



Ryszard Stemplowski

O bezpieczeństwie w Europie

„Bezpieczeństwo europejskie” było tematem wieloletniej kampanii politycznej ZSRR i państw od niego zależnych, zatem i PRL. Argumentacja padała na grunt przygotowany przez II wojnę światową i nie była to tylko propaganda. W 1966 r. ZSRR posłużył się Paktem Warszawskim, nadając tej polityce formę inicjatywy zmierzającej do zwołania konferencji w sprawie „bezpieczeństwa europejskiego”. Państwa zachodnie nie bez wahań przyjęły ten projekt – *in principle*. Do postulatu bezpieczeństwa dodany został postulat współpracy i tak doszło w Helsinkach (1975 r.) do przyjęcia Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Próżno by w nim jednak szukać terminu „bezpieczeństwo europejskie”, znajdujemy w nim natomiast termin „bezpieczeństwo w Europie”. Podobnie i w Karcie dla Nowej Europy, uchwalonej w Paryżu (1990): nie ma „bezpieczeństwa europejskiego”, jest „bezpieczeństwo w Europie”. Istotna to różnica, jeżeli zważyć, że polityka sowiecka dążyła do rozluźnienia więzi łączącej państwa Europy Zachodniej ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Znamy powiedzenie Ismaya, że Sojusz Północnoatlantycki został stworzony „to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down”. Otóż „bezpieczeństwo europejskie” zawierało w sobie implikację, że co nieeuropejskie w polityce państw europejskich – czyli obecność USA w Europie – to obce, więc i niepotrzebne, a nawet niebezpieczne. Pozornie proste określenie – bezpieczeństwo europejskie – nie było niewinne politycznie, gdyż zmierzało do tego, żeby *keep the Americans out*.

Wszelako prostota określenia „bezpieczeństwo europejskie” ma metrykę wcześniejszą niż sowiecka inicjatywa. Było ono i jest również używane w dobrej wierze, czego dowodem jest część

literatury przedmiotu. Jednakże nie tylko strona opisowa, lecz i obiektywizm analizy, nawet jeśli dotyczy ona Europy z punktu widzenia jej bezpieczeństwa regionalnego, zyskują przez stosowanie niedwuznacznego pojęcia bezpieczeństwo w Europie¹.

Ta wcześniejsza metryka i część wypowiedzianych w dobrej wierze opinii zakorzenione były w regionalizmie. Jako fakt społeczny, regionalizm jest powszechnym sposobem myślenia i działania, niezależnym od świadomości jednostkowej, lecz na nią przymuszająco wpływającym. Innymi słowy, filozofia propagująca instytucjonalizację dobrosąsiedzkich stosunków w celu osiągnięcia wspólnych celów rozpowszechniła się na taką skalę, że powoduje to przyjmowanie jej przez poszczególne rządy. Stąd już krok do operowania pojęciem bezpieczeństwa europejskiego, bez zwracania uwagi na uwikłania polityczno-taktyczne tego pojęcia.

Regionalizm w analityczno-operacyjnym sensie tego pojęcia przejawia się jako (a) porozumienie dwóch albo większej liczby państw sąsiedzkich lub bliskich sobie geopolitycznie lub kulturowo, zawarte w celu osiągnięcia wspólnych celów oraz (b) uczestnictwo w porozumieniach ponadregionalnych (najnowsza instytucjonalizacja takiego porozumienia: WTO).

Większość instytucjonalnych przejawów regionalizmu, występującego nie tylko w Europie, wiąże się ze współpracą gospodarczą, co oznacza też pośrednie wpływanie na stan bezpieczeństwa. Jednakże niektóre przejawy regionalizmu wiążą się z problemem bezpieczeństwa w sposób bezpośredni. Unia Europejska ma przecież swą genezę w doświadczeniu II wojny światowej. Regionalizm w północnowschodniej i południowowschodniej Azji wiążą się z bezpieczeństwem, nie tylko jako rezultat II wojny światowej i wojny koreańskiej (APEC czyli *Asia-Pacific Economic Co-operation*, ASEAN czyli *Association of Southeast Asian Nations*, NEAEF czyli *Northeast Asian Economic Forum*, NEADB czyli *Northeast Asian Development Bank*, KEDO czyli *Korean Peninsula Energy Development Organization*, TRDP czyli *Tumen River Area Development Programme*, oraz wiele innych porozumień w rodzaju *Yellow Sea Rims Economic Zone*, *Japan Sea Economic Zone*). Kooperacja oparta głównie na stosunkach handlowych i dążenie do ustanowienia FTA, stowarzyszenia wolnego handlu, sprawiły, że handel intraregionalny stanowi ponad

¹ R. Stemplowski, *Political dimension of security in Europe*, referat na konferencji „Russia and Central and East European States in the New European Security System” w Ośrodku Badań Bezpieczeństwa Transatlantyckiego, Instytut Studiów nad USA i Kanadą Rosyjskiej Akademii Nauk, Moskwa, 5 lipca 2002 r. streszczenia referatów i dyskusji – w druku.

połowę handlu zagranicznego w regionie obejmującym Japonię, Chiny, Republikę Korei i kraje ASEAN. Różnorodność kulturowa i polityczna, a także wielkie zróżnicowanie gospodarcze, sprawiają, że mamy tam do czynienia nie tyle z integracją, co właśnie z kooperacją handlową, wzmacnianą ponadto najnowszymi przedsięwzięciami w zakresie współpracy finansowej (konferencja „ASEAN+3” w Chiang Mai, 2000 r.). Choć od współpracy handlowo-finansowej do integracji droga daleka, obecny stan rzeczy wpływa jednak dobrze na stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednak formułowanie – na tej podstawie – koncepcji „bezpieczeństwa azjatyckiego” nie miałyby sensu.

NAFTA także ma ważne implikacje dla bezpieczeństwa, nie tylko dlatego, że handel intraregionalny stanowi w niej ponad połowę handlu zagranicznego państw członkowskich. Przesłanki oraz implikacje w zakresie bezpieczeństwa występowały, albo nadal występują, w przypadku Paktu Andyjskiego, LAFTA czyli *Latin American Free Trade Association*, a nawet CACM czyli *Central American Common Market*. Genezę MERCOSUR wiązano z chęcią opanowania rywalizacji argentyńsko-brazylijskiej, a ta nie ograniczała się wszak do gospodarki, lecz odkąd fiaska polityk w zakresie finansów publicznych w obydwu krajach zamieniły integrację w fikcję, nie odnotowano tam pogorszenia się bezpieczeństwa związanego z wspomnianą rywalizacją i być może związek integracji ekonomicznej z bezpieczeństwem jest tam bardziej skomplikowany, niż się to wielu obserwatorom wydawało.

Tylko Unia Europejska buduje wspólnotę z jej hierarchicznym systemem kierowania, instytucję w coraz wyższym stopniu spełniającą funkcje państwa. Ekstrapolując obecną tendencję rozwojową, nietrudno formułować pytania o unijną – czyli wspólnotową – politykę zagraniczną, obronną, politykę w zakresie bezpieczeństwa, a nawet projektować w tym zakresie decyzje. Żaden inny przejaw regionalizmu w świecie nie obejmuje tego rodzaju projektów wspólnotowych, wszędzie indziej tego rodzaju polityka ma z założenia pozostać wyłączną domeną stosunków międzyrządowych.

Inaczej niż Polska, suwerenne państwa Europy Zachodniej mogły zapoczątkować po II wojnie światowej, a potem zaawansować, proces integracyjny w warunkach nowotworzonego bezpieczeństwa, chociaż ich łączny wysiłek wojskowy był umiarkowany i przez długie lata niewiele też czerpał z niemieckiego potencjału gospodarczego, ponieważ istniało NATO. Wojskowa obecność USA (z Kanadą) w Europie odegrała decydującą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa

państwom dzisiejszej Unii Europejskiej. Doprowadziło to jednak do tego, że integracja demokratycznych, rozwiniętych państw europejskich przebiega dzisiaj dwutorowo – w NATO i UE. A to już teraz i Polski dotyczy. Wiemy jakie z tej dwutorowości wynikają trudności, można się obawiać ich pogłębiania i nikt nie zaprzeczy, że coś z tym trzeba zrobić. W jaki sposób jednak harmonijnie rozwijać UE, skoro związane z tym funkcje państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa i obrony realizowane są poza instytucjami UE i skoro obecność USA w Europie, zinstytucjonalizowana obecnie w NATO, uważana jest przez członków UE za istotną przesłankę bezpieczeństwa w Europie? Do rozważanych publicznie odpowiedzi na tego rodzaju pytania dorzucę jeszcze zarysy dwóch scenariuszy: (1) UE rozbudowuje swe funkcje państwa w odniesieniu do terytorium swych państw członkowskich (ograniczona terytorialnie polityka wspólnotowa w zakresie spraw zagranicznych, obrony i bezpieczeństwa), powstaje komisja wspólna UE-NATO do uzgadniania współpracy wyłącznie w operacjach na obszarze NATO i UE. Pozostałe sfery polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa realizowane są indywidualnie przez państwa (sic), także poprzez ich członkostwo w NATO (stosunki międzypaństwowe). (2) Rozwój UE doprowadzi do powstania konfederalnej polityki UE w pełnych zakresach bezpieczeństwa, obrony i spraw zagranicznych, obejmując jako wspólnota całokształt związanych z tym spraw; NATO przekształca się w sojusz obronny USA (z Kanadą) i UE (zamiast poszczególnych państw), który zawiera strategiczne partnerstwo z Australią, Brazylią, Chinami, Federacją Rosyjską, Indiami, Japonią i Ukrainą, nakierowane na bezpieczeństwo w skali globalnej. (Jednocześnie UE zajmuje miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, w miejsce Francji i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii).

Nie wiemy, co przyniesie przyszłość. Dzisiaj UE jest ważnym czynnikiem bezpieczeństwa w Europie, lecz nawet samo istnienie UE wymaga dziś istnienia NATO – i tak rozumiane bezpieczeństwo europejskie związane jest z obecnością mocarstwa nieeuropejskiego.

Skoro jednak obecność USA, mocarstwa nieeuropejskiego, a także obecność Kanady, stanowią ważną przesłankę bezpieczeństwa w Europie, jaką rolę ma spełnić Federacja Rosyjska, rozciągająca się na terytoriach Europy i Azji, jedyne tego rodzaju i związane z Europą mocarstwo bi-regionalne? Odpowiedź na to pytanie, najlepsza obecnie możliwa, zawarta jest w porozumieniu między NATO a Federacją Rosyjską, ale – uwaga: każda umowa opiera się na zaufaniu, a sprawdzianem postawy współników jest praktyka.

Polska to duże państwo Europy Środkowej z ogólnoeuropejską odpowiedzialnością i międzynarodowymi interesami wymagającymi utrzymywania bliskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Polsce powinny odpowiadać wszelkie scenariusze przewidujące rozwój UE (z polskim w niej członkostwem) i związek ze Stanami Zjednoczonymi, także w postaci NATO, a zatem optymalne warunki bezpieczeństwa we współczesnej Europie. Może też nie trzeba będzie wybierać czy odrzucać żadnego z naszkicowanych scenariuszy, traktując je obydwa jako cele kolejnych stadiów rozwojowych przyszłego tandemu hegemonicznego USA–UE? Międzynarodowa działalność prezydentów – Lecha Wałęsy i szczególnie Aleksandra Kwaśniewskiego – a także linia polityczna rządów RP, od Mazowieckiego do Millera, dowodzą istnienia w Polsce wszechstronnego potencjału politycznego i rzeczywistych możliwości działania na rzecz zacieśniania więzów UE–USA, współdziałania Europejczyków i Amerykanów w NATO oraz rozbudowy naszych, czyli zachodnioeuropejskich, stosunków z państwami Europy Wschodniej, czyli wschodnimi sąsiadami państw NATO i UE. Polskie członkostwo w NATO i bliskie członkostwo w Unii Europejskiej wymagają od naszego rządu wypracowania stanowiska co do dalszego postępu procesów integracyjnych w których uczestniczymy, także w zakresie bezpieczeństwa i polityki obronnej oraz zagranicznej, ochrony wspólnej granicy unijnej itp.².

² W stosunkach Polski, Litwy i UE z Federacją Rosyjską pojawił się problem wymagający rozwiązania nietypowego czyli uregulowania ruchu obywateli rosyjskich pomiędzy Obwodem Kaliningradzkim a drugą częścią Federacji Rosyjskiej. Nietypowość wynika z tego, że oprócz połączenia lotniczego istnieje tylko jedno nieskrępowane połączenie między tymi częściami – droga morska. To sprawia, że Obwód Kaliningradzki jest wprawdzie eksklawą Federacji Rosyjskiej, ponieważ mieści się całkowicie poza pozostałą i większą częścią Federacji, lecz nigdy nie zostanie enklawą Unii Europejskiej, nie będzie wszak otoczony całkowicie przez jej terytorium. Zaznaczmy przy tym, że nietypowość nie oznacza jednak wyjątkowości, ponieważ istnieją też inne państwa, których terytorium rozdzielone jest przez morze. Rząd Federacji Rosyjskiej pragnie jednak zagwarantować swym obywatelom możliwość eksterytorialnego ruchu pomiędzy obydwiema częściami Federacji drogą lądową poprzez terytoria innych państw. Moskwa zażądała eksterytorialnego korytarza, a kiedy natknęła się na kategorię odmowę, żąda czegoś podobnego, czyli prawa przejazdu obywateli Federacji Rosyjskiej specjalnymi pociągami bez kontroli granicznej ze strony państwa tranzytu. Dbałość rządu Federacji Rosyjskiej o jej obywateli zasługuje na uznanie i należy mu wyjść naprzeciw, ale porozumienie w tej sprawie musi uszanować suwerenność państwa tranzytowego i zasady UE. Szukanie rozwiązania wymaga umiejętności rozmawiania, a rozmowie przeszkadzają imperialne dywagacje o „korytarzu” przez polskie terytorium i osobiście przeze mnie słyszane wypowiedzi w rodzaju: „oddzielić Kaliningradu od Rosji

U progu XXI w. rozumiemy lepiej, niż kiedykolwiek przedtem, że pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego dotyczy bezpieczeństwa każdego z państw i wszystkich jednocześnie. Nasuwa się więc pytanie o kryterium bezpieczeństwa.

Państwo jest bezpieczne wówczas, kiedy może realizować swoją rację stanu (podstawowy interes państwa) w sposób wykluczający zagrożenie pokoju. Integralnym kryterium bezpieczeństwa jest przeto zakres i stopień występowania warunków umożliwiających realizację racji stanu w sposób wykluczający zagrożenie pokoju. Kryterium integralne wymaga jednak dezagregacji w celu wyodrębnienia kryteriów operacyjnych, umożliwiających badanie, a zatem i ocenianie stanu bezpieczeństwa państwa. W aktualnym stanie debaty o kryteriach, a właściwie – jej braku, najłatwiej wyliczyć kategorie, które są charakterystyczne dla debaty o bezpieczeństwie i zarazem pomocne w definiowaniu wspomnianych wyżej kryteriów operacyjnych.

Kategorie pomocne w definiowaniu kryteriów operacyjnych:

1. Warunki egzystencjalne

a) obiektywne,

I) minimalne:

- integralność terytorialna państwa;
- efektywne kierowanie przez rząd;
- podaż dóbr podstawowych na poziomie przetrwania;
- zatrudnienie siły roboczej na poziomie umożliwiającym efektywną kontrolę przez rząd;

nie pozwolimy i będziemy go bronić nawet wojskowo” albo namawiania Polski, żeby ponownie wystąpiła z Planem Rapackiego, „dodając” do bezatomowej strefy Kaliningrad! Wiemy jednak, że „oddzielenie” Kaliningradu jest wynikiem „Jałty”, odzyskania niepodległości przez Litwę, rozpadu ZSRR; bronić Kaliningradu to można będzie co najwyżej przed inwestorami zagranicznymi i finansową pomocą UE, a rozbrajać NATO przy pomocy Planu Rapackiego nikt w Polsce nie zamierza. Obwód Kaliningradzki jest integralną częścią Federacji Rosyjskiej i to od polityki rosyjskiego rządu także zależy, czy możliwa będzie kooperacja, która ureguluje lądowy ruch graniczny zgodnie z europejskimi zasadami prawa, wbrew lobbistom mafii. Szukajmy lepiej atrakcyjnego kredytu na zbudowanie serii wielkich promów i podarowanie ich społeczeństwu Obwodu Kaliningradzkiego, zakładając przy tym, że rząd rosyjski poprawi transport lotniczy (nie zapominajmy o istniejącej zgodzie na przelot nad terytorium państwa trzeciego), a ruch lądowy niechaj przebiega w sposób zgodny z prawem czyli z jak najkorzystniejszymi (dla obywateli rosyjskich i innych) – zapowiadany już – polskimi, litewskimi i unijnymi regulacjami granicznymi. Nie jest prawnie istotne, czy prawna instytucja wizy otrzyma dodatkową albo inną nazwę i w jakiej formie fizycznej wiza będzie się przejawiać.

- zdolność do obrony przed agresją państwa o takim samym albo mniejszym potencjale;
- zdolność do minimalizowania rozpowszechniania się najgroźniejszych epidemii;
- zdolność do minimalizowania skutków katastrof naturalnych;

II) optymalne:

- suwerenność państwa;
- wspólnota wartości harmonizujących z optymalnymi warunkami bezpieczeństwa;
- wzrost gospodarczy;
- umiarkowany wzrost demograficzny;
- potencjał wojskowy, policyjny i wywiadowczy, oraz członkostwo w sojuszu wojskowym, umożliwiające skuteczną obronę przed agresją oraz zapobieganie realnemu i bezpośredniemu zagrożeniu agresją;
- zdolność do zapobiegania najgroźniejszym epidemiom,
- zdolność do likwidowania skutków katastrof naturalnych;

b) subiektywne,

I) percepcja bezpieczeństwa (badania opinii),

II) dobrobyt obywateli (badania opinii),

III) wizerunek państwa (badania opinii).

2. Warunki instytucjonalne

- a) instytucje demokratycznego państwa prawnego,
- b) racjonalnie zorganizowany rynek,
- c) szkolnictwo,
- d) instytucje religijne,
- e) środki przekazu.

3. Warunki funkcjonalne

- a) zapobieganie pojawieniu się potencjalnego bądź bezpośredniego i realnego zagrożenia zdolności państwa do pełnego wykonywania jego funkcji i realizowania jego racji stanu; zagrożenia wynikającego z możliwego, bądź rzeczywistego oddziaływania samodzielnego albo łącznego (a) innych podmiotów prawa międzynarodowego, (b) obywateli państw obcych (w szczególności członków związku przestępczego), (c) zagranicznych osób prawnych, (d) obywateli własnych państwa, (e) sił przyrody, (f) epidemii transkonty-

mentalnych; ochrona przed rzeczywistymi oddziaływaniami; przeciwdziałanie negatywnym skutkom tych oddziaływań; urzeczywistnianie państwowego monopolu przemocy,

- b) analizowanie informacji dotyczącej kryteriów bezpieczeństwa oraz formułowanie ocen spełniania ogólnych i szczególnych kryteriów bezpieczeństwa w celu ciągłego aktualizowania przez państwo obowiązujących zasad i kierunków postępowania w tym zakresie oraz harmonizowania ich ze stale aktualizowanym definiowaniem racji stanu czyli podstawowego interesu państwa,
- c) utrzymywanie stosunków z innymi państwami; sojusze wojskowe; partnerstwo strategiczne; uczestnictwo w organizacjach międzyrządowych oraz instytucjach integracji regionalnej,
- d) utrzymywanie stosunków z wielostronnymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi i handlowymi oraz z korporacjami transnarodowymi,
- e) optymalizowanie norm społecznych, ułatwiający internalizację norm prawa i akceptację działań administracji rządowej, administracji samorządowej, sił zbrojnych, policji i służb specjalnych,
- f) prowadzenie badań naukowych; rozwijanie techniki oraz przyswajanie zapożyczeń w tej dziedzinie,
- g) artykułowanie świadomości społecznej środkami artystycznymi,
- h) kultywowanie kontroli społecznej na masową skalę poprzez oddziaływanie za pomocą szkoły, audycji telewizyjnych i radiowych, widowisk sportowych, koncertów dla młodzieży, czasopism ilustrowanych, zgromadzeń, form więzi lokalnej, etc.

Powyższe pojęcie integralnego kryterium bezpieczeństwa, a także zestaw kategorii oraz ich systematyka, są zaledwie budulcem hipotez. Teoria nie istnieje, a literatura poświęcona bezpieczeństwu jest wprawdzie ogromna, lecz brak nawet powszechnie akceptowanej konceptualizacji kategorii „bezpieczeństwo państwa”. Dlatego też jako temat najbliższej konferencji PISM zaproponowałem „kryteria bezpieczeństwa”, zabieram niniejszym głós na tematy z tym związane, zapraszam do wypowiedzania się na niniejszych łamach. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych pragnie przyczynić się do ciągłego aktualizowania obowiązujących

zasad i kierunków myślenia i postępowania w zakresie bezpieczeństwa w Europie i do harmonizowania ich z całokształtem polityki Rzeczypospolitej Polskiej.