury, zazwyczaj jednak stanowią one rozszerzenie, a właściwie adaptację struktur istniejących do nowej rzeczywistości. Wynika to po trosze z faktu, że rozpad bloku komunistycznego nastąpił nagle, zastawszy Europę nie przygotowaną conceptualnie do podjęcia nowych wyzwań. Nowe instrumentarium bezpieczeństwa jest zatem tworzone w miarę kształtowania się i uzgadniania nowych koncepcji, które, siłą rzeczy, rodzić się muszą na bazie idei dotychczasowych. Jednocześnie, istnieje obawa przed wprowadzaniem zasadniczych zmian w funkcjonowaniu dotychczasowych, sprawdzonych struktur. Tak przynajmniej wygląda sytuacja od strony Europy Zachodniej, zaskoczona nagłą dezintegracją wschodniego bieguna oparcia zimnowojennego systemu bezpieczeństwa. Po stronie wschodniej sytuacja jest odmienna: albo konstruować nowy system bezpieczeństwa i, jednocześnie, nowe narzędzia konstrukcji takiej służące (społeczeństwo obywatelskie, gospodarkę rynkową), albo posłużyć się tradycyjnymi narzędziami i

⁶ Przez emancypację rozumiane jest zdjęcie z ludzi ograniczeń powodujących, że nie robią oni tego, co chcieliby robić, gdyby pozostawić im swobodę wyboru. Swoboda ta powinna być jednak ograniczona przez uznanie jednakowych praw dla wszystkich innych jednostek i grup.

odbudować coś, co przypominać będzie w mniejszym bądź większym stopniu wcześniejszą budowlę. Jeśli jednak Europa Zachodnia, mająca szersze pole podejmowania swobodnych decyzji, niezbyt dobrze sobie radzi z wyzwaniem bieżącego czasu, trudno oczekiwać, żeby łatwiejsze to było w przypadku Rosji.

NATO

W okresie zimnej wojny NATO było jedyną organizacją skutecznie chroniącą Europę Zachodnią przed militarnym zagrożeniem ze strony ZSRR i Układu Warszawskiego. Rozpad ZSRR i rozwiązanie Układu Warszawskiego stanowiły punkt kulminacyjny procesu, w którym NATO dowiodło jednoznacznie swojej efektywności. Jednocześnie pojawiło się pytanie, czy NATO jest jeszcze Europie potrzebne. Uwolnione od stałego komunistycznego zagrożenia kraje zachodnioeuropejskie zyskały silniejsze podstawy do kwestionowania amerykańskiego przywództwa. Przy istniejącym wciąż niepokojem co do dalszego rozwoju sytuacji w Rosji powstała też kwestia, czy istnienie NATO w dotychczasowej postaci nie będzie sprzyjać odrodzeniu się agresywnej wobec Europy Zachodniej polityki rosyjskiej. Niepokój ten wzmogły aspiracje państw Europy Środkowo-Wschodniej do przyłączenia się do NATO i zdecydowanie nieprzychylna wobec tych aspiracji reakcja Moskwy. Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych powstała kwestia sensowności nieproporcjonalnie dużego wkładu finansowego w obronę Europy, w której obecność amerykańska i przywódcza rola USA jest poddawana w wątpliwość.

Powyższe dylematy nie zostały rozstrzygnięte. Na razie, NATO stara się koncentrować, przynajmniej na użytek zewnętrznych obserwatorów, na swojej "roli politycznej". Większy nacisk położony został na tworzenie przyjaznego klimatu, likwidowanie lokalnych konfliktów i możliwości podejmowania działań poza własnym terytorium, co nie oznacza, że zaniedbał swą podstawową funkcję chronienia Europy Zachodniej przed ewentualnością zmasowanego ataku (niekoniecznie zresztą ze strony Rosji). Poprzez utworzenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, a ostatnio realizacji planu "Partnerstwa dla Pokoju", Sojusz Atlantycki stara się wpływać na pokojowy rozwój wydarzeń we wschodniej części Europy, uśmierzać obawy państw Europy Środkowo-Wschodniej, stabilizować sytuację w Rosji przez uznawanie, w niesprecyzowanym dotychczas zakresie, jej mocarstwowej pozycji, oraz - generalnie - rozszerzać swój wpływ polityczny przez wiązanie ze sobą wschodnich "partnerów".

UZE

Unia Zachodnioeuropejska nie odgrywa aktualnie istotnej roli w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, nie posiada bowiem samodzielnych sił zbrojnych (lub są one w załączku) ani struktur dowodzenia. W przyszłości, w myśl Traktatu z Maastricht, stać się ma "komponentem obronnym" Unii Europejskiej. Tymczasem określana jest jako tak zwany "filar europejski" Sojuszu Atlantyckiego, lecz wśród jej państw członkowskich brak jest na razie zgodności co do przyszłego kształtu tego filaru. W przyszłości rola UZE może wzrosnąć, zwłaszcza względnie, jeśli ulegnie osłabieniu zaangażowanie USA w sprawy bezpieczeństwa europejskiego. W tej ostatniej sprawie istnieją rozbieżne opcje wśród członków Unii (proatlantyckie stanowisko Wlk. Brytanii i "europejskie" - Francji). Tymczasem istotna jest rola UZE jako forum politycznej dyskusji nad kwestiami bezpieczeństwa, w której uczestniczą również państwa byłego bloku komunistycznego. W pewnej analogii do "Partnerstwa dla Pokoju", dziewięć państw Europy Środkowo-Wschodniej uzyskało

Pokoju", dziewięć państw Europy Środkowo-Wschodniej uzyskało ostatnio w UZE status "partnerów stowarzyszonych".⁷

Unia Europejska

Unia Europejska nie stanowi zasadniczo organizacji o charakterze obronnym, chociaż Traktat z Maastricht otworzył możliwości rozwoju wspólnej polityki obronnej. Niezależnie od stopnia przyszłego sformalizowania aktywności Unii w zakresie obronności, jej potencjał ekonomiczny i stopień integracji już w chwili obecnej pozwala jej wywierać ogromny pośredni i bezpośredni wpływ na kształtowanie się stosunków bezpieczeństwa w Europie. Dużą rolę odgrywają i odgrywać będą w tym zakresie stosunki Unii z państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowo-Wschodniej. Ważne będzie także prawdopodobne rozszerzenie Unii w roku przyszłym o cztery nowe państwa, w tym o Finlandię, co stanowić będzie pewnego rodzaju precedens w polityce Zachodu nie nakreślania "nowych linii podziału" w Europie.⁸

Z drugiej strony, po zakończeniu zimnej wojny kontynuacja procesów integracyjnych w ramach UE może okazać się trudniejsza, niż to się wydaje w chwili obecnej. Powstanie Wspólnot Europejskich - przynajmniej w opiniach sceptyków - wiązało się z zagrożeniem komunistycznym. Gdy zagrożenie to znikło, a mapa Europy zmieniła się, interesy poszczególnych członków Unii mogą okazać się trudniejsze do pogodzenia, niż były do tej pory.

KBWE

KBWE jest najszerszą i zarazem najsłabszą tradycyjną strukturą bezpieczeństwa europejskiego. Jej możliwości oddziaływania są ograniczone brakiem środków egzekucji podejmowanych ustaleń, mających zresztą status zobowiązań politycznych, nie zaś wiążących w sensie prawnym umów. Z drugiej strony, akces do KBWE wynikał z najszerzej rozumianych przesłanek o konieczności racjonalnej organizacji podzielonej politycznie Europy i był w najwyższym stopniu dobrowolny, to znaczy nie wymuszony bezpośrednimi, partykularnymi zagrożeniami ekonomicznymi czy militarnymi. Wziąć jednak należy pod uwagę, że KBWE funkcjonowała równolegle z organizacjami reprezentującymi konkretną siłę i była kształtowana w ostatecznym rozrachunku zgodnie z wolą i interesami stron uczestniczących w zimnej wojnie. W chwili obecnej, po załamaniu się układu bipolarnego, struktura oparta na jednomyślności decyzji i pozbawiona możliwości egzekwowania swych postanowień nie może być efektywna, zwłaszcza zaś nie może być efektywny oparty na niej system zbiorowego bezpieczeństwa. Rozwiązaniem tego dylematu byłoby przyjęcie zasady podejmowania decyzji odpowiednio zdefiniowaną większością głosów i wyposażenie KBWE w możliwości egzekucyjne.⁹

⁷ Kategoria "partnerów stowarzyszonych" została stworzona w opozycji do kategorii "członków stowarzyszonych", do uzyskania której są uprawnione państwa członkowskie NATO. Zob. *Kirchberg Declaration*, WEU Council of Ministers, Luxembourg, 9 May 1994, "Europe Documents", No. 1884.

⁸ Tezę taką stawia np. Leopold Unger, *Vademecum trzeźwego Europejczyka*, "Gazeta Wyborcza", 23-24.07.1994.

⁹ Por. np. *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa. Aspekty zewnętrzne*, PISM, Warszawa 1993, Rozdz. IV. Cytowany wcześniej D. Mahncke, stwierdza wręcz, że jakakolwiek efektywnie funkcjonująca - czyli stanowiąca "operacyjny system bezpieczeństwa" - KBWE, zakłada wcześniejsze istnienie "szerokiego consensusu co do podstawowych zasad, rozwiązania poważniejszych problemów i ograniczenia do minimum znaczenia siły wojskowej", czyli, *de facto*, zakłada że rozwiązane już są kwestie, których rozwiązaniu ma służyć. D. Mahncke, *op. cit.*, s. 4-5.

WNP

Ostatnią z międzynarodowych struktur o zasadniczym znaczeniu dla bezpieczeństwa europejskiego jest Wspólnota Niepodległych Państw. Jest to struktura nowa (powołana w grudniu 1991, wraz z rozwiązaniem ZSRR) i znajduje się dopiero w stadium formatywnym. O ile na początku można było odnosić wrażenie, że WNP tworzy strukturę przejściową, ułatwiającą uzyskanie pełnej niezależności przez byłe republiki radzieckie, obecnie coraz wyraźniejsza staje się jej rola integrująca - na zmienionych zasadach - obszar byłego ZSRR, z wyłączeniem dawnych republik bałtyckich. Sprzyjają temu trudności ekonomiczne krajów członkowskich i wybuchające w różnych punktach konflikty powodujące konieczność zwracania się poszczególnych państw o pomoc do Rosji, jako najsilniejszego gospodarczo i militarnie członka. Dzieje się to w sytuacji, gdy państwa zachodnie mają ograniczone możliwości lub nie wykazują szczególnej chęci bezpośredniego angażowania się w problemy tego regionu. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zatem oczekiwać, że integracja gospodarcza i polityczna, w tym w zakresie bezpieczeństwa, będzie się pogłębiać, choć w tej chwili poszczególne państwa połączone są z centrum na różnych zasadach i w różnym zakresie. Ukraina - państwo o kluczowym dla przyszłości WNP znaczeniu - posiada tymczasem status "członka stowarzyszonego". W maju 1992 zawarty został przez pięć państw WNP Układ o bezpieczeństwie zbiorowym, podpisany potem również przez dalsze państwa Wspólnoty. Ukraina układu dotychczas nie podpisała. Układ ten przewiduje m.in. zbiorową obronę przed agresją zewnętrzną, jest zatem faktycznie również układem wzajemnej obrony. Najwyższym organem polityczno-wojskowym Układu jest obecnie Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego. Powstał również Sztab ds. Koordynacji Współpracy Wojskowej WNP (w czerwcu 1993, w miejsce zlikwidowanego stanowiska dowódcy Zjednoczonych Sił Zbrojnych WNP, których nie udało się utworzyć).¹⁰ W ostatnich dniach (wrzesień 1994) premierzy dziesięciu spośród państw WNP (poza Turkmenistanem i Azerbejdżanem) uzgodnili powołanie Międzypaństwowego Komitetu Gospodarczego, który będzie miał uprawniony do podejmowania podlegających obowiązkowemu wykonaniu przez państwa członkowskie decyzji w najistotniejszych gospodarczo sprawach i w którym Rosja posiadać będzie 50% głosów.¹¹ W kwestiach bezpieczeństwa nie doszło tymczasem do tak daleko idących ustaleń, lecz, przynajmniej ze strony Rosji, tendencje są podobne¹² i zyskują prawdopodobnie akceptację ze strony dawnego przeciwnika z okresu zimnej wojny.¹³ Zdominowane przez Rosję WNP (a nie sposób wyobrazić sobie dzisiaj innej konfiguracji wewnątrz Wspólnoty) odgrywać może zasadniczą rolę w stabilizacji politycznej

¹⁰ *Wspólnota Niepodległych Państw. Kronika spotkań, porozumień i zatargów*, "Eurazja", Ośrodek Studiów Wschodnich, kwiecień 1994, nr (1-2), vol. I; *Układ o bezpieczeństwie zbiorowym*, "Eurazja", kwiecień 1994, nr (1-2), vol. II.

¹¹ Zob. *Rząd nad rządami*, "Gazeta Wyborcza", 10-11.09.94; *Decydować będzie Rosja*, "Rzeczpospolita", 10-11.09.94.

¹² Stwierdzenie szefa sztabu koordynacji wojskowej WNP, gen. Samsonowa, iż "strategiczne atomowe siły Rosji mają stanowić ochronę państw WNP przed wszelkim możliwym zagrożeniem zewnętrznym" rozwija Konstanty Zatulini, mówiący, iż po osiągnięciu przez Rosję i Ukrainę "strategicznego partnerstwa", "nuklearne rozbrojenie Ukrainy przestanie być dla Rosji kwestią priorytetową", zob. Leopold Unger, *Krajobraz bez sternika*, "Gazeta Wyborcza", 27-28.08.94. Zob. też *Zszywanie niedźwiedzia*, "Forum", 4.09.94, przedruk artykułu Adriana Karatnyckiego z "The Wall Street Journal" z 18.08.94. Wynika stąd, że Rosja - co do niedawna było trudne do pomyślenia - może być zainteresowana opóźnieniem transferu broni jądrowej z Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu.

¹³ Wynika to zarówno z globalnych przesłanek strategicznych, jak i z ostatnich wydarzeń: ujawnionego przez "Washington Times" dokumentu amerykańskiego Departamentu Stanu uznającego istnienie strefy specjalnych wpływów Rosji na obszarze byłego ZSRR, zob. *Czy jest Jalta II?*, "Gazeta Wyborcza", 7.09.94, czy moskiewskiej wypowiedzi Madeleine Albright, ambasadora USA przy ONZ, o wojskowej roli Rosji jako czynnika utrzymującego porządek w byłych republikach radzieckich, zob. *Rozjemca czy żandarm*, "Gazeta Wyborcza", 8.09.94.

na obszarze byłego ZSRR i poza nim, choć oczywiście perspektywa ta budzi jak najbardziej uzasadnione obawy nie tylko w "pozaradzieckiej" Europie Środkowej, ale również w krajach wchodzących w skład WNP.

Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe struktury bezpieczeństwa

Europa Zachodnia

Zagadnienie utrzymania prerogatyw bezpieczeństwa narodowego w ramach szerszych struktur bezpieczeństwa nie ma jednoznacznego i jednakowego dla wszystkich podmiotów bezpieczeństwa rozwiązania. Przede wszystkim, należy zauważyć, że termin "bezpieczeństwo narodowe" w rygorystycznym rozumieniu ("państwo-naród") ma odniesienie do koncepcji realistycznych i racjonalistycznych, lecz nie do rozwiązań alternatywnych, kwestionujących podmiotowe państwo jako zasadniczy punkt odniesienia.

W klasycznym rozumowaniu realistycznym, bezpieczeństwo państwa może zagwarantować jedynie odpowiednio wysoka akumulacja środków materialnych i niematerialnych, pozwalająca na samodzielne odparcie wszelkiej potencjalnej agresji. W okresie zimnej wojny, spośród państw szeroko rozumianej Europy, jedynie dwa supermocarstwa - ZSRR i USA - spełniały ten warunek, i to też nie do końca (przede wszystkim z uwagi na ewentualność wzajemnej agresji). Wszystkie inne mogły jedynie starać się nieco zbliżyć do tego ideału.

Dylemat ten został rozwiązany przez ukształtowanie się dwóch sojuszy wojskowych (układów wzajemnej obrony) - NATO i Układu Warszawskiego - w ramach których państwa mogły czuć się względnie bezpieczne, w optymistycznej ocenie na tyle, na ile były bezpieczne przewodzące obu sojuszom supermocarstwa. System ten okazał się stabilny, choć ograniczał możliwości realizacji "interesów narodowych" poszczególnych jego uczestników. Jego zalety, przynajmniej dla członków NATO, zawiązką rekompensowały niedogodności podporządkowania się supermocarstwu i, w tym sensie, uznać można, że pozwalał on na pełną realizację "interesów bezpieczeństwa narodowego".¹⁴

Zakres suwerenności i relacje między państwami członkowskimi a przewodzącymi im supermocarstwami w obu układach były odmienne. Można nawet uznać, że Układ Warszawski pasuje do przedstawionego powyżej modelu jedynie formalnie i należy go widzieć jako jedno państwo centralne z podporządkowanymi mu strukturami militarnymi państw wasalnych. Nie ma to jednak zasadniczego znaczenia dla rozważań strategicznych dopóty, dopóki sterownicza funkcja centrum pozostaje nie naruszona.

W przypadku Sojuszu Atlantyckiego istniały rozbieżności między poszczególnymi członkami w kwestiach wspólnej polityki obronnej, wynikające z odmiennej percepcji narodowych interesów (szczególnie dobitnym przykładem jest Francja, która wycofała się z sojuszniczych struktur wojskowych).¹⁵ Rozbieżność interesów miała i może mieć różne źródła (odmienność położenia geograficznego, skład członkowski

¹⁴ Na niższym poziomie analizy, gdzie relacja między państwem (jako podmiotem stosunków międzynarodowych) a narodem (zbiorem obywateli) nie jest oczywista, stwierdzenie to może być kwestionowane, a w przypadku społeczeństw niedemokratycznych w państwach ubezwłasnowolnionych trudno jest w ogóle mówić o interesie narodowym jako jednoczesnym i tożsamym atrybucie społeczeństwa i państwa.

¹⁵ Mówi się niekiedy o "tradycyjnej francuskiej polityce "podwójnej gry": być członkiem sojuszu i przyjmować związane z nim korzyści, nie biorąc na siebie wszystkich związanych z członkostwem obowiązków", John Baylis, *French Defence Policy*, w: J. Baylis et al., *Contemporary Strategy*, t. II "The Nuclear Powers", s. 192. Ten sam autor opisuje trudne momenty relacji brytyjsko-amerykańskich w ramach Sojuszu w *British Defence Policy*, *ibid.*

NATO nie pokrywający się z innymi strukturami integracyjnymi, kwestionowanie hegemonistycznej roli supermocarstwa), jednak najistotniejszym z nich jest wątpliwość, czy układ obronny zechce i potrafi efektywnie zareagować w przypadku agresji na któregoś z członków. Czy, na przykład, obrona Turcji będzie traktowana przez sojuszników tak samo, jak obrona Niemiec? Czy Stany Zjednoczone zechcą narazić swoje terytorium na kontruderzenie, stając w obronie europejskich sojuszników zaatakowanych bronią jądrową? Wątpliwości te leżały u podstaw pewnej dywersyfikacji polityki obronnej państw członkowskich i rozwoju własnych systemów broni jądrowej (Francja, Wlk. Brytania), co, z jednej strony, osłabiało spójność układu, z drugiej zaś - można argumentować - wzmacniało go w jakimś sensie przez rozśrodkowanie efektywnych politycznych centrów decyzyjnych. W interesie narodowym członków leżała zarówno przynależność do silnego, scentralizowanego układu wzajemnej obrony, jak i indywidualne dysponowanie siłami pozwalającymi, jeśli nie na skuteczne odparcie wszelkiej agresji, to na wymuszenie współdziałania sojuszników przez możliwość indywidualnego użycia broni masowego rażenia i uświadomienie przeciwnikowi, że istnieje możliwość takiej wymuszonej zbiorowej obrony w przypadku ataku ograniczającego się do jednego z sojuszników. Ujmując rzecz brutalnie, interesy obrony narodowej w bipolarnym systemie opartym na odstraszeniu wymagały dysponowania siłami zdolnymi nie tylko do udziału we wzajemnej akcji obronnej, ale także - w miarę możliwości - do skutecznego szantażowania sojuszników (odnosi się to do układów zrzeszających suwerenne państwa, takie jak NATO; w przypadku Układu Warszawskiego kwestia ta zasadniczo się nie pojawia).

Obecnie, po rozpadzie ZSRR, ryzyko zbrojnej agresji na państwa członkowskie NATO praktycznie nie istnieje, a przynajmniej jest w najbliższym czasie trudno wyobrażalne. Powoduje to spadek znaczenia NATO jako sojuszu obronnego i możliwość dywersyfikacji polityki, w szczególności polityki obronnej, państw członkowskich (zwłaszcza rozluźnienie się więzi atlantyckiej). Z drugiej strony, polityka obronna straciła relatywnie na znaczeniu, co sprawia, w połączeniu z istniejącymi wciąż wątpliwościami co do dalszego rozwoju sytuacji, że dywersyfikacja ta nie odbywa się w sposób gwałtowny. Jeśli sytuacja taka będzie trwała, mogą silniej uwidocznic się sprzeczności w interesach państw Europy Zachodniej, choć będą to w pierwszym rzędzie sprzeczności o charakterze ekonomicznym niż militarnym. Umocnienie bezpieczeństwa w Europie wymaga ustabilizowania sytuacji na obszarze dawnego Układu Warszawskiego. NATO, jeśli ma być utrzymane jako organizacja gwarantująca bezpieczeństwo Europie rozumianej szerzej, niż Europa Zachodnia, a nawet - według niektórych ocen - jeśli w ogóle ma przetrwać, **musi rozwinąć się w kierunku systemu zbiorowego bezpieczeństwa** (to znaczy utworzyć, współtworzyć lub nadawać wiarygodność takiemu systemowi).

Kierunki ewolucji zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa

Układ **wzajemnej obrony** (system **zbiorowej obrony**), jest to związek państw, które zobowiązują się wzajemnie bronić przed zagrożeniem zewnętrznym. System **zbiorowego bezpieczeństwa** to system, którego członkowie zobowiązują się bronić wzajemnie przed agresją pochodzącą z zewnątrz systemu.

System zbiorowej obrony jest systemem efektywniejszym, ponieważ interesy ("narodowe interesy") jego uczestników są zbieżne wobec pochodzącego z zewnątrz, łatwo definiowalnego zagrożenia i łatwiejsze jest opracowanie metod automatycznego reagowania; podstawą jego funkcjonowania jest siła państw w nim uczestniczących. Jednocześnie system taki grozi błyskawiczną eskalacją konfliktu.

Podstawą systemu zbiorowego bezpieczeństwa są wspólnie uznawane normy i zasady postępowania; które nie zawsze są wystarczająco zbieżne z "narodowymi interesami" uczestników. Podstawową trudność w takim systemie sprawia zidentyfikowanie agresora w przypadku konfliktu. Powstający konflikt zazwyczaj nie grozi szybką eskalacją na wszystkich uczestników systemu, zatem i podjęcie decyzji o zastosowaniu sankcji, jeśli nawet uzgodni się przeciw komu je podjąć; nie jest łatwe.

Europa Zachodnia wytworzyła zintegrowany system kulturowy, w ramach którego, w zasadzie nie jest potrzebny specyficzny system zbiorowego bezpieczeństwa. Jego rolę pełniło zresztą, w pewnym sensie, NATO działające w sytuacji zagrożenia zewnętrznego, w szczególności zapewne w stosunku do obszarów peryferyjnych (konflikt turecko-grecki).¹⁶ W związku z tym, w latach dziewięćdziesiątych, interesy poszczególnych państw w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w sensie militarnym, nie uległy zmianie w odniesieniu do innych państw regionu. Mათo stabilna jest natomiast sytuacja w postkomunistycznej Europie Środkowej i Wschodniej, co z punktu widzenia państw zachodnioeuropejskich stanowi potencjalne zagrożenie, choć nieporównywalnie mniejsze niż to z okresu zimnej wojny.

Przed państwami Europy Zachodniej, które zachowały swoje tradycyjne struktury bezpieczeństwa, stoją obecnie dwa istotne zadania:

- unormować sytuację na obszarze dawnego Układu Warszawskiego tak, aby powstał trwały system bezpieczeństwa, pozwalający likwidować ewentualne konflikty lokalne, a zwłaszcza nie pozwalający na ich rozprzestrzenianie się (np. w postaci masowych migracji) na Europę Zachodnią;
- nie dopuścić do odtworzenia poprzedniego systemu dwóch przeciwstawnych obozów, który zagrażał Europie Zachodniej w sposób bezpośredni w sensie militarnym.

Rozwiązaniem jest rozszerzenie zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa, w szczególności i zwłaszcza NATO. Jednak NATO, w swojej tradycyjnej roli układu wzajemnej obrony, przesuwaloby granicę podziału na "swoich" i "obcych" na wschód i z dużym prawdopodobieństwem antagonizowałoby państwa pozostające na zewnątrz, zwłaszcza Rosję. Ponadto, wciągałoby do ewentualnych lokalnych konfliktów państwa europejskie w stopniu wyższym, niżby sobie tego życzyły.

Drogą do uniknięcia tych zagrożeń jest "rozszerzenie" NATO w roli gwaranta systemu zbiorowego bezpieczeństwa, na przykład KBWE. W tym przypadku problemem jest uzyskanie powszechnej zgody na taką rolę NATO. W praktyce, może się to sprowadzać do ustanowienia "współgwarantów" w postaci najsilniejszych centrów polityczno-militarnych regionu, czyli - faktycznie - Rosji. W przeciwnym przypadku, system nie miałby szans na skuteczne funkcjonowanie.

Możliwe jest zapewne wypracowanie z biegiem czasu formuł pośrednich. Wątpliwe jest jednak, aby jakiegokolwiek rozwiązanie było w pełni lub jednakowo satysfakcjonujące dla wszystkich uczestników, co wynika z podstawowego dylematu racjonalistycznego podejścia do bezpieczeństwa: porządek albo sprawiedliwość.

Europa Środkowa i Wschodnia

Na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej stosunki między interesami "bezpieczeństwa narodowego" a strukturami bezpieczeństwa europejskiego są bardziej zróżnicowane. Wynika to z czterech co najmniej czynników:

¹⁶ Por. np. D. Mahncke, op. cit., s. 6.

1. Generalnie niższy poziom rozwoju ekonomicznego powodujący, że państwa te nie mogą być równorzędnymi partnerami państw zachodnioeuropejskich w ramach ogólnoeuropejskich struktur oraz duże zróżnicowanie między państwami regionu pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego.

2. Odmienna percepcja interesów narodowych. Więzy społeczne definiowane są w kategoriach wspólnoty etnicznej, historycznej czy religijnej, w relatywnie zaś mniejszym lub znikomym stopniu w kategoriach demokratycznego i liberalnego "społeczeństwa obywatelskiego", otwartego na społeczeństwa sąsiadujące. Pod tym względem również istnieje duże zróżnicowanie między państwami regionu.

3. Imperialna tradycja Rosji i ZSRR, która - z braku innych podstaw i bodźców - stanowić może najlepszy ideologiczny punkt wyjścia do budowania państwowości.

4. Większość struktur, o których mowa, to struktury zewnętrzne wobec państw regionu, w których tworzeniu państwa te nie miały pozytywnego udziału, a wręcz były wobec nich wrogie.

Czynniki te są częściowo ze sobą powiązane. Ponieważ ekonomiczna sytuacja państw regionu nie poprawi się w istotny sposób w najbliższych latach (a w części przynajmniej regionu wykazuje tendencje do pogarszania się), możliwości samoafirmacji społeczeństw i elit wiązać się będą z innymi systemami wartości niż te, które właściwe są społeczeństwom zachodnioeuropejskim. Następuje i będzie następować zróżnicowanie między tymi państwami, które mają stosunkowo duże szanse dołączenia do Europy Zachodniej i tymi, które takiej możliwości w przewidywalnej perspektywie nie mają. Kraje zaawansowane w procesie przemian będą ciążyć ku Europie Zachodniej (zwłaszcza jeśli będą otrzymywać skuteczne zachęty), zaś kraje opóźniające się i pozbawione wsparcia z Zachodu będą tym silniej afirmować tradycyjne wartości i pogrążyć się w chaosie lub szukać wsparcia Rosji. Prowadzić to będzie do wzmocnienia pozycji Rosji i zacieśnienia więzi w ramach WNP, co będąc alternatywą dla chaosu, uzyska akceptację Europy Zachodniej, w niewielkiej zapewne mierze zależną od tego, jak wartości demokratyczne będą w Rosji realizowane:

Ponieważ nie sposób przewidzieć, jaki będzie ostateczny wynik toczących się procesów, jak ostra będzie linia bądź linie podziału, które będą przebiegać, jaką rolę w przyszłym systemie bezpieczeństwa europejskiego będą odgrywać kraje Europy Zachodniej, a jaką Rosja, dla wszystkich krajów regionu jest istotne osiągnięcie indywidualnej, możliwie dużej zdolności obronnej, niezależnie od obecnej współpracy z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa. Uzyskają one w ten sposób możliwość swobodniejszego współtworzenia sojuszy i systemów bezpieczeństwa z uwzględnieniem własnych interesów oraz skuteczniejszego wywierania nacisku na sprzymierzeńców. Bowiem gwarancje bezpieczeństwa, a szczególnie gwarancje bezpieczeństwa uzyskiwane w systemach bezpieczeństwa zbiorowego, są skuteczne jedynie, jeśli siła jaką dysponuje państwo zdolna jest wymusić ich realizację. W przeciwnym wypadku jedynie mogą się okazać skuteczne. Ponieważ większość państw nie będzie w stanie osiągnąć satysfakcjonującego je, odpowiedniego do istniejących zagrożeń poziomu zdolności obronnych, wzmocnieniu może ulec tendencja do polaryzacji w regionie.

Polska a bezpieczeństwo europejskie

Wydaje się, iż z perspektywy Europy Zachodniej istnieją trzy główne zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego:

1: Brak stabilności i możliwość nasilenia się lub wybuchu nowych konfliktów w Europie Środkowej i Wschodniej.

2. Odrodzenie się militarnej potęgi i agresywnej polityki rosyjskiej.

3. Destabilizacja w Europie Zachodniej związana ze zjednoczeniem i usamodzielnieniem się Niemiec.¹⁷

Obawy te stanowią o wspólnocie interesów w zakresie bezpieczeństwa między Polską a państwami Europy Zachodniej. Nie wszystkie jednak z owych zagrożeń dotyczą obie strony w równym stopniu.

Brak stabilności w Europie Środkowej i Wschodniej stanowi porównywalne zagrożenie dla Polski i dla Europy Zachodniej. Polska nie ma zatargów granicznych ani mniejszości etnicznych, które mogłyby być źródłem konfliktu zbrojnego z najbliższymi sąsiadami. Możliwość "wylewania się" dalszych konfliktów na teren Polski jest podobna lub tylko trochę większa jak ewentualność ich przenikania na obszar Europy Zachodniej. Z ego względu, z perspektywy polskiej, obawę mogą budzić tendencje zachodnioeuropejskie do postrzegania całościowo Europy Środkowej i Wschodniej jako jednego wielkiego źródła konfliktów, co de Fakto odbudowuje dawną linię podziału między Wschodem a Zachodem (np. Plan Balladura.¹⁸ Dla Europy Zachodniej odtwarzanie takiego podziału może stanowić instrument (tymczasem przynajmniej psychologiczny) odgradzenia się od wydarzeń rozgrywających się na Wschodzie.

W okresie zimnej wojny zagrożenie Europy Zachodniej przez Rosję posiadało uzasadnienie w ideologii komunistycznej. Rosja posiadała również możliwości projekcji ideologii na Zachód w postaci partii komunistycznych i rozmaitych ruchów nonkonformistycznych. Wraz z upadkiem komunizmu i rozpadem ZSRR przestało istnieć zarówno uzasadnienie ideologiczne w Rosji, jak i możliwości jego projekcji na zewnątrz. W przypadku Polski natomiast uzasadnieniem agresji mogą być zaszczości historyczne zarówno z okresu ostatniego półwiecza, jak i wcześniejsze, kiedy Polska była niesuwerenna lub znajdowała się w rosyjskiej strefie wpływów. Sytuacja Polski i krajów Europy Zachodniej jest pod tym względem całkowicie różna.

W Europie Zachodniej, w związku z rozpadem ZSRR, wzrosło poczucie bezpieczeństwa, co zmniejszyło znaczenie wzajemnych więzi w zakresie obrony, a nie jest wykluczone, że zmniejszy się również zainteresowanie polityką integracji w innych dziedzinach. Jednocześnie wzrosła rola zjednoczonych Niemiec, najsilniejszego gospodarczo państwa. Może to spowodować destabilizację dotychczasowej sytuacji i narastanie konfliktów w ramach Unii Europejskiej. Obawa przed gospodarczą i polityczną potęgą zjednoczonych Niemiec nie wiąże się i nie wydaje się aby mogła się wiązać w przewidywalnym czasie z zagrożeniem militarnym. Można jednak pokusić się o obronę twierdzenia, że spośród trzech wymienionych wyżej zagrożeń, najpełniej łączy ona, lub ma szansę łączyć, interesy Polski z interesami państw Europy Zachodniej, w tym samych Niemiec.

Można sądzić, że w przyszłości bezpieczeństwo Europy opierać się będzie r~a jednym z czterech schematycznych modeli:

1. NATO "atlantyckie";

¹⁷ Oczywiście, nie wszyscy skłonni są dostrzegać te same niebezpieczeństwa. Niemiecki autor mówi o "trzech normalnie wymienianych /normally mentioned/ zagrożeniach dla bezpieczeństwa (Zachodniej) Europy", którymi są: "potencja4 rosyjski, konflikty ,w ,Europie Wschodniej i zagrożenia spoza Europy", D. Mahncke, op. cit. Z perspektywy brytyjskiej' (lub amerykańskiej) identyfikacja 6 kolejność zazwyczaj wyrażanych obaw może być inna: "po pierwsze /.../ wciąż potężna "radziecka" machina wojenna; po drugie /.../ niestabilność we Wschodniej i Środkowej Europie; po trzecie, historyczna obawa przed zbyt potężnymi Niemcami", K. Booth, N. Wheeler, op. cit., s. 20.

¹⁸ Adrian Hyde-Price, op. cit.

2. Zachodnioeuropejska wspólnota obronna (UE; UZE);
3. Ogólnoeuropejski system zbiorowego bezpieczeństwa (KBWE); 4. Europa "narodów-państw".¹⁹

Model pierwszy, ewentualnie drugi, są korzystne dla Polski, o ile znajdzie się ona wewnątrz odpowiednich struktur na zasadzie pełnoprawnego członka. Przyjęcie Polski do tych struktur, z przyczyn przedstawionych wcześniej (antagonizowanie Rosji, przejmowanie przez państwa członkowskie aktualnych i ewentualnych problemów słabego partnera) nie leży z kolei w interesie państw zachodnich lub jest przynajmniej trudne do uzasadnienia w kategoriach wspólnoty obronnej wobec zewnętrznego zagrożenia (niewspółmiernie różnego dla Polski i dla Europy Zachodniej).

Należy jednak pamiętać, że wspólnota obronna wobec zagrożenia zewnętrznego nie jest jedyną zaletą NATO (ewentualnie, w przyszłości, UE i UZE). Nie chodzi tu jedynie o stopniowe rozszerzanie demokracji w kierunku wschodnim przez przyjmowanie nowych członków, bowiem może to być przez dotychczasowych członków łatwo kwestionowane. Można natomiast sądzić, że nie straciła mocy teza, sformułowana przez pierwszego sekretarza generalnego NATO, lorda Ismaya, iż Sojusz Atlantycki służy "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down" (trzymaniu Rosjan na zewnątrz, Amerykanów wewnątrz, a Niemców w dole). Zachodnioeuropejskie struktury integracyjne, nie tylko obronne, niewątpliwie sprzyjają kontrolowaniu rosnącej potęgi Niemiec przez pozostałe państwa. Wpływy Niemiec w Europie Środkowej i Wschodniej będą zapewne stale rosnąć. Łatwo sobie wyobrazić sytuację, w której o tym, co dzieje się w Polsce i innych krajach Europy Środkowej będą współdecydować Niemcy i Rosja. Włączenie tych krajów do struktur zachodnioeuropejskich pozwoliłoby Europie Zachodniej na efektywne podtrzymanie swoich wpływów w tej części Europy i kontrolowanie ekspansji gospodarczej i politycznej Niemiec. Z punktu widzenia Niemiec natomiast, zaletą tego rozwiązania byłoby nieantagonizowanie swoich sojuszników.

W przypadku, gdyby Polska pozostała poza przewidzianymi w modelu 1. i 2. strukturami, jej bezpieczeństwo byłoby mniej stabilne, i zależałoby od rozwoju sytuacji w Europie Wschodniej i od trudnego do przewidzenia sposobu, w jaki Europa Zachodnia i Stany Zjednoczone postanowią ułożyć swoje stosunki z Rosją. Jednak - wyjąwszy całkowicie niepomyślny rozwój wydarzeń - miałyby większe szanse zachować suwerenność niż w modelu 3. i 4.

Model trzeci i czwarty sprzyjałyby umocnieniu pozycji wielkich mocarstw (w tym Niemiec) i mogłyby stać się szczególnie niebezpieczne dla Polski z racji jej położenia geograficznego. W przypadku ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa, sytuacja Polski mogłaby być jednak chroniona przez ewentualne korzystne rozdzielanie sfer wpływów między państwa i organizacje gwarantujące funkcjonowanie systemu, zwłaszcza jeśli przetrwałaby silna wspólnota obronna państw zachodnioeuropejskich. Modele te byłyby szczególnie korzystne dla Rosji, jeśli w sytuacji niepowodzenia demokratycznych reform, musiałaby ona oprzeć swą państwowość na imperialnej ekspansji. Skłaniałyby one również Niemcy, zwłaszcza jeśli dezintegracja zachodnioeuropejskich struktur gospodarczych i obronnych pozbawi je przeciwwagi i - zarazem - efektywnego wsparcia ze strony dotychczasowych partnerów, do ustalania stref wpływów w porozumieniu z Rosją.

¹⁹ For a Pact on Stability in Europe. A Proposal Submitted by France to the Copenhagen Summit, Memorandum, "Europa Documents", Nr 1846, 26:06.93,

Perspektywa rozszerzenia NATO

Wraz z procesem prowadzącym do zjednoczenia Niemiec i rozwiązaniem, w 1991 roku Układu Warszawskiego, pojawiła się kwestia rozszerzenia NATO na kraje dawnego bloku komunistycznego. Od kilku lat pojawiają się tzw. sygnały zwiastujące bliskość podjęcia historycznej decyzji i oddalające ją "przeciwsygnały". W tym czasie powstała grupujące państwa NATO i dawne państwa bloku wschodniego Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC, koniec 1991 roku) i trwa proces tworzenia, grupującego je nieco inaczej Partnerstwo dla Pokoju²⁰, lecz argumenty padające w grze sygnałów i "przeciwsygnałów" zasadniczo się nie zmieniły. Tymczasem dla krajów, które zadeklarowały chęć przystąpienia do NATO, odpowiedź na pytanie, czy ich przystąpienie do Sojuszu nastąpi w przewidywalnym czasie, wydaje się być pilnie potrzebna jako jedna z istotnych przesłanek prowadzonej polityki.

Ze strony państw aspirujących do członkostwa w NATO, pełni ono zarówno funkcję stabilizacyjną w wymiarze "cywilnym" (umocnienie "społeczeństwa obywatelskiego", pełniejsza integracja "świadomościowa" i gospodarcza z Europą, umocnienie obrazu własnej stabilności w oczach inwestorów zagranicznych etc.) oraz militarnym, czyli w rozumieniu ściśle pojętego bezpieczeństwa. Aczkolwiek dla krajów tych niezmiernie istotny jest aspekt pierwszy, zasadnicze znaczenie ma kwestia bezpieczeństwa militarnego, bowiem NATO jest przede wszystkim układem wzajemnej obrony.

Członkostwo w NATO w przypadku Polski i innych krajów środkowoeuropejskich miałyby podwójne znaczenie dla ich bezpieczeństwa:

1. Przygotowywałyby ich siły zbrojne do współdziałania z siłami państw sojuszników dla odparcia ewentualnej agresji zbrojnej. Rolę tę może (ale nie musi) spełniać PdP (oparte na formule 16 + 1), być może nawet w dużym stopniu, w zależności od finansowego i organizacyjnego zaangażowania Polski oraz głębokości przekonania partnerów o celowości dzielenia się technologiami wojskowymi. Tymczasem jednak wydaje się, że PdP koncentrować się będzie na przygotowaniach do współdziałania w operacjach pokojowych, mających marginalne znaczenie dla bezpieczeństwa państw NATO i Europy Środkowej.

2. Dawałyby nowym członkom gwarancje bezpieczeństwa (Art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego). Roli tej oczywiście nie może spełniać PdP. Wbrew potocznemu mniemaniu, zasadniczym celem traktatowych gwarancji bezpieczeństwa nie jest udzielenie militarnego poparcia w przypadku agresji na sojusznika (można to zrobić lub nie niezależnie od istnienia odpowiedniej umowy), lecz przekonanie potencjalnego przeciwnika, że takie poparcie zostanie udzielone. Zobowiązania traktatowe pociągają za sobą z reguły również pewne przygotowania organizacyjne do współdziałania w przypadku agresji, co w razie konieczności zyskuje podstawowe znaczenie praktyczne, ale ma też natychmiastowe oddziaływanie uwiarygodniające na zewnątrz przyjęte zobowiązania. Jednak wiarygodność NATO w okresie zimnej wojny opierała się co najmniej jak na kolektywnych przedsięwzięciach organizacyjnych w dziedzinie obronności, na dwóch innych czynnikach:

1. Realnej, istniejącej niezależnie od układu wzajemnej obrony, wspólnocie kulturowej i ekonomicznej.

²⁰ Aktualne kwestie związane z PdP omawia Andrzej Karkoszka, Dylematy Partnerstwa dla Pokoju, "Sprawy Międzynarodowe", 2 (XLVf), kwiecień-czerwiec 1994. Zob. też: Henryk Szlajfer, Partnerstwo bez iluzji, "Gazeta wyborcza" 27.02.94; Henry Kissinger, "Partnerstwo niszczy", "Gazeta Wyborcza", 13-15.08.94.

2. Totalnemu zagrożeniu, skierowanemu jednocześnie przeciw wszystkim członkom wspólnoty obronnej. Trudno było w istniejącej ówczesnej sytuacji - zakładać, że przeciwnik zadowolony się częściowym łupem.

Dezaktualizacja drugiego czynnika postawiła pod znakiem zapytania celowość istnienia NATO w obecnej postaci i może prowadzić do utraty wiarygodności zobowiązania do wzajemnej obrony.²¹

Trudno sobie zatem wyobrazić; aby NATO mogło obecnie udzielić wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa państwu znajdującemu się poza jej tradycyjną strefą wpływów w takim sensie, w jakim czyniła to niegdyś w odniesieniu do swoich państw członkowskich.

Można natomiast rozważyć kwestię, czy istnieje możliwość udzielenia przez NATO: 1. umiarkowanie wiarygodnych "gwarancji wiarygodnych"; 2. gwarancji niewiarygodnych.

WV chwili obecnej jedyną "umiarkowanie wiarygodną" gwarancją dla państw środkowoeuropejskich jest rozciągnięcie na nie Art. 5, czyli przyjęcie ich do Sojuszu. Leży to na pewno w interesie aspirujących do członkostwa państw, bo wiem zakładając, że w najbliższych latach nie dojdzie do istotnego zagrożenia pokoju w tym regionie, wiarygodność zobowiązania z biegiem czasu będzie rosła do poziomu odpowiadającego mniej więcej jego wiarygodności wobec dzisiejszych peryferyjnych państw NATO. Będzie to zarówno efektem współpracy w zakresie obronności, jak i pogłębiającej się integracji kulturowej i ekonomicznej, na co, poza autonomicznymi procesami przebiegającymi w krajach środkowoeuropejskich, istotny wpływ będzie miało samo ich przystąpienie do Sojuszu (jeszcze większy miałyby oczywiście wejście do UE).

Przez gwarancje niewiarygodne należy, rozumieć ewentualne zobowiązanie się NATO do interwencji w przypadku agresji zbrojnej na któregoś z potencjalnych członków, zwłaszcza nie pociągające za sobą adekwatnych działań umożliwiających efektywną współpracę wojskową w takim przypadku, lub deklaracje, że w razie pojawienia się bezpośredniego niebezpieczeństwa agresji nastąpi błyskawiczne rozszerzenie NATO na zagrożone państwo.²² Zobowiązania tego rodzaju są w praktyce niezwykle trudne do zrealizowania, o czym wie również potencjalny agresor, i świadczą o niepewności i słabości związanych nimi stron. Polityczne korzyści z wiązania się nimi są zatem - dla obu stron - dosyć wątpliwe.

Korzyści z rozciągnięcia NATO w najbliższym czasie na państwa Europy Środkowej byłyby dla objętych tym państw oczywiste, przede wszystkim z uwagi na zagrożenie ze strony byłej metropolii (państwa zachodnioeuropejskie większą wagę przykładają do niebezpieczeństwa konfliktów lokalnych). Wydaje się też, że objęcie przez NATO tylko niektórych ("najlepiej przygotowanych") państw byłoby korzystne dla tych spośród aspirujących do członkostwa państw; które, nie zostałyby zaakceptowane.²³ Można też sądzić, że jedynym realnym przeciwskazaniem do przy-

²¹ Trudno co prawda wyobrazić sobie dzisiaj takie zagrożenie dla któregoś z państw członkowskich, gdzie mógłby być przywołany Art. 5, „ale” znamienne są chociażby trudności z uzyskaniem zgodności poglądów w kwestii byłej Jugosławii.

²² "W razie zagrożenia Polski, granica NATO przesunie się na Bug" obiecał podobno prezydent Clinton prezydentowi Wałęsie w czasie spotkania w Pradze; A. Jagodziński, E. Krzemień, *NATO po Bug?*, "Gazeta Wyborcza", 13.01.94. "Na wypadek jednak gdyby doszło do takiego zagrożenia /przez Rosję/ kompetentne koła w NATO dają do zrozumienia, że mają gotowy scenariusz, np. automatycznego i błyskawicznego objęcia Europy Środkowej gwarancjami Paktu. Niestety, tylko przyszłość wykaże, czy tak jest naprawdę. I czy wtedy nie będzie już za późno?", *L. Unger, Vademecum ...*

²³ Aby nie przedłużać argumentacji, wyobraźmy sobie Polskę sąsiadującą z nie należącymi do NATO Niemcami, tub - z drugiej strony - mającą za sąsiadów znajdujące się w NATO np. Litwę, Słowację i Czechy.

stępowania do Sojuszu byłaby możliwość jego politycznego i organizacyjnego osłabienia spowodowanego rozszerzeniem. Możliwość taką należy jednak wykluczyć; jeśli pozytywna decyzja państw członkowskich NATO zostanie podjęta racjonalnie, w oparciu o ich własne interesy, a nic nie wskazuje na to, że skłonne byłyby one podejmować ją pochopnie. W każdym razie, jeśli ceną za rozszerzenie NATO byłoby zasadnicze zmniejszenie jego efektywności, gdyby doszło do płacenia rachunku, pierwszą ratę płaciliby nowi członkowie.

Nie wydaje się natomiast, aby negatywna reakcja Rosji na rozszerzenie NATO, jeśli doszłoby do niego dzisiaj, mogła być takiego rodzaju, aby zwiększać istniejące w krajach środkowoeuropejskich poczucie zagrożenia. Za kilka lat sytuacja jednak może być pod tym względem inna.

Z punktu widzenia państw członkowskich NATO, korzyści z rozszerzenia Sojuszu nie są oczywiste. Można tutaj wyróżnić dwa aspekty rozszerzenia: zewnętrzny i wewnętrzny.

Korzyścią zewnętrzną byłoby rozciągnięcie i/lub umocnienie strefy demokracji i stabilizacji militarnej i gospodarczej na obszary graniczące z NATO. Miałoby to szczególne znaczenie dla państw granicznych. Jednak, z drugiej strony, Europa Zachodnia rozwijała się względnie pomyślnie również w okresie zimnej wojny, - a obecnie - o czym była mowa wcześniej - ma małe powody obawiać się wojennego zagrożenia ze strony Rosji, nawet w przypadku odrodzenia się (niekomunistycznego) imperium. Trudno byłoby udowodnić (i przekonać wszystkie państwa NATO), że ostateczne wyprowadzenie krajów Europy Środkowej z rosyjskiej strefy wpływów stanowi warunek bezpieczeństwa Europy Zachodniej, a tym bardziej, że jest to sprawa pilna.

Korzyścią wewnętrzną byłoby stabilizowanie sytuacji w Europie Zachodniej, w której w konsekwencji zniknięcia ZSRR i tendencji USA do ograniczania swojej obecności następować będzie wzrost potęgi zjednoczonych Niemiec.²⁴

Sformułowane tu twierdzenia nasuwają przewrotne pytanie; czy przypadkiem dla Europy Zachodniej sytuacja z okresu zimnej wojny nie była korzystniejsza: Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć całościowo, ale pod pewnymi względami można uznać, że była. Powrót jednak do tej konfiguracji jest niemożliwy z kilku powodów. Pierwszym i wystarczającym jest ten, że Rosja nie jest w stanie w przewidywalnym czasie wytworzyć ideologii zagrażającej Europie Zachodniej, ani też nie leży w jej interesie polityczna konsolidacja Zachodu, która byłaby tego konsekwencją. Uruchomienie podobnego mechanizmu na Zachodzie jest jeszcze trudniej wyobrażalne. Plusy i minusy rozszerzenia NATO należy zatem rozpatrywać w kontekście istniejącym lub mogącym z dużym prawdopodobieństwem zaistnieć.

Podstawowym ryzykiem związanym z rozszerzeniem NATO jest dlań antagonizacja Rosji. Nie stwarzałaaby ona co prawda bezpośredniego zagrożenia militarnego, natomiast mogłaby ograniczać chęć współpracy Rosji w kwestiach o globalnym znaczeniu strategicznym i w różnych drobniejszych sprawach. Można wątpić, czy Rosja będzie bardziej spolegliwa, jeśli NATO utrzyma się w dotychczasowych granicach, ale trudno też udowodnić, że tak nie będzie. Może też nastąpić antagonizacja krajów mających mniejsze szanse na integrację z Europą Zachodnią i zacieśnienie ich związków z Rosją²⁵, do czego również odnosi się poprzednie zastrzeżenie.

²⁴ Kwestia przedstawiona wcześniej. Zob. także: H. Pfissinger, op. cit.

²⁵ Np. we wspomnianej kwestii potencjału jądrowego Białorusi czy Ukrainy.

Drugą sprawą jest niepewność co do politycznej, ekonomicznej i społecznej stabilności wewnętrznej potencjalnych nowych członków. Oczywiście, przynależność do NATO działałaby stabilizująco, ale jeśli nie byłoby to oddziaływanie wystarczające? Z perspektywy zachodniej, uzasadnione mogą być też obawy, że nowi członkowie, mając za sobą Sojusz, próbowaliby podjąć agresywną politykę wobec nie należących do NATO sąsiadów, np. w kwestii mniejszości narodowych.²⁶ Istnieje też problem udostępniania technologii i informacji wojskowych państwom, które z racji zaszczości historycznych i niepewnej stabilności mogą okazać się mało "szczelne". Wątpliwości budzi sprawność systemu kierowania i kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi, a także możliwości efektywnej współpracy ze względu na niekompatybilność sprzętu i uzbrojenia, których dostosowanie wymagałoby dużych nakładów finansowych. Kwestie tego rodzaju nie odgrywały istotnej roli kilkanaście lat temu w momencie przyjmowania Hiszpanii, której sytuacja wewnętrzna była analogiczna, ale kontekst międzynarodowy był w owym przypadku całkowicie różny.

Trudno jest obiektywnie zbilansować korzyści i koszty przyjęcia nowych członków. W każdym razie, od takiego bilansu i jego akceptacji przez poszczególne państwa członkowskie zależy będzie rozszerzenie NATO. Natomiast pojawiające się czasem opinie, że przyjęcie jakiegoś państwa do Sojuszu będzie rodzajem nagrody za "dobre zachowanie", lub że nie przyjęcie wynikać będzie z imperatywu równego i "sprawiedliwego" traktowania państw i społeczeństw nieczłonkowskich, nie zaś z uświadomionych interesów strategicznych, traktowane być powinny jako wyraz taktyki politycznej bądź naiwności.²⁷

W zależności od tego, czy państwa aspirujące do członkostwa potrafią właściwie ocenić, jak swoje interesy określają i/lub określą w bliskiej przyszłości państwa NATO, zależy skuteczność prowadzonej przez nie polityki. Przecenie nie swoich szans jest niebezpieczne, bowiem prowadzi do polityki bezalternatywnej, niedoceny zaś może ewentualnie wpływać na ich efektywne zmniejszenie. Oczywiście celem NATO jako organizacji (abstrahując w tym momencie od istotnego faktu, że składa się ona z wielu podmiotów o niejednakowych interesach) jest zwiększanie swoich wpływów, celem fakultatywnym zaś jedynie rozszerzanie członkostwa.²⁸

²⁶ W podobny sposób Grecja stara się poprzez struktury integracyjne zaangażować Europę w swą partykularną politykę na Bałkanach (kwestia Macedonii).

²⁷ 2) David Law, były wysoki urzędnik NATO, stawia pytanie: "Dlaczego nie nagrodzić tych, którzy najdalej zaszli we właściwym kierunku?"; D. Law, *The Problems of Widening NATO*, /w:/ *Brassey's Defence Yearbook 1994* (ed. by: Centre for Defence Studies, King's College London), London - New York 1994, Brassey's (UK), s. 136. Autor zauważa, że "przyjęcie Trójki Wyszehradzkiej i pozostawienie na zewnątrz innych faworyzowałoby bogatsze kraje Środkowo - i Wschodnioeuropejskie względem innych krajów regionu" (*ibid.*, s. 138). Słusznie, ale stąd jeszcze nie wynika, jak chce autor, że odbywałoby się to kosztem innych krajów, ani nie wynika stąd odpowiedź na podstawowe pytanie, czy byłoby to korzystne dla NATO czy też nie. Autor stwierdza m. in., że np. przyjęcie Polski i nieprzyjęcie Litwy byłoby dla ludności tej ostatniej "afrontem" i w szczególności "postawiłoby polską mniejszość na Litwie wobec dodatkowej bariery psychologicznej w normalnych transgranicznych relacjach z szerszą społecznością polską" (*ibid.*, s. 139). Podobnie, przyjęcie Węgier miało spowodować, że "około dwóch milionów Węgrów w Rumunii czułoby się bardziej odciętych od swoich współplemieńców na Węgrzech i byłoby bardziej niż dzisiaj zagrożonych przez skrajnie nacjonalistyczne tendencje" (*ibid.*, s. 139). Bez wdawania się w polemikę, można zwrócić uwagę, że po objęciu przez NATO NRD sytuacja mniejszości niemieckiej w Polsce raczej się poprawiła.

²⁸ Cytowany wyżej Law mówi, iż Sojusz powinien "starać się rozszerzyć raczej swoje wpływy, niż członkostwo. Najlepszą drogą do tego celu jest -raczej konkretna współpraca, niż instytucjonalizacja (op; cit., s. 148). W tej perspektywie widzi rolę NACC: "Republika Czeska, Węgry i Polska należą do najaktywniejszych

Dopiero na dalszym etapie rozumowania pojawia się pytanie, czy rozszerzenie członkostwa nie jest ewentualnie konieczne dla zwiększenia wpływów. Brak jest jak dotąd odpowiedzi na to pytanie i - co więcej - nie wiadomo czy już zostało postawione. Jeśli nie, pozytywna nań odpowiedź za kilka lat może okazać się o kilka lat spóźniona. Zaś dla postkomunistycznych krajów Europy Środkowej aspirujących do członkostwa, jedynym niewątpliwym środkiem zwiększającym ich szanse na utrzymanie suwerenności państwowej w przyszłości, niezależnie od rozwoju sytuacji w zakresie bezpieczeństwa europejskiego, jest umacnianie wewnętrznych przemian ustrojowych oraz dbałość o rozwój własnego potencjału obronnego.