

Między
bezstronnością
a solidarnością
międzynarodową

Dariusz Popławski

Między
bezstronnością
a solidarnością
międzynarodową

Polityka bezpieczeństwa
europejskich państw
neutralnych i bezaliansowych
po zimnej wojnie



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2013

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. *Włodzimierz Anioł*

prof. ndzw. dr hab. *Wojciech Kostecki*

Redaktor prowadząca: *Anna Raciborska*

Redakcja: *Marek Szczepaniak*

Korekta: *Marek Szczepaniak, Joanna Barska*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*

Copyright © 2013 by Dariusz Popławski

Copyright © 2013 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.

**Publikacja dofinansowana przez
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego**

ISBN 978-83-7383-584-9

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa

tel./fax 22 828 93 91, 22 826 59 21, 22 828 95 63

dział handlowy: jw. wew. 105, 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: WN Scholar (*Michał Moczarski*)

Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
--------------------	---

ROZDZIAŁ 1

REDEFINICJA NEUTRALNOŚCI	15
1.1. Redukcja neutralności do „wojskowego jądra”	19
1.2. Zmiana stosunku do konfliktów zbrojnych	27
1.3. Erozja wieczystej neutralności	36
1.4. Bariery w realizacji polityki neutralności	41

ROZDZIAŁ 2

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTW NEUTRALNYCH

W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM	53
2.1. Ewolucja „zbrojnej neutralności”	54
2.2. Profile polityki obronnej	63

ROZDZIAŁ 3

NEUTRALNOŚĆ I BEZALANSOWOŚĆ

W UNII EUROPEJSKIEJ	95
3.1. Austria. Redukcja neutralności „na raty”	107
3.2. Szwecja. Prymus bezalansowości	124
3.3. Finlandia. Najlepszy uczeń NATO	137
3.4. Irlandia. Opóźniona transformacja	146

ROZDZIAŁ 4

NEUTRALNOŚĆ I BEZALANSOWOŚĆ

POZA UNIĄ EUROPEJSKĄ	151
4.1. Helwecki wariant neutralności	154

4.2. Perspektywy pozaeuropejskiej neutralności	174
4.3. Mołdawia i Serbia – nowe oblicze europejskiej neutralności?	191

ROZDZIAŁ 5

PODSUMOWANIE. KIERUNKI I ETAPY EWOLUCJI POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTW NEUTRALNYCH

I BEZALANSOWYCH	203
5.1. Etap kształtowania się nowej koncepcji neutralności (1989–1995)	206
5.2. Testowanie nowej polityki bezpieczeństwa państw neutralnych i bezalansowych (1995–1999)	209
5.3. Stabilizacja postneutralności w Unii Europejskiej (2000–2009)	212
5.4. Neutralność i bezalansowość po traktacie lizbońskim	216

BIBLIOGRAFIA	225
-------------------------------	------------

INDEKS NAZWISK	255
---------------------------------	------------

BETWEEN IMPARTIALITY AND INTERNATIONAL SOLIDARITY. THE SECURITY POLICY OF NEUTRAL AND NON-ALLIED EUROPEAN STATES AFTER THE COLD WAR

Table of contents	263
Summary	264

WSTĘP

Rozpad dwubiegunowego ładu w stosunkach międzynarodowych w niezwykle dotkliwy sposób doświadczył europejską neutralność. Państwa neutralne, które do tej pory były określane jako beneficjenci relacji Wschód–Zachód, stanęły wobec realnego niebezpieczeństwa popadnięcia w rodzaj międzynarodowej izolacji oraz znaczącej utraty międzynarodowej roli i znaczenia. Podobnie jak po drugiej wojnie światowej, poddana została krytyce ich postawa w czasie konfliktu i kreślono nowe harmonogramy zwiastujące jej rychły upadek. Dodatkowo trudną sytuację komplikował fakt, iż neutralowie, jakkolwiek w różnym stopniu, to jednak z dużym opóźnieniem reagowali na bezprecedensowe zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych u progu lat 90. Niektóre środowiska polityczne tych państw wydawały się nie dostrzegać powagi sytuacji.

Dotychczas Austria, Finlandia, Szwecja i Szwajcaria dysponowały niekwestionowaną pozycją w stosunkach między blokami wojskowymi oraz w kontaktach z państwami rozwijającymi się. Europejska polityka neutralności cieszyła się wiarygodnością i prestiżem. Szwajcaria i Szwecja, państwa o długiej tradycji neutralności, skutecznie korygowały swój wizerunek za granicą, zakłócony, zwłaszcza w odbiorze wielkich mocarstw, postawą w czasie drugiej wojny światowej. Czyniły to w odmienny sposób. Szwecja przystąpiła do ONZ i zaktywizowała swoją politykę neutralności. Szwajcaria odrzuciła członkostwo w światowej

organizacji i przyjęła restrykcyjną opcję polityki zagranicznej, nawiązującej do zasad neutralności integralnej z okresu przed przystąpieniem do Ligi Narodów. Ustanowienie neutralności Finlandii i Austrii, będące owocem powojennego układu Wschód–Zachód, było także potwierdzeniem faktu, iż ta instytucja międzynarodowa może służyć rozwiązywaniu ważnych problemów międzynarodowych.

Z formalnego punktu widzenia trzeba wyodrębnić neutralność wieczystą (trwałą), mającą potwierdzenie w traktatach międzynarodowych (Szwajcaria, Austria) oraz faktyczną, będącą wyrazem woli państwa (Szwecja i Finlandia). Funkcjonowanie obu form neutralności opierało się w decydującym stopniu na międzynarodowym uznaniu. Wszystkie te państwa odwoływały się do tradycyjnych zasad prawa neutralności i uprawiały podobną politykę neutralności. Neutralność w znaczącym stopniu przesuwiała się z obszaru prawa do obszaru polityki. Jako przypadek szczególny określono neutralność Irlandii, która dystansowała się wobec koncepcji wieczystej neutralności i na początku lat 70. przystąpiła do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG).

Europejska neutralność definiowana była jako „zbrojna”, co sprawiało, iż wiarygodność wojskowa posiada szczególne znaczenie. W strategiach wojskowych dominowała zasada odstraszania, polegająca na zniechęceniu potencjalnego agresora do naruszenia neutralności, o ile terytorium państwa neutralnego było celem drugorzędnym. Uzupełnieniem była koncepcja „marginalnego efektu”, zakładającego, iż ewentualna agresja przynosi więcej strat niż potencjalnych zysków, w sytuacji, kiedy małe państwo jest efektywnie broniące.

Neutralność posiadała również wymiar gospodarczy, wzorowany na praktyce szwajcarskiej po zakończeniu drugiej wojny światowej. Zgodnie z jej założeniami istniała zasadnicza sprzeczność między neutralnością a integracją. Udział w organizacjach stawiających sobie ponadnarodowe cele integracyjne był traktowany jako sprzeczny z zasadami neutralności. Z tego powodu Austria, Finlandia, Szwajcaria i Szwecja dystansowały

się wobec Wspólnego Rynku i przystąpiły do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Również radziecka doktryna neutralności była przeciwna zbliżaniu się tych państw do EWG, którą traktowała jako gospodarcze zaplecze NATO.

Państwa neutralne w okresie zimnej wojny osiągnęły znaczną pozycję międzynarodową, realizując z powodzeniem tradycyjną praktykę dobrych usług oraz rozwijając koncepcję „aktywnej neutralności”, zyskując uznanie i sympatię zwłaszcza w państwach rozwijających się. W okresie odprężenia wzrosła rola i znaczenie tych państw, które przyjęły funkcję pomostu politycznego między Wschodem a Zachodem, realizując tzw. podejście pozablokowe w procesie KBWE. Szczególne zasługi przypisuje się ich aktywności w ramach ugrupowania N+N, w którym odgrywały wiodącą rolę w realizacji tzw. funkcji negocjacyjno-pośredniczących. Wobec osłabienia procesów integracyjnych w Europie Zachodniej, neutralne państwa EFTA uzyskały satysfakcjonujące je rozwiązania w postaci umów o wolnym handlu towarami przemysłowymi. Jednocześnie jednak rozwijały dynamiczną współpracę gospodarczo-handlową z państwami Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Dlatego często były określane jako beneficjenci procesu odprężenia.

Wraz z odpływem procesu odprężenia na początku lat 80. drastycznie osłabiły się możliwości oddziaływania w relacjach Wschód–Zachód. Zdynamizowanie procesów integracyjnych w połowie tego dziesięciolecia, a zwłaszcza projekt stworzenia jednolitego wspólnego rynku, przy załamaniu się handlu ze Wschodem pogrążonym w chaosie gospodarczym, stało się dla tych państw zasadniczym wyzwaniem. Ich ciężenie w kierunku EWG było coraz bardziej widoczne. Silna presja ze strony kół gospodarczych tych państw sprawiła, że odrzucenie zasad neutralności gospodarczej i znalezienie satysfakcjonującego rozwiązania integracyjnego stało się pierwszoplanową kwestią polityki neutralności.

U progu lat 90., po burzliwych debatach w gronie przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego, ekspertów i polityków, dokonano redefinicji neutralności. Nowa interpretacja jej

zasad była zgodna z interesami gospodarczymi i politycznymi tych państw w warunkach powstawania nowego ładu międzynarodowego oraz odpowiadała na oczekiwania ze strony społeczności międzynarodowej. Oznaczała ona otwarcie drogi do Wspólnot Europejskich oraz włączenie się w realizację zasad solidarności międzynarodowej. Ta ostatnia kwestia w praktyce oznaczała uznanie pierwszeństwa „prawa ONZ” przed tradycyjnym prawem neutralności.

Przeprowadzone zmiany często były porównywane z odrzuceniem zasad neutralności integralnej na rzecz kwalifikowanej (różnicującej) i przystąpieniu Szwajcarii i Szwecji do Ligi Narodów. Wiązało się to wtedy ze zgodą na udział w sankcjach gospodarczych w ramach tworzącego się systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Pozimnowojenna redefinicja charakteryzowała się jednak znacznie większym zakresem i intensywnością zmian, które spowodowały przesunięcie ram neutralności w kierunku bezaliansowości, określanej również jako „postneutralność”. Istota tych zmian polegała przede wszystkim na dopuszczeniu możliwości uczestnictwa państwa neutralnego w konflikcie zbrojnym. Mogło to nastąpić pod ściśle określonymi warunkami, tym niemniej było to rozwiązanie jednoznacznie sprzeczne z zasadami tradycyjnej neutralności. Ten fakt w decydującym stopniu wpływał na koncepcję polityki bezpieczeństwa państw neutralnych, która w najogólniejszych zarysach oznaczała odejście od idei „samotnej twierdzy” na rzecz kooperatywnej polityki bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej (UE).

Celem prezentowanej monografii jest ukazanie zmian, jakie dokonały się po zimnej wojnie w obrębie polityki bezpieczeństwa państw neutralnych. Zostały poddane analizie zarówno ogólne założenia tej polityki, jak również strategia obronna Austrii, Irlandii, Finlandii, Szwajcarii i Szwecji. Zamierzeniem autora było również ukazanie kierunków ewolucji – od neutralności do postneutralności/bezaliansowości oraz wyodrębnieniu głównych etapów ewolucji. Dokonano również uogólnień odnoszących się do roli i znaczenia grupy neutralów jako całości, w kontekście funkcjonowania wojskowego obszaru UE. Szczególny nacisk został

położony na zbadanie metod dostosowywania się poszczególnych państw neutralnych i bezaliansowych do nieustannie ewoluujących założeń Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO). Neutralność i bezaliansowość rozpatrywana jest w szerokim kontekście europejskim, uwzględniającym zarówno politykę bezpieczeństwa Szwajcarii, jak również państw aspirujących do członkostwa we Wspólnocie i uprawiających specyficzną politykę neutralności (Mołdawia, Serbia). Neutralność proeuropejska potraktowana została jako tło i uzupełnienie dokonujących się w Europie przemian.

Dla celów poznawczych przyjęto, że pozablokowe, alternatywne spojrzenie na bezpieczeństwo posiada wciąż rację bytu i może istotnie uzupełnić obraz bezpieczeństwa europejskiego. Również UE, która dysponuje możliwościami oferowanymi przez tę grupę państw, może zwiększyć zakres i intensywność oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. Małe, neutralne/postneutralne państwa w dalszym ciągu dysponują potencjałem i sprawdzonymi metodami działań, które różnią je od państw dużych i średnich. W przypadku UE można mówić o jej roli i znaczeniu, będącym również wynikiem istnienia różnorodności postaw w obszarze bezpieczeństwa.

Bezaliansowość, jako instrument polityki bezpieczeństwa, jest w zasadzie nową jakością, choć z widocznymi elementami kontynuacji. Tak też postrzegana jest przez większość środowisk politycznych tych państw. Dzisiejszy dylemat polityki bezpieczeństwa państw postneutralnych nie różni się w dużym stopniu od występującego w poprzednich dekadach. Zasadniczo polityka ta sprowadza się do wyboru między bezaliansowością albo członkostwem w pakcie wojskowym. W rzeczywistości jest to efekt przyjętej nowej interpretacji neutralności u progu lat 90., która dopiero obecnie może zostać konsekwentnie wprowadzona w życie. W pracy przyjęto również założenia, iż neutralność/postneutralność nie może być traktowana jedynie jako opcja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale również jako element tożsamości narodowej, określonych wartości i związków z tym ról międzynarodowych. Ta sytuacja powoduje, iż roz-

dźwięk między oczekiwaniami szerokich kręgów społecznych a polityką rządów zmniejsza się bardzo powoli.

Na polskim rynku wydawniczym pojawiają się opracowania dotyczące polityki bezpieczeństwa poszczególnych państw neutralnych. Trudno jest jednak odnaleźć prace poświęcone zagadnieniom neutralności/bezalianowości o całościowym charakterze, zarówno w kontekście unijnym, jak i ogólnoeuropejskim. Co więcej, nawet w podręcznikach bezpieczeństwa problematyka ta jest najczęściej pomijana. Świadczy to niewątpliwie o marginalnym znaczeniu tej problematyki w obszarze studiów nad bezpieczeństwem w naszym kraju. Autor wyraża przekonanie, iż prezentowana monografia przyczyni się do przybliżenia tej problematyki polskiemu czytelnikowi.

Pracę rozpoczyna analiza głównych uwarunkowań o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, redefinicji neutralności przez elity państw neutralnych w obliczu radykalnej zmiany sytuacji międzynarodowej oraz spadku znaczenia tej instytucji w stosunkach międzynarodowych. Tę część pracy zamyka wyszczególnienie głównych barier we wdrażaniu nowych koncepcji bezpieczeństwa poszczególnych państw w okresie przedakcesyjnym.

Druga część koncentruje się na zaprezentowaniu drogi tych państw od neutralności do postneutralności/bezalianowości w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu ich narodowej specyfiki. Podjęto próbę ukazania wpływu neutralności i bezalianowości na obszar bezpieczeństwa i obrony UE oraz konieczne kroki dostosowawcze ze strony tych państw w sferze regulacji prawnych oraz polityki obronnej.

Kolejna część pracy odnosi się do kwestii funkcjonowania neutralności poza Wspólnotą. Przedmiotem rozwiązań jest Szwajcaria, która jako jedno z niewielu państw europejskich może, ale nie chce być członkiem UE. Skoncentrowano się na głównych przeszkodach w realizacji nowych założeń polityki bezpieczeństwa Szwajcarii oraz różnicach między neutralnością wewnątrz i poza UE. Uzupełnieniem panoramy pozaunijnej neutralności są nowe przypadki ogłoszenia wieczystej neutralności przez Mołdawię i Serbię, borykające się z problemami między-

narodowej akceptacji, oraz pozaeuropejska neutralność wieczysta Turkmenistanu, jak i niezbrojnej Kostaryki.

Ostatnia część monografii jest podsumowaniem rozwiązań w zakresie podobieństw i różnic w koncepcjach i praktyce polityki bezpieczeństwa państw neutralnych i bezaliansowych. Na podstawie przeprowadzonej analizy głównych zjawisk i procesów w tym obszarze funkcjonowania tej grupy państw europejskich, wyodrębnione zostały etapy ewolucji polityki bezpieczeństwa państw neutralnych i bezaliansowych, obejmujące zarówno warstwę programową, jak i realizacyjną. Nakreślone zostały również możliwe koncepcje dalszego rozwoju tej polityki w warunkach nasilającej się krytyki ze strony przeciwników postneutralności, traktowanej jako hamulec w pogłębieniu i integracji europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony.