

Polityka neutralności i bezaliansowości

DARIUSZ POPŁAWSKI

W najszerszym rozumieniu bezaliansowość odnosi się do państw, które w swej polityce bezpieczeństwa wybierają opcję pozostawania poza sojuszami wojskowymi. W takim ujęciu większość państw świata znajduje się w takiej sytuacji. W badaniach nad bezpieczeństwem zamiennie używano tego terminu z takimi określeniami jak: „wolność od sojuszy”, „niesprzymierzenie”. Do tej szerokiej kategorii państw zaliczano zarówno państwa uprawiające politykę neutralności, zrzeszone w Ruchu Państw Niezaangażowanych, jak również pozostałe nie będące członkami paktów wojskowych. Za swoiste laboratorium bezaliansowości można uważać Europę po II wojnie światowej, gdzie reprezentowany był szeroki wachlarz państw związanych z nieuczestnictwem w obu sojuszach wojskowych. Były to obok państw neutralnych, także państwa związane z Ruchem Państw Niezaangażowanych oraz inne państwa wolne od sojuszy. Do tej ostatniej grupy można zaliczyć i zarówno mikropaństwa, ale także np.: Hiszpanię i Portugalię przed akcesją do NATO.

Po rozszerzeniu UE w 1995r. umocnił się proces kształtowania nowych założeń koncepcji polityki neutralności. Podstawową przesłanką były *avis* Komisji Europejskiej, kierowane do kandydujących neutralnych państw EFTA, zawierające niemal identyczne uwagi związane z możliwymi kontrowersjami w obszarze II filaru. Wnioski z ich analizy sprowadzały się do niemożliwości funkcjonowania tych państw w obszarze WPBiO w oparciu o zasady tradycyjnej neutralności. Jednoznacznie zwłaszcza w stosunku do wieczyście neutralnej Austrii sformułowane były sugestie dotyczące konieczności dokonania znaczących korekt w prawie wewnętrznym.

W węższym rozumieniu bezaliansowość utożsamiana była z niezaangażowaniem (neutralizmem)¹. Chodziło przy tym również o klarowne rozróżnienie polityki niezaangażowania i neutralności. W ujęciu pozaeuropejskim a zwłaszcza azjatyckim pojęcia te często nakładają się na siebie. Takiej interpretacji zdecydowanie przeciwstawiali się europejscy neutralowicze, którzy akcentowali, iż neutralność jest statusem prawnomiędzynarodowym, odwołującym się do prawa neutralności, natomiast niezaangażowanie jest zasadą polityki zagranicznej.

Elementem wiodącym jest pozostawanie poza sojuszami wojskowymi. Zasadnicza różnica polegała na tym, iż państwom neutralnym zabronione było użycie siły z wyjątkiem samoobrony. Wynikało to z praw i obowiązków wieczystej neutralności², które przyjęła Szwajcaria w 1815 r., Austria w 1955 r. oraz zostały zaakceptowane przez Szwecję i Finlandię. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż tego rodzaju zobowiązania nie ciążyły na państwach niezaangażowanych. Co więcej, niejednokrotnie były one aktywnymi uczestnikami konfliktów zbrojnych. Pozostałe różnice odnosiły się do aspektów politycznych. Państwa neutralne jednoznacznie były związane z systemem pluralistycznym, podczas gdy niezaangażowane stanowiły mozaikę pod względem ustrojowym i ideologicznym. Państwa neutralne niejednokrotnie podkreślały brak przeszłości kolonialnej, ale obce im były radykalne hasła antyimperialistyczne. Tym niemniej można mówić o daleko idącej współpracy między neutralnymi i niezaangażowanymi. Najbardziej spektakularnym przykładem było ugrupowanie N+N na KBWE, gdzie często określano go jako katalizator całego procesu.

Generalnie w zakresie definiowania neutralności i bezaliansowości zauważalny był znaczący zamęt terminologiczny. W dużym stopniu był on spowodowany napięciem między tzw. podejściem prawnym i politycznym. Tradycyjne, prawne podejście za państwa spełniające kryteria neutralności uznawało jedynie te, które przyjęły status wieczystej neutralności. Tym samym w najlepszym przypadku funkcjonował podział na neutralność wieczystą i inną. Szwecję i Finlandię zaliczano jedynie do państw uprawiających politykę neutralności lub faktycznie neutralnych. Niekiedy skandynawską neutralność uznawano za europejski wariant niezaangażowania. Z kolei neutralność Irlandii traktowana była jako zmarginalizowana. Dominujące po II wojnie światowej podejście, które ostatecznie przyjęło postać polityczno-prawną, w dalszym ciągu eksponowało różnice formalne. Zniekształcało ono rzeczywistość i nie w pełni pozwalało wyjaśnić rolę i znaczenie neutralności w stosunkach międzynarodowych. Systematycznie zatracano walory eksplanacyjne. W skrajnych przypadkach prowadziło do subiektywnych, często nie uzasadnionych ocen, formułowanych w oparciu o formalnoprawny punkt widzenia. Rozróżnienie na neutralność wieczystą i pozostałą w świetle tych samych reguł postępowania odwołujących się do prawa neutralności a zwłaszcza do koncepcji neutralności zbrojnej, stawało się coraz trudniejsze do utrzymania. Istotne impulsy w kierunku zmiany tego podejścia pochodziły ze strony praktyki politycznej a zwłaszcza Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Polityczna ocena roli i znaczenia tych państwa w zakresie współpracy i bezpieczeństwa w Europie znalazło również odzwierciedlenie w funkcjach przypisywanych tym państwom na KBWE³.

Napięcia występujące w zakresie definiowania instytucji neutralności w dużym stopniu zostały złagodzone w obszarze polityki neutralności. Wynikało to znacząco z faktu, iż w literaturze przedmiotu dominowało przekonanie, iż nie jest ona zdefiniowana przez prawo międzynarodowe. Najczęściej wykazywano, iż prawo neutralności określa bardzo ogólne ramy uprawiania tej polityki. W praktyce oznaczało to, iż każde państwo neutralne stoi wciąż przed wyborem określonej linii postępowania, która nie musi posiadać stałego charakteru. W odniesieniu do zakresu i treści polityki neutralności na pierwszy plan wysuwają się aspekty związane z dynamiką oddziaływania państwa neutralnego. Dlatego główny nacisk kładziony był nie na wierne wypełnianie obowiązków prawnomiędzynarodowych, lecz na specyfikę działań opierającą się na własnej ich interpretacji. Dotyczyło to zarówno państw wiecześnie neutralnych jak i pozostałych, które dobrowolnie przyjęły takie zobowiązania. Konsekwencją tego faktu był m. in. prowadzenie przez wszystkie państwa podobnej w ogólnych rysach polityki neutralności. Różnice pojawiające się w jej praktycznej realizacji były rzeczą naturalną, świadczącą o istnieniu narodowej specyfiki⁴.

W tym kontekście uzasadnione jest wskazanie na ogólne modele polityki neutralności w okresie zimnej wojny. Zostały one wyodrębnione na podstawie zakresu i intensywności wykorzystania środków stojących do dyspozycji państwa neutralnego. W modelu szwajcarskim można mówić o znaczącej powściągliwości w obszarze polityki zagranicznej. Model szwedzki to niezaangażowanie w okresie pokoju, aby utrzymać neutralność na wypadek konfliktu. Model austriacki określany jest jako model pośredni z przewagą aktywności międzynarodowej. Z kolei model fiński uważany był za „asymetryczny”, z uwagi na specjalne relacje z ZSRR. Długo nie akceptowany był model wojskowej neutralności Irlandii. Pomimo widocznych uproszczeń, przedstawiane propozycje dawały ogólną orientację w odniesieniu do charakteru polityki neutralności w okresie zimnej wojny⁵.

Inną propozycją porządkującą był podział opierający się o wzajemne relacje między polityką zagraniczną a polityką obronną. W modelu szwajcarskim polityka obronna posiadała pierwszoplanowy charakter. W przypadku Szwecji można mówić o równorzędnej roli obu komponentów. Natomiast modele austriacki, fiński i irlandzki charakteryzował się zdecydowanie wiodącą rolę polityki zagranicznej. Jednocześnie do modelu austriackiego i skandynawskiego można odnieść koncepcję „aktywnej polityki neutralności”, związaną ze zwiększonym zainteresowaniem problematyką bezpieczeństwa i współpracy.

Do koncepcji aktywnej polityki neutralności nawiązała również propozycję Osmo Apunena, który politykę neutralności opierał na modelu odstraszenia (Szwajcaria i Szwecja) oraz model zaufania (Austria i Finlandia)⁶. Propozycja Apunena była często postrzegana jako próba usprawiedliwienia nie wywiązywania się z obowiązków zbrojnej neutralności. Podkreślano, iż zwłaszcza niskie nakłady na obronę próbowano zastąpić ofensywną politykę i aktywnością międzynarodową. Należy jednak zauważyć, iż żadne państwo neutralne nie przyznawało się do prowadzenia „pasywnej” polityki neutralności. Dlatego pojawiała się obawa, iż termin ten niewiele wyjaśnia a spełnia raczej funkcję propagandową. W literaturze przedmiotu można spotkać określenie „mitologizacja polityki zagranicznej” państwa neutralnego⁷. Tym niemniej rozwój badań nad neutralnością sprawił, iż termin „aktywna polityka neutralności” został szeroko zaakceptowany.

W praktyce politycznej elementy aktywnej polityki neutralności występowały w różnym zakresie i intensywności. Traktowane one były jako przejaw dostosowania się do nowej sytuacji międzynarodowej oraz świadectwa żywotności i elastyczności koncepcji neutralności. Szczególną rolę przypisywano Austrii, której zaangażowanie przyczyniło się do istotnego wzrostu znaczenia tego państwa w dialogu Wschód-Zachód oraz zyskania znacznego uznania w państwach rozwijających się.

Odptyw procesu odprężenia spowodował wyraźnie osłabienie tej aktywności. Zbliżający się upadek systemu bipolarnego radykalnie zmienił zapotrzebowanie na odgrywanie roli pośrednika, zarówno w sensie politycznym, jak i organizacyjno-technicznym. Zasadnym wyzwaniem dla państw neutralnych stał się wzrost znaczenia i intensywność procesów integracyjnych, a w szczególności projekt stworzenia jednolitego wspólnego rynku. Obowiązująca koncepcja neutralności gospodarczej stanowiła barierę uniemożliwiającą szerokie włączenie się Austrii, Finlandii, Szwecji i Szwajcarii w proces integracji. Ta sytuacja stanowiła realne zagrożenie stopniowej gospodarczej marginalizacji tych państw. Dlatego coraz częściej pojawiały się głosy nawołujące do odrzucenia zasad neutralności gospodarczej i wypracowania satysfakcjonującego rozwiązania integracyjnego⁸.

W obliczu nowych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego oraz umacniającej się idei solidarności międzynarodowej, pod adresem tych państw kierowane były oczekiwania szerszego włączenia się w działania na rzecz zapobiegania i zarządzania kryzysami. Tradycyjną postawą wobec wszystkich konfliktów zbrojnych, związana z obowiązkiem zachowania neutralności, stawała się kolejnym zasadniczym ograniczeniem polityki neutralności.

Niemalże do końca lat 80. doktryna i praktyka neutralności opierały się na założeniu niedopuszczalności uczestnictwa w uniach celnych i gospodarczych. Wykluczano albo zasadniczo ograniczono możliwość udziału w ponadnarodowych strukturach współpracy integracyjnej. W literaturze przedmiotu szeroko rozpowszechniony był pogląd, iż neutralność i integracja wzajemnie się wykluczają⁹. Akceptowano określony rodzaj współpracy politycznej, zliberalizowały handel ale nie subnarodowe wspólnotowanie. Obok zobowiązania do nie wszczynania wojny, zbrojnej ochrony neutralności, zakazu członkostwa w sojuszu wojskowym oraz zakazu instalacji obcych, baz wojskowych, istotny komponent neutralności stanowiły tzw. działania wyprzedzające w okresie pokoju¹⁰. W najogólniejszym zarysie można sprowadzić je do stwierdzenia, że neutralni powinni wszystko czynić, aby nie zostać wciągniętym do konfliktu zbrojnego i jednocześnie są zobowiązani są do uprawiania wiarygodnej polityki neutralności. Jej istotnym elementem była tzw. neutralność gospodarcza.

W końcu lat 80. coraz częściej pojawiały się głosy, że prawo neutralności nie powinno stanowić przeszkody w odrzucaniu tradycyjnych zasad neutralności gospodarczej. W rzeczywistości bowiem istniały tylko nieliczne, trudne do określenia normy gospodarcze w obrębie prawa neutralności dające się sprowadzić do kilku zasad. Konwencje haskie jednoznacznie rozróżniały między dozwolonym wsparciem gospodarczym a niedozwolonym wsparciem wojskowym. Jednakże wraz z postępującym totalitarnym charakterem wojen, także rozróżnienie stawało się coraz bardziej nie uzasadnione. Podobnie jak odnoszące się do handlu materiałami wojennymi prowadzonego przez firmy państwowe i prywatne, który był dozwolony jedynie tym ostatnim. Uwzględniając współczesne uwarunkowania w zakresie kontroli i sterowania eksportem zbrojeniowym, można wątpić czy taki podział w ogóle ma sens¹¹.

Powyższe argumenty wpisywały się w szeroką krytykę koncepcji neutralności gospodarczej oraz postępujący proces odmitologizowania związków między prawem a polityką neutralności. W dyskusjach podnoszono, iż tradycyjne XIX-wieczne prawo neutralności nie przystaje do aktualnej sytuacji międzynarodowej. Aktualne znaczenie tego prawa dostrzegano najczęściej w przypadku, kiedy chodzi o konkretyzacje normy prawa zwyczajowego. Zwracano również uwagę, iż zasady neutralności gospodarczej zostały faktycznie sformułowane w oparciu o powojenną doktrynę szwajcarską a decyzje o ich stosowaniu podjęte przez Austrię, Finlandię i Szwecję miały wymiar polityczny. Argumentowano, iż rezygnacją z ich stosowania powinno posiadać ten sam charakter¹².

W przypadku równego traktowania stron konfliktu przeważająca część doktryny prawa międzynarodowego w państwach neutralnych ostatecznie przyjęła stanowisko, iż jednakowe wsparcie przez dostarczenie materiałów zbrojowych i urzędzeń wojskowych jest niedozwolone. Tym samym przeważał pogląd, kwestionujący obowiązek bezwzględnej gospodarczej neutralności. Oznacza to, iż neutralni nie są zobowiązani do sterowania ruchem gospodarczym, trudno jest mówić o obowiązku jednakowego traktowania stron w sensie materialnym¹³.

Niebezpieczeństwo wciągnięcia państwa neutralnego do konfliktu zbrojnego w przypadku członkostwa w EWG i możliwość podjęcia takiej decyzji większością głosów uznano jako mało prawdopodobną. Wskazywano bowiem, iż nie można jednoznacznie stwierdzić, iż Bruksela w przypadku wojny będzie domagać się od państw neutralnych działań stojących w sprzeczności w ich statusem prawnomiędzynarodowym. Z drugiej strony nie były jednoznacznie określone możliwe postulaty formułowane pod adresem neutralów. Najczęściej wskazywano na potencjalne zabezpieczenia w postaci tzw. klauzuli irlandzkiej¹⁴.

Jednoznaczne odrzucenie zasad neutralności gospodarczej oznaczało w praktyce zredukowanie statusu neutralności do zobowiązań natury wojskowej. Przede wszystkim jednak umożliwiło rozpoczęcie negocjacji w sprawie członkostwa we Wspólnocie. Jednocześnie likwidowało wszelkie przeszkody dotyczące udziału w sankcjach gospodarczych ONZ, także dla Szwajcarii, która nie była członkiem tej organizacji. Należy w tym momencie przypomnieć, iż zarówno udział w organizacji stawiającej sobie cele integracyjne, jak również uczestnictwo w sankcjach traktowane było dotychczas jako niezgodne ze statusem neutralności.

Drugim fundamentalnym zagadnieniem redefinicji neutralności była zmiana stosunku do konfliktów zbrojnych. W obliczu nowych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego oraz oczekiwań społeczności międzynarodowej wobec neutralów, modyfikacją zasad neutralności stała się niezwykle ważną kwestią. Uzasadniona wydaje się być ocena, iż obok odrzucenia neutralności gospodarczej stanowiło to o zmianie paradygmatu neutralności po zimnej wojnie. Do tej pory traktowano wszystkie konflikty jako wojny w klasycznym rozumieniu, gdzie znajdowało zastosowanie prawo neutralności. Taka interpretacja w decydującym stopniu związana z powojenną praktyką szwajcarską, będącą efektem oddalania się od członkostwa ONZ i postępującą dogmatyzacją zasad polityki neutralności. Jako obiektywny czynnik można uznać ewolucję charakteru konfliktów zbrojnych, polegający na drastycznym ograniczeniu występowania konfliktów typowo międzypaństwowych. Występujące konflikty były nie tylko dla państw neutralnych coraz trudniejsze do zakwalifikowania a stosowanie zasad prawa neutralności wywoływało coraz więcej wątpliwości¹⁵. W toczącej się

debacie zwracano uwagę, że neutralowie funkcjonowali w podwójnej rzeczywistości prawnej. Faktycznie akceptowano bowiem istnienie dwóch zachodzących na siebie systemów. Pierwszy opierał się na powszechnie obowiązującym zakazie prowadzenia wojen, natomiast drugi związany był ze stosowaniem prawa neutralności, wywodzącego się z tradycyjnego prawa wojennego. Sytuacja ta stanowiła poważne komplikacje zwłaszcza dla neutralnych członków ONZ. Z punktu prawa międzynarodowego był to niewątpliwie stan niezadowolający, ale jednocześnie stwarzał możliwości dla funkcjonowania państw neutralnych na forum ONZ.

Coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy, iż kurczowe trzymanie się zasad tradycyjnego prawa neutralności staje się kontrproduktywne. Zauważalne osłabienie się ładu dwubiegunowego wzmacniało te obawy. Najsilniejsze impulsy w tej kwestii wychodziły z Austrii. Prekursorem nowego podejścia był Alfred Verdross, który już w połowie lat 80. nie uznawał środków przymusu ONZ za akty wojenne i traktował prawo wojenne jako niemożliwe do zastosowania w tym przypadku¹⁶. Z kolei Karl Zemanek postulował, aby nie stosować prawa neutralności ze względu na oczekiwania społeczności międzynarodowej¹⁷. Nowe podejście do konfliktów zbrojnych, znane jest również pod nazwą „doktryna Verdrossa”, postulowało pierwszeństwo „prawa ONZ” przed prawem neutralności. Wprowadzono dualistyczne podejście polegające na rozróżnieniu między wojną w tradycyjnym rozumieniu a konfliktem w rozumieniu Karty Narodów Zjednoczonych. Z chwilą zaangażowania ONZ w konflikt prawo neutralności traci zastosowanie. W przypadku wystąpienia konfliktu bez udziału ONZ mogą znaleźć zastosowanie jego normy.

Przyjęcie przez rządy państw neutralnych założeń nowej koncepcji oznaczało również przełom w zakresie udziału w stosowaniu sankcji wojskowych ONZ. Było to rozwiązanie o bezprecedensowym charakterze albowiem nie występowało w dotychczasowej praktyce neutralności. Zgodnie z nową interpretacją możliwy stał się udział państw neutralnych w tych sankcjach. Jednakże ze względów wizerunkowych był on określany raczej jako niewskazany. Dlatego też w nowej interpretacji zaproponowano podział na aktywny i pasywny wkład państwa neutralnego na przykład w postaci zapewnienia tranzytu dla jednostek wojskowych i uzbrojenia, otwarcie przestrzeni powietrznej dla samolotów bojowych, wypełnienie zadań logistycznych, wysyłanie obserwatorów *et c.*¹⁸

Wdrażanie nowej koncepcji neutralności w latach 90.

Nowa europejska polityka neutralności w dużym stopniu kształtowała się pod wpływem dynamicznych zmian środowiska międzynarodowego. Z jednej strony

neutralowie czynili wiele starań o upowszechnienie nowych zasad naturalności a z drugiej strony znajdowali się pod presją wydarzeń związanych z wojną byłej Jugosławii i operacją „Pustynna burza”. Sprowadzenie istoty neutralności do „wojskowego jądra” w żadnym stopniu nie oznaczało zakwestionowania jej zbrojnego charakteru, bez względu na to jak była definiowana przez zainteresowane państwa. Obowiązek szerokiej czy też efektywnej obrony występował we wszystkich neutralnych państwach, co związane było w dalszym ciągu z wiarygodnością statusu międzynarodowego. Natomiast można mówić o znacznych przeobrażeniach w obrębie polityki obronnej, odchodzącej w swych założeniach od idei „samotnej twierdzy”, na rzecz szerokiej kooperacji w zakresie wojskowych aspektów bezpieczeństwa. Celem tych zabiegów było m.in. dążenie do wyeliminowania wciąż funkcjonującego stereotypu „konsumentów bezpieczeństwa”. W strategiach bezpieczeństwa tych państw został w większym stopniu niż dotychczas położony nacisk na zapobieganie konfliktom i działania prewencyjne.

W okresie przedakcesyjnym neutralne państwa EFTA stały przed zasadniczym dylematem dotyczącym dalszego rozwoju wojskowego wymiaru Wspólnoty¹⁹. Dostrzegano, iż udział we WPZiB stwarza możliwość przewyciężenia względnej izolacji tych państw spowodowanej osłabieniem neutralności w stosunkach międzynarodowych. Wskazywano również na szanse jakie może mieć aktywny udział w jej realizacji oparty o dyskontowanie swoistego „kapitału zaufania” i doświadczenia będącego efektem uczestnictwa w operacjach pokojowych ONZ. Stopniowo neutralni skłaniali się ku wzmocnieniu funkcji zapobiegania i zarządzania kryzysami, przy jednoczesnym podejmowaniu prób odseparowania funkcji wojskowych.

Neutralne państwa EFTA nie uzgodniły wspólnego stanowiska w kwestii interpretacji regulacji dotyczącej WPZiB w traktacie z Maastricht. Można jednak mówić o pośrednich ustaleniach w ramach deklaracji ministrów spraw zagranicznych państw członków UE oraz Austrii, Finlandii i Szwecji z grudnia 1993r. Stwierdzono w niej jednoznacznie gotowość kandydatów do aktywnego uczestnictwa we WPZiB oraz akceptacji jej zasad i celów. W zaistniałej sytuacji neutralowie realizowali tzw. podwójną strategię. Polegała ona na deklarowaniu pełnego poparcia i aktywnego współdziałania w ramach II filaru, przy jednoczesnym dystansowaniu się wobec funkcji wojskowych. W istocie oznaczało to przyjęcie postawy wyczekiwania na dalszy rozwój wypadków. Niewątpliwie spory i niejasności w gronie wielkich państw Unii Europejskiej umożliwiały uprawianie elastycznej polityki. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, iż dopóki sprzeczności będą występować, dopóty pole manewru pozostanie stosunkowo szerokie²⁰. W Brukseli pojawiły się obawy, że neutralni będą podejmować próby korekty lub przynajmniej próby relatywizowania tych aspektów działalności

UE, które nie do końca były sprecyzowane. Negatywnym skutkiem postawy tych państw było uzyskanie etykiety „euroseptycznej grupy”, chociaż w rzeczywistości taka grupa nie istniała. W odpowiedzi na tego rodzaju sugestie Austria, Finlandia i Szwecja nieustannie prezentowały gotowość do kompromisu. W tym kontekście można również postrzegać decyzje tych państw o przystąpieniu do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP)²¹.

Konieczność podejmowania zasadniczych decyzji w duchu nowej koncepcji neutralności, następowała pod znaczącą presją bieżących wydarzeń w związku z problemem jugosłowiańskim i wojną w Iraku. W szczególnie trudnej sytuacji znalazła się Austria, bezpośrednio zagrożona dynamicznym rozwojem wypadków na Bałkanach. Również konflikt w Zatoce Perskiej przyniósł wiele problemów, po zwróceniu się Rady Bezpieczeństwa ONZ o wsparcie sankcji wojskowych i gospodarczych przeciwko Irakowi. Jakkolwiek Wiedeń jednoznacznie poparł to stanowisko, to natychmiastowa odpowiedź nie była możliwa. Władze austriackie stanęły bowiem przed koniecznością zmiany wewnętrznych regulacji dotyczących tranzytu materiałów wojennych. Dokonując niezbędnych korekt w przyspieszonym trybie, uregulowano również kwestie dotyczące przemarszu wojsk zgodnie z art. 43 Karty NZ, wprowadzono także zakaz eksportu własnego uzbrojenia na obszar objęty działaniami wojennymi niezależnie od decyzji ONZ. Zgodnie z nową interpretacją austriacki kontyngent po raz pierwszy w 1991r. wziął udział w misji ONZ za pograniczu iracko-kuwejckim, która nastąpiła nie w rezultacie porozumienia stron lecz w ramach środków przywracających pokój²².

Ważną decyzję w procesie wdrażania nowej koncepcji polityki neutralności było wysłanie w grudniu 1995r. zmechanizowanej jednostki transportowej w ramach sił pokojowych IFOR w Bośni i Hercegowinie. Warunki udziału zostały określone w klarowny sposób: mandat ONZ, wykluczenie udziału w akcjach bojowych oraz zaakceptowanie działań przez wszystkie strony konfliktu. Ponadto należy zauważyć, iż kontyngent austriacki podporządkowany był dowództwu NATO a istotną przesłanką współpracy oraz przestrzegania zasad solidarności międzynarodowej była akceptacja wielokrotnego tranzytu przez terytorium austriackie oraz zgodę na otwarcie przestrzeni powietrznej. Organizacją tego przedsięwzięcia stanowiła największą tego rodzaju operację na terytorium Austrii od czasu jej okupacji przez cztery mocarstwa²³.

Wiedeń uznał interwencję NATO w Kosowie jako uzasadnioną, ale odmówił udzielenia zgody na loty tranzytowe samolotów państw NATO. W uzasadnieniu tej decyzji wskazywano na problem początkowego braku mandatu ONZ i podnoszono fakt, iż z formalno-prawnego punktu widzenia była to misja NATO a nie UE. Broniąc swej decyzji Wiedeń argumentował, iż prawnomiędzynarodowego punktu widzenia było to prawidłowe rozwiązanie, zgodnie

z nową interpretacją neutralności. Jednocześnie jednak to rozstrzygnięcie było dalekie od oczekiwań partnerów z UE a przynajmniej tych będących członkami NATO. Z tego powodu Austria została poddana krytyce²⁴.

Szwajcaria z dużym trudem reagował na zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowych i proces podejmowania decyzji zgodnie z nową interpretacją przebiegł z dużymi oporami. Stanowisko Berna wobec konfliktu w Zatoce Persejskiej można określić jako niejednoznaczne. Wprawdzie w sierpniu 1990 r. przyjęto decyzję o wzięciu udziału w sankcjach ekonomicznych ONZ przeciwko Irakowi, co niewątpliwie świadczyło o nowych tendencjach w helweckiej polityce neutralności. Jednocześnie jednak odmawiano zgody na przelot samolotów bojowych i transportowych należących do państw uczestniczących w realizacji sankcji. Ta decyzja zapadła w oparciu o normy tradycyjnego prawa neutralności i niewątpliwie w sprzeczności z nową interpretacją polityki neutralności. Była to decyzja zaskakująca i rozmijała się z oczekiwaniami społeczności międzynarodowej. Świadczy ona o poważnych napięciach i sporach w obszarze szwajcarskiej polityki neutralności. Wprawdzie zezwolono na przelot samolotów medycznych w celach humanitarnych, ale nie złagodziło to negatywnego wydźwięku dokonanych rozstrzygnięć. Jednocześnie rząd szwajcarski zapowiedział, iż przyszła praktyka w tym względzie zostanie w tym względzie przeanalizowana. Złagodzenie stanowiska szwajcarskiego spowodowało, iż strony koalicji antyirackiej oceniły działania Berna jako w zasadzie kooperatywne²⁵.

Zgoda na przelot samolotów przez terytorium szwajcarskie została udzielona w grudniu 1993r. W związku z misją obserwacyjną w Bośni i Hercegowinie. Nie oznaczało to jednak ostatecznego porzucenia tradycyjnej koncepcji polityki neutralności, chociaż wiele symptomów wskazywało na postępującą stabilizację jej nowej interpretacji. Początek konfliktów w Kosowie wyraźnie pokazywał, że Berno wyraża gotowość udziału w próbach jego rozwiązaniach. Uczestnicząc w embargo na materiały wojenne w 1998 r., dano jeszcze do zrozumienia że Szwajcaria nie traktuje konfliktu jako wojny w klasycznym rozumieniu, takie postępowanie ocenione zostało jako konsekwentna realizacja zasad nowej interpretacji polityki neutralności. Świadczyło tym również przyłączenie się do sankcji Unii Europejskiej, uczestniczenia w zaostrzonym embargo po rozpoczęciu nalołów NATO na Kosowo oraz brak ograniczeń na dostawy materiałów wojennych dla państw NATO. Oceniając dyplomatyczny wymiar konfliktu w Kosowie należy wskazać, iż Szwajcaria była konfrontowana z różnorodnymi problemami odnoszącymi się do m.in. sankcji gospodarczych i wojskowych, zezwolenia na transport oferowanie dobrych usług. Na podejmowanie okresowych decyzji wyraźnie wpływało wciąż obecne napięcie między tradycyjną, bezstronną a aktywną i kooperacyjną polityką neutralności²⁶.

Natomiast w przypadku embarga na dostawy ropy naftowej do Jugosławii, Szwajcaria odmówiła uczestnictwa. W oparciu o tradycyjne zasady neutralności, tak jak gdyby chodziło o wojnę w klasycznym ujęciu. Warto zauważyć, iż stało to się chociaż wcześniej uczestniczo w embargo na materiały wojenne. Niewątpliwie był to kolejny dowód na brak koherentnej polityki.

To ostatnie postanowienie łączono często z odmową prawa przelotów samolotem bojowym NATO, biorącym udział w działaniach wojennych. Jakkolwiek i ta decyzja wydawać się mogła kontrowersyjną, została ona jednak podjęta w zgodzie z nową interpretacją neutralności. Przyjęto bowiem założenia, że w przypadku braku stosownej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w dalszym ciągu znajdują zastosowanie normy prawa neutralności. W tym przypadku oba państwa wiecześnie neutralne przyjęły identyczne rozwiązania²⁶.

W przypadku skandynawskich neutralów sfera realizacyjna nowej polityki neutralności nie budziła większych kontrowersji. Nie będąc państwami tranzytowymi jak Austria i Szwajcaria, nie były również konfrontowane z problemami wynikającymi z tego faktu. Jednakże na podstawie oficjalnych wypowiedzi szwedzkich i fińskich polityków można zakładać, iż zezwolenia na tranzyt i otwarcie przestrzeni powietrznej nastąpiły niezwłocznie.

Określone napięcia w zakresie interpretacji neutralności można było dostrzec również w Szwecji u progu lat 90. P. Cramer uważał iż „jedynie sankcje wprowadzone przez ONZ są zgodne z neutralnością, natomiast w przypadku reżimu unijnego mamy do czynienia z systemem nie należącym do prawa międzynarodowego. Co uzasadniałoby konieczność umożliwiania postneutralom wyłączenie z ich stosowania”²⁷. Ta interpretacja nie znajdowała szerszego poparcia. Wprost przeciwnie. Eksponując znaczenie zarządzania kryzysowego jako przeciwwagę dla koncepcji wspólnej obrony, Sztokholm dostrzegł konieczność zwiększenia własnego udziału w misjach NATO i UE. Wyrażano przekonanie, że Szwecja jest dobrze przygotowana do tego rodzaju aktywności. Wskazywano na dotychczasowe sukcesy w ramach misji pokojowych ONZ, oraz zaangażowani w Bośni (UNPROFOR). Szwedzcy politycy niejednokrotnie podkreślali iż wkład ich kraju na rzecz byłej Jugosławii jest większy niż wielu państw członkowskich NATO.

Fińska polityka neutralności w dużym stopniu była wzorowana na szwedzkiej. W praktycznych działaniach dużą wagę przykładano do prób harmonizowania europejskiego zarządzania kryzysowego z działalnością ONZ. Od momentu przystąpienia do Wspólnoty rząd fiński starał się przedstawić misje petersberskie, jako naturalną kontynuację w nowych warunkach tradycyjnie silnego zaangażowania. Fińska polityka neutralności w dużym stopniu była wzorowana na szwedzkiej. W praktycznych działaniach dużą wagę przykładano do

prób harmonizowania europejskiego zarządzania kryzysowego z działalnością ONZ. Od momentu przystąpienia do Wspólnoty rząd fiński starał się przedstawić misje petersberskie, jako naturalną kontynuację w nowych warunkach tradycyjnie silnego zaangażowania w misję ONZ. Były one prezentowane jako operacje nowego typu wymagające użycia siły, których wprowadzenie wymuszają zmiany w obszarze bezpieczeństwa. Stosunkowo szybko wprowadzono zmiany w regulacjach prawnych umożliwiające uczestnictwo w operacjach pokojowych realizowanych przez NATO i UE. Warto przypomnieć, iż do tej pory możliwy był jedynie udział w misjach *peace keeping*, przy spełnieniu warunku zgody stron konfliktu. W latach 90. Finlandia brała udział we wszystkich misjach, w których uczestniczyła Szwecja. Jednocześnie konsekwentnie kontynuowana była polityka maksymalnego zbliżenia do struktur NATO. Szczególnie znaczenie w ramach PdP przypisywano optymalizacji współpracy w obszarze operacyjnym, zarówno standardów technicznych jak również wyposażenia armii. W środowisku specjalistów wojskowych Finlandia zyskała pozycję „najlepszego ucznia” NATO²⁸.

Irlandia z dużym opóźnieniem reagowała na zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa po zimnej wojnie. Charakterystyczne jest to, iż w rzeczywistości nie przedstawiła żadnego oficjalnego stanowiska rządowego w sprawie WPZiB. Początkowo próbowano argumentować, iż jakiegokolwiek próby definiowania tego obszaru nie mają większego sensu dopóki przy stole rokowań nie zasiądą neutralne państwo EFTA. Jednakże również po rozszerzeniu UE w 1995 r. Kwestie te tylko w niewielkim stopniu były przedmiotem publicznej debaty. Irlandzka polityka neutralności praktycznie wciąż była postrzegana przez pryzmat konfliktu w Irlandii Północnej, co m.in. początkowo skutkowało kwestionowaniu możliwości współpracy w ramach PdP oraz udziału w NACC. Zdecydowanie najwięcej kontrowersji wywoływała ewentualność podporządkowanie oddziałów wojskowych NATO a zwłaszcza dowództwu brytyjskiemu²⁹.

Dublin zdecydowanie opowiadał się za zachowaniem przez UZE pełnej autonomii w ramach wzmocnionego partnerstwa ustanowionego przez traktat w Maastricht. W tej sprawie jednoznacznie poparł stanowisko pozostałych państw neutralnych oraz Wielką Brytanię wspieraną przez Danię i Portugalię. Wizję zintegrowania się obu organizacji traktowano jako zagrożenie dla polityki neutralności. Zasadniczą cenzurą irlandzkiej polityki neutralności było stanowisko wobec konfliktu w Kosowie. Rządowa deklaracja w tej sprawie była oceniana jako dokument wręcz o historycznym o historycznym znaczeniu. Po raz pierwszy bowiem operację wojskową bez mandatu ONZ zyskało oficjalne poparcie. Niewątpliwie w tym przypadku można mówić o postępowaniu zgod-

nym z nową interpretacją neutralności. Kolejnym świadectwem zmian była decyzja o przystąpieniu w 1999r. do PdP³⁰.

Między neutralnością a bezaliansowością

Po rozszerzeniu UE w 1995r. umocnił się proces kształtowania nowych założeń koncepcji polityki neutralności. Podstawową przesłanką były *avis* Komisji Europejskiej, kierowane do kandydujących neutralnych państw EFTA, zawierające niemal identyczne uwagi związane z możliwymi kontrowersjami w obszarze II filaru. Wnioski z ich analizy sprowadzały się do niemożliwości funkcjonowania tych państw w obszarze WPBiO w oparciu o zasady tradycyjnej neutralności. Jednoznacznie zwłaszcza w stosunku do wieczyście neutralnej Austrii sformułowane były sugestie dotyczące konieczności dokonania znaczących korekt w prawie wewnętrznym³¹.

Wychodząc na przeciw oczekiwaniom Brukseli skandynawscy neutralowie najwcześniej dostrzegli konieczność odejścia od tradycyjnej terminologii, która kojarzyła się nie tylko z XIX- wiecznym prawem wojennym ale również praktyką zimnowojenną. Coraz częściej terminy „wolność od sojuszu”, „niesprzymerzenie” i „bezaliansowość”, zaczęły być stosowane na określenie ich statusu międzynarodowego. „Pożegnanie z neutralnością” najłatwiej przebiegło w Szwecji, gdzie nastąpiło płynne przejście do obszaru bezaliansowości. Warto przypomnieć, iż po zakończeniu drugiej wojny światowej różne określenia funkcjonowały w słowniku politycznym kraju na określenia pozostawania poza blokami w tym m.in. *alias fri politik*. Związane to było w dużym stopniu z faktem, iż konsekwentnie część doktryny prawa międzynarodowego odmawiała Szwecji określenia „neutralny”.

Postępujące zmiany na rzecz politycznego definiowania neutralności natrafiły na szczególnie podatny grunt w Szwecji, która po zimnej wojnie stała się liderem bezaliansowości. Jednak w pierwszej połowie lat 90. zmiany koncepcyjne nie zostały jeszcze skryształizowane. Powtarzana była formuła nieuczestniczenia w blokach wojskowych, aby zachować neutralność w przypadku wojny w sąsiedztwie. W dokumentach rządowych i parlamentarnych w kompleksowy sposób przedstawiono nowe zagrożenia bezpieczeństwa. Dopiero u progu XXI wieku pojawiły się ważne tendencję wskazujące na stabilizację koncepcji, w której tradycyjne koncepcje neutralności ostatecznie ustępuje miejsca bezaliansowości. Termin „neutralność” znika z oficjalnych dokumentów. Główna opcja polityki bezpieczeństwa opiera się na nieuczestniczeniu w blokach wojskowych aby sprostać nowym zagrożeniom bezpieczeństwa. Bezaliansowość występuje jako wiodąca

kategorią w oficjalnych dokumentach i jest prezentowana jako odpowiedź na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym³².

Dokonane korekty nie do końca wydają się klarowne. Poza zmianą „etykiety” oraz odcięciem się od tradycyjnej neutralności w sensie doktrynalnym, pozostałe elementy koncepcji nie można uznać za całkowicie nowatorskie m.in. w kręgach wojskowych zmiany traktowane były wyłącznie jako retoryka. Podkreślano iż w rzeczywistości bezaliansowość sprawdziła w szwedzkim społeczeństwie już od dawna. Nowa koncepcja dopuszcza możliwość nie zachowania bezstronności w przypadku agresji na państwa członkowskie UE lub sąsiada ale nie jest to sprzeczne z nowymi zasadami i polityka neutralności.

W przypadku Finlandii można mówić o korektach polityki neutralności dopiero po przystąpieniu do UE. Z uwagi na uwarunkowania gospodarcze Finowie nie eksponowali porzucenia zasad neutralności. Jednakże bardzo poważnie potraktowano ostrzeżenie zawarte w avis Komisji Europejskiej i od początku członkostwa deklarowali, iż celem ich polityki bezpieczeństwa jest wolność od sojuszy. W oficjalnych dokumentach wskazuje się na status militarnego niezaangażowania. Neutralność potraktowana została jako koncepcja czasów zimnej wojny, przynajmniej w wymiarze politycznym. Dopiero decyzje szczytu UE w Helsinkach w 1999 r. w zakresie europejskich zdolności obronnych dały impuls do przeprowadzenia zasadniczych korekt w obszarze polityki bezpieczeństwa. W sensie koncepcyjnym zmiany sprowadzały się do zastąpienia określenia „niezależna obrona”, „obrona skuteczna”, przy jednoczesnym pozostawieniu formuły militarnego niezaangażowania. Ta zmiana była powszechnie łączona z przyjmowaniem zasad WPBiO i rozwoju współpracy w zarządzaniu kryzysami³³.

Austria ze względów wewnątrzpolitycznych rozpoczęła działania dostosowawcze również dopiero po uzyskaniu członkostwa we Wspólnocie. Zmiany w prawie wewnętrznym rozpoczęły się wraz z ustawą umożliwiającą wysłanie oddziałów armii austriackiej za granicę. Nowe przepisy, obok ONZ umożliwiały to również w ramach UE, OBWE. Wraz z tą regulacją dokonano ważnej korekty interpretowania neutralności w odniesieniu do wolności decyzji przy wprowadzaniu kolejnych zmian³⁴.

Zasadniczym krokiem w kierunku wdrażania nowych zasad neutralności była nowelizacja konstytucji z 1999r. Potwierdza ona, że Austria nie jest już konstytucyjnie zobowiązana do postawy neutralnej w konkretnych przypadkach oraz może uczestniczyć w operacjach wspierających pokój podejmowanych przez UE oraz w ramach PdP. Do tej pory w poszczególnych sytuacjach mogła pozostawać neutralna, w zasadzie poruszając się na granicy obstrukcji. Po nowelizacji ginie konstytucyjny komponent wieczystej neutralności w postaci bezwarunkowego zobowiązania pozostawania neutralnym w przypadku wojny.

Różnica jest wyraźna, albowiem polityczna opcja neutralnego stanowiska, to nie jest to samo co ogólne zobowiązanie do trwałej neutralności. Tym samym wieczysta neutralność znalazła swój kres w odniesieniu do Austrii. Jednak przejście od neutralności do bezaliansowości nie jest tak proste jak w przypadku Szwecji. Austria związana jest wciąż ustawą konstytucyjną o wieczystej neutralności z 1955 r., do której odrzucenia wymagana jest większość 2/3 głosów w parlamencie. Jej odrzucenie w aktualnych warunkach politycznych jest raczej mało prawdopodobna. Dlatego na początku XXI w. rozpoczął się proces redukowania neutralności „na raty” w przestrzeni publicznej. W rządowych i parlamentarnych dokumentach neutralność została zastąpiona określeniem „wolność od sojuszy”. Austriacka doktryna prawa międzynarodowego nie jest również zgodna czy w przypadku usunięcia ustawy konstytucyjnej status prawnomiędzynarodowy Austrii zostanie definitywnie zmieniony³⁵.

Oceniając praktyczne posunięcia rządu irlandzkiego można odnieść wrażenie, iż tradycyjne definiowanie neutralności po konflikcie w Kosowie, ustąpiło miejsca bezaliansowości. Jednakże w sferze deklaratoryjnej Dublin pozostaje wciąż w kręgu tradycyjnej interpretacji „neutralności militarnej”. Wszechebna retoryka neutralności jest nadal charakterystyczna dla irlandzkiej aktywności, co w decydującym stopniu wynika z uwarunkowań wewnątrzpolitycznych. Można mówić o nowym otwarciu w zakresie współpracy w obszarze bezpieczeństwa, ale jednocześnie akcentuje się brak akceptacji dla wzajemnych gwarancji obronnych. Udział sił zbrojnych w operacjach UE i PdP, możliwy jest tylko w misjach posiadających mandat ONZ³⁶.

Zasadnicze zmiany w szwajcarskiej polityce neutralności nastąpiły dopiero na początku XXI w. Pozostając poza UE Szwajcaria znalazła się w sytuacji, gdzie głównym kanałem współpracy w obszarze bezpieczeństwa stało się PdP. W sensie ogólnym najbardziej czytelnym świadectwem realizacji nowych zasad neutralności było stanowisko wobec interwencji w Iraku w 2003 r. Amerykańskie sondáže w kwestii możliwości otwarcia przestrzeni powietrznej dla samolotów koalicji spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem. Rząd szwajcarski reprezentował pogląd, iż bez stosownej rezolucji Rady Bezpieczeństwa umożliwiającej zastosowanie przymusu, będzie traktował interwencje jako klasyczny konflikt zbrojny. Tym samym zastosowanie znalazły normy prawa neutralności. Należy jednak podkreślić, iż ogłoszenie neutralności w konflikcie nie oznaczało osłabienia działań na rzecz solidarności międzynarodowej oraz współpracy z USA w walce z terroryzmem³⁷.

Pomimo istniejących barier w społeczeństwie szwajcarskim, stopniowo umocniło się przekonanie, że ograniczenie zaangażowania w obszarze operacji wspierających pokój nie tylko mocno obciążałoby stosunki z UE i innymi państwami

uczestniczącymi w misjach ale także mogłyby przynieść szkody nowej polityce neutralności. Świadczą o tym kolejne regulacje poprzedzone referendum, dotyczące zasad wysyłania oddziałów za granicę, reformy sił zbrojnych oraz przystąpienie do ONZ w 2002 r. Pozytywne efekty przeprowadzonych reform w obszarze polityki bezpieczeństwa oraz postępujący proces stabilizacji kursu bilateralnego w stosunkach z Wspólnotą, sprawiły że jako przedmiot kolejnych umów bilateralnych określono współpracę z Europejską Agencją Ochrony oraz instytucjonalizację w obszarze WPBiO. Pierwsza z umów została zawarta w 2012 r. Natomiast kwestia rozszerzenia współpracy w obszarze WPBiO jest zdecydowanie bardziej skomplikowana i wymaga rozwiązania szeregu trudnych problemów szczegółowych³⁸.

Działania podejmowane przez Szwajcarię świadczą o konsekwentnym wprowadzaniu w życie nowych zasad interpretacji polityki neutralności. Różnice w jej interpretacji w stosunku do pozostałych państw neutralnych i bezaliansowych sprowadzają się obecnie przede wszystkim do kwestii wynikających z członkostwa w UE. W sferze doktrynalnej Szwajcaria określa się jako państwo wieczyste neutralne, co odzwierciedlają oficjalne dokumenty i retoryka polityczna. Eksponowane jest nadal znaczenie konwencji haskich w realizacji polityki neutralności. Ta sytuacja w dużym stopniu wynikała ze skomplikowanej sytuacji wewnętrznej, gdzie dużą rolę odgrywają tradycyjnie nastawione środowiska polityczne.

Bezaliansowość w okresie lizbońskim

Po zakończeniu zimnej wojny zmiany w obszarze neutralności następowały w dwóch fazach. W fazie pierwszej elity polityczne państw neutralnych dokonały redefinicji neutralności, której efektem było faktyczne przesunięcie się wszystkich państw neutralnych w obszar bezaliansowości. Można mówić w tym przypadku o różnym zakresie i intensywności tych przemian. Ostatnim państwem była Irlandia, której rząd w 2003 r. dokonał redefinicji „militarnej neutralności” na rzecz „pozostawania poza sojuszami wojskowymi a w szczególności obejmującymi wzajemne zobowiązania obronne”³⁹. Społeczeństwo Irlandii w znacznie większym stopniu niż pozostałych państw wolnych od sojuszy, nie nadążało za zmianami wprowadzanymi przez elity rządowe, co znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w wynikach referendum w sprawie traktatu lizbońskiego z 2009 r. Różnice między stanowiskiem rządów i społeczeństw tych państw wyraźnie się pogłębiały. Szerokie badania opinii społecznej wykazały 2/3 poparcia dla neutralności w okresie przedakcesyjnym. W sondażach postakcesyjnych utrzymywały się podobny poziom akceptacji dla bezaliansowości. Świadczyło to o tym,

że na ogół nową interpretację neutralności utożsamiano z „bezaliansowością”, traktowaną jako kontynuację zasad neutralności w nowym postzimnowojennych uwarunkowaniach. Takie rozumienie odbierało znacząco od interpretacji elit w poszczególnych państwach, które zdecydowanie odcinały się zarówno od idei jak i terminologii neutralności.

Druga faza procesu redefinicji neutralności odnosi się do dalszego redukcjonowania „bezaliansowości” i udziału w *quasi* aliansie ze wspólnymi klauzulami obronnymi. Zdaniem niektórych autorów została odwrócona dotychczasowa koncepcja poprzez udział w militarnej koalicji UZE⁴⁰. Niewątpliwie wraz z pojawieniem się wzajemnych gwarancji obronnych lansowanych przez duże państwa UE drastycznie zawężyło się pole manewru postneutralnych. W prawdzie projekt traktatu konstytucyjnego dla Europy stwierdzał jednoznacznie, że WPBiO nie jest wymierzona w specyficzny charakter polityki niektórych państw, tym niemniej widoczne były tendencje do ograniczenia roli postneutralności w jej realizacji. Tendencje te były widoczne w początkowej propozycji zgłoszonej przez włoską prezydentkę dotycząca art. 40 ust. 7. Zdaniem państw neutralnych i bezaliansowych, a zwłaszcza skandynawskich neutralów i Irlandii⁴¹ zawierała ona zbyt daleko idące rozwiązania przewidujące, iż wszystkie państwa członkowskie muszą udzielić wszelkiej pomocy państwu napadniętemu. Wpływały one na modyfikację tzw. klauzuli sojuszniczej proponując zmianę formuły kolektywnej pomocy na prawo zwrócenia się z prośbą o pomoc lub wsparcie⁴². Jakkolwiek ta kompromisowa propozycja w zasadzie nie budziła wątpliwości, to jednak w ostatniej wersji odwoływano się do art. 51 Kart NZ, co satysfakcjonowało te państwa. Ponadto nowa „klauzula irlandzka” wprowadzona po przegranym referendum potwierdzała dodatkowo respektowanie przez Brukselę funkcjonowania postneutralności w UE. Jednakże wraz z ratyfikacją art. 42 ust. 7. Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja zostały włączone w obszar tworzącej się wzajemnej obrony. Ten fakt stanowi nową jakość w realizacji koncepcji bezaliansowości. W zakresie jego interpretacji uwidoczniły się dwa przeciwstawne stanowiska.

Pierwsze z nich opiera się na założeniu, że w okresie polizbońskim koncepcja neutralności zarówno w prawnym jak i politycznym ujęciu jest martwa. Pomimo retorycznych odwołań do *non alignment*, dotychczasowe postakcesyjna interpretacja stworzona przez elity rządowe Austrii, Finlandii, Irlandii i Szwecji zdeaktualizowała się. Wskazuje się, iż różne elementy WPBiO zawarte w traktacie lizbońskim są albo nie kompatybilne albo rywalizują z koncepcją i wartościami odnoszącymi się do neutralności, które akceptują społeczeństwa tych państw. Podkreśla się, iż koncepcja neutralności została zredukowana w zasadzie do zera, co oznacza jej nieuchronny upadek⁴³.

Taka interpretacja niewątpliwie odpowiada oczekiwaniom tych sił politycznych, które już w okresie przedakcesyjnym opowiadały się za porzuceniem neutralności i przystąpieniem do NATO. Nie można jednak nie zauważyć, iż znaczną część elit politycznych tych państw akcentuje konieczność zwiększenia solidarności europejskiej, inicjując dyskusje dotyczącą ambicji UE stania się globalnym graczem. Efektem tych działań jest stopniowy zanik problematyki bezaliansowości w wielkich debatach politycznych oraz odchodzenia części środowisk politycznych od idei postneutralności. Podobnie w środowiskach naukowych postneutralność staje się marginalnym zagadnieniem. „Pod wieloma względami debata na temat militarnego niezaangażowania neutralności została już napisana. Faktycznie neutralność nie jest nieobecna – stwierdza Christine Agius – w poważnych dyskusjach akademickich. Kiedy jest już omawiana to raczej w kontekście tezy, że jest ona uciążliwą przeszkodą na drodze do prawdziwej integracji europejskiej, która wszyscy powinni popierać”⁴⁴. Zwolennicy tego poglądu uważają, iż źródłem siły normatywnej Europy jest wspólnota i konwergencja.

Przeciwstawne stanowisko zakłada, że nowa interpretacja neutralności, która przybrała postawę „bezaliansowości” czy „postneutralności” stanowi strategiczną długofalową opcję dostosowania się do nowych, nieustannie ewoluujących obszarów polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Bezaliansowość w obszarze postlizbońskim nie może być traktowana jako anachronizm, jeżeli jest sprowadzona do braku członkostwa w sojuszu wojskowym opartym na kolektywnym mechanizmie obronnym. Dlatego w dalszym ciągu pozostają wątpliwości czy postneutralni członkowie UE są zobligowani do wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnego ataku na państwo członkowskie⁴⁵.

UE respektuje postneutralność w obszarze swojej polityki obronnej. Dotychczas stosowana przez Brukselę kategoria „państwa neutralne i bezaliansowe” nie była jedynie zbitką pojęciową lecz wyrazem politycznej poprawności uwzględniające różne stanowiska zainteresowanych państw i społeczeństw. Odnosi się ona również do procesu zmian koncepcji neutralności i kompatybilności z WPBiO, jak również do charakteru strategii politycznych stosowanych przez elity wobec społeczeństw wspierających neutralność / bezaliansowość. W szerszym ujęciu to podejście uwzględnia również Szwajcarię, której członkostwo we Wspólnocie nie jest wykluczone. Podobnie w przypadku niektórych państw ubiegających się o akcesję a jednocześnie dystansujących się od członkostwa od członkostwa w NATO. Ta sytuacja odnosi się do Serbii i Mołdowy, które w różnym zakresie eksperymentują z neutralnością.

Jeżeli nawet zostanie zaakceptowany pogląd, że w sensie formalnym neutralność w UE znalazła swój kres, to jednak niektóre jej aspekty wciąż są postrzegane jako istotny i zarazem alternatywny sposób patrzenia na bezpieczeń-

stwo. Uzasadnione wydaje się być również twierdzenie, iż neutralność nie może być traktowana, także w zmodyfikowanej formie, jedynie jako opcję polityki zagranicy i bezpieczeństwa. W rzeczywistości bowiem obejmuje one szersze spektrum zagadnień. Chodzi również o to jak państwa neutralne i bezaliansowe same postrzegają swoje role międzynarodowe i jaki to ma wpływ na ich tożsamość⁴⁶.

Państwa neutralne w dalszym ciągu dysponują określoną przewagą w zakresie prezentowania określonych stanowisk, zwłaszcza w obszarach „wrażliwych” dotykających kwestii suwerenności. W porównaniu do nie neutralnych państw np. Norwegii, która po zimnej wojnie osiągnęła znaczące sukcesy jako *peace nation*, europejska neutralność posiada mocno ugruntowane, szeroko uznawane tradycje, które obecnie definiuje się jako prewencje konfliktów. Goetschel akcentuje, iż państwa te mogły by zredukować istniejące sprzeczności między prewencją a interwencją i dopomóc w wypełnieniu luki między „światem państw” i „światem społeczności międzynarodowej”. Przynajmniej jednak stoją one przed możliwością dalszej modyfikacji swoich ról międzynarodowych jako „brokerzy” określonych inicjatywy w obszarze budowania pokoju i zapobiegania konfliktom a nawet „producenci norm” w tych obszarach⁴⁷.

Ich rola w UE związana jest w dalszym ciągu z promowaniem pozawojkowych aspektów bezpieczeństwa i przeciwdziałaniem nadmiernej militaryzacji Wspólnoty. Czasami przypisuje się funkcje „strażnika” legitymizacji działań UE i „adwokatów prawa międzynarodowego”. Jednocześnie jednak postneutralni wykazują konsekwentne zaangażowanie w obszarze zarządzania kryzysami i współpracą z NATO, jak to jest możliwe w przypadku państwa niesprzymerzonego. Z dyplomatycznego punktu widzenia UE posiadając w swoim gronie neutralnych i bezaliansowych zwiększa możliwość swojego oddziaływania, poprzez wykorzystywanie potencjału zaufania jakim dysponuje wciąż postneutralność. Ta różnorodność także w obszarze bezpieczeństwa i obrony może być postrzegana jako akt i świadectwo wyjątkowości Wspólnoty.

Podsumowanie

Wraz z końcem zimnej wojny dokonana została redefinicja neutralności, polegająca na jej redukcji do tzw. woskowego jądra. Istota tego zabiegu sprowadziła się do odrzucenia tzw. neutralności gospodarczej oraz radykalną zmianę stosunku do konfliktów zbrojnych. Otwierało to drogę do negocjacji w sprawie członkostwa we Wspólnocie oraz udziału w sankcjach gospodarczych ONZ. Drugi komponent redefinicji wprowadził znanie pierwszeństwa „prawa ONZ” przed tradycyjnym prawem neutralności. W praktyce oznaczało to, iż jeżeli ONZ była za-

angażowana w konflikt, to normy prawa neutralności nie znajdują zastosowania. Jednocześnie państwom neutralnym dozwolony został udział w sankcjach wojсковych ONZ, przy założeniu, że powinien on odzwierciedlać ich specyfikę.

Po akcesji do UE europejskich państw EFTA został zintensyfikowany proces przesuwania się nowej koncepcji neutralności w kierunku „bezaliansowości”. Na początku XXI w. rządy Austrii, Finlandii, Irlandii i Szwecji zadeklarowały ostateczne odejście od neutralności, eliminując też sam termin z oficjalnych dokumentów, jako nie adekwatny do warunków polityki bezpieczeństwa tych państw. W szerokim odbiorze społecznym „bezaliansowość” (postneutralność, wolność od sojuszy) były utożsamiane ze zmienioną koncepcją neutralności. W Szwajcarii, gdzie praktyką polityki bezpieczeństwa wykonuje daleko idące podobieństwa do działań unijnych postneutralistów, deklarowane jest przywiązanie do zasad neutralności.

W okresie polizbońskim pogłębiły się znaczące kontrowersje między polityką bezaliansowości dążącą do uzyskania daleko idącej kompatybilności z WPBiO a oczekiwaniami społeczeństw tych krajów. Po przyjęciu traktatu lizbońskiego pojawiły się opinie wskazujące na upadek postneutralności jako podstawy polityki bezpieczeństwa Austrii, Finlandii, Szwecji i Irlandii. W odpowiedzi na takie radykalne oceny lansowana jest koncepcja, iż nawet zredukowana postneutralność stanowi w dalszym ciągu alternatywna w zakresie postrzegania bezpieczeństwa i jednocześnie umożliwienie rozszerzenie instrumentarium oddziałości Wspólnoty.

PRZYPISY

1. Por. szerzej J. Freymond, *Neutralität und Neutralismus*, „Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik”, 1966, nr 3, H.P.Neuhold, *Permanent Neutrality and Non-Alignment. Similarities and Differences*, ibidem 1979, nr 19.
2. Por. R.Bindschedler, *Permanent Neutrality of States*, [w:] R.Bernhard [red.], „Encyclopedia of Public International Law”, vol. III, Amsterdam 1997 s. 133-138; B.Boczek *Introduction: The Conceptual and Legal Framework of Neutrality and Nonalignment in Europe* [w:] S.V. Papacosma, M.R.Rubin [red.], „Between NATO and the Warsaw Pact”, Wilmington 1989.
3. Por. szerzej H.Neuhold, *CSCE: N+N Perspectives*, Vienna 1987
4. Por. A.Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Wien-München 1977, s. 19. Dominującemu pogładowi w doktrynie prawa międzynarodowego państw neutralnych przeciwstawiał się Konrad Ginther: „Zobowiązania neutralnego państwa do prowadzenia polityki neutralności jest *par excellence* pustą formułą. Oznacza ona tylko tyle, iż dostrzega ono konieczne polityczne

- konsekwencje wynikające ze zobowiązania do przestrzegania statusu wieczystej neutralności. Jakie polityczne konsekwencje może ponieść poszczególne państwo neutralne, nie jest jednak określone. Każdy neutral poddaje to własnej ocenie politycznej. (*Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz*, „Juristische Blätter”, 1965, nr.87, s. 223).
5. Por. D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności, 1955-1995*, Warszawa 1995, s. 28.
 6. Por. A. Väyrynen, *Die finnische Verteidigungspolitik und militärische Infrastruktur*, [w:] D. S. Lutz, A. Grosse-Jütte [red.], „Neutralität - eine Alternative? Zur Militär- und Sicherheitspolitik neutraler Staaten in Europa”, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 1982, s.141-142
 7. Por. A. Unterberger, *Mythologisierung der Österreichischen Aussenpolitik*, „Europäische Rundschau” 1981, nr.1
 8. Por. D. Popławski, *Neutralność w późnowestfalskim ładzie międzynarodowym*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda [red.], „Późnowestfalski ład międzynarodowy”, Lublin 2008, s.231.
 9. Por. M. Gehler, *Finis Neutralität, Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, Discussion Paper c92, 2001, s. 95
 10. Pojęcie działań wyprzedzających (*Vorwirkungen*) wprowadził Karl von Strupp (por. *Neutralisation, Befriedigung, Entmilitarisierung*, Stuttgart 1933 r., s.207).
 11. Por. A.R. Schaub, *Neutralität und kollektive Sicherheit. Gegenüberstellung zweier unvereinbaren Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerechtemässigen modus vivendi*, Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen. Juristische Fakultät der Universität Basel 1995, s.93.
 12. Por. W. Hummer, M. Schweizer, *Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG*, Wien 1987, s. 304
 13. Por. Szerzej H. Haslinger, *Das Kriegsmaterialrecht der neutraler Staaten. Schweiz, Schweden und Österreich*, Wienn 1990, s.225-232.
 14. Por. K. Devine, *Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: comparable or competing?*, „Cooperation and Conflict”, nr. 3, 2011, s. 340.
 15. Przegląd stanowisk na temat obiektywnego i subiektywnego podejścia do definiowania wojny zob. A.R. Schaub, op. cit., s.23-31
 16. Por. A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, s. 148.

17. Szerzej K.Zemanek, *The Changing International System A New Look a the Collective Security and Permanent Neutrality*, „Austrian Journal of Public and International Law”, 1991, nr. 42
18. Por. D. Schindler, *Sieben Thesen zur Neutralität*, [w:] G. Helliberger [red.], „Sicherheitspolitik der Schweiz nach dem Jahrestausenden. Sieben Thesen zur künftigen Selbstbehauptungsstrategie der Schweiz”, Zürich 1997, s. 30-31
19. Por. P. Luif, *EFTA-Staaten und Europäische Union – Neutralität und Gasp im Einklang* [w:] E.Regelsberger [red.], „Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche und Hindernisse”, Bonn 1993, s. 193.
20. Por. Szerzej P. Schmidt, *Die neuen EU – Mitglieder: Finland, Österreich und Schweden von der Regierungskonferenz 1996. Sicherheitspolitische Ambivalenzen*, Ebenhausen 1995; H. Ojanen, G. Herolf, L. Lindahl, *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at Work*, Northern Dimension Program, vol. 6, Helsinki 2000, s. 99-101.
21. Szwecja i Finlandia przystąpiły do PdP w pierwszej połowie 1994r. Austria uczyniła to dopiero w lutym 1995r., po akcesji do Wspólnoty. Por. D. Popławski, *Austria a NATO* [w:] M.Pietraś, J.Olchowski [red.], *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie) bezpieczeństwa*, Lublin 2011, s. 179.
22. Por. A. Skuhra, *Österreichische Sicherheitspolitik*, w: H. Dachs, P. Gehrlich, H.Gottweis, H.Kramer, V.Lauber, W.C.Müller [red.], „Politik in Österreich. Das Handbuch”, Wien 2006, s.847.
23. Por. J. Niederberger, *Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität*, „Bulletin 2001 zur Schweizerischer Sicherheitspolitik”, s. 86
24. Por. P.Luif, *Antwort auf die „Argument für die Wabrung der immerwährenden Neutralität Österreichs” von Karl Kumpfmüller*, www.politische-bildung.schuchle.at
25. Taką ocenę można odnaleźć m.in. w sprawozdaniu sekretarza obrony USA przedłożonym Kongresowi w kwietniu 1992r. Tekst dokumentu zob. *Raport of Secretary of Defence Cheney to Congres on the Conduēt of the Persian Gulf Conflict-Appendix on the Role of the Law of War*, United States, Departament of Defence, April 10, 1992, ILM 1992, t.XXXI.
26. J. M. Gabriel określa tę sytuację jako mocne zderzenie dwóch koncepcji: tradycyjnej neutralności i interwencji humanitarnej. Por. *Die Gegenläufigkeit von Neutralität und Humanitären Interventionen*, Zeitschrift für Internationale Studien, Eidgenössische Technische Hochschule, Beiträge nr 26, Zürich 1997, s. 20.
27. Cyt. za: K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji, Finlandii w regionie Morza Bałkańskiego*, Łódź-Toruń 2006, s.120

28. Por. szerzej H.Ojanen, *Finish Non-alignment: Drills in Flexibility* [w:] H. Ojanen, G. Herolf, R. Lindahl, op.cit.
29. Por. M. Gehler, op.cit, s. 59
30. Por. *The Irish Times* z 14 kwietnia 1999r.
31. *Avis* zostało przedstawione kolejno: Austrii 31 lipca 1991r., Szwecji 31 lipca 1992r. i Finlandii 4 listopada 1992r. Por. P.Luif, *EFTA-Staaten...* op.cit. s.160; H. Ojanen, G. Herolf, R. Lindahl, op.cit. s. 179.
32. Por szerzej M.Malborg, *Neutrality and State-Building in Sweden*, Basingstole 2001, s. 181-193; H. Dośpiał-Borysiak, op.cit., s.124-130.
33. Por. szerzej H.Ojanen, *Finland and the ESDP: Obliquely Forward's* [w:] Archer [red.], „New Security Issues in Northern Europe. The Nordic and Baltic States and the ESDP”, Abington and New York 2008.
34. Ostatecznie odrzucono tzw. doktryne gorsetu (*Korsettdoktrin*), która ograniczała swobodę Austrii w zakresie decyzji odnoszących się do statusu neutralności wieczystej. Por. F.Cede, *Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union*, „Zeitschrift für Rechtsvergleichung. Internationales Privatrecht und Europarecht”, nr 36, 1995, s. 142-144.
35. Por. W.Hummer, *Solidarität versus Neutralität. Das immerwährende neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza*, „Österreichische Militärische Zeitschrift”, 2001, nr. 2, s, 153
36. Por. szerzej D.Keohane, *Realigning neutrality? Irish Defence Policy and the EU*, Institute of Security Studies of WEU, 2001, www.iss-eu.org/ocla-sion/OC24.html#_ftn1
37. Por. szerzej D.Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 236-238.
38. Por. D.Popławski, J.Starzyk, *Outsiderzy integracji europejskiej. Szwajcaria i Norwegia a Unia Europejska*, Warszawa 2012, s. 135.
39. Por. K.Devine, op.cit., s. 352.
40. Por. ibidem s. 355.
41. Austria popierała wprowadzenie klauzuli sojuszniczej jako zgodną z neutralnością. Ostatecznie wycofała się z tego stanowiska i poparła starania Finlandii, Szwecji i Irlandii. Por. *Die Presse* z grudnia 2003 i 6 grudnia 2004.
42. Por. K.Miszczak, *Raport aktualizacyjny*, [w:] J. Barcz [red.] „Przyszły traktat konstytucyjny. Zagraniczne prawo polityczno-instytucyjne i proces decyzyjny w UE”, Warszawa 2004, s. 166.
43. Por. K.Devine, op. cit. , s. 360
44. Ch. Agius, *Transformed Beyond recognition? The politics of post-neutrality*, „Co-operation and Conflict”, nr. 3, 2011, s. 284-385
45. Por. szerzej W. Hummer, *The new EU-A, Military Pać? Solidarity-Neutrality-*

Irish clause, [w:] G. Hauser and F. Kemie [red.] „European Security Police in Transmission”, Aldershot 2006; Jan Barcz pisał w 2004r., że tzw. klauzula pomocnicza nie jest sformułowana jednoznacznie, ponieważ artykuł III – 209 ust.2 precyzujący postanowienie artykułu 1-40 ust.7 istotnie ją ogranicza. Stwierdza on że „ofiara agresji informuje pozostałe państwa i może żądać od nich pomocy, wsparcia. Rozbicie klauzuli na dwa odrębne artykuły prowadzi do powtórek i niejasności” (op.cit., s.237).

46. Por. Ch.Agius, op.cit.,s.383.

47. Por. Szerzej L.Goetschel, *Neutrals as Brokers of the Peacebuilding Idea?*, „Co-operation and Conflict”, nr3, 2011.