

ZACHÓD – ZMIANY NA HORYZONCIE

NATO: ROZSZERZENIE, STOSUNKI Z ROSJĄ, REFORMA WEWNĘTRZNA

W 1996 r. NATO koncentrowało swoją uwagę na przygotowaniach do rozszerzenia na wschód, reformach wewnętrznych oraz trudnym procesie ułożenia stosunków z Rosją, czemu poświęcone było spotkanie prezydentów Stanów Zjednoczonych Billa Clintona i Rosji Borysa Jelcyna w Helsinkach w dniach 20–21 marca 1997 r. W następstwie zmian, jakie dokonały się w Europie w ostatnich latach, polityczne władze NATO postanowiły adaptować Organizację do nowych warunków działania. Chodziło przede wszystkim o trzy kwestie: rewizję struktury dowodzenia Sojuszu, realizację koncepcji Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych oraz rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach Sojuszu.

Bliska perspektywa rozszerzenia NATO

Na swym ministerialnym posiedzeniu w Berlinie w czerwcu 1997 r. Rada Północnoatlantycka potwierdziła gotowość otwarcia Sojuszu dla nowych członków, wyrażając przekonanie, że procesowi temu sprzyjać będzie ogólna adaptacja Sojuszu do nowej sytuacji. W celu przygotowania się do rozszerzenia Sojusz podjął działania w trzech kierunkach: intensyfikacji dialogu z zainteresowanymi krajami, wzmocnienia programu Partnerstwa dla Pokoju jako czynnika ułatwiającego przystąpienie do Sojuszu nowym krajom oraz realizacji wewnętrznych adaptacji w związku z oczekiwanym rozszerzeniem.

Sojusz prowadził intensywne konsultacje ze wszystkimi jedenastoma krajami kandydującymi do członkostwa w nim, to znaczy z Albanią, Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Macedonią, Polską, Rumunią, Słowacją, Słowenią i Węgrami, a także dialog z Azerbejdżanem, Bułgarią, Finlandią i Ukrainą w celu rozszerzenia z nimi współpracy w ramach Partnerstwa dla Pokoju.

Jeśli chodzi o terminarz rozszerzenia, to ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Sojuszu uzgodnili na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 10 grudnia 1996 r. „zalecenie Szefom Państw i Rządów, aby na swym następnym letnim spotkaniu zaprosili jeden lub więcej krajów, które uczestniczyły w procesie intensywnego dialogu, do rozpoczęcia

negocjacji akcesyjnych z Sojuszem”. Stwierdzono tam jednocześnie, że celem Sojuszu jest przyjęcie nowych członków w 50. rocznicę powstania Sojuszu¹.

Dla krajów kandydujących do Sojuszu ważną kwestią są warunki, na jakich zostaną one przyjęte. Żaden z nich nie chciałby być członkiem drugiej kategorii, czyli być pozbawionym gwarancji bezpieczeństwa lub innych przywilejów wynikających z Sojuszu, bądź też w ograniczonym zakresie uczestniczyć w obowiązkach członka. Gdyby nawet takie ograniczenia miały być wprowadzone, na przykład w sprawie rozmieszczenia broni jądrowej, sił lub infrastruktury Sojuszu na terytorium nowego członka, to decyzje w tych sprawach powinny być podejmowane przez państwo kandydujące i Sojusz, bez ingerencji państw trzecich. Chodzi tu przede wszystkim o to, aby wpływu na takie decyzje nie miała Rosja.

Najbardziej w sprawę rozszerzenia Sojuszu, szczególnie o trzy kraje Europy Środkowej: Polskę, Czechy i Węgry, zaangażowały się dotychczas Stany Zjednoczone, i to zarówno administracja, jak i Kongres. Jeśli chodzi o europejskich członków Sojuszu, to ich stanowisko jest w tej sprawie pozytywne, aczkolwiek towarzyszą mu niekiedy różnego rodzaju obawy związane ze sprzeciwem Rosji. Podejście administracji amerykańskiej do kwestii rozszerzenia najwyraźniej określił prezydent i kandydat na prezydenta Bill Clinton w przemówieniu przedwyborczym 22 października 1996 r. w Detroit, gdzie stwierdził, że „do 1999 r., w którym upłynie 50 lat od powstania NATO i 10 lat od upadku muru berlińskiego, pierwsza grupa krajów, które zaprosimy do przystąpienia, otrzyma status pełnoprawnych członków NATO”². Wcześniej jeszcze, bo 23 lipca 1996 r. amerykański Kongres przyjął ustawę NATO Enlargement Facilitation Act of 1996, w której określił szczegółowo cele rozszerzenia i zawarł postanowienia o charakterze finansowym, mające ułatwić krajom kandydującym przystąpienie do Sojuszu. Na pierwszym miejscu wymienia się tam Polskę, Czechy i Węgry, które miałyby prawo do pomocy finansowej w związku z rozszerzeniem, a na dalszych Albanię, Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Mołdawię, Rumunię, Słowację, Słowenię i Ukrainę, uważane za kandydatów do Sojuszu w kolejnych rozszerzeniach. Dla pierwszych kandydatów Kongres przewidział 60 mln dol. pomocy w formie kredytów i pożyczek³.

Trudny proces łagodzenia sprzeciwu Rosji

Plany rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego nigdy nie były aprobowane przez Rosję. Nie czując się naprawdę zagrożona perspektywą rozsze-

¹ „NATO Review” 1997, nr 2, s. 31.

² „International Herald Tribune” (cyt. dalej jako „IHT”) z 23 października 1996 r.

³ *Le rôle futur de l'UEO*. Rapport présenté au nom de la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 13 novembre 1996, s. 22.

zenia, Rosja nie może jednak pogodzić się z faktem, że Europa Środkowa, należąca niegdyś do strefy wpływów ZSRR, znajdzie się w sojuszu obronnym wspólnie z jej niedawnymi przeciwnikami. Wszelkie podejmowane przez Rosję próby, aby zapobiec rozszerzeniu, nie powiodły się. Uświadomiły one jednak państwom Sojuszu Północnoatlantyckiego, że nie można ustanowić nowego porządku bezpieczeństwa w Europie, ignorując zupełnie odczucia i interesy Rosji. Rosja, przyznając, że państwa Europy Środkowej mają prawo swobodnego wyboru sojuszu, do którego chcą należeć i że nie ma ona prawa weta, aby im w tym przeszkodzić, sprzeciwia się jednak rozmieszczeniu broni jądrowej, sił wojskowych oraz infrastruktury wojskowej NATO w sąsiedztwie swych granic.

Spotykając się w Berlinie 4 czerwca 1996 r. z ministrami spraw zagranicznych państw członkowskich Sojuszu, rosyjski minister spraw zagranicznych Jewgienij Primakow wyraził zadowolenie, że NATO nie forsuje sprawy rozszerzenia, lecz podejmuje z Rosją dialog na ten temat⁴. W komunikacie ogłoszonym we wrześniu 1996 r. przez kancelarię prezydenta Jelcyna poinformowano, że szef Federacji Rosyjskiej dopuszcza możliwość rozszerzenia NATO na wschód, ale po uprzednim podpisaniu porozumienia z Rosją. Jednocześnie minister Jewgienij Primakow zapowiedział, że w przypadku rozszerzenia trzeba będzie poddać rewizji całą serię porozumień Rosji z Zachodem, zwłaszcza „adaptować do nowej rzeczywistości porozumienie o broniach konwencjonalnych”⁵. Przedmiotem dyskusji w kontekście rozszerzenia NATO stała się również kwestia ratyfikacji przez rosyjską Dumę Układu START II o strategicznych broniach jądrowych, podpisanego w styczniu 1993 r. i ratyfikowanego już przez Senat amerykański w styczniu 1996 r.

Rosja domagała się ponadto podpisania z NATO traktatu prawnie obowiązującego, na podstawie którego rozszerzenie NATO byłoby przedmiotem wspólnych uzgodnień. „Rozwój NATO zależy od dialogu z Rosją – twierdził Primakow w październiku 1996 r. – i od tego, czy porozumienie z Rosją zawarte zostanie przed podjęciem decyzji o rozszerzeniu”⁶. Jak wiadomo, w odpowiedzi na te żądania amerykański sekretarz stanu Warren Christopher zaproponował na początku września 1996 r. ogłoszenie oficjalnej Karty, regulującej stosunki NATO z Rosją, przewidującej ustanowienie politycznych konsultacji i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Karta taka mogłaby być podpisana podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej na szczepku szefów państw i rządów w lipcu 1997 r. Proponowana przez NATO Karta o partnerstwie strategicznym z Rosją składałaby się z trzech części. Pierwsza

⁴ *Défense et sécurité d'une Europe élargie*. Rapport présenté au nom de la Commission de défense (Assemblée de l'UEO) par M. Marten, rapporteur, 12 novembre 1996, s. 22.

⁵ „Le Monde” z 1 października 1996 r.

⁶ „IHT” z 9 października 1996 r.

część dotyczyłaby zasad współpracy, druga – mechanizmów konsultacji NATO z Rosją w sprawie bezpieczeństwa w Europie, a trzecia – dziedzin wzajemnej współpracy.

Występując na nieformalnym posiedzeniu ministrów obrony krajów członkowskich Sojuszu w Bergen 25 września 1996 r., amerykański sekretarz obrony William Perry zaproponował umieszczenie, na zasadzie wzajemności, rosyjskich oficerów łącznikowych na wszystkich poziomach struktury dowodzenia Sojszu, udostępniając im stałe biura w sztabach⁷. Zdaniem Pentagonu Rosja mogłaby uczestniczyć praktycznie we wszystkich rodzajach działalności NATO z wyjątkiem realizacji zadań zbiorowej obrony, wynikających z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

Podejście takie oznacza, że Rosja będzie mogła uczestniczyć w pracach wielu ciał NATO zajmujących się planowaniem wojskowym. Podczas wizyty w Moskwie w dniach 16–18 października 1996 r. William Perry nie tylko zapewnił Rosję, że NATO nie będzie stanowić dla niej zagrożenia, ale zapowiedział również zaproszenie jej do podpisania specjalnego porozumienia, ustanawiającego wspólne konsultacje, programy ćwiczeń i wymianę oficerów w szkołach wojskowych i sztabach, dodając przy tym, że odmowa przez Rosję ratyfikacji Układu START II nie zahamuje procesu rozszerzania NATO na wschód⁸.

Jeszcze większą gotowość wyjścia naprzeciw oczekiwaniom Rosji w związku z rozszerzeniem NATO demonstrowały Francja i Niemcy. Po spotkaniu w Berlinie 7 października 1996 r. ministrów spraw zagranicznych obu krajów Hervé de Charette'a i Klausea Kinkla oświadczone, że Rosja powinna uczestniczyć w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego, że należy ustanowić z nią „stosunki specjalne” i wreszcie, że nie powinno się jej wykluczać z procesu rozszerzania NATO na wschód. Oba kraje domagały się, aby podpisanie Karty z Rosją nastąpiło przed rozszerzeniem NATO⁹.

Zebrani w Brukseli 10 grudnia 1996 r. na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej ministrowie spraw zagranicznych krajów członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego potwierdzili gotowość do ustanowienia „silnego, stabilnego i trwałego” partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa między NATO a Rosją, stanowiącego ważny element rozwijającej się kooperatywnej architektury europejskiego bezpieczeństwa. Stosowne porozumienie w tej sprawie, w formie dokumentu lub Karty, powinno – zdaniem ministrów – zawierać zasady wzajemnych stosunków, określać dziedziny współpracy i mechanizmy konsultacji regularnych i *ad hoc* oraz mechnizmy współpracy wojskowej¹⁰.

⁷ „IHT” z 27 września 1996 r.

⁸ *Défense et sécurité d'une Europe élargie...*, s. 22.

⁹ „IHT” z 11 października 1996 r.

¹⁰ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Brussels on 10 December 1996. Final Communiqué*, „WEU Press Review” z 11 grudnia 1996 r.

Szczyt amerykańsko-rosyjski w Helsinkach

Decydujące znaczenie dla dalszego przebiegu procesu rozszerzania NATO oraz definiowania stosunków NATO–Rosja miało spotkanie prezydentów Stanów Zjednoczonych Billa Clintona i Rosji Borysa Jelcyna w Helsinkach w dniach 20–21 marca 1997 r.

Podstawowe zasady tego procesu określone zostały w dokumencie zatytułowanym *Wspólne oświadczenie amerykańsko-rosyjskie w sprawie bezpieczeństwa europejskiego*, przyjętym w Helsinkach 21 marca 1997 r.¹¹ Obaj prezydenci potwierdzili w nim brak zgody między nimi w sprawie rozszerzenia NATO. Aby zminimalizować ten brak zgody postanowili jednak opracować dokument, „który ustanowi współpracę NATO–Rosja jako ważny element nowego całościowego systemu bezpieczeństwa europejskiego”. Dokument miałby zostać podpisany przez przywódców krajów NATO i Rosji i „byłby trwałym zobowiązaniem na najwyższym szczeblu politycznym”. Stosunki NATO–Rosja „powinny umożliwić konsultacje, koordynację i w możliwie najszerszym zakresie – tam, gdzie to będzie właściwe – wspólne podejmowanie decyzji i działań dotyczących spraw bezpieczeństwa będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”. Zdaniem obu stron dokument ten powinien przyczynić się do głębokiej transformacji NATO, w tym w dziedzinie politycznej i utrzymania pokoju, oraz do stworzenia nowej rzeczywistości w Rosji budującej demokratyczne społeczeństwo.

W związku z obawami Rosji, że rozszerzenie NATO doprowadzi do stałego stacjonowania w jej sąsiedztwie sił bojowych NATO, w oświadczeniu stwierdza się, że prezydent Clinton podkreślił, iż „Sojusz nie ma tego rodzaju zamiaru”. Prezydent Jelcyn przyjął z zadowoleniem to oświadczenie i dodał, że Rosja zachowa podobną wstrzeźliwość przy rozmieszczaniu swych sił konwencjonalnych. Jeśli chodzi o rozmieszczanie broni jądrowej, to prezydent Clinton stwierdził, zgodnie ze stanowiskiem Rady Północnoatlantyckiej z 10 grudnia 1996 r., że członkowie NATO nie mają „ani zamiaru, ani planu, ani powodu” rozmieszczać broni jądrowej na terytoriach państw, „które nie są obecnie członkami Sojuszu i nie przewidują żadnej przyszłej potrzeby uczynienia tego”. Prezydent Clinton wyraził gotowość NATO do zawarcia stosownego zapisu w tej sprawie w dokumencie NATO–Rosja, z czym zgodził się Jelcyn.

Należy zauważyć, że we wspólnym oświadczeniu z Helsinek, w części dotyczącej warunków rozszerzenia NATO oraz stosunków NATO–Rosja, nie precyzuje się, jaki charakter będzie miał dokument NATO–Rosja, a stwierdza się jedynie, że będzie trwałym zobowiązaniem zawartym na najwyższym szczeblu politycznym. Nie przewiduje się też żadnej daty podpisania dokumentu,

¹¹ *Joint U.S.-Russian Statement on European Security*, March 21, 1997.

jakkolwiek Borys Jelcyn oświadczył na konferencji prasowej, że nastąpi to przed szczytem NATO w Madrycie. Z trzech ograniczeń statusu nowych członków NATO, jakie Rosjanie chcieliby wpisać do dokumentu NATO–Rosja, w oświadczeniu jest mowa tylko o dwóch: nierozmieszczaniu broni jądrowej i niestacjonowaniu sił NATO na terytoriach nowych członków, ale tylko to pierwsze miałyby zostać zapisane w dokumencie NATO–Rosja. W oświadczeniu nie pojawia się w ogóle kwestia infrastruktury NATO na terytoriach nowych członków.

Wspólne oświadczenie zawiera ponadto sformułowania wychodzące poza problematykę rozszerzenia NATO i stosunków NATO–Rosja, jakkolwiek ściśle z tą problematyką związane. Podkreśla się w nim wspólne dążenie obu mocarstw do budowy stabilnej, bezpiecznej, zintegrowanej, niepodzielnej i demokratycznej Europy oraz ich odpowiedzialność o światowym zasięgu, co zobowiązuje je do ścisłej współpracy. Zwraca się uwagę, że żadna organizacja samodzielnie nie zagwarantuje bezpieczeństwa i że trwały pokój w Europie powinien opierać się na wspólnych wysiłkach wszystkich krajów kontynentu skupionych w wielu wzajemnie popierających się instytucjach, zapobiegających powrotowi do podziału bądź konfrontacji.

Dużo uwagi w oświadczeniu poświęcono OBWE, stanowiącej „jedynie ramy dla europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, umożliwiającej pełny i równy udział wszystkich państw”. Podkreślono potrzebę jej wzmocnienia i zwiększenia zdolności operacyjnej. Zwrócono uwagę, że zasada konsensusu „powinna pozostać nienaruszalną podstawą procesu decyzyjnego w OBWE”.

Wskazano na znaczenie Traktatu CFE dla budowy wspólnego obszaru bezpieczeństwa i potrzebę przyspieszenia negocjacji w celu jego adaptacji do nowej sytuacji. Sprawom rozbrojenia i kontroli zbrojeń, które były na spotkaniu szeroko dyskutowane, oraz kwestiom ekonomicznym, w tym pomocy amerykańskiej dla Rosji, poświęcono odrębne wspólne oświadczenia.

Wspólne oświadczenie amerykańsko-rosyjskie w sprawie bezpieczeństwa europejskiego zawiera tylko ogólne warunki stosunków NATO–Rosja i zapewne wiele spraw szczegółowych będzie podniesionych w trakcie negocjowania dokumentu NATO–Rosja. Oznacza to, że nie można wykluczyć niespodzianek dla państw kandydujących. Jest jednak rzeczą ważną, że Rosja nie potrafiła zablokować rozszerzenia NATO i prawdopodobnie już jej się to nie uda. Należy się jednak spodziewać, że w procesie ratyfikacji porozumień akcesyjnych z kandydatami do Sojuszu Rosja podejmować będzie próby nacisków na parlamentarzystów każdego z szesnastu obecnych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, aby nie ratyfikowali tych porozumień.

Polska z uwagą obserwuje rozwój stosunków NATO–Rosja. Stoi na stanowisku, które wyraził między innymi premier Włodzimierz Cimoszewicz pod-

czas wizyty w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli w lutym 1997 r., że Rosja jest i zawsze będzie ważnym partnerem w przyszłej architekturze bezpieczeństwa europejskiego i że NATO powinno zaoferować Rosji porozumienie o partnerstwie i współpracy. Podobne porozumienie Sojusz powinien również zaproponować – zdaniem Polski – Ukrainie i innym państwom Europy Środkowej i Wschodniej, które nie przystąpią w pierwszej grupie do NATO¹². Polska uważa, że Rosja nie powinna mieć prawa weta w sprawie rozszerzenia NATO, a także – nie chcąc być członkiem NATO drugiej kategorii – jest zdecydowanie przeciwna, aby Rosja miała jakikolwiek wpływ na charakter polskiego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.

W kierunku racjonalizacji struktury dowodzenia

W kwietniu 1996 r. podczas posiedzenia Komitetu Wojskowego NATO na szczeblu szefów sztabów państw członkowskich przyjęto wnioski w sprawie rewizji struktury dowódczej, przekazane następnie do rozpatrzenia Radzie Północnoatlantyckiej. Na swym posiedzeniu w Berlinie 3 czerwca 1996 r. na szczeblu ministrów spraw zagranicznych Rada Północnoatlantycka zaleciła Komitetowi Wojskowemu kontynuowanie prac nad wnioskami. Stosowne zalecenia przekazali Komitetowi Wojskowemu ministrowie obrony państw członkowskich Sojuszu po posiedzeniu, jakie odbyli 13 czerwca 1996 r.

W przyjętej uchwale ministrowie obrony podkreślili, że Komitet Wojskowy w swoich pracach winien wziąć pod uwagę konieczność ustanowienia jednolitej struktury wielostronnego dowództwa, w której wszystkie kraje powinny odgrywać należną im rolę i która umożliwi Sojuszowi wypełnienie swojej podstawowej funkcji, jaką jest zbiorowa obrona i wzięcie na siebie, dzięki elastycznym i uzgodnionym procedurom, nowej roli w zmieniających się okolicznościach, w pełni uwzględniając ideę CJTF.

W przygotowywanych wnioskach Komitet Wojskowy przyjął, działając na szczeblu szefów sztabów, roboczą hipotezę, że NATO powinno mieć w przyszłości, w przeciwieństwie do obecnej czteroszczelowej, jednolitą trójszczelową strukturę dowódczą, która obejmować będzie dwa dowództwa strategiczne, cztery do sześciu dowództw regionalnych oraz pewną liczbę dowództw subregionalnych. Z ustaleń, które uzyskały wstępną aprobatę ministerialnej sesji Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 10 grudnia 1996 r.¹³, wynika, że Europa podporządkowana zostanie dwóm dowództwom regionalnym. Oznacza to, że z trzech obecnych regionalnych dowództw europejskich: AFNORTH

¹² „Together in Europe” z 1 marca 1997 r., s. 7.

¹³ *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué – Brussels, 10 December 1996* „NATO Review”, 1997, nr 1.

w High Wycombe w Wielkiej Brytanii, AFCENT w Brunssum w Holandii oraz AFSOUTH w Neapolu we Włoszech, pozostaną jedynie dowództwa w Brunssum i Neapolu. Generalnie zmianom struktury dowodzenia w NATO przyświeca myśl, aby nowa struktura dowodzenia gwarantowała większą skuteczność wojskową, utrzymywała więzy transatlantyckie oraz eksponowała wyraźniej Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony.

Przyspieszenie implementacji koncepcji CJTF

Rokowania w sprawie przystąpienia do realizacji koncepcji CJTF, która przyjęta została podczas szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Brukseli w styczniu 1994 r., a której istota polega na udostępnieniu UZE sił i środków NATO do realizacji misji petersberskich¹⁴, uległy przyspieszeniu, gdy Francja wyraziła w grudniu 1995 r. gotowość powrotu, pod pewnymi warunkami, do wojskowych struktur Sojuszu. W deklaracji przyjętej na sesji Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie 3 czerwca 1996 r. przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego stwierdzono: „umożliwiając bardziej elastyczne i bardziej mobilne wykorzystanie sił, w tym do realizacji nowych misji, koncepcja [CJTF] ułatwi organizację operacji NATO dyktowanych przez okoliczności, wykorzystanie zdolności wojskowych [NATO] rozłącznych, ale nie oddzielnych w operacjach kierowanych przez UZE i udział krajów spoza Sojuszu w operacjach typu IFOR”¹⁵.

Stwierdzenia te nie oznaczają wcale, że CJTF gotowe są już do wykorzystania. Polityczne i wojskowe władze NATO i UZE ciągle pracują nad usunięciem przeszkód politycznych i technicznych, które takie wykorzystanie uniemożliwiają. Chodzi przede wszystkim o zorganizowanie dowództwa CJTF w łonie Sojuszu, utworzenie komórek CJTF w dowództwach regionalnych, zagwarantowanie udziału wszystkich członków NATO, a także państw spoza NATO w realizacji nowych misji Sojuszu, określenie usytuowania, rozmiarów, liczby i struktury sił CJTF i ich procedur operacyjnych. Uważa się ponadto, że zanim dojdzie do użycia CJTF, powinny odbyć się ćwiczenia symulujące wykorzystanie tych sił w nagłej operacji zarówno pod dowództwem NATO, jak i UZE. Niezbędne jest również określenie mandatu sztabu CJTF, który będzie odpowiedzialny za planowanie działań i ich koordynację z Komórką Planowania UZE.

W sumie celem koncepcji CJTF jest: stworzenie sił wielonarodowych do zadań specjalnych i szybkiego wykorzystania oraz możliwości dowodzenia

¹⁴ Chodzi o zadania wychodzące poza zobowiązania wynikające z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego i z artykułu V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego.

¹⁵ *Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministerielle, Berlin, 3 juin 1996*, „Revue de l'OTAN” 1996, nr 4, s. 30.

nimi w ramach zintegrowanego dowództwa Sojuszu, wzmocnienie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony poprzez oddanie kwater głównych CJTF i samych CJTF do dyspozycji UZE w celu prowadzenia ściśle określonych operacji oraz stworzenie warunków do ewentualnego włączenia krajów nie będących członkami NATO do operacji nie związanych ze zbiorową obroną. CJTF uważane są za integralną część struktur Sojuszu. Planowaniem działań CJTF zajmować się będzie Komórka Koordynacji utworzona w międzynarodowym sztabie wojskowym w siedzibie NATO. Obecnie władze wojskowe NATO zajmują się implementacją idei CJTF, tworzeniem ogniw CJTF w istniejących sztabach NATO oraz opracowaniem doktryny dotyczącej funkcjonowania, wielkości i składu tych sił. Już w tej chwili zadanie wsparcia morskiego operacji CJTF otrzymało dowództwo regionalne STRIKFLANT usytuowane w Norfolk w Virginii, dysponujące amerykańskim okrętem dowódczym „Mount Whitney”, natomiast zadanie wspierania operacji lądowych CJTF otrzymały regionalne dowództwa AFCENT w Brunssum i AFSOUTH w Neapolu.

Nie należy przeceniać znaczenia CJTF dla „europeizacji” Sojuszu Północnoatlantyckiego. UZE będzie mogła wykorzystywać CJTF do operacji, w których Stany Zjednoczone nie będą chciały uczestniczyć, o ile Amerykanie zaaprobuje te operacje. Ponadto naczelne dowództwo Sojuszu w Europie, SACEUR, na czele którego stoi generał amerykański, zachowuje kontrolę nad środkami NATO wykorzystywanymi w operacji kierowanej przez UZE, a siły uczestniczące w operacji powinny otrzymać zgodę NATO na jej podjęcie i kierować się procedurami Sojuszu. Ogranicza to swobodę działania Europejczyków, zważywszy, że do prowadzenia operacji potrzebować będą ciężkich samolotów transportowych o dużym zasięgu, samolotów gwarantujących tankowanie w powietrzu oraz systemu informacji satelitarnej, czyli środków, którymi dysponują Stany Zjednoczone. Jak napisał komentator amerykański Philip H. Gordon w artykule *Europeanisation of NATO: a Convenient Myth*, który ukazał się 7 czerwca 1996 r. na łamach „International Herald Tribune”, obecna europeizacja NATO jest wygodnym mitem, który zastępuje w jakimś stopniu brak gotowości krajów Unii Europejskiej do realizacji prawdziwej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wynikający z poszukiwania przez nie sposobu, w drodze redukcji budżetów wojskowych, spełnienia kryteriów unii gospodarczej i walutowej¹⁶.

W komunikacie z ministerialnego posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej, które odbyło się w Brukseli 10 grudnia 1996 r., stwierdzono, że Rada wita z zadowoleniem postęp poczyniony w dziedzinie realizacji CJTF, mając na uwadze znaczenie tej koncepcji dla przyszłych operacji Sojuszu i udział w nich

¹⁶ M. Marten, *Défense et sécurité d'une Europe élargie – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Paris, 12 novembre 1996, s. 14.

krajów spoza Sojuszu oraz rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony¹⁷.

Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: przedmiot kontrowersji amerykańsko-francuskich

Idea większej autonomii Europy w dziedzinie bezpieczeństwa wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego obecna jest w strategicznym myśleniu europejskim co najmniej od czasów de Gaulle'a. Nabrała ona aktualności po zakończeniu zimnej wojny. Od tego czasu w deklaracjach z posiedzeń Rady Północnoatlantyckiej pojawiają się regularnie wzmianki na ten temat. Szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Brukseli w styczniu 1994 r. potwierdził konieczność opracowania koncepcji ETBO. Od tego czasu nie dokonano jednak znaczącego postępu w tej dziedzinie. Dużo uwagi poświęciła sprawie ETBO ministerialna sesja Rady Północnoatlantyckiej, co niewątpliwie zawdzięczać należy wyrażonej przez Francję, która jest główną zwolenniczką ETBO wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej, gotowości powrotu do struktur wojskowych Sojuszu.

W komunikacie z Berlina podkreśla się jednak wyraźnie, że chodzi o realizację ETBO w łonie Sojuszu. Zwraca się również uwagę, że podstawowym elementem ETBO jest współpraca NATO i UZE w realizacji operacji kierowanych przez UZE. Sojusz będzie popierał rozwój ETBO w łonie NATO, planując na prośbę UZE i w koordynacji z nią przygotowania do operacji UZE. W tym celu powołano w Berlinie ogólną polityczno-wojskową grupę koordynacyjną, która opracuje procedury stałych konsultacji między NATO a UZE oraz zapewni nadzór nad użyciem środków NATO przez UZE. Istotą idei ETBO w łonie Sojuszu jest udostępnienie Unii Zachodnioeuropejskiej środków planowania i kierowania autonomicznymi operacjami zarządzania kryzysami i utrzymania pokoju, przy wykorzystaniu struktury Sojuszu.

Stany Zjednoczone wyraziły opinię, że władza dowódcy sił NATO w Europie uległaby ograniczeniu, gdyby europejscy członkowie Sojuszu utworzyli w czasie pokoju dowództwo wojskowe do kierowania operacjami pod auspicjami UZE. Rozumowanie takie spotkało się ze sprzeciwem Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii uważających, że skazuje to na niepowodzenie polityczny cel restrukturyzacji NATO oraz prowadzi do utraty kapitalnej okazji rewitalizacji NATO na najbliższe lata¹⁸. Francja oświadczyła wręcz, że swój pełny powrót do struktur wojskowych Sojuszu uzależnia od rzeczywistej realizacji postanowień przyjętych na posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych i obrony państw Sojuszu 3 i 13 czerwca 1996 r. Francja domagała się, aby

¹⁷ „NATO Review” 1997, nr 1, s. 33.

¹⁸ „Le Monde” z 7 czerwca 1996 r.

zastępcą naczelnego dowódcy NATO w Europie był Europejczyk, działający w podwójnej roli – zastępcy SACEUR oraz przedstawiciela ETBO w NATO. Na nieformalnym posiedzeniu ministrów obrony państw Sojuszu w Bergen 26 września 1996 r. minister obrony Francji Charles Millon oświadczył, że jego kraj wycofa się z procesu pojednania z NATO, jeśli jego żądania reform struktury dowodzenia w Sojuszu pozostaną bez odpowiedzi. Dodał, że zdaniem Francji oba główne europejskie dowództwa regionalne, północne i południowe, powinny być kierowane rotacyjnie przez Europejczyków. Tymczasem Stany Zjednoczone odmawiają rezygnacji z dowództwa południowego w Neapolu z racji znaczenia, jakie przywiązują do strefy śródziemnomorskiej i obecności tam VI floty wyposażonej w broń jądrową. Francja nie jest osamotniona w swych żądaniach i wspierana jest przez Niemcy oraz inne jeszcze kraje Sojuszu. Tymczasem prezydent Clinton jest zdecydowanie przeciwny oddaniu Europejczykom południowego dowództwa NATO, zwłaszcza w perspektywie ograniczenia regionalnych dowództw Sojuszu w Europie do dwóch i biorąc pod uwagę znaczenie strategiczne basenu Morza Śródziemnego. Jest rzeczą znaną, że komunikat z ministerialnego posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej, które odbyło się w Brukseli w grudniu 1996 r., poświęcił kwestii ETBO tylko cztery zdawkowe wiersze. Potwierdza to, że w tej kwestii europejsko-amerykańskie różnice zdań nie tylko się nie zmniejszają, lecz powiększają¹⁹.

Oceniając działalność Sojuszu Północnoatlantyckiego w 1996 r. stwierdzić należy, że była ona niezwykle ożywiona na wszystkich omówionych wyżej płaszczyznach: zmian w strukturach dowodzenia, „europeizacji” Sojuszu oraz jego rozszerzenia, z tym że w tej ostatniej kwestii aktywność ta dotyczyła głównie przekonywania Rosji do idei rozszerzenia. Uczyniono znaczny postęp w kierunku realizacji wytyczonych celów, ale o rzeczywistych efektach dotychczasowych wysiłków opinia publiczna dowie się dopiero po posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Madrycie w lipcu 1997 r.

UNIA EUROPEJSKA: W OCZEKIWANIU NA REFORMĘ

Działalność Unii Europejskiej w 1996 r., prowadzona pod prezydencjami włoską i irlandzką, została zdominowana przez kwestię modyfikacji Traktatu z Maastricht. Kwestia ta była przedmiotem prac Konferencji Międzyrządowej państw członkowskich Unii, która rozpoczęła się 29 marca 1996 r. w Turynie na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Zakończenie prac Konferencji Międzyrządowej przewidziane jest na czerwiec 1997 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie.

¹⁹ „NATO Review” 1997, nr 1.

Poza pracami Konferencji Międzyrządowej jeszcze tylko problemowi tzw. szalonych krów oraz dyskusjom na temat realizacji unii gospodarczej i walutowej poświęcała znaczną uwagę opinia publiczna w krajach Unii Europejskiej. Przygotowania do EMU są jednym z trzech głównych zadań, poza zakończeniem Konferencji Międzyrządowej i pracami nad rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód, prezydencji holenderskiej w Unii w pierwszym półroczu 1997 r. Znaczący postęp w przygotowaniach do unii gospodarczej i walutowej został dokonany na posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r. Posiedzenie poprzedzone było kilkunastogodzinnym spotkaniem ministrów finansów krajów członkowskich Unii Europejskiej, które dotyczyło trzeciej fazy przygotowań. Ostatecznie uzgodniono porozumienie w sprawie jedynej nie rozstrzygniętej dotąd kwestii, jaką był pakt stabilności finansowej. Zaproponowany przed rokiem przez niemieckiego ministra finansów Theo Waigla pakt przewiduje sankcje dla tych państw uczestniczących w EMU, które nie potrafią utrzymać na poziomie nie przekraczającym 3% deficytu budżetowego. Ustalenia ministrów finansów zaakceptowała Rada Europejska.

Brak widocznego postępu w pracach Konferencji Międzyrządowej

Państwa członkowskie Unii postawiły przed Konferencją Międzyrządową, przygotowującą zmiany w Traktacie o Unii Europejskiej, następujące cele:

- zagwarantowanie narodom żyjącym w granicach Unii Europejskiej poszanowania ich podstawowych praw, w tym swobody poruszania się obywateli na obszarze całej Unii bez obaw o osobiste bezpieczeństwo i w przeświadczeniu, że Unia zapewni im to bezpieczeństwo i zwalczać będzie przestępczość transgraniczną;

- zapewnienie obywatelom Unii zatrudnienia, czystego środowiska naturalnego oraz stosownej ochrony ich praw konsumenckich, a także funkcjonujących otwarcie i w sposób przejrzysty instytucji Unii oraz zrozumiałych i skutecznych procedur ich działania;

- zintensyfikowanie zewnętrznej działalności Unii w taki sposób, aby mogła ona wywierać bardziej skuteczny wpływ na politykę i gospodarkę świata, proporcjonalny do jej wielkości i potencjału. W tym celu powinno się wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii oraz rozwinąć postanowienia Traktatu dotyczące bezpieczeństwa i obrony, łącznie z wyposażeniem Unii w zdolność niesienia pomocy w rozwiązywaniu międzynarodowych kryzysów i podejmowaniu działań na rzecz pokoju;

- wprowadzenie takich zmian instytucjonalnych w Unii – w przewidywaniu przyszłego poszerzenia – cieszących się akceptacją społeczną, które łączyć będą skuteczny mechanizm podejmowania decyzji z potrzebą zagwarantowania rozwiązań demokratycznych;

– rozpatrzenie kwestii, w jaki sposób zmodyfikować Traktat o Unii Europejskiej, aby umożliwić rozwój tego, co jest nazywane „elastycznością” lub „wzmocnioną współpracą”. Jest to jeden z ważniejszych celów Konferencji.

Podkreślono, że jeżeli Konferencja Międzyrządowa ma umożliwić Unii skuteczne podejmowanie stojących przed nią wyzwań, w tym rozszerzenia oraz wyjścia naprzeciw aspiracjom jej obywateli, to powinna dokonać istotnych zmian we wszystkich dziedzinach swej działalności.

Wstępny bilans prac Konferencji Międzyrządowej 1996 został przedstawiony na posiedzeniu Rady Europejskiej we Florencji, które odbyło się w dniach 21–22 czerwca 1996 r. na zakończenie prezydencji włoskiej. Był to bilans więcej niż skromny, ograniczający się praktycznie do stwierdzenia w dokumencie końcowym posiedzenia, że prace analityczne Konferencji są zaawansowane i należy przejść do poszukiwania rozstrzygnięć w podstawowych kwestiach będących przedmiotem Konferencji. Zalecono w perspektywie przyszłego poszerzenia Unii przygotowanie propozycji rozwiązań w takich sprawach, jak: zakres głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz zasady podziału głosów ważonych; sposób powoływania Komisji Europejskiej i zestawiania jej składu; udział Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym; stosowanie zasady subsydiarności oraz rola parlamentów krajowych w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. Irlandia, która 1 lipca 1996 r. objęła prezydencję w Unii Europejskiej, została zobowiązana do przygotowania na kolejne posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r. konkretnych propozycji rewizji Traktatu o Unii Europejskiej²⁰.

Na posiedzeniu w Dublinie w dniach 13–14 grudnia 1996 r. Rada Europejska dokonała po raz kolejny oceny stanu prac Konferencji Międzyrządowej 1996 w sprawie rewizji Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Rada stwierdziła, że przedstawiony przez prezydencję irlandzką dokument, stanowiący „Ogólny zarys projektu rewizji traktatów”, umożliwi rozpoczęcie końcowej fazy negocjacji. Podkreślono, że Konferencja Międzyrządowa powinna zakończyć swoje prace w czerwcu 1997 r. w Amsterdamie.

Wychodząc z założenia, że Unia Europejska powinna odgrywać w świecie rolę odpowiadającą jej randze i możliwościom, Rada Europejska potwierdziła dążenie Unii do rozwoju działalności zewnętrznej oraz zagwarantowania swej spójności i skuteczności poprzez udoskonalenie procedur decyzyjnych. Rada Europejska odnotowała, że prezydencja irlandzka w swym dokumencie rozważyła możliwości utworzenia nowego stanowiska, dzięki któremu Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanie się bardziej widoczna i zacieśni się więzy Unii z UZE. Podkreślono, że generalnie w bieżącej fazie Konferencji

²⁰ Florence European Council, 21 and 22 June 1996, Presidency Conclusions – dok. SN 300/96, s. 10.

Międzyrządowej główne miejsce w rokowaniach zajmą kwestie instytucjonalne, których rozwiązanie powinno służyć polepszeniu zdolności do podejmowania decyzji i działań w miarę rozszerzania się Unii.

Przy okazji obchodów w Rzymie 25 marca 1997 r. 40-lecia podpisania Traktatu Rzymskiego, który był podstawą utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, zebrani ministrowie spraw zagranicznych krajów członkowskich dokonali oceny postępu prac Konferencji Międzyrządowej. Na ogół pozytywnie oceniono kompromisowe formuły dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz pogłębionej współpracy w ramach Unii, zaproponowane przez prezydentkę holenderską. Jedynie minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Malcolm Rifkind zarzucił Konferencji, że odchodząc od współpracy międzyrządowej w dziedzinie dyplomatycznej na rzecz współpracy integracyjnej, spycha Unię Europejską w kierunku federalizmu²¹.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa przedmiotem sporów

Kwestia znalezienia najlepszego sposobu harmonizacji działań państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa należy do kluczowych problemów, których rozstrzygnięcie powinna przynieść Konferencja Międzyrządowa. Podstawowym celem proponowanych zmian w Traktacie o Unii Europejskiej, w części dotyczącej wspólnej polityki zagranicznej, jest udoskonalenie współpracy w tej dziedzinie. Próbuje się to osiągnąć przede wszystkim przez lepsze planowanie, przygotowanie i implementację decyzji, ściślejsze określenie roli Komitetu Politycznego oraz zwiększoną koordynację działań w zakresie stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o doskonalenie procedur podejmowania decyzji, proponowane rozwiązania zmiernają w kierunku poszerzenia zakresu decyzji podejmowanych większością głosów (poza decyzjami mającymi implikacje w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony). Rozluźnienie zasady jednomyślności proponuje się między innymi poprzez wprowadzenie klauzuli konstruktywnego wstrzymania się od głosu, oznaczającej, że państwo przeciwne decyzji nie sprzeciwia się jej przyjęciu i stosowaniu przez Unię, ale nie jest zobowiązane do jej realizacji. Rozważa się wyraźne uznanie w Traktacie o UE prawa państw członkowskich do powołania się na interes narodowy w celu przeciwstawienia się głosowaniu większościowemu w konkretnej sprawie.

W sprawie finansowania działalności operacyjnej UE uzgodniono, że będzie się go dokonywać z budżetu wspólnotowego. Nie przewiduje się poszerzenia, poza funkcje informacyjne i konsultacyjne, roli Parlamentu Europejskiego

²¹ „Le Monde” z 27 marca 1997 r.

w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej. Jeśli chodzi o reprezentowanie Unii Europejskiej na zewnątrz, to szerokim poparciem cieszy się koncepcja utrzymania „trójki”, chociaż nie wyklucza się innych rozwiązań w rodzaju wysokiego przedstawiciela WPZB, umocowanego przy Radzie Europejskiej.

Proponowane rozstrzygnięcia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zmierzają do wzmocnienia zdolności Unii Europejskiej do realizacji tej polityki. Zdolność ta nie obejmowałaby jednak włączenia Unii Europejskiej do realizacji operacji wojskowych i do działań wynikających z artykułu V Traktatu Brukselskiego. Dominuje pogląd, że w obecnych warunkach działalność UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony powinna koncentrować się na zadaniach petersberskich, ale realizowanych przez UZE, z którą UE winna nawiązać ściślejszą współpracę.

Irlandia, którą Rada Europejska na swym posiedzeniu we Florencji zobowiązała do przedłożenia na posiedzeniu Rady w Dublinie konkretnych propozycji w sprawie modyfikacji Traktatu z Maastricht w celu przyjęcia uzgodnionych rozwiązań na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie w czerwcu 1997 r., sformułowała swoje propozycje w specjalnym dokumencie. Opowiedziała się w nim za skuteczną i spójną polityką zagraniczną Unii Europejskiej. W tym celu, zdaniem Irlandii, należy wprowadzić w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa skuteczniejszą strukturę. Należy usprawnić działalność struktur współdziałających z prezydencją. Znacznie należy poprawić proces przygotowywania i podejmowania decyzji oraz ich implementację, między innymi ściślej włączając w ten proces Komisję Europejską. W praktyce powinno to oznaczać:

a) zwiększenie roli Rady Europejskiej w definiowaniu zasad oraz ogólnych i strategicznych kierunków WPZB;

b) udzielenie pomocy prezydencji (która odpowiada za implementację WPZB i reprezentowanie Unii) w realizacji WPZB poprzez utworzenie stanowiska sekretarza generalnego Rady;

c) utworzenie pod kierownictwem sekretarza generalnego Rady nowej komórki planowania politycznego i wczesnego ostrzegania;

d) wzmocnienie powiązań Komisji Europejskiej z działaniami WPZB w dziedzinie implementacji i reprezentacji w celu zwiększenia spójności wszelkich działań zewnętrznych Unii;

e) oddanie kwestii spotkań z krajami trzecimi w ręce prezydencji wspomaganej przez sekretarza generalnego Rady, Komisję i w razie potrzeby przez przyszłą prezydencję;

f) usprawnienie procedur podejmowania decyzji poprzez:

– wprowadzenie oświadczenia o konstruktywnym wstrzymaniu się od głosu w przypadku wymaganej jednomyślności, co da możliwość państwu składającemu takie oświadczenie odmowy realizacji podjętej w ten sposób decyzji;

– głosowanie kwalifikowaną większością wszystkich decyzji w ramach WPZB innych niż dotyczące wspólnych akcji oraz wszystkich innych niż decyzje mające wymiar wojskowo-obronny, pod warunkiem że, jeżeli członek Rady oświadczy, iż zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji z ważnych względów narodowych związanych z racją stanu, to do głosowania takiego nie dojdzie. W każdym takim przypadku większością kwalifikowaną można postanowić o przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia jednomyślną decyzją głowom państw lub rządów.

Cele i środki, jakimi dysponuje Unia Europejska w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, do ich realizacji, powinny być dostosowane do nowych wyzwań. Zwraca się uwagę, że w dyskusjach na temat przyszłego rozwoju Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony należy uwzględnić nie tylko zróżnicowaną sytuację i zróżnicowany stopień zaangażowania poszczególnych krajów członkowskich w dziedzinę obronności, ale również szerszy europejski kontekst bezpieczeństwa. Chodzi zwłaszcza o ewolucję NATO w świetle decyzji posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministerialnym w Berlinie w czerwcu 1996 r., dotyczących możliwego wykorzystania środków NATO w realizacji przez UZE misji petersberskich. Oznaczałoby to, że gdyby Unia Europejska realizowała swoje cele za pomocą środków wojskowych, to czyniłaby to w ramach określonej w Traktacie o UE współpracy z UZE. Istnieje więc polityczna wola, aby znalazło to dodatkowy wyraz w Traktacie o UE w formie włączenia do niego celów, jakie przyświecają misjom petersberskim. Sugeruje się więc przeformułowanie w Traktacie o UE celów WPZB w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony z uwzględnieniem rozwoju sytuacji w tej dziedzinie od podpisania Traktatu w lutym 1992 r. Oznaczać to będzie podkreślenie ściślejszych związków instytucjonalnych między UE a UZE, włączenie celów misji petersberskich do Traktatu, w wyniku czego działania Unii Europejskiej będą skuteczniejsze, oraz potwierdzenie, że decyzje i działania Unii Europejskiej, mające implikacje wojskowe lub obronne, będą podejmowane jednomyślnie.

Poszerzenie na wschód u podstaw rewizji Traktatu z Maastricht

Na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Turynie 29 marca 1996 r. sprawa poszerzenia Unii Europejskiej omawiana była w kontekście przyszłych prac Konferencji Międzyrządowej. We wstępie do dokumentu końcowego posiedzenia, zwanego wnioskami prezydencji, stwierdzono, podkreślając znaczenie kwestii poszerzenia dla Konferencji, że „przyszłe poszerzenie, które jest historyczną misją i ogromną szansą dla Europy, jest jednocześnie wyzwaniem dla Unii w jej wszystkich wymiarach”²².

²² Turin European Council, 29 March 1996, Presidency Conclusions – doc. SN 100/96, s. 2 i 6.

O tym, jak ważny wpływ na przebieg obrad i charakter podejmowanych na Konferencji Międzyrządowej decyzji wywiera kwestia przyszłego poszerzenia Unii Europejskiej, świadczą towarzyszące Konferencji wypowiedzi polityków unijnych. W opublikowanym 29 marca 1996 r. we francuskim dzienniku „Le Figaro” i w niemieckim dzienniku „Frankfurter Allgemeine Zeitung” wspólnym artykule ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec – Hervé de Charette i Klaus Kinkel – określili poszerzenie Unii Europejskiej jako wyjątkową szansę pokojowego zjednoczenia całego europejskiego kontynentu, pojawiającą się po raz pierwszy w dziejach. Napisali również, że „byłoby egoizmem i ślepotą, gdybyśmy chcieli narodom Europy Środkowej i Wschodniej odmówić urzeczywistnienia ich uprawnionych dążeń, które są także naszymi dążeniami, do dzielenia naszego dobrobytu i bezpieczeństwa”. Ministrowie opowiedzieli się za tym, aby kandydującym do członkostwa narodom zgotować serdeczne i przyjazne przyjęcie do Unii dobrze zorganizowanej, solidarnej i elastycznej²³. W wystąpieniu inauguracyjnym posiedzenie Rady Europejskiej w Turynie przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Santer stwierdził, że porażka IGC '96 lub brak konkretnych rezultatów jej prac postawi pod znakiem zapytania poszerzenie Unii Europejskiej i będzie mieć katastrofalne konsekwencje dla całej Europy²⁴.

Rada Europejska na posiedzeniu we Florencji zapoznała się ponadto z raportem na temat stosunków z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszej połowie 1996 r. Podkreśliła w związku z tym znaczenie strategii akcesyjnej, którą objęto również Słowenię. Nawiązując do swego posiedzenia w Madrycie w grudniu 1995 r., Rada ponowiła prośbę do Komisji Europejskiej, aby natychmiast po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej, przewidzianym na połowę 1997 r., przedłożyła opinie dotyczące krajów kandydujących do członkostwa. Potrzebę taką uzasadniono tym, aby wstępna faza negocjacji w sprawie członkostwa z krajami Europy Środkowej i Wschodniej mogła zbiec się w czasie z początkiem negocjacji z Cyprem i Malcią, przewidzianych w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej i uwzględniła wyniki IGC²⁵.

Na uwagę zasługuje fakt, że w ogłoszonych 30 listopada 1996 r. przez rząd holenderski priorytetach holenderskiej prezydencji w Unii Europejskiej podkreśla się zamiar zakończenia IGC w przewidzianym czasie, „nawet jeśli nie będzie gwarancji, że rokowania zostaną zakończone do czasu amsterdamskiego szczytu w czerwcu 1997 r.” Może to, z jednej strony, oznaczać próbę nacisku na uczestników IGC, aby przyspieszyli tempo prac, z drugiej zaś – być zapowiedzią, że przy braku pozytywnego zakończenia Konferencji odłożone

²³ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 29 marca 1996 r.

²⁴ „Gazeta Wyborcza” z 30–31 marca 1996 r.

²⁵ Ibidem, s. 2.

zostanie wszczęcie rokowań akcesyjnych z krajami kandydującymi do Unii Europejskiej. W każdym razie Komisja Europejska nie ukrywa, że najbardziej realistycznym terminem rozszerzenia Unii Europejskiej jest rok 2002.

W lutym 1997 r. podczas swej oficjalnej wizyty w Brukseli polski premier Włodzimierz Cimoszewicz spotkał się również z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jacquesem Santerem. Szef polskiego rządu wyraził nadzieję, że Komisja Europejska pozytywnie zaopiniuje wniosek Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę jej osiągnięcia we wdrażaniu reform politycznych, prawnych i gospodarczych²⁶. Rząd polski zaakceptował na początku 1997 r. dokument pod nazwą Narodowa Strategia Integracji, który określa ogólne ramy polityczne, ekonomiczne, instytucjonalne, prawne i szkoleniowo-informacyjne przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej.

UNIA ZACHODNIOEUROPEJSKA W POSZUKIWANIU ZDOLNOŚCI OPERACYJNEJ

W Europie poza NATO tylko Unia Zachodnioeuropejska ma kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa. UZE funkcjonuje obecnie równocześnie jako komponent obronny Unii Europejskiej i europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jest organizacją dziesięciu pełnoprawnych członków (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy), współpracującą ściśle z trzema członkami stowarzyszonymi (Islandia, Norwegia i Turcja) i pięcioma obserwatorami (Austria, Dania, Finlandia, Irlandia i Szwecja) oraz dziesięcioma partnerami stowarzyszonymi z Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry). Należy stwierdzić jednak, że niezależnie od deklaracji na temat roli UZE, postępu osiągniętego w dziedzinie operacyjnej i jej wkładu do obrony Europy sprawy europejskiego bezpieczeństwa i obrony znajdują się głównie w rękach NATO.

Nie budzi więc u nikogo zdziwienia, że UZE koncentruje się na rozwoju swojej zdolności operacyjnej, co też dominowało w działalności organizacji w 1996 r. W pierwszej połowie roku przewodnictwo w UZE sprawowała Wielka Brytania, która przedłożyła państwom członkowskim Memorandum rządu brytyjskiego w sprawie traktowania kwestii dotyczących obrony europejskiej na Konferencji Międzyrządowej 1996. Chodziło tu o środki wojskowe i wywiadowcze, umożliwiające kontrolę polityczno-wojskową nad operacjami prowadzonymi w Europie i nad misjami typu petersberskiego²⁷. 6 maja 1996 r. sekretarz generalny NATO Javier Solana i sekretarz generalny UZE José Cutileiro podpisali porozumienie dotyczące ochrony informacji i sprzętu

²⁶ „Together in Europe” z 1 marca 1997 r.

²⁷ Conseil des ministres de l'UEO, Déclaration de Birmingham, 7 mai 1996.

przekazywanych sobie wzajemnie przez obie organizacje. UZE jest tą organizacją, która w imieniu europejskich członków Sojuszu Północnoatlantyckiego korzystać będzie ze środków NATO do prowadzenia własnych operacji w ramach koncepcji CJTF²⁸.

W drugim półroczu 1996 r. prezydencję w UZE sprawowała Belgia, która przedstawiła siedmiopunktowy program działań UZE w celu zwiększenia jej zdolności operacyjnej. Program przewidywał realizację koncepcji CJTF we współpracy z NATO, rozwój środków technicznych, prawnych i statutowych niezbędnych do wspólnego użycia sił UZE, opracowanie przez Komórkę Planowania planu rozwoju zdolności UZE w zakresie utrzymania pokoju, harmonizację mechanizmów i procedur warunkujących podejmowanie operacji przez UZE, współpracę z Unią Europejską i Organizacją Jedności Afrykańskiej w dziedzinie utrzymania pokoju w Afryce oraz współpracę z Unią Europejską w dziedzinie rozminowywania i walki ze stosowaniem min przeciwpiechotnych²⁹.

Inną ważną sferą aktywności UZE była współpraca w dziedzinie uzbrojenia, chociaż w deklaracji Rady Ministrów UZE z Birmingham poświęcono tej kwestii zaledwie dwa zdania. Ministrowie uznali mianowicie rosnące znaczenie współpracy europejskiej w dziedzinie uzbrojenia dla budowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz zapowiedzieli rozpatrzenie możliwości utworzenia Europejskiej Agencji Uzbrojenia. Na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych krajów należących do Grupy ds. Uzbrojenia Europy Zachodniej, które odbyło się w Ostendzie 18 listopada 1996 r., utworzono Zachodnioeuropejską Organizację ds. Uzbrojenia – organ pomocniczy UZE, upoważniony do zawierania w imieniu państw członkowskich kontraktów w sprawie produkcji sprzętu i realizacji wspólnych programów dotyczących uzbrojenia. Organizacja powinna wchłonać francusko-niemiecką agencję oraz inne istniejące w Europie formy współpracy dwustronnej i wielostronnej w dziedzinie uzbrojenia. UZE jest praktycznie jedyną organizacją w Europie, w której mogą się ścierać poglądy na temat uzbrojenia i gdzie można będzie dokonywać wyborów w tej dziedzinie, zanim spraw tych nie przejmie Unia Europejska w ramach WPZB. Jak stwierdzono w raporcie Zgromadzenia UZE na temat przyszłej roli organizacji z 13 listopada 1996 r., „w przypadku braku determinacji europejskiej [w sprawach uzbrojenia] amerykański przemysł zbrojeniowy przejmie pałeczkę, co pociągnie za sobą określone konsekwencje w zakresie suwerenności i gospodarki”³⁰. Zachodnioeuropejska Organizacja ds. Uzbrojenia, której przewodniczącym został Niemiec dr Martin Guddar,

²⁸ A. Cragg, *Le concept de Groupes de force interarmées multinationales: un élément clé de l'adaptation de l'Alliance*, „Revue de l'OTAN” 1996, nr 4, s. 9–10.

²⁹ *Le rôle futur de l'UEO...*, s. 27.

³⁰ *Ibidem*, s. 26.

zainauguowała swoją działalność 7 marca 1997 r. spotkaniem krajowych dyrektorów ds. uzbrojenia 13 krajów Europy Zachodniej, w tym trzech nie należących do UZE.

W pierwszym półroczu 1997 r. przewodnictwo Rady Ministrów UZE sprawuje Francja, która za główny cel swej prezydencji uważa ustanowienie ściślejszej niż dotąd współpracy między UZE a Unią Europejską. W realizacji tego celu wspierają Francję Niemcy, które obejmą przewodnictwo UZE w drugiej połowie 1997 r. Współpraca UZE–Unia Europejska nie rozwija się – zdaniem Francji – dostatecznie efektywnie, w przeciwieństwie do współpracy UZE–NATO. Francja wystąpiła więc z inicjatywą zorganizowania spotkań przedstawicieli obu organizacji w celu pogłębienia współpracy i przygotowania odpowiedzi na wyzwania, jakim trzeba będzie sprostać w dziedzinie bezpieczeństwa. W tym celu Francja pragnie wykorzystać w pełni Deklarację państw członkowskich UZE w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim, przyjętą w Maastricht 10 grudnia 1991 r. Chodzi zwłaszcza o wprowadzenie do praktyki tych fragmentów deklaracji, które przewidują, że „UZE będzie się rozwijać jako obronny komponent Unii Europejskiej i jako środek wzmacniający europejski filar Sojuszu Atlantyckiego. W tym celu UZE określi wspólną europejską politykę obronną i czuwać będzie nad jej konkretną realizacją poprzez rozwój swej własnej roli operacyjnej”³¹.

Polska pragnęłaby zostać możliwie jak najszybciej członkiem UZE, podobnie jak NATO i Unii Europejskiej. Potwierdził to premier Włodzimierz Cimoszewicz podczas swej wizyty w siedzibie UZE w Brukseli. Polski premier podkreślił, że logiczną konsekwencją statusu Polski jako partnera stowarzyszonego przy UZE oraz jej aktywnego udziału w programie Partnerstwa dla Pokoju winno być jej włączenie do dyskusji na temat Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych. Polska wyraża również zainteresowanie uczestnictwem we współpracy w ramach Zachodnioeuropejskiej Organizacji ds. Uzbrojenia³².

*

* *

Wszystkie trzy organizacje: NATO, UZE i Unia Europejska, stanowią ważne ogniwa systemu kooperatywnego bezpieczeństwa, z którym mamy dzisiaj do czynienia w Europie. Zacieśnianie się współpracy między nimi służyć będzie konsolidacji tego systemu, czym Polska jest zainteresowana zarówno jako państwo europejskie, jak też jako potencjalny członek tych organizacji.

³¹ „Together in Europe” z 15 lutego 1997 r.

³² „Together in Europe” z 1 marca 1997 r.

WŁOCHY: NOWE UWARUNKOWANIA STAREJ POLITYKI

Sytuacja ekonomiczna i polityczna w Polsce przypomina nieco sytuację Włoch z lat sześćdziesiątych. Gospodarka kwitnie, polityka zaś jest farsą. Sukces ekonomiczny coraz bardziej ujawnia, że samo rządzenie nie ma większego znaczenia.

Zbigniew Brzeziński w wywiadzie dla polsko-niemieckiego magazynu „Dialog”, październik 1996 r. (cyt. za „Polityka”, 1996, nr 48)

W latach dziewięćdziesiątych można odnaleźć wiele wspólnych czynników i podobieństw w zakresie nowych uwarunkowań polityki zagranicznej Włoch i Polski. Uwzględniając odrębność i specyfikę kulturową oraz drogi rozwojowe obu państw, interesujące i pożyteczne może być porównanie wielu zjawisk i procesów zarówno ich aktywności wewnętrznej, jak też zagranicznej. Chodzi tu m.in. o takie kwestie, jak: poszukiwanie konsensusu sił politycznych wokół polityki zagranicznej, ciekawe relacje między funkcjonowaniem systemu politycznego a gospodarką, tworzenie nowego układu sił politycznych i powstanie zupełnie nowych partii politycznych. Nie mniej interesujące wydaje się porównanie sytuacji w zakresie dążeń do usprawniania struktur państwowych, walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, a także znaczenia tzw. szarej strefy w gospodarce, stopnia aprobaty społeczeństwa i sił politycznych dla procesów integracyjnych w Europie, ich stosunku do państwa narodowego i federalizmu.

Politykę zagraniczną Włoch lat dziewięćdziesiątych – podobnie jak w poprzednich okresach – cechowała duża stabilność co do jej zasadniczych kierunków, które przez lata wyznaczał atlantyzm i integracja zachodnio-europejska. Różnorodność partii politycznych, niestabilność rządów różnych koalicji czy wreszcie upadek głównych partii politycznych (socjalistycznej i chadeckiej) nie przeszkadzały jednak w uzyskiwaniu między siłami politycznymi coraz większej zgodności co do podstawowych kierunków polityki zagranicznej. Pozwalało to kolejnym rządóm dość elastycznie reagować na nowe zjawiska, które pojawiały się na arenie międzynarodowej.

Sytuacja wewnętrzna

W latach dziewięćdziesiątych sytuacja wewnętrzna Włoch kształtowała się pod wpływem różnych, specyficznych dla tego państwa problemów ekonomicznych i politycznych. Pozytywne i dynamiczne zmiany w gospodarce stały się ważnym elementem wzrostu znaczenia i pozycji Włoch na arenie międzynarodowej, czego politycznym dowodem jest przynależność do G-7. Zarazem jednak w tle tych pozytywnych zmian rodziły się napięcia w sferze społecznej i politycznej. Trwałym elementem włoskiej sceny politycznej stały

się strajki, terroryzm, mafia, bezradność i korupcja władzy i generalnie – niewydolność państwowego aparatu władzy. Kryzys instytucji publicznych, prawa i wreszcie całego systemu politycznego, który okazał się skostniały i skorumpowany, zaczął się uzewnętrzniać i narastać już pod koniec lat osiemdziesiątych.

Włosi zdali sobie w pełni sprawę z istnienia tego systemowego kryzysu w efekcie zmian, jakie zaszły w tym czasie na arenie międzynarodowej. Upadek komunizmu doprowadził bowiem do zachwiania tożsamości ideowej Włoskiej Partii Komunistycznej, która – choć zawsze w opozycji – stanowiła jednak istotny element równowagi systemu politycznego. Dla samej chadecji zaś upadek komunizmu oznaczał zniknięcie dotychczasowego „wroga”. Z kolei podpisanie Traktatu z Maastricht uświadomiło wszystkim (bez wyjątku) Włochom, jak wiele problemów wewnętrznych, które były do tej pory przez nich ignorowane lub podświadomie nie dostrzegane, mają oni do rozwiązania. Rosnący od lat deficyt budżetowy i zadłużenie państwa, niesprawność służb publicznych (nie dostosowanych do dynamicznie rozwijającej się gospodarki), podział kraju na bogatą północ i biedne południe, niestabilność polityczna systemu samorządowego, korupcja urzędników państwowych i polityków różnych szczebli – to tylko niektóre z tych problemów. Nasiliły się one na niespotykaną skalę właśnie w latach dziewięćdziesiątych i ukazały chroniczne nieprzystosowanie instytucji państwowych do stojących przed nimi zadań. Wzrosło z tego powodu niezadowolenie społeczeństwa, w tym kręgów gospodarczych. Pojawiły się żądania zmiany istniejącego systemu politycznego i wyborczego (z proporcjonalnego na większościowy), co stało się faktem.

O wiele trudniejsze było uzyskanie społecznej akceptacji dla podejmowanych przez rząd Giuliano Amato (utworzony w 1992 r.) reform w zakresie funkcjonowania gospodarki, mających na celu przystosowanie Włoch do wymagań Unii Europejskiej (w tym unii walutowej). Już pierwsze posunięcia w sprawie chociażby uzdrawiania budżetu spotkały się z ostrym sprzeciwem ze strony społeczeństwa w postaci szerokiej akcji strajkowych. Uznało ono bowiem, że po raz kolejny będzie musiało ponosić ciężar odpowiedzialności za dotychczasową nieudolność władzy. Sprawa akceptacji i realizacji przez Włochy postanowień z Maastricht nie mogła liczyć na szerokie poparcie społeczne w sytuacji ujawniania kolejnych, poważnych afer łapówkowych i powiązań polityków z mafia. Po raz kolejny już unaocznilo to brak sprawnej organizacji i koordynacji działań instytucji publicznych, a w oczach opinii publicznej zacierało granicę między tym, co dozwolone a tym, co niedozwolone.

Mimo początkowych oporów społecznych rządowi G. Amato i jego sukcesorowi Ciampiemu udało się wprowadzić wiele pozytywnych zmian w za-

kresie reformy budżetowej, a zwłaszcza odejścia w sferze płac od słynnej „scala mobile”, która utrudniała walkę z inflacją i była przeszkodą na drodze uzdrawiania finansów państwa. Akceptacja dla tych zmian była możliwa m.in. dzięki temu, że na czele rządów (w sytuacji poważnego kryzysu między głównymi siłami politycznymi) stanęli tzw. bezpartyjni fachowcy. Zajęli się oni sanacją gospodarki i instytucji publicznych, podczas gdy nowe siły polityczne pracowały nad nowymi programami i tworzeniem założeń nowego systemu partyjnego. Tradycyjne partie polityczne straciły bowiem ostatecznie swą wiarygodność w wyniku skandalu łapówkowego z przełomu lat 1992/1993. Oskarżonymi stali się w nim niemal wszyscy politycy włoskiego establishmentu. Klęskę dotychczasowych ugrupowań rządowych, tj. socjalistów i chadecji (rządzącej nieprzerwanie od zakończenia drugiej wojny światowej), potwierdziły kolejne wybory municypalne i komunalne, których wyniki świadczyły o zmianie preferencji wyborców. W efekcie wzrosły wpływy sił i ugrupowań skrajnych zarówno w istniejącym układzie politycznym, jak i poza nim. Dominującą pozycję zdobyły: wywodząca się z nurtu komunistycznego Demokratyczna Partia Lewicy, populistyczna Liga Północna oraz neofaszystowski Sojusz Narodowy.

Ostatecznym potwierdzeniem fundamentalnych zmian na scenie politycznej były wyniki przedterminowych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 27 marca 1994 r. Zamknęły one bezpowrotnie okres tzw. I republiki włoskiej, która odeszła do historii w atmosferze skandali korupcyjnych, kryzysu instytucji państwa i kompromitacji rządzących dotychczas elit politycznych. Zdecydowane zwycięstwo odniosła w nich, założona na trzy miesiące przed wyborami, partia „Forza Italia”, kierowana przez energicznego i znanego przemysłowca Silvio Berlusconi, oraz Liga Północna i neofaszystowski Sojusz Narodowy. Właśnie te siły centroprawicowe utworzyły po wyborach koalicję rządową, w której premierem został S. Berlusconi. W oczach wielu Włochów jego osoba miała być gwarantem jedności i umocnienia struktur państwa narodowego i sanacji gospodarczej.

Wybory marcowe 1994 r. zostały przeprowadzone według nowej już ordynacji wyborczej, zmieniającej dotychczasowy system proporcjonalny na większościowy. Uważa się, że właśnie te wybory oraz nowy rząd S. Berlusconi zapoczątkowały tworzenie podstaw funkcjonowania II republiki, stanowiąc impuls dla całej serii zmian w zakresie funkcjonowania systemu polityczno-ustrojowego (nowe relacje rząd–parlament, sposób wyboru prezydenta, projekt nowej konstytucji itd.) i gospodarczego (program prywatyzacji, reforma systemu podatkowego, konstytucyjne wytyczanie limitów dla wydatków z budżetu, oddłużenie przedsiębiorstw). Te nowe, pozytywne przekształcenia strukturalne i funkcjonalne odbywały się równocześnie z działaniami prokuratury, związanymi z ujawnianiem coraz to no-

wych afer korupcyjnych z udziałem polityków i przedsiębiorców na najwyższych szczeblach³³.

W wyniku odejścia z koalicji prawicowej Ligi Północnej rząd Berlusconiego upadł. Działania reformujące państwo i system zarządzania gospodarką przejęły dwa kolejne rządy kierowane przez Lamberto Diniego i Romano Prodiego.

W drugiej połowie 1996 r. Włochy powoli wychodziły już z wielkiego skandalu łapówkowego (Tangentopoli), który przez parę lat paraliżował funkcjonowanie systemu politycznego i struktur państwowych. Nadal jednak hasło oskarżenia o korupcję pozostaje instrumentem gry i walki politycznej w państwie, czego dowodem były m.in. oskarżenia formułowane pod adresem premiera Prodiego w końcu 1996 r.³⁴

Problemem wewnętrznym o najszerzych reperkusjach międzynarodowych w 1996 r. była z pewnością próba faktycznego podzielenia Włoch poprzez utworzenie na północy kraju niepodległej Padanii. Problem secesji pojawił się w warunkach nie przesądzonych jeszcze decyzji w sprawie wejścia Włoch do unii walutowej. Inicjatorem tego pomysłu jest przywódca Ligi Północnej Umberto Bossi. W wyborach kwietniowych do parlamentu w 1996 r. jego ugrupowanie uzyskało 10% głosów. Zasadniczy motyw planowanej secesji Padanii jest natury ekonomicznej i sprowadza się do argumentu, że bogata i uprzemysłowiona północ Włoch nie chce już dłużej oddawać swoich dochodów na rozwój zacofanego południa. „Formalnie” niepodległość tzw. Padanii została proklamowana we wrześniu 1996 r. i choć przyjęto ją generalnie z przymrużeniem oka, to nie brak było oświadczeń politycznych z tym związanych. Na przykład premier Prodi oświadczył, że „Włochy nie skończą jak Czechosłowacja czy Jugosławia”. Prezydent Stanów Zjednoczonych podczas wizyty premiera Prodiego w USA nie omieszkął podkreślić, że „wystarczą jedne Włochy”³⁵. W obecnej sytuacji Włochom nie grozi rozpad, gdyż nie występują w państwie podziały narodowe. Być może jednak ustrój polityczny Włoch będzie rozwijał się bardziej w kierunku federalnym. Problem państwa narodowego w warunkach integrującej się Europy jest zjawiskiem znacznie szerszym i dotyka nie tylko Włochy, ale także innych członków UE oraz państwa aspirujące do stania się jej członkiem.

³³ Toczące się procesy potwierdziły bardzo silny wpływ polityczny prokuratury prowadzącej śledztwa w aferach korupcyjnych. Legendarną postacią stał się sędzia Di Pietro, którego bezkompromisowość w walce z nadużyciami osób piastujących wysokie funkcje w państwie zjednała mu tytuł zwolenników co i przeciwników.

³⁴ „Rzeczpospolita” z 30 listopada – 1 grudnia 1996 r. Niektórzy uważają, że toczy się nadal ostra walka o przywrócenie znaczenia politycznego partii politycznych, odebranego im przez „oszałałe” prokuratury.

³⁵ „La Repubblica” z 13 czerwca 1996 r.

Sytuacja międzynarodowa a zmiany w polityce wewnętrznej i zagranicznej Włoch

Wymiar europejski. Załamanie się po 1989 r. dotychczasowego układu sił w Europie i na świecie spowodowało, że Włochy – podobnie jak inne państwa Europy Zachodniej – musiały zrewidować kierunki polityki zagranicznej, poszukując nowych punktów równowagi między tożsamością atlantycką i zachodnioeuropejską, między procesami integracyjnymi w Europie Zachodniej a nowym układem sił w Europie Wschodniej.

Przez wiele lat koncepcja polityki zagranicznej Włoch wywodziła się z orientacji ściśle prozachodniej. Rolę szczególną odgrywały w niej stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, dla których Włochy były istotnym punktem oparcia w Europie Zachodniej – zarówno w wymiarze stosunków bilateralnych, jak i polityki atlantyckiej. W tym też sensie istnienie bloku komunistycznego stanowiło naturalne wzmocnienie dla prozachodniej orientacji³⁶.

Próba włączenia się Włoch w stosunki Wschód–Zachód, a zwłaszcza w newralgicznym miejscu, jakim jest Europa Środkowa, było zaangażowanie się w inicjatywę Pentagonale, powstałą w maju 1990 r. Jej podstawy tworzone były z aktywnym udziałem Włoch już od jesieni 1989 r.

Na tle dokonujących się wówczas przeobrażeń politycznych i ekonomicznych w Europie i świecie nastąpiła jakościowa zmiana pojmowania zewnętrznego zagrożenia przez cały „system zachodni”, w tym Włochy. Zmianie uległa tym samym ich dotychczasowa optyka zjawisk i procesów międzynarodowych. Dowodem tego może być przyjęcie przez Włochy w 1992 r. nowego modelu obrony. Pośrednio zaś ta nowa sytuacja stała się katalizatorem wewnętrznego kryzysu i zmian politycznych.

Najważniejszy wpływ na charakter włoskiej polityki w Europie Środkowej i Wschodniej miały dwa istotne procesy na naszym kontynencie: wybuch wojny na obszarze byłej Jugosławii oraz proces zjednoczenia Niemiec.

Od 1989 r. wzmocnienie stosunków dwustronnych z Jugosławią było dla Włoch wyznacznikiem stosunku do nowej sytuacji, jaka powstała w Europie Środkowej i Wschodniej. Takie było podłoże wizyty prezydenta Włoch

³⁶ Nie oznacza to, że Włochy nie nawiązywały szerszych kontaktów z blokiem wschodnim. Czyniły to chętnie na płaszczyźnie gospodarczej, wyprzedzając często swoich silniejszych partnerów zachodnich – Francję czy Niemcy. Swą pozycję gospodarczą wobec bloku komunistycznego starały się wzmocnić poprzez nawiązywanie kontaktów politycznych różnego szczebla, ale tylko w tych momentach, kiedy otwarty i „drożny” był oficjalny dialog Wschód–Zachód. Gdy proces odprężenia w Europie zaczął się załamywać w końcu lat siedemdziesiątych, dyplomacja włoska reagowała zasadniczo zgodnie z zachowaniem głównych mocarstw zachodnich. Nie ulegało jednak zmniejszeniu zainteresowanie gospodarcze rynkiem wschodnim (w tym głównie ZSRR).

Francesco Cossigi w Jugosławii w sierpniu 1989 r. oraz historycznego spotkania ministrów spraw zagranicznych na Istrii. Kontakty włosko-jugosłowiańskie stanowiły wstęp do rozwinięcia idei czterostronnej współpracy Włoch, Jugosławii, Austrii i Węgier. Włochom zależało na umocnieniu swojej obecności w środkowej części Europy w sytuacji postępującego rozpadu Jugosławii, starań Austrii o wejście do Wspólnoty Europejskiej i wewnętrznych przeobrażeń na Węgrzech. Jednocześnie intensywnie rozwijano dialog polityczny z Polską i ZSRR, motywowany głównie interesami gospodarczymi.

Wojna w byłej Jugosławii pokrzyżowała te plany i z racji bliskości geograficznej konflikt ten zmusił Włochy do mniej aktywnej polityki na tym obszarze. Nie było bowiem jasne, czy jego wymiar nie przekroczy ram lokalnych. Sparaliżowanie włoskiej polityki zagranicznej w Europie Środkowej nastąpiło ponadto w wyniku szybkiego zjednoczenia Niemiec. W listopadzie 1989 r. rząd włoski był wręcz oskarżany przez opinię publiczną, że zajmuje się niemal wyłącznie sprawami wewnętrznymi, nie nadążając za dynamicznie zmieniającymi się wydarzeniami w Europie. Wiadomo, że szybkie zjednoczenie Niemiec było zaskoczeniem dla włoskiej dyplomacji i wzmogło i tak już poważne obawy o dominację RFN nie tylko w Europie Zachodniej, ale również w Europie Środkowej i Wschodniej, którym to obszarem Włochy były żywnie zainteresowane.

W konsekwencji wydarzeń na obszarze byłej Jugosławii i w efekcie zjednoczenia Niemiec element zagrożenia własnych interesów był także przyczyną braku jasnej koncepcji Włoch co do dalszej ewolucji samej ISE (zwłaszcza po rozpadzie Czechosłowacji) i ewentualnego członkostwa w niej nowych państw. Od tego też momentu ISE straciła swoją początkową dynamikę i znaczenie polityczne³⁷. Tym też chyba należy tłumaczyć fakt, że w tym samym czasie dyplomacja włoska opowiedziała się bardzo zdecydowanie za przyśpieszeniem politycznej i gospodarczo-walutowej integracji w ramach Wspólnoty Europejskiej. Miało to zmniejszyć ewentualną autonomiczność działań zjednoczonych Niemiec w Europie. Niezależnie od tego Włochy od 1991 r. aktywnie angażowały się w rozwój regularnych bilateralnych konsultacji niemiecko-włoskich.

Zahamowanie dotychczasowej aktywności w Europie Środkowej miało też ścisły związek z narastaniem wewnętrznego kryzysu systemu politycznego. Można powiedzieć, że dotychczasowe ambicje w polityce zagranicznej zaczęły się coraz bardziej rozmiąć z możliwościami systemu wewnętrznego. Warto jednak mieć na uwadze, że niezależnie od trwającego kryzysu polityka europejska Włoch była już w tym czasie bardziej podporządkowana obserwowaniu inicjatyw niemieckich czy amerykańskich (w wymiarze politycznym). Włochy

³⁷ Od początku swego istnienia ISE stanowiła ważny instrument wspierający i wzmacniający polsko-włoskie kontakty polityczne.

obawiały się, że nowa sytuacja, jaka powstała w Europie, może zagrozić ich interesom gospodarczym. Do tego należy dodać jeszcze konsekwencje rozpadu ZSRR, a następnie Czechosłowacji, czyli obszarów, które dla włoskich interesów gospodarczych od dawna miały duże znaczenie. W zakresie dostosowywania się do nowych warunków gospodarczych i politycznych powstałych w państwach tej części Europy Włochy przejawiały o wiele więcej samodzielności i inicjatywności, skutecznie rywalizując z innymi partnerami zachodnimi. Kręgi gospodarcze Włoch z powodzeniem wykorzystywały zmienione oblicze Europy Wschodniej i byłego ZSRR dla swoich interesów. Świadczy o tym aktywność włoskich kół gospodarczych i duża liczba zawieranych kontraktów. Najlepszym przykładem może być polski rynek, gdzie FIAT dokonał jednej z większych swoich inwestycji zagranicznych (Fiat Auto Poland). Nie mniej znaczące są inwestycje w przemyśle hutniczym (Lucchini) czy naftowym (Agip).

W grudniu 1996 r. ministrowie transportu Włoch oraz Słowenii, Słowacji, Węgier i Ukrainy podpisali porozumienie o budowie szlaku transportowego od Triestu do Kijowa długości 1 500 km. Porozumienie przewiduje rozbudowę komunikacji samochodowej i kolejowej i daje możliwość wykorzystania funduszy UE w 1997 r. w wysokości około 100 mln ECU³⁸.

Dowodem na pewną polityczną pasywność i podporządkowanie inicjatywom amerykańskim czy niemieckim na obszarze Europy jest chociażby kwestia rozszerzenia NATO o nowych członków, w tym Polskę. Dla Włoch sprawa ta pozostaje problemem drugorzędym. Ani razu nie udzieliły w sposób szczególny poparcia naszym aspiracjom w tej sprawie. Brak w tym względzie jednoznacznego stanowiska Włoch nie oznaczał jednak, że nie ma podstaw do rozwinięcia bilateralnej współpracy w dziedzinie obronności. Współpraca ta była przedmiotem rozmów podczas wizyty we Włoszech w maju 1993 r. ministra obrony narodowej Janusza Onyszkiewicza oraz w trakcie wizyty w Warszawie w grudniu 1996 r. włoskiego ministra obrony Beniamino Andreatty. Na zakończenie tej ostatniej wizyty podpisano pierwsze w okresie powojennym porozumienie dwustronne o współpracy wojskowej między obydwojoma krajami. Przykład ten pokazuje, jak Włochy potrafią umiejętnie prezentować wyczekującą postawę w określaniu swojego stanowiska w kwestiach zasadniczych i godzić to jednocześnie z działaniami korzystnymi dla swoich interesów narodowych. Potwierdza to ponadto prowadzenie przez Włochy polityki proserbskiej mimo krytyki w tej sprawie ze strony innych członków NATO³⁹. Innym przykładem godzenia kwestii

³⁸ „Italian Outlook” z 19 grudnia 1996 r.

³⁹ Symptomatyczna była wizyta włoskiego ministra spraw zagranicznych L. Diniego w Belgradzie, złożona 12 grudnia 1996 r., dokładnie dwa dni po odbytej z jego udziałem sesji Rady

zasadniczych z własnymi interesami jest stanowisko Włoch w sprawie udziału Rosji w dyskusjach nad rozszerzeniem NATO. Generalnie – jak już powiedziano – brak jednoznacznego stanowiska Włoch w sprawie rozszerzenia Sojuszu. Oficjalne wypowiedzi niektórych polityków i wyższych urzędników włoskiego MSZ wskazują, że Włochy w zasadzie nie są przeciwne rozszerzaniu Sojuszu o nowych członków, w tym Polskę. Dał temu wyraz m.in. premier Romano Prodi podczas oficjalnej wizyty w Warszawie 10 marca 1997 r. Niemniej jednak widać również wyraźnie, że Włosi starają się w swoim stanowisku w tej kwestii uwzględnić argumenty i racje Rosji. Miało to niewątpliwie ścisły związek z zawartym ostatnio – bezprecedensowym w przypadku członka NATO – porozumieniem wojskowym między Włochami a Rosją⁴⁰. Ważną rolę odgrywają w tym zakresie również bardzo dobrze rozwijające się kontakty i współpraca gospodarcza w różnych dziedzinach. Włosi popierają uczestnictwo Rosji w G-7.

Ewolucja konfliktu jugosłowiańskiego pokazała, że w miarę stabilizowania się sytuacji dyplomacja włoska gotowa jest do zwiększania swej aktywności. Włosi uznali, że zawarte w Dayton porozumienie było ostatnią szansą na ustanowienie na Bałkanach *modus vivendi*, gdyż w przeciwnym razie wojna byłaby kontynuowana na tym obszarze jeszcze przez wiele lat. Włoski kontyngent wojskowy wszedł w skład sił pokojowych strzegących wykonanie porozumienia. Włochy nie uzyskały jednak miejsca w Grupie Kontaktowej, co spowodowało pewne napięcia w stosunkach z Niemcami i Francją.

Stanowisko Włoch będzie miało istotne znaczenie dla realizacji naszych interesów w procesie zbliżania Polski do struktur integracyjnych Europy Zachodniej. Ich poparcie w tej sprawie (wielokrotnie deklarowane przez Włochy) na płaszczyźnie politycznej jest ważne podczas rozwiązywania spornych problemów ekonomicznych związanych z tym procesem.

Generalnie Włochy opowiadają się za zbliżeniem Polski z UE. Uzależnione jest to jednak od tego, jak będzie przebiegać ewentualna przyszła integracja gospodarcza (poprzedzona ustaleniem zakresu liberalizacji handlu). W tej dziedzinie stanowisko Włoch może oddziaływać hamująco z uwagi na istniejące konflikty interesów w łonie samej „piętnastki”.

Poparcie i dialog z Polską w tych kwestiach są jednak pozytywnie wzmocniane przez tradycję, skalę wzajemnych obrotów handlowych, a także współ-

Północnoatlantycznej, na której krytykowano Włochów za politykę proserbską. Niektórzy obserwatorzy uznali, że wizyta Diniego w Belgradzie była jawną manifestacją Włoch przeciwko opozycji NATO wobec nowej Jugosławii – zob. *ibidem*.

⁴⁰ Porozumienie podpisano 14 listopada 1996 r. Włochy argumentowały, że jego celem było zmniejszenie do minimum realnego ryzyka przejęcia rosyjskiego potencjału intelektualnego w dziedzinie militarnej przez siły wrogie Zachodowi. W praktyce nie wyklucza się, że porozumienie może również ułatwić współpracę obu państw w zakresie handlu bronią w świecie. Oba państwa mają znaczący udział w światowym eksporcie broni.

pracę inwestycyjną. Spośród państw Europy Południowej, należących do UE, Włochy są dla nas najważniejszym partnerem politycznym i gospodarczym. Stanowisko tej grupy państw jest i będzie dla Polski ważne w procesie dochodzenia do integracji z Unią Europejską.

Wymiar globalny. W liście do desygnowanego na premiera Silvio Berlusconi prezydent Oscar Luigi Scalfaro 10 maja 1994 r. zwracał uwagę na potrzebę zachowania pełnej wierności wobec dotychczasowych zobowiązań Włoch w polityce zagranicznej. Dokonujące się zmiany wewnętrzne w kraju powodowały, że nie brak było głosów wskazujących na konieczność zastosowania własnej, bardziej niezależnej taktyki w stosunku do innych państw czy organizacji międzynarodowych.

W wymiarze globalnym polityka zagraniczna Włoch ostatniego okresu zasługuje na szczególną uwagę. O ile bowiem można mówić o pewnym paralizu w ramach tradycyjnych kierunków polityki zagranicznej (atlantyckim i europejskim), o tyle w przypadku wielu problemów w skali globalnej włoska dyplomacja prezentowała własne, często oryginalne stanowisko.

Na przykład w trakcie interwencji w Somalii Włochy forsowały własną i niezależną politykę, skutecznie opierając się koncepcjom amerykańskim i wpływając na zmianę stanowiska samych Stanów Zjednoczonych i ONZ w tej sprawie. Działania Włoch wzmocniły ich pozytywny wizerunek w świecie i stały się istotnym punktem wyjścia do wewnątrz krajowej dyskusji nad przyszłym kształtem włoskiej polityki zagranicznej po wiosennych wyborach parlamentarnych w 1994 r.

31 grudnia 1996 r. wygasł 2-letni mandat Włoch w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wielu obserwatorów uważa, że największym sukcesem tego okresu było blokowanie przez Włochy projektu rozszerzenia Rady Bezpieczeństwa o Niemcy i Japonię. Jest jednak faktem, że przedstawiły one własną propozycję wprowadzenia 10 nowych, półstałych mandatów w Radzie Bezpieczeństwa (z grupy 30 liczących się na arenie międzynarodowej państw)⁴¹.

Dowodem na prowadzenie oryginalnych działań w skali globalnej może być wymienione już porozumienie o współpracy wojskowej z Rosją czy poparcie dla uczestnictwa Rosji w G-7. Wiadomo, że za tym poparciem stoją włoskie interesy gospodarcze. Minister spraw zagranicznych Lamberto Dini na 42. sesji Rady Północnoatlantyckiej powiedział, że Włochy są za rozszerzeniem NATO o Europę Środkową, ale podkreślił jednocześnie, że rozszerzenie Sojuszu nie może zwiększać bezpieczeństwa jednych państw kosztem drugich i dlatego też Włochy będą rozwijać stosunki z Rosją opierając się na dialogu i partnerstwie⁴².

⁴¹ „Italian Outlook” z 13 grudnia 1996 r.

⁴² Zob. *Address by the Minister of Foreign Affairs of Italy the Honourable Lamberto Dini to the 42nd General Assembly of the Atlantic Treaty Association*, Rome, 4 November 1996 – materiał powielony.

*

*

*

1. W najbliższym czasie działania Włoch koncentrować się będą nadal na uporządkowaniu spraw wewnętrznych, tj. wzmocnieniu skuteczności działania struktur państwowych i stworzeniu efektywnych podstaw funkcjonowania systemu partyjnego. Porównanie doświadczeń z tego zakresu może być pouczające dla Polski, zwłaszcza że w obu państwach – mimo zmian i zawirowań w wewnętrznym systemie politycznym – wokół polityki zagranicznej panuje duży konsensus partii politycznych. Ponadto w ostatnich latach w obu państwach ster rządów przejęły ugrupowania lewicowe, wywodzące się z partii postkomunistycznych (ciekawe jest porównanie widzenia przez nie własnych korzeni, stosunku do rozszerzenia NATO czy UE, proponowanej strategii i programu wewnętrznego dla państwa). Zbliży nas jeszcze fakt, że w obu krajach siły prawicowe nie wykazały jak dotąd zdolności do zorganizowania się w konstruktywną, silną opozycję.

2. W interesie Polski leży ożywienie bilateralnego dialogu politycznego i gospodarczego z Włochami⁴³. Dobrze się złożyło, że na pierwszą połowę 1997 r. zaplanowane zostały wizyty premiera Romano Prodiego w Warszawie (marzec) oraz prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Rzymie (kwiecień). Nasz dialog powinien być bardziej dynamicznie rozwijany nie tylko w układzie bilateralnym, ale także na forum instytucji europejskich i atlantyckich. Ma to istotne znaczenie, zważywszy na utrzymującą się trudną wewnętrzną sytuację polityczną w Polsce i we Włoszech, a także preferencje dyplomacji włoskiej do wyrażania stanowiska w sprawach europejskich i atlantyckich za pośrednictwem instytucji wielostronnych.

W kontaktach gospodarczych z Włochami⁴⁴ wskazane jest zwrócenie większej uwagi na te problemy, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia:

– starań Polski o wejście do UE. Stanowisko Włoch w tej sprawie może wpływać na aprobatę ze strony pozostałych, południowych członków „piętnastki” (Grecja, Hiszpania);

– zwiększającej się konkurencyjności w handlu zagranicznym obu państw na rynkach trzecich (w warunkach przebudowy polskiej gospodarki i ostatniej ofensywy włoskiego handlu zagranicznego w związku z niskim kursem lira);

⁴³ W 1996 r. z wizytą w Polsce przebywał prezydent Włoch Oscar Luigi Scalfaro (czerwiec). Premierzy obu państw mieli okazję spotkać się w Gratzu (listopad), a ministrowie spraw zagranicznych rozmawiali ze sobą dwukrotnie w Brukseli (marzec) oraz w Kairze (listopad). W grudniu 1966 r. wizytę w Polsce złożył minister obrony Włoch Beniamino Andreatta.

⁴⁴ W 1995 r. Włochy zajmowały drugie miejsce, po RFN, w obrotach handlowych Polski z zagranicą i czwarte na liście inwestorów zagranicznych. Główne bariery w stosunkach handlowych to: trudności w dostępie do włoskiego rynku dla polskich towarów, problemy z rejestrowaniem we Włoszech spółek z udziałem kapitału polskiego.

– zmian w kierunkach i dynamice polsko-włoskich stosunków handlowych, które są obecnie bardziej korzystne dla Włoch.

Włochy mogą być interesującym partnerem we współpracy w sektorze energetyki, prywatyzacji banków, przemyśle rolno-spożywczym, a także we współpracy na rynkach trzecich (na przykład Ukraina).

3. Europa Środkowa pozostaje ważnym obszarem polityki zagranicznej dla obu państw. Istotne więc staje się poszukiwanie i sprecyzowanie zakresu możliwych, wspólnych interesów w kontekście zaangażowania Niemiec na tym obszarze, stagnacji Grupy Wyszehradzkiej i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej oraz włosko-niemieckiej współpracy politycznej. Jest to istotne novum, które musi być brane pod uwagę przez Polskę, gdyż do momentu wybuchu kryzysu jugosłowiańskiego włoska dyplomacja traktowała swą aktywność w Europie Środkowej jako element rywalizacji z Niemcami, obawiając się dominacji ich wpływów w tym regionie. Oficjalnie Włochy deklarują, że ich polityka wschodnia jest ważnym elementem nowej polityki zagranicznej i że nie ma ona antyniemieckiego zabarwienia. Jak powiedział wiceminister spraw zagranicznych Włoch Piero Fassino: „Włochy i Niemcy mają wspólne interesy w zakresie integrowania tych państw w Europie. Na płaszczyźnie ekonomicznej tej integracji starczy miejsca zarówno dla Włoch, jak i Niemiec. Przecież Włochy mają również specjalne interesy w rejonie Morza Śródziemnego i nikt w tym kontekście nie myśli o konflikcie z Francją czy Hiszpanią”⁴⁵. Niezmiernie ważne jest obserwowanie, jak pragmatycznie Włochy potrafią działać na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej, jak godzą swoje interesy narodowe z polityką Niemiec w tym regionie i swoją przynależnością do struktur atlantyckich i europejskich. W interesie Polski i Włoch leży ożywienie wzajemnego dialogu we wszystkich dziedzinach przy wykorzystaniu istniejącej wielostronnej infrastruktury współpracy na tym obszarze, jaką jest niewątpliwie ISE.

⁴⁵ „Corriere della Sera” z 4 listopada 1996 r.