

# BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

---

Roman Kuźniar  
Bolesław Balcerowicz  
Agnieszka Bińczyk-Missala  
Patrycja Grzebyk  
Marek Madej  
Kamila Pronińska  
Miroslaw Sułek  
Marek Tabor  
Anna Wojciuk



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR  
Warszawa 2012

BIBLIOTEKA  
Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
ul. Nowy Świat 69, 00-927 Warszawa  
tel. 55-20-295, 55-20-296

89259

Biblioteka WDiNP  
Uniwersytet Warszawski



1098069700

Recenzenci:

prof. dr hab. Marek Pietras

prof. dr hab. Michał Chorośnicki

Redaktor prowadząca: Anna Raciborska

Redakcja: Anna Kaniewska

Korekta: Joanna Barska, Anna Kaniewska

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Copyright © 2012 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

Podręcznik akademicki

dotowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

ISBN 978-83-7383-547-4

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 22 828 93 91, 22 826 59 21, 22 828 95 63  
dział handlowy: jak wyżej w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl  
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze, nakład 1200 egzemplarzy  
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)  
Druk i oprawa: Drukarnia ReadMe w Łodzi

## SPIS TREŚCI

[ROMAN KUŹNIAR]

Wstęp . . . . . 9

Rozdział 1 [ROMAN KUŹNIAR]

Ewolucja problemu bezpieczeństwa – rys historyczny . . . . . 18

1. Pierwsze traktaty o pokoju i równowadze sił . . . . . 19

2. Liga Narodów – niedoceniony wynalazek  
systemu bezpieczeństwa zbiorowego . . . . . 24

3. Po drugiej wojnie – zimna wojna . . . . . 28

### CZĘŚĆ I. WSPÓLCZESNE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA

Rozdział 2 [ROMAN KUŹNIAR]

Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego . . . . . 40

1. Strukturalne przyczyny zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego . . . . . 43

2. Państwo jako źródło zagrożeń bezpieczeństwa . . . . . 46

3. Niezakończony proces państwowotwórczy . . . . . 51

4. Ideologie i bezpieczeństwo . . . . . 56

Rozdział 3 [BOLESŁAW BALCEROWICZ]

Procesy międzynarodowe. Tendencje, megatrendy . . . . . 59

1. Współczesne megatrendy rozwojowe . . . . . 61

2. Wpływ megatrendów na bezpieczeństwo . . . . . 78

Rozdział 4 [MAREK MADEJ]

Zagrożenia asymetryczne –

„nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego . . . . . 80

1. Zagrożenia asymetryczne – istota pojęcia . . . . . 80

2. Ogólna charakterystyka zagrożeń asymetrycznych . . . . . 83

3. Główne kategorie zagrożeń asymetrycznych . . . . . 86

Rozdział 5 [KAMILA PRONIŃSKA]

Współczesne konflikty zbrojne . . . . . 97

1. Zjawisko konfliktów zbrojnych  
we współczesnym środowisku bezpieczeństwa . . . . . 97

2. Przyczyny współczesnych konfliktów zbrojnych . . . . . 102

3. Tendencje we współczesnych konfliktach zbrojnych . . . . . 106

4. Geografia i statystyka  
współczesnych największych konfliktów zbrojnych . . . . . 116



## CZĘŚĆ II. PRAWNOINSTYTUCJONALNE RAMY I AKTYWNOŚĆ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

### Rozdział 6 [PATRYCJA GRZEBYK]

<b>Ramy prawne użycia siły</b> . . . . .	120
1. Prawo do użycia siły . . . . .	120
2. Prawo do samoobrony . . . . .	126
3. Legalność interwencji . . . . .	129
4. Praktyczna działalność ONZ na rzecz pokoju i bezpieczeństwa . . . . .	131

### Rozdział 7 [MAREK TABOR]

<b>Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia</b> . . . . .	143
1. Problemy terminologiczne . . . . .	143
2. Porozumienia dotyczące zbrojeń jądrowych . . . . .	146
3. Zakaz broni biologicznej i chemicznej . . . . .	158
4. Regulacje dotyczące broni konwencjonalnej . . . . .	160
5. Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa . . . . .	165

### Rozdział 8 [MAREK MADEJ]

<b>Sojusze polityczno-wojskowe – NATO</b> . . . . .	171
1. Sojusze polityczno-wojskowe – kwestie terminologiczne i teoretyczne . . . . .	171
2. Sojusz Północnoatlantycki – geneza, podstawa działania i struktura organizacyjna . . . . .	175
3. Funkcjonowanie Sojuszu w okresie pozimnowojennym . . . . .	178

### Rozdział 9 [ANNA WOJCIUK]

<b>Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa</b> . . . . .	190
1. Historia WPZiB . . . . .	191
2. Struktura organizacyjna . . . . .	194

### Rozdział 10 [AGNIESZKA BIĘNCZYK-MISSAŁA]

<b>Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie</b> . . . . .	199
1. Historia procesu helsińskiego . . . . .	199
2. Organy i instytucje OBWE . . . . .	201
3. Wymiary zaangażowania OBWE . . . . .	203

### Rozdział 11 [KAMILA PRONIŃSKA]

<b>Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa Ameryki, Afryki, Azji i regionu WNP</b> . . . . .	208
1. Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa zachodniej hemisfery . . . . .	208
2. Afrykańskie międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa . . . . .	216
3. Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji i Pacyfiku . . . . .	225
4. Kompleks bezpieczeństwa Wspólnoty Niepodległych Państw . . . . .	229

### Rozdział 12 [PATRYCJA GRZEBYK]

<b>Międzynarodowe prawo humanitarne</b> . . . . .	234
1. Obowiązek przestrzegania MPH . . . . .	234
2. Zasady MPH . . . . .	235
3. Odpowiedzialność karna . . . . .	237

## CZĘŚĆ III. PRAKTYCZNE PROBLEMY

### Rozdział 13 [MAREK MADEJ]

<b>Międzynarodowa walka z terroryzmem</b> . . . . .	240
1. Międzynarodowa współpraca w walce z terroryzmem do 2001 r. . . . .	241
2. Uniwersalne ramy instytucjonalnoprawne walki z terroryzmem po 11 września 2001 r. Rola ONZ . . . . .	246
3. Wojskowy wymiar przeciwdziałania terroryzmowi. Antyterrorystyczna „koalicja chętnych” i globalna wojna z terroryzmem . . . . .	249
4. Techniczno-operacyjny wymiar walki z terroryzmem . . . . .	252
5. Wnioski . . . . .	257

### Rozdział 14 [MAREK MADEJ]

<b>Zwalczanie proliferacji BMR jako współczesny problem bezpieczeństwa międzynarodowego</b> . . . . .	259
1. Główne czynniki decydujące o obecnej randze strategicznej walki z proliferacją BMR . . . . .	261
2. Tradycyjne podejście do problemu nieprolifracji . . . . .	270
3. Nowe środki walki z proliferacją BMR . . . . .	272

### Rozdział 15 [AGNIESZKA BIĘNCZYK-MISSAŁA, KAMILA PRONIŃSKA]

<b>Opanowywanie kryzysów i rozwiązywanie konfliktów – przykłady</b> . . . . .	279
1. Konflikty w byłej Jugosławii . . . . .	279
2. Timor Wschodni – droga do niepodległości . . . . .	285
3. Konflikt i operacje pokojowe NZ w DRK . . . . .	287
4. Konflikt w Darfurze . . . . .	291
5. Konflikt w Libii . . . . .	298

### Rozdział 16 [KAMILA PRONIŃSKA]

<b>Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne</b> . . . . .	303
1. Uwarunkowania poszerzenia zakresu <i>security studies</i> o problemy energetyczne i ekologiczne . . . . .	303
2. Bezpieczeństwo energetyczne . . . . .	306
3. Bezpieczeństwo ekologiczne . . . . .	317

## Rozdział 17 [MAREK MADEJ]

<b>Prywatyzacja przemocy – fenomen prywatnych przedsiębiorstw wojskowych i jego implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego</b> . . . . .	328
1. Podstawowe definicje i rozróżnienia . . . . .	328
2. Geneza i uwarunkowania rozwoju rynku prywatnych usług wojskowych . . . . .	331
3. Skala i specyfika rynku prywatnych usług wojskowych . . . . .	333
4. Konsekwencje w sferze bezpieczeństwa . . . . .	336

## Rozdział 18 [MIROSLAW SULEK]

<b>Przemysł zbrojeniowy i handel bronią</b> . . . . .	344
1. Przemysł zbrojeniowy – jego funkcje i specyfika . . . . .	345
2. Przemysł zbrojeniowy pod ciśnieniem podwójnej logiki funkcjonowania . . . . .	347
3. Kompleks militarno-przemysłowy . . . . .	348
4. Budżety wojskowe a handel bronią . . . . .	350
5. Handel bronią – współpraca i kontrola . . . . .	356

**CZĘŚĆ IV. NARODOWE POLITYKI I STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA**

[BOLESŁAW BALCEROWICZ]

1. Uwarunkowania polityki i strategii bezpieczeństwa państwa . . . . .	364
2. Strategie, koncepcje strategiczne bezpieczeństwa . . . . .	368
3. Stany Zjednoczone . . . . .	370
4. Federacja Rosyjska . . . . .	377
5. Niemcy . . . . .	385
6. Francja . . . . .	390
7. Chiny . . . . .	395
8. Szwajcaria . . . . .	400
9. Izrael . . . . .	403
10. Polska . . . . .	405

**CZĘŚĆ V. BEZPIECZEŃSTWO W TEORIACH STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

[ANNA WOJCIUK]

1. Realizm . . . . .	416
2. Neoliberalizm . . . . .	430
3. Konstruktivism . . . . .	439
4. Podejścia krytyczne . . . . .	443

<b>Bibliografia</b> . . . . .	448
-------------------------------	-----

<b>Indeks nazwisk</b> . . . . .	468
---------------------------------	-----

<b>Noty o Autorach</b> . . . . .	476
----------------------------------	-----

**WSTĘP**

Koniec zimnej wojny radykalnie odmienił bezpieczeństwo międzynarodowe. Zniknęło zagrożenie globalnym konfliktem pomiędzy dwoma ówczesnymi supermocarstwami, pomiędzy dwoma dominującymi na scenie międzynarodowej blokami państw. Zniknęło widmo nuklearnej zagłady, które było silnie obecne w myśleniu o bezpieczeństwie jeszcze na początku lat 80. poprzedniego stulecia, czyli zaledwie jakieś trzy dekady temu. Na pierwszy plan wysunęły się nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego i nowe tematy w towarzyszących tej przemianie badaniach. Od początku lat 90. mieliśmy do czynienia z kolejnymi falami zainteresowania problemami-zagrożeniami, które dominowały w wyobraźni komentatorów, badaczy i ekspertów oraz polityków.

Bezpośrednio po upadku bloku sowieckiego głównym zagrożeniem bezpieczeństwa międzynarodowego w nadchodzącej epoce miały być problemy narodowościowe i konflikty związane z przebiegiem granic niepokrywającym linii podziałów etnicznych czy religijnych. Konflikty na terenie byłego Związku Radzieckiego oraz w byłej Jugosławii – jak się zdawało – potwierdzały tę diagnozę. Pisano o odmrożeniu zadawnionych problemów, które nie mogły się wcześniej ujawnić czy których nie dawało się rozwiązać z uwagi na sztywny geopolityczny gorset podziału świata na dwa bloki. Pod pretekstem świętej zasady równowagi obie strony starały się nie dopuszczać do jakiegokolwiek zmiany naruszającej ich stan posiadania. Dotyczyło to także obszarów „trzeciego świata”. Potem pojawił się fenomen państw upadłych, których ilustracją stała się Somalia i spektakularna porażka misji humanitarnej prowadzonej przez oddziały wojskowe USA z mandatu Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w pierwszej połowie lat 90. Później uwidoczniło się zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia oraz rakiet balistycznych z udziałem podmiotów pozapaństwowych, a więc takich, które trudniej powstrzymać i wobec których słabo działa mechanizm odstraszenia.

Pierwsza pozimnowojenna dekada stała z jednej strony pod znakiem dywidendy pokoju, czyli zmniejszania nakładów na zbrojenia, a drugiej strony pod znakiem rozszerzania się i wzrostu roli Zachodu, zwłaszcza USA, w zapewnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego. Sojusz Atlantycki rozszerza się, nie tyl-

ko przyjmując kolejnych członków – państwa byłego bloku komunistycznego, lecz także opracowując strategię, która dawała mu możliwość prowadzenia operacji militarnych poza jego dotychczasowymi granicami; nie jedynie w obronie własnej. Testem nowej strategii było zaangażowanie NATO w byłej Jugosławii. W zachodnim dyskursie pojawiło się hasło globalizacji NATO, dla którego usprawiedliwieniem miałby być obowiązek ochrony uniwersalnych praw człowieka w sytuacjach dramatów humanitarnych. W końcu lat 90. zachodni, czyli jedyny, dyskurs o bezpieczeństwie został zdominowany koncepcją interwencji humanitarnej, ponad granicami i nawet bez zgody ONZ. Od końca lat 90. widzimy też odwrócenie pozimnowojennej tendencji ograniczania budżetów obronnych; nakłady na zbrojenia zaczynają rosnąć. Ten nowy ton, pod naciskiem wewnętrznych lobbies, nadają Amerykanie.

Aktem wnoszącym nową jakość do bezpieczeństwa międzynarodowego stał się zbrodniczy zamach terrorystyczny dokonany 11 września w Nowym Jorku i Waszyngtonie przez ugrupowanie terrorystyczne Al-Kaida. Uderzenie za pomocą samolotów pasażerskich w wieżowce Światowego Centrum Handlowego na Manhattanie, które przyniosło śmierć około 2700 osób, było oglądane na ekranach telewizorów przez ludzi na całym świecie. Ten spektakularny atak w jedynym światowym supermocarstwie podziałał na wyobraźnię świata mediów i polityki<sup>1</sup>. Odpowiedź supermocarstwa była jeszcze poważniejsza. Od tej pory polityka bezpieczeństwa USA i pozostałych państw Zachodu została podporządkowana „globalnej wojnie z terroryzmem”. Jej przejawem były nie tylko wojny w Afganistanie i Iraku, lecz także nadzwyczajna rozbudowa zdolności wojskowych, głównie Ameryki, skokowy wzrost wydatków na zbrojenia oraz rozwój obecności militarnej Zachodu w różnych miejscach świata (zwłaszcza służb specjalnych prowadzących operacje niejawne). Terroryzm jako zagrożenie, szczególnie terroryzm fundamentalistów islamskich, zdawał się skupiać w sobie wszystkie inne zagrożenia, łącznie z proliferacją broni masowego rażenia, państwami upadłymi i społeczno-kulturowymi negatywnymi efektami ubocznymi procesów globalizacji (zbiorniczo nazywano je zagrożeniami asymetrycznymi). Było to o tyle zaskakujące, że szkody czynione przez terroryzm, w tym liczba ofiar, okazały się daleko mniejsze niż skutki lokalnych konfliktów w różnych częściach świata. Otóż terroryzm fundamentalistów islamskich był skierowany przeciwko interesom Zachodu, przede wszystkim USA, a to Zachód decydował o tym, co jest ważne w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego. Przy okazji *global war on terror* pojawiło się pojęcie „polityki strachu”, czyli świadomego posługiwania się zagrożeniem, demonizowania tego zagrożenia dla celów politycznych (zwalczania opozycji, umacniania władzy, wzrostu wydatków na zbrojenia). Przesada w reagowaniu na

<sup>1</sup> Ewolucję problemów bezpieczeństwa po zimnej wojnie można prześledzić dzięki lekturze artykułów wstępnych Adama D. Rotfelda, dyrektora Sztokholmskiego Instytutu Badań Pokojowych, SIPRI, w *SIPRI Yearbook* (od początku lat 90. do połowy pierwszej dekady obecnego stulecia).

terroryzm powodowała nowe problemy bezpieczeństwa (wojna przeciwko Irakowi, destabilizacja w Pakistanie).

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na dwie cechy rozwoju bezpieczeństwa międzynarodowego i bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw, a zwłaszcza ich polityk bezpieczeństwa. Po pierwsze, doszło do znacznego **przedmiotowego rozszerzenia zakresu bezpieczeństwa**. Jak wiadomo, do końca zimnej wojny rozumienie bezpieczeństwa sprowadzało się do jego militarnych aspektów i spraw bezpośrednio związanych z zagrożeniem militarnym oraz wiązało z odpowiedzią na ten typ zagrożeń (wywiad, technologie). Po zimnej wojnie, a zwłaszcza od początku nowego stulecia, rozumienie bezpieczeństwa rozszerzyło się na nowe obszary i mówi się obecnie o bezpieczeństwie energetycznym, finansowym, ekologicznym, o związkach między przestrzeganiem praw człowieka a bezpieczeństwem itd. Po drugie, **rozszerzeniu uległ geograficzny zasięg rozumienia i polityki bezpieczeństwa**. Zaczęło się uważać, że to, co dzieje się w odległych regionach, może mieć wpływ na nasze bezpieczeństwo i związku z tym wymaga naszej reakcji. Jedno i drugie zjawisko niesie ze sobą pewne niebezpieczeństwa w postaci łatwej nadinterpretacji zdarzeń, a w bardziej precyzyjnym ujęciu, pospiesznego interpretowania różnych zdarzeń w kategoriach bezpieczeństwa, czyli domaganie się reakcji na te zdarzenia jak na zagrożenia bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Przedmiotowe i geograficzne rozszerzenie pojmowania bezpieczeństwa miało swoje ogromne konsekwencje dla badań i analizy związanych z nim problemów.

\*

Nieco ironizując, można powiedzieć, że po zimnej wojnie pojawiły się nie tylko nowe problemy i zagrożenia bezpieczeństwa, narodowego i międzynarodowego, lecz także **zagrożenia dla analizy i badań bezpieczeństwa**. Po zimnej wojnie mamy do czynienia w tej dziedzinie z pewnym paradoksem. Świat stał się bezpieczniejszy, natomiast obszar badań wszedł w fazę niezwyklego rozkwitu. Najpierw szybko rozwinęły się studia bezpieczeństwa (*security studies*), co stało się również dzięki zabiegowi zwanemu sekurytyzacją, czyli obejmowaniu przez badania bezpieczeństwa nowych obszarów przez przypisywanie im bezpośredniego związku z bezpieczeństwem, a nawet nazywanie ich określonym rodzajem bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo zdrowotne czy finansowe). Ekspansja studiów bezpieczeństwa doszła do punktu, w którym postulatywnie wypełniały one niemal cały program nauk politycznych lub stosunków międzynarodowych. Takie wrażenie można było odnieść na podstawie niektórych podręczników do bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. *Security studies* zachowywały się niczym mityczny król Midas – czegokolwiek się dotknęły, „stawało się” to problemem bezpieczeństwa. Wraz z powrotem do użycia siły (wojny w b. Jugosławii,

<sup>2</sup> Kuźniar (2003).

Afganistanie, Iraku) odzyskały swój blask studia strategiczne (*strategic studies*). Boom na studia bezpieczeństwa i strategiczne w wielu krajach zachodnich wziął się w dużej mierze z łatwości dostępu do pieniędzy finansujących badania w tej dziedzinie. Z jednej strony służyły one rozwojowi tej dyscypliny – powstały liczne ośrodki badawcze, z ogromną łatwością można było organizować niezliczone konferencje, finansować projekty badawcze, których owocem były liczne publikacje. Doszło do wykształcenia się wielkiej rzeszy ekspertów i badaczy bezpieczeństwa. Badania osiągnęły dobry poziom.

Z drugiej strony owa ekspansja studiów bezpieczeństwa niosła ze sobą zagrożenia dla nich samych. Zagrożeniami okazywały się zresztą same źródła tej ekspansji. Trzeba wskazać na przynajmniej trzy rodzaje zagrożeń dla studiów bezpieczeństwa: mediatyzację, ideologizację, urynkowanie. **Mediatyzacja problematyki bezpieczeństwa** wzięła się z wszędobylskości współczesnych mediów i ich ambicji wywierania wpływu na politykę. Media, które już wcześniej stały się „czwartą władzą”, nie ograniczały się do informowania czy przekazu obrazu sytuacji stanowiącej problem bezpieczeństwa. Potężne grupy medialne chcą, aby władza podejmowała decyzje zgodne z ich wyobrażeniami o świecie, zgodne z ich interesami. Kamera z jednej strony, a przekaz telewizyjny z drugiej zaczęły docierać wszędzie. Pokazywanie konfliktów zwiększało oglądalność oraz nakłady prasy. Ponadto dziennikarze i redaktorzy chętnie wcielali się w rolę sumienia opinii publicznej; to przecież wdzięczna rola, a przy tym oddalająca wszelkie podejrzania o kierowanie się przez media kryterium zysku. W mediach nie ma czasu na pogłębioną analizę. Trzeba szybko wskazać winnych i podjąć działania, czyli przymusić rządy do określonej reakcji. Media potrzebowały w tych sytuacjach ekspertów, którzy będą potwierdzać ich obraz i postulaty. Ekspertci stawali się medialnymi gwiazdami i podchwytywali medialny ton: wyolbrzymianie zagrożeń, deformowanie obrazu sytuacji przez jego czarno-białe uproszczenie. Obie strony czerpały z tego korzyści. Potencjalni sponsorzy projektów badawczych zwracali przecież uwagę na to, czy te badania i ich autorzy wywierali wpływ na sytuację, czy miały one znaczenie dla praktyki. Znaczna część ekspertów i badaczy przyzwyczajala się do potrzeby robienia ukłonu w stronę mediów, ze szkodą dla rzetelności analizy.

Zjawiskiem równoległym do mediatyzacji stała się **ideologizacja problematyki bezpieczeństwa**, choć dzieje się to obecnie inaczej niż w czasach zimnej wojny. Rynek ideologiczny po zimnej wojnie został zdominowany przez ideologię liberalną. Ludzkość przelomu XX/XXI wieku zawdzięcza jej wielki postęp, który w życiu międzynarodowym wyraził się w procesach globalizacji. Każda ideologia niesie jednak ze sobą również ryzyko ekscesów, skrajnych jej wyrazów w określonych, konfliktowych sytuacjach. Każda ideologia jest także odzwierciedleniem jakichś interesów, oczekiwań, dążeń. W sferze bezpieczeństwa dało to o sobie znać w postaci wiązania wartości liberalnych z użyciem siły. Użycie siły w imię praw człowieka, wolności, demokracji daje się o wiele łatwiej wytłuma-

czyć niż użycie siły w jakiegokolwiek innej sprawie. Szlachetność intencji jest wtedy nie do zakwestionowania. Większość z nas woli być po stronie praw człowieka i wolności i gotowa jest zaakceptować użycie siły dla ich obrony. Jeśli więc dany konflikt jest przedstawiany w czarno-białych kategoriach dobra i zła, to tolerujemy także ofiary. Siły zła muszą być w tym celu wcześniej odpowiednio zdemonizowane (np. przedstawianie Miloševića czy Husajna jako Hitlera). Wielką rolę mają tu do odegrania intelektualiści i inni znani ludzie życia publicznego (artyści, aktorzy), którzy się mobilizują w takich sytuacjach. Odrębną kategorią, która zaznacza swój wpływ w takiej atmosferze, są organizacje pozarządowe, które nadzwyczajnie się rozwinęły po zimnej wojnie. Chodzi zwłaszcza o organizacje praw człowieka i humanitarne. Wiele z nich łącznie tworzy kategorię zwaną przez Anglików „dogoodersami” (*do good*), których misją jest czynienie dobra. Ekspertci i badacze często instynktownie naśladują te postawy, uwiarygodniają ich oceny i postulaty. Badacz też woli być po stronie dobra, nawet ze szkodą dla rzetelności analizy. Woli uniknąć napiętnowania przez „dogoodersów”, którzy mają łatwiejszy dostęp do mediów. Politycy pod wpływem jednych i drugich podejmują decyzje, za które jednak już sami ponoszą odpowiedzialność. W praktyce okazuje się bowiem, że sytuacja nie jest tak czarno-biała, jak prezentują to media i ideolodzy, a użycie siły pociąga za sobą nieprzewidziane następstwa (zasada niepożądanego konsekwencji), którym trzeba stawiać czoło przez długie lata. Analitycy i badacze, którzy ulegają tej tendencji, ponoszą część odpowiedzialności za błędne decyzje polityków.

**Urynkowanie badań bezpieczeństwa** towarzyszy głębszemu trendowi, który polega na wchodzeniu zasad rynku w sektor obrony, zwłaszcza w sferę produkcji uzbrojenia. W czasach zimnej wojny, gdy zagrożenie „z drugiej strony” było realne, doszło do rozwoju potencjałów produkcyjno-technologicznych zorientowanych na produkcję ciężkiej broni, dominację lotnictwa, marynarki, wyścig zbrojeń zaczął być przenoszony w kosmos. Gdy znikło tak egzystencjalne zagrożenie jak przeciwnik czasu zimnej wojny, sektor przemysłowo-obronny stanął w obliczu redukcji potencjału, co w krajach kapitalistycznej gospodarki rynkowej oznaczało także znaczny spadek zysku. Przemysł zbrojeniowy i jego otoczenie (banki, badania i rozwój, dostawcy i lobbyści) musiał sobie jakoś poradzić z tym wyzwaniem. Jednym ze sposobów stało się sponsorowanie analiz i think tanków w taki sposób, aby podtrzymywać obraz zagrożenia, którego zwalczanie wymaga zaopatrywania się w coraz lepszy i droższy sprzęt i rodzaje broni. Działalność think tanków była i jest finansowana nie tylko przez biznes, lecz także rządy. Część administracji, która zajmuje się obroną i bezpieczeństwem, również nie chce stracić na znaczeniu, chce obronić swój budżet, stan posiadania, wpływ na politykę państwa. W ten sposób wobec braku realnych zagrożeń dochodzi do ich kreowania, co w rezultacie służy ochronie interesów tych, którzy żyją z zajmowania się bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Część badaczy i analityków porzuca uzasadnioną w tej sferze postawę „rozsądnego pesymizmu”

na rzecz roli usługowego uczestnika procesu wyolbrzymiania problemów i zagrożeń i kształtowania strategii bezpieczeństwa, które wymagają nakładów finansowych niewspółmiernie wielkich do realnych zagrożeń.

Odpowiedzialność w ostatecznym rachunku leży po stronie samych badaczy, którzy poddają się wpływowi mediów, ideologii, grup interesów czy rządów, którzy porzucają akademicki obiektywizm i badawczą rzetelność. Problem jest szerszy, bo dotyczy także studiów strategicznych, i niejednokrotnie trudno go uniknąć, analityk czy badacz bowiem w sferze bezpieczeństwa instynktownie identyfikuje się ze stanowiskiem własnego rządu, reprezentuje linię władzy, także wtedy, gdy myli się ona w diagnozie, stawianiu celów i popełnia błędy w praktyce polityki bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo to sfera wrażliwa i kto nie staje po stronie własnego rządu, łatwo może być oskarżony o brak patriotyzmu czy zrozumienia dla racji stanu. Ponadto grozi mu, że przestanie być uwzględniany w różnych projektach współpracy z instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, przez co traci wgląd w realną politykę bezpieczeństwa. Jeśli zaś badacz porzuca rzetelność i niezależność na rzecz postawy dworskiej, także źle służy swemu krajowi, zwiększając ryzyko podejmowania błędnych decyzji. Stawką jest nie tylko etos zawodowy, lecz także właściwa polityka bezpieczeństwa, która służy bezpieczeństwu państwa i szerszej społeczności międzynarodowej.

\*

Autorzy niniejszego podręcznika mają świadomość trudności precyzyjnego zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest ono być może jednym z najtrudniejszych pojęć w politologii i w nauce o stosunkach międzynarodowych. Znacznie łatwiej mówi się o bezpieczeństwie narodowym, o polityce bezpieczeństwa czy o różnych jego aspektach, choć i one są przedmiotem poważnych kontrowersji zarówno w dyskursie badawczym, jak i w praktyce politycznej. Jest przy tym rzeczą znamioną, że po zimnej wojnie z dyskursu o stosunkach międzynarodowych – z badań i polityki – wypadło niemal zupełnie pojęcie pokoju, które było w powszechnym użyciu do 1989 roku. Być może jedynym państwem, które trwa przy tym terminie, jest Stolica Apostolska, a to ze względu na mające swą długą tradycję doroczne papieskie orędzia na Światowy Dzień Pokoju, 1 stycznia każdego roku. Pokój wydawał się łatwiejszy do zdefiniowania, nawet jeśli nie tylko jako brak wojny, lecz także pozytywne warunki jego budowy i zachowania<sup>3</sup>. W epoce realnej groźby wojny totalnej pokój uważany był za wartość szczególnie cenną. Po zimnej wojnie pojęcie pokoju zostało wyparte właśnie przez bezpieczeństwo międzynarodowe. Jest ono centralnym zagadnieniem w polityce państw i we współpracy międzynarodowej. Ta niemal niezauważona zamiana świadczyć jednak może, że państwa dopuszczają użycie siły, czyli naruszenie pokoju, dla zapewnienia sobie (wyższego standardu) bezpieczeństwa.

<sup>3</sup> Zob. Bieleń et al. (1987).

Punktem wyjścia dla określenia treści pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego musi być bezpieczeństwo narodowe, pierwotnym i nadal podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych jest bowiem państwo. Sensem istnienia państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swojej ludności na swoim terytorium. Państwa są podmiotami polityki bezpieczeństwa i ich polityka może stanowić największe zagrożenie dla bezpieczeństwa innych państw, uczestników życia międzynarodowego i dla systemu międzynarodowego w ogóle. Nie wchodząc w przegląd różnych definicji, aczkolwiek uwzględniając stanowisko uznanych badaczy, można miarodajnie przyjąć, że **bezpieczeństwo jest brakiem zagrożenia dla istnienia (niepodległości), integralności, niezależności, tożsamości i zdolności do rozwoju państw**. W języku pozytywnym to samo można wyrazić jako pewność przetrwania, granic, suwerenności, tożsamości i rozwoju państwa (jego społeczeństwa, narodu). Polityka bezpieczeństwa państw jest zorientowana na ochronę tych pięciu fundamentalnych wartości<sup>4</sup>. Bezpieczeństwo jest pierwotną, egzystencjalną potrzebą i interesem państw. Dalsze dociekanie istoty bezpieczeństwa przez rozważanie, czy jest ono stanem, procesem czy sytuacją, jest jałowe, jest bowiem ono jednym, drugim i trzecim w zależności od przyjętej perspektywy. O wiele bardziej prawdziwy problem dla analizy i polityki bezpieczeństwa stanowi jego względny charakter. Pytanie o to, „ile bezpieczeństwa” daje jego pewność, pozostaje bez odpowiedzi, a jednocześnie odpowiedzi na nie trzeba nieustannie udzielać. Od tego, jakiej odpowiedzi udzielają państwa, zależy nie tylko ich bezpieczeństwo, bezpieczeństwo lub zagrożenie innych państw, lecz także stan bezpieczeństwa międzynarodowego, które również jest zarazem sytuacją i procesem.

Rzeczowe i terytorialne (geograficzne) rozszerzenie rozumienia bezpieczeństwa spowodowało również włączenie w jego podmiotowy aspekt pozapaństwowych uczestników życia międzynarodowego, od korporacji przez podmioty pozarządowe aż po jednostki (grupy). Ich aktywność może nieść ze sobą problemy bezpieczeństwa, aby zapewnić im bezpieczeństwo, państwa są bowiem gotowe decydować się na działania rozumiane jako podejmowane na rzecz ich bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa międzynarodowego. Punktem wyjścia niezmiennie pozostają uczestnicy życia międzynarodowego. **Bezpieczeństwo międzynarodowe może być zatem rozumiane jako brak zagrożeń dla norm, reguł i instytucji, które służą zapewnianiu bezpieczeństwa państw i pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych**. W istocie chodzi o bezpieczeństwo tych ostatnich (podmiotów) oraz tego wszystkiego, co zostało przez nie stworzone we współpracy międzynarodowej dla nich samych i w szerszym sensie dla grup państw, społeczności międzynarodowej, dla stabilności procesów międzynarodowych, dla pokojowego rozwoju wszystkich uczestników życia międzynarodowego. Inaczej, a zarazem syntetycznie można powiedzieć, że chodzi tu o bez-

<sup>4</sup> Zięba (2006); Evans, Newnham (1998), s. 490–491; Koziej (2011).

pieczeństwo systemu międzynarodowego<sup>5</sup>. Wartości, interesy, aspiracje różnych państw i grup państw mogą być różne, lecz uzgodnione przez nie zasady, zwyczajne, porozumienia (np. rozbrojeniowe), instytucje wielostronne są po to, aby państwa i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych czuli się bezpiecznie. Zamach na te zasady jest zamachem na bezpieczeństwo międzynarodowe i bezpieczeństwo samych podmiotów.

Kanonem zasad zapewniających bezpieczeństwo państw i bezpieczeństwo międzynarodowe są reguły Karty Narodów Zjednoczonych, a podstawową instytucją Rada Bezpieczeństwa NZ. Państwa, w zależności od swego potencjału, powiązań międzynarodowych i oceny zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa (zagrożeń), podejmują różne działania na rzecz własnego bezpieczeństwa, bezpieczeństwa w swym otoczeniu i bezpieczeństwa międzynarodowego *sensu largo*. Należy do nich zwiększanie własnego potencjału obronnego i zapewnianie bezpieczeństwa, wchodzenie w sojusze, budowanie regionalnych wspólnot bezpieczeństwa i systemów bezpieczeństwa zbiorowego, umacnianie prawa międzynarodowego, tworzenie porozumień wielostronnych w sferze rozbrojenia i kontroli zbrojeń, udział w koalicjach i interwencjach militarnych itd. Każde z nich stara się zapewnić sobie możliwie najwyższy standard bezpieczeństwa, umacniając w ten sposób lub destabilizując bezpieczeństwo innych oraz bezpieczeństwo międzynarodowe.

\*

Autorzy podręcznika, pracownicy Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, reprezentują **powściągliwe, raczej klasyczne podejście do rozumienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego**. Chodzi zwłaszcza o jego rzeczowy zakres. Brak dyscypliny epistemologicznej, „wszystkoizm” i dezynwoltura terminologiczna źle służą precyzji analizy, wprowadzają w błąd, tworzą podłoże dla mispercepcji środowiska bezpieczeństwa, utrudniają definiowanie polityki bezpieczeństwa państw. Nie można angażować pojęcia bezpieczeństwa do normalnych, tradycyjnych obowiązków państwa i jego administracji, w „zwykłych” obszarach życia społecznego i gospodarczego<sup>6</sup>. Badacze i analitycy nie powinni naśladować publicystów i mediów elektronicznych. Odpowiedzialność za analizę i rekomendacje jest w tym przypadku większa niż w wielu innych dziedzinach działalności państw i instytucji wielostronnych zajmujących się bezpieczeństwem.

**Struktura podręcznika** wyodrębnia kilka części, spośród których pierwsza poświęcona jest analizie stanu bezpieczeństwa międzynarodowego podejmowanej przez pryzmat tradycyjnych i najnowszych zagrożeń bezpieczeństwa, w tym

<sup>5</sup> Por. Zięba (1997), s. 23.

<sup>6</sup> Kuriozalnie brzmią niekiedy komunikaty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa mówiące o zerwaniu przez silny wiatr linii elektrycznej w jakiejś gminie lub zamknięciu szkół na kilka dni w innej gminie z powodu dużych opadów śniegu.

długotrwałych tendencji, które są ważnym tłem dla globalnej sytuacji bezpieczeństwa i polityk państw w tym zakresie. Kolejna część dotyczy infrastruktury prawnoinstytucjonalnej zbudowanej przez społeczność międzynarodową w ostatnich dziesięcioleciach w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Chodzi o uniwersalny system bezpieczeństwa międzynarodowego (ONZ) oraz systemy regionalne, a także – by odwołać się do anglosaskiego żargonu dyscypliny – reżimy sektorowe odnoszące się przede wszystkim do kontroli i ograniczania zbrojeń. W odrębnej części znalazła się prezentacja praktycznych kroków podejmowanych bądź przez całą społeczność międzynarodową, bądź przez zainteresowane grupy państw na rzecz zwalczania konkretnych zagrożeń ich bezpieczeństwa, bezpieczeństwa regionalnego lub globalnego. Sporo miejsca zajmuje w tej części opis wysiłków różnych grup państw skierowanych przeciwko zagrożeniom asymetrycznym oraz na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w nowych sektorach, energetycznym, ekologicznym itp., które stosunkowo niedawno zostały inkorporowane w obszar bezpieczeństwa. Narodowym politykom bezpieczeństwa, ich specyfice dyktowanej potencjałem, doświadczeniem, tradycją, oraz odrębnym uwarunkowaniem bezpieczeństwa (zagrożeń) została poświęcona kolejna część podręcznika. Całość zamyka rozległy rozdział o teoriach bezpieczeństwa, innowacjach terminologicznych i pojęciowych oraz rewolucji „sekurytyzacyjnej” (rozciągliwości rozumienia bezpieczeństwa), poprzedza zaś krótki rozdział historyczny, ukazujący trudne i niezakończone dojrzewanie społeczności międzynarodowej (państw, zwłaszcza mocarstw) do poważnego podchodzenia do bezpieczeństwa międzynarodowego.

Potrzebę bieżącego śledzenia i rozumienia problemów bezpieczeństwa zaspokajają w znacznym stopniu wydawany przez zespół Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW *Rocznik Strategiczny*<sup>7</sup>.

*Roman Kuźniar*

BIBLIOTEKA  
Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
ul. Nowy Świat 69, 00-927 Warszawa  
tel. 55-20-295, 55-20-296

<sup>7</sup> *Rocznik Strategiczny*, wydawany od 1995 roku, obejmuje wszystkie poziomy i problemy bezpieczeństwa, a także dostarcza informacji o najważniejszych wydarzeniach na świecie w danym roku i formułuje na ich temat oceny. W *Roczniku* publikowane są również teksty teoretyczne odnoszące się do współczesnych zagadnień studiów strategicznych i bezpieczeństwa międzynarodowego.



ROMAN KUŹNIAR

ROZDZIAŁ 1

## EWOLUCJA PROBLEMU BEZPIECZEŃSTWA – RYS HISTORYCZNY

„Wojna to sprawa o żywotnym znaczeniu dla państwa, obszar życia lub śmierci, droga do przetrwania lub zagłady. Zagadnienie to trzeba więc dokładnie rozpatrzyć”<sup>1</sup>. Tak pisał w swym słynnym traktacie najwybitniejszy starożytny teoretyk strategii, mistrz Sun Zi. Od początku istnienia państwa, i przez kilkadziesiąt kolejnych stuleci, problem bezpieczeństwa sprowadzał się do wojny. Bardzo rzadko jednak podchodzono do tego tak poważnie, jak widzimy to u Sun Zi. Podobną powagę w rozpatrywaniu bezpieczeństwa państwa (wojny) można zauważyć dopiero u niektórych myślicieli europejskiego odrodzenia, Niccolò Machiavellego (*Sztuka wojny*, 1521) czy Andrzeja Frycza Modrzewskiego (*O poprawie Rzeczypospolitej*, 1551). Nie miało to zresztą większego wpływu na praktykę. Historia starożytna, średniowieczna i czasów nowożytnych jest przede wszystkim historią wojen, a przynajmniej tak ukazują ją podręczniki. Owszem, coraz bardziej starannie się przykładano do wojen, czego efektem był rozwój sztuki wojennej, czyli strategii. Poziom refleksji o związkach między wojną a bezpieczeństwem państwa pozostawał przez długie stulecia taki, jak przedstawił to Tukidydes w swym unikatowym dziele *Wojna peloponeska* (V w. p.n.e.). Wojnę podejmowano i toczono bardzo często z błahych powodów, była ona kaprysem władców, wynikała z chęci grabieżczego zysku, dążenia do uzyskania chwały i prestiżu. Bywała też instrumentem budowy imperium, które niekiedy znikало wraz ze śmiercią jego twórcy, genialnego wojownika, lecz marnego stratega i polityka (podboje Aleksandra Macedońskiego). Powiększanie terytorium brało się z samej potrzeby ekspansji, bo taka była ambicja panującego. Z pojawieniem się wielkich religii motywem wojny staje się także z czasem krzewienie wiary. Zawsze, jak w *Wojnie peloponeskiej*, wojna łączyła się z rozlewem krwi, zniszczeniami, wyczerpaniem sił, regresem cywilizacyjnym, demoralizacją i dehumanizacją życia społecznego oraz degeneracją obyczajów; w ogólności triumfem niskich instynktów nad normami i człowieczeństwem. Bardzo rzadko była zaś przedmiotem kalkulacji związanej z uzasadnioną potrzebą bezpieczeństwa (pomijam w tym miejscu woj-

<sup>1</sup> Sun Zi (2007), s. 17. Żył na przełomie IV i V wieku p.n.e.

ny obronne, czyli – jak je nazywano w dawnych wiekach – sprawiedliwe). Wojny wszczynano nie ze względu na bezpieczeństwo i nie myśląc o nim, to znaczy nie zastanawiając się nad ich konsekwencjami dla bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

Dobrym przykładem wojny toczonej z niskich pobudek, niosącej ze sobą wszystkie znane, związane z nią nieszczęścia, była francusko-angielska wojna stuletnia, toczona w latach 1337–1453. Ta wojna, w ocenie Normana Daviesa, była „orgią niekończącego się zabijania, zawstydzających masakr cywilnych mieszkańców miast, prymitywnych zabobonów, tortur, wiarołomnego rycerstwa, zbrodniczego i pospolitego bandytyzmu”, wszystkim, co stanie się później uosobieniem najmroczniejszych stron średniowiecza. Początek działań wojennych, jak w innych wojnach tego czasu, oznaczał jak gdyby przyzwolenie na bezkarne popełnianie wszelkich najgorszych zbrodni i niegodziwości. Wszystkie zawierane w jej toku pakt, ustalenia kolejnych kongresów, pokojowe porozumienia były natychmiast zrywane. O ile dla Anglików stanowiła ona okazję do szukania chwały, o tyle dla Francji, na której terytorium toczyła się wojna, bilans był przygnębiający. Utraciła około połowy swojej ludności, a proces narodowego odrodzenia zaczął się od najniższego możliwego poziomu<sup>3</sup>. Wojny, które wówczas były zasadniczo jedynym wyrazem „polityki bezpieczeństwa” państw, nie miały wiele wspólnego z bezpieczeństwem; raczej przeciwnie, prowadziły do naruszenia bezpieczeństwa państw, także tych, które je wszczynały. Przez wiele stuleci jedynym wysiłkiem na rzecz bezpieczeństwa były przygotowania do prowadzenia wojen ofensywnych lub do obrony przed obcą agresją (zamki, fortyfikacje i inne umocnienia wzdłuż zmieniających się granic). Bezpieczeństwo związane z wojną to bezpieczeństwo zapewniane jednostronnie. Wprawdzie praktykę sojuszy znamy już z wojen starożytności (Sun Zi, a zwłaszcza Tukidydes, kusił się nawet o jakąś teorię sojuszy), lecz były to sojusze krótkotrwałe, ofensywne, zmienne, raczej koalicje niż sojusze tworzone właśnie na czas wojny, a nie w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa na czas pokoju.

wojna  
i bezpieczeństwo

### 1. PIERWSZE TRAKTATY O POKOJU I RÓWNOWADZE SIŁ

W okresie odrodzenia, w XVI wieku, pojawia się w Europie nowy instrument bezpieczeństwa państw – traktaty pokojowe i prawo międzynarodowe. Pojawia się, lecz jeszcze nie odgrywa większej roli, państwa bowiem w dalszym ciągu mogą się dowolnie uciekać do wojny, bez żadnych prawnomiędzynarodowych konsekwencji. Następują jednak wtedy istotne przeobrażenia w życiu politycz-

<sup>2</sup> „Jeśli ludzie czy państwa podają motywy swego postępowania, nie należy im, według Tukidydesa, od razu wierzyć: badając je dokładnie dojdzie się zawsze w końcu do istotnego motywu, którym jest własny interes, i korzyść, strach przed przeciwnikiem lub ambicja”, pisał Kazimierz Kumaniecki w przedmowie do *Wojny peloponeskiej* (1988), s. X.

<sup>3</sup> Davies (1997), s. 419–423.

nym Europy. Bezkształtna wspólnota chrześcijańska (*Christianitas*) staje się społecznością międzynarodową formalnie równych i suwerennych państw. Dochodzi do tego po zawarciu traktatu pokojowego w Augsburgu w 1555 r., kończącego wojnę między domami Habsburgów i Walonów. Traktat wprowadził słynną zasadę *cuius regio, eius religio*, co oznaczało, że państwa są suwerenne, jeśli chodzi o ich władzę nad swym terytorium i ludnością. Wtedy też (druga połowa XVI w.), także w nawiązaniu do tego traktatu, pojawiają się zręby doktryny prawa między-

prawo  
i bezpieczeństwa

narodowego. Najpierw szkoła hiszpańska, Vitoria, Suarez, Las Casas, później inni, Włoch Gentili i wreszcie główna postać tego okresu, ojciec duchowy westfalskiego traktatu pokojowego (1648), Holender

Hugo Grotius. Ich poglądy nieco się różnią, lecz wszyscy stoją na gruncie prawa naturalnego, które ich zdaniem znajduje także zastosowanie w odniesieniu do stosunków pomiędzy narodami (*ius gentium*). Wśród tych pierwszych zasad regulujących stosunki między narodami wymieniano prawo do zachowania niepodległości, suwerenność, uznanie pluralizmu społeczności międzynarodowej (tworzą ją nie tylko państwa chrześcijańskie), obowiązek współpracy państw. Nie były to jeszcze uznane zasady prawa międzynarodowego, lecz od nich zaczyna się kształtować świadomość prawną, lub lepiej: świadomość konieczności oparcia stosunków pomiędzy państwami w ich wspólnym interesie na zasadach prawa<sup>4</sup>.

Świadomość zaistnienia społeczności międzynarodowej i norm prawnych, które mogłyby dobrze służyć utrzymaniu pokoju, czyli bezpieczeństwa państw, a także formalne zobowiązanie do przestrzegania przyjętych traktatów, już rozumianych jako prawnie wiążące, nie ograniczyła w najmniejszym stopniu skłonności państw do prowadzenia wojen. Przeciwnie, cała epoka XVI–XVIII wieku była czasem nadzwyczajnego nasilenia się aktywności wojennej państw europejskich. Od wojny trzydziestoletniej po wojny napoleońskie były to konflikty długie, pochłaniające zasoby państw, nierzadko je rujnujące (Polska po „szwedzkim potopie”). Był to czas powstawania państw narodowych, coraz lepiej zorganizowanych i administrowanych, co umożliwiało mobilizowanie środków potrzebnych do prowadzenia wojen. Do czasu wojen napoleońskich były one jednak ograniczone, nieangażujące jeszcze całych narodów ani ich potencjału. Nadal potencjał własny był niemal jedynym środkiem polityki bezpieczeństwa, choć jeszcze nawet nie posługiwano się terminem „bezpieczeństwo”. Nawet ówczesne namiastki ministerstw obrony nazywały się ministerstwami wojny, a podręczniki kształcące dowódców wojskowych nosiły tytuł „sztuka wojny”.

W tym czasie wykształcił się jednak także nowy ważny instrument polityki zagranicznej państw na rzecz ich bezpieczeństwa, a mianowicie zasada równowagi, która zaczęła być wręcz traktowana jako instytucja-mechanizm życia międzynarodowego. Zasada równowagi jako podstawa stabilności została formalnie ustanowiona pokojem w Utrechcie (1712) kończącym długotrwały, wyczerpują-

<sup>4</sup> Zob. szerzej Bobbitt (2002), s. 486–519.

cy konflikt w północno-zachodniej Europie, w który zaangażowane były Francja, Hiszpania, Niderlandy, Wielka Brytania i część państw niemieckich. Zasada równowagi wykluczała politykę nabytków terytorialnych i miała zapobiegać hegemonii jednego mocarstwa, które, jeśli zbyt wielkie, mogło stanowić zagrożenie dla sąsiadów. Miejsce „prawa” do aneksji terytorialnej, które państwa (mocarstwa) dotąd sobie rezerwowały, zajęła koncepcja prawa do bezpiecznej granicy. Wybitny amerykański znawca problematyki Philip Bobbitt uznał zasadę równowagi sił za koncepcję o charakterze konstytucyjnym dla europejskiej społeczności międzynarodowej, na podobieństwo rodzącej się zasady równowagi władz jako zasady ustrojowej państw republikańskich<sup>5</sup>. Prawo do przetrwania, zakaz nabytków terytorialnych czy zasada równowagi nie uchroniły w końcu XVIII wieku od upadku I Rzeczypospolitej, która jeszcze niespełna dwa stulecia wcześniej należała do europejskich mocarstw. Jej rozbiór miał jednak przede wszystkim przyczyny wewnętrzne (brak skutecznego rządu, zacofanie, specyficzna kultura polityczna). Można nieco żartobliwie powiedzieć, że Polska stała się archetypem „państwa upadłego”<sup>6</sup>.

zasada  
równowagi

Napoleońskie dążenie do hegemonii powstrzymywane przez kolejne koalicje, które kosztowało Europę i samą Francję wiele wysiłku i zniszczeń, doprowadziło wręcz do uświęcenia zasady „sprawiedliwej równowagi”. Stało się to na kongresie wiedeńskim (1815), który ustanowił dyktariat pięciu mocarstw („koncert mocarstw”). Jego zadaniem było zachowanie pokoju w Europie przez utrzymywanie równowagi pomiędzy „wielką piątką”. Wszystko, od przebiegu granic po prawo do powstawania nowych państw, było temu podporządkowane. Ten system równowagi, który dał Europie względny pokój i stabilność na niemal sto lat, zachwyił samego Henry’ego Kissingera<sup>7</sup>. Miał jednak poważne mankamenty. Po pierwsze, dawał bezpieczeństwo jedynie wielkim mocarstwom; po drugie, nie uwzględniał interesów narodów podbitych przez dwa z nich (Rosję i Austrię); po trzecie, okazał się mało elastyczny wobec zmian gospodarczych i ustrojowych, które stały się permanentną cechą europejskiej nowożytności. Wiek XIX był znaczący powstaniami i rewolucjami, które wstrząsały europejską stabilnością. Wojny o samostanowienie, walka nacjonalizmu małych narodów walczących o wyzwolenie spod obcego panowania z nacjonalizmem dużych narodów, które nie chciały się wyrzec swego panowania nad mniejszymi, stają się w XIX wieku tym problemem bezpieczeństwa, który przetrwa do naszych czasów. Podobnie z przybierającym formę rebelii i rewolucji sprzeciwem wobec drastycznej niesprawiedliwości systemów politycznych i ekonomicznych, dyktatur i różnych form totalitarnej tyranii. Opór przeciwko uciskowi narodo-

koncert  
mocarstw

<sup>5</sup> Ibidem, s. 522–527.

<sup>6</sup> Sam rozbiór Polski został dokonany z poszanowaniem zasady równowagi. W rozbiórze wzięły udział wszystkie trzy sąsiadujące z Polską mocarstwa, aby żadne z nich nie powiększyło się nadmiernie w stosunku do pozostałych dwóch.

<sup>7</sup> Kissinger (1973).



mu i społecznemu będzie prowadził do kolejnych „wiosen ludów”, rewolucji pa-ryskich i październikowych.

Zapewniający ogólny pokój i bezpieczeństwo system równowagi upadł jednak dopiero wtedy, gdy na scenę wkroczył imperializm. Imperializm pojawił się w polityce najwyższej rozwiniętych państw zachodnich w ostatnich dekadach XIX wieku. W rozumieniu zaproponowanym przez angielskiego ekonomistę Johna Hobsona oznaczał związek rozwiniętego, ekspansywnego kapitału z państwem. W poszukiwaniu dostępu do zewnętrznych rynków zbytu, surowców, możliwości inwestycji oraz zasobów taniej siły roboczej (ogólnie: zysku) coraz bardziej wpływowe kręgi kapitalistów posługują się własnym państwem, jego siłą militarną i administracją. Państwo staje się w pewnym zakresie ich instrumentem. Pojawia się

#### Imperializm a bezpieczeństwo

militarny nacjonalizm mocarstw, a dzisiejsze „ministerstwa obrony” nadal nazywają się „ministerstwami wojny”. W jednostkowym wydaniu jest to zjawisko znacznie wcześniejsze. Jak pisał znany historyk wojen Michael Howard: „Najdobitniejszą ilustracją popierania przez państwo własnej przedsiębiorczości prywatnej dla powiększenia własnego bogactwa i wpływów były kompanie czarterowe, z których angielska Kompania Wschodnioindyjska, założona w 1600 r., była najstarsza i istniała najdłużej. (...) Miały prawo wypowiedzania wojny lub zawierania pokoju, zakładania garnizonów, kupowania broni oraz zaciągania i organizowania wojska”<sup>8</sup>. Śladem Anglików szli inni. Początkowo „nieodkrytych” ziem starczało dla kilku państw Europy Zachodniej. Z czasem włączali się inni i „nowy świat” został już zupełnie podzielony. Nie zakończyło to ekspansji kapitału. Dalej musiała się ona odbywać kosztem innych mocarstw kolonialnych. Tego rodzaju dążenie nieuchronnie prowadziło do sprzeczności interesów z kręgami rozwiniętego kapitału innych państw. Przywódca bolszewików Włodzimierz I. Lenin rozwija myśl Hobsona i twierdzi, że w ten sposób wojna staje się immanentną cechą tego właśnie, „najwyższego stadium rozwoju kapitalizmu”<sup>9</sup>. Obie wojny światowe zdawały się potwierdzać wojowniczy charakter imperializmu. Później się to wprawdzie zmieniło, jednak z interpretacji Hobsona pozostało posługiwanie się przez mocarstwa zachodnie siłą militarną w celu zapewnienia swoim gospodarkom korzystnych warunków rozwoju. Będzie ono przybierać różne formy, od obecności militarnej (bazy), przez aktywność ekspedycyjną, dbanie o bezpieczeństwo ważnych morskich szlaków transportowych aż po kształtowanie porządku międzynarodowego, który służy określone-mu mocarstwu i grupie jego sprzymierzeńców. Znajdzie to odzwierciedlenie w sformułowanej w ostatnich dekadach XX wieku teorii hegemonicznej stabilności (o której szerzej w innym miejscu). Pewne terytoria czy punkty na ziemi naberają „strategicznego” charakteru, to znaczy, że dane państwo chce mieć nad nimi kontrolę, jest gotowe użyć siły w celu zapewnienia sobie tej kontroli lub

<sup>8</sup> Howard (2007), s. 60.

<sup>9</sup> Hobson (1902); Lenin (1955).

przynajmniej niedopuszczenia, aby kontrolę przejęło mocarstwo uważane za konkurencyjne. Demonstracje siły, pomniejsze utarczki, interwencje ekspedycyjne, zwane niekiedy humanitarnymi w celu ochrony białej ludności z metropolii w kontekście zamieszek wewnętrznych i powstań, wyścig zbrojeń, napięcie, aranżowane z zewnątrz zamachy stanu zmierzające do osadzenia takich przywódców, którzy dadzą pewność dostępu do dóbr, stają się stałym elementem życia międzynarodowego od końca XIX wieku. Państwa imperialistyczne z całą bezwzględnością egzekwują posłuszeństwo ludności na podbitych terytoriach. Polityczny dyskurs, zupełnie jak w słynnym dialogu między Ateńczykami a Malijczykami u Tukidydesa, służy uzasadnieniu panowania czy wpływu. Napędzający maszynę wojenną motyw łupu, maskowany jeszcze dość skutecznie w czasie wojen napoleońskich, staje się nie do ukrycia w epoce wojen i podbojów epoki imperializmu. Oficjalnym lejtmotywnym wojennego dyskursu jest wówczas misja cywilizacyjna. Bezpieczeństwo (interesy) jednych tworzy poczucie zagrożenia drugich.

Uwidacznia się wtedy rola przewagi technicznej w sposobie prowadzenia wojen, w podejściu do użytku, jaki można uczynić z siły militarnej. Nadzwyczajna przewaga techniczna Zachodu nad resztą świata nie tylko umożliwia podbój innych państw czy regionów o starej i wysokiej cywilizacji, na przykład Chin czy Indii. Wtedy także rodzi się myśl o zastosowaniu siły do wprowadzania „wyższego” porządku społecznego lub inaczej wymuszania postępu; znajdujemy to wprost w pismach Fryderyka Engelsa i Karola Marksa. Jednocześnie technologiczna przepaść między Zachodem a narodami pozaeuropejskimi prowadzi do zaniku wrażliwości na śmierć u tych, którzy czują się bezkarni dzięki swej bezniernej przewadze. Drastyczną ilustracją tej sytuacji jest masakra powstańczej armii Mahdiego przez świetnie uzbrojony brytyjski korpus lorda Kitchenera pod Omdurmanem w 1898 r.<sup>10</sup> Odnajdziemy to później wielokrotnie w wojnach ekspedycyjnych Zachodu przeciw społeczeństwom niezachodnim, aż po wojnę USA przeciwko Irakowi (od 2003 r.). Rozwój techniki wojennej (siła ognia, mobilność środków niszczących, broń chemiczna, czyli masowej zagłady, pojawienie się samolotu), masowość armii („wojny ludów”) i ich organizacja oraz drapieżność motywów polityki wojny znajdują syntezę w wyniszczającej pierwszej wojnie światowej, która miała być trwającą kilka tygodni lub miesięcy „zabawą”. Już wtedy, choć był to jedynie początek, pojawia się brak rozróżnienia między żołnierzami a cywilami jako celami ataków. Atakowanie ludności cywilnej staje się strategią wojny. Jej niszczycielski charakter stwarza niebezpieczeństwo nowego rodzaju i wywołuje reakcje obronne w postaci polityczno-prawnych środków ograniczania zbrojeń, użycia siły oraz zapobie-

technologiczna  
przewaga Zachodu

<sup>10</sup> Prymitywnie uzbrojona armia Sudańczyków została zmiażdżona przy użyciu ognia artyleryjskiego i karabinów maszynowych wojska ekspedycyjnego. Stosunek zabitych w tej bitwie wynosił 1 do 200 na rzecz Anglików. Rzeź, którą urządził Kitchener czamym powstańcom, przyniosła mu sławę i szacunek w jego rodzinnej Anglii równe bez mała respektowi, jakim darzono w USA gen. Petraeusa, gdy przy użyciu „miażdżącej siły” zapanował nad niestabilnością w okupowanym od 2003 r. przez USA Iraku.

gania wojnom. Chodzi o dwie serie konferencji haskich z lat 1899 i 1907<sup>11</sup>. Notabene, znany polski przedsiębiorca, bankier i filantrop w ogłoszonej w ostatniej dekadzie XIX wieku pracy, która uzyskała rozgłos międzynarodowy, wykluczała możliwość wielkiej wojny właśnie ze względu na nieopłacalność ekonomiczną (zbyt wielkie straty powodowane zastosowaniem technologii w uzbrojeniu)<sup>12</sup>. Zawarte przed pierwszą wojną światową potężne sojusze – trójprzymierze i trójporozumienie<sup>13</sup> – i tym razem nie służyły celom obronno-pokojowym, lecz były polityczno-dyplomatycznymi manewrami, mającymi na celu ochronę łupów terytorialnych oraz kształtowanie korzystnego układu sił w perspektywie przyszłej wojny.

## 2. LIGA NARODÓW – NIEDOCENIONY WYNALEZEK SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA ZBIOROWEGO

Przebieg oraz ludzkie, materialne i społeczne skutki pierwszej wojny światowej zaskoczyły wszystkich. Miała to być szybka wojna, nieledwie kampania podobna do tych, które znano z XIX wieku. Tymczasem swym rozmachem, stratami oraz ostatecznym rezultatem przekraczała znacznie wojny napoleońskie. Dały o sobie znać efekty rozwoju technicznego w sferze uzbrojenia. Pojawiło się lotnictwo, czołgi, broń chemiczna, powszechne zastosowanie karabinów maszynowych, okręty podwodne. Jednocześnie do walki zostały rzucone wielomilionowe armie. Obowiązkiem mobilizacji objęto ponad 60 mln ludzi (!). Ponad cztery lata toczono ciężkie walki na wielu frontach równocześnie. Nic dziwnego, że na skutek zastosowania nowych rodzajów broni straty ludzkie były proporcjonalnie wielkie. Śmierć poniosło ponad 8 mln osób, rannych było kilkakrotnie więcej. Bezpośrednie skutki dotknęły ludność cywilną, choć jeszcze nie na skalę następnej wojny światowej. Skala operacji i wysiłku oraz strat pozwalała jednak mówić o wojnie noszącej znamiona wojny totalnej. Wojna wyszła daleko poza granice Europy, do Afryki, na Bliski Wschód oraz Azji Wschodniej; zostaną do niej wciągnięte Stany Zjednoczone<sup>14</sup>. Upadły niektóre imperia, powstało wiele nowych państw, pojawił się problem spornych granic w kontekście mniejszości narodowych. Stanie się to zarzewiem przyszłych konfliktów. Problem bezpieczeństwa w Europie zyskał rangę problemu światowego. Wyniknie stąd europo- czy też zachodocentryzm w pojmowaniu bezpieczeństwa i w poszukiwaniu dróg do jego zapewnienia.

<sup>11</sup> Efektem obu konferencji były liczne konwencje, których sens polegał na prawnym ograniczeniu okrutnych obyczajów wojennych.

<sup>12</sup> Bloch (2005). To właśnie dzięki zabiegom Blocha doszło do I konferencji haskiej w 1899 r.

<sup>13</sup> Wcześniejsze trójprzymierze obejmowało Niemcy, Austro-Węgry i Włochy, trójporozumienie (ententa) zaś Francję, Anglię i Rosję.

<sup>14</sup> Zob. szerzej Pajewski (1991).

Tak okropna wojna, jakiej nie było jeszcze w historii nowożytnej Europy, a nawet świata, skłoniła wielu polityków do poszukiwania całościowego podejścia do zagadnienia pokoju w Europie. Zagrożenia dla bezpieczeństwa nadal upatrywano w wojnie, bo doświadczenie pierwszej wojny światowej zdominowało myślenie o pokoju. Tradycyjne, **doświadczenie pierwszej wojny światowej** zgodne z dotychczasowym prawem użycie siły zbrojnej domagało się kategorycznego ograniczenia i w tym kierunku poszedł wysiłek społeczności międzynarodowej po tej wojnie. Pierwsze projekty pojawiły się jeszcze przed jej zakończeniem. Chodzi przede wszystkim o czternaście punktów prezydenta Wilsona ogłoszonych w Waszyngtonie 8 stycznia 1918 r. Kluczowy w perspektywie bezpieczeństwa międzynarodowego okazał się punkt ostatni, w którym padła propozycja utworzenia „ogólnego stowarzyszenia narodów” w celu dania „wzajemnych gwarancji politycznej niezawisłości i terytorialnej nietykalności” wszystkim państwom, które wejdą w jego skład<sup>15</sup>. Z tej dość oszczędnej propozycji narodziła się Liga Narodów. Jeśli tak się stało, to dlatego, że propozycja padła na dobrze przygotowany grunt. W Europie pojawiło się wcześniej wiele bardzo złożonych i dojrzałych projektów trwałego („wiecznego”) pokoju lub konfederacji państw, której głównym celem byłoby zapewnienie pokoju. Dlatego stosunkowo łatwe okazało się przetworzenie jednego zdania z orędzia prezydenta Wilsona w pakt szczegółowo określający cele, zadania, strukturę i sposób działania organizacji międzynarodowej, która stała się paradygmatycznym przełomem w podejściu do sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego.

Podpisany na zakończenie paryskiej konferencji pokojowej 28 czerwca 1919 r. Pakt Ligi Narodów był pierwszym w historii systemem bezpieczeństwa zbiorowego. Stanowił próbę odejścia od dotychczasowej metody zapewniania pokoju w obrębie większej społeczności państw, która polegała na sile państw oraz równowadze sił, kształtowanej przy pomocy zmiennych koalicji państw. Był pierwszym wielostronnym dokumentem międzynarodowym, w którym obok **Pakt Ligi, czyli bezpieczeństwa przez prawo** pokoju pojawia się termin „bezpieczeństwo”. Istotą Ligi Narodów było bezpieczeństwo zbiorowe, którego sens polegał na ścisłym ograniczeniu, a następnie całkowitym zakazie wojny agresywnej oraz utworzeniu całego mechanizmu mającego gwarantować przestrzeganie zasady zakazu użycia siły. Na straży skuteczności systemu miała stać cała zbiorowość państw zrzeszonych w Lidze, a bardziej konkretnie działające w jej imieniu organy Ligi. Centralnym punktem systemu było zobowiązanie zawarte w artykule 10 paktu: „Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymywać przeciwko wszelkiej napaści zewnętrznej całość terytorialną i obecną niezależność polityczną wszystkich członków Ligi. W razie napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa Rada wskaże środki, jak zapewnić wykonanie niniejszego zobowiązania”. Takiego zo-

<sup>15</sup> Wszystkie pozostałe punkty orędzia Wilsona były poświęcone niezbędnym jego zdaniem zmianom terytorialnym w Europie, samostanowieniu niektórych narodów oraz sprawie wolności handlu.

bowiązania w powszechnym traktacie wielostronnym do tej pory nie było. Nie oznaczało to wszakże pełnej eliminacji wojny z życia międzynarodowego. Państwa nadal mogły się do niej uciekać, ale dopiero po wykorzystaniu pokojowej regulacji sporów. Dopiero gdyby państwo będące w sporze nie chciało się podporządkować wyrokowi sądu lub właściwych organów Ligi, wtedy inne państwo dochodzące tą drogą sprawiedliwości mogło odwołać się do argumentu siły zbrojnej, czyli legalnie wszcząć wojnę. Jak pisał prof. Remigiusz Bierzanek, twórcy Ligi nie chcieli posuwać się do całkowitej delegalizacji wojny, byłoby to bowiem zbyt radykalnym odejściem od jednego z trzech „odwiecznych” praw przysługujących państwu, czyli *ius ad bellum*<sup>16</sup>. Ten mankament systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi został stosunkowo szybko usunięty. Stało się to za sprawą paktu Brianda–Kellogga, zawartego w Paryżu 27 sierpnia 1928 r.

Jego strony (a stały się nimi niemal wszystkie państwa świata łącznie z Niemcami) uroczyście oświadczyły, że „potępiają uciekanie się do wojny celem załatwiania sporów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia polityki narodowej w swych wzajemnych stosunkach”. Był to akt równie jednoznaczny, co historyczny.

Porzucenie siły militarnej w systemie bezpieczeństwa Ligi szło w parze z przesądzeniem, że pokój i bezpieczeństwo mogą być zapewnione przez prawo i sprawiedliwość międzynarodową orzekaną przez sądy i organy międzynarodowe. Służył temu system sądownictwa międzynarodowego, po raz pierwszy ze stałym trybunałem sprawiedliwości międzynarodowej (MTSM) i rozlicznymi środkami arbitrażowymi i rozjemczymi. Jeszcze większe praktyczne znaczenie z punktu widzenia utrzymania pokoju miały mieć środki uzupełniające, które gwarantowałyby przestrzeganie zasady zakazu wojny. Artykuł 11 Paktu Ligi Narodów stanowił, że ponieważ „wszelka wojna lub groźba wojny (...) interesuje całą Ligę (...) Liga powinna przedsięwziąć wszelkie środki, mogące skutecznie zabezpieczyć pokój”. Rozwinięcie tego zobowiązania znalazło się w art. 16, w którym wyraźnie powiedziano, że kraj, który dopuszcza się „aktu wojennego”, czyni to w stosunku do wszystkich członków Ligi i podlega sankcjom w postaci natychmiastowego zerwania z nim przez członków Ligi wszelkich kontaktów. Ponadto członkowie Ligi zobowiązali się do przekazania jej kontyngentów wojskowych, umożliwiających wymuszenie przestrzegania zasad Ligi. Kraj, który złamał zobowiązania paktu, powinien być wykluczony z Ligi. Wszystkie te postanowienia były radykalnym *novum* w stosunkach międzynarodowych. Tak bardzo radykalnym, że państwa nie potrafiły się dostosować w swym rozumieniu i zachowaniu do nowych warunków, jakie dla ich polityki bezpieczeństwa stwarzał pakt. W tym samym stopniu dotyczyło to kolejnej innowacji, którą wprowadzał. W art. 8 członkowie Ligi uznali, że „utrzyma-

sankcje  
i kontrola zbrojeń

<sup>16</sup> Pozostałe dwa to prawo do zawierania traktatów i utrzymywania stosunków dyplomatycznych. Bierzanek, Jakubowski, Symonides (1981), s. 361.

nie pokoju wymaga zmniejszenia zbrojeń narodowych do minimum dającego się pogodzić z bezpieczeństwem międzynarodowym oraz z egzekucją zobowiązań międzynarodowych przez wspólną akcję”. Rada Ligi miała opracować plan redukcji zbrojeń, a jej członkowie powinni się wzajemnie informować o rozwoju ich przemysłu i programów zbrojeniowych. W sprawach związanych z utrzymaniem pokoju decyzje miały być jednomyślnie podejmowane przez Radę Ligi.

Ligę Narodów po latach gruntownie krytykowano za idealizm założeń, za przerost niekończących się dyplomatycznych posiedzeń, konsultacji i poufnych negocjacji, za niezdolność sprostania narastającym zagrożeniom i ostatecznie niezapobieżenie wybuchowi drugiej wojny światowej<sup>17</sup>. Krytyka była zbyt łatwa i tylko w części uzasadniona. Jeśli postanowienia paktu były tutaj względnie obficie cytowane, to dlatego, że powrócono do nich po wojnie i niemal wszystkie, w nieco tylko zmienionym języku, stały się podstawą kolejnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Mniej istotny jest brak uznania dla Ligi ze strony historyków czy politologów. O porażce Ligi zdecydował brak uznania ze strony jej członków, a przede wszystkim mocarstw, które z racji członkostwa w Radzie, głównym organie Ligi, ponosiły szczególną odpowiedzialność za skuteczność tego systemu, a ostatecznie za utrzymanie pokoju. Mocarstwa zdradzały system Ligi na różne sposoby. Po pierwsze, dowolnie, według własnego uznania wstępowały do Ligi i występowały z niej, a Stany Zjednoczone w ogóle nie przystąpiły do organizacji<sup>18</sup>. Po drugie, łamały domyslną zasadę systemu bezpieczeństwa zbiorowego, którą jest równe przynajmniej w sensie formalnoprawnym bezpieczeństwo wszystkich jego członków; łamano tę zasadę przez zawieranie układów cząstkowych dających niektórym z nich mocniejsze gwarancje bezpieczeństwa (np. układ lokarnieński z 1925 r.). Po trzecie, zupełnie ignorowały zawarte w art. 8 paktu zobowiązanie dotyczące redukcji zbrojeń, czego jednym z wielu przejawów, oprócz zbrojeń indywidualnych, było fiasko zwołanej przez Ligę światowej konferencji rozbrojeniowej (działającej przez kilka lat od 1932 r.). Po czwarte, nie były wystarczająco zgodne i zdecydowane, aby nakładać sankcje na kraje łamiące zasady Ligi, a nawet niektóre z nich oficjalnie przyzwalały na jaskrawe naruszanie tych zasad (konferencja monachijska w 1938 r., w czasie której Francja i Anglia zgodziły się na zajęcie Czechosłowacji przez Trzecią Rzeszę). Chodzi o politykę *appeasement*, która polegała na obłaskawianiu przez niektóre mocarstwa „drapieżcy” ustępstwami w nadziei zaspokojenia jego apetytu cudzym kosztem (notabene, to negatywne doświadczenie polityki bezpieczeństwa odegrało ważną rolę, wpływając na dalszą przyszłość). Usunięcie Związku Sowieckiego z Ligi na skutek jego agresji na Finlandię w grudniu 1939 r. było całkowicie pozbawione znaczenia,

mocarstwa zdradzają  
Ligę Narodów

<sup>17</sup> Zob. przede wszystkim Bendiner (1981).

<sup>18</sup> Jak na ironię, pierwsze posiedzenie obu organów Ligi, Rady i Zgromadzenia, miał zwołać prezydent Stanów Zjednoczonych, co było gestem uznania dla Wilsona w związku z czternastym punktem jego orędzia.

dokonano go bowiem już po praktycznym upadku systemu Ligi z chwilą wybuchu drugiej wojny światowej.

Przyczyny upadku pierwszego w historii systemu bezpieczeństwa zbiorowego były znacznie poważniejsze niż tylko głupota, egoistyczny brak wyobraźni czy oportunizm polityków przewodzących głównym państwom członkowskim Ligi. Należały do nich przede wszystkim atawistyczny imperializm obecny w polityce mocarstw, ideologia faszyzmu, która usprawiedliwiała politykę ekspansji, podboju i eksterminacji innych narodów, głęboki kryzys gospodarki kapitalistycznej (1929–1932), który miał poważne, destrukcyjne konsekwencje społeczne i polityczne. Należy jednak podkreślić, że Pakt Ligi stworzył formalnoprawne podstawy dla nowożytniej społeczności międzynarodowej. Jej centrum stanowiła Europa i to ona przez przewodnictwo w organach Ligi, stanowienie prawa oraz zdominowanie debaty o problemach międzynarodowych zaczęła wyznaczać ramy dyskursu dotyczącego bezpieczeństwa międzynarodowego. Tak będzie również po upadku Ligi, z tą wszakże różnicą, że miejsce Europy zajmie Zachód, którego przywództwo obejmą Stany Zjednoczone. Główną ich troską pozostanie jednak przez kolejne dziesięciolecia bezpieczeństwo europejskie.

### 3. PO DRUGIEJ WOJNIE – ZIMNA WOJNA

System wersalski zwany wersalskim porządkiem pokojowym<sup>19</sup> nie przetrwał długo. Pod naporem pracy do terytorialnego zawładnięcia Europą faszystowskiej Trzeciej Rzeszy, która wspólnie z Japonią i Włochami tworzyła pakt antykominternowski, padły wszystkie wcześniejsze porozumienia i została rozpętnana wojna, której skali i okrucieństwa, a także zniszczeń cywilizacyjnych i materialnych, świat wcześniej nie widział. Wywołana napaścią Niemiec na Polskę 1 września 1939 r. i trwająca niemal sześć lat oraz toczona na rozległych frontach Eurazji, Afryki i Pacyfiku przyniosła śmierć około 60–70 mln osób (wedle niektórych szacunków ponad 70 mln), z czego znaczącą większość stanowili cywile. Nigdy wcześniej wojna nie została tak wielką doszczętnie i intencjonalnie zrujnowanych wielkich miast, ośrodków społecznej i narodowej cywilizacji, czego

druga wojna światowa wojna przeciwko ludności cywilnej

najbardziej dramatyczną ilustracją były Warszawa i Hiroszima. Do najbardziej destrukcyjnych innowacji wniesionych przez drugą wojnę światową należały dywanowe nalo-

ty na bezbronne miasta, bomba atomowa, obóz koncentracyjny pomyślany jako „fabryka śmierci”, ludność cywilna jako cel ataków na wielką skalę, w tym użycie broni atomowej przeciwko ludności miejskiej (tylko dwie bomby atomowe zrzucone na Hiroszimę i Nagasaki przyniosły natychmiastową śmierć ponad

<sup>19</sup> Wprawdzie rokowania kończące pierwszą wojnę światową i ustanawiające nowy ład terytorialny w Europie prowadzono przez niemal dwa lata w Paryżu, lecz centralne porozumienie – traktat wersalski – zostało podpisane właśnie w Wersalu. Dotyczyło m.in. losu Niemiec i utworzenia Ligi Narodów.

150 tys. ich mieszkańców). Bezprecedensową praktyką tej wojny stało się ludobójstwo, czyli polityczna decyzja nazistowskich Niemiec o eksterminacji ludności żydowskiej, planowo z zimną bezwzględnością wykonywana przez kilka lat przede wszystkim w specjalnie wybudowanych do tego celu obozach koncentracyjnych. Holokaust stanie się emblematem tej wojny. Jej ideologiczne, w tym rasistowskie, podłoże sprawiło, że jak napisał Michael Howard, „druga wojna światowa była, w jakimś głębszym sensie, konfliktem między społeczeństwami, prawie tak bezwzględny jak konflikty we wczesnym średniowieczu, walką, w której każda jednostka ludzka była świadoma tego, że jej pojęcia wartości, a także czysto fizyczne przetrwanie były zagrożone przez obce siły, z którymi nie sposób się było ani porozumieć, ani dojść do jakiegokolwiek kompromisu”<sup>20</sup>.

Druga wojna światowa była nie tylko konfliktem między sojuszem wolnych narodów a faszystowskimi dyktaturami, lecz także wojną pomiędzy dwoma totalitaryzmami, nacjonalistycznym i internacjonalistycznym, stanowiącymi zagrożenie tak międzynarodowe – dla innych krajów, jak wewnętrzne – dla człowieka i społeczeństwa objętego ich panowaniem<sup>21</sup>.

wojna totalitaryzmów

Tradycyjnie, jak po każdej wielkiej wojnie, zwycięzcy arbitralnie wyznaczyli nowe granice państw, zaspokajające ich „interesy bezpieczeństwa”, posługując się także w tym celu po raz pierwszy czystką etniczną jako metodą (masowymi przesiedleniami ludności, aby uniknąć problemu mniejszości narodowych). Dokonany w Jałcie i potwierdzony w Poczdamie terytorialny podział świata (głównie Europy) implikował również podział według zasady: czyja władza, tego ideologia. Sztuczny i niesprawiedliwy charakter podziału stał się głównym czynnikiem zagrożenia bezpieczeństwa po drugiej wojnie światowej i dla swego utrzymania wymagał ogromnych potencjałów militarnych, wyścigu zbrojeń.

Należy wskazać na trzy czynniki określające sytuację bezpieczeństwa międzynarodowego w czasie zimnej wojny: pojawienie się broni atomowej, nałożenie się konfrontacji ideologicznej na militarną oraz globalny charakter sytuacji bezpieczeństwa ze względu na globalny charakter konfrontacji pomiędzy dwoma supermocarstwami i blokami państw. Sytuacją bez precedensu w historii ludzkości było pojawienie się „broni absolutnej”, to znaczy broni, która mogła kompletnie unicestwić nie tylko używające jej, lecz także – od pewnego momentu – wszelkie życie na ziemi. Tego wcześniej nie było. Jak trafnie skomentował tę sytuację jeden z pierwszych strategów broni atomowej, „do tej pory generałowie zastanawiali się, jak wygrać wojnę, od tej pory będą się zastanawiać, jak do niej nie dopuścić”<sup>22</sup>. Oczywiście chodziło o wojnę między mocarstwami atomowymi. Broń jądrowa (różne jej odmiany, zwłaszcza atomowa) dostała się najpierw w ręce Stanów Zjednoczonych, które

pojawienie się broni atomowej

<sup>20</sup> Howard (2007), s. 145.

<sup>21</sup> Courtois, Paczkowski et al. (1999).

<sup>22</sup> Brodie (1946).

sądziły, że utrzymają monopol jej posiadania na dłużej. Tak się nie stało. W kolejnych latach w jej posiadanie weszły Związek Sowiecki, Wielka Brytania, Francja i Chiny ludowe. Struktura systemu (nie)bezpieczeństwa nuklearnego odzwierciedlała globalną sytuację międzynarodową, a zarazem kreowała globalny układ sił. Istniały dwa nuklearne supermocarstwa, które tworzyły tak zwany bipolarny układ sił (dwubiegunowość), a daleko w tyle pozostawały dwa mocarstwa sprzymierzone z USA – Anglia i Francja – oraz mocarstwo, choć komunistyczne, lecz reprezentujące na tej arenie „trzeci świat”. O wszystkim decydowały jednak USA i ZSRR. To między nimi toczył się nuklearny wyścig zbrojeń, którego stawką było utrzymanie sztywnej równowagi sił lub – co skrętnie skrywano – uzyskanie przewagi umożliwiającej zwycięstwo w ewentualnej wojnie między nimi. Dążenie do dotrzymania kroku drugiej stronie doprowadziło równowagę między nimi do stanu wzajemnie zagwarantowanego zniszczenia (MAD – *mutually assured destruction*). Oznaczało to *novum* w historii zbrojeń. Istotną rolę w tym procesie odegrał rozwój techniki raketowej. Przed rakietami, w miarę rozwoju balistycznymi i międzykontynentalnymi, nie było osłony. Samoloty można było zestrzeliwać, okręty zatapiać, natomiast rakiety bez trudu przedzierały się przez linie obrony, czego dowiodły spadające na Anglię niemieckie V-1, na szczęście zbyt późno wprowadzone do wojny, aby mogły przechylić jej szalę. Efektem ubocznym raketowo-nuklearnego wyścigu zbrojeń stała się zdolność do wysyłania sztucznych satelitów okołoziemskich, która dała początek militaryzacji kosmosu, to znaczy wykorzystywania przestrzeni kosmicznej do celów wojskowych; najpierw przez umieszczanie tam satelitów szpiegowskich,

#### strategie nuklearne

a potem potencjalnych nośników broni (laserowej). Doprowadzenie do sytuacji MAD na wysokim poziomie (zdolność do wielokrotnego wzajemnego zabicia się obu stron) wywołała z czasem reakcję trzeźwiącą w postaci podjęcia w latach 60. działań na rzecz nałożenia ograniczeń na rozwój broni jądrowej. Wyraziło się to w zawartych między mocarstwami porozumieniach o ograniczeniu doświadczeń z bronią nuklearną oraz o jej nierozprzestrzenianiu. Miały one charakter powszechny. Ponadto ze względu na nadmierny, całkowicie niewspółmierny do potrzeb bezpieczeństwa potencjał jądrowy obu supermocarstw doszło do uruchomienia pomiędzy nimi rokowań o redukcji zbrojeń strategicznych, SALT (dotyczących rakiet z głowicami nuklearnymi zdolnymi bezpośrednio razić drugą stronę). Nuklearna obsesja czy wręcz psychoza, strach przed zaskakującym uderzeniem wyprzedzającym (*pre-emption*), na kilka dziesięcioleci zdominowała myślenie o bezpieczeństwie międzynarodowym.

Globalny system bezpieczeństwa stał się nie tylko bipolarny, lecz także skoncentrowany wokół broni jądrowej. Trafna jest zarazem hipoteza, pokreśliśmy – hipoteza, że nuklearny pat powstrzymywał obie strony przed taką inicjatywą militarną, która mogłaby przerodzić się w konflikt totalny, czyli był gwarantem strategicznej stabilności, a w ostateczności pokoju między głównymi mocarstwami tego okresu. Miało to swoją cenę w postaci zamrożenia sytuacji międzyarodo-

wej, to znaczy niedopuszczania do geopolitycznych zmian pod pretekstem groźby załamania globalnej równowagi sił. Z tego powodu tłumiono dążenia wolnościowe narodów pozostających w ścisłej strefie wpływów obu supermocarstw<sup>23</sup>.

Sytuacja bezpieczeństwa czasu zimnej wojny charakteryzowała się w układzie Wschód–Zachód przestrzeganiem zasady „czyja władza, tego ustroj”. Konfrontacja pomiędzy USA a ZSRR nie ograniczała się do zmagania się mocarstw o globalny prymat, o strefę wpływów czy dostęp do zasobów o strategicznym znaczeniu. Był to również konflikt między dwoma uniwersalistycznymi ideologiami, wizjami porządku społecznego i gospodarczego, zderzenie przeciwstawnych koncepcji człowieka i państwa. Ustrój polityczny i gospodarczy był znakiem przynależności do któregoś z obozów ideologiczno-strategicznym. Próba zmiany ustroju byłaby równoznaczna ze zmianą przynależności i miałyby konsekwencje w sferze bezpieczeństwa. Stąd silny nacisk kładziono na utrzymanie ustrojowej homogeniczności w ramach własnej strefy wpływów (obozu); podejmowano też próby podważenia tego ideologicznego *status quo*. Związek Sowiecki starał się inspirować rewolucje i przewroty o marksistowsko-leninowskim charakterze na tyłach wroga, Ameryka i jej sojusznicy propagowali zaś własne wartości wśród społeczeństw państw komunistycznych. Bliskość ideologii i bezpieczeństwa dawała o sobie znać w zainfekowaniu terminologii ideologicznej terminami wojskowymi, np. walka czy dywersja ideologiczna.

#### konfrontacja ideologiczna i bezpieczeństwo

Pochodną tej sytuacji był jeszcze jeden element dorobku okresu zimnowojennego w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa. Chodzi o istotne rozszerzenie definicji bezpieczeństwa oraz arbitralność interpretacji określonych zdarzeń czy zachowań z punktu widzenia bezpieczeństwa. Niemal wszystko mogło mieć znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, wróg mógł wykorzystać każdą naszą prawdziwą lub domniemaną słabość. Przejawem tego zjawiska był wzrost znaczenia wywiadu, kontrwywiadu, policji politycznej i tym podobnych służb. Rządy komunistyczne zagrożeniem zewnętrznym i powiązanim z nim „spiskami” i „zdradą” wewnętrzną uzasadniały politykę represji, wręcz terroru wobec własnego społeczeństwa. Służby bezpieczeństwa wewnętrznego i represje na masową skalę stały się instrumentem sprawowania władzy. Narodził się wtedy fenomen „polityki strachu”, czyli celowego wzniesienia poczucia zagrożenia zewnętrznego w celu umocnienia władzy rządzących. Nie były wolne od tego Stany Zjednoczone (maccartyzm w latach 50. czy polityka strachu administracji G. W. Busha w pierwszej dekadzie XXI wieku, w kontekście walki z „globalnym terroryzmem”).

<sup>23</sup> Dotyczyło to oczywiście narodów poddanych władzy Związku Sowieckiego, których powstania czy rewolucje tłumiono przy użyciu siły militarnej wobec biernej postawy Zachodu (Węgry 1956, Czechosłowacja 1968, Polska 1981). Również jednak demokratyczne państwa zachodnie lub dyktatury niezachodnie w amerykańskiej strefie wpływów miały ograniczoną autonomię.



**globalizacja  
bezpieczeństwa**

Nuklearny pat petryfikował sytuację bezpieczeństwa w układzie centralnym, Wschód–Zachód. Walka o przechylenie szali zwycięstwa w historycznej perspektywie toczyła się zatem w skali globalnej, to znaczy na rozległym obszarze „trzeciego świata”. Większość państw tego obszaru nie chciała uczestniczyć w owej konfrontacji i utworzyła już w latach 50. ruch niezaangażowania. Także w Europie istniały w okresie zimnej wojny państwa neutralne i niezaangażowane, tolerowane przez obie strony jako służące obniżaniu ostrości napięcia między Wschodem i Zachodem (Jugosławia, Austria, Szwecja czy Finlandia)<sup>24</sup>. Z czasem służyły one jako miejsce spotkań i inicjatyw zmierzających do poprawy sytuacji bezpieczeństwa w układzie Wschód–Zachód. Najważniejszą z nich była zapoczątkowana w latach 70. Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która objęła swym zasięgiem wszystkie kraje układu Wschód–Zachód, łącznie z Ameryką Północną i ZSRR. Pomimo wielu ważnych porozumień obniżających napięcie na linii USA–ZSRR oraz Wschód–Zachód, do końca zimnej wojny wzajemnie zagwarantowane zniszczenie, walka ideologiczna oraz globalny zasięg tej konfrontacji charakteryzowały międzynarodową sytuację bezpieczeństwa. Jej oś stanowiły dwa ustawione naprzeciw siebie sojusze gotowe w każdej chwili ruszyć zbrojnie przeciwko sobie. Biegnąca pomiędzy nimi granica była tak szczelna, że zanim jeszcze do końca się wykształciła, zyskała miano „żelaznej kurtyny” (Winston Churchill).

**sojusze  
nowego typu**

Okres zimnej wojny wniósł do polityki bezpieczeństwa ważną innowację. Chodzi o wielostronne sojusze polityczno-wojskowe, które w niczym nie przypominały sojuszy znanych z poprzednich epok. O ich nowym charakterze przesądziły cztery cechy. Po pierwsze, sojusze Zachodu i Wschodu były oparte na jawnym traktacie międzynarodowym, zarejestrowanym w nowej powszechnej organizacji międzynarodowej, którą stała się ONZ. Esencją traktatu była klauzula sojusznicza (słynny art. 5), która zobowiązywała państwa członkowskie do przychodzenia sobie wzajemnie z pomocą wojskową w sytuacji zewnętrznej agresji zbrojnej na którekolwiek z nich. Po drugie, były one wyposażone w rozbudowaną strukturę organizacyjną, mającą na celu integrację potencjałów wojskowych państw członkowskich i oddanie ich jednemu dowództwu, dowództwu mocarstwa dominującego. Po trzecie, były one instrumentem utrzymywania dyscypliny w ramach poszczególnych ugrupowań. Decydujący głos należał do mocarstwa przywódczego. Po czwarte, miały one również funkcję ideologiczną. Ich celem oprócz obrony i bezpieczeństwa państw członkowskich było bowiem propagowanie podzielanego przez nie systemu wartości. Dokumenty programowe czy oświadczenia ze spotkań głównych organów formułowane w języku wiary w wyższość i zwycięstwo reprezentowanych przez nie ustrojów (demokracji, wolnego rynku, sił rewolucji, władzy klasy robotniczej itp.). Pierwszy poszedł w tym kierunku Zachód. Pojawił się tam najpierw tego ro-

<sup>24</sup> Popławski (1997).

dzaju sojusz państw Europy Zachodniej, lecz utrwalił się sojusz obejmujący państwa całego Zachodu, czyli także Ameryki Północnej (USA i Kanady). Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), zwana Sojuszem Atlantyckim, powstała u progu zimnej wojny, kiedy wiadomo było, że Europa Zachodnia nie sprostą ewentualnej inwazji Związku Sowieckiego. Waszyngton chętnie podjął się roli tarczy i przywódcy „wolnego świata”. Zbudowana w latach 50. zintegrowana struktura militarna Sojuszu była konstrukcją bez precedensu w historii stosunków międzynarodowych. Pod wspólnym dowództwem znalazły się wielonarodowe jednostki państw członkowskich, a ich systemy obronne zostały powiązane licznymi porozumieniami i standardami, które pozwalały mówić o jednolitym bloku polityczno-wojskowym. Sojusz działał według uzgodnionej wspólnie strategii (dokumenty niejawne). W jego zimnowojennej historii (1949–1989) zdarzył się tylko jeden przypadek wycofania się ze struktury wojskowej, lecz nie ze zobowiązań prawno-politycznych (!)<sup>25</sup>. Sojusz okazał się skutecznym instrumentem obrony państw Zachodu. Zapewnił równowagę strategiczną w układzie Wschód–Zachód. Związek Sowiecki nie zaryzykował sprawdzenia efektywności gwarancji sojuszniczych w obrębie NATO, *de facto* gwarancji USA dla Europy Zachodniej. Kluczowe znaczenie miał w tym przypadku odstraszący potencjał nuklearny Stanów Zjednoczonych, rozmieszczony także na terytorium Europy Zachodniej.

Układ Warszawski powstał w 1955 r. jako odpowiedź na zacieśnianie sojuszu świata zachodniego. Jego struktura formalna była wzorowana na organizacji Sojuszu Atlantyckiego. W nieporównanie większym stopniu zaznaczała się w jego działaniu dominacja jednego mocarstwa – ZSRR – co wiązało się nie tylko z gigantycznym dysparytetem potencjałów (pozostałe państwa były mikrusami przy Związku Sowieckim), lecz także satelickim charakterem relacji na linii Moskwa–sojusznicy wynikającym wprost z natury systemu komunistycznego. Układ sprawdził się również jako blok polityczno-wojskowy. Zachód nie odważył się naruszyć w najmniejszym stopniu „żelaznej kurtyny”, mimo okazji, jakie stworzyły kryzysy węgierski i czeskosłowacki (1956 i 1968). Istnienie Układu Warszawskiego umożliwiało Sowietom penetrację systemów wewnętrznych swych satelitów i utrzymywanie ich w bezwzględnym posłuszeństwie, jedna z zasad obowiązujących w bloku – socjalistycznego internacjonalizmu – pozwalała bowiem na militarne interweniowanie sojuszników w razie zagrożenia dla trwałości systemu komunistycznego w jednym z nich, do czego doszło wprost właśnie w 1956 i 1968 r. O ideologicznym charakterze Układu Warszawskiego najlepiej świadczy to, że rozwiązano go z chwilą upadku komunizmu w krajach członkowskich. Z tego punktu widzenia bardziej oryginalny okazał się Sojusz

<sup>25</sup> Dotyczyło to Francji, która nie mogąc uzyskać wpływu na strategię NATO i obawiając się wciągnięcia przez USA całego Sojuszu w wojnę pozbawioną dobrego uzasadnienia, postanowiła zachować autonomię decyzji przez wycofanie swych wojsk spod wspólnego (*de facto* amerykańskiego) dowództwa.

Atlantycki, przetrwał bowiem zniknięcie przyczyny, dla której powstał, czyli zagrożenie ze strony Związku Sowieckiego i międzynarodowego komunizmu; nie tylko przetrwał, lecz także znacznie się rozszerzył o nowe państwa, w tym były kraje Układu Warszawskiego. Po zimnej wojnie, z uwagi na brak realnego zagrożenia agresją zbrojną dla któregośkolwiek z państw członkowskich, NATO straciło w praktyce sojuszniczy charakter. Sojusz zajął się stabilizowaniem swego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa (niekiedy pojawiały się głosy, aby czynił to w skali globalnej), a na plan pierwszy wysunął się jego ideologiczny charakter, czego dowiodły m.in. interwencje zbrojne przeciw Jugosławii w 1999 r. oraz Libii w 2011 r. W obu przypadkach pretekstem do interwencji była ochrona praw człowieka i obalenie dyktatur („interwencja humanitarna” oraz *regime change*).

W pierwszej fazie zimnej wojny pojawiła się jeszcze jedna doniosła innowacja instytucjonalna z zakresu polityki bezpieczeństwa – wspólnota bezpieczeństwa. Jej istota polega na tak daleko posuniętej integracji zainteresowanych państw, świadomym kreowaniu współzależności i wzajemnej na siebie

**wspólnota bezpieczeństwa** otwartości, że konflikt pomiędzy nimi staje się zwyczajnie niemożliwy.

Punktem wyjścia było w tym przypadku stworzenie organu ponadnarodowego, który regulował produkcję węgla i stali, czyli w tamtym czasie gałęzie przemysłu kluczowe dla prowadzenia wojny. Później integrację oraz kompetencje organu ponadnarodowego rozszerzano na inne, „cywilne” dziedziny. W ten sposób do praktyki stosunków pomiędzy objętymi procesem integracji państwami wchodzi *no-war principle* – reguła, zgodnie z którą wojna pomiędzy nimi jest niemożliwa<sup>26</sup>. Projekt wspólnoty bezpieczeństwa został wdrożony w życie ustanowieniem w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty i Węgla i Stali. W 1957 r. ten wzorzec integracji objął całokształt życia gospodarczego sześciu państw założycielskich – powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza. Ostrość zimnowojennej konfrontacji kazała państwom po obu stronach „żelaznej kurtyny” oprzeć się na wielostronnych sojuszach polityczno-wojskowych nowego typu, co zepchnęło na drugi plan znaczenie wspólnoty bezpieczeństwa. Jej oryginalność i niezrównanie całościowy charakter jako instytucji bezpieczeństwa zostaną w pełni docenione po zimnej wojnie, gdy Europejska Wspólnota Gospodarcza przekształciła się w Unię Europejską.

Formalną infrastrukturę bezpieczeństwa międzynarodowego po drugiej wojnie światowej, a zatem także w okresie zimnowojennym, stanowił system Narodów Zjednoczonych, pomyślany jako system bezpieczeństwa

**ONZ jako zmodernizowany system bezpieczeństwa zbiorowego**

zbiorowego. Pogłębiona analiza systemu NZ znajduje się w innej części podręcznika; w tym miejscu kilka zdań o jego funkcji w pierwszych dekadach zimnej wojny. Jak trafnie

<sup>26</sup> Wprowadzić Karl Deutsch (1968) użył tego określenia najpierw w odniesieniu do Sojuszu Atlantycznego, lecz nieporównanie lepiej opisuje ono rozwój integracji europejskiej (w obrębie EWG, WE, UE) jako „wspólnoty bezpieczeństwa”.

zwraca się uwagę już w pierwszym akapicie preambuły Karty NZ, organizacja powstała po to, aby „uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia”. W języku Karty i działalności Narodów Zjednoczonych termin „bezpieczeństwo” stał się kluczowy – po raz pierwszy w życiu społeczności międzynarodowej, od czasu gdy zaczęła się ona wyłaniać z odmętów europejskiego średniowiecza i odkrywającego oraz podbijanego przez Europę „Nowego Świata”. Notabene, z wyjątkiem cytowanego ustępu preambuły Karty nie posługuje się pojęciem wojny. W to miejsce pojawia się pojęcie „agresji” lub innych form naruszenia pokoju czy zagrożenia dla bezpieczeństwa. Jedynym legalnym sposobem użycia siły stała się samoobrona w obliczu zewnętrznej agresji oraz akcja autoryzowana przez Radę Bezpieczeństwa NZ. To na niej spoczęła „główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 24 Karty NZ). W tym zakresie działa ona w imieniu wszystkich członków organizacji. Co więcej, Rada miała także zapewnić, aby państwa niebędące jej członkami podporządkowywały się woli Rady podejmującej działania w sytuacji zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Mankamentem pozycji Rady była konieczność podejmowania decyzji jednoznacznie przez pięć wielkich mocarstw, jej stałych członków<sup>27</sup>. Trudno zresztą wyobrazić sobie wcielenie w życie sankcji zbrojnych przeciwko jednemu z mocarstw, gdyby zostało ono uznane za agresora. System działał jednak na tyle skutecznie, że wspólnie z innymi czynnikami nie dopuścił do wojny między-mocarstwowej („wielkiej wojny”), choć nie udało się zapobiec wielu konfliktom lokalnym, właśnie ze względu na brak zgody wielkich mocarstw. Jak zostało to już wcześniej powiedziane, ONZ jest w daleko idącym stopniu kalką Ligi Narodów, choć od początku była pomyślana jako projekt nieporównanie szerszy, bo oprócz bezpieczeństwa obejmujący całokształt życia międzynarodowego i z założenia powszechny pod względem uczestnictwa. Na przykład problematyka społeczna i gospodarcza była rozumiana jako część ogólnego wysiłku na rzecz sprawiedliwości i pokoju. Ponieważ w okresie międzywojennym doszło do tak znacznego rozszerzenia społeczności międzynarodowej, twórcy Narodów Zjednoczonych, antycypując powstanie wielu kolejnych państw, zdecentralizowali jednocześnie powszechny system bezpieczeństwa międzynarodowego przez ustanowienie możliwości tworzenia regionalnych organizacji i porozumień działających na rzecz bezpieczeństwa (rozd. VIII Karty). Miały one współdziałać z Radą w tym dziele, otrzymując także ewentualnie od niej autoryzację na użycie siły przeciwko agresorowi lub temu państwu, którego zachowanie zdaniem Rady zagraża pokojowi lub bezpieczeństwu. Po drugiej wojnie powstało zaledwie kilka organizacji regionalnych w rozumieniu rozdz. VIII Karty (OPA, OJA). Niektóre, jak Układ Warszawski czy NATO, nie chciały należeć do tej kategorii, ogranicza-

<sup>27</sup> Chiny, Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, ZSRR.

łoby to bowiem swobodę ich działania. W ramach ONZ doszło także do zawarcia wszystkich ważniejszych porozumień o rozbrojeniu, redukcji i ograniczaniu zbrojeń (z wyjątkiem porozumień SALT między USA a ZSRR). Pomimo bezprecedensowego natężenia wyścigu zbrojeń, ostrej konfrontacji ideologicznej, sytuacji kryzysowych, w trakcie których wybuch wielkiej wojny wydawał się kwestią godzin (kryzys kubański w październiku 1962 r.), w okresie zimnej wojny udało się uniknąć najgorszego. Było to zasługą wszystkich wymienionych tutaj nowych instytucji i środków utrzymywania bezpieczeństwa. Stanowiły one w znacznej części kontynuację i rozwinięcie wcześniej powstałych instrumentów, w części zaś – innowacje instytucjonalne związane z rozwojem społecznym, w tym rozwojem życia międzynarodowego.

Istotną częścią tego procesu było pojawienie się zinstytucjonalizowanej refleksji dotyczącej bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa narodowego. Chodzi o systematyczne badania prowadzone przez powstające w czasach zimnej wojny instytuty i inne ośrodki analityczne (tzw. think tanki), publiczne oraz prywatne. Debata o bezpieczeństwie stała się częścią intensywnego dyskursu, który wyszedł poza środowisko wojskowych i został zdominowany przez cywilnych ekspertów i akademików. Problematyka bezpieczeństwa stała się również centralnym składnikiem rozwijających się dynamicznie stosunków międzynarodowych (*international relations*) jako dyscypliny akademickiej, aczkolwiek stosunkowo

#### security studies

szybko pojawiły się próby jej wyodrębnienia w postaci *security studies*. Źródłem rozwoju badań bezpieczeństwa było przede wszystkim to, co się działo w stosunkach Wschód–Zachód. Podobnie sprawa wyglądała w przypadku nadzwyczajnego rozwoju w latach 50. i 60. XX wieku studiów strategicznych (*strategic studies*), które żywiły się głównie zagadnieniami nuklearnego odstraszania. Impulsem dla rozwoju poszczególnych obszarów badawczych niekiedy były ważne wydarzenia (np. kryzys kubański) lub negocjacje. Dotyczyło to w szczególności zapoczątkowanej w pierwszej połowie lat 70. Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wokół niej wyłoniło się szybko imponujące środowisko analityków i badaczy, występujących niekiedy także w roli negocjatorów, które wytworzyło pokaźną liczbę opracowań i potrafiło zdominować dyskurs w sferze bezpieczeństwa narodowego. Centralne znaczenie bezpieczeństwa w okresie zimnowojennym (w tej sferze rozgrywało się „być albo nie być” społeczności międzynarodowej) uczyniło z tej grupy elitę analityków i badaczy w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Finansowanie tych badań (programów, konferencji, publikacji, staży) przez źródła prywatne, powiązane niejednokrotnie z przemysłem zbrojeniowym, przyniosło jednakże zagrożenie w postaci uzasadniających nakłady na zbrojenia ciemniejszych scenariuszy rozwoju sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa (demonizowanie zagrożeń). Z jeszcze większą mocą pojawi się ono w okresie pozimnowojennym, o czym szerzej w następnym rozdziale. Miało to także związek z zasygnalizowaną już wcześniej tendencją do rozszerzania pojęcia bezpieczeństwa na sfery pozamilitarne. Tylko nieliczne

ośrodki posiadały apolityczny status i dojrzałą metodologię, które czyniły ich analizy i ustalenia wiarygodnymi, przynajmniej w sensie braku wpływu na nie ze strony interesów prywatnych i rządowych, np. słynny Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań Pokojowych (SIPRI), finansowany głównie przez szwedzki parlament.



CZĘŚĆ I

**WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIA  
BEZPIECZEŃSTWA**

ROMAN KUŹNIAR

ROZDZIAŁ 2

## TRADYCYJNE ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Po zakończeniu zimnej wojny świat wszedł w nową fazę rozwoju życia międzynarodowego. Doszło także do zasadniczej zmiany międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Porządek międzynarodowy w swych głównych formach i cechach nie przypominał niczego, z czym mieliśmy do czynienia w ciągu ostatnich dwóch stuleci. Zniknęła na jakiś czas biegunowość jako wyraz geopolitycznego układu sił, nie pojawił się żaden nowy koncert mocarstw, krótko trwała iluzja „nowego porządku” fundowanego na założeniach Karty Narodów Zjednoczonych i ubezpieczonego zgodną współpracą mocarstw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Wobec bezapelacyjnego zwycięstwa Zachodu nie było szans na nowy wielki spór ideologiczny. Teza o ideologicznym końcu historii brzmiała całkiem przekonująco<sup>1</sup>. Historycznie bezprecedensowa przewaga potęgi Stanów Zjednoczonych zmiotła mechanizm równowagi sił. W obliczu tej przewagi po raz pierwszy od początków XVIII wieku mówienie o równowadze straciło jakiegokolwiek podstawy; przynajmniej na jakiś czas. Sytuacja ta była do tego stopnia nowa i pozbawiona wyrazistych elementów konstytutywnych, że przez kolejne dwie dekady nie pojawiła się dla niej żadna nowa nazwa własna. Badacze, politycy, komentatorzy zadowalali się terminem „pozimnowojenny”. Bardziej właściwe wydawało się mówienie o *Pax Americana*, lecz dla wielu było to nie do przyjęcia ze względów czysto politycznych. Sytuacja monocentryzmu („jednobiegunowości”, jak pisali niektórzy) trwała zaledwie dwie dekady. Od kryzysu finansowego 2008 roku świat wszedł w kolejną fazę przemian geoeconomicznych i geopolitycznych. Stany Zjednoczone pozostaną jeszcze przez dłuższy czas jedynym militarnym mocarstwem, lecz straciły pozycję hegemoniczną, także w sprawach bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Być może najważniejszą cechą pozimnowojennego globalnego środowiska bezpieczeństwa jest zanik prawdopodobieństwa

<sup>1</sup> Teza F. Fukuyamy odnosiła się do państw rozwiniętych („świata posthistorycznego”, których polityka miała się poddać logice „wspólnego rynku”. Fukuyama (1989).

<sup>2</sup> Kuźniar (2011).

wybuchu wielkiej wojny, to znaczy wojny pomiędzy mocarstwami. W dyskursie międzynarodowym uważa się ją za mało prawdopodobną<sup>3</sup>.

Nowe środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się pojawieniem zupełnie nowych kategorii zagrożeń, choć tradycyjne, czasem przybrane w nowe szaty ideologiczne (potęga mediów i tak zwanych narracji), zupełnie nie ustąpiły. Generalnie rzecz biorąc, po zimnej wojnie możemy mówić o czterech kategoriach zagrożeń:

- całym spektrum zagrożeń tradycyjnych wyrażających się w użyciu siły zbrojnej w stosunkach pomiędzy państwami, cztery  
kategorie zagrożeń
- zagrożeniach nietradycyjnych, tak zwanych asymetrycznych, związanych z pojawieniem się w życiu międzynarodowym podmiotów poza-państwowych,
- związanych z rozwojem cywilizacyjnym (zagrożenia dla środowiska naturalnego człowieka, rozwój technologii informatycznych),
- związanych z rozszerzaniem się definicji bezpieczeństwa (nowe kategorie bezpieczeństwa w rodzaju bezpieczeństwa energetycznego lub żywnościowego).

Tak jak to było do tej pory, wszystkie wymienione zagrożenia współwystępują i wzajemnie się zasilają. Łatwo sobie wyobrazić tradycyjny konflikt międzypaństwowy, którego tłem jest dostęp do źródeł energii, a bezpośrednią przyczyną – aktywność ugrupowań terrorystycznych skierowana przeciwko jakiemuś mocarstwu w związku z traktowaniem przez dane mocarstwo regionu zasobnego w surowce energetyczne jako własnej strefy wpływów, łącznie z utrzymywaniem w regionie własnych wojsk oraz uzależnianiem od siebie lokalnych władz.

Na potrzeby niniejszego podręcznika i wywodu można wyodrębnić cztery kategorie zagrożeń tradycyjnych:

- 1) tkwiące w strukturze porządku międzynarodowego,
- 2) tkwiące w naturze wewnętrznej i zewnętrznej polityki państw,
- 3) wynikające z niezakończonych procesów narodotwórczych i dążeń narodów do samostanowienia w formie ustanowienia własnego państwa,
- 4) o charakterze ideologicznym, czyli związane z pojawianiem się idei, które inspirują do użycia siły w celu urzeczywistnienia wizji porządku społecznego stanowiących część tych ideologii (rewolucje i różne przejawy internacjonalizmu).

Jak łatwo sobie wyobrazić, i w tym przypadku najczęściej dochodzi do przenikania lub nakładania się na siebie różnych zagrożeń czy ich przyczyn, o czym szerzej nieco dalej.

Przyjęło się uważać, że problem dla bezpieczeństwa stwarzają zagrożenia, które powinny być możliwie precyzyjnie zdefiniowane, aby polityka i strategie bezpieczeństwa mogły się im współwystępowanie  
zagrożeń

<sup>3</sup> Po zakończeniu zimnej wojny w badaniach i analizie rzeczywistości międzynarodowej nastąpiła koncentracja na zagrożeniach nowego typu, podczas gdy tradycyjne zagrożenia bezpieczeństwa niemal zniknęły z pola systematycznej obserwacji. Zob. szerzej Bobrow, Haliżak, Zięba (1997).

skutecznie i na czas przeciwstawiać. Życie społeczne stało się bowiem o wiele bardziej złożone, żywiołowe, w znacznej mierze nieprzewidywalne, co nie znaczy chaotyczne. Z jego wielowarstwowej, pogmatwanej tkanki wynikają dla bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego różne zjawiska, które nie zawsze dają się wprost określić jako zagrożenia dla bezpieczeństwa. Konkretnie zagrożenia mają swoje bezpośrednie przyczyny, głębsze źródła i wreszcie szersze, wytworzone przez historyczne procesy tło (kontekst). Dopiero pod wpływem wzajemnego oddziaływania na siebie wszystkich tych czynników dochodzi do zagrożenia, które może się zmaterializować w konflikcie o określonym przebiegu. Poniżej tylko dwa przykłady tego rodzaju sytuacji.

Panowanie brytyjskie w Azji Południowej zakończyło się powstaniem dwóch państw – Indii i Pakistanu. Silne różnice religijne pomiędzy nimi nie byłyby jeszcze problemem bezpieczeństwa, gdy nie obszar Dżammu i Kaszmiru, który został przyznany Indiom, a na którym żyje znaczny procent ludności islamskiej. Dopiero jednak prześladowania ze strony hinduistycznej większości tworzą stale napięcie między Pakistanem i Indiami. Ich relacje, dochodzące okresowo do granicy wojny, stanowią poważny problem bezpieczeństwa w tej części Azji. To przede wszystkim z tego powodu oba państwa wyposażyły się w broń nuklearną poza NPT, co powoduje, że sporny przebieg granicy między nimi jest potencjalnym problemem bezpieczeństwa w skali globalnej. Rozpad imperialnego Związku Sowieckiego pozostawił podobne problemy. Wtedy gdy istniał, granice pomiędzy jego wewnętrznymi republikami przebiegały dość umownie i często ignorowały skład etniczny w danym regionie. Nagłe powstanie po upadku ZSRR piętnastu państw zrodziło poważne problemy bezpieczeństwa pomiędzy wieloma państwami, które utworzyły się w miejsce ZSRR. Niezgodny z granicami etnicznymi przebieg granic pomiędzy niektórymi z nich stał się przyczyną napięć, kryzysów, a nawet wojen, np. wojna gruzińsko-rosyjska w 2008 r. w związku ze spornym terytorium Osetii Południowej, która do 1991 r. znajdowała się w granicach sowieckiej Gruzji, ale po 1991 r. nie chciała uznać władzy Tbilisi. Problem być może nigdy nie doprowadziłby do wojny, gdyby nie dążenie Gruzji do uregulowania sprawy granic w kontekście jej starań o uzyskanie członkostwa w NATO i UE. Do wybuchu wojny przyczyniła się bezspornie rosnąca wówczas obecność ekspansywnych (administracja G. W. Busha) Stanów Zjednoczonych w tej części byłego ZSRR oraz asertywność Rosji premiera Putina, który postanowił powstrzymać ową ekspansję i „dać nauczkę” zarówno Gruzji, jak i – za jej pośrednictwem – innym państwom tej części byłego ZSRR. Sytuację po konflikcie stabilizuje misja UE. Na tych przykładach widać, jak wiele czynników uczestniczy w tworzeniu problemu i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego w danym regionie: od historycznych, przez obiektywny problem granic aż po ambicje mocarstw i temperamento przywódców państw (impulsywny prezydent Gruzji, bezwzględny i wyrachowany premier Rosji, były szef KGB).

## 1. STRUKTURALNE PRZYCZYNY ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Chodzi tutaj o przyczyny tkwiące w naturze porządku międzynarodowego na obecnym etapie jego rozwoju. Bardziej właściwe w tym miejscu jest mówienie nie tyle o przyczynach lub zagrożeniach, ile o naturze międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Pierwszą okolicznością, którą należy wymienić w tytułowym kontekście, jest brak stuprocentowej możliwości zapobieżenia użyciu siły. Społeczność międzynarodowa, jej instytucje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa nie posiadają pełnej zdolności zapobiegania narastaniu kryzysów, zwłaszcza kryzysów wewnątrzpaństwowych, i ich przeradzaniu się w konflikty wewnętrzne, które mogą zostać umiędzynarodowione, lub wprost w konflikty pomiędzy państwami. Jedne i drugie stają się problemami dla bezpieczeństwa międzynarodowego, zagrożeniami dla innych państw, wprost niezwiązanymi z przyczynami tych konfliktów. Inni ponoszą konsekwencje tych sytuacji, są zmuszeni angażować się w ich opanowywanie, posyłać swych żołnierzy, łożyć ogromne sumy na stabilizowanie sytuacji po konflikcie, a następnie długofalową normalizację sytuacji w danym kraju.

Mowa tutaj o ograniczonej zdolności społeczności międzynarodowej do zapobiegania użyciu siły w stosunkach między państwami, czyli o realnej sytuacji. Z drugiej strony wiadomo, że od paktu Brianda–Kellogga z 1928 r. istnieje ścisły zakaz wojny potwierdzony w Kartce NZ zakazem użycia siły militarnej. użycie siły Monopol na użycie lub autoryzację użycia siły w imieniu Narodów Zjednoczonych otrzymała Rada Bezpieczeństwa. Jest zatem prawo, lecz nie ma pełnej zdolności jego egzekwowania. Zakaz użycia siły jest egzekwowany w stosunku do państw słabszych, pod warunkiem że pozwolą na to wielkie mocarstwa, stali członkowie RB NZ. Może się zdarzyć, że mniejsze państwo używające siły w stosunku do swych sąsiadów będzie chronione przez jedno z wielkich mocarstw, które nie dopuści do zastosowania sankcji zbrojnych wobec agresora. Tym bardziej nie jest możliwe zapobieżenie użyciu siły przez jedno z nich. Po pierwsze, mają one zdolność do zastosowania weta wobec ewentualnej akcji RB NZ zgodnej z rozdziałem VII Karty NZ. Po drugie, żaden ze stałych członków RB nie będzie ryzykował własnego bezpieczeństwa w starciu z innym wielkim mocarstwem, aby zapobiec użyciu przezeń siły w stosunku do innego, słabszego państwa. Tak było w okresie zimnej wojny, gdy właściwie każdemu z wielkich mocarstw tworzących P-5 zdarzało się być agresorem, i tak było również w okresie pozimnowojennym, gdy niektóre z nich również dopuszczały się aktów agresji, które były krytykowane, lecz tolerowane przez pozostałe mocarstwa – stałych członków RB NZ; było tak, pomimo że RB NZ jest prawnie odpowiedzialna „za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”. Wojna między mocarstwami stanowiłaby zresztą większe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego niż tolerowanie agresji jednego z nich przeciwko słabszemu państwu. To

dlatego dysponują one prawem weta, aby nie dopuścić do legalnego użycia siły przeciwko jednemu z nich. W okresie pozimnowojennym to Stanom Zjednoczonym i Rosji zdarzało się używać siły lub grozić jej użyciem w sposób niezgodny z Kartą NZ. W każdym z przypadków powoływały się na prawo do samoobrony lub konieczność zapewnienia bezpieczeństwa sobie lub swoim sprzymierzeńcom czy też w ogóle bezpieczeństwa regionalnego lub międzynarodowego. Sam fakt użycia siły przez mocarstwa przynosił różne rezultaty z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Autoryzowana przez Radę Bezpieczeństwa interwencja zbrojna USA w Afganistanie (od jesieni 2001 r.) przyniosła wieloletnią niestabilność i wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa w regionie, podczas gdy podjęta bez autoryzacji RB NZ interwencja NATO przeciwko Jugosławii w związku z konfliktem w Kosowie doprowadziła do ustabilizowania sytuacji na tym obszarze, niezależnie od tego, w jakiej mierze narzucony tam pokój był sprawiedliwy, a w jakiej został zaakceptowany ze względu na miążdzącą przewagę interwenta, a następnie obecność licznych instytucji międzynarodowych, które zajęły się stabilizowaniem sytuacji po konflikcie. Innego rodzaju zagrożenia dla bezpieczeństwa wiązały się z niemożnością zapobieżenia użyciu siły w stosunkach między państwami słabszymi, na przykład w Afryce. Wywoływane przez nie konflikty miały przewlekły charakter i choć z reguły udawało się je lokalizować, wymagały zaangażowania instytucji międzynarodowych, a sukces w ich opanowywaniu nigdy nie był ostateczny.

Ów brak zdolności do zapobiegania użyciu siły, pomimo prawnego zakazu, wiązał się przede wszystkim z brakiem w życiu międzynarodowym centralnej władzy, choć można byłoby powiedzieć, że wewnątrz państw też dochodzi do użycia siły pomimo istnienia władzy centralnej wyposażonej w instrumenty egzekucji istniejącego prawa (kodeksu karnego). Może z tego wynikać wniosek, że prawdopodobnie nigdy, ze względu na naturę człowieka i życia społecznego, nie wyeliminujemy przemocy, czyli zagrożenia bezpieczeństwa dla innych z naszego życia. W stosunkach międzynarodowych mamy do czynienia z sytuacją poli-

brak centralnej władzy  
w stosunkach międzynarodowych

archii (wielości władz ze względu na wielość suwerennych państw) zwanej myląc w anglosaskim żargonie stosunków międzynarodowych chaosem. Chodzi

o brak władzy centralnej we wszystkich jej formach wraz ze wszystkimi jej atrybutami, czyli władzy wykonawczej i sędziowskiej z aparatem egzekwowania prawa odnoszącego się do utrzymania bezpieczeństwa. Jak wiadomo, buduje się liczne namiastki owych instytucji, o czym szerzej w kolejnych częściach pracy, ale cały system, który tworzą, działa bardzo selektywnie. W miarę skuteczny okazuje się, jeśli chcą tego wielkie mocarstwa w stosunku do państw słabych czy w pewien sposób wykluczonych ze społeczności międzynarodowej, nieskuteczny zaś w stosunku do mocarstw oraz państw przez nie osłanianych. Z drugiej strony trzeba podkreślić, że w dłuższym okresie zarysowuje się wyraźnie tendencja polegająca na ograniczaniu użycia siły w stosunkach międzynarodowych; ta-

kiego użycia siły, które tworzyłyby zagrożenia dla bezpieczeństwa państw czy szerzej dla poszczególnych regionów świata. Pojawiają się i będą pojawiać wyjątki od tej tendencji, podobnie jak to się dzieje wewnątrz państw, w których mniej lub bardziej zorganizowana przestępczość jest stale obecna. Bezsposorna tendencja pozytywna nie pozwala jeszcze dzisiaj wykluczyć możliwości pojawienia się sytuacji głębszego regresu lub wręcz jej okresowego załamania w postaci większego konfliktu międzynarodowego. Tak zdarzało się w przeszłości.

Cechą charakterystyczną międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa pozostają głębokie, historycznie ukształtowane nierówności pomiędzy państwami i regionami. Tak było w przeszłości, tak jest obecnie, choć łatwo dowiedzieć, że różnice pomiędzy państwami pod względem standardu bezpieczeństwa rosną i są dzisiaj większe niż w przeszłości. Ma to związek z pogłębianiem się nierówności pod względem ogólnego poziomu rozwoju i bogactwa. Rozpiętości między najbogatszymi (najlepiej rozwiniętymi) i najbiedniejszymi (najsłabiej rozwiniętymi) są większe niż kiedykolwiek w znanej historii i ten stosunek wynosi dzisiaj jak jeden do stu lub nawet więcej. Znajduje to bezpośredni wyraz w nakładach poszczególnych krajów na bezpieczeństwo i obronę, w nakładach na potencjał militarny i zdolność do użycia siły w stosunkach z innymi państwami. Są państwa – m.in. najbogatsze państwa zachodnie – w których wydaje się na obronność ponad 1000 USD *per capita*, i są takie, w których budżet obronny nie istnieje, nie istnieje żadna regularna armia ani system obronny.

głębokie nierówności pod względem  
standardu bezpieczeństwa

Należy do tego dodać zdolność państw najwyżej rozwiniętych i przeznaczających największe sumy na cele militarne do wchodzenia w koalicje obronne, w różnego rodzaju sojusze, przymierza, porozumienia gwarancyjne, podczas gdy państwa najbiedniejsze i najsłabsze pozostają same, bez zdolności do zawierania takich porozumień. Będzie o tym mowa w dalszych częściach pracy. Świat podzielony jest pod tym względem na obszary pokryte gęstą siecią sojuszy i innych instytucji bezpieczeństwa oraz obszary zupełnie ich pozbawione. Jak wiadomo, najlepiej pod tym względem są wyposażone państwa Zachodu, zwłaszcza Europy, oraz ich sprzymierzeńcy z innych regionów, najgorzej – państwa Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej. Z tej sytuacji strukturalnych nierówności o charakterze ogólnym i w dziedzinie bezpieczeństwa wynikają różne konsekwencje dla bezpieczeństwa w różnych jego wymiarach, które mogą, ale nie muszą, stanowić źródła zagrożeń. Przede wszystkim dysproporcje potencjałów oraz przewaga w sferze militarnej usposabiają państwa (mocarstwa), które nią dysponują, do łatwiejszego użycia siły w stosunku do swych słabszych sąsiadów lub dalej położonych państw i regionów, w których te mocarstwa posiadają swoje „interesy”. Tak było zawsze. Obecnie z uwagi na ograniczenia możliwości stosowania siły dzieje się to rzadziej, ale w dalszym ciągu odnotowuje się takie przypadki. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy mocarstwo ma świadomość swojej bezkarności w sytuacji użycia

strukturalne  
dysproporcje potencjałów

przez nie siły (USA i Wielka Brytania wobec Iraku w 2003 r.). Nierównowagi potencjałów są przyczyną wyścigu zbrojeń. Państwa słabsze próbują zniwelować przewagę innych, państwa mocniejsze chcą utrzymać tę przewagę. Prowadzi to niekiedy do kryzysów i napięć pomiędzy takimi parami państw (np. USA–Chiny, Iran–państwa Zatoki Perskiej). Strukturalne nierówności i dysproporcje rozwojowe mogą być przyczyną kontestacji przez słabych, jeśli brak perspektyw ich zniwelowania jest oceniany jako niesprawiedliwość i jeśli doda się do tego dodatkowe czynniki (religijny, rasowy). Może w takich sytuacjach dochodzić do spontanicznych aktów terroru, rebelii, powstań, tłumionych przy użyciu siły przez państwa silniejsze, przeciwko którym są one kierowane. W ten model wpisują się kolejne odsłony konfrontacji między bliskowschodnim terroryzmem a mocarstwami zachodnimi. W tle aktów kontestacji czy sprzeciwu kryje się nierzadko

kontestacja  
niesprawiedliwego porządku  
międzynarodowego

walka o zasoby naturalne. Niegdyś mocarstwa kolonialne miały do nich nieograniczony dostęp. Procesowi emancypacji niektórych ludów kolonialnych oraz pojawianiu się nowych mocarstw, które potrzebują dla swego rozwoju

rozmaitych surowców naturalnych, towarzyszą działania militarne różnego rodzaju, od instalacji baz i innych form obecności wojskowej po otwarte groźby użycia siły czy jej aktywne zastosowanie, co obserwuje się głównie w Afryce oraz na Bliskim Wschodzie. Te ostatnie akty usprawiedliwia się częściej względami pomocy humanitarnej<sup>4</sup>. Dostęp do surowców dla lokalnych władz życzliwych obcym koncernom lub ich obalaniem, jeśli okazał się nieżycziwy. W takim sensie tego rodzaju sytuacje należy zaliczyć do tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa, aczkolwiek – jak w przypadku innych zagrożeń – mieszają się one z innymi przyczynami oraz występują w zmieniających się szatach ideologicznych.

## 2. PAŃSTWO JAKO ŹRÓDŁO ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA

Państwa pozostają podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych i jedynie odpowiedzialnym za własne bezpieczeństwo. Tylko one mają do dyspozycji instrumenty budowania własnego bezpieczeństwa, także wtedy, kiedy budują zdolności wojskowe sojuszków i innych wielostronnych instytucji bezpieczeństwa. Bez decyzji państw nie można wykorzystać wspólnych zasobów. Państwa kreują również sytuację bezpieczeństwa we własnym otoczeniu – współtworzą międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa. Utrzymanie bezpieczeństwa jest pierwszym celem polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa większości państw świata.

<sup>4</sup> Przykład interwencji mocarstw zachodnich w Libii w 2011 roku zainicjowanej w celu obrony powstańców i mieszkańców Bengazi, a następnie przekształconej w operację obalenia władzy plk. Kadhafiego, której podłożem były nowe kontrakty na dostęp do libijskiej ropy naftowej, zawierane już z władzami powstańczymi.

A jednak to państwa tworzą niekiedy zagrożenia dla bezpieczeństwa, właśnie dlatego, że dysponują one potencjałem, który źle użyty lub użyty intencjonalnie łatwo staje się źródłem zagrożenia dla bezpieczeństwa innych państw lub szerzej dla stosunków międzynarodowych w danym regionie. Prawny zakaz użycia siły oraz inne czynniki poważnie ograniczyły jej stosowanie w relacjach między państwami, ale go w zupełności nie wykluczyły. Państwom nadal zdarza się uciekać do siły w stosunku do innych państwa i czynią to, odwołując się do prawa do samoobrony, ale także otwarcie wbrew prawu, albo też starając się uzyskać autoryzację Rady Bezpieczeństwa lub innego gremium międzynarodowego, które nada użyciu siły pozory legalności. Należy przy tym zaznaczyć, o czym była już mowa, że samo użycie siły nie stanowi automatycznie zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, nierzadko podejmuje się je w celu jego utrzymania. Z kolei poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa równie dobrze mogą być efektem pozamilitarnych działań innych państw (różnego rodzaju sankcje).

Rzecz ciekawą, w dyskursie międzynarodowym, który jest świadom prawnego zakazu stosowania siły, dopuszcza się jej użycie, jeśli wymagają tego ważne interesy państw, głównie mocarstw, gdyż to one dysponują zdolnościami do tego rodzaju stosowania siły, bez oglądania się na bezpieczeństwo innych państw. Zakłada to wprost paradygmat realistyczny, który usprawiedliwia działania zmierzające do wzmocnienia własnego bezpieczeństwa kosztem innych państw. Politycy stojący na czele państw najchętniej posługują się argumentacją szkoły realistycznej. Jednak także szkoła liberalna, która najwyżej ceni pokój, dopuszcza użycie siły w celu przyspieszenia postępowych przemian czy ochrony praw człowieka. Powtórzmy jeszcze raz, nie ma znaku równości między użyciem siły militarnej a zagrożeniem dla bezpieczeństwa, lecz jej zastosowanie zawsze niesie ze sobą konsekwencje w sferze bezpieczeństwa: dla innych państw oraz dla zapanowania nad niezamierzonymi skutkami ubocznymi, nawet wtedy, gdy jest użyta w imię bezpieczeństwa. Świadczy o tym konieczność rozwijania operacji stabilizacyjnych i typu *nation-building*; ich zadaniem jest zajęcie się problemami humanitarnymi, uchodźcami, odbudową instytucji państwa na obszarze objętym konfliktem, opanowanie różnych form kontestacji, rebelii, partyzantki, powstania, które żywiołowo pojawiają się na takim obszarze i które przekraczają jego granice (wlewają się w granice innych państw).

paradoks  
bezpieczeństwa

Państwa na różne sposoby także obecnie są źródłem tradycyjnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. W dalszym ciągu w wielu miejscach na świecie jest aktualna sytuacja dylematu bezpieczeństwa zwanego niekiedy paradoksem bezpieczeństwa. Polega ona na tym, że państwo, dążąc do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, podejmuje działania zwiększające jego potencjał militarny, przez co pogarsza sytuację bezpieczeństwa państw znajdujących się w jego sąsiedztwie. W odpowiedzi na tę sytuację inne państwa (państwo) także zwiększają swój potencjał, przez co pogarszają poczucie bezpieczeństwa tego pierwszego, które naturalnie „odpowiada” zwiększeniem wysiłku w tej dziedzinie. Zawiazane w ten

sposób sprzężenie zwrotne może nie mieć końca<sup>5</sup>. Dylemat bezpieczeństwa jako zagrożenie sprawdza się zwłaszcza w relacjach dwustronnych między państwami, które już pozostają w antagonistycznych stosunkach. Zaznaczył się w sposób wybitny w stosunkach między USA a ZSRR w czasach zimnej wojny. Widać go dobrze w stosunkach między Indiami i Pakistanem czy Koreą Północną i Południową. Relacje bezpieczeństwa pomiędzy takimi parami państw są grą o sumie zerowej. Strategiczna korzyść jednego z nich jest stratą drugiego, którą to drugie stara się skompensować swoimi działaniami. Kraje o większym potencjale (mocarstwa) rozszerzają starania o własne bezpieczeństwo na inne państwa czy regiony, włączając je w swoją strategię bezpieczeństwa. Ten mechanizm destabilizuje sytuację bezpieczeństwa w szerszej skali. Dylemat bezpieczeństwa jest niwelowany rozwojem wielostronnych instytucji bezpieczeństwa, których elementy stanowią ograniczenie i kontrola zbrojeń oraz środki budowy zaufania. Tego rodzaju instytucje obejmują nadal mniejszość państw świata.

Niezależnie od sytuacji, którą ilustruje ów dylemat, państwa mają swoje interesy bezpieczeństwa, które w określonych sytuacjach mogą stać się przyczyną zagrożeń bezpieczeństwa. Do najbardziej tradycyjnych należy sprawa granic, które gdy pozostają nieuregulowane i sporne, są przyczyną napięć i konfliktów. Problem granic jako zagrożenia jest potęgowany obecnością mniejszości narodowych na obszarach spornych, a coraz częściej zasobów naturalnych – to drugie zjawisko dotyczy w większym stopniu granic morskich. Sytuację nieraz komplikuje istnienie wysp utrudniających wyznaczenie bezspornych granic. W ostatnich latach byliśmy świadkami sporów zagrażających użyciem siły w związku z brakiem akceptowanego przez wszystkie zainteresowane strony przebiegu granic morskich wokół wysp (np. wokół wysp Spratley i Paracelskich na Morzu Południowochińskim). Topnienie lodów Arktyki, które daje szansę dostępu do surowców na tym obszarze, już zaowocowało wzrostem obecności wojskowej państw roszczących sobie prawo do ich wydobycia. Oddzielnym zagadnieniem jest wpływ grup interesów na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa państwa. Tradycyjnie w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo znaczny wpływ na ich politykę posiadały różne kręgi biznesu domagające się ochrony swych interesów (inwestycji, dostępu do surowców), jeśli trzeba – także przy użyciu instrumentów militarnych. Grupy interesów potrafiły wkląć kraj pochodzenia w interwencje zbrojne. Tak jest do dzisiaj, choć możliwości użycia nagej siły stały się znacząco mniejsze niż w przeszłości. Podtrzymywanie z zewnątrz reżimów autorytarnych jest jednak stałą praktyką najwyższych rozwiniętych państw demokratycznych, jeśli są to reżimy sprzyjające interesom tych drugich. Reżimy autorytarne ze swej istoty są podatne na działania zmierzające do ich obalenia (powstania, rewolucje, terroryzm), z oczywistymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa tych państw i ich otoczenia.

<sup>5</sup> Herz (1950).

Odrębnym przypadkiem grupy interesów w sferze bezpieczeństwa są producenci broni. Ich symbolem stał się „kompleks wojskowo-przemysłowy”, przed którego wpływami odchodzący prezydent USA Dwight Eisenhower ostrzegał swego następcę Johna Kennedy’ego. Politycy, eksperci i media powiązani z tym sektorem starają się przekonać władze odpowiedzialne za obronę kraju do możliwie dużych zamówień produkowanego w danym kraju sprzętu i broni, czemu mają służyć istnienie wroga zewnętrznego i czarne scenariusze rozwoju sytuacji międzynarodowej. Opróżnianie zapasów broni oraz testowanie nowych jej rodzajów dokonuje się w trakcie konfliktów zbrojnych. W interesie grup interesów z tego sektora jest udział ich państwa w „bezpiecznym” konflikcie zbrojnym. Ponadto związane z obronnością grupy biznesu nie są zainteresowane żadnym rozbrojeniem czy ograniczeniami zbrojeń. Starają się wręcz uzasadnić pożytek z określonych rodzajów broni (np. broń kasetowa czy miny przeciwpiechotne).

grupy interesów  
i bezpieczeństwo

Wpływ państw na bezpieczeństwo międzynarodowe zależy w niemałym stopniu od ich ustroju wewnętrznego. W ustrojach niedemokratycznych, różnych formach autorytaryzmu i totalitaryzmu, społeczeństwa nie mają wpływu na politykę bezpieczeństwa. Doświadczenie pokazuje, że społeczeństwa są niechętne wojnom, ponieważ to one ponoszą ich główny koszt.

W państwach totalitarnych (których już prawie nie ma) oraz autorytarnych siła nie tylko służy utrzymaniu społecznego ładu i posłuszeństwa, lecz także jest instrumentem wewnętrznej legitymizacji władzy. Służą temu kreowanie wroga zewnętrznego oraz rozmaite manifestacje z udziałem siły zbrojnej. Ta zależność nie jest jednak absolutna. Można jedynie mówić o skłonności państw autorytarnych do przeceniania siły jako instrumentu polityki, co niekiedy daje o sobie znać w postaci destabilizujących sytuację bezpieczeństwa akcji militarnych. Obecnie, gdy przewagę w świecie mają państwa demokratyczne, państwa autorytarne są znacznie bardziej powściągliwe w manifestowaniu swej siły za pomocą środków militarnych. Co się tyczy z kolei państw demokratycznych, to w stosunku do nich przez kilka dziesięcioleci obowiązywała teoria „demokratycznego pokoju”, której centralna teza głosiła, że państwa o takim ustroju nie toczą wojen agresywnych, a zwłaszcza nie toczą wojen między sobą<sup>6</sup>. Zasadniczo tak jest, choć i od tej reguły bywają wyjątki. Co więcej, w ostatnich latach to państwa demokratyczne częściej sięgały po środki militarne do realizacji swoich celów politycznych. Należy przypomnieć przemilczany przez teorię demokratycznego pokoju fakt, że już pierwsza wojna światowa była toczona pomiędzy państwami demokratycznymi – bardziej demokratycznych od nich wtedy nie było, nawet jeśli niektóre z nich to monarchie (Niemcy czy Austro-Węgry). Obecnie państwa demokratyczne chętnie używają siły w stosunku do państw niedemokratycznych. Pojawił się nawet w ich polityce zagranicznej

ustrój państwa  
i bezpieczeństwo

<sup>6</sup> Haliżak, Popławski (1977).



termin *regime change*, co oznacza obalenie władzy dyktatorskiej w innym kraju drogą interwencji zbrojnej (Irak 2003, Libia 2011). Ponieważ jest to nowa tendencja w stosunkach międzynarodowych, trudno powiedzieć, czy doprowadzi do weryfikacji tezy o niewojennym charakterze państw demokratycznych.

Z punktu widzenia wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe współcześnie należy wyróżnić dwie kategorie państw: mocarstwa i państwa upadłe lub upadające. Mocarstwa są kategorią tradycyjną. Wiele zmieniło się w ich polityce, sposobach jej uprawiania w porównaniu z sytuacją w XIX czy nawet w pierwszej połowie XX wieku. Obecnie ich funkcja w kontekście bezpieczeństwa jest dwoista.

#### mocarstwa i bezpieczeństwo międzynarodowe

Z jednej strony odgrywają ważną rolę stabilizacyjną, z drugiej zaś wykazują atawistyczne skłonności do prowadzenia polityki w starym stylu, polityki stref wpływów, dominacji, narzucania innym państwom swego stanowiska, także przy użyciu środków militarnych, choć znacznie rzadziej przez ich aktywne zastosowanie. Sam potencjał i możliwość jego użycia jest argumentem w stosunkach z innymi państwami. Funkcję stabilizacyjną realizują zwłaszcza mocarstwa stale wchodzące w skład Rady Bezpieczeństwa NZ („wielka piątka”). Sam fakt nałożenia na nie „odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” przyczynił się do ucywilizowania polityki zagranicznej owej piątki, choć nie mógł do końca wyeliminować jej mocarstwowych atawizmów i interesów, które znajdują wyraz w działaniach skierowanych przeciwko innym państwom, a które nie służą bezpieczeństwu, mimo że tak są z reguły uzasadniane. W największym stopniu rozszerzającą interpretację własnych interesów bezpieczeństwa stosują naturalnie Stany Zjednoczone, jako bezprecedensowo najpotężniejsze mocarstwo w historii. Ich bezpieczne położenie i brak traumatycznych doświadczeń wojen i obcych najazdów uczyniło je tym mocarstwem, które po zimnej wojnie najłatwiej używa siły w stosunku do innych państw, w realizacji własnych „interesów bezpieczeństwa”, niespecjalnie bacząc na konsekwencje dla bezpieczeństwa innych państw czy regionów. Jak zauważył znakomity brytyjski historyk Tony Judt, w przeciwieństwie do Europy i znacznej części Azji, dla których XX wiek był czasem niszczących wojen, okupacji, zniszczeń, masowych mordów, przesiedleń, „Stany Zjednoczone uniknęły tego wszystkiego. Amerykanie doświadczyli XX wieku z o wiele jaśniejszej strony. Stany nigdy nie były okupowane (...), nigdy nie cierpiały konsekwencji klęski (...), straciły stosunkowo mało żołnierzy i niemal nie poniosły strat cywilnych. (...) Stany Zjednoczone w ogólnym rozrachunku wzbogaciły się, a nie zbiedniały w wyniku obu wojen światowych. (...) W rezultacie Stany Zjednoczone są dziś jedynym zaawansowanym krajem, który wciąż gloryfikuje i chwali militarizm. (...) Dla wielu amerykańskich komentatorów i architektów polityki przesłanie ostatniego wieku głosi, że wojna **działa**”<sup>7</sup>. Z drugiej strony ich obecność militarna w innych regionach,

<sup>7</sup> Judt (2011b), s. 16–18.

np. w Europie czy w Azji Wschodniej, stabilizowała i nadal stabilizuje tam sytuację bezpieczeństwa. Mocarstwa będą nadal odgrywać wspomnianą wyżej dwoistą rolę, to znaczy stwarzać niekiedy zagrożenie i interweniować w słabszych państwach, pilnować swoich stref wpływów, rozbudową swego potencjału oraz roszczeniową retoryką wprowadzać niepokój i zmuszać inne państwa do reakcji obronnych. Będą jednak, z uwagi na zdolności wojskowe oraz także swoje interesy, stabilizować sytuację bezpieczeństwa, brać na siebie ciężar operacji utrzymania pokoju, uśmierzać kryzysy, aby nie przerodziły się w konflikty. Wielkim postępem w stosunku do sytuacji sprzed drugiej wojny światowej jest odejście od wojen międzymocarstwowych, w czym duża jest „zasługa” rozwoju siły rażenia najnowszych rodzajów broni z bronią nuklearną na czele, w którą wyposażona jest większość mocarstw. Z pewnym niepokojem obserwowany jest rozwój stosunków i układu sił pomiędzy USA i Chinami. Nie wyklucza się, że w perspektywie 20–30 lat może dojść do konfliktów *per procura* będących przejawem walki o globalną hegemonię pomiędzy nimi, tak jak było to w stosunkach USA i ZSRR (wojna w Wietnamie czy Afganistanie).

Państwa upadłe to zupełnie nowa kategoria państw, która pojawiła się w połowie lat 90. poprzedniego stulecia<sup>8</sup>. Zasadniczo są one źródłem zagrożeń asymetrycznych, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części pracy. Państwa upadłe charakteryzuje m.in. zupełny brak zdolności zapewnienia sobie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Nie istnieją instytucje państwowe, nie są też wykonywane funkcje państwa na jego terytorium. Wcześniej takie państwa stawałyby się koloniami, w których porządek zapewniałaby metropolia. Obecnie jest to niemożliwe i stają się one sceną walk wewnętrznych oraz środowiskiem dla rozwoju podmiotów pozapaństwowych (od terrorystów po najemników), które nie są zainteresowane powrotem państwa upadłego do normalności. Państwo upadłe destabilizuje swoje otoczenie oraz wciąga mocarstwa i organizacje międzynarodowe do użycia siły i podjęcia próby jego sanacji. Większość z nich leży w Afryce i stanowi jeden z najpoważniejszych problemów bezpieczeństwa u progu nowego stulecia.

### 3. NIEZAKOŃCZONE PROCESY PAŃSTWOWOTWÓRCZE

Z jednej strony dążenie narodów do samostanowienia lub – z drugiej – niedojrzałość ludności do utrzymania własnego państwa jest nadal jedną z głównych przyczyn zagrożeń dla bezpieczeństwa w różnych regionach świata. Można w tym kontekście wyróżnić kilka typowych sytuacji będących zarzewiem przewlekłych konfliktów, które zwykle angażują większą grupę państw bądź jej dotyczą: a) państwa bez narodu, b) narodu bez państwa, c) większej liczby narodów

<sup>8</sup> Za państwo upadłe możemy jednak uznać Rzeczpospolitą, która przez niemal cały XVIII wiek upadła, aby u jego końca ostatecznie upaść.

zamieszkujących w jednym państwie, d) jednego narodu zamieszkującego w kilku państwach, e) mniejszości narodowych i etnicznych niezadowolonych ze swego statusu.

**A. Sytuacja państwa bez narodu** prowadzi często do syndromu zasygnalizowanego w poprzednim punkcie, czyli państwa upadłego. Jest to przypadek wielu byłych kolonii, tworzonych przez mocarstwa zachodnie. Jak wiadomo, byłe metropolie rzadko uwzględniały kryterium etniczne przy określaniu granic administracyjnych swego panowania. Granice wyznaczała natomiast zdolność podboju, a porozumienia pomiędzy mocarstwami kolonialnymi służyły głównie ich potwierdzeniu (podziału stref panowania, na przykład konferencja berlińska w 1885 r.). Po drugiej wojnie światowej, gdy doszło do procesu dekolonizacji, na

dziedzictwo  
kolonializmu

kontynencie afrykańskim przyjęto zasadę akceptacji granic kolonialnych przez kraje ogłaszające niepodległość. Chodziło wtedy o uniknięcie konfliktów już u progu niepodległości. Problem zgodności narodu i państwa został w ten sposób jedynie odłożony w czasie. Społeczności, które znalazły się w jednym państwie, nie tylko nie stanowiły jednego narodu, ale nierzadko nie chciały go stanowić ze względu na dzielące je różnice plemienne, językowe, religijne oraz doświadczenie historyczne. Przykład Rwandy „zlepionej” z odwiecznie wrogich wobec siebie plemion Hutu i Tutsi zademonstrował dramat rozwiązań pozostawionych przez pozbawionych wyobraźni kolonizatorów. Podobnie mocarstwa kolonialne zachowały się na Bliskim Wschodzie (np. świadome rozdzielenie przez Brytyjczyków Iraku i Kuwejtu). Niemożność współżycia w jednym państwie różnych plemion czy narodowości lub dążenie do połączenia się z drugą ich częścią, która z woli kolonizatorów znalazła się w innym państwie, stały się częstą przyczyną konfliktów w regionach podlegających niegdyś panowaniu mocarstw europejskich.

Problem ten ma jeszcze jeden aspekt. Długi okres europejskiego panowania przerwał proces formowania się wspólnot etnicznych w Afryce. Ich ewentualne przechodzenie od wspólnot plemiennych do wspólnot narodowych zbliżonych pod względem istoty i struktury do narodów europejskich zostało zatrzymane. W to miejsce doszło do próby wprowadzenia europejskiego wzorca państwowości, całkowicie obcego kulturowo. Wzorzec ten „działał” wtedy, gdy był administrowany przez kolonistów, gdy stacjonowały tam armie kolonialne. Po wyjściu administracji kolonialnej doszło do próby przejęcia przez miejscowe elity europejskiego wzorca, który okazał się całkowicie nieadekwatny w stosunku do lokalnej rzeczywistości kulturowej i ekonomicznej. Byłe metropolie kolonialne w imię zachowania swoich wpływów starały się ów wzorzec podtrzymać<sup>9</sup>. „Obce ciało” nie mogło jednak się przyjąć na danym podglebiu cywilizacyjnym, państwo, jego typ i formy, jest bowiem wytworem określonej cywilizacji. Stopniowa dysfunkcja takich państw zaczęła prowadzić do ich zaniku (pozostawiania jedynie na

<sup>9</sup> Kieniewicz (1986).

mapie), pojawiania się chaosu, walki o władzę pomiędzy różnymi grupami, formowania się oddziałów powstańczych, oddziałów najemnych i zwykłych grup bandyckich; wszystkie one były często opłacane przez zewnętrzne grupy interesów mające na względzie eksploatację miejscowych surowców. Międzynarodowa pomoc humanitarna podtrzymywała ten stan, ponieważ zmniejszała dolegliwość braku własnego państwa i przyzwyczajała do życia „na obcym garnuszku”. Opowieść o białym człowieku, który ze względu na swe wcześniejsze winy ma teraz zobowiązania, utrzymywała niemożność osiągnięcia przez miejscowe ludy dojrzałości do zbudowania i utrzymania jakiejś formy stabilnej państwowości. Konsekwencje w dziedzinie bezpieczeństwa są znane i opisywane w różnych częściach tego podręcznika.

**B. Naród bez własnego państwa** występuje współcześnie najczęściej w dwóch wariantach. Pierwszy to zamieszkiwanie w jednym państwie wielu narodów. Czasem jest to wynik historycznego procesu – w którymś momencie dwa lub więcej narodów decydowały się dobrowolnie utworzyć wspólne państwo. Często był to rezultat wojen toczonych bez ich pierwszorzędnego udziału, na przykład w Czechosłowacji oraz Jugosławii. W innych przypadkach zaś model taki stanowił rezultat podboju przez naród silniejszy narodów mniejszych, co spotykało się z akceptacją lub słabym oporem (Rosja carska), albo też bezwzględnego podboju, który łamał wszelki opór (ZSRR). Z czasem, w efekcie pojawiania się nowych okoliczności, narody tworzące dotychczas jedno państwo decydują się na samodzielne życie w całkowicie własnym państwie. Proces dochodzenia do własnej państwowości torowany jest akcjami zbrojnymi albo proces rozpadu państwa wielonarodowego wywołuje zbrojne reakcje władzy centralnej, spory na ile granic, chaos, słabość nowej władzy, zewnętrzne wpływy zmierzające do korzystnego z ich punktu widzenia ukształtowania nowej sytuacji geopolitycznej itp. Rzadko, jak w przypadku Czechosłowacji, proces takiego rozpadu ma charakter czysto pokojowy. I nawet jeśli po okresie przejściowego chaosu, walk zbrojnych i zniszczeń dochodzi do przyjęcia jakiegoś *modus vivendi* i pokoju, jest on często nadal kwestionowany i pozostaje zarzewiem napięć i możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Wiele zależy od tego, w jakim stopniu nowa mapa polityczna odzwierciedla aspiracje narodowe tych, którzy żyją na danym obszarze. Nierzadko zewnętrzny wpływ, udział mocarstw w regulacji konfliktu, mocarstwowe wyobrażenia o tym, jak sporne sprawy powinny być rozstrzygnięte, wymuszenie przez nie określonych warunków pokoju (przebiegu granic) sprawia, że rozstrzygnięcia uważane za niesprawiedliwe są kwestionowane.

W przypadku konfliktu na obszarze byłej Jugosławii paradoksem rozstrzygnięcia polegał na tym, że mocarstwa zachodnie poparły jej rozpad w imię prawa narodów do samostanowienia, lecz jednocześnie odmówiły tego prawa Serbom (uniemożliwienie połączenia się Serbów bośniackich z Serbią), co zmusiło je do utrzymywania przez wiele lat misji wojskowej w Bośni i Hercegowinie, która nadal jest państwem głęboko wewnątrz-

użycie siły w drodze  
do własnego państwa



nie podzielonym, ponieważ zamieszkanym z woli mocarstw przez trzy mocno zantagonizowane narody (muzułmańskich Bośniaków, Chorwatów i Serbów)<sup>10</sup>. Terytorium byłego Związku Sowieckiego również kryje w sobie potencjał wielu konfliktów na podobnym podłożu. Niektóre z nich zdążyły się już wielokrotnie ujawnić (Armenia–Azerbejdżan, Gruzja–Rosja, Kirgistan, Kaukaz Północny – wojny w Czeczenii), inne pozostają zamrożone i być może zostaną z czasem uśmierzone (Rosjanie na Krymie). Podobne sytuacje obserwuje się w ostatnim czasie w innych częściach świata, gdy uzyskanie odrębnej państwowości narodu aspirującego staje się możliwe po długotrwałej walce angażującej państwa zewnętrzne (Timor Wschodni odrywający się od Indonezji czy Sudan Południowy od Sudanu). Te procesy i związane z nimi zagrożenia dla bezpieczeństwa są dalekie od zakończenia.

C. Odwrotna od sytuacji wielu narodów w jednym państwie jest sytuacja **narodu żyjącego w więcej niż jednym państwie**. W Afryce, choć procesy narodotwórcze są tam dalekie od zakończenia (mówimy tam raczej o plemionach, czyli przednarodowych wspólnotach etnicznych), jest to sytuacja typowa, poza Afryką zdarza się zaś rzadziej. Bodaj najgłośniejszym przypadkiem tego rodzaju są Kurdowie, którzy żyją w różnych proporcjach w Turcji, Iraku, Iranie i Syrii. Jak bardzo konfliktogenna jest to sytuacja, świadczy przykład narodu polskiego żyjącego w analogicznych warunkach od końca XVIII wieku do pierwszej wojny światowej. Żadne z państw, które zajmowało terytorium zamieszkałe przez naród polski, nie było zainteresowane rezygnacją z niego, czyli polską niepodległością. Co gorsza, wszystkie trzy były europejskimi mocarstwami, które zaborczy *status quo* na ziemiach polskich uzasadniały racjami europejskiej równowagi. Argument o regionalnym bezpieczeństwie, równowadze i stabilności najczęściej stosuje się do przeciwstawienia się dążeniom do samostanowienia w takiej sytuacji. Jak pokazuje historia, jest raczej odwrotnie. Nieprzeparte dążenie narodu pewnego swojej racji i siłowe reakcje państw zajmujących jego ziemie są chroniczną przyczyną napięć i konfliktów. Naród aspirujący do niepodległości także szuka sojuszników na zewnątrz, co dodatkowo wzmacnia „równowagę”. Widzimy to wszystko na przykładzie Kurdów, którzy od dziesięcioleci z różnym nasileniem przeciwstawiają się władzy Turków, kwestionujących nawet ich prawo do autonomii. Kurdowie iraccy popierali anglosaskie dążenia do obalenia władzy Saddama Husajna. W czasie pierwszej wojny w Zatoce (1991) wzniesili nawet powstanie, stłumione przez Husajna, na którego obalenie Amerykanie wówczas niestety się nie zdecydowali. Po ostatecznym obaleniu Husajna w wyniku agresji USA w 2003 r. na terytorium irackiego Kurdystanu powstało quasi-państwo, wspierające działania kurdyjskie na terenie Turcji, która bez przeszkód odpowiadała bombardowaniami baz bojowników kurdyjskich na terytorium Iraku. W nie-

<sup>10</sup> Waldenberg (2005).

rozwiązanym problemie kurdyjskim tkwi potencjał możliwego otwartego konfliktu w Azji Mniejszej.

D. Do ostatniej kategorii zagrożeń lub potencjalnych zagrożeń należą grupy etniczne, narodowości, **narody niemające własnego państwa**, których status jest niejasny w tym sensie, że nie ma zgody, czy są one podmiotem prawa narodów do samostanowienia. W ich przypadku problem nie polega często na dążeniu do oderwania się i utworzenia własnego państwa, pragną one natomiast uzyskać pożądaną dla ochrony ich tożsamości autonomię czy inne prawa, które gwarantują zachowanie i rozwój tej tożsamości. W Europie **mniejszości etniczne i bezpieczeństwo** znane są przypadki Basków, zamieszkujących terytorium po obu stronach granicy francusko-hiszpańskiej, Korsykańczyków czy Irlandczyków z Irlandii Północnej. W każdym z tych regionów działają od dawna ruchy dążące do dalej idącej autonomii lub oderwania się od państwa swego położenia. Przejawem tej aktywności są najczęściej akty terrorystyczne, które – jak w przypadku Irlandii Północnej – osiągnęły takie nasilenie, że akcje odwetowo-pacyfikacyjne brytyjskiej policji i wojska podniosły temperaturę konfliktu do sytuacji swoistej wojny domowej. Zasadniczym problemem tego rodzaju dążeń jest fakt, że ruchy owe nie reprezentują większości zainteresowanej społeczności. Baskowie, Korsykańczycy czy Irlandczycy z Północy w znakomitej większości nie kontestują swojego statusu i nie wyrażają chęci jego zmiany na rzecz samodzielnej podmiotowości terytorialno-politycznej. Odbiera to wprawdzie separatystom legitymizację „organizacji wywoleńskich”, lecz niekoniecznie osłabia ich determinację dla podejmowania działań o charakterze powstańczo-terrorystycznym uderzających w bezpieczeństwo danego państwa. Znanym ruchem o podobnym charakterze są Tamiłskie Tygrysy usiłujące wywalczyć niepodległość bądź daleko idącą autonomię w Sri Lance. Ich aktywność jest bezwzględnie tłumiona przez siły rządowe. Niemal w każdym regionie świata możemy znaleźć sytuacje i działania analogiczne do wyżej opisanych.

Powyższe aspiracje grup o niejasnym statusie prawnopolitycznym należy odróżnić od sytuacji i aspiracji uznanych mniejszości narodowych. Narody, których są częścią, mają swoje państwo. Historia sprawiła, że mniejsza ich część znalazła się czasem w granicach innego, sąsiadującego państwa. Zresztą nierzadko mniejszość pojawiła się w granicach innego państwa w wyniku uprzedniej imperialnej ekspansji swego narodu (Rosjanie w państwach bałtyckich, Francuzi w Algierii). Częściej mniejszość powstała w wyniku przesunięcia granic po jakiejś wojnie (np. Polacy na Litwie po drugiej wojnie światowej). Ponadto na terenie swego zamieszkiwania mniejszość nie stanowi większości, a zatem jej dążenia do autonomii terytorialnej nie zawsze są uzasadnione. Niezależnie od specyfiki ich statusu, problem mniejszości narodowych w Europie i poza nią niejednokrotnie był w ostatnich dziesięcioleciach przyczyną napięć i konfliktów. Ustanawianie regulacji międzynarodowych pomaga w uspokajaniu sytuacji wokół mniejszości

narodowych, lecz nie eliminuje całkowicie problemu ich aspiracji i statusu jako potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państw i regionów.

#### 4. IDEOLOGIE I BEZPIECZEŃSTWO

Okres pozimnowojenny zaznaczył się brakiem poważnej konfrontacji ideologicznej. Wraz z upadkiem Związku Sowieckiego nastąpił kres międzynarodowego znaczenia komunizmu, choć jako ideologia stracił on swą atrakcyjność znacznie wcześniej. Komunizm był ostatnią wielką ideologią, która wstrząsała życiem społecznym na międzynarodową skalę, inspirowała do działań zbrojnych, destabilizowała bezpieczeństwo państw, a w antagonistycznej konfrontacji z liberalnym kapitalizmem tworzyła sytuację zagrażającą bezpieczeństwu w skali globalnej. Obecnie nawet potężniejsze z każdym rokiem Chiny rządzone przez partię komunistyczną stają się kapitalistyczne. Wprawdzie jest to kapitalizm niedemokratyczny, ale Chiny dzisiaj nie są postrzegane jako mocarstwo – nośnik jakiejś ideologii. Ich pozycja „challengera” wobec USA ma charakter typowo mocarstwowy, aczkolwiek zabarwiony odmiennością cywilizacyjną.

Francis Fukuyama w swym błędnie zrozumianym przez większość leniwych intelektualnie komentatorów tekście o „końcu historii” stawiał tezę o kresie **ideologicznej** (podkr. R.K.) ewolucji ludzkości. Wyraźnie przy tym pisał, że w świecie historycznym (nieoliberalnym) będą się w dalszym ciągu rodzić, a nawet mogą się nasilać, konflikty na tle etnicznym, narodowościowym, religijnym, których przejawem może być także terroryzm. Świat posthistoryczny (liberalny) zaś miał się koncentrować na sprawach rozwoju gospodarczego i rozwiązywaniu wspólnych problemów ludzkości<sup>11</sup>. Do tego miejsca Fukuyama miał rację. Nie wziął natomiast pod uwagę tego, że źródłem konfliktów może być ideologia liberalna, która wprawdzie straciła wielkich oponentów, ale może inspirować do podejmowania działań ofensywnych na rzecz ustanowienia przy użyciu siły swego porządku. Ideologia liberalna, w różnych jej odmianach, może przy tym wspomagać zwyczajnie mocarstwowe ambicje państw podejmujących takie akcje zbrojne. Państwa liberalne – mocarstwa i ich sojusznicy – tym chętniej sięgają po broń w „słusznej sprawie”, że posiadają ogromną przewagę militarną nad resztą świata. Nie oznacza to zresztą dowolności w użyciu siły, ale jedynie sięganie po nią wtedy, gdy sytuacja stwarza szansę łatwego sukcesu i daje się łatwo uzasadnić ideologicznie (interwencja humanitarna, obalenie spróchniałej dyktatury).

Przykładem wyraźnego impulsu ideologicznego w polityce mocarstwa liberalnego był wpływ neokonserwatystów na politykę administracji G.W. Busha, zwłaszcza w latach 2001–2006. Wprawdzie neokonserwatyzm nie był klasyczną ideologiczną wizją nowego porządku społecznego, ale domagał się bezwzględnej hegemonii USA jako „miasta na wzgórzu”, które swoim

„liberalne”  
użycie siły

<sup>11</sup> Fukuyama (1989).

przykładem miało promieniować na resztę świata. Akceptację tej sytuacji miała „ułatwić” światu historycznie bezprecedensowa potęga militarna Stanów Zjednoczonych i jej aktywna demonstracja w sytuacjach tego wymagających. Wojny i okupacje Afganistanu i Iraku były tego przykładem. Planów takich operacji było więcej (neokonserwatyści postulowali zwłaszcza atak na Iran). Polityka Busha zakończyła się fiaskiem, a wraz z nią neokonserwatyzm utracił atrakcyjność i legitymizację.

Nieszczęśliwy przykład agresywnej polityki inspirowanej ideologicznie nie podważył bynajmniej przekonania państw liberalnych, że w pewnych sytuacjach możliwe jest użycie siły zbrojnej w celu zaprowadzenia porządku bardziej odpowiadającego ich wyobrażeniom, nawet jeśli sytuacja w jakimś kraju czy jego polityka nie stanowiła zagrożenia dla bezpieczeństwa czy ogólnych interesów tej grupy państw. W okresie pozimnowojennym manifestacją tej postawy było zaangażowanie Zachodu w konflikt na obszarze byłej Jugosławii (zwłaszcza w odniesieniu do Kosowa), które nosiło wszelkie cechy operacji inspirowanej ideologicznie, niezależnie od innych możliwych względów. Potwierdziła to operacja libijska – oto kilka mocarstw liberalnych posłużyło się Sojuszem Atlantyckim do obalenia nieulubianego dyktatora, przeciwko któremu początkowo niewielka grupa wzniciła powstanie pod wpływem przykładu upadku autorytarnych prezydentów Egiptu i Tunezji.

Przypomnijmy, że na te postawy i akcje militarne patrzymy tu jedynie z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego. Można zgodzić się z założeniem, że na dłuższą metę przyjmowanie przez kolejne kraje świata demokracji sprzyja umacnianiu pokoju i bezpieczeństwa. Jednak nawet szkoła demokratycznego pokoju przyznaje, że w poszczególnych przypadkach owo przechodzenie ku demokracji może się wiązać z niestabilnością i zagrożeniem dla bezpieczeństwa, co w świetle doświadczeń różnych rewolucji i „wiosen” jest oczywistością. Warto przypomnieć, że siła raz użyta, nawet „w słusznej sprawie”, może prowadzić do niezamierzonych konsekwencji i przekształcenia się początkowego konfliktu ograniczonego w trudniejszy do opanowania konflikt przewlekły o znacznie szerszym zasięgu (przykład Afganistanu). Problemem zaangażowania państw liberalnych w omawianych tu sytuacjach jest – jak wskazuje trafnie wybitny znawca problematyki Michael Walzer – „ów skażony arogancją i gorliwością idealizm demokratyczny”. To charakterystyczny dla nich „upór i zaciekłość”, gotowość do nieproporcjonalnych ofiar, aby uzyskać sto procent racji w danym konflikcie. Czasem pokój lub rozejm połączony z przejściem do rozmów pokojowych mogły być zawarte znacznie wcześniej, bez kontynuowania walki, która powoduje straty utrudniające następnie osiągnięcie „lepszego stanu pokoju” (Liddell Hart)<sup>12</sup>. Ta konstatacja potwierdza jedynie znaną prawdę, że w wojnach ideologicznych trudniej dochodzi się do kompromisu. Negatywną rolę odgrywają tu nierzadko

<sup>12</sup> Walzer (2010), s. 194–195.

wielkie media i środowiska opiniotwórcze, które kreują czarno-biały, drastyczny i nieprawdziwy obraz sytuacji, wywierają presję na rządzących w kierunku podjęcia decyzji o użyciu siły (Kosowo). Jednocześnie nie ponoszą za dalszy bieg konfliktu żadnej odpowiedzialności. „Ślusność sprawy” zdaje się także uprawniać do naruszania prawa o konfliktach zbrojnych (Kosowo, Afganistan).

Czynnik ideologiczny w kontekście konfliktów i zagrożeń utożsamia się niezadko błędnie z czynnikiem religijnym. Niezależnie od tego błędu można powiedzieć, że dzisiaj religia jest bardzo rzadko tłem poważniejszego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Nawet konflikt izraelsko-palestyński jest przede wszystkim sporem o ziemię. Owszem, zdarzają się w poszczególnych państwach zbrojne ataki na wyznawców innych religii (np. na chrześcijan w Egipcie czy Indiach), ale nie prowadzą one do dalej idących konsekwencji w sferze bezpieczeństwa. Częściej widzimy dobrą współpracę pomiędzy państwami różnych religii.

\* \* \*

Rozpatrując obecnie problematykę tradycyjnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, trzeba wziąć pod uwagę dwie okoliczności. Po pierwsze, w rezultacie procesów współzależności i instytucjonalizacji życia międzynarodowego tradycyjne zagrożenia i ich możliwe konsekwencje uległy „spłaszczeniu” lub inaczej „zaokrągleniu”. Nie są już tak ostre i nie noszą ze sobą tak dramatycznych konsekwencji jak w przeszłości, co jest dowodem na cywilizowanie życia międzynarodowego. Po drugie, doszło do geograficznej relokacji zagrożeń tradycyjnych. W ubiegłych stuleciach wojny i rewolucje były specjalnością państw zachodnich. Nie znaczy to, że stały się obecnie specjalnością jakiejś innej grupy państw, chodzi zaś jedynie o to, że kraje zachodnie „się uspokoiły”, a prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń tradycyjnych występuje znacznie częściej w innych regionach świata, choć może także z udziałem mocarstw zachodnich.

Niezależnie od powyższych stwierdzeń należy pamiętać, że ostatecznym fundamentem zagrożeń dla bezpieczeństwa i pokoju jest zło, które immanentnie tkwi w człowieku i w społecznych formach jego bytowania. Uchwycił to wyśmienicie Leszek Kołakowski: „Diabeł jest częścią naszego doświadczenia. Nasze pokolenie poznało go wystarczająco dobrze, by traktować go niezwykle poważnie. Zło nie jest, jak sądzę, czymś przypadkowym, nie jest brakiem, deformacją lub wypaczeniem cnoty (lub czegośkolwiek, co uważalibyśmy za jego przeciwieństwo), lecz upartym i nieodwołalnym faktem”<sup>13</sup>. Jest tak niezależnie od szerokości geograficznej, cywilizacji i poziomu rozwoju.

<sup>13</sup> Cyt. za: Judt (2011a), s. 165–166. Judt odwołuje się w tym miejscu do Leszka Kołakowskiego, *The Devil in History*, w jego tomie *Moje słuszne poglądy na wszystko* (esej o diable nie ukazał się w polskim tłumaczeniu *Moich słusznych poglądów na wszystko*).

## ROZDZIAŁ 3

BOLESŁAW BALCEROWICZ

### PROCESY MIĘDZYNARODOWE. TENDENCJE, MEGATRENDY

Bezpieczeństwo to kategoria dynamiczna. W zdecydowanej większości definicji tego terminu podkreśla się, że jest ono nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym. W sferze stosunków międzynarodowych bezpieczeństwo jest traktowane przede wszystkim jako proces; proces o zmiennej dynamice i intensywności. Dwa główne składniki bezpieczeństwa – gwarancje przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju – podlegają zmianom dokonującym się w następstwie przemian zachodzących w jego otoczeniu, a także w jego wnętrzu. Zmianom podlegają zagrożenia bezpieczeństwa – ich charakter i skala oraz poczucie zagrożenia. Dla diagnozy bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie ma zatem identyfikacja istoty dokonujących się zmian, zrozumienie ich dynamiki. Kluczową kwestią dla zrozumienia charakteru zmian w zakresie bezpieczeństwa, podobnie jak w obszarze stosunków (systemów) społecznych, w tym stosunków międzynarodowych, pozostaje możliwość „odczytania” ich kierunków.

Swoistą receptę na związane z tą potrzebą dylematy stanowiło stosowane jeszcze niedawno podejście dialektyczne – materializm historyczny Marksa, filozofia historii jego poprzednika, Hegla. Zasadniczy kierunek przemian środowiska bezpieczeństwa mógł być odczytywany na gruncie tych koncepcji przez logikę naturalnego rozwoju dziejowego. Upraszczając – wystarczyło odczytać bądź istotę heglowskiego „rozumu” (historii), bądź za marksistami „obiektywne prawa rządzące przyrodą i społeczeństwem”. Można było przyjąć (i to bez wątplenia), że bezpieczeństwo podlega prawom ruchu systemów społecznych, regułom dialektyki. Pewność takich fundamentalnych przekonań, wyznawanych na komunistycznym Wschodzie, została brutalnie zweryfikowana przez historię pod koniec XX wieku. Równie brutalnie zostały potraktowane przez ciąg zdarzeń przełomu lat 80. i 90. liczne koncepcje-wizje, produkty futurologii uprawianej równoległe na Zachodzie. Projekcje przyszłości oparte na „obiektywnych prawach”, a także na koncepcjach futurologicznych, przeszły do historii, tak jak do historii przechodziły idee utopistów.

W ostatniej dekadzie ubiegłego wieku okazało się raz jeszcze, że zastosowanie dorobku filozofii dziejów lub futurologii jako podstawy do wyznaczenia kierunków przemian stosunków międzynarodowych nie przynosi oczekiwanych pożytków. Bez względu jednak na porażki futurologów, wizjonerów, badaczy przyszłości pozostała potrzeba zrozumienia istoty zdarzeń, odczytywania ich powiązań, potrzeba przewidywania. Wszak na podstawie racjonalnego przewidywania kreuje się politykę, strategię, strategię bezpieczeństwa. Określona przewidywalność zachowań, warunków, zdarzeń stanowi też istotny składnik poczucia bezpieczeństwa.

Potrzeba oznaczenia kierunków zmian jest oczywista. Pozostaje zatem jedynie wybór stosownych ku temu narzędzi czy metod. Stosując się do ogólnometodologicznych zasad poznania, kolejności rozwiązywania zagadnień – najpierw należy rozstrzygać zagadnienia ogólne. Trzeba więc na początku uchwycić najogólniejsze procesy i trendy oddziaływań międzynarodowych, aby w ich kontekście rozpoznawać i objaśniać interakcje w mniejszej skali<sup>1</sup>. Tej pierwszej zasadzie poznania odpowiada identyfikacja oraz analiza megatrendów rozwojowych. Proponowana metoda nie jest doskonała. Obecna w niej ekstrapolacja aktualnych tendencji bywa w orzekaniu o społecznej rzeczywistości dość zawodna. Zmiany dokonują się niekoniecznie z powodu liniowego narastania określonych zdarzeń; następują też m.in. wskutek jakościowych skoków technologicznych, których nie da się wydedukować, ekstrapolując. Bez względu jednak na niedoskonałości, właściwa identyfikacja megatrendów przenikających współczesną rzeczywistość pozwala z jakąś dozą prawdopodobieństwa snuć przewidywania o przyszłych zagrożeniach, kryzysach, wojnach – o przyszłym środowisku bezpieczeństwa<sup>2</sup>.

„Megatrend” to termin upowszechniony przez Johna Naisbitta. Posługując się tym terminem, Naisbitt opisuje najnowsze tendencje cywilizacyjne występujące w społeczeństwie amerykańskim. W swojej powszechnie znanej książce *Megatrendy*<sup>3</sup> wymienia „dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie”, które należy postrzegać jako ruch „od... do”<sup>4</sup>. Autor, stosując efektowną retorykę, nie zawsze jednak zachowuje należyty respekt dla klasycznych naukowych kanonów definiowania. Choć szeroko opisuje megatrendy, to jednak ich definicji nie podaje. W tym samym czasie Paul Kennedy w swojej znakomitej książce *U progu XXI wieku* pisze, że XXI wiek zdominują całko-

megatrendy  
– definicje

<sup>1</sup> O konieczności przestrzegania ogólnometodologicznych zasad poznania w nauce o stosunkach międzynarodowych pisze Kukulka (2000), s. 153.

<sup>2</sup> Identyfikacja megatrendów rozwojowych stanowiła jedną z podstaw oceny prawdopodobieństwa utrzymania pokoju w Europie, a także scenariuszy kryzysowych i wojennych dla Polski w: Balcerowicz (2002a).

<sup>3</sup> Naisbitt (1997).

<sup>4</sup> 1) Od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego. 2) Od technologii siłowej do ultratechnologii. 3) Od gospodarki narodowej do gospodarki globalnej. 4) Od myślenia krótkofalowego do myślenia długofalowego. 5) Od centralizacji do decentralizacji. 6) Od pomocy zinstytucjonalizowanej do samopomocy. 7) Od demokracji przedstawicielskiej do demokracji uczestniczącej. 8) Od hierarchii do sieci. 9) Z północy na południe. 10) Od schematu „albo-albo” do wielokrotnego wyboru.

wicie dwa zjawiska: eksplozja demograficzna oraz eksplozja technologiczna, czyli skokowy rozwój wiedzy w dziedzinie technologii i produkcji<sup>5</sup>. Autor, choć poddaje analizie te dwa zjawiska, które rozwiną się na skalę globalną i będą wywierać globalne skutki, nie nazywa ich jednak wprost megatrendami. Wymieniając następnie i poddając analizie siedem globalnych trendów, definicji trendu czy megatrendu jednak tu też nie podaje.

Trend w ujęciu leksykalnym to „istniejąca w danym momencie prawidłowość rozwoju czegoś, kierunek, prąd, tendencja”<sup>6</sup>. Megatrendy to trendy o szczególnej sile oddziaływania, dużym (globalnym) zasięgu; o decydującym dla przyszłości znaczeniu. Badanie trendów (niekiedy megatrendów) to współcześnie powszechnie stosowany instrument służący opisowi kierunków zmian zachodzących we wszystkich obszarach życia społecznego, to elementarne narzędzie badawcze w wielu dziedzinach, m.in. socjologii, makroekonomii, marketingu.

Termin „megatrend” stosuje się czy powinno się stosować w istocie jedynie w badaniach zmian cywilizacyjnych, w których służy do opisanie pewnych uniwersalnych tendencji. Józef Pajestka pisze, że o megatrendach można mówić wówczas, gdy dane zjawiska wykazują cechy względnej trwałości, dostatecznej do ich antycypacji, a także gdy nabierają charakteru uniwersalnego<sup>7</sup>.

## 1. WSPÓŁCZESNE MEGATRENDY ROZWOJOWE

Literatura przedmiotu przedstawia dość bogatą, choć wielce zróżnicowaną i jednocześnie w pewnym sensie jednostronną – bo ograniczoną do euroatlantyckiego kręgu cywilizacyjnego – ofertę w zakresie identyfikacji i klasyfikacji globalnych trendów rozwojowych, czyli megatrendów<sup>8</sup>. Wobec rozlicznych podejść, koncepcji, pomysłów trudno o jednolity standard, o wyodrębnienie kryteriów dla klasyfikacji i selekcji niezbędnych.

Na potrzeby opisu współczesnego środowiska bezpieczeństwa można przyjąć dwa podstawowe (niestety trochę nieostre) kryteria „porządkujące”:  
– wpływ wymienianych trendów na skalę (rozległość i głębokość) zachodzących przemian;  
– ich związek (znaczenie) ze zmianami środowiska bezpieczeństwa, w tym z pojawiającymi się i mogącymi się pojawić wyzwaniem i zagrożeniami.

Stosując wyżej wymienione kryteria, za pierwotną podstawę identyfikacji oraz klasyfikacji megatrendów rozwojowych można przyjąć stanowisko wypracowa-

<sup>5</sup> Kennedy (1994).

<sup>6</sup> *Słownik Języka Polskiego* (2003), t. 4, s. 862.

<sup>7</sup> Pajestka (1994).

<sup>8</sup> Np. Aburdene (2008) wymienia siedem megatrendów, w raporcie CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization) – *Report 2010*, wyliczono pięć trendów globalnych, a Muszyński (2010), s. 73–74, pisze o dziewięciu megatrendach cywilizacyjnych w społeczeństwie informacyjnym.

ne przez zespół naukowo-badawczy Wydziału Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej<sup>9</sup>, zgodnie z którym wyodrębnia się pięć megatrendów, dzieląc je na dwie grupy: trendy pierwszoplanowe i trendy drugoplanowe. Za pierwszoplanowe uznano globalizację oraz informatyzację (rewolucję informacyjną). Za drugoplanowe – dysproporcje rozwojowe, demograficzne, w ochronie środowiska, w dostępie do zasobów; transformacje systemów sprawowania władzy; zderzenie cywilizacji<sup>10</sup>. Nietrudno zauważyć, że po dziesięciu latach to podejście zachowuje swoją wartość. Posiłkując się zatem dorobkiem wspomnianego zespołu, a także stanowiskiem przedstawionym w książce *Pokój i „nie-pokój”*<sup>11</sup>, proponuje się wyodrębnienie następujących megatrendów rozwojowych:

- globalizacja;
- rewolucja informacyjna;
- skokowy postęp w dziedzinie technologii;
- narastanie problemów demograficznych;
- narastanie problemów ekologicznych;
- „zderzenie” cywilizacji.

Wymieniane przez ostatnich kilkanaście lat w kategorii trendu/megatrendu rozwojowego **transformacje ustrojowe** w związku z zauważalnym obniżeniem dynamiki tego zjawiska mogą się znaleźć na powyższej liście, ale z istotnymi zastrzeżeniami.

**Globalizacja** – termin opisujący proces, który trwa z różnym natężeniem od wieków, znalazł się w powszechnym użyciu w latach 90. ubiegłego stulecia. Dwa powszechnie znane przyspieszenia tego procesu, nazywane zazwyczaj falami globalizacji, były najpierw następstwem dokonań wielkich odkrywców, a następnie rewolucji przemysłowej. Współczesne przyspieszenie wynika przede wszystkim ze skokowego postępu w dziedzinie technologii, w tym rewolucji informatycznej – stanowiącej źródło rewolucji informacyjnej. Istotne znaczenie ma to, że wraz z rozpadem systemu państw socjalistycznych padła bariera polityczna przez pół wieku dzieląca świat, powstrzymująca proces globalizacji.

Obecną falę globalizacji od fal poprzednich różni: jej zasięg – nie pozostawia ona bowiem praktycznie żadnych „białych plam”, skala – jest bardziej wielowymiarowa, dynamizm – jest bardziej progresywna.

Globalizację definiuje się na wiele sposobów. Lapidarną, „wyjściową” definicję podaje Lech Zacher, według którego jest to „rozprzestrzenianie się zjawisk; przekraczanie przez nie granic państwowych”. Do owych zjawisk Zacher zalicza zarówno nowe techniki, dobra, finanse, jak i migracje mas ludzkich, przestępczość, zanieczyszczenie środowiska itp.<sup>12</sup>

globalizacja  
– definicje

<sup>9</sup> Autor niniejszego rozdziału miał zaszczyt kierować tym zespołem.

<sup>10</sup> Projekt „KAPPA” (2000).

<sup>11</sup> Balcerowicz (2002a).

<sup>12</sup> Zacher (1992), s. 7–20.

Włodzimierz Anioł w swoim dziele *Paradoksy globalizacji* nie tyle definiuje, ile opisuje globalizację jako proces – jako „nurt, który porywa, wciąga, włacza i przytłacza”<sup>13</sup>.

Jako kategorię opisującą ład międzynarodowy postrzega globalizację Thomas L. Friedman<sup>14</sup>. Podobnie traktuje ją (za W.H. Overholtem) Stanisław Bieliń<sup>15</sup>.

Na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych Agnieszka Bógdał-Brzezińska definiuje ją jako „zjawisko dynamicznego oddziaływania państw i (lub) podmiotów niepaństwowych w skali całego świata”. Najczęściej wymieniane w definicjach atrybuty globalizacji to: wielowymiarowość, złożoność, wielowatkowość, wielostopniowość, progresywny charakter, wzrost współzależności.

Pojęcie globalizacji budzi często nieporozumienie, mające trojaki charakter. Składa się na nie: jego ideologizacja, „subiektywizacja” oraz zawężanie zjawiska do sfery gospodarki, finansów, handlu. Globalizacja ma co prawda swoją ideologię i swoich ideologów, lecz sama w sobie jest procesem; nie jest ideologią. Nie będąc ideologią, zrodziła jednak dość eklektyczną kontrideologię – antyglobalizm i alterglobalizm.

Jest ona zjawiskiem obiektywnym w takim stopniu, jak obiektywne są zjawiska i procesy społeczne. Proces globalizacji zatem nie poddaje się w istocie woli człowieka, grup ludzi; nie za bardzo da się globalizacją sterować; da się ją natomiast zrozumieć i spożytkować. Jako zjawisko obiektywne nie jest ona kwestią wyboru. Nie można zgodzić się na ograniczanie tego megatrendu do sfery gospodarki, finansów, handlu. Zjawisko globalizacji przenika bowiem wiele, coraz więcej sfer i dziedzin życia społeczeństw. Jakkolwiek definiowana – jest faktem, jest procesem nieodwracalnym.

Produktem globalizacji są globalne problemy. Ich identyfikacją oraz możliwościami ich rozwiązania zajmował się powstały w 1969 r. Klub Rzymski, skupiający znakomitych uczonych i myślicieli. W kolejnych jego raportach wyszczególniano kilkanaście problemów globalnych, spośród globalne problemy których czterem przypisywano największą wagę – zagrożeniu nuklearnemu, wyczerpywaniu się zasobów naturalnych, zagrożeniu środowiska naturalnego, niedorozwojowi uwarunkowanemu strukturalnie. Stanowisko uczonych klubu po ponad trzydziestu latach zachowuje wciąż zadziwiającą aktualność, jednak z czasem lista problemów uznawanych za globalne znacznie się wydłużyła<sup>16</sup>. Identyfikacja problemów globalnych – ich hierarchizacja i selekcja – ma kapitalne znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Problemy bowiem rodzą

<sup>13</sup> Anioł (2002).

<sup>14</sup> Friedman (2001), s. 25.

<sup>15</sup> Bieliń (2010), s. 40–42, wśród sześciu scenariuszy przyszłego ładu międzynarodowego wymienia „równoważoną globalizację” jako odmianę koncepcji współlistnienia państw o różnych systemach politycznych i społecznych.

<sup>16</sup> „Lista” problemów globalnych sporządzona przez polskiego badacza zjawiska Lecha Zachera (1992) obejmuje 29 pozycji.



wyzwania; w wyzwaniach z kolei kryją się szanse i – co najistotniejsze – zagrożenia.

Rozprzestrzenianie się zjawiska globalizacji pociąga za sobą niezwykle szybkie zmiany obejmujące zarówno standardy i style życia ludzi, sposoby uprawiania polityki, jak i zmiany w środowisku bezpieczeństwa. W jej zasadniczym efekcie – jak pisze Zygmunt Bauman – „kurczącym się czasie i przestrzeni” mieszczą się zachodzące obecnie wielowymiarowe przekształcenia, którym podlegają wszelkie aspekty ludzkiej, społecznej kondycji<sup>17</sup>.

Oczywiste i banalne jest stwierdzenie, że globalizacja przynosi nowe wyzwania, nowe zagrożenia, nowe lęki. Lęki i obawy budzić może i budzi w ludziach skala oraz tempo zachodzących zmian. Lęki „wojenne” – do niedawna lęki przed znanym wrogiem – dziś przybierają zgoła inną postać. To lęk przed wrogiem niewidocznym, ale to też poczucie, że anonimowe siły mogą wyrządzić wielkie szkody. Plagi, które dotąd miały rozmiary lokalne, dziś wraz z globalizacją rozprzestrzeniają się szybko na cały świat. Uzasadnione obawy wywołują zagrożenia; zarówno te „stare”, które szybciej niż kiedykolwiek przenikają granice, jak i pojawiające się na nowo.

**globalizacja  
– nowe wyzwania,  
zagrożenia, lęki**

Symptomatyczne dla zagrożeń związanych z globalizacją są transnarodowość, globalny zasięg, tempo rozprzestrzeniania się. Otwartość granic i swoboda przepływu ludzi i towarów stwarza możliwości rozbudowy struktur transnarodowych, w tym struktur zagrażających bezpieczeństwu międzynarodowemu, pozyskiwania przez nie środków finansowych, technologii, uzbrojenia. Nie bez kozery we wszystkich strategiach narodowych wymienia się trzy symptomatyczne rodzaje zagrożeń pozostających ze skutkami globalizacji w ścisłym związku – terroryzm międzynarodowy, proliferację broni masowego rażenia, międzynarodową przestępczość. Szczególnie, coraz ważniejsze miejsce wśród nich zajmuje zagrożenie atakami cybernetycznymi, w tej przestrzeni bowiem lokuje się coraz bardziej wrażliwa infrastruktura krytyczna państw.

Wśród skutków globalizacji mających pierwszorzędne znaczenie dla utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego bardzo często wymienia się zmniejszającą się (lub zmieniającą się) rolę państw narodowych. W istocie, w erze globalizacji struktura władzy w wymiarze narodowym staje się bardziej złożona. Państwa tracą po części wiele swoistych atrybutów, zmniejszają kontrolę nad wieloma dziedzinami życia społecznego. Na arenie międzynarodowej pojawiają się silne, niekiedy konkurencyjne podmioty transnarodowe i międzynarodowe. Należy jednak zauważyć, że przewidywany przez wielu ekspertów istotny spadek znaczenia państw narodowych nie nastąpił, a wzięwszy pod uwagę problem państw bezrządnych, sprawy mają się wręcz odwrotnie. Globalizacja nie oznacza też końca geopolityki, choć wywiera na nią dość wyraźny wpływ. Największą dolegliwość w zglobalizowanym ładzie (i nieładzie) międzynarodowym stanowią zaś niepań-

<sup>17</sup> Bauman (2000).

stwowe, często międzynarodowe zorganizowane grupy zbrojne, terrorystyczne, przestępcze wraz z ich polityczną nadbudową.

W dobie globalizacji większe kryzysy mają to do siebie, że trudno je rozwiązać znanymi, stosowanymi dotychczas metodami – i co ważne – w ich rozwiązaniu relatywnie mniejszą rolę odgrywa siła militarna. Siła przy rozwiązywaniu problemów terroryzmu czy proliferacji broni masowego rażenia może stanowić jedynie jedno z narzędzi; w razie zaś kryzysów finansowych czy ekologicznych jest elementem niezbyt pożądanym. Najbardziej potrzebna w sytuacji kryzysów naszych czasów wydaje się zgodna reakcja społeczności międzynarodowej. Upraszczając, można powiedzieć, że współczesne kryzysy mogą być w nieporównanie mniejszym stopniu zarzewiem większych konfliktów czy wojen. Globalne stało się reagowanie kryzysowe z udziałem komitej większości państw (armii) świata.

**kryzysy w dobie  
globalizacji**

Globalizacja obejmuje też sferę militarną. Monstrualną postać – wojen światowych – przybrała w XX wieku. W okresie zimnej wojny jej najbardziej dobitnym przejawem było istnienie dwóch sojuszy o znaczeniu globalnym. Prawdopodobieństwo renesansu globalizacji militarnej w postaci wojen światowych jest nikłe. Jej wyznacznikami pozostaje – tak jak zawsze – sieć powiązań militarnych, od kooperacji po sojusze, obecność wojskowa, rozmieszczenie baz wojskowych poza własnym terytorium, wspólnie prowadzone przez armie wielu krajów działania/operacje. Zglobalizowane militarne staje się w ostatnim dwudziestolecu reagowanie kryzysowe, w tym operacje pokojowe i stabilizacyjne. Za przejaw globalizacji w wymiarze militarnym można uznać to, że w każdej z dwóch (spośród trzech) największych operacji wojskowych po zakończeniu zimnej wojny – w Jugosławii i w Afganistanie – brały udział armie kilkudziesięciu państw.

**globalizacja  
w sferze militarnej**

Charakter obecnej doby globalizacji *stricte* militarnej determinuje w sposób decydujący zasięg i możliwości środków rażenia, możliwości tzw. projekcji siły (*power projection*) – szybkiego tworzenia zgrupowań wojskowych zdolnych do przeprowadzenia operacji wojennej na odległych (wręcz dowolnych) obszarach globu.

Globalizacja pozostaje w ścisłym związku z innymi megatrendami. Dwa z nich – skokowy postęp w dziedzinie technologii oraz rewolucja informacyjna – stanowią jej główny mechanizm napędowy. Globalizacja obecna jest we wszystkich pozostałych trendach – narastaniu problemów demograficznych i zagrożeń środowiska naturalnego, „zderzeniu cywilizacji”, a także transformacjach ustrojowych.

**Rewolucja informacyjna.** Informatyzacja – postępująca na szeroką skalę i w tempie rewolucyjnym – jest bardziej niż handel, finanse, gospodarka zasadniczym nośnikiem obecnej fazy (fali) globalizacji. Następuje gwałtowna zmiana technologii służącej uzyskiwaniu, przetwarzaniu, przekazywaniu informacji, a jej dynamika pozwala nazwać ją **rewolucją informatyczną**. Rozwój technolo-

gii informatycznych i infrastruktury informatycznej prowadzi do wielkiej zmiany w obszarze funkcjonowania społeczeństw, zmiany o charakterze cywilizacyjnym, czyli **rewolucji informacyjnej**. Rewolucja informacyjna to megatrend o zasięgu globalnym.

Spośród tendencji i trendów przenikających współczesne społeczeństwa rewolucja informacyjna, w tym jej baza informatyczna, oddziałuje z największą siłą na

**zmiana o charakterze cywilizacyjnym** praktycznie wszystkie sfery ludzkiej działalności, tym samym też na sferę bezpieczeństwa. Najdonioślejszym skutkiem megatrendu jest wielka zmiana jakościowa, zmiana cywilizacyjna skutkująca wielką transformacją („megatransformacją”) – od społeczeństwa ery industrialnej ku społeczeństwu ery informacyjnej. Rodzące się wskutek tej zmiany społeczeństwo – społeczeństwo informacyjne – to takie, które, jak piszą Tomasz Goban-Klas i Piotr Sienkiewicz, „nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania się, lecz w którym przetwarzanie informacji jest podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarcza źródła utrzymania większości jego obywateli”<sup>18</sup>. To jakościowo nowe społeczeństwo różnić się będzie od poprzednich w wielu obszarach swego funkcjonowania; różnice wystąpią głównie w sposobie tworzenia bogactwa, sposobie produkcji, transporcie, organizacji pracy, skali podejmowanych działań itd.<sup>19</sup> Zmieni się (już się zmienia) jego wewnętrzna struktura, system powiązań, charakter więzi społecznych. Wyrasta społeczeństwo sieci, w którym struktury zhierarchizowane tracą na znaczeniu.

Ta generalna zmiana oznacza istotną zmianę warunków bezpieczeństwa. Powszechność dostępu do informacji, skokowo zwiększające się możliwości jej

**rewolucja informacyjna a środowisko bezpieczeństwa** otrzymania i wymiany znoszą wiele barier. Tworzą zupełnie nową sytuację w poszukiwaniu wiedzy o faktach, nową sytuację w wiedzy o zagrożeniach. Trudno odciąć kraje i społeczeństwa od informacji; mniej jest możliwości stosowania wielkich blokad informacyjnych. Rządowi jest niepomniernie trudniej ukrywać swoje zamiary przed własnym społeczeństwem.

Wśród konsekwencji rewolucji informacyjnej dla sprawy pokoju i bezpieczeństwa ważną rolę odgrywa zwiększająca się możliwość szybkiego rozładowywania napięć. Przede wszystkim jednak w erze informacyjnej innego znaczenia nabiera problem celowości zastosowania przemocy zbrojnej, celowości wywoływania konfliktów zbrojnych – wojen w dotychczasowym ich rozumieniu. Dawniej jednym z najczęstszych, najistotniejszych celów wojen było zdobycie bogactwa, które stanowiły ziemia i jej zasoby. Obecnie źródłem bogacenia staje się coraz bardziej informacja i wiedza. Wojna w tym układzie jako metoda zdobywania dóbr staje się coraz mniej przydatna.

<sup>18</sup> Goban-Klas, Sienkiewicz (1999), s. 39–40.

<sup>19</sup> Cechy i trendy rozwojowe społeczeństwa informacyjnego na tle społeczeństwa agrarnego i industrialnego w sposób syntetyczny zaprezentowane są w zestawieniu: Goban-Klas, Sienkiewicz (1999), s. 44.

Informatyzyacja sprawia, że pojawiają się nowe pola konfliktów, nowe wyzwania, nowe zagrożenia. Szybkie rozprzestrzenianie się informacji może wprawdzie sprzyjać pozyskaniu wiedzy o sytuacjach, zmniejszać ryzyko zaskoczenia; może jednak przyczyniać się do groźby lawinowego narastania negatywnych nastrojów, a nawet psychozy. Istnieje też duże ryzyko (zagrożenie) manipulacji informacjami istotnymi.

Systemy informatyczne coraz gęściej oplatające niemal wszystkie sfery funkcjonowania społeczeństw pozostają i zapewne pozostaną wrażliwe na ataki i zakłócenia. Systemy te stanowią coraz większą część infrastruktury krytycznej zarówno państw, jak i instytucji oraz przedsiębiorstw, stają się zatem coraz bardziej oplacalnym obiektem ataków, dywersji. Wprowadzenie do nich złośliwych wirusów może spowodować skutki wręcz katastrofalne. W sytuacji, gdy społeczeństwa i państwa są już trwale uzależnione od cyberprzestrzeni, uderzenie w cybersferę staje się niewątpliwie atrakcyjną opcją w strategiach zarówno państw, jak i podmiotów pozapaństwowych. Takiej opcji sprzyjają właściwości tego środowiska. Terytorialność i niematerialność cyberprzestrzeni uniezależnia atakującego od ograniczeń geograficznych, pozwala przeprowadzić akcję z dowolnego miejsca. Atakujący może zapewnić sobie doskonałe maskowanie, zachować anonimowość. Koszty przeprowadzenia operacji w cyberprzestrzeni są relatywnie niskie.

Z infrastruktury informatycznej korzystają z powodzeniem grupy terrorystyczne i organizacje przestępcze, tworząc własne sprawnie funkcjonujące sieci. Wytworzyło się podziemie internetowe, rynek specyficznych, głównie hakerskich usług, na którym działają nie tylko grupy terrorystyczne, lecz także służby specjalne państw. Nowego wymiaru nabiera „haktywizm”, ruch bliski pacyfizmu i ruchów ekologicznych stosujący początkowo jako narzędzie walki ograniczone ataki elektroniczne. Jego aktywność z czasem zaczyna się cechować silniejszym powiązaniem z kryzysami i konfliktami międzynarodowymi<sup>20</sup>.

Ataki w cyberprzestrzeni przeprowadzono podczas kilku konfliktów zbrojnych przelomu XX/XXI wieku; były obecne w czasie konfliktu między Pakistanem a Indiami; stosowane były w czasie operacji wojennej NATO przeciwko Jugosławii; obustronne ataki odnotowuje się w konflikcie na Bliskim Wschodzie. Odmianą haktywizmu posługiwali się też Amerykanie w działaniach przeciwko Iranowi. Powszechnie znana jest kampania ataków elektronicznych na sieć internetową Estonii. Równoległe z działaniami zbrojnymi wojsk rosyjskich w wojnie z Gruzją dokonywano ataków cybernetycznych, które doprowadziły do paraliżu internetowych stron rządowych.

Bezpieczeństwo informatyczne zyskuje rangę jednego z kluczowych zagadnień strategii państwowych, a cybersfera staje się w strategiach narodowych obszarem/środowiskiem równie chronionym jak przestrzeń lądowa, morska i po-

<sup>20</sup> Denning (2001), s. 262–268.

wietrzna. Kwestię bezpieczeństwa przed atakami cybernetycznymi podejmuje nowa koncepcja strategiczna NATO<sup>21</sup>. Otwiera się (już się otworzyło!) zatem pole nowych konfliktów, nowe środowisko walki, które rewolucjonizuje sposób prowadzenia wojen.

Nie można zrozumieć współczesnego świata bez uznania fundamentalnej roli, jaką odgrywają nowe technologie. Przenikają one bowiem każdy element naszego życia, determinują kształt stosunków społecznych. Współczesna technika osadzona jest także w polu konfliktów i walk.

W przeszłości **skokowy postęp w dziedzinie technologii** doprowadził do rewolucji przemysłowej, wielkiej zmiany społecznej o charakterze cywilizacyjnym. Zapoczątkowany w latach 40. XX wieku proces jakościowych zmian w nauce, technice i produkcji doprowadził do rewolucji naukowo-technicznej. Przyspieszony (i przyspieszający) postęp w dziedzinie technologii i produkcji jest od kilku dziesięcioleci trendem – megatrendem rozwojowym powodującym zasadnicze zmiany we wszystkich sferach życia. Z nowymi technologiami wiąże się nadzieje na polepszenie jakości życia. W ścisłym związku z przełomowymi odkryciami technologicznymi pozostają osiągnięcia w przyspieszaniu rozwoju społecznego i likwidowaniu nędzy w XX wieku. Rewolucja technologiczna owocuje zalewem wciąż nowych produktów. Zalew nowości wywołuje jednak wśród znacznej części społeczeństw obawy lub wręcz strach przed nieznanym. W istocie im bardziej nowatorska i głębsza zmiana, tym mniej wiemy o konsekwencjach, jakie może spowodować. Nowe technologie mogą kryć potencjalne zagrożenia. Na dowód tej tezy przywołuje się katastrofę przemysłową w Bhopalu (Indie), katastrofę jądrową w Czarnobylu (Ukraina), wady rozwojowe dzieci spowodowane działaniem talidomidu, niszczenie warstwy ozonowej przez freony.

Skutki omawianego megatrendu najwyraźniej przenoszą się na sferę sztuki wojennej, sferę wojskowości, sposób prowadzenia wojen. Skokowy postęp

skutki megatrendu  
w sztuce wojennej,  
sferze wojskowości

w dziedzinie technologii powoduje zasadnicze zmiany w sposobach produkcji. Sposobom produkcji – jak uczy historia wojen – odpowiadają sposoby destrukcji, a zasada współzależności oprzyrządowania technicznego i uzbrojenia ze sposobami prowadzenia działań wojennych, jak też organizacji wojsk, należy do podstawowych kanonów sztuki wojennej oraz teorii i praktyki organizacji wojsk. Najnowsze technologie XXI wieku – inżynieria materiałowa, biotechnologie, optotechnika i nanotechnika, technologie informatyczne – znajdują już dziś zastosowanie w systemach militarnych wielu armii świata.

Symptomatycznym następstwem gwałtownego postępu w dziedzinie technologii staje się odmasowienie produkcji, transportu, usług. To symptom coraz bardziej właściwy dla współczesnych i zapewne przyszłych działań wojennych.

<sup>21</sup> *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie w 2010 r.*, punkt 12, 16.

Następuje odmasowienie destrukcji<sup>22</sup>. Wprowadzana do uzbrojenia wojsk „broń inteligentna” i systemy (broń) precyzyjnego rażenia w największym stopniu przyczyniają się do tego procesu. Wymowne są wskaźniki ich użycia w operacjach prowadzonych w ostatnich dekadach przez wojska amerykańskie.

W działaniach wojennych z wykorzystaniem najnowszych technologii efekty taktyczne nie zależą już od wielkości (masy) wojska ani od zwiększenia siły ognia czy nawet dalszej mechanizacji. Przewaga ilościowa, przewaga prostej siły nie gra już roli decydującej<sup>23</sup>.

Jakościowe zmiany w zakresie uzbrojenia i wyposażenia wojska stały się zasadniczą przesłanką przyspieszonej transformacji, czyli tzw. rewolucji w sferze wojskowości (RMA – *Revolution in Military Affairs*). Rewolucja ta oznacza głębokie, jakościowe zmiany obejmujące wszystkie dziedziny wojskowości, w tym strukturę – organizację sił zbrojnych. RMA to – według raportu Science and Technology Committee – „wielka zmiana w naturze działań wojennych będąca następstwem aplikacji nowych technologii, które wraz z radykalnymi zmianami doktryn militarnych oraz koncepcji operacyjnych i organizacyjnych przekształcają fundamentalnie charakter operacji militarnych”.

Skokowy postęp w dziedzinie technologii wywiera przemożny wpływ na charakter konkurencji w dziedzinie zbrojeń. Rywalizacja w tej dziedzinie (która przegradza się niekiedy w wyścig zbrojeń) to nie tylko proste, ilościowe zwiększanie potencjałów militarnych, lecz także odwieczny wyścig „tarczy i miecza”, cykle tworzenia nowych, coraz doskonalszych systemów broni i przeciwbroni. Znane nie tylko wojskowym są wyścigi jakości pancierza i środków przeciwpancernych, samolotu i środków przeciwlotniczych, raket i przeciwraket. Współcześnie, głównie za sprawą postępu technologii, rywalizacja koncentruje się na jakości uzbrojenia, jakości wyposażenia wojsk.

**Narastanie problemów demograficznych.** Wśród zjawisk, które zdominują wiek XXI, demografię niemal zawsze wymienia się na czołowym miejscu<sup>24</sup>, traktując bądź jako główny, bądź jako jeden z głównych czynników przemian na świecie.

Obecne trendy demograficzne wyznaczają dwa krańcowo odmienne zjawiska. Jest to z jednej strony gwałtowny wzrost liczby ludności – eksplozja demograficzna, z drugiej – stagnacja wzrostu bądź regres demograficzny. Te dwie tendencje występują jednocześnie w różnych obszarach świata. Zarówno eksplozja

postęp w dziedzinie  
technologii a zbrojenia

<sup>22</sup> Szerzej w: Toffler, Toffler (1997), s. 82–121.

<sup>23</sup> Por. Burnett (1996), s. 2.

<sup>24</sup> P. Kennedy (1994), wymieniając dwa takie zjawiska, na pierwszym miejscu sytuuje demografię. H. McRae (1996) demografię traktuje jako pierwszy z pięciu najważniejszych czynników przemian. W kolejnych raportach amerykańskiej National Defense Council demografię nieodmiennie wymienia się na miejscu pierwszym.



demograficzna, jak i demograficzna stagnacja (bądź regres) tworzą istotne przesłanki poważnych zmian warunków bezpieczeństwa.

Tempo przyrostu ludności, jakie odnotowuje się szczególnie w drugiej połowie XX wieku, w pełni uzasadnia używanie terminu „eksplozja demograficzna”.

„eksplozja demograficzna”

Wskaźniki przyrostu liczby ludności już w latach 70. uznawano za alarmujące<sup>25</sup>, m.in. w raportach Klubu Rzymskiego, w których przedstawiane były skutki przeludnienia; do głównych zaliczano groźbę, że przy rosnącej wykładniczo populacji (i produkcji) zasoby naturalne nie wystarczą. Dostrzeżona w XIX wieku przez Thomasa Malthusa kwestia przeludnienia, w tym egzystencjalna bariera wyżywienia oraz bariera wydajności środowiska naturalnego, jest współcześnie bez wątpienia problemem globalnym.

Eksplozja demograficzna obejmuje jednak jedynie część globu, opóźnione w rozwoju, dotknięte biedą tereny Afryki, Azji, Ameryki Środkowej. Liczba ludności Afryki w ciągu następnego ćwierćwiecza może się potroić. Obok obecnych gigantów demograficznych – Chin i Indii – wyrastają kolejne potęgi – Nigeria, Indonezja, Bangladesz.

stagnacja przyrostu naturalnego

Równoległe z eksplozją demograficzną na znacznych obszarach globu, zwłaszcza w krajach rozwiniętych, występuje proces odwrotny – stagnacja przyrostu naturalnego, a niekiedy spadek populacji, czasem bliski implozji. Zmniejsza się procentowy udział mieszkańców Europy – z 22% populacji światowej pół wieku temu do kilkunastu obecnie i do mniej niż 5% w nieodległej przyszłości. Proces ten nie ogranicza się do Europy Zachodniej; obejmuje też Europę Środkową i Wschodnią; dramatycznie rozmiary przybiera w Rosji. Demograficznej stagnacji towarzyszy proces starzenia się ludności. Według danych ONZ w roku 2025 udział ludności w wieku powyżej 60 lat wyniesie ponad 26% (w Europie Zachodniej 28%), podczas gdy w Afryce osiągnie poniżej 5%.

W przemiany demograficzne wpisuje się gwałtownie postępująca urbanizacja, eksplozywny rozwój wielkich miast. W krajach biednych ucieczki ludności ze wsi do miast i urbanizacja mają charakter żywiołowy. Wzrasta liczba miast liczących ponad 10 mln mieszkańców. Jest ich obecnie ponad dwadzieścia; za 10–15 lat liczba ta może się podwoić.

migracje ludności

Dwoistość trendów demograficznych – eksplozja i stagnacja – prowadzi do pogłębiającej się nierównowagi demograficznej, co powoduje nasilenie się migracji, często przebiegającej w sposób niekontrolowany – żywiołowy. Kierunek migracji – też ze względu na nierównowagę warunków życia – jest oczywisty. Migranci, zapelniając przestrzeń, która tworzy się w krajach objętych demograficzną stagnacją, przyczyniają się do łagodzenia jej skutków. Migracje na dużą skalę rodzą jednak szereg problemów, wyzwania, a na-

<sup>25</sup> Kennedy (1994), s. 33–34, pisze, że wskaźniki przyrostu „(...) są przerażające, jeżeli umieścimy je w perspektywie historycznej (...)”.

wet zagrożeń bezpieczeństwa. Imigracja stanowi wyzwanie dla równowagi systemu społecznego państwa we wszystkich wymiarach – ekonomicznym, społecznym, kulturowo-cywilizacyjnym, politycznym – a także dla jego bezpieczeństwa. W składzie etnicznym państw przyjmujących imigrantów następują zmiany na tyle istotne, że już obecnie najbardziej rozwinięte państwa, nawet te tradycyjnie narodowe, na przykład Francja, stają się wielonarodowe, wielokulturowe, wieloetniczne. W państwach Europy Zachodniej istotną rolę zaczyna odgrywać kwestia już nie tyle asymilacji imigrantów z innych kręgów kulturowych, ile akceptacji przez nich miejscowych standardów obyczajowych, czy wręcz obowiązującego prawa. Pozytywistyczna wiara w możliwości (wyidealizowanego) modelu społeczeństwa multikulturowego w Niemczech, Holandii, we Francji i innych krajach wygasa. Wobec braku koncepcji alternatywnych zasadne stają się obawy o eksplozywność imigracji. Najwięcej niepokoju wzbudza zagnieżdżający się w niektórych krajach Europy Zachodniej islamski fundamentalizm. Kraje wskutek m.in. migracji zmieniają swoje oblicze; anglosaskie Stany Zjednoczone przeobrażają się w bardziej latynoskie z komponentem azjatyckim.

Zmiana składu etnicznego, szczególnie wtedy, gdy następuje gwałtownie, żywiołowo, może spowodować zmianę warunków bezpieczeństwa i stworzyć zarzewie napięć i konfliktów. Masowe migracje i szybki wzrost populacji wśród imigrantów mogą stanowić jeden z czynników **zagrożenia demograficznego**, czyli zagrażać tożsamości etnicznej, a nawet kulturowej kraju goszczącego lub wręcz jego integralności. Takie zagrożenie bądź obawę przed nim odczuwa się coraz wyraźniej w kilku krajach Europy Zachodniej. Jednym z jego źródeł, oprócz starzenia się ludności oraz wzrostu populacji rodzinnych mniejszości etnicznych, jest imigracja na dużą skalę.

zagrożenie demograficzne

W wielu krajach w nieodległej przyszłości może dojść do narastania problemów i napięć wskutek postępującego starzenia się ludności. Realne mogą stać się zagrożenia socjalne; zagrożenia dla krajowych systemów emerytalnych, opieki socjalnej, które z kolei mogą zachwiać stabilnością budżetów państwowych. Starzenie się społeczeństw może jednak przynieść efekt niezamierzony. Otóż wiekowo zaawansowani ludzie są z natury mniej gwałtowni, cenią sobie spokój i pokój, są mniej skłonni do sięgania po środki radykalne, uciekania się do stosowania siły (też militarnej).

starzenie się społeczeństw

Dwoistość procesów demograficznych prowadzi do pogłębienia różnicy między światem biednych i bogatych i w efekcie frustracji tych pierwszych. Sfrustrowani biedacy są podatni na różne, w tym niebezpieczne ideologie. W niedorozwiniętych, ludnych krajach istnieje duża podaż ludzi młodych, bezrobotnych, sfrustrowanych, gotowych do podjęcia walki, też metodami terrorystycznymi.

Warunki bezpieczeństwa zmieniają się wraz z postępującą urbanizacją, szczególnie tam, gdzie proces ten przebiega w sposób żywiołowy. Wielkie miasta i ich zaplecza stanowią bowiem obszary największego natężenia antropopresji. Gwałtowna urbanizacja pociąga za

urbanizacja a warunki bezpieczeństwa

sobą zmiany w kulturze, systemie wartości, stylu życia skutkujące z reguły wzrostem przemocy i przestępczości. Problemom większości wielkich miast – przedludnieniu, ubóstwu, deficytowi żywności i wody, bezrobociu – towarzyszą patologie społeczne. Miasta pozostają głównym siedliskiem zorganizowanych grup przestępczych. Inaczej niż w minionym wieku – stają się coraz bardziej siedliskiem niepaństwowych grup zbrojnych.

Normą w prowadzeniu działań wojennych, pewnym kanonem sztuki wojennej w operacjach klasycznych było unikanie walk w miastach, w obszarach zurbanizowanych. Wraz z postępującą urbanizacją i tu następuje wyraźna zmiana. Miasta w XXI wieku stają się środowiskiem działań zbrojnych, środowiskiem, w którym prowadzi się regularne operacje wojskowe, operacje partyzanckie i przeciwpartyzanckie; dla wojsk i grup zbrojnych stosujących metody partyzanckie są one środowiskiem wręcz naturalnym. Prowadzenie walk w obszarach zurbanizowanych stanowi jedną z charakterystycznych cech współczesnych konfliktów zbrojnych, według niektórych teorii staje się niemal nowym kanonem sztuki wojennej<sup>26</sup>.

**Narastanie problemu środowiska naturalnego.** Wyrządzanie przez człowieka szkody własnemu środowisku nie jest w istocie niczym nowym. Jednak zniszczenie, a właściwie dewastacja, jakie obserwuje się obecnie, przybrało takie rozmiary, że dość powszechnie określa się je wręcz jako kryzys środowiska naturalnego. Narastanie procesu degradacji środowiska spowodowało, że bezpieczeństwo ekologiczne traktuje się jako jeden ze składników ogólnego bezpieczeństwa narodów i państw<sup>27</sup>. Łączenie problemów ekologicznych z bezpieczeństwem międzynarodowym znajduje swoje uzasadnienie w dwoistym wpływie tego środowiska na bezpieczeństwo. Po pierwsze, stan środowiska naturalnego ma wpływ bezpośredni na jakość życia obywateli, na gospodarkę państw<sup>28</sup>, po drugie – zmiany w środowisku o większym zasięgu, m.in. kurczenie się zasobów wody, prowadzą pośrednio do destabilizacji gospodarczej, społecznej, politycznej, a nawet konfliktów<sup>29</sup>.

Do niszczenia ekosystemu przyczyniają się coraz intensywniejsze działania gospodarcze człowieka, rosnąca wraz z przedludnieniem konsumpcja naturalnych zasobów ziemi. Procesy zachodzące w środowisku naturalnym pozostają zatem w ścisłym związku z procesami demograficznymi – przedludnieniem oraz procesami gospodarczymi – uprzemysłowieniem, rozwojem gospodarek. Eksploatacji zasobów, procesowi produkowania z nich dóbr towarzyszy niszczenie i zanieczyszczenie środowiska. Ekosystemowi świata grozi więc poważne niebezpieczeństwo. Ekologowie dość zgodnie przytaczają alarmistyczne dane, rysują groźne scenariusze. Zagrożenie środowiska naturalnego określa się jako jedną z „generalnych

<sup>26</sup> Por. koncepcję Ruperta Smitha (2010).

<sup>27</sup> Por. Kukulka (1994b), s. 106–119.

<sup>28</sup> Tuchman-Matches (1989), s. 162.

<sup>29</sup> Pietraś (2000).

tendencji początku XXI wieku” (P. Kennedy), „podstawowy megatrend XXI wieku” (S. Kozłowski), „zarzewie ostrych kryzysów” (H. McRae).

Powszechnie zwraca się uwagę na kilka najbardziej niebezpiecznych zjawisk:

- zanieczyszczenie planety – powietrza, wody, gleby;
- deficyt wody;
- zagładę lasów tropikalnych oraz wielu gatunków zwierząt i roślin;
- oznaki tzw. efektu cieplarnianego.

Dzisiejsze problemy ochrony środowiska naturalnego według zgodnych opinii ekspertów w ciągu najbliższych piętnastu lat będą narastać. Kwestie zagrożeń ekologicznych znaczną absorbować społeczeństwa w większym stopniu niż obecnie.

Wykorzystywanie środowiska naturalnego w procesie gospodarowania prowadzi do napięć, a nawet konfliktów z powodu ograniczoności zasobów. Na tę zależność zwracały uwagę w latach 70. ubiegłego wieku raporty Klubu Rzymskiego. Spośród wielu problemów środowiska naturalnego największe znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego może mieć niedostatek wody, jej zanieczyszczenie, a przede wszystkim nierównomierny do niej dostęp. Ograniczony dostęp do wody ma obecnie – według danych WHO – 1,1 mld ludzi; liczba ta może wzrosnąć do 8 mld w 2025 r. Wody jest mało; jest ona nierównomiernie rozmieszczona; brak efektywnych regulacji prawnych regulujących sprawiedliwy dostęp; wraz z przyrostem naturalnym i rozwojem gospodarczym gwałtownie wzrasta zapotrzebowanie na wodę. Dostęp do niej może wobec powyższego powodować kryzysy i stanowić zarzewie konfliktów.

Treścią mniej lub bardziej ostrych sporów mogą stać się kwestie zatrucia środowiska, ryzyko związane z funkcjonowaniem zakładów chemicznych czy elektrowni jądrowych.

Negatywnych skutków degradacji środowiska dla bezpieczeństwa może być wiele. Mogą się one przekładać na zagrożenia ogólnego bezpieczeństwa; rzadziej lub bardzo rzadko jednak na zagrożenia wojenne.

Problemy, o których mowa, coraz rzadziej miewają wymiar jedynie lokalny. Koniecznością staje się wspólne, zgodne działanie na rzecz ich rozwiązania przez społeczność międzynarodową. Takie wspólne wysiłki się podejmuje, Świadczy o tym gęstniejąca sieć norm i zobowiązań międzynarodowych oraz rozbudowa instytucjonalnych instrumentów egzekwowania tych norm. Hamujący wpływ wywierają tu zróżnicowany poziom rozwoju, różnice interesów, nierówne traktowanie przez państwa spraw ochrony środowiska. To przesłanki do nieporozumień, a nawet konfliktów.

Zagrożenia środowiska naturalnego mają to do siebie, że w istocie nie istnieją dla nich granice państwowe. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom wymaga więc

**możliwe napięcia i konflikty na tle kwestii środowiska naturalnego**

**konieczność współpracy międzynarodowej w rozwiązywaniu problemów środowiska naturalnego**

podejmowania zgodnych wysiłków w skali międzynarodowej. Problemów środowiska naturalnego nie da się też rozwiązać przy użyciu siły militarnej.

Jakkolwiek brzmi to paradoksalnie, zagrożenie środowiska może sprzyjać zachowaniu pokoju międzynarodowego.

**„Zderzenie cywilizacji”.** Trend narodzin świadomości przynależności narodów do większych kręgów kulturowych, powodujący, że grupy kulturowe zaczynają z impetem wkraczać do sfery polityki, nazwany został „zderzeniem cywilizacji”. Należy zaznaczyć, że zapożyczona od Samuela Huntingtona nazwa nie oznacza afirmacji jego koncepcji. Równie dobrze można ten trend określić – za Grażyną Michałowską – **dyferencjacją cywilizacyjno-kulturową świata**<sup>30</sup>.

Esencję koncepcji Huntingtona zawiera ostatnie zdanie jego książki, które brzmi: „W nadchodzącej epoce starcia cywilizacji stanowią największe zagrożenie dla pokoju światowego, a oparty na cywilizacjach ład międzynarodowy jest najpełniejszą gwarancją zapobieżenia wojnie światowej”<sup>31</sup>.

Huntington dowodzi, że po rozpadzie ładu dwubiegunowego wylania się nowy porządek, dla którego jedną z najbardziej charakterystycznych właściwości są narodziny świadomości przynależności narodów do większych kręgów kulturowych, do określonych kręgów cywilizacyjnych. Istotną cechą nowego porządku jest rodzenie się u wielu ludów i narodów świadomości narodowej.

Narodzinom świadomości narodowej, a także cywilizacyjnej, towarzyszą i w przyszłości zapewne będą towarzyszyć kryzysy, konflikty i wojny, które przybierają często charakter „wojen o tożsamość”. Są to z reguły wojny toczone na obrzeżach kręgów cywilizacyjnych, wojny na kresach, wojny lokalne, prowadzone przez drugo-

i trzeciorzędnych aktorów państwowych z dużym udziałem podmiotów niepaństwowych. Niebezpieczeństwo przekształcenia się tego typu konfliktów lokalnych w wojnę na szerszą skalę wystąpi wtedy, gdy będą się one toczyć między uczestnikami przynależącymi do różnych cywilizacji i gdy zaangażują się w nie bezpośrednio pierwszorzędni aktorzy sceny międzynarodowej. W skali mikro najbardziej konfliktogenne linie graniczne między cywilizacjami to te, które oddzielają świat islamu od sąsiadów cywilizacji chrześcijańskich, hinduskiej, afrykańskiej. W skali makro podział ten przebiega między Zachodem i całą resztą.

Koncepcja Huntingtona, a w szczególności twierdzenie, że źródłami konfliktów międzynarodowych w przyszłości będą różnice kulturowe wywodzące się w znacznej mierze z podziałów religijnych, znajduje wielu oponentów. Najdalej

w jej krytyce posuwa się Edward W. Said, zarzucając autorowi głęboką ignorancję<sup>32</sup>. Książka Huntingtona, choć broni się z tru-

budzenie się świadomości narodowej a kryzysy i wojny

opozycja do koncepcji Huntingtona

<sup>30</sup> Za: Michałowska (2010), s. 43–60.

<sup>31</sup> Huntington (1998), s. 497.

<sup>32</sup> Said (2001) pisze o teorii „zderzenia cywilizacji” i jej zwolennikach, twierdząc, że mamy tu do czynienia bardziej ze „zderzeniem ignorancji”.

dem zarówno na płaszczyźnie merytorycznej, jak i metodologicznej, zaowocowała wizją nieuniknionego starcia między cywilizacją zachodnią a cywilizacją muzułmańską; swojego rodzaju ideologią – jak powiedział Abdelaziz Bouteflika – „płodną i zwodniczą”<sup>33</sup>. Za swoją uznały ją też pewne grupy w krajach islamskich. To ideologia groźna, wyznawana w istocie w siedliskach międzynarodowego terroryzmu, współczesny terroryzm w jakimś stopniu motywująca.

Silniejsza motywacja współczesnego terroryzmu ma jednak charakter religijny. Zdarzenia ostatnich kilkunastu lat pokazują, jak niebezpieczne dla pokoju są sfanatyzowane ruchy o podłożu religijnym. Współcześnie wyrastają one w rozległym kręgu kultury islamu. Tam zrodził się fundamentalizm muzułmański ze swoim manichejskim obrazem świata podzielonego na dobrych (swoich) i złych (ludzi Zachodu), z protestem (walką) przeciw sekularyzacji i pluralizacji nowoczesnego świata. To wydanie religii, zredukowanej do ideologii, owocuje terroryzmem – plagą przełomu wieków.

Trudno znaleźć w historii takie konflikty na tle różnic cywilizacyjno-kulturowych, które przybierały postać wojny między państwami. Podobnie rzecz wygląda współcześnie, po zimnej wojnie, choć wojna Stanów Zjednoczonych (i sojuszników) z Al-Kaidą toczona od 2001 r. na terytorium Afganistanu być może stanowi swoisty wyjątek<sup>34</sup>. Siłą napędową konfliktów w nieporównanie większym stopniu aniżeli różnice cywilizacyjno-kulturowe pozostają nacjonalizmy. Nacjonalizmy odgrywają i odgrywać będą jeśli nie zasadniczą, to kluczową rolę w procesach wyodrębniania się i kształtowania nowych państw. Silnie obecne jako źródło wojen w XIX i XX wieku, wojen pokolonialnych, konfliktów towarzyszących procesowi rozpadu Związku Radzieckiego oraz Jugosławii, niekoniecznie jednak muszą w przyszłości zachowywać podobnie istotne znaczenie. Współczesne budzenie się świadomości narodowej wśród mało licznych i stosunkowo słabych ludów ma w większości niewiele wspólnego z drapieżnym charakterem nacjonalizmów minionych wieków.

„Zderzenie cywilizacji” dla Zachodu oznacza osłabianie jego dominującej pozycji. Symptomów Spenglerowskiego *Zmierzchu Zachodu* na przełomie wieków pojawia się dostatecznie wiele, by nadejście owego zmierzchu uznać za realne<sup>35</sup>. Zachód wciąż jeszcze dominuje, zarówno w kategorii potęgi, jak i wpływów, ale jego potęga relatywnie maleje, a zasięg wpływów się kurczy. Zanika gotowość innych narodów do wzorowania się na kultu-

wojny międzycywilizacyjne?

„zmierzch Zachodu”

<sup>33</sup> Bouteflika (2005), s. 254.

<sup>34</sup> Wojna ta jest odnotowywana w statystykach SIPRI jako „większy konflikt zbrojny” między USA a organizacją Al-Kaida – konflikt wewnętrzny (!).

<sup>35</sup> Dzieło Oswalda Spenglera stanowiło inspirację tytułu konferencji Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW (październik 2010): „Zmierzch Zachodu” – czy tym razem naprawdę?

rze Zachodu. To proces wciąż jeszcze powolny, ale zauważalny<sup>36</sup>. Zachód nie upada; to inni obok szybko wzrastają. Zachód może żyć w poczuciu zagrożenia swojej pozycji. Islam i Chiny mają bogate, utrwalone tradycje kulturowe, w ich przekonaniu nieporównanie lepsze od kultury Zachodu. Siła tych dwóch cywilizacji wciąż rośnie, rośnie ich pewność siebie w stosunku do Zachodu. W tej sytuacji nietrudno o konflikty między systemami wartości, co może się przekładać na konflikty interesów.

Antagonizmy o wymiarze cywilizacyjnym występują współcześnie przede wszystkim w relacjach Zachodu z islamem. Islam po 11 września 2001 r. stał się obsesją Ameryki; w poczuciu zagrożenia z jego strony żyje część społeczeństw Europy. W dwóch najważniejszych wydarzeniach strategicznych, w dwóch największych wojnach XXI wieku – w Iraku oraz w Afganistanie – doszło w istocie do zbrojnej konfrontacji świata Zachodu ze światem islamu.

Trudno uzasadnić tezę, że wspólnota kulturowa determinuje wspólnotę interesów; łatwiej natomiast dowieść (i potwierdzić doświadczeniem) to, że odrębności kulturowe mogą stanowić podłoże antagonizmów i konfliktów. Kultura, podstawa podziału na Huntingtonowe cywilizacje, ma wiele wymiarów i nie musi być źródłem konfliktów. Będzie źródłem różnicowania świata; niekoniecznie podziału.

**Transformacje ustrojowe. Demokracja i kapitalizm rynkowy.** Traktowanie transformacji ustrojowych jako jednego z megatrendów miało w latach 90. ubiegłego wieku swoje silne podstawy. Transformacji bowiem podlegały w tym czasie, oprócz licznych państw posocjalistycznych, kraje Afryki, Azji, Ameryki. Transformacja ustrojowa oznaczała uznawanie pluralizmu politycznego, demokrację, przechodzenie do systemu gospodarki rynkowej. Zachodzące w dużej skali przemiany ustrojowe lat 90. XX wieku zostały potraktowane jako kolejna, „trzecia fala demokracji”<sup>37</sup>.

W efekcie transformacji ustrojowych po upadku realnego socjalizmu system rynkowy zapanował w istocie niepodzielnie. W tej sytuacji trudno traktować powiększanie się sfery gospodarki rynkowej w kategorii trendu, a tym bardziej megatrendu. Rodzi się tu bowiem pytanie, o jakie kraje oprócz Kuby i Korei Północnej miałyby się ta sfera rozszerzać. Współcześnie kapitalizm rynkowy jest systemem na tyle dominującym w świecie, że zjawisko to należy postrzegać już bardziej w kategorii stanu niż tendencji. Choć atrakcyjność tego modelu, jego siłę przyciągania osłabił poważnie kryzys finansowy 2008 roku, to jak dotąd nic nie zapowiada wyłonienia się jakiegoś systemu alternatywnego. Kapitalizm rynkowy – już nie trend, lecz powszechny stan – może się jedynie umacniać bądź osłabiać.

<sup>36</sup> Por. m.in. Bracken (2000), s. 9–29.

<sup>37</sup> Huntington (1991).

Kilkanaście lat temu trendem była ekspansja demokracji. Wydawało się wtedy, że Fukuyama dowodzący, iż jedynie kwestią czasu jest niepodzielne zapanowanie demokracji na całym świecie, się nie myli. Dia- ekspansja demokracji –  
kontynuacja czy dyskontynuacja? gnozję tę mogły potwierdzać dodatkowo kolejne tzw. kolorowe rewolucje (w Serbii, Gruzji, na Ukrainie, w Kirgistanie). W pierwszej dekadzie XXI wieku okazało się, że demokracja straciła swoją dynamikę; że jest to proces nieliniowy, selektywny, odwracalny. W obliczu faktów trudno już mówić dziś o kontynuacji ekspansji demokracji czy jej rozprzestrzeniania się; wręcz przeciwnie – istnieją podstawy, by mówić o jej odwróceniu. W roku 2005 Freedom House zarejestrował dziesięć przypadków odejścia od demokracji. W raportach dotyczących roku 2009 wskazywał na symptomy o tym świadczące w czterdziestu krajach Afryki, Ameryki Łacińskiej, Bliskiego Wschodu, byłego Związku Radzieckiego. W większości krajów postkomunistycznych w ostatnich latach jakość demokracji się obniża. Młode demokracje w większości cechuje powierzchowność, fasadowość<sup>38</sup>. Obserwowane „pogarszanie się demokracji” – według raportów Bertelsmann Stiftung – można już traktować jako trend<sup>39</sup>.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest zapewne wiele. W młodych demokracjach powszechne jest rozczarowanie ustrojem; wpływ mają rujnujące rynek skutki demokracji niedojrzałych, problemy z utrzymaniem politycznej stabilności i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Nie bez znaczenia jest tu spadek wsparcia dla procesów demokracji ze strony Zachodu. Demokracja (ekspansja demokracji) jest procesem, którego dynamika bez wsparcia z zewnątrz spada bądź ulega całkowitemu zahamowaniu lub wręcz regresowi. Wspieranie demokracji stanowiło od dziesięcioleci zapisaną w kolejnych strategiach Stanów Zjednoczonych ważną misję. Po 11 września 2001 r. dla Stanów Zjednoczonych (a i też dla Zachodu) ważniejsza stała się „wojna z terroryzmem”. Nie sposób wśród przyczyn odrotu od demokracji pominąć wojnę z Irakiem rozpętaną w imię demokracji, która to wojna idee ustroju zdyskredytowała w oczach nie tylko świata arabskiego.

Za symptomy renesansu ekspansji demokracji uznaje się dość często, przede wszystkim w bieżącej publicystyce, wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – zrywy ludności przeciwko dyktatorskim reżimom zwane „arabską wiosną”, które miałyby przypominać „europejską jesień” 1989 r. Mimo obalenia niektórych dyktatur w Egipcie czy Tunezji nie nastąpi tam automatycznie transformacja ustrojowa. Do tego potrzebna jest budowana w dłuższym procesie baza – intelektualna, społeczna, polityczna.

Trendowi transformacji ustrojowej i przechodzenia do gospodarki rynkowej (który dziś już trendem nie jest) liberalna  
demokracja, kapitalizm –  
przesłanki utrzymania pokoju

<sup>38</sup> Diamond (2008), s. 36–48.

<sup>39</sup> Raporty fundacji charakteryzują 53 kraje jako „demokracje ułomne”; 15 – jako „demokracje wysoce ułomne”.

mogło towarzyszyć przeświadczenie, że proces ten sprzyja pokojowi, stabilności środowiska bezpieczeństwa.

Swobodny, zliberalizowany handel, swobodna rywalizacja ekonomiczna między państwami już w koncepcjach myślicieli czasów renesansu, a następnie oświecenia, m.in. Francisco de Vitorii, Alberico Gentilego, Hugo Grocjusza, miały stanowić podstawowy warunek zachowania pokoju. Wśród argumentów uzasadniających te i podobne koncepcje było to, że mentalności kupca i wojownika są od siebie odległe, że kupcy nie są skłonni do walki. To zapewne prawda, choć prawdą jest, że kupcy mogą wojowników potrzebować.

Choć rynek czy kapitalizm to dalece nieidealna samoregulująca się maszyna (jego słabości ujawnił ostatnio kryzys finansowy 2008 roku), to wyzwania i zagrożenia w tym zakresie da się przezwyciężyć metodami zgoła niewojennymi.

Teoria demokratycznego pokoju głosząca, że państwa prawdziwie demokratyczne (o ugruntowanej demokracji) nie prowadzą wojen z innymi podobnymi ustrojowo do siebie państwami, opiera się nie tylko na silnych argumentach natury teoretycznej, lecz także na statystyce. W teorii przekonujące są jej uzasadnienia instytucjonalne i normatywne; odwołania do warunków trwałego pokoju Immanuela Kanta. Przekonują dane statystyczne. Używane tu przymiotniki – demokracja „prawdziwa”, „ugruntowana” – odnoszą się do jej zachodniego, liberalnego modelu; odnoszą się do systemu wartości, na których została zbudowana. Nie ma mowy o modelach alternatywnych, a wiele wskazuje na to, że liberalna (zachodnia) demokracja traci swoją atrakcyjność w świecie. Choć można znaleźć szereg argumentów teorii demokratycznego pokoju podważających, to należałoby uznać, że demokracja jest czynnikiem „pokojowogennym”. Nawet jeśli dynamika zmian ustrojowych nie uprawnia do nazwania tego procesu megatrendem, to już osiągnięty stan, liczba państw ugruntowujących demokrację, czyni środowisko międzynarodowe bezpieczniejszym.

## 2. WPŁYW MEGATRENDÓW NA BEZPIECZEŃSTWO

Wymienione w rozdziale megatrendy rozwojowe, wpisując się w radykalną zmianę – przełom epok cywilizacyjnych – wywołują również radykalne zmiany warunków bezpieczeństwa. Powodują bowiem pojawianie się nowych, często nieoczekiwanych problemów, wyzwań i zagrożeń. W większości jednak nie będą to problemy, zagrożenia, konflikty, w których rozwiązanie można osiągnąć drogą przemocy militarnej – drogą wojny.

Określone procesy międzynarodowe czy trendy należy lokować w określonych czasach, w historii – historii stosunków międzynarodowych. Mają one swój początek, okres dynamiczny, a po pewnym czasie wygasają bądź przygasają<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Józef Kukulka (2003) w podręcznikowym *Wstępie do nauki o stosunkach międzynarodowych* pisze o czterech procesach międzynarodowych. Jakkolwiek żaden z nich nie ustal, to jeden – kontrola zbrojeń i rozbrojenie – uległ głębokiej stagnacji, uwiądowi.

Procesy międzynarodowe przebiegają w sposób nieliniarny, nierytmiczny; ich dynamika jest z natury zmienna. Nie bez przyczyny mówi się o falach globalizacji czy falach demokratyzacji. Procesy i trendy są w większości sterowalne, choć w mniejszym stopniu dotyczy to „zderzenia cywilizacji”. Praktycznie niesterowalny stał się proces globalizacji, w niezawężonym jej znaczeniu.

Żaden z opisanych w rozdziale megatrendów rozwojowych nie jest bytem samoistnym, wyizolowanym od pozostałych. Wszystkie nawzajem się przenikają, w różnym stopniu wzajemnie warunkują, wzajemnie napędzają. Megatrendy same w sobie nie zmieniają świata; wyznaczają jedynie kierunek i dynamikę zmian.



MAREK MADEJ

ROZDZIAŁ 4

## ZAGROŻENIA ASYMETRYCZNE – „NOWY” PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Wraz z końcem zimnej wojny znacznie zmniejszyło się ryzyko wybuchu globalnego konfliktu zbrojnego, a z perspektywy wysoko rozwiniętych krajów zachodnich także jakiegokolwiek skierowanej przeciw nim regularnej agresji zbrojnej ze strony innych państw. Stopniowo powodowało to wzrost zainteresowania innymi zjawiskami i procesami mogącymi negatywnie wpływać na stabilność poszczególnych krajów i systemu międzynarodowego jako całości, zarówno własnie się wyłaniającymi, jak i istniejącymi już wcześniej, ale dotąd traktowanymi jako drugorzędne bądź też w ogóle niepostrzegane jako zagrożenia. Część z nich, o specyficie wynikającej z istnienia znacznej dysproporcji potencjałów między podmiotem stanowiącym źródło ewentualnego niebezpieczeństwa oraz zagrożonym, a przy tym wiążące się z użyciem przemocy, przyjęło się określać zapożyczonym z języka wojskowych strategów terminem zagrożeń asymetrycznych<sup>1</sup>.

### 1. ZAGROŻENIA ASYMETRYCZNE – ISTOTA POJĘCIA

W najogólniejszym rozumieniu pojęcie „zagrożenie asymetryczne” odnosi się do groźby stanowionej w konflikcie (szeroko pojętym, niekoniecznie zbrojnym) przez stronę dysponującą zdecydowanie mniejszym potencjałem od przeciwnika i z tego względu stosującą metody, środki oraz techniki prowadzenia rywalizacji odmienne, nieprzystające do zwyczajowego *modus operandi* rywala (tzn. sposobów walki przez niego preferowanych, stosowanych rutynowo i uznawanych za dopuszczalne). Zastosowanie odmiennych metod i narzędzi ma pozwolić słabszej stronie w układzie utrudnić czy nawet uniemożliwić silniejszemu przeciwnikowi wykorzystanie jego przewagi, a równocześnie zoptymalizować użycie przez nią jej własnego, relatywnie ograniczonego potencjału<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej o zagadnieniu asymetrii w wojskowej myśli strategicznej zob. Thornton (2007), s. 1–25.

<sup>2</sup> Por. Metz, Johnson II (2001).

Można przy tym wyróżnić dwa sposoby ujęcia zakresu tak ogólnie rozumianych zagrożeń asymetrycznych. Zgodnie z pierwszym, szerszym i koncentrującym się na kwestii stosowanych metod, źródło takiego zagrożenia stanowić może każdy w zasadzie podmiot, zarówno państwo, jak i struktury pozapaństwowe. Musi on jedynie stosować metody działania znacząco odmienne niż przeciwnik i dążyć w ten sposób do osiągnięcia sukcesu w rywalizacji. Wówczas poszczególne kategorie zagrożeń asymetrycznych wyróżnia się na podstawie użytych metod (np. atak z wykorzystaniem pocisków balistycznych, partyzanckie metody walki, działania terrorystyczne, metody utrudniania dostępu do teatru działań – tzw. *access denial*)<sup>3</sup>.

„wojskowe”  
ujęcie zagrożeń  
asymetrycznych

Takie ujęcie, choć użyteczne przy opracowaniu rozmaitych planów użycia sił zbrojnych i dlatego często stosowane przez wojskowych strategów, zwłaszcza z USA, ma jednak istotne słabości. Oznacza bowiem ryzyko nadmiernego rozszerzenia zakresu pojęciowego zagrożeń asymetrycznych, gdyż niemal w każdym konflikcie występuje pewna dysproporcja sił i rzadko strony stosują wyłącznie zbliżone do siebie metody działania. Wymagałoby więc uzupełnienia przez wskazanie jakiegoś „progu istotności” (tzn. określenia skali różnic w zasobach i metodach uczestników rywalizacji nadającej jej „asymetryczny charakter”), którego wyznaczenie może okazać się trudne. Dodatkowo szerokie ujęcie zagrożeń asymetrycznych prowadzi do znacznej relatywizacji tego pojęcia, uzależniając zakres podmiotów mogących być ich źródłem od porównania ich zasobów i metod z potencjałem i sposobami działania podmiotu zagrożonego. W rezultacie spektrum zagrożeń asymetrycznych dla USA, największej potęgi militarnej świata, byłoby zupełnie inne niż dla kraju średniej wielkości, takiego jak Polska, czy państwa małego i słabego pokroju Sierra Leone. Wreszcie przyjęcie „wojskowej” definicji zagrożeń asymetrycznych powoduje zatarcie różnic między groźbami wynikającymi z aktywności państw (również wyraźnie słabszych od swych przeciwników) a działaniami podmiotów pozapaństwowych. Zastosowanie określonej metody działania – np. użycie niekonwencjonalnych środków rażenia – w ujęciu „wojskowym” zagrożeń asymetrycznych stanowiłoby jedną kategorię, mimo że przebieg i charakter takiego działania ze strony podmiotów pozapaństwowych byłby zapewne inny niż w wypadku państw dysponujących szerszą paletą ewentualnych środków ich przenoszenia.

Dlatego też zasadne jest węższe ujęcie zakresu zagrożeń asymetrycznych i ich powiązanie wyłącznie z aktywnością podmiotów pozapaństwowych. Podmioty te stanowią inny od państw rodzaj uczestników stosunków międzynarodowych, co przekłada się na różnice między nimi a państwami w posiadanych potencjałach (nie sprawując suwerenności na żadnym terytorium, w zdecydowanej większości nie mogą one zmobilizować równie dużych i zbliżonych pod względem charakteru zasobów wojskowych),

„politolologiczne”  
ujęcie zagrożeń  
asymetrycznych

<sup>3</sup> Gawliczek, Pawłowski (2003), s. 19–41.



a także statusie prawnym (używana przez nie siła narusza monopol państwa na stosowanie przemocy na objętym jego zwierzchnością terytorium, a tym samym jest – z pewnymi wyjątkami – nielegalna). Z powodu tych odmienności będą zaś z reguły stosować zasadniczo odmienne metody działania niż kraje, z którymi rywalizują, spełniając tym samym główne kryterium klasyfikacji jako zagrożeń asymetrycznych. Zaletą wąskiego, „politologicznego” zdefiniowania tych zagrożeń jest to, iż uwalnia ono w dużej mierze od ryzyka nadmiernego rozszerzenia zakresu omawianego terminu (o tym, czy jakiś podmiot stanowi źródło zagrożenia asymetrycznego, decyduje jego odmiennosc rodzajowa od państw, a nie arbitralnie przyjęty „próg istotności”), jego relatywizacji (podmioty pozapaństwowe byłyby dla wszystkich państw, niezależnie od ich potencjału, zagrożeniem asymetrycznym) czy zatarcia różnic między specyfiką zagrożeń ze strony innych krajów i struktur niepaństwowych (zagrożenie asymetryczne stanowiłyby przecież jedynie te ostatnie). Tym samym, choć nie jest rozwiązaniem doskonałym, pozwala lepiej ująć specyfikę zmian w środowisku bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym i charakter obecnych „nowych” zagrożeń<sup>4</sup>.

Do tak rozumianych zagrożeń asymetrycznych zalicza się najczęściej cztery główne kategorie: terroryzm międzynarodowy; przestępczość zorganizowaną, zwłaszcza transnarodową; użycie przez podmioty pozapaństwowe broni masowego rażenia; wrogie zastosowanie przez tego rodzaju struktury technologii informatycznych. Dwie pierwsze spośród wymienionych kategorii odnoszą się do konkretnych typów podmiotów pozapaństwowych (motywowanych politycznie terrorystów i nastawionych na zysk ekonomiczny przestępców). Dwie następne wyróżniane są natomiast ze względu na specyfikę środków wykorzystywanych w danym działaniu, potencjalnie poważną skalę wywołanych nim następstw (wykraczających dalece poza dotychczasowe osiągnięcia podmiotów pozapaństwowych, w tym grup terrorystycznych i przestępczych), przede wszystkim jednak ze względu na swój, jak dotąd, hipotetyczny raczej niż realny charakter. Ten wykaz zagrożeń asymetrycznych nie ma jednak charakteru zamkniętego. Należałoby do niego dodać jeszcze przynajmniej jedną kategorię – inne niż terroryści, gdyż stosujące odmienne metody walki, nieregularne grupy zbrojne, w tym partyzantki. Zważywszy jednak, iż tego rodzaju podmioty funkcjonują w stosunkach międzynarodowych już od wielu dziesięcioleci, a ich sposoby działania są stosunkowo najbardziej zbliżone do metod prowadzenia konfliktu przez państwa (choćby ze względu na fakt, iż podmioty te nierzadko aspirują do rangi konstytuującej się państwowości), pomijanie ich przy omawianiu zagrożeń asymetrycznych wydaje się do pewnego stopnia zasadne, zwłaszcza jeśli pojęcie to ma się odnosić przede wszystkim do nowych lub mocno przekształconych w okresie pozimnowojennym problemów bezpieczeństwa międzynarodowego.

<sup>4</sup> Por. Gray (2001). Szerzej zob. Madej (2007), s. 44–54.

Zagrożenia asymetryczne, nawet w wąskim ujęciu, nie są w pełni tożsame z tzw. zagrożeniami transnarodowymi. Te ostatnie są bowiem pojęciem szerszym, które odnosi się nie tylko do problemów o charakterze transnarodowym wynikającym z aktywności konkretnych podmiotów (jak w wypadku zagrożeń asymetrycznych), lecz także powodujących negatywne implikacje dla bezpieczeństwa państw lub międzynarodowego procesów i zjawisk przenikających granice polityczne, chociaż przeważnie niemających źródeł w aktywności, zwłaszcza celowej, konkretnych podmiotów. Przejawiają się one na płaszczyznach pozamilitarnych, a przykładem mogą być problemy ekologiczne, niekontrolowane migracje, epidemie nieuleczalnych chorób. Współcześnie często postrzega się je jako zagrożenia bezpieczeństwa państw, w związku z generalnym procesem rozszerzania sposobu rozumienia tego ostatniego, jednakże specyfika oraz zakres ich oddziaływania i następstw różni się istotnie od wpływu na stabilność struktur państwowych zjawisk uznawanych za zagrożenia asymetryczne, a więc wiążących się w jakimś stopniu z użyciem siły<sup>5</sup>.

zagrożenia  
asymetryczne  
a transnarodowe

## 2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ZAGROŻEŃ ASYMETRYCZNYCH

Różnorodność form zagrożeń asymetrycznych jest tak duża, iż trudno określić zestaw cech wspólnych wszystkim ich rodzajom. Skłania to nawet niektórych do uznania, iż właśnie zmienność i wielopostaciowość są jedynymi cechami faktycznie łączącymi tego rodzaju groźby<sup>6</sup>. Niemniej można wskazać pewne prawidłowości i wyróżniki typowe dla wszystkich lub zdecydowanej większości przejawów zagrożeń asymetrycznych. Ich głównymi źródłami są zaś pozapaństwowy charakter oraz towarzysząca mu „aterytorialność” (brak jasno określonego i niezmiennego „obszaru występowania”) oraz towarzysząca jej często transnarodowość.

Jedną z podstawowych cech zagrożeń asymetrycznych (oprócz pozapaństwowości i aterytorialności) jest ich „quasi-militarny” charakter. Oznacza on, że choć stosowanej w sposób nieregularny i nietradycyjny, a równocześnie oddziaływanie podmiotów stanowiących ich źródło na bezpieczeństwo państwa się do tego nie ogranicza, przejawiając się także na innych płaszczyznach. Co więcej, ze względu na przeważnie ograniczone zasoby podmiotów pozapaństwowych użycie przez nie siły nie ma z reguły na celu zniszczenia potencjału wojskowego atakowanego państwa, lecz wywołanie efektu psychologicznego i zredukowanie woli kontynuowania rywalizacji w społeczeństwie oraz władzach zaatakowanego kraju. Tym samym działania i wpływ zagrożeń

„quasi-militarny”  
(nieregularny) charakter

<sup>5</sup> Por. Pietraś (2009).

<sup>6</sup> Por. Steele (2002).

asymetrycznych w sferach pozamilitarnych nierzadko mają znaczenie większe niż aktywność *stricto* zbrojna.

Pozapaństwowość i aterytorialność wraz z przeważnie niejawnym (bo niejako z definicji nielegalnym) charakterem działań podmiotów stanowiących źródło za-

**„totalność”  
i nieprzewidywalność** groźen asymetrycznych powodują też ich swoistą „totalność” i nieprzewidywalność. Polega ona na tym, iż w konflikcie między podmiotem stanowiącym ich źródło a państwem, dla którego stan-

owią problem, nie ma jasno określonego obszaru działań, teatru walk czy frontu ani czytelnego rozróżnienia między sferą cywilną i wojskową, celami ataku dopuszczalnymi i zakazanymi. Działanie wymierzone w bezpieczeństwo jakiegokolwiek państwa lub jego ludności może nastąpić – przynajmniej teoretycznie – niemal w każdym miejscu i czasie oraz być skierowane przeciw każdemu (choć nie z tym samym prawdopodobieństwem). Nie wyklucza tego nawet – stosunkowo częsta – koncentracja aktywności grupy będącej źródłem zagrożenia asymetrycznego na określonym obszarze (np. organizacja terrorystyczna dążąca do separacji jakiejś prowincji w ramach jednego państwa może zaatakować jego ambasadę w drugim, a dodatkowo korzystać ze wsparcia materialnego diaspory rezydującej w trzecim). Co więcej, zważywszy na przeważnie ograniczony potencjał podmiotów stanowiących zagrożenia asymetryczne, będą one w swych działaniach koncentrować się na celach i metodach pozwalających zmaksymalizować ich psychologiczny efekt w społeczeństwie atakowanego państwa. Skłania to do oddziaływania bezpośrednio na ludność cywilną. To wszystko zaś prowadzi do zacierania się w wypadku zagrożeń asymetrycznych różnic między groźbą o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Nawet bowiem gdy mają one charakter zewnętrzny względem danego kraju, mogą zmaterializować się niejako od wewnątrz, co dobitnie ukazał zamach terrorystów z Al-Kaidy na Nowy Jork i Waszyngton z 11 września 2001 r. Wówczas wrogie wobec USA działania inspirowane, planowane lub organizowane spoza ich granic ostatecznie przygotowywano i realizowano na terytorium amerykańskim<sup>7</sup>.

Charakterystyczna dla zagrożeń asymetrycznych jest też niska podatność na odstraszenie stanowiących je podmiotów, istotna zwłaszcza w kontekście skutecznego zwalczania ich aktywności. Głównym tego powodem jest to, że wobec podmiotów pozapaństwowych, pozbawionych określonego i pozostającego w ich wyłącznej dyspozycji terytorium, wiarygodność groźby ataku odwetowego, stanowiąca fundament skutecznego odstraszania (a przynajmniej większości jego form), jest bardzo niska. Nie można byłoby bowiem łatwo określić, gdzie tego rodzaju atak miałby być wymierzony, a jeśli się to okazało wykonalne, to wciąż dużą trudność sprawiałoby państwom wypracowanie odpowiedzi proporcjonalnej i zbliżonej w formie (tzn. z użyciem, w stopniu, w jakim to możliwe, podobnie intensywnych środków), która nie pro-

<sup>7</sup> Szerzej zob. Arquilla, Ronfeldt (2001).

wadziłyby do nadmiernych strat ubocznych (*collateral damage*), np. w postaci naruszenia suwerenności innych państw czy ofiar wśród ludności cywilnej. Dodatkową przyczyną małej podatności terrorystów, przestępców i tym podobnych grup na odstraszenie jest też wysoka z ich perspektywy atrakcyjność (polityczna lub ekonomiczna) prowadzonej aktywności, zwiększająca tolerancję dla ewentualnych strat w wyniku kontrakcji przeciwnika. Z reguły okazują się one bardziej zdeterminowane do działania niż próbujące je odstraszyć państwa, choćby dlatego, że dla takich podmiotów zaprzestanie danej aktywności (np. przemytu, kampanii terrorystycznych) oznacza rezygnację z jedynej (lub za taką uznawanej) opcji, brak szans na realizację własnych celów i faktyczny koniec funkcjonowania, przynajmniej w dotychczasowej formie<sup>8</sup>.

Równocześnie zagrożenia asymetryczne cechuje stosunkowo niska intensywność, zwłaszcza w porównaniu z tradycyjnymi groźbami dla bezpieczeństwa państw (agresji zbrojnej ze strony innych krajów), i mierzona liczbą ofiar, bezpośrednimi stratami materialnymi, częstotliwością ataków oraz zdolnością podmiotów stanowiących źródło niebezpieczeństwa do długotrwałego działania. Powoduje to, iż w zasadzie nie stanowią one – szczególnie oceniane każde z osobna – poważnej groźby dla tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa państw jako jednostek geopolitycznych (tzn. ich suwerenności i integralności terytorialnej). Mogą jednak – wpływając choćby na jakość życia mieszkańców i poziom dobrobytu – okazać się istotne w kontekście jego „miękkich” (*soft*), czyli pozamilitarnych wymiarów (społeczno-kulturowego, ekonomicznego, być może ekologicznego). To zaś, powodując odpowiedni efekt psychologiczny, może prowadzić nie tyle do obiektywnej redukcji poziomu bezpieczeństwa zagrożonego państwa i jego mieszkańców, ile do obniżenia ich poczucia bezpieczeństwa, negatywnej zmiany percepcji własnej sytuacji. W dalszej perspektywie rzutowałoby to na polityczne wybory obywateli, alokację zasobów będących w dyspozycji zamieszkiwanego przez nich kraju, a w konsekwencji również na perspektywy jego dalszego rozwoju.

Sytuację dodatkowo komplikuje fakt występowania w wypadku zagrożeń asymetrycznych prawidłowości, którą można określić jako „synergię wpływu”. Ponieważ na stabilność określonego państwa jednocześnie może oddziaływać wiele podmiotów pozapaństwowych, to przy ich dużej liczebności (a podmiotów tego rodzaju jest znacznie więcej niż państw) skala „nakładania” się, a przez to wzmacniania negatywnych konsekwencji ich działań będzie znaczna, podnosząc wydatnie rangę strategiczną tego typu groźb (ujmowanych *en bloc*). Taka „synergia wpływu” może zająć także wówczas, gdy podmioty stanowiące zagrożenia asymetryczne nie współpracują ze sobą, nie zmierzają do tego, a nawet gdy się zwalczają (wówczas bowiem wciąż podważać będą monopol państw na stosowanie przemocy). Dlatego tak rozumianą „synergię wpływu” (za-

niska  
intensywność

„synergia  
wpływu”

<sup>8</sup> Lepgold (2003).

mierzona lub nie) można uznać za zjawisko charakterystyczne dla zagrożeń asymetrycznych, a przynajmniej za uwidaczniające się w ich wypadku mocniej niż przy groźbach tradycyjnych. Tym samym decyduje ona – oprócz pozapaństwowego i quasi-militarnego charakteru, „totalności” i nieprzewidywalności, relatywnie niskiej intensywności oraz małej podatności na odstraszenie – o specyfice zagrożeń asymetrycznych, a w konsekwencji także ich obecnym znaczeniu.

### 3. GŁÓWNE KATEGORIE ZAGROŻEŃ ASYMETRYCZNYCH

#### 3.1. Terroryzm

Jak dotąd nie udało się wypracować powszechnie obowiązującej definicji terroryzmu, lecz uwzględniając jego najczęściej wskazywane wyróżniki, można przyjąć, iż stanowi go służąca realizacji programu politycznego przemoc lub groźba jej użycia ze strony podmiotów pozapaństwowych, która ma wzbudzić strach w grupie szerszej niż zaatakowani (niebędący przy tym personelem organów państwowych bezpośrednio zaangażowanych w walkę z terrorystami) i przez taką presję skłonić poddawane jej rządy do ustępstw lub też doprowadzić do zniszczenia dotychczasowego porządku politycznego. Terroryzm może mieć charakter międzynarodowy (gdy jest świadomie wymierzony w obywateli, terytorium lub mienie innego państwa niż to, z którego pochodzą sprawcy) lub wewnętrzny (gdy ogranicza się do jednego państwa). Tak pojmowany terroryzm nie pojawił się oczywiście dopiero w okresie pozimnowojennym. W ostatnich jednak dekadach istotnie zmieniła się jego specyfika, co było wynikiem przemian środowiska międzynarodowego, ale też ewolucji samego terroryzmu, dokonującej się na wszystkich jego płaszczyznach – motywacyjnej (uzasadnień działań terrorystycznych), organizacyjnej (struktur organizacji terrorystycznych) oraz operacyjnej (środków i metod ataku). To zaś wpłynęło na jego rangę jako problemu bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>9</sup>.

W wymiarze motywacyjnym, a więc wartości i zasad służących terrorystom jako uzasadnienie stosowania przemocy, najważniejszą cechą współczesnego terroryzmu jest większe niż w okresach wcześniejszych znaczenie religii. Częściowo wynika to z liczebności odwołujących się do niej grup, głównie jednak z faktu, iż organizacje religijne odpowiadają za większość najkrwawszych ataków terrorystycznych ostatnich dekad. Obecnie wśród grup odwołujących się do religii zdecydowaną większość stanowią organizacje nawiązujące do islamu. Rozwijały się one intensywnie od lat 80. XX wieku jako reakcja skrajnych odłamów ruchów fundamentalistycznych w państwach muzułmańskich zarówno na niewydolność tamtejszych, przeważnie autorytarnych reżimów politycznych, jak i na trudności gospodarczo-społeczne

<sup>9</sup> Szerzej o definiowaniu terroryzmu zob. Hoffinan (1999), s. 11–41; Bolechów (2002), s. 15–46.

powstałe w wyniku zbyt wolnego wzrostu gospodarczego, nieprzystającego do gwałtownych przemian demograficznych. W wypadku części grup islamskich – np. ugrupowań tworzących tzw. ruch dżihadystyczny („świętej wojny”) skupionych wokół Al-Kaidy, założonej przez Usamę ibn Ladina – terroryzm jest też formą sprzeciwu wobec obecnego porządku światowego, zdominowanego ich zdaniem przez państwa zachodnie, a zwłaszcza USA. O specyfice zaś terrorystycznych grup religijnych, w tym islamskich, decyduje w największej mierze nadanie przez nie zamachom charakteru aktu sakramentalnego („świadczenia wiary”). Zmniejsza to bowiem ich skłonność do kompromisów, upraszcza światopogląd (świat staje się wówczas czarno-biały, dzieli na „nas – wierzących i sprawiedliwych” oraz „wrogów – innowierców i odstępców od wiary”), a także skłania do większych poświęceń (w tym zamachów samobójczych), prowadząc do generalnie większej niż wśród inaczej motywowanych terrorystów chęci maksymalizacji skutków ataków.

Ważnym współcześnie uzasadnieniem działań terrorystycznych jest też motywacja etno-nacjonalistyczna, a więc odwołująca się do prawa narodów do samostanowienia. Tak motywowane organizacje, choć stosunkowo liczne, a przy tym zdolne do długotrwałego działania (niektóre z nich – np. baskijska ETA czy kurdyjska PKK – są aktywne od lat 60. i 70. XX w.), z reguły ograniczają zasięg geograficzny swojej aktywności (do obszarów zamieszkiwanych przez grupę etniczną, której chcą być reprezentantami) i intensywność stosowanej przemocy. Wynika to głównie z chęci zdobycia dla głoszonego programu politycznego poparcia społecznego, szczególnie wśród rodaków, oraz dążenia do uzyskania międzynarodowej legitymacji dla podejmowanych działań (prawo do samostanowienia narodów jest uznaną zasadą stosunków międzynarodowych, a tym, co delegalizuje tak uzasadnianą walkę, jest jedynie nadmierna brutalność metod terrorystycznych).

Współczesny terroryzm stosunkowo rzadko jest natomiast uzasadniany skrajnymi świeckimi ideologiami politycznymi, zwłaszcza lewicowymi, jeszcze w latach 70. i 80. XX wieku należącymi do najważniejszych jego motywacji. Niewątpliwie najmocniej przyczyniła się do tego kompromitacja ideologii komunistycznej wraz z upadkiem bloku wschodniego. W rezultacie do komunistycznych ideałów odwołują się dziś nieliczne grupy, przeważnie w krajach rozwijających się, łącząc je przy tym z postulatami nacjonalistycznymi lub separatystycznymi bądź z antyglobalizmem (choć sam ruch anty-, a zwłaszcza alterglobalistyczny w zasadzie nie przyjmował dotąd form jednoznacznie terrorystycznych)<sup>10</sup>.

Na płaszczyźnie organizacyjnej kluczową cechą współczesnego terroryzmu jest upowszechnianie się sieciowego modelu organizacji. Struktura sieci pozwala lepiej wykorzystać powsta-

**płaszczyzna organizacyjna – sieciowość i autonomia**

<sup>10</sup> Juergensmeyer (2000), s. 119–188; Laqueur (1999), s. 79–105.

łe w wyniku procesów globalizacyjnych, postępu technologicznego (zwłaszcza w komunikacji i transporcie) oraz większej złożoności współczesnych społeczeństw możliwości usprawnienia działań (lepsza komunikacja, rozszerzanie obszaru aktywności). Zapewnia też wyższą niż tradycyjne organizacje hierarchiczne odporność na przeciwdziałanie, gdyż zmienne i mniej czytelne w swej strukturze sieci trudniej rozbić lub osłabić przez zniszczenie kierownictwa i sparaliżowanie komunikacji wewnętrznej. Zmniejsza natomiast zdolność prowadzenia bardziej złożonych, a zwłaszcza długotrwałych kampanii terrorystycznych, ponieważ mniej regularna komunikacja wewnętrzna utrudnia właściwą koordynację działań i maksymalizację efektywności wykorzystania posiadanych zasobów. To jednak nie niweluje w pełni zalet modelu sieciowego z perspektywy terrorystów. W rezultacie obecnie funkcjonujące grupy terrorystyczne, zwłaszcza organizacje fundamentalistów islamskich, cechuje znaczna autonomia poszczególnych komórek, przede wszystkim koordynacyjna, a nie *stricte* kierownicza rola centrum organizacji, jak również wzrost znaczenia w funkcjonowaniu grupy „amatorów”, osób nieregularnie uczestniczących w ich działaniach, a czasem jedynie wyznających podobne ideały, lecz działających w pełni samodzielnie. Postęp decentralizacji, autonomizacji i „amatoryzacji” działań terrorystycznych pogłębiło wzmoczenie współpracy międzynarodowej w walce z tym zjawiskiem po 11 września 2001 r., prowadzące do większego rozdrobnienia i rozproszenia tego typu ugrupowań. Ten sam czynnik spowodował też spadek tzw. sponsoringu państwowego terroryzmu, a więc wspierania działań tego rodzaju grup przez niektóre rządy (np. Iran, Syria)<sup>11</sup>.

W aspekcie operacyjnym – tzn. metod i środków ataku – terrorystów współczesnych cechuje swoisty konserwatyzm i ograniczona skłonność do innowacji.

wymiar  
operacyjny – konserwatyzm  
środków, maksymalizacja ofiar

Wynika ona głównie z chęci osiągnięcia jak największej kontroli nad przebiegiem zamachu i pewności jego powodzenia, czemu służy stosowanie sprawdzonych już narzędzi i sposobów ich użycia. Niemniej i w tym wzglę-

dzie zachodzi po zimnej wojnie ewolucja. Częściowo w wyniku zmian technologicznych (dostępność nowych środków rażenia lub narzędzi zwiększających ich precyzję), a częściowo z uwagi na przekształcenia terroryzmu w sferze motywacji (rosnąca rola religii), terroryści częściej niż dotąd dążą do maksymalizacji liczby ofiar ataku i skali powodowanych nim zniszczeń. Dlatego też chętniej obierają za cel ataku tzw. *soft targets* (trudne do obrony, natomiast łatwo dostępne i pozwalające spowodować dużą liczbę ofiar miejsca, np. budynki użyteczności publicznej i środki transportu masowego) oraz stosują metody nie-selektywne (tzn. rażące przypadkowe ofiary, np. eksplozja bomby na ruchliwej ulicy). Dzięki dostępności nowoczesnych środków komunikacji i sprzętu elektronicznego (nadajniki GPS, telefony komórkowe, przenośne komputery) nawet

<sup>11</sup> Stern (2003), s. 237–281.

małe, stosunkowo słabo wykształcone i zorganizowane grupy okazują się czasem zdolne do przeprowadzenia złożonych akcji, np. zsynchronizowanych zamachów bombowych. Najważniejszą jednak cechą współczesnego terroryzmu w wymiarze operacyjnym jest rosnąca popularność samobójczych technik ataku, zwłaszcza (ale nie tylko) wśród fundamentalistów islamskich. Ich główne zalety z perspektywy terrorystów to duża kontrola sprawcy nad przebiegiem akcji oraz efekt psychologiczny w atakowanym społeczeństwie. Czyni to zamachy samobójcze skuteczniejszymi od bardziej tradycyjnych metod (np. porwań, ataków bombowych, użycia broni palnej)<sup>12</sup>. W rezultacie, choć wiele zamachów to wciąż akcje o niskiej intensywności (powodujące najwyżej jedną ofiarę śmiertelną), liczba zabitych w atakach rośnie, sięgając w ostatnich latach wedle niektórych źródeł kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu tysięcy rocznie.

Natężenie terroryzmu w świecie nie jest jednak równomierne. Mimo że w krajach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza w Europie i Ameryce Północnej, jest on postrzegany jako jedno z poważniejszych zagrożeń, to w państwach tych do jego aktów dochodzi sporadycznie. Zdecydowanie więcej zamachów terrorystycznych odnotowuje się w krajach rozwijających się, przede wszystkim na Bliskim i Środkowym Wschodzie, a także obszarze poradzieckim, w tym w samej Rosji. Tylko część z nich wymierzona jest przy tym w interesy i obywateli państw trzecich (wówczas przeważnie państw zachodnich, zwłaszcza USA). Większość stanowi przejaw konfliktów wewnętrznych. Wciąż w postaci bliskiej działaniom partyzanckim lub zwykłej (czyli nastawionej na zysk ekonomiczny) przestępczości terroryzm występuje też w Ameryce Południowej (np. Kolumbia) oraz na Dalekim Wschodzie (np. Filipiny).

„mapa”  
terroryzmu w świecie

Tabela 1. Liczba ataków terrorystycznych i ich ofiar w latach 2005–2010

Rok	Liczba ataków terrorystycznych	Liczba ofiar śmiertelnych
2005	11 023	14 482
2006	14 443	20 515
2007	14 435	22 736
2008	11 725	15 727
2009	10 999	14 971
2010	11 604	13 186

Źródło: *Country Reports on Terrorism*, US Department of State, Office of the Coordinator on Counterterrorism, sierpień 2011, s. 248–249.

### 3.2. Przestępczość zorganizowana

Podobnie jak w wypadku terroryzmu, trudno mówić o pełnej zgodności badaczy co do istoty przestępczości zorganizowanej. Bazując na definicji zorganizowanej grupy przestępczej zawartej w Konwencji Narodów Zjednoczo-

definicja

<sup>12</sup> Hoffman (1999), s. 150–176; Pape (2005), zwłaszcza s. 8–79.

nych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 15 listopada 2000 r. (tzw. konwencji z Palermo), można jednak uznać za nią prowadzoną w sposób ciągły (powtarzalny), nielegalną i zagrożoną wysokim wymiarem kary działalność podmiotów pozapaństwowych o określonej strukturze wewnętrznej, motywowaną chęcią korzyści materialnych, w toku której stosuje się przemoc lub inną formę nielegalnej presji. Ewentualny charakter transnarodowy nadaje przestępczości istotny (tzn. nieprzypadkowy i konieczny dla sprawnego przebiegu przestępczego procederu) element międzynarodowy<sup>13</sup>.

Przestępczość zorganizowana nieco inaczej niż terroryzm wpływa na bezpieczeństwo państw i międzynarodowe. Wynika to z faktu, że grupy przestępcze, motywowane ekonomicznie, a nie politycznie, nie są faktycznie zainteresowane bezpośrednim konfliktem z rządami. Chcą jedynie uniknąć z ich strony presji i starają się je osłabić lub skorumpować na tyle, by te nie były w stanie albo nie chciały zapobiegać nielegalnym procederom. W rezultacie przestępczość zorganizowana oddziałuje na bezpieczeństwo państw przede wszystkim na płaszczyznach pozamilitarnych (zwłaszcza ekonomicznej i społecznej), w ład polityczny uderzając niejako pośrednio, przez zakwestionowanie porządku prawnego obowiązującego na danym obszarze i państwowego monopolu na przemoc. Dlatego jej negatywny wpływ przejawia się raczej w dłuższym terminie, również z tego względu, iż ma charakter „dwufalowy” – oprócz negatywnych następstw samych dokonywanych przez takie grupy przestępstw ważne jest też oddziaływanie ich uzyskanych nielegalnie zasobów finansowych, inwestowanych następnie w gospodarkę i powodujących powstawanie w niej rozmaitych patologii (np. nieuczciwej konkurencji, monopoli, pracy niewolniczej). Dodatkowo zakres i intensywność wpływu przestępczości zorganizowanej na bezpieczeństwo poszczególnych państw zależy w pewnej mierze od postawy samych rządów, których dotyczy (tzn. tego, jak stanowczo – i czy w ogóle – będą one zwalczać tego typu grupy), a także ich „roli” w przestępczym procederze (tzn. czy są miejscem produkcji nielegalnego dobra lub usługi, np. narkotyków, czy krajem tranzytowym albo „rynkiem zbytu”). Dlatego też precyzyjne określenie rangi przestępczości zorganizowanej zarówno w skali świata, jak i poszczególnych krajów jest wyjątkowo trudne.

Pod względem organizacyjnym ugrupowania przestępcze cechuje jeszcze dalej posunięte usieciwienie i decentralizacja niż w wypadku grup terrorystycznych. Nierzadko granice ich struktur są tak płynne, że trudno określić, czy mamy do czynienia z jedną, złożoną i mocno zdecentralizowaną grupą o wspólnym kierownictwie, czy też szeregiem samodzielnych, choć współpracujących ze sobą organizacji. W większości państw działa wiele zorganizowanych grup przestępczych o charakterze lokalnym i zasięgu oddziaływania ograniczonym do jednego kraju lub jego części, przeważnie koncentrujących swoje działania w najwięk-

<sup>13</sup> Madej (2007), s. 195–210.

szych miastach, zapewniających duże rynki zbytu, a zarazem niemałe szanse ukrycia swojej działalności. Do największych struktur przestępczych, o zasięgu międzynarodowym, zalicza się ugrupowania włoskie (przestępcze „rodziny”: *Cosa Nostra*, *'Ndrangheta*, *Camorra*, *Sacra Corona Unita*), amerykańskie, pochodząca z krajów byłego ZSRR tzw. rosyjską zorganizowaną przestępczość (*Russian Organised Crime – ROC*), mające długą tradycję japońską *Yakuza* oraz tzw. triady z Chin kontynentalnych, Hongkongu i Tajwanu, a także kartele narkotykowe z Kolumbii (produkujące kokainę) i Meksyku (przemytlicze). Obecnie funkcjonuje też wiele struktur o zasięgu regionalnym i ponadlokalnym, np. w Europie tego rodzaju organizacjami są grupy pochodzące z państw bałkańskich, zwłaszcza Albanii, oraz Turcji.

Dziedziny aktywności podejmowanej przez zorganizowane grupy przestępcze są bardzo zróżnicowane. Największe dochody zorganizowana przestępczość osiąga z handlu narkotykami: kokainą, heroiną i innymi pochodnymi opium, środkami wytwarzanymi z konopi indyjskich (marihuana, haszysz) oraz narkotykami syntetycznymi (amfetamina i jej pochodne, *ecstasy*). Prócz tego grupy przestępcze czerpią zyski z rozmaitych form przemytu (np. skradzionych samochodów, używek, dóbr luksusowych), wymuszeń i haraczy oraz porwań dla okupu, a stosunkowo szybko rozwijającą się dziedziną ich aktywności staje się organizacja nielegalnej migracji oraz handel ludźmi, zwłaszcza kobietami. W ostatnich latach wśród grup przestępczych, zwłaszcza większych, zarysował się trend ku koncentracji na przestępstwach typu *low-risk crime* – mniej uciążliwych społecznie i dlatego zagrożonych niższymi karami, ale przy odpowiedniej skali działań także oferujących duże zyski. Należą do nich m.in. przestępstwa finansowe (tzw. *white-collar crime*) oraz obrót towarami naruszającymi prawa autorskie lub własność intelektualną (podrobiona odzież i kosmetyki, nielegalne oprogramowanie komputerowe)<sup>14</sup>.

### 3.3. Pozapaństwowe użycie broni masowego rażenia (BMR)

Wraz z końcem zimnej wojny stopniowo nasilały się, zwłaszcza w państwach zachodnich, obawy o możliwość wejścia w posiadanie oraz użycia przez terrorystów lub inne podmioty pozapaństwowe środków niekonwencjonalnych określanych mianem broni masowego rażenia (BMR), a więc nuklearnych, biologicznych, chemicznych lub – wymienianych w tym kontekście właśnie ze względu na grupy niepaństwowe – radiologicznych (wykorzystujących szkodliwe oddziaływanie promieniotwórczości niektórych pierwiastków, ale bez wywoływania eksplozji). Wskazywano, iż destrukcyjna moc tego rodzaju środków oraz możliwe konsekwencje, które wywołałoby ich skuteczne użycie na masową ska-

najważniejsze ugrupowania przestępcze

główne dziedziny aktywności

źródła obaw

<sup>14</sup> Szerzej zob. Naim (2005).



łę (ofiary śmiertelne i trwałe zniszczenia, panika wśród społeczeństw, reperkusje polityczne i ekonomiczne), powinny skłaniać podmioty pozapaństwowe, a szczególnie terrorystów, do prób ich zastosowania, zwłaszcza zważywszy na kierunki rozwoju samego terroryzmu po zimnej wojnie (dążenie do maksymalizacji liczby ofiar). Podkreślano przy tym, że choć takie środki rażenia nie są czymś nowym, to wraz z końcem ładu zimnowojennego (a przede wszystkim rozpadem ZSRR, dysponującego ogromnymi arsenałami i potencjałem naukowym w zakresie BMR), postępem technologicznym oraz procesami globalizacyjnymi (w tym rozwojem sieci teleinformatycznych) zwiększała się dostępność zarówno wiedzy i środków technicznych potrzebnych do produkcji BMR, jak i jej gotowych egzemplarzy. Wskazywano wreszcie jako czynnik zwiększający groźbę jej użycia przez podmioty pozapaństwowe odmienną mechanizm działania BMR od środków konwencjonalnych, utrudniając skuteczną zapobieganie i przeciwdziałanie jej zastosowaniu. Takie wydarzenia jak atak z użyciem gazu paraliżującego sarin w tokijskim metrze w 1995 r. czy zamachy z 11 września 2001 r. (świadczące o woli terrorystów dokonywania masowych zabójstw przy użyciu innowacyjnych metod) dodatkowo wzmacniały obawy przed skutecznymi zamachami z użyciem BMR. W rezultacie coraz częściej pytano nie o to, czy taki atak nastąpi, ale kiedy do niego dojdzie. To zaś mogłoby istotnie podnieść strategiczną rangę zagrożeń ze strony podmiotów pozapaństwowych dla państw, a możliwe, że także systemu międzynarodowego<sup>15</sup>.

Aby jednak faktycznie doszło do tego rodzaju zamachów, dokonujący ich podmiot pozapaństwowy musiałby wykazać się zarówno wolą użycia BMR, jak i odpowiednimi zdolnościami. Tymczasem jedynie część takich podmiotów w ogóle podejmowałaby próby uzyskania BMR. Dla wielu, w tym np. zdecydowanej większości grup przestępczych oraz np. etno-nacjonalistycznych organizacji terrorystycznych, chcących bądź unikać większej uwagi rządów, bądź też zachować możliwie duże poparcie społeczne, użycie BMR i spowodowanie ogromnych zniszczeń byłoby sprzeczne z ich interesem i zamierzeniami. Inne ugrupowania, zwłaszcza mniejsze i bardziej racjonalne w swoich działaniach, do użycia BMR zniechęcałyby konieczne do tego nakłady i związane z nimi ryzyko niepowodzenia.

Grupy, które mimo wszystko podjęłyby próby użycia BMR, musiałyby pokonać szereg bardzo poważnych przeszkód technicznych. Przede wszystkim – wejść w posiadanie BMR. Teoretycznie jest to możliwe na trzy sposoby: gdyby uzyskały taką broń od posiadającego ją państwa, przez kradzież lub nielegalny zakup oraz po wyprodukowaniu jej samodzielnie. Znikome jest jednak zwłaszcza prawdopodobieństwo przekazania podmiotom pozapaństwowym jakiegokolwiek broni masowego rażenia, a zwłaszcza nuklearnej, przez (nieliczne przecież i w większości

aspekty organizacyjno-techniczne użycia BMR

<sup>15</sup> Szerzej zob. Laqueur (1999), s. 49–79; Allison (2004).

odpowiedzialne) państwa-posiadaczy. Wiązałoby się to bowiem dla nich z dużym ryzykiem (np. utraty kontroli nad przekazywanym środkiem, presji międzynarodowej w wypadku wykrycia transferu, ujawnienia samego faktu dysponowania taką bronią), a relatywnie ograniczonymi korzyściami, do tego osiągalnymi najprawdopodobniej także innymi metodami (np. przez wykorzystanie służb specjalnych). Niewiele większe jest ryzyko udanej kradzieży lub nielegalnego kupna gotowej BMR, gdyż tego rodzaju arsenały są przeważnie dobrze strzeżone, a ewentualna kradzież wywołałaby zapewne intensywne działania międzynarodowe w celu ujęcia sprawców. Wreszcie ogromnym wyzwaniem okazywałyby się próby samodzielnej produkcji BMR, w wypadku broni nuklearnej faktycznie niemożliwej bez odpowiednich zasobów – trudno osiągalnych dla podmiotów pozapaństwowych – materiałów rozszczepialnych należytej jakości, a w odniesieniu do broni chemicznej, biologicznej i radiologicznej względnie łatwiejszej (choć wciąż wymagającej) tylko, gdy chodzi o jej niewielkie (przeważnie zbyt małe do skutecznego ataku) ilości lub najmniej stabilne i śmiertelne formy, stanowiące faktycznie raczej tzw. materiał biologiczny, chemiczny lub radiologiczny niż przystosowaną do użycia w sposób optymalizujący jej siłę rażenia broń niekonwencjonalną *sensu stricto*. Co prawda celom i ambicjom większości podmiotów pozapaństwowych może odpowiadać nawet stosunkowo prosta broń niekonwencjonalna (samo jej użycie wywoła bowiem przynajmniej część oczekiwanych rezultatów, np. panikę w zaatakowanym społeczeństwie), ale wówczas faktyczna skala zniszczeń i liczba ofiar będzie ograniczona, przypuszczalnie do poziomu zbliżonego do działań z wykorzystaniem broni konwencjonalnej.

Dodatkowo uzyskanie środka mogącego stanowić BMR nie oznaczałoby automatycznie zdolności do jego użycia. Konieczne byłoby jeszcze rozwiązanie problemów związanych z transportem danego środka rażenia na miejsce ataku oraz jego skutecznym uruchomieniem. Choć w wypadku broni N, a zwłaszcza R (zdecydowanie jednak najsłabszej, gdy chodzi o siłę rażenia), nie stanowiłyby one zapewne trudności większej niż uzyskanie środka rażenia, to w odniesieniu do broni B i C często odpowiednie rozprzestrzenienie szkodliwej substancji na atakowanym obszarze byłoby (np. z uwagi na zależność przebiegu akcji od warunków atmosferycznych i ukształtowania powierzchni) zadaniem wyjątkowo trudnym, co nierzadko uniemożliwiałoby skuteczny zamach lub znacznie redukowało jego następstwa.

Niskie prawdopodobieństwo użycia BMR przez podmioty pozapaństwowe może potwierdzać dotychczasowe doświadczenie. Choć tego typu środki rażenia znane są od dziesięcioleci, to jak dotąd grupy niepaństwowe podejmowały próby ich zastosowania rzadko (około stu incydentów w całym XX wieku), a najpoważniejszy przypadek użycia BMR przez takie podmioty – wspomniany zamach w Tokio w 1995 r. – spowodował zaledwie dwanaście ofiar śmiertelnych. Próby zastosowania BMR po 2001 r., np. przez powiązanych lub identyfikujących się z Al-Kaidą ekstremistów w Rzymie (2002) i Londynie (2003, 2004), z reguły nie



miały większych szans powodzenia bądź też – jak listy z bakteriami wąglika rozsyłane w USA w 2001 r. (pięć ofiar śmiertelnych) – były zorganizowane w sposób wykluczający dużą liczbę ofiar. Mimo to, ze względu na skalę potencjalnych konsekwencji, pozapaństwowe użycie BMR traktowane jest jako hipotetyczne, ale poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa państw (*low probability, high consequence event*), wymagające odpowiedniej gotowości do przeciwdziałania i reakcji<sup>16</sup>.

#### 3.4. Pozapaństwowe zagrożenia bezpieczeństwa teleinformatycznego (cyberprzestrzeni)

Funkcjonująca dzięki globalnym sieciom teleinformatycznym cyberprzestrzeń stanowi bardzo specyficzne środowisko działania, w tym prowadzenia rywalizacji. Decyduje o tym przede wszystkim jej wirtualny charakter, odejście od uwarunkowań fizycznych i przestrzennych. W jej wyniku część zasobów stanowiących składniki potęgi w świecie materialnym, np. broń konwencjonalna, ma niewielki lub wręcz żaden wpływ na proporcje sił w rzeczywistości wirtualnej. Dlatego cyberprzestrzeń, choć oferuje jednakowe warunki działania zarówno dla państw, jak i podmiotów pozapaństwowych, to znosząc (do pewnego stopnia) przewagę państw, jaką z racji posiadania określonego potencjału mają one nad strukturami niepaństwowymi w świecie fizycznym, działa jak swoisty „wyrównywacz szans” (*force equalizer*), faworyzując *de facto* te ostatnie, bardziej korzystające na takiej zmianie. I stąd coraz częściej wyrażane wraz z rozwojem technologii informatycznych (IT) przekonanie o wysokiej atrakcyjności działań w cyberprzestrzeni z perspektywy podmiotów niepaństwowych żywiących wrogię wobec państw intencje. Sąd ten umacnia dodatkowo szereg innych cech aktywności w rzeczywistości wirtualnej: jej relatywnie niski i spadający wraz z upowszechnianiem się IT koszt (niezwiązany przy tym ze skalą podejmowanych działań), niezależnienie od ograniczeń geograficznych (umożliwiający dostęp do odległych celów i uwalniający od konieczności fizycznej obecności w miejscu ataku), możliwość powodowania następstw systemowych (konsekwencja sieciowej konstrukcji cyberprzestrzeni), anonimowość (choćby ze względu na samą złożoność rzeczywistości wirtualnej) czy nieokreśloność statusu prawnego (następstwo różnic w porządkach prawnych poszczególnych państw)<sup>17</sup>.

Podmioty pozapaństwowe mogą wykorzystywać IT na dwa podstawowe sposoby:

– jako środek „pomocniczy”, zwiększający zdolności działania oraz siłę oddziaływania w rzeczywistości fizycznej;

<sup>16</sup> Szerzej zob. m.in. Ferguson (2004); Gurr, Cole (2001).

<sup>17</sup> Szerzej o specyfice działań w cyberprzestrzeni zob. Madej (2007), s. 328–334; Bógdał-Brzezińska, Gawrycki (2003).

– jako specyficzną broń, służącą przeprowadzeniu ataków informatycznych wywołujących bezpośrednio negatywne następstwa w cyberprzestrzeni bądź w świecie materialnym<sup>18</sup>.

W pierwszy z wymienionych sposobów terroryści, przestępcy i inne podmioty pozapaństwowe wykorzystują te technologie bardzo intensywnie. Posługują się nimi zwłaszcza jako narzędziem szybkiej, taniej i stosunkowo bezpiecznej komunikacji wewnątrzgrupowej. Terroryści i inne struktury motywowane politycznie lub ideologicznie stosują je również do informowania o swoich działaniach i propagandy (np. przez współpracujące z nimi strony internetowe), utrzymywania kontaktu z sympatykami, a czasem także rekrutacji nowych członków bądź uzyskiwania funduszy na swą działalność. Wreszcie istniejący dzięki sieciom teleinformatycznym internet jest dla podmiotów pozapaństwowych wartościowym źródłem informacji, zarówno ogólnodostępnych (ogólnych – np. wiedza o produkcji ładunków wybuchowych – oraz specyficznych – np. szczegółowe plany budynków będących potencjalnym celem ataku), jak i zastrzeżonych (w tym jednak wypadku ich uzyskanie wymaga naruszenia zabezpieczeń danych, a tym samym już faktycznie ofensywnego użycia IT, choć o bezpośrednich skutkach wciąż ograniczonych do cyberprzestrzeni).

Inaczej natomiast wygląda sytuacja w wypadku drugiej możliwości wykorzystania IT, czyli jej użycia jako specyficznej broni. Do takich aktów dochodzi bowiem relatywnie rzadko, przynajmniej gdy chodzi o działania o następstwach wykraczających poza cyberprzestrzeń. Jak dotąd nie odnotowano w zasadzie udanego aktu tzw. cyberterrorizmu, czyli motywowanego politycznie ataku informatycznego powodującego bezpośrednie skutki – zniszczenia materialne, ofiary śmiertelne – w świecie rzeczywistym. Aktywność terrorystów w cyberprzestrzeni ograniczała się raczej do naruszeń jej bezpieczeństwa o następstwach niewykraczających poza sferę wirtualną (najczęściej były to zmiany treści stron internetowych lub zakłócenia pracy systemów komputerowych określonych rządów lub instytucji), stanowiąc wówczas raczej formę wojny propagandowej (a nie terrorizmu *per se*), a tym samym działalność bliższą tzw. haktywizmu (radikalnej manifestacji poglądów politycznych przez naruszenie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, ale z założenia niewiążącej się ze stosowaniem przemocy i wywoływaniem szkodliwych następstw w świecie rzeczywistym – np. wirtualne blokady rządowych stron internetowych). Częściej skutki w świecie rzeczywistym (ale nie w postaci zniszczeń materialnych lub ofiar ludzkich,

IT jako środek „pomocniczy”

IT jako broń

<sup>18</sup> Bardziej złożoną, ale zbliżoną co do istoty klasyfikację działań w cyberprzestrzeni proponuje Mauna Conway (2007), wyróżniając: użycie IT (*use of IT* – ich standardowe wykorzystanie do usprawnienia nielegalnej działalności w świecie rzeczywistym, np. poczta elektroniczna), nadużycie IT (*misuse of IT* – ataki informatyczne ograniczone do cyberprzestrzeni, np. zmiana treści stron internetowych), ofensywne użycie IT (*offensive use of IT* – ataki wirtualne o bezpośrednich skutkach o niskiej szkodliwości, bez powodowania zmian fizycznych, np. kradzież danych), cyberterrorizm (*cyberterrorism*) – ataki informatyczne powodujące fizyczne następstwa lub poważne straty ekonomiczne, np. uszkodzenie składników infrastruktury krytycznej państwa).

lecz np. zmian stanu rachunków bankowych) wywołują ataki informatyczne przestępców (tzw. cyberprzestępczość, np. kradzieże i oszustwa elektroniczne). Jest to zrozumiałe ze względu na obecny stopień uzależnienia od technologii informatycznych obrotu finansowego i systemów bankowych. W tym jednak wypadku aktywność w sieci jest faktycznie tylko jednym z wymiarów działalności przestępczej, przez co trudno mówić o odrębnym wpływie tak rozumianej cyberprzestępczości na bezpieczeństwo państw (gdyż zawiera się on w oddziaływaniu przestępczości jako takiej).

Odrębny problem stanowią podmioty pozapaństwowe niemotywowane politycznie lub ekonomicznie, np. dokonujący naruszeń bezpieczeństwa teleinformatycznego dla rozrywki, sprawdzenia własnych umiejętności czy podniesienia samooceny hakerzy (aczkolwiek niemała część z nich traktuje to jako formę zarobkowania, choć nie uczestniczy w zorganizowanych grupach przestępczych) albo jednostki działające z pobudek osobistych (np. mszczący się za zwolnienie były pracownik). Takie osoby nierzadko dysponują wiedzą oraz umiejętnościami pozwalającymi w określonych sytuacjach dokonać istotnych naruszeń bezpieczeństwa sieci, potencjalnie powodujących poważne konsekwencje (np. zakłócenie procesów produkcji ważnych zakładów, ujawnienie szczególnie wrażliwych informacji). Zarazem jednak z reguły nie dążą one bezpośrednio do obniżenia bezpieczeństwa państwa i destabilizacji porządku politycznego (szkody w tym względzie wyrządzają niejako przypadkiem), przez co ich działania będą miały charakter incydentalny, zbliżony do wypadków czy katastrof naturalnych niż do celowych kampanii wymierzonych przeciw określonemu rządowi. To zaś redukuje poziom zagrożenia z ich strony<sup>19</sup>.

Warto natomiast podkreślić, iż wszystkie największe jak dotąd przypadki świadomego naruszenia bezpieczeństwa teleinformatycznego powodujące skutki w świecie materialnym (choć nie ofiary śmiertelne) – np. ataki informatyczne na sieci komputerowe Estonii (2007 r.) i Gruzji (2008 r.) czy atak na systemy informatyczne irańskich instalacji jądrowych (2010 r.) – były przeprowadzone bezpośrednio przez służby państwowe bądź przy ich wydatnym wsparciu. Oznacza to, iż w kontekście bezpieczeństwa teleinformatycznego źródłem poważniejszego zagrożenia są obecnie i zapewne będą w najbliższym czasie nie podmioty pozapaństwowe, lecz państwa, traktujące sferę wirtualną jako nowy wymiar ich – tradycyjnej w swej istocie – rywalizacji z innymi państwami. Jednakże wciąż zawrotne tempo postępu technologicznego w zakresie elektroniki i informatyki powoduje, iż sytuacja w tym względzie jest nieprzewidywalna i może szybko ulec głębokim zmianom, dlatego również groźba ze strony podmiotów pozapaństwowych wrogo wykorzystujących IT przeciw państwom powinna być traktowana jako zagrożenie o potencjalnie wysokiej randze<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Por. Terlikowski (2009).

<sup>20</sup> Szerzej zob. Denning (2002).

## ROZDZIAŁ 5

KAMILA PRONIŃSKA

### WSPÓLCZESNE KONFLIKTY ZBROJNE

#### 1. ZJAWISKO KONFLIKTÓW ZBROJNYCH WE WSPÓLCZESNYM ŚRODOWISKU BEZPIECZEŃSTWA

Koniec porządku międzynarodowego opartego na dwóch rywalizujących mocarstwach i blokach wojskowych i będący jego konsekwencją zupełnie nowy kontekst międzynarodowy wpłynął w istotny sposób na zmianę charakteru konfliktów zbrojnych, jak również sprzyjał znaczącemu wzrostowi ich liczby. Z jednej strony państwa należące do przeciwstawnych bloków wojskowych nie musiały utrzymywać stałej gotowości do wojny i mogły zacząć zmniejszanie wydatków wojskowych, z drugiej strony doświadczyły one po raz pierwszy po okresie tzw. długiego pokoju konfliktów zbrojnych w Europie i na obszarze poradzieckim<sup>1</sup>. Dla innych regionów świata upadek zimnowojennego porządku oznaczał koniec epoki wojen peryferyjnych o podłożu ideologicznym, których strony walczące otrzymywały wsparcie jednego z dwóch mocarstw. Był to zatem początek nowej epoki znacznej liczby konfliktów o charakterze wewnętrznym, które w przeważającej większości charakteryzowały się niską intensywnością działań zbrojnych, brakiem ograniczeń czasowych i przestrzennych, a także przemocą skierowaną głównie wobec ludności cywilnej. U źródeł tych konfliktów leżały kwestie etniczno-religijne, polityczne, terytorialne, niepodległościowe, ekonomiczne, w tym surowcowe, a także ekologiczne. Często czynniki te nakładały się na siebie, co dodatkowo komplikowało całościowy obraz konfliktu zbrojnego i utrudniało jego rozwiązanie<sup>2</sup>.

Pozimnowojenne konflikty zbrojne z reguły nie mieściły się w znanych ramach definicyjnych wojen czy konfliktów o charakterze międzynarodowym

wojna,  
konflikt zbrojny,  
użycie siły

„nowe  
wojny”

<sup>1</sup> John Lewis Gaddis w pracy *The Long Peace* (1989) argumentuje, że porządek międzynarodowy po drugiej wojnie światowej charakteryzował się niespodziewanym i niespotykanym wcześniej poziomem stabilności. Mimo ponad czterech dekad zimnowojennej konfrontacji między USA i ZSRR nie wybuchła między nimi wojna.

<sup>2</sup> Podobne konflikty o charakterze wojen domowych, podłożu etnicznym i ekonomicznym zdarzały się już w okresie zimnej wojny, a także znacznie wcześniej. SIPRI odnotował 124 przypadki tego rodzaju konfliktów wewnętrznych w latach 1816–1988, z tego około 60 w okresie zimnej wojny, w wyniku których zginęło ponad 6,5 mln osób – Kennedy-Pipe, Jones (1998), s. 3. Jednakże konflikty te nie były raczej dostrzegane i analizowane przez badaczy, którzy skupiali się na rywalizacji geopolitycznej najpotężniejszych mocarstw. Wraz z upadkiem systemu dwubiegunowego nie tylko stały się one bardziej widoczne i zostały poddane kompleksowej analizie, lecz także znacząco wzrosła ich liczba.

i niemiędzynarodowym. Dlatego też część analityków próbowała stworzyć nowe terminy, które lepiej oddawałyby ich cechy charakterystyczne i wyraźnie wskazywały na różnice między tymi konfliktami a wojnami znanymi z przeszłości. W ten sposób Mary Kaldor i Basker Vashee wprowadzili pojęcie „nowych wojen”, podkreślając, że odróżnia je od „starych wojen” m.in. prymitywizm, etniczność, wysoki stopień kryminogenności<sup>3</sup>. Uznali oni zarazem, że skoro wojny te rozgrywały się w krajach słabych gospodarczo i tym samym bardziej podatnych na kryzysy wewnętrzne i konflikty, to dodatkowym czynnikiem, który je odróżnia od „starych wojen”, jest czynnik ekonomiczny – „o ile stare wojny toczono ze względu na powody geopolitycznych, o tyle nowe determinowane są czynnikami ekonomicznymi”<sup>4</sup>. Inny badacz Wolfgang Sofsky posłużył się określeniem „dzikich wojen”. Jeszcze bardziej wymownie wskazuje ono na brak reguł rządzących współczesnymi konfliktami, w których dzika przemoc ze strony band i przestępców kierowana jest głównie wobec ludności cywilnej. Podobnie współczesne konflikty charakteryzował David Snow, używając określenia *uncivil wars*<sup>5</sup>. Niektórzy analitycy współczesne konflikty zbrojne zaczęli określać po prostu mianem *low intensity conflicts* czy wojen domowych (*civil wars*)<sup>6</sup>. W końcu Harfield Munkler opisuje pozimnowojenne konflikty zbrojne jako „wojny naszych czasów”, nawiązując do stwierdzenia Carla von Clausewitza, że każda epoka ma swoje wojny. Według Munklera, który odnosi swój termin do tradycyjnego prawniczego rozumienia wojny, są to wojny, które nie mają ani wyraźnego początku, ani końca, strony ich nie wypowiedają, a traktat pokojowy jest zastępowany długotrwałym procesem pokojowym<sup>7</sup>.

Trudne do ujęcia w odpowiednie ramy definicyjne współczesne konflikty zbrojne stały się ważną integralną częścią pozimnowojennego środowiska bezpieczeństwa. Większość z nich rzeczywiście różniła się zasadniczo od „wojen clausewitowskich” – toczonych między państwami, określanych przez cele geopolityczne i w których dążono do absolutnego zwycięstwa jednej ze stron – „zmuszenia przeciwnika do wypełnienia naszej woli”. Jednakże te z pozimnowojennych konfliktów, w których zaangażowane były największe mocarstwa, często miały właśnie taki charakter – poczynając od wojny Irak–Kuwejt (1991 r.), przez Irak–USA (od 2003 r.), po wojnę Rosja–Gruzja (2008 r.). Charakter konfliktu o podłożu geopolitycznym ma także wciąż nierozwiązany spór o Morze Południowochińskie (toczy się on od lat 70., w okresie zimnej wojny i po jej zakończeniu dochodziło do incydentów zbrojnych na wodach Morza Południowochińskiego z udziałem wojsk chińskich, filipińskich, tajwańskich bądź wietnamskich).

<sup>3</sup> Kaldor, Vashee (1998), s. 16; zob. też Kaldor (1999).

<sup>4</sup> Kaldor, Vashee (1998).

<sup>5</sup> Snow (1996).

<sup>6</sup> Balcerowicz (2005).

<sup>7</sup> Munkler (2004), s. 23.

### Wojna → konflikt zbrojny → użycie siły – kwestie terminologiczne

Tradycyjnie przez zjawisko wojny rozumiano „stan walki orężnej między państwami i przeciwstawienie stanu pokoju”<sup>8</sup>. W wojnie brały udział podmioty prawa międzynarodowego, które prowadziły działania zbrojne (na lądzie, morzu czy w powietrzu), po uprzednim zerwaniu stosunków pokojowych i przejściu do stosunków wojennych – w praktyce istniały jednak częste odstępstwa od tych reguł.

Na gruncie prawa międzynarodowego szerszym pojęciem jest konflikt zbrojny. Termin ten obejmuje wszelkie przejawy walki zbrojnej, prowadzonej nie tylko przez podmioty prawa międzynarodowego oraz gdy działania zbrojne nie zostały wypowiedziane. Konflikt zbrojny może mieć charakter międzynarodowy i niemiędzynarodowy. Konflikty o charakterze międzynarodowym, zgodnie z definicją art. 2 konwencji genewskich z 1949 r. oraz art. 1 ust. 4 Protokołu dodatkowego do konwencji dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 1977 r., to konflikty między państwami i takie, w których narody walczą przeciw panowaniu kolonialnemu i obcej okupacji, nawet jeśli nie napotykała ona żadnego oporu, oraz reżimom rasistowskim. Konflikt zbrojny niemający charakteru międzynarodowego z kolei (zdefiniowany w art. 1 Protokołu dodatkowego do konwencji genewskiej dotyczącego ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 1977 r.) toczy się między siłami zbrojnymi państwa a rozłamowymi siłami zbrojnymi i innymi zorganizowanymi grupami uzbrojonymi, dowodzonymi przez odpowiedzialne dowództwo i sprawującymi taką kontrolę nad częścią terytorium państwa, że mogą przeprowadzać ciągłe i spójne operacje wojskowe. Drugi Protokół dodatkowy nie uznaje za konflikt zbrojny rozruchów ani odosobnionych, sporadycznych aktów siły.

Trzecim, najszerzym zarazem pojęciem, jest użycie siły. Posługuje się nim Karta Narodów Zjednoczonych, wprowadzając zakaz użycia siły i zakaz stosowania groźby jej użycia. Użyciem siły jest nie tylko wojna czy konflikt zbrojny, lecz także incydentalne starcie zbrojne dwóch lub większej liczby przeciwników oraz zdarzenie, kiedy akcja zbrojna przeprowadzona przez jeden podmiot nie napotyka zbrojnej odpowiedzi<sup>9</sup>.

Ze względu na większą swobodę i elastyczność, jaką daje posługiwanie się terminem konfliktu zbrojnego niż pojęciem wojny, przyjęło się go znacznie częściej stosować w nauce o stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie wielu badaczy problemów bezpieczeństwa posługuje się zamiennie, synonimicznie terminami wojny i konfliktu zbrojnego. Wprowadzają oni również własne ujęcia definicyjne. Przykładowo Quincy Wright wyjaśnia, że wojna jest po prostu jedną z procedur konfliktu, w której zawierają się takie elementy jak: wysoki stopień równości prawnej podmiotów, wrogości wzajemnej i przemocy w relacjach między zorganizowanymi grupami. Mary Kaldor i Basker Vashee definiują z kolei wojnę jako konflikt między politycznie zorganizowanymi grupami, który implikuje stosowanie przemocy na dużą skalę. Istvan Kende za główne kryterium odróżniające wojnę od konfliktu zbrojnego przyjmuje stopień organizacji stron konfliktu i charakter walki zbrojnej. Za wojnę uznaje on każdy konflikt zbrojny, w którym po przynajmniej jednej stronie udział biorą regularne siły zbrojne czy policyjne, obie strony walczące są zorganizowane według określonego schematu, po obu stronach występuje centrum planowania i dowodzenia, a działania zbrojne są zaplanowane i odpowiednio zorganizowane.

O skomplikowanym charakterze współczesnych konfliktów zbrojnych świadczą również największe po zimnej wojnie technologiczne i militarne przedsięwzięcie zbrojne, jakim jest wojna USA i NATO w Afganistanie, które pod wieloma względami nie ma swego odpowiednika ani w przeszłości, ani we

<sup>8</sup> Bierzanek, Symonides (1997), s. 381.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 382.

współczesności. Można je scharakteryzować w skrócie jako wojnę o charakterze wysoce asymetrycznym, będącą konsekwencją ataku terrorystycznego dokonanego 11 września 2001 r. na Stany Zjednoczone, toczoną przy zastosowaniu nowoczesnych technologii militarnych, na wielką skalę, z udziałem najlepiej wyszkolonych i wyposażonych armii na świecie, w tym prywatnych koncernów wojskowych, w której jednak nie ma szans na pełne zwycięstwo. Zwycięstwem w przypadku konfliktu afgańskiego byłoby doprowadzenie do pokonania partyzantki i osiągnięcie sukcesu w odbudowie i stabilizacji polityczno-gospodarczej Afganistanu, co jest zadaniem bardzo skomplikowanym i praktycznie niemożliwym do realizacji.

Mając na względzie różny charakter współczesnych konfliktów zbrojnych, który zależy w znacznym stopniu od poziomu rozwoju cywilizacyjnego i technologicznego państw w nich uczestniczących, Alvin Toffler po-

typologia  
konfliktów według fali  
rozwoju cywilizacyjnego

wiązał systematykę współczesnych konfliktów zbrojnych z tzw. falami rozwoju cywilizacyjnego państw<sup>10</sup>. Zgodnie z koncepcją Tofflera istnieją trzy kręgi cywilizacyjne, które charakteryzują

odmienne zasoby, zdolności i strategie prowadzenia konfliktów zbrojnych. Krąg cywilizacyjny tzw. postindustrialny, czyli najbardziej rozwiniętych państw, charakteryzują: strategie bardziej defensywne z elementami strategii prewencji, dążenie do wykorzystania w konfliktach zbrojnych nowoczesnych technologii, które będą obniżać ryzyko strat własnych, nowoczesnych płaszczyzn prowadzenia działań zbrojnych oraz sięganie do usług prywatnych usług wojskowych. Państwa kręgu postindustrialnego najczęściej uczestniczą w konfliktach oddalonych geograficznie w charakterze sił interwencyjnych. Strategie państw kręgu „późno lub nowo industrializowanego” najbardziej przypominają strategie wojenne XIX wieku. Państwa te pozostają w stałej gotowości do wojny, straty własne traktują jako wojenną normę, zarówno prowadzą spory międzynarodowe (klasyczne terytorialne, surowcowe, o strefy wpływu itd.), jak i zaangażowane są w konflikty wewnętrzne, niektóre z nich dysponują BMR. W końcu do kręgu „przedindustrialnego” zaliczają się państwa najsłabsze gospodarczo i politycznie oraz zacofane pod względem cywilizacyjnym. Są one zatem najbardziej podatne na wybuch konfliktów zbrojnych o charakterze wewnętrznym. Prymitywizm, trybalizm, przestępczość, przemoc i terror względem cywilów, anarchia – to cechy konfliktów wybuchających między tymi państwami w skali lokalnej bądź wojen domowych toczących się na ich terytoriach. Są to zarazem najczęstsze przykłady konfliktów pozimnowojennych.

konsekwencje  
konfliktów zbrojnych  
dla bezpieczeństwa  
międzynarodowego

W zależności od charakteru konfliktu zbrojnego oraz podmiotów w nim uczestniczących różny jest ich wpływ na pozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa. Konflikty te, z jednej strony, stają się źródłem nowych zagrożeń bezpieczeństwa mię-

<sup>10</sup> Toffler, Toffler (2000), s. 48–62, 93–125.

dzynarodowego, z drugiej zaś wpływają na rewizję dotychczasowych metod postępowania państw i instytucji międzynarodowych w sytuacjach konfliktowych, prowadząc do reform regionalnych systemów bezpieczeństwa i systemu NZ<sup>11</sup>.

Konflikt międzynarodowy sam w sobie jest naruszeniem pokoju i bezpieczeństwa. Przytoczone przykłady nielicznych konfliktów międzynarodowych wywołanych w dwóch pierwszych dekadach po zakończeniu zimnej wojny dowodzą, że zaburzają one funkcjonowanie regionu, w którym się toczą, a ich skutki dla bezpieczeństwa regionalnego bywają długofalowe. Ponieważ często u ich źródeł leżą czynniki natury geopolitycznej, ich efektem jest stworzenie nowego (np. USA–Irak) bądź ugruntowanie starego (np. Rosja–Gruzja) porządku regionalnego (ze strefami wpływów włącznie).

Konflikty niemiedzynarodowe natomiast, które zdominowały współczesne środowisko bezpieczeństwa, mogą równie silnie, a niekiedy nawet w większym stopniu zdestabilizować region, a także skutkować zagrożeniami bezpieczeństwa o transregionalnym charakterze. **Ze współczesnymi konfliktami o charakterze niemiedzynarodowym związane są cztery główne typy zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego:**

- 1) konflikt zbrojny, nawet jeśli ma charakter wewnętrzny, może w łatwy sposób się rozprzestrzenić, tj. działania zbrojne obejmują wówczas terytoria sąsiednich państw i prowadzą do ich destabilizacji, czasem wyniszczenia infrastruktury gospodarczej (przykładem może być konflikt w Darfurze, który przyczynił się do destabilizacji sąsiedniego Czadu i RŚA, czy konflikt w Rwandzie, który miał wpływ na wybuch konfliktu w DRK), ponadto w konflikt wewnętrzny mogą zaangażować się państwa regionu, co prowadzi do jego umiędzynarodowienia (np. konflikt w DRK, Liberii);
- 2) konsekwencją konfliktów zbrojnych są fale uchodźców – uchodźcy zewnętrzni mogą zdestabilizować sytuację w państwach ościennych – ich masowy napływ może prowadzić do katastrofy humanitarnej (głodu, szerzenia się epidemii chorób, degradacji zasobów naturalnych) lub do napięć społecznych w krajach spoza regionu (np. napływ ludności arabskiej do krajów Europy Południowej w wyniku fali rewolucji w Afryce Północnej i wojny w Libii);
- 3) współczesne konflikty zbrojne stwarzają doskonałe warunki do rozwoju przestępczości zorganizowanej w różnych jej formach (handel bronią, narkotykami, zrabowanymi dobrami i surowcami, piractwo), a także organizowania się, działania i finansowania ugrupowań terrorystycznych;
- 4) wynikiem konfliktu zbrojnego może być upadek struktur państwowych i powstanie państw słabych lub w różnym stopniu dysfunkcyjnych i w zależności od tego określanymi mianem upadających (*failing states*) bądź upadłych

<sup>11</sup> O praktycznym wpływie konfliktów zbrojnych na reformę i aktywność poszczególnych międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa w różnych regionach szerzej zob. rozdział: *Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa Ameryki, Afryki, Azji i regionu WNP*.

(*failed states*) – państwa te są dodatkowym źródłem rozwoju terroryzmu międzynarodowego, przestępczości zorganizowanej, a także sprzyjają inicjowaniu kolejnych konfliktów zbrojnych – regionalne mocarstwa czują bowiem potrzebę przeprowadzania interwencji zbrojnych, wewnętrznych i regionalnych, a państwo pozbawione efektywnie działających struktur władzy jest penetrowane przez bojówki paramilitarne i zbrojne bandy, co sprawia, że konflikt może przedłużać się w nieskończoność.

Konflikty zbrojne destabilizują zatem środowisko bezpieczeństwa, zwiększając poczucie chaosu i braku pewności co do kierunków jego ewolucji. Wpływają one jednocześnie negatywnie na bezpieczeństwo społeczne, polityczne, ekonomiczne i ekologiczne państw i regionów. Wszystkie te elementy w połączeniu z łatwością, z jaką współczesne konflikty wewnętrzne rozprzestrzeniają się na kraje sąsiednie, i liczbą zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, które generują, sprawia, że są one jednym z najważniejszych czynników oddziałujących na pozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa. Współczesne konflikty weryfikują zarazem użyteczność istniejących w ramach systemu międzynarodowego instytucji bezpieczeństwa. Te z nich, które wybuchły w latach po zimnej wojnie, ukazały wyraźne nieprzystosowanie globalnej i regionalnej struktury instytucjonalnej do nowych wyzwań z zakresu dyplomacji prewencyjnej, *peace-making*, *peace-keeping* i *peace-building*. Jest to dodatkowy element wzmacniający poczucie niepewności we współczesnym środowisku bezpieczeństwa.

## 2. PRZYCZYNY WSPÓŁCZESNYCH KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Według większości analityków bezpieczeństwa konflikt zbrojny należy traktować jako cechę stosunków międzynarodowych i integralną część międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Zgodnie ze słowami Kennetha Waltza „wojna jest czymś normalnym”, czy jak to ujmuje Lawrence Friedman „choć wojna jest prawdopodobnie najbardziej brutalnym z ludzkich doświadczeń, jest ona nieodłącznym elementem ewolucji ludzkości”. Jednocześnie konflikt zbrojny jest zjawiskiem złożonym i zmieniającym się w czasie, pod wpływem m.in. postępu naukowo-technologicznego, zmian w strukturze systemu międzynarodowego czy globalnych trendów i/lub wydarzeń o charakterze wojskowym, politycznym, ekonomicznym, społecznym.

Dlaczego wybuchają konflikty zbrojne? Jest to jedno z kluczowych pytań, na które odpowiedzi poszukuje polemologia oraz które należy postawić, chcąc zrozumieć istotę współczesnych konfliktów zbrojnych. Jednym z klasycznych dzieł podejmujących ten temat jest opublikowane w 1942 r. *A Study of War* Quincy Wrighta. Do dziś pozostaje ono jednym z najbardziej kompleksowych opracowań problematyki historii, natury, przyczyn i konsekwencji wojen. Wright znacznie szerzej niż późniejsi badacze okresu zimnej wojny analizuje różne aspekty wojny i przyczyn jej wybuchu. Oprócz czynników natury politycznej czy geopolitycz-

nej wskazuje na znaczenie czynników ekonomicznych, socjologicznych, psychologicznych, moralnych, technologicznych, historycznych, filozoficznych, prawnych. Na tak szerokie ujęcie pozwoliła Wrightowi analiza wyników ówczesnych projektów badawczych dotyczących różnych aspektów wojen, które zebrał i opisał w specjalnym dodatku do książki zatytułowanym *Co-operative Research on War*<sup>12</sup>. Poza klasyfikacją czynników prowadzących do wybuchu wojny istotny wkład w rozumienie istoty konfliktów zbrojnych wnoszą następujące konkluzje Wrighta: 1) nie ma jednej przyczyny wojny; 2) wojna jest wynikiem relacji wielu zmiennych – technologicznych, psychologicznych, społecznych i intelektualnych; 3) zmiana siły, trendu, ruchu czy polityki w każdym momencie może albo prowadzić do wojny, albo do pokoju<sup>13</sup>.

Konflikt zbrojny jest zatem wynikiem wielu złożonych przyczyn i określonego układu zmiennych. W tradycyjnej polemologii i badaniach współczesnych konfliktów zbrojnych wyróżnia się następujące, najczęstsze ich przyczyny:

- czynniki terytorialne – dążenie do przejęcia kontroli nad danym terytorium (np. konflikt o Morze Południowochińskie czy indyjsko-pakiistański konflikt o Kaszmir);
- czynniki polityczne i niepodległościowe – dążenie do przejęcia/zwiększenia/utrzymania wpływów/władzy politycznej, wykorzystanie niestabilności politycznej, zabiegi o utworzenie własnego państwa (np. konflikt w Jugosławii, Liberii, Somalii, DRK, Afganistanie, Irlandii Północnej, w Nepalu, konflikty na obszarze WNP, na Sri Lance);
- czynniki ekonomiczne i społeczne – konflikty toczone o wpływy/dominację ekonomiczną lub przeciwko niej, o określoną dystrybucję dochodów w obrębie społeczeństwa, o czerpanie zysków z określonych zasobów, konflikty surowcowe (np. konflikty w Indonezji – Aceh, Papua Zachodnia, Kalimantan, w Sierra Leone, w DRK, w Sudanie, Nigerii, Kolumbii, na Morzu Południowochińskim);
- czynniki ideologiczne, religijne – dążenie do dominacji ideologicznej/religijnej lub osłabienia/wyniszczenia danej grupy religijnej (np. konflikty w Indonezji – Moluki, Celebes, w Algierii, w Sudanie, Irlandii Północnej, Afganistanie);
- czynniki etniczno-rasowe – dyskryminacja mniejszości narodowych, rasowych czy etnicznych w danym państwie, dążenie do wyniszczenia danej grupy (np. konflikty w Jugosławii, Rwandzie, Darfurze);
- czynniki kulturowe – spory o charakterze kulturowo-cywilizacyjnym, między podmiotami odmiennymi kulturowo, reprezentującymi różny poziom rozwoju cywilizacyjnego;

<sup>12</sup> Dzieło Wrighta było w istocie kulminacją projektu badawczego zapoczątkowanego w 1926 r., w którym uczestniczyli m.in. William T.R. Fox, Bernard Brodie, Harold Lasswell, Vernon van Dyke.

<sup>13</sup> Wright (1983).



– czynniki ekologiczne – degradacja/niedobór zasobów naturalnych (np. konflikt w Darfurze, Nigerii, na Filipinach, w Meksyku – Chiapas).

Ze względu na cele polemologia dodatkowo wyróżnia: wojny agresywne – o charakterze zaborczym, kolonialnym, imperialistycznym, wojny obronne – o charakterze antykolonialnym, narodowyzwoleńczym, skierowane przeciwko obcej dominacji. Osobną kategorią wojen są wojny prewencyjne (np. USA–Irak) i sprawiedliwe (współczesne operacje z zakresu odpowiedzialności za ochronę – operacja sił NATO w Libii).

Jak wynika z analizy czynników prowadzących do wybuchu współczesnych konfliktów zbrojnych, tak jak różne są te konflikty w różnych regionach, tak różne

#### konflikty etniczne

nie i złożone są ich źródła. Do większości współczesnych konfliktów etnicznych i wojen narodowyzwoleńczych, niepodległościowych, secesyjnych doszło wskutek zmian strukturalnych – upadku systemu dwubiegunowego i procesu dekolonizacji Afryki. Rozpad bloku wschodniego pozwolił na wybuch konfliktów o podłożu politycznym (serie secesji) i etniczno-religijnych na obszarze b. Jugosławii oraz b. ZSRR. W Afryce

#### konflikty niepodległościowe

natomiast wybuchowi konfliktów o tym charakterze dodatkowo sprzyjał koniec systemu kolonialnego i przyjęta wraz z dekolonizacją zasada *uti possidetis iuris*, tj. utrzymania nowych państw w granicach odpowiadających granicom dawnych kolonii. Zasada ta oznaczała sztuczne stłoczenie wielu grup etnicznych i plemion, często antagonistycznie do siebie nastawionych, w strukturach jednego państwa.

Porównując współczesne konflikty do wojen znanych z przeszłości, zauważa się, po pierwsze, częste występowanie i nakładanie się na siebie czynników ekonomiczno-społecznych, etnicznych i politycznych jako głównych katalizatorów tych konfliktów, po drugie prawidłowość, że bez względu na bezpośrednią przyczynę konfliktu wybuchały one przede wszystkim w państwach słabych pod względem gospodarczym i politycznym.

Na występowanie współczesnych konfliktów o podłożu ekonomiczno-społecznym wpływ mają w głównej mierze funkcjonowanie globalnego systemu gospodarczego i istniejące, tak w skali świata, jak i poszczególne regiony oraz wewnątrz państw, dysproporcje

#### konflikty o podłożu ekonomiczno-społecznym

głównych regionów oraz wewnątrz państw, dysproporcje ekonomiczno-rozwojowe. Badacze szkoły ekonomii politycznej konfliktów zbrojnych (np. Harfield Munkler, Mary Kaldor, Basker Vashiee, Paul Collier) stawiają tezę, że struktura międzynarodowego systemu gospodarczego, w tym skala globalnych dysproporcji ekonomicznych i kształt międzynarodowego systemu podziału pracy, sprzyja powstawaniu konfliktów zbrojnych. Konflikty te wybuchają głównie w krajach biednych, znajdujących się na niskim poziomie rozwoju gospodarczego (zwłaszcza konflikty afrykańskie i część azjatyckich) lub tych, które z powodu barier strukturalnych mają trudności z dostosowywaniem się do reguł globalnego wolnego rynku (dotyczy to np. konfliktów w byłych krajach komunistycznych). Jako przykład posłużyć mogą badania

Donalda Snowa z lat 90., które wykazały, że szczególne prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego występuje w krajach, gdzie PKB *per capita* kształtuje się poniżej 400 USD, a których gospodarka opiera się na rolnictwie. Badania te ukazały jednocześnie, że w krajach, których regiony reprezentują różny poziom rozwoju gospodarczego, pojawiają się ruchy secesjonistyczne bądź rebelianckie cechujące się motywacjami o charakterze nie politycznym, lecz ekonomicznym – stanowi je dążenie do przejścia kontroli nad dochodami z bogatszej prowincji<sup>14</sup>.

Wśród współczesnych konfliktów o podłożu ekonomicznym na szczególną uwagę zasługuje znaczna liczba konfliktów o charakterze surowcowym, tj. takich, które toczono w celu uzyskania kontroli nad określonymi zasobami surowcowymi bądź prowadzone były z innych powodów, ale surowce wykorzystywano w nich w charakterze narzędzia lub źródła finansowania działań zbrojnych. Z analitycznego punktu widzenia zarówno dostatek surowcowy, jak i niedobór określonych zasobów surowców może prowadzić do wybuchu konfliktu. W pierwszym przypadku dotyczy to przede wszystkim krajów słabych politycznie i gospodarczo, ale zasobnych w surowce mineralne. W takich państwach bogactwo surowcowe, zamiast prowadzić do rozwoju gospodarczego i społecznego, sprzyja destabilizacji i wybuchowi konfliktu zbrojnego (w literaturze zjawisko to określa się mianem „kłatwy surowcowej” bądź „paradoksu obfitości”). Strony zaangażowane w tego rodzaju konflikt surowcowy mogą być motywowane względami: a) geostrategicznymi (konflikt o dostęp do źródeł surowców czy szlaków transportu, w którym traktuje się surowce jako element o strategicznym znaczeniu, tj. niezbędny do prowadzenia działań zbrojnych czy osiągnięcia zwycięstwa), b) ekonomicznymi (strony konfliktu dążą do uzyskania kontroli nad zasobami surowcowymi, aby czerpać z nich zysk czy finansować działania zbrojne), c) społecznymi (niesprawiedliwy podział dochodów z surowców w obrębie społeczeństwa skłania pokrzywdzone grupy społeczne do podjęcia walki zbrojnej). Do współczesnych konfliktów o tym charakterze zaliczają się m.in. te toczące się w Sierra Leone, Angoli, DRK, Indonezji (Aceh, Papua Zachodnia), na Morzu Południowochińskim czy konflikt Irak–Kuwejt. Innym katalizatorem konfliktu surowcowego może być niedobór surowców. We współczesnych konfliktach przyjmuje on najczęściej charakter deficytu ekologicznego – degradacja ziemi uprawnej, łowisk rybnych, lasów czy zanieczyszczanie zbiorników wodnych. Czasami przyczyną wzrostu deficytu ekologicznego są zmiany w środowisku naturalnym (np. susze), a czasami działalność człowieka, w tym koncernów eksploatujących zasoby surowcowe danego kraju. Termin „deficytu ekologicznego” (*renewable resource scarcity*) w tym odniesieniu wprowadził Thomas Homer Dixon<sup>15</sup>. Przykładami konfliktów, w któ-

#### konflikty surowcowe

#### deficyt ekologiczny

<sup>14</sup> Snow (1996), s. 1–2.

<sup>15</sup> Zob. rozdział *Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne*.



rych deficyt ekologiczny był jednym ze źródeł, są: konflikt w Nigerii, Indonezji (Papua Zachodnia, Kalimantan) czy jeden z najkrwawszych współczesnych – w Rwandzie i Darfurze.

### 3. TENDENCJE WE WSPÓŁCZESNYCH KONFLIKTACH ZBROJNYCH

#### 3.1. Intensywność konfliktów zbrojnych i ich ograniczenia czasowo-przestrzenne

Tradycyjne wojny były dość precyzyjnie ograniczone w czasie – ich początek wyznaczało wypowiedzenie – lub wkroczenie wojsk bez uprzedniego wypowiedzenia, a zakończenie – podpisanie traktatu pokojowego. W wojnach tych działania zbrojne toczyły się na określonym obszarze, który wytyczały linie frontów. Strony zmierzały do clausewitzowskiego „właściwego punktu ciężkości”, tj. rozstrzygającej o zwycięstwie i przegranej bitwy.

Współczesne konflikty, ze względu na swój specyficzny charakter, podlegają zupełnie innym zasadom. Zazwyczaj nie mają one wyraźnego początku ani końca. O zakończeniu konfliktu nie rozstrzygają bitwy, lecz negocjacje, przybierające formę wieloletniego procesu pokojowego, w ramach którego podpisywane są kolejne porozumienia o zawieszeniu broni, deklaracje i traktaty pokojowe, choć często wkrótce po podpisaniu nie są one przestrzegane. Stronom czasami nie zależy na zakończeniu konfliktu, gdyż ich celem nie jest pokonanie konkretnego przeciwnika, ale doprowadzenie do destabilizacji kraju, uchodźstwa ludności, czerpania zysku z konfliktu. To zatem, co w przeszłości było elementem towarzyszącym działaniom zbrojnym, stało się obecnie centralnym motywem konfliktów<sup>16</sup>. Konflikt w rezultacie może przeciągać się na lata, a im dłużej trwa, tym trudniej go zakończyć.

Siłły zbrojne nie są skoncentrowane nie tylko w czasie, lecz także w przestrzeni. Konflikty toczą się często na zasadach wojny partyzanckiej bez wyznaczonych linii frontu. Działania zbrojne nie ograniczają się do małego odcinka terenu, ale mogą wybuchnąć wszędzie. Do tego konflikt o charakterze wewnętrznym ma tendencje do rozprzestrzeniania się poza granice kraju, prowadząc do destabilizacji sąsiednich państw.

Współczesne konflikty określane są mianem *low intensity war* – wojen o niskiej intensywności. Zgodnie z analizą Munklera oznacza to, że są one prowadzone „na przetrzymanie” – przyjmuje się „strategiczną defensywę”, czyli używa się siły zbrojnej głównie w celu samozachowania, a nie z myślą o poważnym rozstrzygnięciu wojny. „Przemoc wydaje się uśpioną, po czym wybucha wojna, która się intensyfikuje, by po jakimś czasie ponow-

<sup>16</sup> Kaldor, Vashee (1998), s. 16.

nie ucichnąć, dając złudne wrażenie końca wojny”<sup>17</sup>. Głównym miernikiem intensywności działań zbrojnych, którym posługują się ośrodki statystyczne, jest liczba ofiar bezpośrednich działań zbrojnych (*battle deaths*). Statystyki prowadzone przez Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) ukazują, że po zimnej wojnie spadła liczba ofiar działań zbrojnych, co świadczy o mniejszej intensywności tych konfliktów. Większość konfliktów, które wybuchły w tym okresie, jest ujmowana w statystykach UCDP jako *minor armed conflicts* – czyli konflikty, w których liczba ofiar działań zbrojnych w ciągu roku kalendarzowego wynosi od 25 do 1000<sup>18</sup>. Jest to wynik po pierwsze, niewielkiej liczby konfliktów między państwowych, a po drugie, małego zainteresowania wielkich mocarstw konfliktami wewnętrznymi – rebelianci są gorzej uzbrojeni i słabiej zorganizowani w porównaniu z tymi, którzy walczyli w czasie zimnej wojny w konfliktach wewnętrznych wspieranych przez mocarstwa zewnętrzne (w tzw. *proxy wars*). W rezultacie w większości współczesnych konfliktów zaangażowanie militarne jest w znacznym stopniu ograniczone, sporadyczne, a także nieuporządkowane.

#### 3.2. Ofiary cywilne konfliktów zbrojnych – zjawiska jednostronnej przemocy, uchodźstwa i dzieci-żołnierzy

We współczesnych konfliktach zbrojnych większość ofiar stanowią cywile. Większość źródeł podaje szacunki, według których pod koniec XX wieku grupa ta stanowiła 80% ofiar śmiertelnych konfliktów zbrojnych. Przyczyn tego dramatycznego zwrotu w historii konfliktów zbrojnych należy doszukiwać się m.in. w: 1) prowadzonych w trakcie wielu konfliktów czystkach etnicznych (konflikty na obszarze b. Jugosławii, w Rwandzie, Czeczenii, Darfurze); 2) wzroście znaczenia ugrupowań rebelianckich jako strony stosującej przemoc wobec cywilów i traktującej ją jako taktykę asymetrycznej konfrontacji z siłami rządowymi; 3) ogólnym rozluźnieniu dyscypliny wśród żołnierzy stron walczących; 4) korzystaniu przez strony rządowe z milicji jako formy outsourcingu przemocy stosowanej wobec cywilów; 5) fackie, że współczesne konflikty toczą się w warunkach rozkładu państwa, co sprzyja wzrostowi przemocy wobec cywilów stosowanej przez lokalne bandy, nieregularne siły, gangi etc.

Mimo że jak wspomniano wyżej, po zimnej wojnie spadła ogólna liczba ofiar kwalifikowanych jako *battle deaths*, gdyż współczesne konflikty charakteryzują się mniejszą intensywnością działań zbrojnych, to w tym samym czasie wzrosła liczba ofiar tzw. *one side violence* (przemocy jednostronnej stosowanej wobec cywilów), będącej cechą współczesnych konfliktów<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Munkler (2004).

<sup>18</sup> Najwięcej *battle deaths* spośród konfliktów, które wybuchły w pierwszej dekadzie po zimnej wojnie, generowały następujące: konflikt w DRK w latach 1998–2001 (145 tys.) i wojna etiopsko-erytrejska w latach 1998–2000 (ok. 50 tys.).

<sup>19</sup> Stepanova (2010).

*One-side violence* definiowana jest przez UCDP jako intencjonalne użycie siły zbrojnej przeciwko cywilom przez rząd lub zorganizowane grupy, którego efektem jest przynajmniej 25 ofiar śmiertelnych w roku kalendarzowym. Do aktów przemocy wobec cywilów dochodzi najczęściej w ramach szerszego konfliktu zbrojnego toczącego się między dwoma lub więcej uzbrojonymi siłami i często jest ona częścią taktyki prowadzonych działań zbrojnych. Ze względu na skalę i intensywność może przybierać różne formy: przemocy o niskiej bądź znacznej intensywności, od egzekucji więźniów, ostrzeliwania nieuzbrojonych grup protestujących, aż po masowe zabójstwa i ludobójstwo. Ze względu na motywację grup stosujących przemoc wobec cywilów może mieć ona charakter kary, represji, eksterminacji danej grupy, być formą zastraszenia, terroru, zniechęcenia cywilów do wspierania strony przeciwnej itp.

W rezultacie na ofiary cywilne współczesnych konfliktów zbrojnych składają się: ofiary bezpośrednich działań zbrojnych (*battle deaths*) oraz ofiary przemocy jednostronnej, a także ofiary wzrostu ogólnej śmiertelności, zwłaszcza ze względu na kryzysy humanitarne będące integralną częścią i konsekwencją przedłużających się konfliktów zbrojnych. Spektakularnym przykładem jest konflikt w DRK. W latach 1998–2001 był to jeden z najbardziej intensywnych konfliktów pozimnowojennych, w którym w wyniku działań zbrojnych życie straciło ponad 145 tys. osób (są to *battle-related deaths*). Jednakże jeśli doda się do tego ofiary *one side violence* (m.in. czystek etnicznych), a także kryzysu humanitarnego, to ogólna liczba ofiar tego konfliktu – toczącego się mimo formalnego zakończenia przez całą pierwszą dekadę XXI wieku, choć w tym okresie charakteryzującego się znacznie mniejszą intensywnością działań zbrojnych – wzrasta do ponad 5 mln<sup>20</sup>

Integralną częścią przemocy skierowanej przeciwko ludności cywilnej, oprócz zabójstw członków określonej grupy społecznej, religijnej, etnicznej czy przypadkowych cywilów, są przede wszystkim: systematyczne gwałty, porywanie zakładników, porywanie dzieci, zmuszanie ludności do uchodźstwa, niszczenie miejsc kultu i tradycji, niszczenie obiektów cywilnych, w tym domów, szpitali, zbiorników wody pitnej, a także bombardowanie miejsc, w których gromadzi się tłum, stosowanie min przeciwpiechotnych, w efekcie czego ludność cywilna doznaje trwałych uszkodzeń ciała. Szerzenie strachu i zarządzanie nim przez uzbrojone bandy, milicje, a także regularne siły rządowe, jest częścią strategii wojennej, a przez to racjonalnym działaniem<sup>21</sup>. Jest to często cel współczesnych konfliktów zbrojnych, które nie znają rozróżnienia na cywila i żołnierza<sup>22</sup>.

Wśród ofiar współczesnych konfliktów zbrojnych dziesiątki milionów stanowią uchodźcy. Zgodnie z oceną Wysokiego Komisarza

uchodźcy  
zewnętrzni i IDP

<sup>20</sup> Niektóre źródła podają liczbę ponad 6 mln – m.in. raporty Human Rights Watch.

<sup>21</sup> Kaldor (1999), s. 16.

<sup>22</sup> Munkler (2004).

Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) pod koniec XX w. na świecie było ponad 22 mln uchodźców (w tym wewnętrznych). Dlatego też XX wiek bywa określany mianem „wieku wypędzeń”. Konflikty zbrojne, które wybuchły w pierwszej dekadzie XXI wieku, przyniosły kolejne fale uchodźców – w tym przede wszystkim z Afganistanu, Darfuru, krajów Afryki Północnej. Charakterystyczne jest, że większość nowych uchodźców stanowią uchodźcy wewnętrzni (IDP – *internally displaced people*), którzy pozbawieni są ochrony z mocy prawa międzynarodowego. Zgodnie z danymi UNHCR pod koniec 2010 r. łączna liczba osób zmuszonych do opuszczenia swoich domów wynosiła 43,7 mln – w tym 27,5 mln IDP oraz 15,4 mln uchodźców zewnętrznych i 840 tys. osób oczekujących na przyznanie statusu uchodźcy (ponad połowę wszystkich uchodźców stanowiły dzieci)<sup>23</sup>. Była to największa liczba uchodźców od początku lat 90. Większość z nich pochodziła z krajów ogarniętych trwającymi od lat konfliktami zbrojnymi; 40% uchodźców wewnętrznych pochodzi z krajów afrykańskich (tj. Sudan, DRK, Somalia), ale największą populację IDP stanowią Kolumbijczycy. Wśród uchodźców zewnętrznych największą grupę stanowili Afgańczycy (około 30% wszystkich uchodźców zewnętrznych), Irakijczycy oraz Somalijczycy.

Pomoc uchodźcom dostarczają organizacje międzynarodowe (pod ochroną UNHCR pod koniec 2010 r. znajdowało się 9,9 mln uchodźców zewnętrznych i 14,6 mln IDP) i państwa. Jednak skala zjawiska, a także niemożność skutecznej pomocy większości IDP, pozostających głównie pod „ochroną” państwa macierzystego, sprawia, że obozy dla uchodźców nie spełniają w wielu przypadkach swojej funkcji. Zamiast dawać ludności cywilnej schronienie na czas działań zbrojnych, stanowią one często miejsce rekrutacji dzieci do grup rebelianckich, wspierania i zaopatrzenia band i oddziałów walczących (konwoje z pomocą humanitarną są napadane i okradane), a ich nieprzystosowanie do napływu dziesiątek tysięcy uchodźców sprawia, że szerzą się w nich choroby i głód. Problemy te dodatkowo komplikuje sytuacja, w której większość uchodźców zewnętrznych przyjmuje państwa rozwijające się (UNHCR szacuje, że od 76 do 92% uchodźców zewnętrznych pozostaje w obrębie własnego regionu, czyli przemieszcza się co najwyżej do państw sąsiednich) – w czołówce znajdują się Pakistan, Syria oraz Iran, w przypadku krajów afrykańskich zaś główne kraje przyjmujące to Czad i Kenia. Zdolności tych słabych gospodarczo państw do przyjmowania masowego napływu uchodźców są bardzo ograniczone. W rezultacie fale uchodźców mogą prowadzić do wybuchu kryzysu humanitarnego w państwie przyjmującym i w skali całego regionu.

Ofiarą współczesnych konfliktów zbrojnych są dzieci. Umierają one zarówno wskutek działań zbrojnych, jak i chorób i głodu, które panują w obozach dla uchodźców – stanowią bowiem około połowy wszystkich uchodźców. Szczegół-

<sup>23</sup> Dane za: UNHCR, *Global Trends 2010*, UNHCR 2011.

nym przejawem okrucieństwa wobec dzieci jest wykorzystywanie ich przez strony konfliktu w różnym charakterze – jako niewolników/niewolnice do celów seksualnych, pracy (np. w kopalniach surowców), a także do udziału w działaniach zbrojnych, zamachach samobójczych czy pełnienia innych funkcji w armiach (kucharzy, tragarzy, kurierów).

Charakterystycznym zjawiskiem we współczesnych konfliktach zbrojnych jest wysoki odsetek dzieci rekrutowanych do armii zarówno rebelianckich, jak i rządowych. Zgodnie z definicją UNICEF dzieckiem-żołnierzem jest osoba poniżej 18 roku życia, która jest aktywnym członkiem jakichkolwiek regularnych lub nieregularnych sił zbrojnych i w jakimkolwiek charakterze (definicja obejmuje zatem również kucharzy, posłańców, tragarzy, a także dziewczynki wcielane do tych sił w celach seksualnych)<sup>24</sup>. Trudno oszacować dokładną liczbę dzieci-żołnierzy. Najczęściej przywoływane są dane NZ, zgodnie z którymi liczba ta wzrosła w latach 1988–2002 z 200 tys. do 300 tys. Od tego czasu obserwować można było w większości konfliktów zbrojnych tendencję do zwiększania liczby wcielanych do sił zbrojnych dzieci. UNICEF szacuje, że w konfliktach zbrojnych pierwszej dekady XXI wieku brało udział 500 tys. dzieci-żołnierzy, z czego ponad połowa nie ukończyła 10 roku życia.

Normy prawa międzynarodowego dotyczące zakazu rekrutacji dzieci były zatem systematycznie ignorowane od zakończenia zimnej wojny – zgodnie z Protokołem z 1977 r. do konwencji genewskiej oraz Konwencją praw dziecka zakazana jest rekrutacja dzieci poniżej 15 roku życia, ponadto dzięki działalności organizacji pozarządowych w 2002 r. przyjęto Protokół fakultatywny do Konwencji praw dziecka w sprawie udziału dzieci w konfliktach zbrojnych, który zabrania rekrutowania dzieci do 18 roku życia, a ochotnicy, którzy mogą być przyjmowani do armii od wieku 16 lat, nie powinni brać udziału w bezpośrednich działaniach zbrojnych. Problem rekrutacji dzieci w charakterze żołnierzy nie dotyczył wybranych regionów, dzieci brały udział w działaniach zbrojnych na wszystkich kontynentach i w większości współczesnych konfliktów zbrojnych. Wzrost liczby konfliktów o charakterze wewnętrznym był jednym z czynników nasilających tendencję do wykorzystywania dzieci. Ekstremalnym przykładem w tym względzie są konflikty afrykańskie. Przykładowo proporcje procentowego udziału dzieci-żołnierzy po stronie rebelianckiej i po stronie rządowej w konflikcie w Sudanie w latach 1993–2002 przedstawiały się następująco – 64:34, w Liberii w latach 1999–2003 zaś – 70:30. Największy odsetek dzieci, tj. ok. 90% sił rebelianckich, zgromadziła ugandyjska *Lord's Resistance Army*. Na początku XXI wieku około 40% ogółu dzieci-żołnierzy brało udział w konfliktach afrykańskich<sup>25</sup>. Największy odsetek w siłach zbrojnych wśród dzieci stanowią chłopcy, najwięcej dziewczynek

<sup>24</sup> [http://www.unicef.org/emerg/index\\_childsoldiers.html](http://www.unicef.org/emerg/index_childsoldiers.html).

<sup>25</sup> Achvarina, Reich (2006); Coalition (2000); Barnitz (1999).

wcieliły do swoich struktur Tamilskie Tygrysy. Ocenia się jednocześnie, że około 50 państw rekrutuje do swoich sił rządowych osoby poniżej 18 roku życia.

O wzroście liczby dzieci-żołnierzy decyduje wiele czynników. Z ekonomicznego punktu widzenia dzieci są tańsze w utrzymaniu – mają mniejsze potrzeby, a ewolucja techniczna broni palnej umożliwia ich szybkie i łatwe przeszkolenie. Do tego stosunkowo łatwo można je wcielić do armii – zabierając siłą sieroty ze zniszczonych wiosek czy obozów dla uchodźców. Niekiedy dzieci wstępują lub oddawane są do sił zbrojnych dobrowolnie przez rodziny w nadziei na lepszy byt, czynnikiem sprawczym jest w takich przypadkach ubóstwo. Ze strony psychologicznej dzieci są bardziej karne, mają mniejszy strach przed śmiercią, łatwiej nimi manipulować, szybko identyfikują się z grupą, która zaczyna zastępować im rodzinę. Jednocześnie oddział składający się z dzieci może zniechęcić przeciwnika, zwłaszcza siły międzynarodowe, do otwarcia ognia (taktyka ta była skutecznie stosowana m.in. przez ugrupowanie NPFL Charlesa Taylora w konflikcie liberyjskim względem sił międzynarodowych ECOMOG). Dzieci-żołnierze mogą być zatem bardzo przydatne zarówno z taktycznego, praktycznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia.

Dzieci wcielane do sił zbrojnych są jedną z ofiar współczesnych konfliktów zbrojnych. Narażane są one na śmierć, uszkodzenia ciała, uzależnienie od narkotyków, ciężę, choroby weneryczne, HIV/AIDS, traumę psychologiczną, alienację społeczną, a także niezdolność do reintegracji po zakończeniu konfliktu.

### 3.3. Prywatyzacja i komercjalizacja współczesnych konfliktów zbrojnych

Czynniki ekonomiczne są jednym z najistotniejszych determinantów i cech charakterystycznych współczesnych konfliktów zbrojnych. Dotyczy to zarówno ekonomicznych uwarunkowań wybuchu konfliktu zbrojnego, jak i kanałów, poprzez które konflikt ten podlega procesowi prywatyzacji oraz komercjalizacji.

Terminy prywatyzacja i komercjalizacja odnoszą się do zjawiska znanego również z przeszłości – korzystania w wojnach z usług najemników oraz uczynienia z wojny dochodowego przedsięwzięcia. Określenie „prywatyzacja” dotyczy udziału w konflikcie zbrojnym prywatnych podmiotów, tj. firm ochroniarskich działających w sferze bezpieczeństwa, biorących zarówno ofensywny, jak i defensywny udział w konfliktach zbrojnych. Sektor prywatnych usług wojskowych bywa zaangażowany we wszystkich fazach współczesnych konfliktów zbrojnych – pracownicy koncernów zapewniają ochronę przywódcom, wsparcie logistyczne i operacyjne stronie rządowej bądź rebelianckiej, a także pomoc w odbudowie po konflikcie (np. w szkoleniu armii). Jest to forma wymiany handlowej – liderzy polityczni, przywódcy grup rebelianckich kupują profesjonalne usługi o charakterze wojskowym, gwarantując sobie w ten sposób bezpieczeństwo czy zwiększając swoje szanse w konflikcie zbrojnym. Niektóre rządy – państw wysoko rozwiniętych – zatrudniają firmę ochroniarską,

prywatyzacja  
konfliktów

czerpią z jej udziału w konflikcie innego rodzaju korzyści (np. minimalizują straty osobowe ponoszone przez własną armię<sup>26</sup>).

Termin „komercjalizacja” odnosi się natomiast do zjawiska wojny jako biznesu, tj. czerpania korzyści ekonomicznych z konfliktów zbrojnych przez różne

**komercjalizacja  
konfliktów**

podmioty – watazków, *warlords*, prywatne koncerny wojskowe, koncerny transnarodowe, ugrupowania przestępcze. Wszystkie te podmioty wzbogacają się na trwającym konflikcie zbrojnym, a w ich interesie leży coraz większa destabilizacja państwa, w którym konflikt ten się toczy, i przekształcenie jego gospodarki w gospodarkę wojenną/przestępczą. Dla wielu tych podmiotów „stosowanie przemocy miesza się z ich życiem zarobkowym”<sup>27</sup>.

Część uczestników współczesnych konfliktów zbrojnych, tj. ugrupowania rebelianckie, prowadzi działalność przestępczą i wchodzi w związki z transnarodową przestępczością zorganizowaną, a także terrorystami, po to, by za zrabowane dobra zakupić broń i kontynuować działania zbrojne. Ich motywacje nie są więc czysto ekonomiczne – dążą do przejęcia władzy politycznej, zajęcia danego terytorium i secesji bądź prowadzą walkę ideologiczną. W praktyce trudno ocenić, które z motywacji są silniejsze, tym bardziej że w różnych fazach konfliktu mogą się one zasadniczo zmieniać (dobrym przykładem w tym względzie jest działalność zbrojna i przestępcza FARC w konflikcie kolumbijskim, RUF w konflikcie w Sierra Leone czy UNITA w Angoli).

Fenomenem współczesnych konfliktów zbrojnych jest zjawisko warlordyzmu. Warlordowie (panowie wojny) uczestniczą w konflikcie zbrojnym z czysto ekonomicznych pobudek – ich celem jest zysk (a nie ideologia). Wykorzystują oni dezintegrację państwa, aby przejąć kontrolę nad określonym, zazwyczaj niewielkim obszarem i czerpać z niej korzyści ekonomiczne – do tego celu potrzebują grupy wyszkolonych i uzbrojonych ludzi. Władza warlordów opiera się na charyzmie przywódcy i wzajemnym przywiązaniu członków grupy/bandy. Warlordyzm zakłóca możliwość rozwoju kraju, w tym wolny handel i inwestycje, prowadząc do jego dalszej destabilizacji. Klasycznymi przykładami współczesnych konfliktów z elementami warlordyzmu są te toczące się w Somalii, Afganistanie, DRK.

**warlordyzm**

Działalność podmiotów niepaństwowych czerpiących korzyści finansowe z konfliktu zbrojnego przyczynia się do tworzenia gospodarki wojenno-przestępczej, tj. opartej na powiązaniach między uczestnikami konfliktu, stosującymi w swych działaniach przemoc i terror zwłaszcza wobec ludności cywilnej, z transnarodową przestępczością zorganizowaną. Na mechanizm przekształcania gospodarki państwa w gospodarkę wojenno-przestępczą, w zależności od konfliktu, składają się: grabież zasobów naturalnych, w tym w szczególności drogocennych surowców mineral-

**mechanizmy  
gospodarki wojenno-  
przestępczej**

<sup>26</sup> Zob. rozdział *Prywatyzacja przemocy – fenomen prywatnych przedsiębiorstw wojskowych i jego implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*.

<sup>27</sup> Munkler (2004).

nych, a następnie ich przemyt i sprzedaż czarnorynkowa; przymuszanie ludności cywilnej do niewolniczej pracy; wykorzystywanie obozów dla uchodźców jako miejsc rekrutacji żołnierzy i zaopatrzenia oraz okradanie konwojów z pomocą humanitarną; produkcja nielegalnych towarów, w tym w szczególności narkotyków, i handel nimi; porwania – osób, statków handlowych i żądania okupów; nielegalny handel bronią – lekkim uzbrojeniem; wcielanie do sił rebelianckich, band zbrojnych i ugrupowań paramilitarnych tańszych w utrzymaniu dzieci-żołnierzy.

Rozwojowi prywatyzacji i komercjalizacji konfliktów zbrojnych sprzyjały przede wszystkim następujące czynniki: 1) odpaństwowienie wojny – podmiotów niepaństwowych uczestniczących w konflikcie zbrojnym, które nie mają wystarczających zasobów i zdolności, aby osiągnąć swoje cele (czasami wyłącznie ekonomiczne), muszą zatem te zasoby zdobywać przy użyciu siły i często przez wchodzenie w związki z przestępczością zorganizowaną; 2) wzrost liczby konfliktów o charakterze wewnętrznym w państwach słabych gospodarczo, które łatwo ulegały destabilizacji; 3) koniec zimnej wojny, koniec konfliktów w Afganistanie i RPA, które przyniosły redukcje w armiach i pojawienie się znacznej ilości broni na rynku, co umożliwiło dozbrojenie różnego rodzaju sił rządowych, paramilitarnych i rebelianckich oraz rozwój czarnego rynku uzbrojenia; 4) rozwój przestępczości zorganizowanej i charakter globalnego rynku, na którym bez większych problemów udawało się sprzedawać narkotyki, zrabowane dobra, szczególnie surowce z regionów konfliktów zbrojnych, a także zakupić na nim broń. Na współczesnych konfliktach zbrojnych zarabiają i/lub korzystają w inny sposób nie tylko podmioty biorące w nich udział, lecz także transnarodowe ugrupowania przestępczości zorganizowanej, terroryści oraz koncerny transnarodowe (poczynając od tych produkujących broń po kupujące surowce z regionów konfliktów). Konflikty te często nie wybuchają z powodów ekonomicznych, ale to kwestie finansowe są powodem dla ich kontynuacji.

**czynniki rozwoju  
prywatyzacji  
i komercjalizacji konfliktów**

### 3.4. Mediatyzacja konfliktów zbrojnych

Istotnym elementem współczesnych konfliktów zbrojnych jest wykorzystywanie mediów jako płaszczyzny walki z przeciwnikiem. Umiejętność odpowiedniej rekonstrukcji rzeczywistości w środkach masowego przekazu i sprzedania swojej narracji opinii publicznej jest kluczowa szczególnie w konfliktach, w których uczestniczą wysoko rozwinięte państwa demokratyczne. Dzięki sprawnemu wykorzystaniu możliwości komunikacyjnych, jakie dają współczesne media, można zyskać przewagę psychologiczną nad przeciwnikiem.

Historycznie z propagandy wojennej korzystali najwybitniejsi wodzowie, z Napoleonem na czele, którzy dbali o to, by prasa i dziennikarze byli kontrolowani, poddawani cenzurze i manipulowali informacjami z frontów, jakie przedostawały się do opinii publicznej. Współcześnie

**propaganda  
wojenna**

dzięki rozwojowi nowoczesnych technologii komunikowania masowego związek między mediami a konfliktami zbrojnymi stały się jeszcze głębsze – społeczeństwa w coraz większym stopniu potrzebują i poszukują informacji, a media masowe po raz pierwszy w historii umożliwiają codzienne dokładne śledzenie wydarzeń, a przez to przeżywanie konfliktów, tym, którzy bezpośrednio w nich nie uczestniczą.

**efekt CNN** Wkrótce po zakończeniu zimnej wojny i wybuchu wojny w Zatoce Perskiej po raz pierwszy w historii media informacyjne w postaci CNN podjęły się relacjonowania konfliktu zbrojnego na żywo. Od tego momentu zjawisko wpływu mediów w trakcie konfliktu zbrojnego na opinię publiczną, decyzje polityczne, a także przebieg działań zbrojnych, określane jest mianem efektu CNN. W praktyce różne środki masowego przekazu mogą mieć różny wpływ na przebieg współczesnych konfliktów zbrojnych. Ważną funkcję pełnią zarówno relacje medialne transmitowane na żywo, internet, jak i prasa. Dla wywołania pożądanego efektu, tj. sprzedania własnej narracji, kluczowa jest szybkość obiegu informacji, częstotliwość przekazywanych komunikatów oraz sztuka perswazji (demonizowanie wroga, przekazywanie wyselekcjonowanych informacji, historii, korzystanie z wąskiego grona ekspertów analizujących konflikt itp.) – to ona często decyduje o tym, czyja historia wygrywa. Ta swoista bitwa o umysły ludzi jest warunkiem koniecznym dla prowadzenia współczesnych wojen sprawiedliwych o charakterze interwencji humanitarnych i odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect*, R2P). W przygotowaniu tego rodzaju kampanii wojennej kluczowe jest zaprezentowanie opinii publicznej jasnego podziału na dobrą i złą stronę konfliktu oraz ukazanie cierpienia ludności cywilnej, tak jak np. przed interwencją zbrojną NATO w wojnie kosowskiej, a także w Libii. Podobną rolę media odgrywały w prowadzonej przez administrację prezydenta Busha narracji „wojny z terroryzmem”, która przygotowywała grunt społeczny i międzynarodowy pod interwencję w Iraku.

Media, zjednując opinię publiczną, mogą odegrać istotną rolę w przebiegu konfliktu, ale mogą one również przeszkodzić w powodzeniu działań zbrojnych. Jednym z najbardziej spektakularnych tego współczesnych przykładów jest konflikt somalijski; w jego trakcie opublikowanie zdjęć martwych amerykańskich żołnierzy ciągniętych po ulicach Mogadisu wywołało szok opinii publicznej, zmuszając decydentów politycznych do szybkiego wycofania amerykańskich oddziałów z Somalii.

**efekt Al Jazeera** W kolejnej dekadzie po zakończeniu zimnej wojny szczególnie ważną rolę odegrała arabska stacja informacyjna Al Jazeera w popularyzacji serii arabskich rewolucji, które ogarnęły Afrykę Północną i Bliski Wschód w 2011 r., oraz po wybuchu rewolucji i wojny w Libii. Efekt Al Jazeera był tym silniejszy, że stacja ukazywała codziennie obrazy wściekłych tłumów dążących do obalenia dyktatury najpierw w Tunezji, potem w Egipcie, a następnie w kolejnych krajach arabskich w konfrontacji z zupełnie odmiennymi obrazami przekazywa-

nymi przez państwowe kanały telewizyjne kontrolowane przez reżimy. Widz tym bardziej czuł się manipulowany, mógł sam oceniać, które z komunikatów i obrazów są fałszywe, co potęgowało jego gniew, skłaniając często do aktywnego włączenia się w rewolucję.

### 3.5. Asymetryczność współczesnych konfliktów zbrojnych

Asymetryczność jako cecha konfliktów zbrojnych dotyczy wąskiej grupy współczesnych konfliktów, tj. przede wszystkim tych, w których stroną są wysoko rozwinięte kraje Zachodu (takich jak wojna o Kosowo, konflikt w Afganistanie czy wojna USA–Irak), lub konfliktów, w których znacznie silniejsza strona rządowa walczy z rebeliantami, stosującymi asymetryczne metody walki (np. konflikt w Irlandii Północnej, Sri Lance, Czeczenii, Kolumbii, palestyńskie intifady). Konflikt asymetryczny, w tradycyjnym wojskowym rozumieniu, występuje w sytuacji, gdy strony dysponują wyraźnie nierównymi siłami. Wówczas strona słabsza, chcąc osłabić, zneutralizować swojego silniejszego przeciwnika, wykorzystuje jego słabości, w szczególności prowadząc działania partyzanckie i/lub terrorystyczne.

Współczesne środowisko bezpieczeństwa analizowane z punktu widzenia przewagi militarnej i technologicznej jednych państw nad drugimi charakteryzuje się głęboką asymetrią. Przewaga USA w tym obszarze jest wciąż ogromna. Sytuacja, w której wydatki wojskowe jednego kraju stanowią blisko połowę światowych wydatków wojskowych, skłoniła Paula Kennedy'ego do stwierdzenia, że nigdy w historii nie było takiej dysproporcji sił w skali świata. Obecnie żadne państwo ani koalicja państw nie ma możliwości przeciwstawienia się w symetrycznym konflikcie zbrojnym USA czy NATO. Równocześnie wkład dziesięciu państw ponoszących największe wydatki wojskowe w globalne wydatki wynosi 85%. Oznacza to, że światowy potencjał militarny jest skoncentrowany w kilku regionach/państwach, a zwłaszcza krajach NATO, Chinach i Rosji. Istniejące w skali świata dysproporcje militarno-technologiczne sprawiają, że wzrasta zastosowanie asymetrycznych metod prowadzenia walki w konfliktach zbrojnych z dużo silniejszymi przeciwnikami. Jednocześnie zglobalizowany świat i nowoczesne technologie informacyjne stwarzają uczestnikom działań zbrojnych wiele nowych, atrakcyjnych obszarów walki, tj. cyberprzestrzeń czy media.

Asymetryzacja konfliktów zbrojnych jest również efektem utraty przez państwo monopolu na prowadzenie działań zbrojnych. Coraz liczniejszy udział podmiotów parapaństwowych i prywatnych w działaniach zbrojnych sprawił, że współczesne konflikty charakteryzuje nierównorzędnność przeciwników, co również wpływa na częstsze stosowanie metod asymetrycznych. Szeroko rozumiana asymetryczność współczesnych konfliktów zbrojnych implikuje zatem:

**asymetryczność konfliktu**



- 1) udział z jednej strony regularnych sił zbrojnych państw, z drugiej podmiotów niepaństwowych w konfliktach zbrojnych (ugrupowań rebelianckich, paramilitarnych, terrorystycznych, przestępczych, struktur warlordowskich, *private military companies* – PMCs, struktur parapaństwowych);
- 2) wykorzystanie asymetrycznych metod prowadzenia działań zbrojnych – odmiennych od tych stosowanych przez przeciwnika, tj. działalność partyzanka, terrorystyczna, użycie mediów, których celem jest uzyskanie przewagi psychologicznej nad przeciwnikiem.

Jeśli obie strony wykorzystują media w celach propagandowych, wówczas metoda ta nie ma charakteru asymetrycznego. Przykładami asymetrycznych działań na płaszczyźnie medialnej były natomiast wspomniane powyżej złamanie amerykańskiego morale w Somalii przez publikację zdjęć zmasakrowanych ciał amerykańskich żołnierzy, a także intifada palestyńska, w trakcie której świat obiegły zdjęcia palestyńskich dzieci rzucających w izraelskie czołgi kamieniami. Obecnie znacznie większa świadomość znaczenia wpływu mediów na przebieg konfliktów nie pozwala żadnej ze stron na ignorowanie czynnika medialnego i skłania je do podejmowania przemyślanych działań propagandowych na tej płaszczyźnie.

#### 4. GEOGRAFIA I STATYSTYKA WSPÓLCZESNYCH NAJWIĘKSZYCH KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Ze względu na różny charakter, intensywność i liczbę ofiar konfliktów zbrojnych po zimnej wojnie dokładne określenie ich liczby i geografii jest zadaniem trudnym. Główne ośrodki międzynarodowe zbierające dane na temat współczesnych konfliktów i prowadzące ich statystyki opracowały różne kryteria klasyfikacji. Najczęściej aby zaklasyfikować dany konflikt jako konflikt zbrojny, przyjmują one kryterium liczby ofiar działań zbrojnych (*battle-related deaths*) w danym

*major armed  
conflicts* według  
UCDP i SIPRI

roku kalendarzowym. Posługując się tym kryterium, UCDP definiuje konflikt zbrojny jako konflikt, w którym poległo 25 osób, a jedną ze stron walczących jest rząd suwerennego państwa. W swej klasyfikacji UCDP wyróżnia *minor armed conflicts* – konflikty o niskiej intensywności mierzonej liczbą ofiar bezpośrednich działań zbrojnych i *major armed conflict* – konflikty o wysokiej intensywności. Do tej drugiej kategorii UCDP zalicza konflikty zbrojne, w których w wyniku działań zbrojnych ginie w ciągu roku kalendarzowego ponad 1000 osób (*battle-related deaths*). Z danych UCDP korzysta między innymi Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), który w swoich *Rocznikach (SIPRI Yearbooks)* prezentuje listę największych konfliktów zbrojnych (*major armed conflicts*), przyjmując za UCDP, że są to konflikty o intensywności powyżej 1000 ofiar działań zbrojnych rocznie.

Według danych SIPRI<sup>28</sup> po zakończeniu zimnej wojny w latach 1990–2000 doszło do 56 tego rodzaju konfliktów w 44 różnych lokalizacjach. Średnio w danym roku kalendarzowym toczyło się 27 konfliktów. Największe ich natężenie odnotowano w latach 1990–1993 – w okresie tym rocznie toczyło się od 30 do 33 konfliktów – a najmniej pomiędzy 1996 i 1997 rokiem – na lata te przypadało odpowiednio 23 i 19 konfliktów. Zaledwie trzy z konfliktów o dużej intensywności pierwszej dekady po zimnej wojnie miały charakter międzynarodowy – Irak–Kuwejt, Indie–Pakistan oraz Etiopia–Erytrea. Większość stanowiły konflikty wewnętrzne, z tym że w 14 z nich brały udział wojska innych państw, wspierające jedną ze stron walczących.

liczba konfliktów  
zbrojnych

Porównanie kolejnej dekady po zimnej wojnie z poprzednią wskazuje charakterystyczną tendencję do zmniejszania się liczby konfliktów zbrojnych. W latach 2001–2010 w sumie toczyło się 29 konfliktów w 29 lokalizacjach, z tego zaledwie dwa miały charakter międzypaństwowy – Indie–Pakistan oraz USA–Irak. W zależności od roku kalendarzowego można było odnotować istotne różnice w liczbie konfliktów zbrojnych – w 2000 r. było ich 19, najmniej toczyło się w 2004 r., tj. 13, ale już w kolejnych latach liczba ta rosła do 15 w 2010 r. Podłożem zdecydowanej większości konfliktów była walka o władzę, mniejszej części – o terytorium. Następujące konflikty tego okresu SIPRI kategoryzuje jako umiędzynarodowione – USA vs. Al-Kaida; rząd afgański vs. talibowie; rząd iracki vs. grupy rebelianckie; rząd somalijski vs. Najwyższa Rada Islamska Somalii (SICS).

Tabela 1. Regionalna dystrybucja największych konfliktów zbrojnych\* według regionów w latach 1990–2010

	1990–1995	1996–2001	2002–2007	2008–2010
Afryka	10	11	6	4
Amerika Południowa i Północna	4	3	3	3
Azja	9	9	5	6
Europa	4	2	1	1
Bliski Wschód	5	4	4	3
Łącznie	32	39	18	17

Według UCDP i SIPRI są to konflikty powyżej 1000 *battle related deaths* rocznie.

Zródło: opracowanie własne na podstawie kolejnych edycji *SIPRI Yearbook* z lat 1991–2011.

Większość najbardziej intensywnych pozimnowojennych konfliktów zbrojnych, jak ukazuje tabela 1, rozgrywała się w Afryce i Azji. Charakterystyczne jest, że kontynent afrykański od 1999 r. wykazuje wyraźną tendencję spadkową, jeśli chodzi o konflikty o wysokiej intensywności działań zbrojnych – w 2010 r. już tylko cztery klasyfikowano jako *major ar-*

ujęcie regionalne  
konfliktów

<sup>28</sup> Wszystkie dane za: *SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, edycje od 1995 do 2011 r.



*med conflicts* – w Somalii, Ugandzie, Sudanie i Rwandzie, ale w 2007 r. odnotowano tylko jeden tego rodzaju konflikt – w Somalii. W Azji w 2004 r. zaklasyfikowano do tej kategorii najmniej konfliktów, gdyż tylko trzy. W ciągu ostatniej dekady w każdym roku kalendarzowym w klasyfikacji największych konfliktów azjatyckich znajdowały się konflikt o Kaszmir oraz konflikty filipińskie, a od 2001 r. także konflikt w Afganistanie.

Jeśli chodzi o Bliski Wschód – w ciągu ostatniej dekady do największych aktywnych konfliktów zaliczają się: Irak–USA, a następnie konflikt wewnętrzny w Iraku, konflikt w Turcji (Kurdystan) oraz w Izraelu (terytoria palestyńskie). Spośród konfliktów amerykańskich w 2000 r. żaden nie znalazł się na liście SIPRI, ale już w następnych latach trzy konflikty o charakterze wewnętrznym klasyfikowano jako *major armed conflicts*: rząd USA vs. Al-Kaida, konflikt w Peru i Kolumbii.

Regionem o najmniejszej liczbie i intensywności działań zbrojnych była Europa; dwa ostatnie największe europejskie konflikty to umiędzynarodowiony konflikt o terytorium Kosowa oraz wewnątrzrosyjski konflikt ceczeński. Warto zwrócić uwagę, że skala ostatniego konfliktu międzynarodowego w Europie, rosyjsko-gruzińskiego z 2008 r., mierzona liczbą ofiar działań zbrojnych, nie pozwoliła zaklasyfikować go przez UCDP jako *major armed conflict*. Konflikt w Osetii Południowej oraz Abchazji od początku lat 90. i w 2008 r. nie przekroczył 1000 *battle related deaths*.

## CZĘŚĆ II

# PRAWNOINSTYTUCJONALNE RAMY I AKTYWNOŚĆ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

## RAMY PRAWNE UŻYCIA SIŁY

## 1. PRAWO DO UŻYCIA SIŁY

Prawo do użycia siły jest obecnie regulowane przede wszystkim przez Kartę Narodów Zjednoczonych, przyjętą 26 czerwca 1945 r. na konferencji w San Francisco, oraz prawo zwyczajowe, do którego Karta się odwołuje. Wszelkie inne normy dotyczące użycia siły, przyjmowane w konwencjach dwu- i wielostronnych, powinny być zgodne z KNZ. Dotyczy to norm obowiązujących zarówno członków ONZ, jak i państwa niebędące członkami ONZ. Wynika to w pierwszym przypadku z art. 103 KNZ, który podkreśla, że dla członków ONZ pierwszeństwo mają obowiązki wynikające z KNZ, a w drugim z art. 2 pkt 6 KNZ, w którym stwierdza się, że w razie potrzeby ONZ zmusi państwa niebędące członkami tej organizacji do postępowania zgodnie z jej zasadami, jeśli jest to niezbędne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Już w preambule Karty zaznaczono, że ONZ powstała głównie po to, aby „uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny”, dlatego też jako pierwszy cel Narodów Zjednoczonych wymieniono utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 1 pkt 1). W konsekwencji wszystkie zasady, jakimi mają kierować się Narody Zjednoczone, a które są wyrażone w art. 2 KNZ, dotyczą wprost lub pośrednio ograniczenia użycia siły.

W kontekście bezpieczeństwa należy wyróżnić przede wszystkim zasadę, zgodnie z którą istnieje zakaz stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nieetykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek z państw lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z zasadami Narodów Zjednoczonych (art. 2 pkt 4 KNZ). Zakaz użycia siły wyrażony w KNZ został potwierdzony w licznych dokumentach międzynarodowych, jest uważany za normę *ius cogens* i normę prawa zwyczajowego<sup>1</sup>. Nie jest jasne, czy

<sup>1</sup> MTS, *Wyrok w sprawie militarnych i paramilitarnych działań w i przeciwko Nikaragui*, 27 czerwca 1986 r. (dalej: *Wyrok w sprawie militarnych...*), par. 188 i n. Z dokumentów potwierdzających zakaz można wymienić: Deklarację praw i obowiązków państw (rez. ZO 375 z 1949 r.), Deklarację o nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państwa i ochronie ich niezawisłości i suwerenności (rez. ZO 2131 z 1965 r.), Deklarację w sprawie umocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego (rez. ZO 2737 z 1970 r.), De-

obejmuje on również siłę ekonomiczną. Większość komentatorów stanowczo podkreśla, że mowa jest wyłącznie o sile zbrojnej, nie jest to jednak bezsporne<sup>2</sup>.

Każdy członek NZ jest zobowiązany do wspierania organizacji w każdej jej akcji i powstrzymania się od udzielania pomocy państwu, przeciwko któremu prowadzona jest akcja zapobiegawcza lub represyjna (art. 2 pkt 5 KNZ). Istnieje również zakaz ingerowania w wewnętrzne sprawy państwa (art. 2 pkt 7 KNZ), który łączy się z zasadą poszanowania suwerennej równości państw (art. 2 pkt 1 KNZ).

Kwestia użycia siły zbrojnej jest uregulowana w rozdziale VII KNZ zatytułowanym *Akcja w związku z zagrożeniem pokoju, zakłóceniem pokoju i aktami agresji*. Karta dopuszcza możliwość użycia siły zbrojnej, co do zasady, tylko w dwóch przypadkach: akcji z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa (art. 42 KNZ) lub samoobrony indywidualnej albo zbiorowej (art. 51 KNZ). Przewiduje również możliwość użycia siły zbrojnej w stosunku do państwa, które w ciągu drugiej wojny światowej było nieprzyjacielem któregośkolwiek z sygnatariuszy Karty, jeżeli państwa odpowiedzialne za taką akcję podjęły ją lub usankcjonowały jako następstwo tej wojny (art. 107 KNZ). Także w ramach porozumienia regionalnego Karta dopuszcza podjęcie działań zbrojnych przeciwko państwu nieprzyjacielskiemu (określonymu w ten sam sposób jak w art. 107 KNZ), wymierzonych przeciwko odnowieniu się polityki napastniczej któregośkolwiek z tych państw (art. 53 KNZ). Przyjmuje się jednak, że art. 107 KNZ (oraz art. 53 KNZ) stracił na znaczeniu wraz z przystąpieniem państw nieprzyjacielskich do ONZ i tym samym uznaniem ich za „państwa miłujące pokój” (w rozumieniu art. 4 KNZ).

**Główną odpowiedzialnością za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa obarczono Radę Bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1**

klarację zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw w zgodzie z KNZ (rez. ZO 2625 z 1970 r.), Deklarację o wzmocnieniu efektywności zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych (rez. 44/22 z 1987 r.). Por. również deklarację z Chapultepec z 3 marca 1945 r., Międzypaństwowy traktat o wzajemnej pomocy z Rio de Janeiro z 2 września 1947 r., Kartę Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 r. (tzw. karta z Bogoty), Pakt Ligi Państw Arabskich z 22 marca 1945 r., Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Deklaracja zasad postępowania w stosunkach wzajemnych) z 1 sierpnia 1975 r. oraz Paryską Kartę nowej Europy z 1990 r., a także pięć zasad pokojowego współistnienia Państwa Siła, sformułowanych po raz pierwszy w porozumieniu z 29 kwietnia 1954 r. między Indiami a Chińską Republiką Ludową.

<sup>2</sup> Przeciwnicy szerokiego rozumienia pojęcia „siły” z art. 2 pkt 4 KNZ przypominają, że podczas negocjacji tekstu Karty Narodów Zjednoczonych odrzucono poprawkę brazylijską, zgodnie z którą przez pojęcie „siły” miano rozumieć również naciski ekonomiczne, w późniejszych dokumentach ONZ zaś instrumenty przymusu ekonomicznego były kwalifikowane jako rodzaj interwencji w sprawy wewnętrzne, a nie użycie siły w rozumieniu art. 2 pkt 4 KNZ. Por. Deklarację zasad prawa międzynarodowego (rez. ZO 2625 z 1970 r.) czy Kartę ekonomicznych praw i obowiązków państw (rez. ZO 3281 z 1974 r.) art. 32. Na temat kontrowersji dot. interpretacji terminu „siła” z art. 2 pkt 4 KNZ zob.: Bierzanek, Symonides (2001), s. 387; Shaw (2000), s. 581–582; Czaplinski, Wyrozumka (2004), s. 684; Goodrich, Hambro, Simons (1969), s. 49 i przede wszystkim Jaczewicz (1977), *passim*. Zob. również Zukrowska (2009).

legalne użycie siły

odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa

Karta Narodów Zjednoczonych

cel Narodów Zjednoczonych

zasady Narodów Zjednoczonych

KNZ), która stwierdza istnienie „wszelkiej okoliczności zagrażającej pokojowi, zakłócenia pokoju albo aktu agresji” (art. 39 KNZ). KNZ nie definiuje pojęć „zagrożenie pokoju”, „zakłócenie pokoju” czy „akt agresji”, dając tym samym ogromną swobodę RB co do decyzji o podjęciu działań oraz ich rodzaju.

Najpojemniejszym terminem jest „zagrożenie dla pokoju”, gdyż obejmuje ono zarówno „zakłócenia pokoju”, jak i „akty agresji”. Poszczególne rezolucje RB wskazują, że za zagrożenie dla pokoju Rada uznawała m.in.: masowe naruszenia praw człowieka, kryzys humanitarny, akty terrorystyczne, niewykonanie rezolucji RB, niewydanie lub nieukaranie terrorystów, utrzymanie reżimu segregacji rasowej, nierespektowanie wyników wolnych wyborów, wsparcie rządowe dla rebeliantów w innym państwie, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia<sup>3</sup>. Zazwyczaj w sytuacji zagrożenia pokoju występuje kombinacja wymienionych okoliczności. Kwalifikacja danej sytuacji jako zagrożenia pokoju zachowuje aktualność, dopóki RB nie podejmie innej decyzji<sup>4</sup>.

#### agresja

Co do aktów agresji pewną wskazówką dla RB może być rezolucja ZO z 14 grudnia 1974 r., w której zdefiniowano agresję państwa (definicja ta jednak nie jest prawnie wiążąca)<sup>5</sup>. W rezolucji tej za agresję uznano:

użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko terytorialnej integralności lub politycznej niezawisłości drugiego państwa albo w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych.

#### akty agresji

Jeśli państwo użyje siły zbrojnej (w sprzeczności z KNZ) jako pierwsze, fakt ten powinien stanowić dowód *prima facie* dokonania agresji, choć RB, biorąc pod uwagę inne okoliczności, może zdecydować inaczej. Wśród aktów agresji (jest to lista otwarta) wymieniono poniższe działania:

- inwazja lub atak siłami zbrojnymi państwa na terytorium innego państwa lub zbrojna okupacja, choćby tymczasowa, która jest rezultatem tej inwazji lub ataku, lub aneksja przy użyciu siły zbrojnej terytorium innego państwa lub jego części;
- bombardowanie siłami zbrojnymi państwa terytorium innego państwa lub użycie innej broni przeciwko terytorium innego państwa;
- blokada portów lub wybrzeża państwa siłami zbrojnymi innego państwa;
- atak siłami zbrojnymi państwa na siły lądowe, powietrzne, morskie lub morską lub powietrzną flotę innego państwa;
- użycie sił zbrojnych jednego państwa, które znajdują się na terytorium innego państwa na mocy porozumienia z państwem przyjmującym, w sposób naruszający warunki ustalone w tym porozumieniu lub przedłużenie obecności tych sił zbrojnych na danym terytorium poza okres przewidziany w porozumieniu;
- działalność państwa polegająca na udzieleniu zezwolenia na wykorzystanie swojego terytorium, oddanego do dyspozycji drugiemu państwu, do dokonania przez to państwo aktu agresji przeciwko państwu trzeciemu;

<sup>3</sup> Por. Kranz (2009), s. 120 i n. oraz Österdahl (1998), *passim*.

<sup>4</sup> Dinstein (2005), s. 288.

<sup>5</sup> Na temat prac nad określeniem definicji agresji zob. Grzebyk (2011).

- g) wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu zbrojnych band, grup, oddziałów nieregularnych lub najemników, które dokonują zbrojnych działań przeciwko innemu państwu o takiej wadze, że równają się one aktom wymienionym powyżej, lub poważne zaangażowanie w tego typu działania.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że RB niezwykle rzadko określa którąkolwiek ze stron mianem agresora, by nie przekreślić szans na szybkie zakończenie konfliktu. Nie ogranicza to w żaden sposób możliwości działania RB, gdyż bez względu na to, jak ona zakwalifikuje daną sytuację, instrumentarium, jakie ma do swej dyspozycji, jest takie samo.

Rada Bezpieczeństwa może zastosować środki tymczasowe (art. 40 KNZ), sankcje niewojskowe (niewymagające użycia siły zbrojnej, art. 41 KNZ) i wojskowe (z użyciem siły zbrojnej, art. 42 KNZ). Jako przykład środków tymczasowych można podać:

- wezwanie do przerwania ognia i wycofania wojsk,
- wezwanie do zawarcia rozejmu lub zawieszenia broni,
- demilitaryzację pewnych obszarów,
- wstrzymanie dostaw broni i personelu wojskowego,
- apel o powstrzymanie się od zamachów na suwerenność, niepodległość i integralność terytorialną<sup>6</sup>.

Zastosowanie środków tymczasowych nie przesądza o prawach, roszczeniach lub położeniu zainteresowanych stron. RB powinna jednak wyciągnąć wnioski z niezastosowania się do środków tymczasowych przez którąś ze stron.

Przykładem sankcji niewojskowych jest:

- zupełne lub częściowe przerwanie stosunków gospodarczych,
- zupełne lub częściowe przerwanie środków komunikacyjnych, kolejowych, morskich, powietrznych, telegraficznych, radiowych oraz innych,
- zerwanie stosunków dyplomatycznych (art. 41 KNZ).

Rada Bezpieczeństwa, jeśli uzna, że zastosowanie środków tymczasowych oraz sankcji niewojskowych nie odniesie bądź nie odniosło oczekiwanych skutków, może zastosować sankcje wojskowe. Rada nie musi więc najpierw odwołać się do sankcji niewojskowych, by móc zastosować sankcje wojskowe.

Sankcje wojskowe polegają na jakiegokolwiek akcji przy użyciu sił powietrznych, morskich, lądowych (art. 42 KNZ). Jako przykład tego typu działań można podać:

- demonstrację,
- blokadę,
- bombardowanie,
- inwazję,
- okupację.

środki  
tymczasowe

sankcje  
niewojskowe

sankcje  
wojskowe

<sup>6</sup> Czaplński (1993), s. 70.

Aby w pełni skorzystać z przyznanego jej instrumentarium, Rada Bezpieczeństwa powinna dysponować odpowiednimi siłami zbrojnymi. Takie siły miałyby stać utworzone na podstawie specjalnych układów, zawieranych między sily zbrojne ONZ Radą Bezpieczeństwa a członkami lub grupami członków ONZ (art. 43 KNZ). Miały one określać liczebność i rodzaj sił zbrojnych, stopień ich pogotowia, dyslokację oraz rodzaj ułatwień i pomocy. Przewidywano również utworzenie Wojskowego Komitetu Sztabowego złożonego z szefów sztabów stałych członków RB, którego zadaniem miało być m.in. planowanie użycia sił zbrojnych oraz strategiczne kierownictwo siłami zbrojnymi. Jednak specjalne porozumienia nie zostały podpisane, a Wojskowy Komitet Sztabowy zawiesił swoją działalność.

Nie oznacza to jednak, że RB jest zupełnie bezsilna. Karta Narodów Zjednoczonych przewiduje, że dopóki nie wejdą w życie układy specjalne, pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa może podjąć odpowiednią akcję zbrojną w imieniu ONZ (art. 106 KNZ). Rada może również posługiwać się układami czy organizacjami regionalnymi w celu stosowania środków przymusu pod jej kierownictwem (art. 53 KNZ). Niewykluczone jest też zawieranie porozumień *ad hoc* między RB a poszczególnymi państwami członkowskimi, tzw. koalicji dobrej woli. Wykształcił się również, nieprzewidziany wprost w Karcie, system operacji pokojowych typu *peace-keeping*<sup>7</sup>.

Jeśli chodzi o praktykę, to w swych rezolucjach Rada Bezpieczeństwa niejednokrotnie używała nieprecyzyjnych sformułowań i państwa spierały się, czy w danej sytuacji istniało upoważnienie RB do użycia siły zbrojnej, czy też nie<sup>8</sup>. Odpowiednie upoważnienie Rady Bezpieczeństwa powinno zostać wydane przed rozpoczęciem danej operacji zbrojnej. Rada jednak udzielała upoważnienia także, gdy już doszło do użycia siły zbrojnej, jak w przypadku interwencji Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) w Liberii w 1990 r.<sup>9</sup> Radzie zdarzało się również akceptować skutki interwencji podjętej bez jakiegokolwiek upoważnienia, jak w przypadku interwencji NATO w Kosowie w 1999 r. czy Stanów Zjednoczonych i ich koalicjantów w Iraku w 2003 r.<sup>10</sup>

Każda decyzja Rady Bezpieczeństwa podjęta na podstawie rozdziału VII może być zawetowana przez któregośkolwiek ze stałych członków. Zakończenie rywa-

<sup>7</sup> Na temat operacji pokojowych zob. m.in. Zapalowski (1989), s. 40; Popiuk-Rysińska, Zajac (2006); Piontek (1973).

<sup>8</sup> Zob. Kranz (2006), s. 23. Doskonałym przykładem wątpliwości interpretacyjnych, jeśli chodzi o istnienie upoważnienia do użycia siły zbrojnej w danej rezolucji RB, jest debata nad znaczeniem rezolucji RB 1441 z 2002 r. w sprawie Iraku. Rezolucja ta została podjęta na podstawie rozdziału VII KNZ. Stwierdzono w niej, że Irak nie wykonał poprzednich rezolucji RB, co stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a dalsze niewypelnianie swoich obowiązków grozi mu „poważnymi konsekwencjami” (par. 13). Na temat legalności operacji amerykańskiej w Iraku zob. Czaplinski (2004); Symonides (2004).

<sup>9</sup> Zob. przykładowo rezolucję RB 788 z 1992 r. lub 866 z 1993 r.

<sup>10</sup> Przykładowo rez. RB 1244 z 1999 r. dotycząca sytuacji w Kosowie po interwencji NATO czy rez. RB 1483 z 2003 r. dotycząca sytuacji Iraku po ataku amerykańskim.

lizacji pomiędzy dwoma blokami – wschodnim i zachodnim – dało nadzieję na rozpoczęcie prawdziwej współpracy na rzecz pokoju. Niestety stali członkowie w wielu sytuacjach zagrażających pokojowi nadal nie mogą dojść do porozumienia, czy i jakiego rodzaju środków użyć. Zauważalna jest również tendencja, zgodnie z którą mocarstwa, na przykład Stany Zjednoczone, najpierw próbują uzyskać legitymację dla swoich działań zbrojnych w postaci upoważnienia wydanego przez RB, gdy jednak to się nie uda, i tak realizują zaplanowane operacje, wiedząc, że wszelkie sankcje są w stanie za-blokować za pomocą weta.

Ze względu na potencjalną inercję RB z powodu zastosowania weta przez któregoś ze stałych członków Zgromadzenie Ogólne jeszcze w 1950 r. przyjęło rezolucję *Zjednoczeni dla pokoju*<sup>11</sup>. Przewidziano w niej możliwość działania ZO

we wszystkich przypadkach, które zdają się stanowić zagrożenie pokoju, złamanie pokoju lub akt agresji, a Rada Bezpieczeństwa, z powodu braku jednomyślności stałych członków, przestaje ponosić odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zgodnie z rezolucją w razie wystąpienia zagrożenia pokoju, jeśli RB nie może podjąć odpowiednich decyzji w ciągu 24 godzin, Zgromadzenie Ogólne na nadzwyczajnej sesji, zwołanej na wniosek dziewięciu członków RB lub większości członków ONZ, podejmuje większością dwóch trzecich decyzję co do zastosowania odpowiednich środków. Rekomendacje ZO nie są wiążące dla członków ONZ, jednak mogą one zachęcić państwa do działania w sytuacji kryzysowej. Użycie siły przez poszczególne państwa na podstawie decyzji podjętej przez ZO w większości przypadków mogłoby być uznane za wykonywanie zbiorowego prawa do samoobrony. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości potwierdził legalność rezolucji *Zjednoczeni dla pokoju* i podkreślił, że Rada Bezpieczeństwa ponosi „główną” odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo, lecz nie „wyłączną”<sup>12</sup>. Do procedury przewidzianej w rezolucji 377 ZO uciekano się w nielicznych przypadkach<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Rez. ZO 377 z 1950 r., została przyjęta 52 głosami za, pięć państw było przeciwko (ZSRR, Polska, Ukraina, Białoruś, Czechosłowacja), a dwa wstrzymały się od głosu (Indie i Argentyna). Liban był nieobecny.

<sup>12</sup> MTS, *Opinia doradcza w sprawie pewnych wydatków Narodów Zjednoczonych (art. 17 ust. 2 KNZ)*, 20 lipca 1962 r., s. 163.

<sup>13</sup> W sumie odbyło się dziesięć nadzwyczajnych sesji: (I) 1–10 listopada 1956 r. dot. Bliskiego Wschodu, (II) 4–10 listopada 1956 r. dot. Węgier, (III) 8–21 sierpnia 1958 r. dot. Bliskiego Wschodu, (IV) 17–19 września 1960 r. dot. Konga, (V) 17–18 czerwca 1967 r. dot. Bliskiego Wschodu, (VI) 10–14 stycznia 1980 r. dot. Afganistanu, (VII) 22–29 lipca 1980 r., 20–28 kwietnia 1982 r., 25–26 czerwca 1982 r., 16–19 sierpnia 1982 r. oraz 24 września 1982 r. dot. Palestyny, (VIII) 13–14 września 1981 r. dot. Namibii, (IX) 29 stycznia–5 lutego 1982 r. dot. okupowanych terytoriów arabskich, (X) od 24 kwietnia 1997 r. dot. nielegalnych akcji Izraela w okupowanej wschodniej Jerozolimie i na pozostałych okupowanych terytoriach palestyńskich. Pełna dokumentacja zob.: <http://www.un.org/ga/sessions/emergency.shtml>.

możliwość  
zawetowania  
decyzji RB

Zjednoczeni  
dla pokoju

## 2. PRAWO DO SAMOOBRONY

samoobrona  
na mocy  
art. 51 KNZ

Każde państwo ma prawo do samoobrony, ale aby z niego skorzystać, zgodnie z art. 51 KNZ, należy spełnić następujące warunki:

- samoobrona ma być odpowiedzią na zbrojną napaść,
- samoobrona powinna nastąpić niezwłocznie po zbrojnej napaści,
- środki użyte do wykonania prawa do samoobrony powinny być natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa,
- z prawa do samoobrony można korzystać do momentu przyjęcia przez RB odpowiednich zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

KNZ mówi o samoobronie jako prawie przyrodzonym, niezbywalnym (*inherent*) czy też naturalnym (*natural*), co sugeruje, że dokładnych ram dla tego prawa należy szukać nie tylko w Karcie Narodów Zjednoczonych, lecz także w prawie zwyczajowym. Potwierdził to Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui i skierowanej przeciwko temu krajowi (Nikaragua v. Stany Zjednoczone), w którym podkreślił, że normy KNZ nie muszą pokrywać się z prawem zwyczajowym, oba porządki mogą istnieć równolegle<sup>14</sup>.

Prawo zwyczajowe dodatkowo wymaga dla uznania, iż dane działania zostały podjęte w ramach legalnej samoobronie, aby:

- były one konieczne do odparcia ataku,
- utrzymane w granicach tejże konieczności (zasada proporcjonalności).

Warunki te zostały sformułowane przy okazji sprawy statku *Caroline* z 1837 r.<sup>15</sup> i potwierdzone przez MTS we wspomnianym wyroku w sprawie działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui<sup>16</sup> oraz w wyroku w sprawie legalności groźby użycia lub użycia broni nuklearnej<sup>17</sup>.

zbrojna napaść

Samoobrona ma być odpowiedzią na „zbrojną napaść” (*armed attack, aggression armée*), a więc w świetle KNZ nie może zaistnieć sytuacja, w której oba walczące ze sobą państwa działają w samoobronie.

<sup>14</sup> MTS, *Wyrok w sprawie militarnych...*, par. 176.

<sup>15</sup> Statek *Caroline* był używany do przewożenia ze Stanów Zjednoczonych do Kanady wzdłuż Niagary materiałów i posiłków dla rebeliantów podczas powstania w Kanadzie. Amerykański rząd nie chciał przeszkodzić w tym procederze, dlatego kanadyjscy żołnierze przekroczyli amerykańską granicę i wdali się w potyczkę, w której wyniku zginęło kilku obywateli amerykańskich i zatopiono *Caroline* (1837). Przy okazji tej sprawy amerykański sekretarz stanu Daniel Webster sformułował warunki powołania się na samoobronę, które obecnie niemal powszechnie są uznawane za część prawa zwyczajowego: „(...) necessity of self-defence, instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation. It will be for it to show, also that the local authorities of Canada, even supposing the necessity of the moment authorised them to enter the territories of the United States at all, did nothing unreasonable or excessive; since the act justified by the necessity of self-defence, must be limited by that necessity, and kept clearly within it”. Przedruk w: Brownlie (2003), s. 701.

<sup>16</sup> MTS, *Wyrok w sprawie militarnych...*, par. 176.

<sup>17</sup> MTS, *Wyrok w sprawie legalności groźby użycia lub użycia broni nuklearnej*, 8 lipca 1996 r., par. 41.

Co ważne, KNZ wyklucza również możliwość samoobrony uprzedzającej. Dyskusyjna jest jej dopuszczalność na podstawie prawa zwyczajowego, którego treść zawsze jest przedmiotem sporów. Zgodnie z wyrokiem MTS w sprawie platformy naftowej (Iran v. Stany Zjednoczone) to na państwie korzystającym z samoobrony ciąży obowiązek wykazania, że do zbrojnej napaści doszło<sup>18</sup>.

W KNZ nie zdefiniowano pojęcia „zbrojna napaść”, stąd liczne spory co do jego treści i możliwości elastycznej interpretacji. Oczywiście przypadki, gdy jedno z państw dokonuje inwazji na drugie państwo, otwierając ogień do jego sił, nie budzą wątpliwości. Bez znaczenia jest rodzaj broni, który zostanie użyty. Warto jednak pamiętać, że niekiedy jedna ze stron w ogóle nie użyje broni, a jednak będzie winna zbrojnej napaści, np. gdy siły jednej ze stron znajdują się legalnie na terytorium innego państwa (np. na podstawie udzielonej wcześniej zgody), a następnie nie opuszczają tego terytorium mimo wyraźnego żądania państwa goszczącego. Rezolucję RB dotyczące ataku terrorystycznego na WTC z września 2001 r. dowodzą, iż zbrojnej napaści uprawniającej do samoobrony mogą dokonać nie tylko państwa, lecz także podmioty pozapaństwowe<sup>19</sup>.

Samoobrona jest dopuszczalna od chwili przeprowadzenia ataku, nawet jeśli mowa jest o najwcześniejszym etapie. Nie trzeba przecież czekać, aż bomby spadną na terytorium państwa, można je zneutralizować wcześniej, przechwycić, stąd niekiedy używa się terminu „samoobrona przechwytyjąca” (*interceptive*). Za legalne działania należałoby np. uznać zniszczenie floty innego państwa, gdy drugie państwo dysponowało wiarygodnymi informacjami, że szykuje się ona do bliskiego w czasie ataku<sup>20</sup>. Pamiętać jednak trzeba, że również i w tej sytuacji obowiązują wyżej wspomniane ograniczenia co do wykonywania prawa do samoobrony, takie jak konieczność powiadomienia Rady Bezpieczeństwa i podporządkowania się jej decyzjom.

Od powyższego typu samoobrony należy wyraźnie odróżnić samoobronę prewencyjną (*preventive*), która zgodnie z obecnym stanem prawa zdaniem większości jest nielegalna. W przypadku samoobrony prewencyjnej niebezpieczeństwo nie jest bliskie i nieuchronne, mówi się zaś tylko o prawdopodobieństwie, a nie pewności zbliżającego się ataku. W przypadku samoobrony prewencyjnej atak jest jedynie możliwy do przewidzenia lub do wyobrażenia. Celem działań prewencyjnych jest zniszczenie potencjału militarnego przeciwnika, zanim osiągnie on możliwości przeprowadzenia ataku. Niektórzy postulują, aby przy zachowaniu pewnych warunków dopuścić samoobronę prewencyjną, choćby z tego względu, że obecnie wobec tak zaawansowanego rozwoju technologii militarnej przeprowadzenie ataku (w tym nuklearnego) nieda-

samoobrona  
prewencyjna

<sup>18</sup> MTS, *Wyrok w sprawie platformy naftowej (Iran v. Stany Zjednoczone)*, 6 listopada 2003 r., par. 57 i n.

<sup>19</sup> Rez. RB 1368 i 1373 z 2001 r.

<sup>20</sup> Dinstein (2005), s. 190-191.



jącego szansy na jakąkolwiek reakcję może trwać zaledwie kilka minut<sup>21</sup>. Nie można jednak zlekceważyć niebezpieczeństwa związanego z uznaniem samoobrony przewencyjnej za legalną. Państwa odwołujące się do niej opierają się na subiektywnej ocenie prawdopodobieństwa ziszczenia się niebezpieczeństwa, a to oznacza ogromne trudności z rozstrzygnięciem o zasadności odwołania się do tego rodzaju samoobrony. Ponadto w niemal każdym przypadku, który miałby uzasadniać działania przewencyjne, pozostaje nieco czasu, aby sprawę przedstawić Radzie Bezpieczeństwa.

W art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych mowa jest nie tylko o samoobronie indywidualnej, lecz także zbiorowej, co znacznie rozszerza możliwość użycia siły zbrojnej. Oznacza to bowiem, że jeśli państwa łączą sojusz obronny, to mimo iż tylko jedno z nich zostało zaatakowane, wszystkie pozostałe mogą stanąć w jego obronie<sup>22</sup>.

Niektórzy prawnicy za szczególny rodzaj samoobrony uznają działania podjęte w obronie własnych obywateli na terytorium innego państwa<sup>23</sup>. Ludność jest bowiem częścią państwa równie istotną jak jego terytorium. Nie budzą wątpliwości działania zbrojne w obronie obywateli na terytorium państwa, którego prawowity rząd wyraził na to zgodę, a zakres operacji jest ściśle ograniczony do celu, ponadto zachowane są wszystkie normy bezwzględnie obowiązujące<sup>24</sup>. Przykładami tego typu interwencji były amerykańska akcja w Libanie w 1958 r., amerykańsko-belgijska w Kongu w 1964 r., niemiecka w Mogadiszu w 1977 r., francusko-belgijska w prowincji Shaba w Zairze w 1978 r., indonezyjska w Bangkoku w 1981 r. czy francuska na Komorach w 1989 r.<sup>25</sup>

Wątpliwości mogą się jednak pojawić, gdy zgody państwa, na którego terytorium do działań w obronie obywateli dochodzi, nie ma. Niewątpliwie państwo może użyć siły zbrojnej w celu ochrony obywateli, jeśli są oni zagrożeni, a państwo, w którym przebywają, nie chce lub nie może ich chronić, i gdy wyczerpano pokojowe sposoby rozwiązania problemu. Takie działania są objęte zwyczajowym prawem do samoobrony<sup>26</sup>. Ochrona obywateli może być jednak doskonałym pretekstem do interwencji, gdyż zawsze znajdzie się jakiś obywatel w niebezpieczeństwie. Co więcej, przykładowo Amerykanie twierdzą, iż dopuszczalna jest interwencja w celu zapewnienia bezpieczeństwa własnych obywateli w przyszłości, np. ochrony przed atakami terrorystycznymi. Jednak tak jak w przypadku obrony przewencyjnej, tego typu działania zazwyczaj są uznawane za nielegalne.

<sup>21</sup> Zob. przykładowo Czaplński (2006), s. 683.

<sup>22</sup> Goodrich, Hambro, Simons (1969), s. 348.

<sup>23</sup> Tak m.in. Alexandrov (1996), s. 188–189; Waldock (1952), s. 466; Cassese (1988), s. 36; Murphy (2006), s. 442. Przeciwnie stanowisko prezentują przykładowo Brownlie (1968), s. 301; Sunga (1997), s. 77.

<sup>24</sup> Czaplński (1993), s. 37 i n.

<sup>25</sup> Franck (2002), s. 76 i n.

<sup>26</sup> Czaplński (1993), s. 37 i n.

### 3. LEGALNOŚĆ INTERWENCJI

**Oprócz użycia siły zbrojnej w samoobronie lub z upoważnienia RB za legalną uznaje się interwencję na zaproszenie danego rządu, ale tego typu użycie siły może budzić kontrowersje, gdy nie do końca wiadomo, czy odpowiednią zgodę rzeczywiście wydał prawowity rząd.** Warto przypomnieć, że to właśnie m.in. zgodą rządu uzasadniano interwencję Stanów Zjednoczonych w Panamie w 1989 r. czy ZSRR na Węgrzech w 1956 r., w Czechosłowacji w 1968 r. i w Afganistanie w 1979 r.

Interwencja na zaproszenie rządu

**Kontrowersje budzi możliwość wspierania walki narodowyzwolenczej.** Z jednej bowiem strony obowiązuje zasada nieinterwencji i poszanowania suwerenności, z drugiej jednak istnieją liczne dokumenty wspierające walkę o samostanowienie<sup>27</sup>. Zgodnie z orzecznictwem MTS państwo trzecie może udzielić narodowi walczącemu o samostanowienie wsparcia moralnego, politycznego i humanitarnego, natomiast nie powinno zbrojnie interweniować<sup>28</sup>.

samostanowienie

**Od wielu lat trwa zacięta debata nad legalnością interwencji humanitarnej, czyli sytuacji użycia siły zbrojnej w celu powstrzymania ciężkich i masowych naruszeń praw człowieka w danym państwie, które na tego typu interwencję nie wyraża zgody<sup>29</sup>.**

Interwencja humanitarna

Jeśli dana interwencja humanitarna jest prowadzona z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa, nie ma problemu braku legalności. Jednak w wielu przypadkach takiego upoważnienia nie ma, a sytuacja, jak się wydaje, wymaga interwencji zbrojnej.

Podkreśla się, że zakaz ludobójstwa czy zbrodni przeciwko ludzkości jest równorzędny zakazowi użycia siły zbrojnej, a więc interwencja zbrojna w celu zapobieżenia popełnieniu tego typu zbrodni podjęta bez zgody Rady Bezpieczeństwa może nie byłaby legalna (*legal*), ale na pewno legitymizowana (*legitimate*)<sup>30</sup>.

Problemowi interwencji humanitarnej został poświęcony raport **Odpowiedzialność za ochronę** Międzynarodowej Komisji ds. Inter-  
odpowiedzialność za ochronę

<sup>27</sup> Zob. przykładowo art. 7 rezolucji 3314 ZO z 1974 r., w którym stwierdzono: „Nie w definicji (agresji – przyp. P.G.) (...) nie ma wpływu na prawo do samostanowienia, wolności i niezawisłości, określone w Kartie (Narodów Zjednoczonych – przyp. P.G.), ludów siłą pozbawionych tego prawa, o których mowa w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczącej przyjaznych stosunków i współpracy między państwami w zgodzie z KNZ, w szczególności ludów pod kolonialnym lub rasistowskim reżimem lub inną formą obcej dominacji; a także dla prawa tych ludów do walki o wyżej wymienione cele, do zwracania się o pomoc i otrzymania jej w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i z wymienioną wyżej Deklaracją”. Zob. również przykładowo rez. ZO 1514 z 1960 r., par. 2, rez. ZO 2625 z 1970 r., par. 6.

<sup>28</sup> MTS, *Wyrok w sprawie militarych...*, op. cit., m.in. par. 242. Por. rez. ZO 2015 z 1965 r., 3070 z 1973 r.

<sup>29</sup> Na temat legalności interwencji humanitarnej zob. przykładowo Mężykowska (2008); Rudkowski (2006) i przede wszystkim Zajadło (2005).

<sup>30</sup> Kranz (2009), s. 337.

wencji i Suwerenności Państwowej<sup>31</sup>. Stwierdzono w nim, że w sytuacji, gdy państwo nie chce lub nie może zapobiec sytuacji, w której ludność ponosi poważne szkody w wyniku konfliktu wewnętrznego, powstania, represji czy upadku państwa, zasada nieinterwencji ustępuje międzynarodowej odpowiedzialności za ochronę, która może obejmować interwencję wojskową. Zgodnie z tym warunkami dopuszczalności raportem interwencja zbrojna jest dopuszczalna, jednak muszą być spełnione następujące warunki:

- zaistniała sytuacja pozbawiania życia lub przeprowadzania czystek etnicznych na szeroką skalę,
- państwo lub państwa interweniujące kierują się sprawiedliwym powodem i prawą intencją,
- jest to środek ostateczny,
- odwołanie się do interwencji jest proporcjonalne w stosunku do naruszeń,
- istnieje poważna szansa na sukces.

Aby jednak uniknąć zarzutu użycia siły w wyłącznie własnym interesie, komisja zachęcała do wysiłku na rzecz uzyskania upoważnienia ze strony Rady Bezpieczeństwa albo Zgromadzenia Ogólnego lub organizacji regionalnej.

Raport kanadyjskiej komisji nie był aktem prawa, zapoczątkował jednak w ramach Narodów Zjednoczonych prace nad rozwiązaniem problemu dopuszczalności interwencji w odpowiedzi na masowe naruszenia praw człowieka. Idea odpowiedzialności za ochronę została ujęta w poszczególnych raportach ONZ (raport Panelu Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany z 2004 r. *Bezpieczniejszy świat: Nasza wspólna odpowiedzialność*, raport sekretarza generalnego z 2005 r. *Ku większej wolności: rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka dla wszystkich*), by wreszcie znaleźć pełne uznanie w rezolucji ZO nr 60/1 z 2005 r. przyjętej z okazji światowego szczytu ONZ. W rezolucji tej podkreślono, iż każde państwo **ma obowiązek chronić swoją ludność przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciw ludzkości**. Podkreślono, że społeczność międzynarodowa, za pośrednictwem Narodów Zjednoczonych, ma również obowiązek użycia środków humanitarnych, dyplomatycznych, pokojowych zgodnie z rozdz. VI i VIII KNZ, aby chronić ludność przed powyższymi zbrodniami. W przypadku gdy władze krajowe w sposób rażący zaniedbują obowiązek ochro-

światowy szczyt  
ONZ z 2005 r.

<sup>31</sup> Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwowej (International Commission on Intervention and State Security) została utworzona przez rząd kanadyjski 14 września 2000 r. jako odpowiedź na apel sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana o podjęcie wysiłku w celu zbudowania nowego międzynarodowego konsensusu w odniesieniu do reakcji na masowe naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. W jej składzie znaleźli się: Gareth Evans (Australia), Mohamed Sahnoun (Algieria), Gisèle Côté-Harper (Kanada), Lee Hamilton (Stany Zjednoczone), Michael Ignatieff (Kanada), Władimir Łukin (Rosja), Klaus Naumann (Niemcy), Cyril Ramaphosa (Republika Południowej Afryki), Fidel V. Ramos (Filipiny), Cornelio Sommaruga (Szwajcaria), Eduardo Stein Barillas (Gwatemala), Ramesh Thakur (Indie). Raport komisji *Responsibility to Protect* dostępny na: <http://www.iciss.ca/report2-en.asp>.

ny swej ludności przed wymienionymi wyżej zbrodniami, a środki pokojowe nie przyniosłyby skutku, nie wykluczono podjęcia stanowczych, szybkich kolektywnych działań za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa we współpracy z organizacjami regionalnymi w zgodzie z KNZ, w tym na podstawie rozdz. VII. Potwierdzono więc dotychczasowe ograniczenia możliwości użycia siły zbrojnej wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych, które wyłączają możliwość jednostronnego działania przez dane państwo lub grupę państw.

Doceniając wagę powyższego zagadnienia, sekretarz generalny utworzył w 2008 r. stanowisko specjalnego doradcy sekretarza generalnego do spraw odpowiedzialności za ochronę, którego zadaniem jest rozwój koncepcji odpowiedzialności za ochronę i budowanie konsensusu wokół niej.

specjalny doradca

#### 4. PRAKTYCZNA DZIAŁALNOŚĆ ONZ NA RZECZ POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA

Działania podejmowane przez Narody Zjednoczone na rzecz pokoju i bezpieczeństwa można podzielić według klucza zaproponowanego przez sekretarza generalnego Boutrosa Boutrosa-Ghalego w jego raporcie *Agenda dla Pokoju* z 1992 r., w którym wyróżnił dyplomację prewencyjną, operacje przywrócenia pokoju (*peace-making*), operacje wymuszania pokoju (*peace-enforcement*), operacje utrzymania pokoju (*peace-keeping*) oraz etap budowania pokoju po konflikcie (*peace-building*). Powyższe typy działań nie muszą następować po sobie w podanej kolejności i rzadko kiedy występują w czystej postaci. Przykładowo *peace-making* może poprzedzać rozmieszczenie operacji typu *peace-keeping*, ale możliwa jest sytuacja odwrotna, kiedy to misja *peace-keeping* umożliwi przeprowadzanie specjalnych politycznych misji *peace-making*, które z kolei umożliwią podjęcie działalności typu *peace-building*.

Agenda  
dla Pokoju

Jeśli chodzi o umocowanie instytucjonalne powyższych działań, to w ramach Sekretariatu NZ za wsparcie misji politycznych, dyplomatycznych (dyplomacja prewencyjna, *peace-making*) odpowiada Departament Spraw Politycznych (DPA), z kolei za wsparcie działalności operacji pokojowych (*peace-enforcement*, *peace-keeping*, *peace-building*) odpowiada Departament Operacji Pokojowych (DPKO) oraz Departament Wsparcia w Terenie (DFS).

departamenty  
Sekretariatu

Zadaniem dyplomacji prewencyjnej jest zapobiec powstaniu sporu między stronami lub przekształceniu się danego sporu w konflikt albo ograniczyć zakres konfliktu. Chodzi zatem o usunięcie źródeł zagrożenia konfliktem, co wymaga uprzedniego rozpoznania na jak najwcześniejszym etapie sytuacji, które mogą przerodzić się w konflikt. Zmusza to do skupienia się na głęboko zakorzenionych przyczynach konfliktu o charakterze społecznym, ekonomicznym, kulturalnym, środowiskowym, instytucjonalnym i innych. Jak podkreślał Kofi Annan w raporcie z 2001 r. *Zapobieganie konfliktom zbrojnym*, efektywna pre-

wencja wymaga całościowego, wszechstronnego podejścia, które będzie obejmowało zarówno długoterminowe, jak i krótkoterminowe środki polityczne, dyplomatyczne, humanitarne, z zakresu praw człowieka, rozwojowe i instytucjonalne podjęte przez wspólnotę międzynarodową oraz podmioty krajowe i regionalne.

**środki dyplomacji  
prewencyjnej** Dyplomacja prewencyjna obejmuje:

- system wczesnego ostrzegania,
- zbieranie informacji,
- analizę czynników konfliktogennych,
- dobre usługi sekretarza generalnego,
- prewencyjne rozmieszczenie sił,
- środki budowy zaufania i bezpieczeństwa.

Specjalne znaczenie dla prewencji ma przede wszystkim system wczesnego ostrzegania. W tym kontekście zazwyczaj przypomina się o uprawnieniach sekretarza generalnego, na podstawie art. 99 KNZ może on bowiem zwrócić uwagę Radzie Bezpieczeństwa na każdą sprawę, która, w jego mniemaniu, mogłaby zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednak sekretarz generalny niechętnie odwoływał się do tego formalnego instrumentu i jeśli ostrzegał RB, to czynił to na spotkaniach nieformalnych lub bez powołania się na art. 99 KNZ<sup>32</sup>. Oczywiście można wskazać wiele przypadków, gdy odpowiedni alarm nie został wszczęty w ogóle lub podniesiono go zbyt późno. Wina jednak nie leży wyłącznie po stronie NZ. Państwa niechętnie przyznają się, iż potrzebują pomocy, póki sytuacja nie wymknie się spod ich kontroli. A to właśnie zaangażowanie na najwcześniejszym etapie ma kluczowe znaczenie. Państwa obawiają się, że zaangażowanie NZ może doprowadzić do internacjonalizacji problemu lub do szybkiego rozmieszczenia sił *peace-keeping* bądź nałożenia przez Radę Bezpieczeństwa sankcji.

W wielu przypadkach prace nad rozwiązaniem sporu należy rozpocząć od ustalenia faktów, czemu mogą służyć różnego rodzaju komisje typu *fact-finding* czy wysłanie specjalnego wysłannika przez sekretarza generalnego. Jako przykłady organów śledczych powołanych przy udziale Narodów Zjednoczonych można wymienić Komisję Badań Narodów Zjednoczonych w sprawie zabójstwa Benazir Bhutto, byłej premier Pakistanu, czy Międzynarodową Komisję Śledczą Narodów Zjednoczonych ds. zabójstwa Rafika Haririego, byłego premiera Libanu.

Negocjacje w państwie, które stoi na granicy konfliktu, są niezwykle skomplikowane, gdyż muszą obejmować takie zagadnienia jak porozumienia dotyczące bezpieczeństwa, podziału władzy, zarządu zasobami naturalnymi, praw człowieka, nowej konstytucji, rozliczenia winnych nadużyć. Aby rozpocząć rozmowy, konieczne jest zbudowanie atmosfery wzajemnego zaufania między stronami i dobrej wiary. Dlatego dużą wagę przywiązuje się do

**środki budowy  
zaufania**

<sup>32</sup> Zob. Dorn (2004), s. 305-344.

środków budowy zaufania (*confidence-building measures*). Ich tradycyjne przykłady to:

- wymiana misji wojskowych,
- uprzedzanie o ćwiczeniach, manewrach,
- możliwość dostępu do informacji o charakterze wojskowym (budżet, wyposażenie, liczebność, umiejscowienie jednostek, doktryny strategiczne),
- ustanawianie stref zdemilitaryzowanych,
- wspólne patrole,
- wspólne szkolenia,
- gorące linie pomiędzy szefami sztabów itp.

Także prewencyjne rozmieszczenie sił zbrojnych może przyczynić się do złagodzenia sporu i umożliwić spokojne prowadzenie negocjacji.

**Peace-making to działania, których celem jest doprowadzenie do porozumienia między już skonfliktowanymi stronami, przede wszystkim za pomocą środków pokojowych.** Zarówno dyplomacja prewencyjna, jak i *peace-making* korzystają z podobnego instrumentarium. Różnica między nimi polega na tym, że o ile z dyplomacji prewencyjnej korzysta się, gdy do konfliktu jeszcze nie doszło, o tyle działania typu *peace-making* są podejmowane, gdy już konflikt się zaczął.

*Peace-making* to przede wszystkim korzystanie ze środków dyplomatycznych, aby osiągnąć porozumienie. Obowiązek załatwiania sporów międzynarodowych za pomocą środków pokojowych, w taki sposób, aby ani pokój międzynarodowy, ani bezpieczeństwo, ani sprawiedliwość nie były zagrożone, jest jedną z zasad ONZ (art. 2 pkt 3 KNZ). Przykładowe środki pokojowe, które powinny być zastosowane, gdy spór może narazić utrzymanie pokoju i bezpieczeństwo, zostały wymienione w art. 33 KNZ. Należą do nich: rokowania, badania, pośrednictwo, concyliacja, arbitraż, postępowanie sądowe, odwołanie się do organów lub porozumień regionalnych. Zgromadzenie Ogólne niejednokrotnie podkreślało, jak ogromne znaczenie ma efektywna działalność poszczególnych organów ONZ w pokojowym rozwiązywaniu sporów i konieczność współpracy w tej dziedzinie między państwami a ONZ<sup>33</sup>.

W ramach tworzenia pokoju swoje dobre usługi oferować mogą m.in. zarówno sekretarz generalny, z własnej inicjatywy czy na wniosek RB lub ZO, jak i rządy, grupy państw, organizacje regionalne, organizacje pozarządowe czy prominentne postacie. W instrumentarium NZ podstawowym narzędziem typu *peace-making* są misje polityczne, na których czele stoi wysoki przedstawiciel sekretarza generalnego. Każda taka misja jest powoływana za wyrażoną lub milczącą zgodą zainteresowanych stron i działa w porozumie-

**pokojowe  
rozwiązywanie  
sporów**

**misje polityczne**

<sup>33</sup> Deklaracja z Manili o pokojowym rozwiązywaniu międzynarodowych sporów (rez. ZO 37/10 z 1982 r.), Deklaracja w sprawie zapobiegania sporom i sytuacjom mogącym zagrozić międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu oraz ich likwidowania, a także roli Narodów Zjednoczonych w tym zakresie (rez. ZO 43/51 z 1988 r.), Wzmocnienie międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa i międzynarodowej współpracy (rez. ZO 44/21 z 1989 r.).

niu z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi w terenie oraz z rządami tych państw, które mają szczególne interesy w rozwiązaniu danego konfliktu.

**Jednostka Wsparcia Mediacyjnego** W ramach Departamentu Spraw Politycznych Sekretariatu NZ funkcjonuje Jednostka Wsparcia Mediacyjnego, której zadaniem jest udzielanie wsparcia doradczego, finansowego i logistycznego dla prowadzonych procesów pokojowych, wzmacnianie zdolności mediacyjnych organizacji regionalnych i subregionalnych, magazynowanie wiedzy, polityk, wskazówek, lekcji i najlepszych praktyk z tej dziedziny. Aby wzmocnić możliwości szybkiego reagowania kryzysowego, w 2008 r. rozpoczęła działalność grupa ekspertów od mediacji, którzy pozostają w ciągłej gotowości. Jej członkowie są w stanie przybyć w każde miejsce na świecie w ciągu 72 godzin, aby indywidualnie lub wspólnie służyć mediatorom zarówno z ONZ, jak i spoza organizacji. Eksperti ci udzielają również krótkich rad czy analiz telefonicznie lub przez internet. Już w pierwszym roku swej działalności grupa pomagała w mediacjach w Kenii, Republice Środkowoafrykańskiej, na Komorach, Cyprze, Madagaskarze, w Iraku, Nepalu, Somalii, w sporze Belgrad–Prisztina.

**ekspertów od mediacji** DPA stworzył również bazę danych *Peacemaker*, która jest narzędziem *online* dla profesjonalnych mediatorów; mogą tam znaleźć przykłady porozumień czy praktyczne wskazówki, jak prowadzić efektywne negocjacje w danej dziedzinie.

**baza *Peacemaker*** Misje typu *peace-enforcement* zgodnie z *Agendą dla Pokoju Boutrosa Ghallego to misje rozmieszczane jako środek tymczasowy na podstawie art. 40 KNZ (a więc rozdziału VII KNZ), czyli w sytuacji zagrożenia pokoju. Stanowią one środek przymusu i mogą się wiązać z użyciem siły zbrojnej przeciwko nietykalności terytorium lub niepodległości politycznej danego państwa. Prawo tworzenia tego typu misji ma wyłącznie Rada Bezpieczeństwa, a na ich czele stoi sekretarz generalny. Boutros Ghali wskazywał, że misje wymuszania pokoju mogą być szczególnie przydatne w sytuacji zawarcia zawieszenia broni, do którego zazwyczaj dochodzi między stronami, lecz później pojawiają się problemy z jego przestrzeganiem. NZ niejednokrotnie były proszone o pomoc w utrzymaniu czy przywróceniu zawieszenia broni, jednak tego typu zadanie może łączyć się z przekroczeniem tradycyjnych zadań operacji pokojowych typu *peace-keeping* oraz oczekiwań państw, które dostarczają siły do misji typu *peace-keeping*.*

W założeniu w składzie misji wymuszania pokoju mają znajdować się jednostki oddawane dobrowolnie przez państwa do dyspozycji Radzie na wezwanie do udziału w konkretnej misji. Jednostki te mogą być ciężiej uzbrojone niż tradycyjne siły *peace-keeping* i powinny przechodzić intensywniejsze szkolenia w ramach sił narodowych ze względu na ich przeznaczenie. Operacje *peace-enforcement* mogą być też przeprowadzane przez RB za pośrednictwem organizacji regionalnych czy koalicji państw.

Tabela 1. Główne różnice między operacją *peace-keeping* a *peace-enforcement*

	<i>Peace-enforcement</i>	<i>Peace-keeping</i>
Cel	Wymuszenie pokoju	Utrzymanie pokoju (obecnie również elementy prewencji i budowania pokoju)
Faza konfliktu, w czasie której rozmieszczana jest operacja	W trakcie konfliktu (sytuacja zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub akt agresji)	Tuż po zakończeniu konfliktu i zawarciu porozumienia pokojowego
Zgoda państwa goszczącego	Nie jest konieczna	Jest konieczna
Użycie siły	W każdej sytuacji, zgodnie z upoważnieniem RB (również poziom strategiczny i międzynarodowy)	Tylko w samoobronie członków misji i mandatu misji (poziom taktyczny)
Uzbrojenie	Także ciężkie	Co do zasady lekkie
Dowództwo	Różnie (NZ, ale także narodowe w sytuacji koalicji dobrej woli)	NZ

Źródło: opracowanie własne.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na niezwykle skomplikowane ramy prawne, w których musi działać każda misja pokojowa ONZ. **ramy prawne operacji** Wśród regulacji prawnych, które mają zastosowanie do kolektywnych operacji pokojowych, można przede wszystkim wymienić:

- rezolucję RB o utworzeniu danego typu operacji (w przypadku operacji typu *peace-keeping* dopuszczalna byłaby również rezolucja ZO),
- międzynarodowe konwencje z zakresu ochrony praw człowieka,
- międzynarodowe prawo humanitarne (w tym biuletyn sekretarza generalnego nt. przestrzegania przez siły Narodów Zjednoczonych międzynarodowego prawa humanitarnego),
- międzynarodowe prawo karne,
- Konwencję o przywilejach i immunitetach Narodów Zjednoczonych z 13 lutego 1946 r.,
- Konwencję o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego z 9 grudnia 1994 r.,
- prawo krajowe państwa wysyłającego siły zbrojne,
- prawo krajowe państwa goszczącego,
- SOFA (*Status of Force Agreement* – porozumienie między państwem goszczącym a państwem rozmieszczającym w nim swoje siły zbrojne) oraz SOMA (*Status of Mission Agreement* – porozumienie między państwem goszczącym a NZ),
- RoE (*Rules of Engagement* – zasady użycia siły opracowywane dla każdej misji),
- inne szczegółowe regulacje NZ dotyczące przykładowo ochrony ofiar przemocy seksualnej.

*Peace-keeping to działania mające na celu zachowanie pokoju, kiedy walki już się zakończyły, i pomoc w implementacji porozumień osiągniętych przez peace-makers.* Umocowanie prawne tego typu operacji nie jest jasne i chyba najlepiej określił je sekretarz generalny ONZ Dag Hammarskjöld, który w 1956 r. odwołał się do rozdziału „sześć i pół” KNZ<sup>34</sup>.

Operacje *peace-keeping* są powoływane przez Radę Bezpieczeństwa, która określa ich mandat. W przeszłości niektóre operacje wyjątkowo były powoływane przez Zgromadzenie Ogólne (operacja UNEF 1 działająca na Bliskim Wschodzie w latach 1956–1967 czy operacja UNSF działająca w Zachodniej Nowej Gwinei w latach 1962–1963). Na czele operacji stoi sekretarz generalny.

Pierwszą operacją pokojową typu *peace-keeping* było rozmieszczenie obserwatorów wojskowych na Bliskim Wschodzie w 1948 r. w celu monitorowania zawieszenia broni między Izraelem a jego arabskimi sąsiadami. Od tamtej pory przeprowadzono ponad 60 tego typu operacji.

Tradycyjne operacje pokojowe typu *peace-keeping* miały na celu utrzymanie zawieszenia broni i ustabilizowanie sytuacji w terenie, tak aby na szczeblu politycznym można było osiągnąć porozumienie środkami pokojowymi. Zadania misji miały charakter wojskowy, dlatego też w jej składzie znajdowali się niemal wyłącznie wojskowi obserwatorzy i lekko uzbrojone oddziały, które mogły użyć siły jedynie w samoobronie. Siły pokojowe ONZ musiały zachować neutralność oraz bezstronność. Do typowych zadań tego typu misji należało:

- obserwowanie, monitorowanie, raportowanie,
- nadzorowanie zaprzestania walk i wspieranie mechanizmów weryfikacyjnych,
- odgrywanie roli bufora lub środka budowy zaufania.

Tradycyjna misja pokojowa miała więc powstrzymać rozwój konfliktu.

Zmieniający się charakter konfliktów po zakończeniu zimnej wojny wymuszał zmiany w podejściu ONZ do operacji w terenie. Operacja pokojowa nie ma się już ograniczać jedynie do wykonywania zadań czysto wojskowych, tylko powinna odegrać rolę wielozadaniowego przedsięwzięcia, którego celem jest kompleksowa odbudowa podstaw państwa, dlatego w składzie misji muszą się znaleźć w dużym stopniu również pracownicy cywilni. Mandat misji obejmuje bowiem zarówno funkcje wojskowe, jak i policyjne, polityczne, gospodarcze czy humanitarne, gdyż zgodnie z doktryną Capstone operacja ma:

- tradycyjny typ operacji** – doprowadzić do stworzenia bezpiecznego i stabilnego środowiska, wzmocnienia zdolności państwa do zapewnienia bezpieczeństwa z poszanowaniem rządów prawa i praw człowieka,
- nowy typ operacji** – ułatwić przemiany polityczne, promować dialog i rekoncyliację, zapewnić wsparcie dla tworzonych instytucji publicznych,

<sup>34</sup> Fröhlich (2008), s. 157.

– stworzyć NZ i innym podmiotom ramy dla prowadzonej przez nie działalności w sposób spójny i skoordynowany.

Celem misji nie jest już więc zamrożenie konfliktu, lecz doprowadzenie do jego definitywnego zakończenia, co oznacza, że operacja pokojowa ma realizować zadania nie tylko typu *peace-keeping*, lecz także *peace-building*.

Główne różnice pomiędzy tradycyjnymi a nowymi operacjami pokojowymi przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Różnice między tradycyjnymi a nowymi operacjami *peace-keeping*

Rodzaj operacji	Tradycyjne	Nowe
Warunek utworzenia	Zgoda stron konfliktu	Zawarcie porozumienia pokojowego
Cel	Utrzymanie zawieszenia broni i stabilizacja sytuacji w terenie	Implementacja wszechstronnego porozumienia pokojowego, pomoc w przywróceniu jedności państwa, utworzeniu podstaw pokojowego funkcjonowania państwa
Zadania	Wyłącznie wojskowe – nadzorowanie zawieszenia broni, kontrola stref buforowych, zapobieganie wybuchowi walk	Szeroka gama złożonych zadań, budowanie instytucji państwowych, monitorowanie praw człowieka, przeprowadzanie reform w sektorze bezpieczeństwa, rozbrojenie, demobilizacja, reintegracja byłych kombatantów
Skład	Wojskowi obserwatorzy i lekko uzbrojone oddziały	Personel wojskowy, policyjny, cywilny
Użycie siły	Samoobrona – polityka obecności	Samoobrona – możliwość przeprowadzania taktycznych operacji, polityka aktywności militarnej

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać z powyższego, operacje pokojowe przeszły znaczącą ewolucję. Nic więc dziwnego, że Narody Zjednoczone musiały w końcu wypracować jasne zasady organizacji misji i zmierzyć się z takimi problemami, jak: konieczność rozszerzania spektrum zadań misji w związku ze zmianą charakteru konfliktów (przytłaczająca większość współczesnych konfliktów ma charakter wewnętrzny, nie zaś międzypaństwowy), zacieranie różnic między operacjami typu wymuszanie pokoju a utrzymanie pokoju (niektóre operacje pozimnowojenne były rozmieszczone za wymuszoną zgodą stron, bez zachowania bezstronności, w czasie trwania konfliktu, zob. szczególnie kontrowersyjne operacje UNOSOM II w Somalii i UNPROFOR w byłej Jugosławii), zapewnienie odpowiedniego finansowania misji i wykwalifikowanego personelu wojskowego i cywilnego, walka z nadużyciami (w tym seksualnymi), jakich dopuszczał się personel misji pokojowych w stosunku do lokalnej ludności. Powyższym problemom były poświęcane poszczególne raporty sekretarzy generalnych NZ czy powoływanych przez nich ekspertów. W szczególności należy wymienić raport Boutrosa Ghalego z 1992 r. oraz aneks do niego z 1995 r., a także tzw. Ra-

**reforma operacji pokojowych**



port Brahimiego z 2000 r. Pokłosiem tego ostatniego było wypracowanie opublikowanego w 2008 r. dokumentu *Narody Zjednoczone. Operacje pokojowe. Zasady i wytyczne*. Dokument ten został przygotowany przez Departament Operacji Pokojowych oraz Departament Wsparcia w Terenie we współpracy z najważniejszymi podmiotami zaangażowanymi w działalność operacji pokojowych. Stanowi on podsumowanie, zwięźczenie (*capstone*) dotychczasowych prac, stąd okre-

**doktryna Capstone** ślany jest mianem doktryny Capstone. Jak wskazuje nazwa dokumentu, zawiera on podstawowe zasady i wytyczne dotyczące organizacji misji w terenie.

Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi przy organizacji misji należy przestrzegać tradycyjnych zasad, takich jak:

**zasady operacji**

- działanie tylko za zgodą stron,
- bezstronność,
- użycie siły wyłącznie w samoobronie lub obronie mandatu misji.

Działanie za zgodą stron oznacza, że operacja zostanie rozmieszczona tylko wtedy, gdy główne strony konfliktu wyrażą na to zgodę. Muszą więc one brać udział w procesie politycznym i akceptować mandat misji, który zawsze **zgoda stron** polega na wspieraniu tegoż procesu. Tylko dzięki zgodzie stron konfliktu na rozmieszczenie misji może ona swobodnie działać i wypełniać swój mandat. W razie jej braku dana misja może stać się jedną ze stron konfliktu i zmienić swój charakter na *peace-enforcement*. Zabiegi o uzyskanie zgody na działalność misji powinny być jak najszersze i obejmować także lokalne podmioty, niekoniecznie kontrolowane przez główne strony konfliktu.

Pozostawanie bezstronnym przy wykonywaniu mandatu misji oznacza działanie bez żadnego uprzedzenia wobec którejkolwiek ze stron czy też na jej korzyść.

**bezstronność** Bezstronność nie oznacza jednak neutralności czy braku aktywności. Jak podkreśla się w doktrynie Capstone, członkowie misji *peace-keeping* powinni być bezstronni, jeśli chodzi o działania wobec stron konfliktu, ale nie neutralni, jeśli chodzi o egzekucję swojego mandatu. Nie mogą więc być bierni, gdy jedna ze stron łamie warunki porozumienia, których gwarantem jest misja.

Obecnie nie ulega wątpliwości, że prawo członków misji do samoobrony obejmuje również możliwość odparcia podejmowanych z użyciem siły wszelkich prób uniemożliwienia realizacji zadań misji. Mogą więc używać siły na poziomie taktycznym, z upoważnienia RB, jeśli działają w samoobronie lub **obrona** obronie mandatu. W ostatnim czasie RB jest skłonna udzielać dość szerokiego upoważnienia do użycia siły, aby powstrzymać próby siłowego wpłynięcia na procesy polityczne, chronić cywilów przed bezpośrednimi atakami lub pomóc organom narodowym w utrzymaniu prawa i porządku. Tak szerokie upoważnienie do użycia siły nie oznacza jednak przekształcenia operacji typu *peace-keeping*

w *peace-enforcement*, gdyż nadal konieczna jest zgoda wszystkich stron konfliktu na utworzenie misji o takim właśnie mandacie (tzw. *robust peace-keeping*).

Oprócz powyższych zasad podkreśla się, że operacje pokojowe działają na zasadzie **tymczasowości** (ich zadaniem nie jest trwałe przejęcie funkcji państwowych) oraz **dobrowolności udziału** (państwa na zasadzie dobrowolności oddają swoje siły zbrojne do dyspozycji sekretarza generalnego, dlatego też RB, powołując misję, nie może mieć pewności, czy w istocie liczebność misji spełni jej oczekiwania).

W doktrynie Capstone wyróżniono podstawowe czynniki decydujące o sukcesie misji. Zaliczono do nich: **czynniki sukcesu misji**

- legalność (*legitimacy*),
- wiarygodność (*credibility*),
- promocję narodowego i lokalnego *ownership*.

O odpowiedniej legitymizacji misji ma świadczyć przede wszystkim to, że została ona powołana przez RB, w jej składzie znajdują się przedstawiciele sił wielu państw, a na jej czele stoi sekretarz generalny. Jednak aby misja była postrzegana jako odpowiednio legitymizowana, także sposób jej prowadzenia **legitymacja** musi być odpowiedni. Wymaga to więc zachowania:

- stanowczości i prawości przy wykonywaniu mandatu,
- ostrożności w użyciu siły,
- dyscypliny narzuconej personelowi,
- poszanowania lokalnych zwyczajów, instytucji, praw,
- przyzwoitości w stosunkach z lokalną ludnością.

Na postrzeganie misji ma wpływ ocena jej jakości, dlatego dużą wagę trzeba przywiązywać do jej efektywności, kompetencji i integralności. Nie można dopuścić do jakichkolwiek nadużyć, w szczególności o charakterze seksualnym.

Wiarygodność operacji pokojowej zależy od tego, czy lokalna społeczność wierzy, iż misja jest w stanie wykonać swój mandat. Dlatego mandat misji musi być jednoznaczny i możliwy do realizacji, misja powinna dysponować odpowiednimi zasobami i zdolnościami potrzebnymi do wykonania **wiarygodność** mandatu, należy też opracować wyraźny plan danej operacji, który będzie nie tylko zrozumiały, lecz także odpowiednio zakomunikowany oraz bezstronnie i efektywnie wdrażany.

Operacje pokojowe są zaangażowane w odbudowę zdolności danego państwa do samodzielnego funkcjonowania. Gdy sytuacja tego wymaga, misja może przejąć wykonywanie części funkcji państwowych, np. w dziedzinie bezpieczeństwa, zawsze jednak powinno to się odbyć w wyniku konsultacji i na **ownership** zasadzie tymczasowości. Aby misja zakończyła się sukcesem, na każdym etapie konieczne jest promowanie narodowego i lokalnego poczucia odpowiedzialności za przeprowadzane zmiany, co wymaga wspierania budowy zaufania i atmosfery współpracy między podmiotami krajowymi. Bezpośrednim skutkiem tego typu działań będzie osiągnięcie trwałych narodowych zdolności do wykonywania

funkcji państwowych, koniecznych do utrzymania pokoju, kiedy operacja *peace-keeping* zakończy działalność. Dlatego misja powinna angażować jak najwięcej podmiotów w wykonywanie poszczególnych funkcji, co wymaga uwzględnienia kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego.

Prace nad reformą *peace-keepingu* trwają nadal i są obecnie prowadzone pod hasłem Nowy Horyzont (od nazwy dokumentu z 2009 r. *Program nowego partnerstwa. Wyznaczając nowy horyzont dla peace-keepingu NZ* opracowanego przez DPKO i DFS). Celem reform jest ocena głównych dylematów dotyczących polityki i strategii *peace-keepingu* oraz ożywienie dialogu z partnerami nad rozwiązaniami dotyczącymi lepszego dopasowania *peace-keepingu* do obecnych i przyszłych wyzwań.

**Działania w ramach odbudowy pokoju mają na celu stworzenie takiego środowiska, aby nie doszło do ponownej erupcji konfliktu.** Boutros Ghali zwracał uwagę, że *peace-building* można traktować jako odpowiednik dyplomacji prewencyjnej już po konflikcie. O ile bowiem zadaniem dyplomacji prewencyjnej jest niedopuszczenie do wybuchu konfliktu, o tyle celem *peace-building* jest zapobieżenie ponownemu jego rozpoczęciu. Na ogromne znaczenie *peace-building* zwrócił uwagę Kofi Annan w raporcie *Ku większej wolności: w stronę rozwoju, bezpieczeństwa i praw człowieka* z 2005 r., podkreślając, iż niemal połowa krajów, które wyszły z konfliktu, ponownie w powraca do tego stanu w ciągu pięciu lat od jego zakończenia.

Teoretycznie działania na rzecz odbudowy pokoju są podejmowane, kiedy cele operacji typu *peace-making* i *peace-keeping* zostaną osiągnięte. Wówczas należy nawiązać współpracę, aby rozstrzygnąć następujące problemy:

- z zakresu bezpieczeństwa (m.in. usuwanie min, rozbrojenie, demobilizacja, wzmacnianie zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego),
- instytucjonalne (wzmocnienie i transformacja demokratycznych instytucji państwowych, organizacja wyborów),
- społeczne i ekonomiczne (ponowne osiedlenie się uchodźców czy IDPs, reintegracja kombatantów),
- humanitarne (przestrzeganie praw człowieka, problem sprawiedliwości okresu przejściowego).

Takie holistyczne podejście jest niezbędne, aby budowany pokój był trwały.

Obecnie podstawowym instrumentem NZ zajmującym się działaniami typu *peace-building* jest Komisja Budowania Pokoju powołana 20 grudnia 2005 r. rezolucjami ZO (60/180) i RB (1645/2005). Decyzja o utworzeniu komisji zapadła jednak wcześniej na światowym szczycie we wrześniu 2005 r.

Zadaniem komisji jest:

**Komisja  
Budowania  
Pokoju**

zadania komisji

- zebranie wszelkich podmiotów, aby zarządzać zasobami i doradzać na temat realizacji proponowanej zintegrowanej strategii dla odbudowy pokoju po konflikcie;

- pomoc w zapewnieniu przewidywalnego finansowania dla działań podejmowanych w najwcześniejszej fazie odbudowy i zrównoważonych inwestycji finansowych w średnim i długim okresie;
- rozwój najlepszych praktyk we współpracy z podmiotami z zakresu polityki, bezpieczeństwa, spraw humanitarnych i rozwoju;
- przedłużanie czasu skupienia międzynarodowej uwagi na objętych działaniami NZ krajach w okresie po konflikcie i gdy to konieczne, nagłośnienie problemów, które zagrażają odbudowie pokoju.

Komitet Organizacyjny Komisji Budowania Pokoju składa się z członków wybieranych na okres dwóch lat przez Radę Bezpieczeństwa (7), Radę Gospodarczą i Społeczną (7), a także Zgromadzenie Ogólne (7) oraz pięciu największych płatników budżetu NZ i dobrowolnych składek na rzecz funduszy, programów, agencji NZ (w 2011 r. były to Kanada, Niemcy, Japonia, Norwegia i Szwecja), pięciu największych dostawców personelu wojskowego i policji cywilnej na misje NZ (w 2011 r. były to Bangladesz, Indie, Nepal, Nigeria i Pakistan).

**komitet  
organizacyjny**

Komitet decyduje o programie prac komisji oraz rozwoju zintegrowanych strategii odbudowy pokoju. Obsługę administracyjną zapewnia Biuro Wsparcia *Peace-building*. W ramach Komisji Budowania Pokoju odbywają się poświęcone poszczególnym krajom spotkania, na których uczestnicy z Nowego Jorku oraz partnerzy z terenu mogą wymieniać się doświadczeniami. Powstały również grupy robocze ds. dotychczasowych doświadczeń, których zadaniem jest selekcja przypadków (*lessons*) z poprzednich międzynarodowych i narodowych zaangażowań, co pozwala opracować rekomendacje dla przyjmowanych strategii pokonfliktowych i ich implementacji.

Dane państwo może być objęte pracami Komisji Budowania Pokoju:

- na prośbę Rady Bezpieczeństwa,
- na prośbę Rady Gospodarczej i Społecznej lub Zgromadzenia Ogólnego za zgodą danego państwa członkowskiego w szczególnych okolicznościach, kiedy kraj ten jest na krawędzi pogrążenia się w konflikcie lub ponownego wejścia w konflikt, którym nie zajmuje się Rada Bezpieczeństwa,
- na prośbę państwa członkowskiego w szczególnych okolicznościach, kiedy grozi mu pogrążenie się w konflikcie lub ponowne wejście w konflikt, który nie jest przedmiotem zainteresowania Rady Bezpieczeństwa,
- na prośbę sekretarza generalnego.

Zasadą jest, że komisja pracuje wyłącznie w krajach, które wychodzą z konfliktu, gdy zawarto już porozumienie pokojowe i istnieją minimalne warunki bezpieczeństwa. Co do zasady wyklucza się działanie wbrew woli państwa, którego prace mają dotyczyć.

Wśród państw, które były objęte programem działań komisji, znajdowały się od 2006 r. Burundi (BINUB), Sierra Leone (UNIPSIL), od 2007 r. Gwinea Bissau (UNIOGBIS), od 2008 r. Republika Środkowoafrykańska (BINUCA) i od

2010 r. Liberia. Z kolei z pomocy Funduszu na rzecz Budowania Pokoju korzystały również takie państwa jak: Komory, Wybrzeże Kości Słoniowej, Nepal, Haiti, Kenia czy Demokratyczna Republika Konga.

**Fundusz na rzecz Budowania Pokoju** Ważnym instrumentem jest Fundusz na rzecz Budowania Pokoju, składający się z dobrowolnych składek oraz z dochodów uzyskanych z innych instrumentów finansowych. Fundusz został powołany, aby wspierać państwa na wczesnym etapie procesu pokojowego, natychmiast po zawarciu porozumienia pokojowego. Kieruje się takimi zasadami jak: przejrzystość, elastyczność, szybkość, odpowiedzialność (*accountability*), pełnienie funkcji katalizatora, efektywność, alokacja środków oparta na potrzebach, promowanie poczucia narodowej własności opracowywanych strategii zmian (*national ownership*)<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Report of the Peacebuilding Commission on its third session, 8 września 2009 r., A/64/341-S/2009/444, par. 69.

## ROZDZIAŁ 7

MAREK TABOR

### POROZUMIENIA W SPRAWIE KONTROLI ZBROJEŃ I ROZBROJENIA

#### 1. PROBLEMY TERMINOLOGICZNE

Siatka podstawowych kategorii analitycznych ważnych dla charakterystyki problemów tego rozdziału jest szeroka. Odnoszą się one do sił zbrojnych, zbrojeń i działalności państw w sferze wojskowej; należą do nich: **rozbrowienie, regulacja i ograniczenie zbrojeń, redukcja zbrojeń, kontrola zbrojeń oraz środki budowy zaufania i bezpieczeństwa**, z tym że tylko dwa pierwsze występują w Karcie NZ (art. 11 pkt 1, 26 i 47 pkt 1). Na potrzeby dalszych rozważań warto je uporządkować pod względem zakresu znaczeniowego i wzajemnych powiązań między nimi.

**Rozbrojenie** jest kategorią podstawową i najszerszą znaczeniowo; jest celem (ideałem?), do którego państwa dążą (powinny dążyć), mając na względzie umacnianie bezpieczeństwa. Twórcy Karty NZ zdawali sobie sprawę z idealistycznego statusu tej kategorii, dlatego też posłużyli się przymiotnikiem „możliwe” rozbrowienie (art. 47 pkt 1). rozbrowienie

W znaczeniu dosłownym rozbrowienie oznacza likwidację wszystkich sił zbrojnych, zbrojeń i infrastruktury wojskowej państw. Bardziej realistyczne i „praktyczne” rozumienie tego terminu przyjęte zostało w pierwszych, i do tej pory jedynych, negocjacjach prowadzonych na przełomie lat 50. i 60. ubiegłego wieku na forum ONZ, a mających na celu przyjęcie programu urzeczywistnienia „ **powszechnego i całkowitego rozbrowienia pod skuteczną kontrolą międzynarodową**”.

Podjęta w ONZ problematyka rozbrowienia powszechnego i całkowitego wprawdzie nie doczekała się realizacji, jednak pozostawiła po sobie ważny ślad; w wielu traktatach wielostronnych i dwustronnych bowiem wskazuje się wyraźnie (zazwyczaj w preambulach), że nie tylko służą one realizacji celów wynikających ze specyfiki przedmiotu regulacji, lecz także stanowią określony „krok” w kierunku osiągnięcia (w przyszłości) porozumienia w sprawie powszechnego i całkowitego rozbrowienia pod ścisłą kontrolą międzynarodową. Można zatem stwierdzić, że kategoria ta zyskała status prawnomiędzynarodowy.

Od początku lat 60. ubiegłego wieku w praktyce negocjacyjnej zaczął się upowszechniać termin „**rozbrowienie częściowe**”. Stosowany jest on w dwóch podsta-

wowych aspektach – jakościowym (zakaz posiadania i likwidacja określonej klasy zbrojeń) i ilościowym – regulacja, ograniczenie oraz redukcja.

**Regulacja (*regulation*) zbrojeń**, będąca terminem występującym w Karcie NZ, nie ma wyraźnie sformułowanej definicji; najczęściej przyjmuje się, że jej treść można sprowadzić do przedsięwzięć oznaczających ograniczenie i redukcję zbrojeń – zakres tej kategorii jest zatem ich swoistą „sumą”.

regulacja  
zbrojeń

**Ograniczenie (*limitation*) zbrojeń i/lub sił zbrojnych** wiąże się z ustaleniem ich pułapu (poziomu, limitu), którego państwa zobowiązują się nie przekraczać; ustalony poziom może być tożsamy z tym, który istnieje w chwili podpisywania porozumienia, bądź w niektórych przypadkach przedsięwzięcie takie może oznaczać (uzgodnione) zwiększenie ilościowe (określonej klasy) zbrojeń powyżej poziomu istniejącego w chwili zawierania porozumienia, pod warunkiem że ustalony pułap nie zostanie przekroczony. Podstawowa wartość tego mechanizmu polega na tym, że powoduje on albo „zamrożenie” zbrojeń, albo też „przerwanie” wyścigu w tej klasie zbrojeń, która jest przedmiotem ograniczeń, i w ten sposób przyczynia się do umacniania bezpieczeństwa państw przestrzegających owego pułapu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Klasycznym przykładem porozumień opartych na mechanizmie ograniczenia zbrojeń, z wykorzystaniem obu jego wariantów, były radziecko-amerykańskie układy SALT I (1972 r.) i SALT II (1979 r.).

ograniczenie  
zbrojeń

**Redukcja (*reduction*) zbrojeń i/lub sił zbrojnych** oznacza zawsze ich zmniejszenie ilościowe poniżej poziomu istniejącego w chwili podpisywania porozumienia, z tym że w układach przyjmowany jest zazwyczaj niezbędny „docelowy” poziom tych redukcji, który może być przekroczony (większe redukcje). Na tym mechanizmie oparte zostały radziecko/rosyjsko-amerykańskie porozumienia START (1991 r., 1993 r., 2010 r.) i SORT (2002 r.).

redukcja  
zbrojeń

Ograniczenie i redukcja odnoszą się zawsze do zbrojeń istniejących, a więc wpływają w sposób bezpośredni na wielkość potencjałów wojskowych państw. Przyjmując również, że rozbrojenie jest procesem, możemy wskazać, iż urzeczywistnia się on przez regulowanie zbrojeń obejmujące mechanizmy ograniczania i redukcji zbrojeń, przy czym ten drugi ze swej istoty „bliższy” jest rozbrojeniu.

**Kontrola zbrojeń (*arms control*)** może zachować walory analityczne w kontekście pozostałych kategorii tylko wtedy, kiedy odrzucimy jej wąskie i najszerwsze ujęcia. W sensie „negatywnym” nie jest ona jedynie wariantem kontroli międzynarodowej, ale równocześnie nie włączamy do niej przedsięwzięć z zakresu regulacji, ograniczenia i redukcji. Instrumenty kontroli zbrojeń nie wpływają w sposób bezpośredni na wielkość potencjałów wojskowych państw, ich wpływ jest pośredni i wynika przede wszystkim z tego, że kontrola zbrojeń dotyczy współpracy państw w sprawach wojskowych, tę współpracę organizuje i stabilizuje przez ustanowienie różnych standardów, reguł postępowania i wzorców zachowań. W okresie zimnej wojny podstawową funkcją kontroli zbrojeń było zmniejszanie ryzyka wybuchu wojny, w tym wojny jądrowej, przez wspie-

kontrola  
zbrojeń

ranie strategicznej stabilności międzysystemowej, nadzorowanie i regulowanie rywalizacji między antagonistycznymi blokami oraz „zarządzanie” nią. W okresie pozimnowojennym znaczenie tej funkcji relatywnie zmalało. Prewencyjny (zapobiegawczy) charakter kontroli zbrojeń ustępuje miejsca zadaniom o charakterze kooperacyjnym i w tym sensie współczesna kontrola zbrojeń zbliża się bardzo do środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Zdecydowana większość porozumień zawartych w okresie po drugiej wojnie światowej została oparta na mechanizmie kontroli zbrojeń.

**Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa (*confidence- and security building measures – CSBMs*)** stosowane są przez państwa w celu uczynienia ich działalności w sferze wojskowej „zrozumiałą” dla innych państw, a przez to prawidłowo przez nie „odczytywaną”. Zadaniem CSBMs jest wprowadzanie przejrzystości (transparentności) i przewidywalności do tych działań przez wyraźne określanie i definiowanie ich intencji oraz celów i w ten sposób przyczynianie się do pokonywania strachu, niepewności, a w to miejsce wprowadzanie zaufania. Upowszechniły się w świecie za sprawą procesu KBWE/OBWE; w 1982 r. w ONZ opracowano specjalny raport na ich temat.

środki budowy  
zaufania  
i bezpieczeństwa

W okresie zimnej wojny do podstawowych celów CSBMs zaliczano: przyczynianie się do stopniowego zmniejszania rywalizacji wojskowej i jej stabilizowanie; eliminowanie bądź ograniczanie niektórych źródeł wybuchu konfliktów i wojen, w tym w wyniku niespodziewanej napaści, błędu lub przypadku; zmniejszanie nieufności i niepewności co do intencji działalności wojskowej podejmowanej w czasie pokoju oraz stwarzanie warunków umożliwiających właściwe rozumienie tych intencji.

Nazwa kategorii wyraźnie wskazuje, że mamy do czynienia z procesem, który musi być rozwijany i pogłębiany. CSBMs, podobnie jak instrumenty kontroli zbrojeń, nie oddziałują bezpośrednio na wielkość potencjałów wojskowych. Jednak pozytywne doświadczenia wynikające z ich stosowania wpływały na podjęcie działań mających na celu ograniczenie tych potencjałów; dobrym przykładem ilustrującym tę zależność jest wpływ stosowania CSBMs w procesie KBWE na wynegocjowanie układu CFE.

Często CSBMs traktowane są jako „miękka” (*soft*) forma kontroli zbrojeń. Próbuje się „bronić” ich analitycznej odrębności (w praktyce przenikają one nie tylko do przedsięwzięć z zakresu kontroli zbrojeń, lecz także do pozostałych), należy wskazać na ich bardzo silnie eksponowany wymiar psychologiczny (świadomościowy). Najczęściej CSBMs dzieli się na trzy podstawowe kategorie: środki informacji (np. powiadamianie o planowanej działalności wojskowej, wymiana wizyt wojskowych) i komunikacji (np. przez tzw. centra redukcji ryzyka); środki obserwacji i inspekcji (np. reżim „otwartych przestworzy”); środki ograniczające działalność wojskową (np. tzw. roczne kalendarze planowanej działalności wojskowej).

## 2. POROZUMIENIA DOTYCZĄCE ZBROJEŃ JĄDROWYCH

**Broń jądrowa** stanowi najmłodszą klasę zbrojeń (pierwszego wybuchu jądrowego dokonały USA 16 lipca 1945 r.) i zaliczana jest według powszechnie stosowanej (choć z analitycznego punktu widzenia coraz mniej precyzyjnej) klasyfikacji do broni masowego rażenia (wraz z bronią biologiczną i chemiczną).

Nie ma żadnego powszechnego porozumienia międzynarodowego zakazującego prowadzenia nad nią badań, jej produkcji, rozmieszczania czy nakazującego zniszczenie, które prowadziłoby bezpośrednio do rozbrojenia jądrowego. Dlatego też dopóki ta broń istnieje, możliwość wybuchu wojny z jej użyciem jest zawsze realna.

Broń jądrowa stała się przedmiotem wielu porozumień powszechnych, regionalnych i dwustronnych z zakresu kontroli, ograniczania i redukcji zbrojeń. Porozumienia wielostronne dotyczyły w szczególności: ustanowienia zakazu prób jądrowych, nierozprzestrzeniania broni jądrowej, tworzenia regionalnych stref bezatomowych i zakazu umieszczania tej broni (wraz z innymi rodzajami broni masowej zagłady) w niektórych środowiskach niezamieszkałych przez człowieka (Antarktyka, przestrzeń kosmiczna, Księżyc i ciała niebieskie, dno mórz i oceanów oraz wnętrza ziemi pod tym dnem).

Broni jądrowej dotyczą także prawnomiędzynarodowe regulacje o charakterze dwustronnym; stronami tych porozumień są wyłącznie USA oraz ZSRR/Rosja i regulują one kwestie ograniczeń, redukcji i w jednym przypadku likwidacji elementów arsenałów jądrowych obu państw.

### 2.1. Zakaz prób jądrowych

W sierpniu 1963 r. podpisany został **układ o „częściowym” zakazie prób z bronią jądrową (Partial Test Ban Treaty – PTBT)**, który wszedł w życie w tym samym roku; wśród jego sygnatariuszy znalazły się trzy państwa atomowe – USA, ZSRR i Wielka Brytania. Francja i ChRL nigdy nie były jego sygnatariuszami, ale w 1980 r. podjęły zobowiązania dotyczące jego respektowania. Układ zakazał przeprowadzania prób jądrowych w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą, włącznie z wodami terytorialnymi i morzem otwartym (pełnym). Zakazami nie objęto środowiska podziemnego, chyba że eksplozja przeprowadzona w tym środowisku mogłaby doprowadzić do przedostania się odpadów radioaktywnych poza granice państw dokonujących takiej eksplozji. Układ nie ustanowił wspólnego systemu jego weryfikacji, co oznacza, że w tym celu państwa wykorzystują tzw. narodowe środki techniczne (*national technical means*), do których zalicza się np. obserwacje za pośrednictwem stacji sejsmicznych, samolotów i satelitów.

Kilkanaście lat po podpisaniu traktatu powszechnego ZSRR i USA na „fali” odprężenia międzynarodowego podpisały układy, na mocy których związały się

zakazami wykraczającymi poza ten traktat; w 1974 r. zobowiązały się do nieprzeprowadzania podziemnych prób z bronią jądrową, a dwa lata później (1976 r.) także prób jądrowych w celach pokojowych. W obu przypadkach zakazem objęto próby, w których siła wybuchu ładunku jądrowego przekracza 150 kiloton (stąd nazwa tzw. układów progowych). Były one przestrzegane, chociaż mocy prawnej nabrały dopiero w 1990 r., po przyjęciu protokołów przewidujących stosowanie inspekcji na miejscu jako jednego ze środków weryfikacji ich przestrzegania.

**Układ o całkowitym zakazie prób jądrowych (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT)** został podpisany 24 września 1996 r. w Nowym Jorku w sytuacji, kiedy główne państwa atomowe uzyskały możliwości doskonalenia broni jądrowej nie przez testy „fizyczne”, ale dzięki przeprowadzaniu ich przy użyciu skomplikowanych technik komputerowych. Układ wprowadza zakaz obejmujący wszystkie próby – zarówno służące celom woj-skowym, jak i pokojowym; zakaz ten dotyczy wszystkich państw niezależnie od tego, czy posiadają czy nie status państw atomowych.

całkowity  
zakaz prób  
jądrowych

Realizacja układu oparta została na bardzo złożonym systemie weryfikacyjnym; składa się on z czterech podstawowych elementów: międzynarodowego systemu monitoringu, docelowo złożonego z 337 jednostek rozmieszczonych we wszystkich regionach świata, międzynarodowego centrum danych, zespołu środków zaufania i systemu weryfikacji, obejmującego inspekcję na miejscu.

Nadzór polityczny i administracyjny nad działalnością systemu monitoringu i weryfikacji oraz nad funkcjonowaniem całego reżimu CTBT sprawować będzie specjalna organizacja międzynarodowa z siedzibą w Wiedniu – Organizacja ds. Całkowitego Zakazu Prób Jądrowych.

Chociaż sygnatariuszami układu jest ponad trzy czwarte państw świata (155 w 2011 r.), to do tej pory nie wszedł on jeszcze w życie. Powodem tego jest niewykonanie obowiązku ratyfikacji przez wszystkie państwa tzw. grupy 44 (wymienione w aneksie układu z nazwy), które są w posiadaniu urządzeń jądrowych (broń jądrowa, elektrownie jądrowe, reaktory badawcze); z grupy tej wśród sygnatariuszy nie ma: USA, ChRL, Izraela, Egiptu, Iranu (podpisały układ, ale go nie ratyfikowały) oraz Indii, Pakistanu, Korei Północnej (nie podpisały). Szczególnie dotkliwy jest brak akcesji USA, państwa, które należało do największych zwolenników zawarcia tego układu, utrudnia bowiem przekonanie państw wstrzymujących się z takim krokiem do zmiany stanowiska. Oznacza to, że nie wszystkie poligony atomowe zostały definitywnie zamknięte; już po podpisaniu układu próbne wybuchy jądrowe przeprowadziły trzy pozostające poza układem państwa: Indie i Pakistan (1998 r.) oraz Korea Północna (2006 i 2009 r.).

### 2.2. Nierozprzestrzenianie broni jądrowej

Zainteresowanie ustanowieniem prawnomiędzynarodowych barier rozprzestrzeniania broni jądrowej obejmujących nowe państwa wyrosło ze świadomo-



ści istnienia ścisłej współzależności między liczbą państw dysponujących taką bronią a prawdopodobieństwem wybuchu wojny z jej użyciem. Pierwszym państwem, które podniosło ten problem na forum ONZ, jako odrębny od innych, była w 1958 r. Irlandia. Po podpisaniu układu o częściowym zakazie prób jądrowych zagadnienie nieprolifracji stało się priorytetowe.

**NPT**

Układ o nierozprzestrzaniu broni jądrowej (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; Non-Proliferation Treaty – NPT*) został podpisany w lipcu 1968 r. na okres 25 lat; wszedł w życie w marcu 1970 r., a w 1995 r. został przedłużony bezterminowo. Ma charakter powszechny.

Układ „dzieli” państwa świata na dwie kategorie: dysponujące bronią jądrową (państwa atomowe) i państwa jej nieposiadające (państwa nieatomowe); każdy z tych grup NPT przypisał odmienny zakres praw i zobowiązań.

Nie definiując wprost „nierozprzestrzania (nieprolifracji) broni jądrowej”, układ precyzuje zakres tego procesu przez określenie zobowiązań państw atomowych i nieatomowych. Państwa atomowe zobowiązały się, że nie będą dokonywać transferu, bezpośrednio lub pośrednio, broni jądrowej i innych jądrowych urządzeń wybuchowych lub kontroli nad nimi do państw nieatomowych, nie będą im pomagać w tym zakresie ani zachęcać do produkcji lub pozyskania w inny sposób takiej broni lub urządzeń.

Z kolei państwa nieatomowe zobowiązały się, że nie będą dążyć do pozyskania bezpośrednio lub pośrednio, produkcji oraz przyjmowania broni jądrowej ani urządzeń wybuchowych i nie będą sprawowały kontroli nad nimi. Ten rodzaj wzajemnych zobowiązań określany jest często mianem **nieprolifracji poziomej lub horyzontalnej oraz tzw. pierwszym filarem NPT**.

Podkreślając, że każde państwo ma prawo do prowadzenia badań, wytwarzania i wykorzystywania energii jądrowej do celów pokojowych bez dyskryminacji, układ zobowiązuje państwa atomowe oraz inne dysponujące rozwiniętą technologią nuklearną do udostępniania sprzętu, materiałów oraz wiedzy naukowej i technicznej w celu pokojowego wykorzystywania energii jądrowej. Ten rodzaj zobowiązań (**pokojowe wykorzystywanie energii jądrowej**) określany jest mianem **drugiego filaru NPT**.

Państwa nieatomowe zobowiązały się do zawarcia z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) porozumień o zabezpieczeniach (*safeguards agreements*) obejmujących wszystkie urządzenia i materiały rozszczepialne, wykorzystywane do pokojowej aktywności jądrowej na ich terytoriach. Porozumienia te wchodzą w życie po upływie półtora roku od przystąpienia państwa do układu i określają sposoby, jakie wykorzysta agencja do monitorowania i przeprowadzenia inspekcji ich urządzeń jądrowych (inspekcje na miejscu). Agencja nie posiada jednak uprawnień wymuszających dostosowanie się państwa do jej zaleceń, może jedynie powiadomić Radę Bezpieczeństwa o ujawnionych nieprawidłowościach i niezgodnościach. Inspekcje zatem mają powstrzymać proliferację w sposób „miękki” – przez wywieranie presji, wyrażanie publicznej dez-

aprobaty, ewentualnie sankcje i inne środki przeciwdziałania. W 1998 r. MAEA przyjęła dodatkowe procedury zabezpieczeń (w formie tzw. protokołu dodatkowego), które na 189 sygnatariuszy NPT (2011 r.) objęły dotychczas tylko 104 państwa.

**Trzecim filarem NPT (zwanym hasłowo rozbrojeniem), polegającym na tzw. nieprolifracji pionowej (wertikalnej), są zobowiązania wszystkich państw sygnatariuszy sformułowane w preambule i w części operacyjnej układu (art. VI) do „prowadzenia w dobrej wierze rokowań w sprawie skutecznych kroków mających na celu zaprzestanie w najbliższym czasie wyścigu zbrojeń jądrowych, w sprawie rozbrojenia jądrowego oraz w sprawie układu o powszechnym i całkowitym rozbrojeniu pod ścisłą i skuteczną kontrolą międzynarodową”.** Wytyczony zakres „zadań” jest bardzo szeroki, ale obowiązkiem objęto nie tyle ich realizację (jak to interpretują niektóre państwa, w tym Indie i Pakistan), ile „jedynie” prowadzenie w dobrej wierze rokowań dotyczących tych spraw. Niewątpliwie jednak przyjęte w traktacie zapisy dają duże możliwości formułowania krytycznych ocen odnoszących się do uzyskanych już rezultatów, w szczególności w sprawie „rozbrojenia jądrowego”.

Układ przewiduje możliwość tworzenia stref bezatomowych, chociaż tym terminem się nie posługuje; określa je jako układy regionalne mające na celu zapewnienie całkowitej nieobecności broni jądrowej na terytoriach zainteresowanych państw (art. VII).

Instytucjonalizację reżimu NPT zapewniają zwoływane co pięć lat, poczynając od 1975 r., konferencje przeglądowe (do tej pory odbyło się osiem – ostatnia w 2010 r.), na których państwa strony dokonują ocen (często również bardzo krytycznych) różnych aspektów nieprolifracji i wytyczają (choć nie zawsze się to udawało) zadania na przyszłość.

Państwa nieatomowe dysponują politycznie wiążącymi gwarancjami bezpieczeństwa udzielonymi im (z różnymi zastrzeżeniami) przez państwa atomowe. Kilka dni przed podpisaniem NPT otrzymały tzw. gwarancje „negatywne”, w 1978 r. – gwarancje „pozytywne”, a w 1995 r. – jedno **gwarancje bezpieczeństwa** i drugie. Wskazuje się również, że państwa atomowe znajdujące się poza NPT powinny oddzielnie sformułować takie gwarancje.

**Ocena reżimu NPT nie jest jednoznaczna.** Ten najbardziej uniwersalny ze wszystkich traktatów stanowi niewątpliwie najpoważniejszą barierę dla procesu proliferacji broni jądrowej, który to proces traktowany jest od dziesięcioleci jako jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Najbardziej fundamentalne zagrożenie wynika z tego, że proliferacja zwiększa ryzyko użycia broni jądrowej, tym bardziej iż w jej posiadanie mogą wejść tzw. aktorzy niepaństwowi (np. grupy terrorystyczne). W czasie kiedy układ był podpisywany, na świecie istniało pięć państw atomowych, ale kilkanaście dysponowało tzw. możliwościami progowymi, tzn. potencjałem naukowo-technicznym umożliwiającym im relatywnie szybkie wyprodukowanie broni ja-

**ocena NPT**

drowej (w połowie pierwszej dekady XXI wieku było ich 35–40) – zdecydowana większość z nich do układu przystąpiła. Jednak „klubu” atomowego nie udało się zamknąć przed innymi. Z różnych powodów znalazły się w nim cztery „niechciane” państwa: Indie, Izrael, Pakistan, które do układu nie przystąpiły, i Korea Północna, która jako jedyne dotąd państwo strona układu (od 1985 r.) z niego wystąpiła w 2003 r. (warunki i procedura wystąpienia są bardzo łatwe do spełnienia), posiadając jeszcze status państwa bezaatomowego. Przejściowo w latach 80. ubiegłego wieku członkiem klubu była RPA, ale jako jedyne państwo wystąpiła z niego, dobrowolnie likwidując swój potencjał jądrowy, aby przystąpić do NPT już jako państwo nieatomowe (1991 r.). Kilka państw uczestniczących w NPT łamało lub łamie nadal jego postanowienia, dążąc do wojskowego wykorzystania energii jądrowej (np. Irak, Libia, Iran); jeszcze inne bardzo źle się czują w „gorsecie” bezaatomowym i tylko czekają na okazję, aby się go pozbyć. Są to okoliczności podważające fundamenty układu. Do takich należy zaliczyć również podjęcie w 2006 r. przez Stany Zjednoczone współpracy z Indiami w dziedzinie cywilnego wykorzystywania energii jądrowej. Przez wiele państw odczytane to zostało jako pośrednie uznanie Indii za państwo atomowe, któremu z punktu widzenia NPT nie powinno się już przypisywać cechy „nielegalności”.

W celu wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego NPT musi stać się w pełni uniwersalny i szczelny. Do jego wzmocnienia przyczynić się mogą dalsze redukcje arsenałów jądrowych, wejście w życie układu CTBT, udzielenie państwom nieatomowym prawnomiędzynarodowych (a nie politycznych, jak to jest dotychczas) gwarancji bezpieczeństwa, większa stanowczość w postępowaniu wobec państw naruszających jego zobowiązania oraz stworzenie znaczących prawnie mechanizmów utrudniających wycofywanie się z układu.

Istotnym wzmocnieniem układu NPT jest **Konwencja o fizycznym zabezpieczeniu materiałów jądrowych**, podpisana w marcu 1980 r. (weszła w życie w 1987 r., 145 sygnatariuszy w 2011 r.), która ustanowiła międzynarodowe standardy bezpieczeństwa dotyczące magazynowania, wykorzystywania i transportu materiałów jądrowych. Konwencja zobowiązuje sygnatariuszy do tego, żeby podczas transportu przez ich terytorium (drogą lądową, powietrzną i morską) materiałów jądrowych przeznaczonych do celów cywilnych stosowali odpowiednie środki ochronne i zabezpieczające zgodnie z normami wytyczonymi przez MAEA. Z jednej strony chodzi o ochronę środowiska, z drugiej o pilnowanie „wrażliwego” transportu przed ewentualną kradzieżą. Z kolei Rosja i USA podpisały w czerwcu 1992 r. porozumienie dotyczące ochrony i zabezpieczania transportu oraz magazynowania arsenałów pozostałych po likwidacji zbrojeń (wynikających z realizacji obowiązujących układów) i zapobiegania proliferacji zbrojeń; przyjęte standardy dotyczą zbrojeń jądrowych, chemicznych i innych.

Na reżim nieprolifracji składają się również instytucje o różnym stopniu sformalizowania, które zajmują się kontrolą eksportu materiałów rozszczepialnych i technologii jądrowych. Należą do nich: **Komitet Eksporterów Jądrowych** –

tw. **Komitet Zanggera** (od 1971 r., należy doń 37 państw), **Grupa Dostawców Jądrowych** (tw. **Klub Londyński** – od 1974 r., 46 państw), **Reżim Kontroli Technologii Rakietowych** (od 1987 r., 34 państwa), **Międzynarodowy Kodeks Postępowania przeciwko Proliferacji Rakiet Balistycznych** (tw. **Kodeks haski** – od 2002 r., obowiązuje 130 państw) i wiele innych.

### 2.3. Strefy wolne od broni jądrowej

**Strefy wolne od broni jądrowej** (*nuclear weapon-free zones* – **NWFZ**), zwane także **strefami bezaatomowymi** (**zdenuklearyzowanymi**), wyznaczone na podstawie układów regionalnych są szczególnym przypadkiem nierozprzestrzeniania broni jądrowej, dlatego możliwość ich tworzenia przewidziana została w układzie NPT; są one także szczególnym przypadkiem stref zdemilitaryzowanych. Jednak idea stref bezaatomowych jest starsza. Narodziła się ona w połowie lat 50. ubiegłego wieku i należy bez wątpienia do znaczącego dorobku polskiej myśli rozbrojeniowej. Polska jako pierwsza w 1957 r. wystąpiła na forum ONZ z propozycją (tw. plan Rapackiego) utworzenia takiej strefy w Europie Środkowej.

W tworzenie prawnych regulacji dotyczących strefy bezaatomowej zaangażowane są dwie, a w niektórych przypadkach trzy grupy państw.

Pierwszą grupę stanowią państwa regionu, które na terytoriach znajdujących się pod ich jurysdykcją zabraniają dokonywania doświadczeń, używania, wytwarzania, produkcji lub nabywania w jakikolwiek sposób broni jądrowej przez nie same i na zlecenie innych państw; otrzymywania, składowania, instalowania, rozmieszczania i posiadania w jakiegokolwiek formie broni jądrowej przez nie same i przez inne państwa w ich imieniu lub w jakikolwiek inny sposób. Państwa regionu zobowiązują się także, że nie będą w żaden sposób zachęcać lub upoważniać do udziału w dokonywaniu doświadczeń, wytwarzaniu, produkcji, posiadaniu lub kontrolowaniu broni jądrowej. Materiały i instalacje jądrowe znajdujące się w posiadaniu państw regionu będą wykorzystywane wyłącznie w celach pokojowych. Państwa strefy poddają się nadzorowi Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz własnym regionalnym instytucjom weryfikacyjnym.

Drugą grupę stanowią państwa atomowe „w rozumieniu układu NPT”, które udzielają państwom strefy prawnie wiążących tzw. negatywnych gwarancji bezpieczeństwa; zobowiązują się, że nie użyją i nie będą grozić użyciem broni jądrowej przeciwko państwom strefy. W przypadkach stref, w których obrębie przeprowadzane były próbnne wybuchy jądrowe, mocarstwa jądrowe zobowiązują się do ich nieprzeprowadzania.

Trzecią grupę tworzą państwa, które posiadają w obrębie strefy terytoria znajdujące się pod ich jurysdykcją (kolonie); w odniesieniu do takich stref zobowiązują się one, że terytoria te będą miały status bezaatomowy.

strefy  
bezaatomowe

W funkcjonujących reżimach bezatomowych zobowiązania państw regionu zawarte są w układach, a zobowiązania pozostałych grup państw w tzw. protokołach dodatkowych. Obecnie na świecie istnieje pięć stref bezatomowych opartych na prawnomiędzynarodowych podstawach: w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach (układ z Tlatelolco – 1967 r., wszedł w życie w 1968 r.); na południowym Pacyfiku (układ z Rarotonga – 1985 r., wszedł w życie w 1986 r.); w Azji Południowo-Wschodniej (układ z Bangkoku – 1995 r., wszedł w życie w 1997 r.); w Afryce (układ z Pelindaba – 1996 r., wszedł w życie w 2009 r.); w Azji Środkowej (układ z Siemipalatyńska – 2006 r., wszedł w życie w 2009 r.). Cała półkula południowa i część północnej objęte są strefami bezatomowymi, a do układów przystąpiło ponad sto państw.

Do obszarów bezatomowych zalicza się również Antarktykę – od bieguna południowego do 60 stopnia szerokości geograficznej południowej (układ z 1959 r., wszedł w życie w 1960 r.), dno mórz i oceanów oraz wnętrze ziemi pod tym dnem znajdujące się poza 12-milową granicą morza terytorialnego (układ z 1971 r., wszedł w życie w 1972 r.) oraz przestrzeń kosmiczną, wraz z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi (układ z 1967 r., wszedł w życie w tym samym roku). Są to jednak strefy specyficzne. Po pierwsze dotyczą obszarów niezamieszkałych i niepodlegających jurysdykcji żadnego państwa. Po drugie obowiązujące tam zakazy czynią z tych obszarów strefy wolne nie tylko od broni jądrowej, lecz także innych rodzajów broni masowej zagłady, co więcej, w Antarktyce zakazana jest jakakolwiek działalność wojskowa – w tym przypadku mamy do czynienia ze strefą całkowicie zdemilitaryzowaną.

Strefy bezatomowe realizują kilka ważnych funkcji. Przede wszystkim zakres nierozprzestrzeniania broni jądrowej jest szerszy w układach o strefach niż w NPT. Ten ostatni nie zakazuje umieszczania na terytoriach jego uczestników broni jądrowej należącej do innych państw (np. amerykańską broń jądrową w niektórych państwach NATO), natomiast w przypadku układów o strefach zakaz taki obowiązuje. Państwa będące uczestnikami NPT i stref bezatomowych istotnie wzmacniają nieprolifrację. „Silniejsze” są „negatywne” gwarancje bezpieczeństwa udzielane państwom stref – mają one charakter prawnomiędzynarodowy, w przypadku NPT – tylko polityczny; w przypadku stref szerszy jest również zakres zabezpieczeń stosowanych przez MAEA (choć nie wszystkie państwa stref je przyjęły) – także w odniesieniu do materiałów rozszczepialnych eksportowanych przez niektóre państwa stref (np. Australię, Namibię, Niger).

#### 2.4. Ograniczenia i redukcje zbrojeń jądrowych USA – ZSRR/Rosja

Wprawdzie broń jądrowa znajduje się w arsenałach wojskowych ośmiu państw (bez Korei Północnej), ale tylko w odniesieniu do dwóch – USA i ZSRR – a po upadku tego państwa w 1991 r. – Rosji stała się ona przedmiotem prawnomiędzynarodowych regulacji. Pozostałe państwa jądrowe w przedsięwzięciach ta-

kich nie uczestniczą, co wynika między innymi z drastycznej asymetrii wielkości posiadanych arsenałów tej broni; na USA i ZSRR/Rosję przypada ponad 90% jej światowego arsenału.

USA i ZSRR rozpoczęły trwający do dzisiaj (z różnymi przerwami) proces regulacji ich zbrojeń jądrowych w listopadzie 1969 r. Przedmiotem regulacji w tym ponadczterdziestoletnim okresie objęte zostały systemy przenoszenia broni jądrowej (bombowce strategiczne oraz rakiety balistyczne i rakiety Cruise) o charakterze ofensywnym i defensywnym (tzw. *anti-ballistic missiles*) oraz głowice jądrowe.

Pierwszy etap regulacji przypada na lata 70. ubiegłego wieku. W okresie tym oba mocarstwa związały się porozumieniami o ograniczeniu ich zbrojeń strategicznych (zasięg środków przenoszenia – ponad 5500 kilometrów) ofensywnych i defensywnych.

Po trwających ponad dwa lata negocjacjach w maju 1972 r. ZSRR i USA podpisały w Moskwie dwa porozumienia. Pierwsze to Układ o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej (*Anti-Ballistic Missile Treaty; ABM Treaty*). Układ ten, zmodyfikowany w 1974 r., przestał być użyteczny – w opinii amerykańskiej – w okresie pozimnowojennym. USA wycofały się z niego w czerwcu 2002 r.

ABM

Drugie podpisane porozumienie – SALT I (*Strategic Arms Limitation Treaty*) miało charakter tymczasowy i obowiązywało przez pięć lat. Regulacją objęto dwa komponenty tzw. triady strategicznej (regulacja nie dotyczyła głowic jądrowych): naziemne rakiety balistyczne (ICBMs), których liczbę „zamrożono”, oraz rakiety rozmieszczane na okrętach podwodnych (SLBMs) i same okręty, których liczba mogła wzrosnąć do przyjętych pułapów. Porozumieniem nie objęto bombowców strategicznych, których USA posiadały więcej; stąd przyjęte w SALT I pułapy były wyższe dla ZSRR: 1607 ICBMs (USA – 1054) i 740 SLBMs (USA – 656).

SALT I

W czerwcu 1979 r. w Wiedniu podpisano układ SALT II, który obowiązywał do grudnia 1985 r., chociaż nie został ratyfikowany przez USA. SALT II ograniczał liczbę strategicznych środków przenoszenia (tym razem z uwzględnieniem bombowców strategicznych, ale nadal bez głowic jądrowych) obu państw do ogólnego poziomu 2400 dla każdej strony, a od 1981 r. – do 2250 jednostek. W ramach tego limitu USA i ZSRR mogły posiadać do 1320 rakiet zdolnych do przenoszenia wielu głowic jądrowych (tzw. MIRVs) i bombowców strategicznych razem wziętych, w tym do 820 rakiet naziemnych wielogłowicowych.

SALT II

Drugi etap obejmuje lata 80. XX wieku. Największym osiągnięciem tego etapu był układ INF.

W grudniu 1987 r. w Waszyngtonie USA i ZSRR podpisały układ o likwidacji rakiet (i wyrzutni do tych rakiet) średniego (zasięg 1000–5500 km) i krótszego (500–1000 km) zasięgu przeznaczonych do stacjonowania na lądzie (*INF Treaty*); wszedł w życie w czerwcu 1988 r.; była to tzw. podwójna for-

INF

muła rozwiązania zerowego. W ciągu 18 miesięcy od jego wejścia w życie zlikwidowane zostały rakiety krótszego zasięgu, a w ciągu trzech lat średniego zasięgu. W sumie do końca maja 1991 r. eliminacji uległy 2692 rakiety, z czego 1846 należało do ZSRR (70%), a 846 do USA (30%). **Po raz pierwszy w historii stosunków między obu mocarstwami w procesie weryfikacji realizacji układu zastosowano instytucję inspekcji na miejscu.** Objęła ona miejsca rozmieszczenia, magazynowania, produkcji i niszczenia rakiet w USA i ZSRR oraz w tych państwach, w których były one rozlokowane: w RFN, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Belgii, Holandii oraz Czechosłowacji i NRD. Po rozpadzie ZSRR dwanaście państw poradzieckich stało się jego sukcesorami w odniesieniu do INF; sześć z nich podlegało inspekcji ze strony USA – Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan, Turkmenistan i Uzbekistan; z kolei cztery państwa poradzieckie (Rosja, Ukraina, Białoruś i Kazachstan) uzyskały prawo do przeprowadzania inspekcji w USA i pięciu państwach sojuszniczych. Proces redukcyjny nadzorowała Specjalna Komisja Weryfikacyjna. Wymiany niezbędnych informacji i danych dokonywano również za pośrednictwem utworzonych w 1987 r. w obu państwach centrów ds. zmniejszania ryzyka jądrowego. Inspekcje przeprowadzane były aż do 2001 r., a więc jeszcze przez dziesięć lat od zakończenia procesu likwidacji rakiet. Od tamtego czasu strony wymieniają się regularnie informacjami zebranymi dzięki prowadzonej obserwacji satelitarnej.

Wprawdzie likwidacja rakiet (główce jądrowe do tych rakiet nie były objęte układem) oznaczała zmniejszenie arsenałów tych mocarstw o zaledwie około 4%, to jednak porozumienie INF miało historyczne znaczenie: po pierwsze, zlikwidowana została cała klasa broni (rozbrownienie częściowe), a po drugie, zastosowano instytucję kontroli na miejscu; którą przez dziesięciolecia ZSRR uważał za instrument „zalegalizowanego szpiegostwa”. INF miał zatem nie tylko znaczenie militarne, lecz także polityczne i psychologiczne, co znalazło potwierdzenie w następnych porozumieniach.

**Trzeci etap, najdłuższy, obejmuje okres od początku lat 90. ubiegłego wieku do chwili obecnej, liczy więc ponad dwadzieścia lat.** W okresie tym przyjęte zostały cztery rosyjsko-amerykańskie porozumienia dotyczące redukcji strategicznych sił jądrowych: **START I, START II, SORT i START III.** Dwa z nich (START I i START III) przewidywały redukcje środków przenoszenia broni jądrowej, wszystkie – redukcje liczby głów jądrowych przenoszonych przez te środki.

Negocjacje nad **START I (Strategic Arms Reduction Treaty)** podjęto i sfinalizowano jeszcze w okresie istnienia ZSRR, ale jego obowiązywanie przypada już na czasy poradzieckie. Po dziewięciu latach rokowań układ został podpisany 31 lipca 1991 r. w Moskwie. Na podstawie tzw. **protokołu lizbońskiego** z maja 1992 r. sukcesorami ZSRR w odniesieniu do układu stały się oprócz Rosji, Ukraina, Białoruś i Kazachstan, na ich terytoriach bowiem znajdowała się broń jądrowa; trzy ostatnie państwa zobowiązały się do przekazania tej broni Ro-

#### **START I**

sji (zrealizowano ten plan do końca 1996 r.). Jako państwa nieatomowe przystąpiły też do NPT. Układ wszedł w życie 5 grudnia 1994 r. jako porozumienie wielostronne, którego stronami było pięć państw, i obowiązywał przez piętnaście lat – do 5 grudnia 2009 r. Postanawiał, że USA i Rosja zredukują liczbę posiadanych strategicznych środków przenoszenia broni jądrowej (ICBMs, SLBMs i bombowców strategicznych) do poziomu 1600 jednostek i liczbę głów jądrowych do 6000 jednostek. Po raz pierwszy w dotychczasowej historii prawnomiędzynarodowymi regulacjami objęte zostały główce przeznaczone do strategicznych środków przenoszenia. Proces redukcji, według przyjętego harmonogramu, przebiegać miał w trzech etapach trwających w sumie siedem lat. Zakończył się w grudniu 2001 r.

Po raz drugi po INF, ale po raz pierwszy w odniesieniu do potencjałów strategicznych, zastosowany został rozbudowany system weryfikacji, z inspekcją na miejscu włącznie; układ wprowadzał trzynaście typów takich inspekcji, także liczne procedury wymiany danych, notyfikacji działań wynikających z realizacji układu.

W czerwcu 1992 r. prezydenci Rosji Borys Jelcyn i USA George H.W. Bush podjęli decyzję o przygotowaniu nowego traktatu – **START II**, który został podpisany 3 stycznia 1993 r. w Moskwie i przewidywał dalsze redukcje głów – do poziomu 3000–3500 jednostek dla każdej ze stron, z tym że liczba głów umieszczanych na raketach znajdujących się na pokładach łodzi podwodnych nie mogła przekraczać poziomu 1700–1750 jednostek. Ogólny poziom środków przenoszenia wyznaczony w START I został utrzymany (1600 jednostek), ale dokonano istotnych korekt w odniesieniu do ich składu, między innymi zdecydowano się na likwidację rakiet naziemnych przenoszących wiele głów (ICBMs z MIRVs), a Rosja miała zlikwidować swoje tzw. ciężkie ICBMs (słynne SS-18). Redukcja głów miała być dwuetapowa; pierwszy siedmioletni etap (od wejścia START I w życie; 1994–2001) zamierzano zakończyć osiągnięciem pułapu 4250–3800 jednostek, natomiast w drugim etapie kończącym się według następnych założeń w 2003 r. strony powinny uzyskać pułapy docelowe. Na podstawie podpisanego we wrześniu 1997 r. protokołu okres ten został przedłużony do końca 2007 roku, a sam układ miał kończyć ważność wraz z podpisaniem układu START I (5 grudnia 2009 r.). Układ START II nie wszedł w życie – zastąpiony został nowym porozumieniem SORT.

**Układ SORT (Strategic Offensive Reduction Treaty)** został podpisany 24 maja 2002 r. w Moskwie przez prezydentów USA George’a W. Busha i Rosji Władimira Putina po trwających zaledwie kilkanaście miesięcy negocjacjach (wszedł w życie 1 czerwca 2003 r.). Podobnie jak w poprzedzającym go układzie START II, przedmiotem redukcji stały się główce jądrowe, a liczba środków przenoszenia pozostawała niezmienna – 1600 jednostek. SORT zobowiązuje do redukcji i ograniczeń strategicznych głów jądrowych do poziomu 1700–2200 jednostek dla każdej ze stron; pułapy te powinny zostać osiągnięte do

#### **SORT**



31 grudnia 2012 r., wraz z upływem ważności układu. SORT nie przewidywał (czyniły to wszystkie poprzednie układy) żadnych limitów częściowych ani pośrednich etapów procesu redukcyjnego. Kolejna „nowość” polegała na tym, że każdy z sygnatariuszy uzyskał prawo do indywidualnego określania składu i struktury swojej triady strategicznej, mógł zatem dokonać restrukturyzacji. Największym zaskoczeniem było nieumieszczenie w układzie żadnych postanowień dotyczących mechanizmu weryfikacji realizacji jego postanowień. SORT potwierdzał obowiązywanie układu START I, tak więc oba porozumienia realizowane były równolegle, a procedury weryfikacyjne zawarte w START I miały zastosowanie do SORT. START II i zawarte w nim zobowiązania uznane zostały za nieaktualne.

Mocnym akordem w czterdziestoletniej historii działań na rzecz regulacji zbrojeń jądrowych było podpisanie przez prezydentów USA Baracka Obamę i Rosji Dmitrija Miedwiediewa nowego, czwartego z kolei porozumienia o redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych – **START III**; został podpisany 8 kwietnia 2010 r. w Pradze i wszedł w życie 5 lutego 2011 r.; będzie obowiązywał przez dziesięć lat (do 5 lutego 2021 r.) z możliwością przedłużenia o kolejne pięć lat, chyba że wcześniej zostanie podpisane nowe porozumienie. Zastąpił wygasły w grudniu 2009 r. układ START I i tracący swoją ważność z dniem wejścia w życie obecnego porozumienia układ SORT.

Zawarcie układu w sprawie dalszych redukcji zbrojeń strategicznych stało się zadaniem priorytetowym przywódców obu państw, co potwierdzili we wspólnym oświadczeniu 1 kwietnia 2009 r. Prezydent Obama „wpisał” zawarcie tego układu w ogłoszony cztery dni później – 5 kwietnia 2009 r. w Pradze – swój daleko-siężny program, wizję „budowania pokoju i bezpieczeństwa w świecie wolnym od broni jądrowej”. To między innymi za tę inicjatywę urzędujący niecały rok prezydent otrzymał – jak twierdziła większość obserwatorów spraw światowych, „na wyrost” – Pokojową Nagrodę Nobla. Czynnikiem mobilizującym do szybkiego zawarcia porozumienia było wygaśnięcie START I, co oznaczało, że realizowany jeszcze SORT pozbawiony został mechanizmów weryfikacyjnych, własnych bowiem nie posiadał.

Podobnie jak START I, układ START III zawiera zobowiązania redukcyjne dotyczące zarówno środków przenoszenia broni jądrowej, jak i głowic do tych środków. W ciągu siedmiu lat (do 2018 r.) USA i Rosja obniżą liczbę środków przenoszenia głowic jądrowych do poziomu 800 jednostek, w tym do 700 jednostek, które znajdują się w „stadium operacyjnym”, co oznaczać będzie redukcję o 50% w stosunku do START I. W tym samym okresie obie strony zredukują liczbę głowic jądrowych w „stadium operacyjnym” (znajdujących się na środkach przenoszenia i w bazach sił operacyjnych) do poziomu 1550 jednostek, co oznacza redukcję o około 30% w stosunku do układu SORT (2200 jednostek) i 74% w stosunku do układu START I. Zbrojenia objęte układem nie mogą być na stałe rozmieszczane poza granicami USA i Rosji. Podobnie jak to było w układzie

SORT, USA i Rosja mają prawo do indywidualnego kształtowania triady strategicznej w ramach przyjętych limitów (zasada elastyczności); dozwolona jest także jej modernizacja. START III nie ogranicza liczebnie zbrojeń strategicznych niebędących w stadium operacyjnym, ale przewiduje ich monitorowanie i przekazywanie informacji o miejscach ich składowania; informacje te mogą być weryfikowane przez inspekcję na miejscu. Środki te muszą się znajdować „z dala” od miejsc stacjonowania zbrojeń operacyjnych i nie mogą być wyposażone w systemy pozwalające na szybkie ich przekształcenie w zbrojenia o charakterze operacyjnym. System liczenia zbrojeń objętych układem jest bardziej adekwatny do rzeczywistości (w większości przypadków stosuje się proporcję 1:1) niż START I, który zawierał wiele przeliczników. Układ zezwala na umieszczanie na środkach przenoszenia głowic konwencjonalnych, ale w tym przypadku są one liczone jako głowice jądrowe.

Tak jak START I układ przewiduje stosowanie bardzo rozbudowanego systemu weryfikacji jego przestrzegania; w nowym układzie jego mechanizm jest bardziej złożony i precyzyjniej zdefiniowany; w szerszym zakresie uwzględniono różnego rodzaju środki budowy zaufania towarzyszące procedurom weryfikacyjnym, w tym zastosowane po raz pierwszy instrumenty „wystaw” i „prezentacji” sprzętu wojskowego objętego układem. Na system ten składają się narodowe środki techniczne oraz wymiana danych, notyfikacje, inspekcje na miejscu, służące przede wszystkim potwierdzaniu zgodności przekazywanych na bieżąco danych i informacji (głównie za pośrednictwem komisji konsultacyjnej i centrów ds. redukcji ryzyka jądrowego) dotyczących realizacji zobowiązań traktatowych ze stanem faktycznym, oraz środki budowy zaufania. Specjalny protokół i aneksy dołączone do układu określają rodzaje inspekcji, ich funkcje oraz roczne limity ich przeprowadzania.

Przedstawione wyżej porozumienia służyły i służą stabilizacji stosunków strategicznych obu mocarstw, wzrostowi ich bezpieczeństwa, a ze względu na charakter zbrojeń – bezpieczeństwu światowemu. Teza ta nie budzi wątpliwości. Pamiętać jednak musimy, że istniejące obecnie arsenały zbrojeń jądrowych (nie tylko strategicznych) cechuje olbrzymia siła rażenia pozwalająca na zniszczenie życia na Ziemi, nie tylko raz, ale „kilkakrotnie”. Przewaga USA i Rosji nad pozostałymi państwami atomowymi jest nadal ogromna. Na początku „drogi” regulowania zbrojeń jądrowych wynosiła ona około 95%, obecnie spadła do 90%, a więc „aż” o 5%! Badacze SIPRI szacują, że na początku 2010 r. osiem państw jądrowych posiadało łącznie około 22 600 głowic (z których zdecydowana większość to środki poniżej poziomu strategicznego), w tym: Rosja około 12 000 sztuk, USA – 9600 sztuk, Francja 300 sztuk, Chiny – 240 sztuk, Wielka Brytania – 225 sztuk, Pakistan – 70–90 sztuk, Indie – 60–80 sztuk i Izrael – 80 sztuk. Ponad 7500 głowic znajdowało się w stadium operacyjnym, w tym prawie 2000 sztuk utrzymywanych jest w bardzo wysokiej gotowości bojowej.



### 3. ZAKAZ BRONI BIOLOGICZNEJ I CHEMICZNEJ

**Broń biologiczna** wraz z bronią atomową i chemiczną zaliczana jest tradycyjnie do broni masowego rażenia: od 1948 r. ma taki „status” w ONZ. W czasach współczesnych te rodzaje broni nazywane są także „bronią terroru”. Choć historia ich stosowania sięga starożytności, to pierwsze częściowe regulacje polityczno-moralne i prawnomiędzynarodowe przyjęte zostały dopiero w drugiej połowie XIX wieku.

Przyjęte rozwiązania nie zapobiegły masowemu użyciu broni biologicznej i chemicznej w pierwszej wojnie światowej, dlatego po jej zakończeniu opracowanie szerszych i skuteczniejszych norm dotyczących tych zbrojeń uznano za konieczne. W 1923 r. przyjęta została w Waszyngtonie Konwencja o ograniczeniu zbrojeń, zakazująca stosowania w czasie wojny broni biologicznej i chemicznej. Odnoszące się wówczas do państw amerykańskich porozumienie było inspiracją do podpisania 17 czerwca 1925 r. w Genewie **Protokołu dotyczącego zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych** (wszedł w życie w 1928 r.). Ta najbardziej znacząca umowa dwudziestolecia międzywojennego ma charakter powszechny i obowiązuje po dzień dzisiejszy (jego stronami jest 137 państw – 2010 r.).

Po drugiej wojnie światowej, przez dwie pierwsze dekady od jej zakończenia, bezpieczeństwo międzynarodowe, w jego wojskowym wymiarze, rozpatrywane było przede wszystkim przez pryzmat regulacji i kontroli zbrojeń jądrowych, a problematyka broni biologicznej i chemicznej została temu priorytetowi podporządkowana. Podjęta została jako przedmiot odrębnych regulacji dopiero w drugiej połowie lat 60. XX wieku.

**Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz ich zniszczeniu**

**zakaz broni  
biologicznej**

została podpisana 10 kwietnia 1972 r. (weszła w życie w 1975 r.); jest porozumieniem powszechnym (jej stronami w 2011 r. były 163 państwa) zawartym bezterminowo. Stała się pierwszym w historii porozumieniem rozbrojeniowym (rozbrojenie częściowe); wprowadziła zakaz badań, produkcji, magazynowania i proliferacji tej kategorii broni oraz nakaz jej zniszczenia.

Proces likwidacji broni biologicznej ma trwać dziewięć miesięcy – co jest najkrótszym okresem w historii obowiązujących porozumień. Konwencja nie zawiera zakazu użycia broni biologicznej – w tej kwestii odsyła do obowiązującego protokołu genewskiego z 1925 r. Postanawia, że każde państwo może posiadać środki mikrobiologiczne lub inne biologiczne bądź toksyny w takich ilościach, które są uzasadnione wykorzystaniem ich w celach profilaktycznych, ochronnych lub innych celach pokojowych; gwarantuje jej sygnatariuszom prawo prowadzenia działalności badawczej i produkcji środków biologicznych w celach pokojowych (np. w medycynie) i zachęca do współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Konwencja nie zawiera niestety definicji broni biologicznej, nie udało się

jej bowiem przyjąć w procesie negocjacyjnym (sygnatariusze korzystają najczęściej z ustaleń Światowej Organizacji Zdrowia), co stanowiło i stanowi znaczący problem w formułowaniu ocen dotyczących jej przestrzegania, tym bardziej że nie jest ona wyposażona w efektywny mechanizm weryfikacyjny. Punkt ciężkości w przestrzeganiu konwencji został położony na wewnątrzpaństwowe rozwiązania legislacyjne; ponadto państwa mogą korzystać z instytucji konsultacji dwu- i wielostronnych, w tym na forum ONZ; naruszenie konwencji może skutkować wniesieniem skargi do Rady Bezpieczeństwa NZ i poddaniem państwa procesowi badań zarządzonemu przez ten organ. Jedynym instrumentem instytucjonalizującym proces wykonywania postanowień konwencji są organizowane co pięć lat konwencje przeglądowe.

Dążąc do wzmocnienia efektywności konwencji, w latach 1986–1991 przyjęto szereg środków budowy zaufania obejmujących wymianę danych i informacji w celu zapewnienia większej przejrzystości przestrzegania jej zapisów. We wrześniu 1991 r. na trzeciej konferencji przeglądowej podjęto decyzję o utworzeniu grupy *ad hoc* złożonej z ekspertów rządowych mającej uzgodnić bardziej znaczące środki przestrzegania, niż przewiduje to konwencja; w 1996 r. został opracowany protokół w tej sprawie (przewiduje między innymi inspekcje na miejscu), ale w wyniku braku zgody nie uzyskał aprobaty. W 2006 r. utworzono w Genewie niewielką jednostkę administracyjno-techniczną, która między konferencjami przeglądowymi pełni funkcje służące nadzorowaniu implementacji konwencji.

Reżim zakazu broni biologicznej ma liczne słabości. Wskaźnik jego uniwersalności jest relatywnie niski (stronami konwencji są 163 państwa), przedmiot głównych regulacji – broń biologiczna – nie jest zdefiniowany, międzynarodowe procedury weryfikacji przestrzegania stosownej konwencji w zasadzie nie istnieją, a poziom instytucjonalizacji jest skromny (konferencje przeglądowe i niewielka jednostka administracyjna). To wszystko sprawia, że cały ciężar odpowiedzialności za przestrzeganie zakazu spoczywa tylko na państwach.

Konwencja o zakazie broni biologicznej stanowiła (mówi o tym jej preambula) pierwszy „możliwy do podjęcia krok” w kierunku osiągnięcia porozumienia w sprawie likwidacji broni chemicznej. Porozumienie to osiągnięto po przeszło dwudziestu latach od podpisania wspomnianej konwencji.

13 stycznia 1993 r. w Paryżu została podpisana pierwsza w okresie pozimnowojennym **Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów** (weszła w życie w kwietniu 1997 r. na czas nieokreślony; w 2011 r. sygnatariuszami było 188 państw). Oprócz zakazów wymienionych w jej tytule dodać należy zakaz proliferacji tej broni. Jest drugim we współczesnych stosunkach międzynarodowych porozumieniem rozbrojeniowym. Konwencja oczywiście zezwala na badania, produkcję, posiadanie, używanie i proliferację środków chemicznych służących celom cywilnym.

**zakaz broni  
chemicznej**

Każde państwo sygnatariusz zobowiązuje się zniszczyć broń chemiczną będącą jego własnością lub w jego posiadaniu; wszelką broń chemiczną, którą porzuciło na terytorium innego państwa (np. w czasie wojny); wszelkie obiekty służące do produkcji tego rodzaju broni; ponadto nie będzie używać chemicznych środków policyjnych jako środków prowadzenia wojny. Państwo przystępujące do konwencji zobowiązane jest w ciągu 30 dni do złożenia specjalnych deklaracji w tej sprawie łącznie z przedstawieniem ogólnego planu zniszczenia broni chemicznej, której jest właścicielem lub posiadaczem. Proces rozbrojenia chemicznego rozłożono początkowo na dziesięć lat; ze względu na niemożność wywiązania się ze zobowiązań kilku państw został przedłużony o pięć lat – do 29 kwietnia 2012 r.

Konwencja definiuje broń chemiczną, a w specjalnym załączniku zawiera wykaz związków chemicznych, które jej podlegają. Na potrzeby procesu redukcyjnego broń chemiczna została podzielona na trzy kategorie; w pierwszej znalazły się środki najgroźniejsze z punktu widzenia następstw ich ewentualnego użycia. Realizację zobowiązań wynikających z konwencji nadzoruje Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej z siedzibą w Hadze.

Konwencja czyni niewątpliwie świat bezpieczniejszym, co nie znaczy, że w pełni bezpiecznym. Do fizycznej eliminacji broni chemicznej z arsenałów państwowych droga jeszcze daleka i niepewna. Niepewność wiąże się między innymi z tym, że do konwencji nie przystąpiło kilkanaście państw, a wśród nich tzw. państwa wrażliwe, np. Korea Północna i Syria, podejrzewane o realizację programów produkcji broni chemicznej.

Zakazy dotyczące broni biologicznej i chemicznej (a także jądrowej) obowiązują również w Antarktyce (układ z 1959 r.), w przestrzeni kosmicznej, na Księżycu i innych ciałach niebieskich (układ z 1967 r.) oraz na dnie mórz i oceanów i we wnętrzu ziemi pod tym dnem (układ z 1971 r.); zakazy te mają charakter profilaktyczny.

#### 4. REGULACJE DOTYCZĄCE BRONI KONWENCJONALNEJ

**Broń konwencjonalna** (zwana dawniej bronią „zwykłą”) towarzyszy ludzkości, od kiedy wojny stały się jej udziałem. Ograniczanie jej użycia za pomocą umownego prawa międzynarodowego rozpoczyna się dopiero w drugiej połowie XIX wieku wraz z ograniczaniem dowolności w doborze środków i metod walki w ramach prawa humanitarnego.

Problematyka regulacji zbrojeń konwencjonalnych została podjęta na forum ONZ od chwili powstania organizacji, jednak przez ponad trzydzieści pięć lat nie udało się osiągnąć żadnego wielostronnego porozumienia w tej sprawie.

Dopiero w kwietniu 1981 r., po kilkuletnich negocjacjach prowadzonych w ONZ i na forum Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, została podpisana **Konwencja o zakazie lub ograniczeniu**

konwencja  
o „broniach  
niehumanitarnych”

**uzycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki**, zwana potocznie, co brzmi nieco paradoksalnie, **konwencją o „broniach niehumanitarnych”**; weszła w życie w grudniu 1983 r., ma charakter powszechny i obowiązuje na czas nieograniczony 113 państw sygnatariuszy (sygnatariuszem jest państwo, które ratyfikuje przynajmniej dwa protokoły załączone do konwencji). Wpisuje się ona w dziedzinę międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, w tym w problematykę ochrony praw człowieka w tych konfliktach. Zobowiązania państw dotyczą „jedynie” zakazów lub ograniczeń użycia pewnych rodzajów broni konwencjonalnej, a zatem konwencja wpisuje się w problematykę kontroli zbrojeń; zakaz produkcji, gromadzenia czy proliferacji broni konwencjonalnej będącej przedmiotem konwencji w niej nie występuje. Konwencja ma zastosowanie do wszystkich konfliktów zbrojnych; w wersji pierwotnej z 1981 r. – do konfliktów międzypaństwowych, a po poprawkach z listopada 2001 r. także do konfliktów wewnątrzpaństwowych. Nie przewiduje żadnego międzynarodowego mechanizmu weryfikacji jej przestrzegania; polega na „dobrej wierze” państw sygnatariuszy; istnieją natomiast instytucje konferencji przeglądowych, spotkań państw stron konwencji i spotkań grupy ekspertów rządowych.

Jest dokumentem ramowym (swoistym „parasolem”), do którego dołączane są protokoły dotyczące poszczególnych rodzajów broni konwencjonalnej. Wraz z konwencją przyjęte zostały trzy protokoły: w **sprawie odłamków niewykrywalnych** (których fragmenty są niewykrywalne promieniami rentgenowskimi, np. zawierające plastik czy drewno) – 111 sygnatariuszy; w **sprawie min, min pułapek i innych urządzeń**, rozszerzony w 1996 r. – 93 sygnatariuszy; w **sprawie broni zapalającej** (np. napalm) – 107 sygnatariuszy; w lipcu 1998 r. weszła w życie **protokół dotyczący broni laserowej powodującej ślepotę** – 99 sygnatariuszy, a w listopadzie 2006 r. piąty z kolei **protokół w sprawie usuwania i niszczenia niewybuchów z czasów wojny** – 69 sygnatariuszy.

Drugim porozumieniem o charakterze powszechnym jest podpisana na czas nieograniczony 3–4 grudnia 1997 r. w Ottawie **Konwencja o zakazie używania, magazynowania, produkcji i transferu min przeciwpiechotnych i o ich zniszczeniu** (zwana potocznie konwencją o minach przeciwpiechotnych); weszła w życie 1 marca 1999 r.; 159 państw sygnatariuszy w 2009 r. Jest ona rozwinięciem postanowień zawartych w protokole II (zmodyfikowanym w 1996 r.) konwencji o „broniach niehumanitarnych” z 1981 r., ale dotyczy tylko jednej z kategorii min objętej tym protokołem – właśnie min przeciwpiechotnych.

Zakazane zostały badania, produkcja, nabywanie, składowanie i transfer takich min. Państwa je posiadające zobowiązały się do zniszczenia ich w ciągu czterech lat od wejścia konwencji w życie, a te, w których znajdują się tereny zaminiowane (jako pozostałość po konfliktach), powinny je „oczyścić” z min w ciągu dziesięciu lat, z możliwością przedłużenia tego terminu. Państwa zobowiązały

konwencja o minach  
przeciwpiechotnych

się do współpracy i wzajemnej pomocy (technicznej, finansowej i innej) w procesie niszczenia zapasów tej broni i likwidacji stref zaminowanych.

Konwencja zobowiązuje do regularnego przekazywania (po raz pierwszy po 180 dniach od przystąpienia) sekretarzowi generalnemu ONZ (depozytariuszowi aktu) informacji o posiadanych zasobach min, rozmieszczeniu i zabezpieczeniu pól minowych, przygotowaniach i realizacji zobowiązań, w tym także na temat wewnątrzpaństwowych regulacji prawnych z tym związanych. Na system kontroli przestrzegania konwencji składają się: coroczne spotkania państw stron, konferencje przeglądowe (co pięć lat) i konsultacje. Sporne kwestie rozstrzyga się za pośrednictwem sekretarza generalnego ONZ, a w szczególnych przypadkach na forum nadzwyczajnego spotkania sygnatariuszy; konwencja nie przewiduje stosowania inspekcji na miejscu.

Trzecim porozumieniem powszechnym dotyczącym zbrojeń konwencjonalnych jest podpisana 3 grudnia 2008 r. w Oslo na czas nieograniczony **Konwencja o broni kasetowej (cluster munitions)**; weszła w życie 1 sierpnia 2010 r. (57 sygnatariuszy w kwietniu 2011 r.); nie ma zastosowania do min. Podobnie jak poprzednia ma charakter rozbrojeniowy (rozbrojenie częściowe). Konwencja zakazuje użycia, prowadzenia badań, produkcji, nabywania, magazynowania, transferu takiej broni (są to bomby dużych rozmiarów otwierające się w powietrzu i wyrzucające mniejsze ładunki na obszarze o średnicy nawet do 600 metrów) oraz zachęcania do tych działań innych państw. Na mocy konwencji państwa sygnatariusze zobowiązane są do zniszczenia posiadanej broni w ciągu ośmiu lat od jej wejścia w życie (do kwietnia 2018 r.), a obszary skażone pozostałościami broni kasetowej powinny być oczyszczone w okresie dziesięcioletnim. Konwencja zobowiązuje do współpracy i pomocy w realizacji wytyczonych zadań oraz do pomocy ofiarom użycia tej broni (w 27 państwach żyją osoby poszkodowane). Podobnie jak konwencja o minach przeciwpiechotnych, przewiduje stosowanie procedur weryfikacyjnych – w tym składanie odpowiednich deklaracji i informacji na ręce sekretarza generalnego ONZ, konsultacje, spotkania państw, konferencje przeglądowe (co pięć lat) stron procedury rozstrzygania sporów; nie przewiduje inspekcji na miejscu. Ważnym instrumentem realizacji konwencji powinny być wewnątrzpaństwowe regulacje prawne.

Najważniejszym porozumieniem regionalnym przyjętym po drugiej wojnie światowej (opartym na mechanizmie regulacji zbrojeń) jest **Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (Treaty on Conventional Forces in Europe – CFE)** podpisany 19 listopada 1990 r. w Paryżu (przy okazji „szczytu” KBWE; kilka tygodni po zjednoczeniu Niemiec) przez 22 państwa – szesnaście należących do NATO i sześć do Układu Warszawskiego (wszedł w życie 9 listopada 1992 r.; po rozpadzie ZSRR i podziale Czechosłowacji w CFE jest 30 państw). Jego podpisanie poprzedzone było prawie dwudziestoletnimi rokowaniami; w latach 1973–1986 w Wiedniu toczyły się negocjacje między państwami obu soju-

szy w sprawie „wzajemnej i zrównoważonej redukcji sił zbrojnych i zbrojeń” w Europie Środkowej, które zakończyły się niepowodzeniem. Na mocy decyzji konferencji przeglądowej KBWE (1986–1989) w lutym 1989 r. uzgodniono mandat nowych rokowań; „rokowania wiedeńskie” zostały formalnie zakończone. Od 9 marca 1989 r. do 19 listopada 1990 r. trwały rokowania zakończone podpisaniem CFE. Podstawowym celem traktatu (negocjowanego w ostatnich latach zimnej wojny) było zmniejszenie prawdopodobieństwa dokonania niespodziewanego ataku zbrojnego w Europie (państwa NATO i Układu Warszawskiego) przez regulacje (ograniczenia i redukcje) prowadzące do uzyskania równego poziomu stanu posiadania przez oba sojusze broni konwencjonalnej (przewaga należała do Układu Warszawskiego) – uważanej za najbardziej przydatną do tych celów.

**Traktat wprowadzał ogólne limity „sojusznicze” (co w ówczesnej sytuacji uznawano za logiczne rozwiązanie) dla pięciu uznanych za najbardziej „wrażliwe” z punktu widzenia przeprowadzania działań ofensywnych kategorii broni konwencjonalnej: czołgów (po 20 tys.), bojowych wozów opancerzonych (po 30 tys.), środków artyleryjskich o kalibrze powyżej 100 mm (po 20 tys.), samolotów bojowych (po 6800) i śmigłowców uderzeniowych (po 2000 sztuk).** W ramach limitów sojuszniczych każde z państw miało wyznaczone limity narodowe (w tym USA i Kanada – w odniesieniu do ich zbrojeń w Europie), z tym że (w celu ograniczenia dominacji) żadne z nich nie mogło posiadać więcej niż jedną trzecią wszystkich sił w danej grupie (np. ZSRR w Układzie Warszawskim). Zobowiązania traktatowe objęły terytoria państw sygnatariuszy (podzielone na trzy regiony) od „Atlantyku do Uralu”, z pewnymi „odstępstwami” na rzecz tzw. stref flankowych (wytyczonych w 1996 r. w Rosji i Ukrainie na podstawie tzw. dokumentu flankowego). Traktat nie zezwalał na stacjonowanie obcych wojsk na terytoriach państw stron CFE bez ich zgody. CFE określił procedury magazynowania i redukcji „nadwyżek” posiadanego uzbrojenia oraz zasady jej weryfikacji – przez notyfikacje, wymianę informacji i inspekcję na miejscu. Nadzór nad realizacją CFE powierzono Wspólnej Grupie Konsultacyjnej i konferencjom przeglądowym.

Kilka miesięcy przed wejściem w życie CFE został on uzupełniony politycznie wiążącym porozumieniem, podpisanym 10 lipca 1992 r. w Helsinkach (weszło w życie razem z CFE) ustalającym (na podstawie jednostronnych deklaracji) pułapy liczebne sił lądowych (żołnierzy) państw stron, tzw. **CFE-IA** na obszarze od Atlantyku do Uralu, które miały zostać zrealizowane w tym samym czasie co CFE; zdecydowaną większość uczestników tego porozumienia (w tym Polska) posiada od wielu lat siły lądowe znacznie mniejsze, niż dopuszcza porozumienie.

Kilka miesięcy po rozpadzie Układu Warszawskiego i ZSRR w 1992 r. w tzw. porozumieniu taszkienckim (15 maja 1992 r.) dokonano podziału ustanowionych dla ZSRR limitów między osiem państw poradzieckich leżących na „obszarze traktatowym” (Litwa, Łotwa i Estonia nie przystąpiły do porozumienia), a na podstawie tzw. dokumentu z Oslo (4 czerwca 1992 r.) zmodyfikowano CFE, tak aby

uwzględnić nową sytuację geopolityczną i strategiczną w Europie. W momencie rozpoczęcia realizacji postanowień układu państwa NATO posiadały łącznie ponad 87 tys. sztuk broni, a państwa Układu Warszawskiego ponad 108 tys. Wyznaczone w CFE limity grupowe zostały osiągnięte (w przypadku wielu państw były mniejsze od „dozwolonych”) w przewidzianym traktatem terminie – 40 miesięcy (podzielonym na trzy fazy). W okresie tym wyeliminowano ponad 52 tys. sztuk broni i dokonano ponad czterech tysięcy inspekcji na miejscu.

Szybka ewolucja systemu bezpieczeństwa w Europie, w tym plany rozszerzenia NATO o państwa byłego bloku wschodniego, wymusiła konieczność dokonania zmian w reżimie CFE. Dziewięć lat po jego podpisaniu i kilka miesięcy po wstąpieniu Polski, Czech i Węgier do Sojuszu Północnoatlantyckiego, 19 listopada 1999 r., po trzyletnich negocjacjach, w trakcie szczytu OBWE w Stambule podpisano **Porozumienie w sprawie adaptacji CFE**, a także przyjęto **Akt końcowy CFE**, zawierający politycznie wiążące deklaracje części państw.

Zmodyfikowany CFE zniósł z oczywistych względów pułapy blokowe oraz podział na regiony i wprowadził nowy system ograniczeń; każdemu państwu przypisano limity narodowe (określające maksymalną liczbę sztuk danej broni) oraz limity terytorialne (wyznaczające dopuszczalną liczbę naziemnych typów broni na obszarze danego kraju). Przewiduje też, że zwiększenie limitu narodowego lub terytorialnego któregośkolwiek uczestnika wymagać będzie odpowiedniej redukcji kwoty innego kraju (krajów), a jednostronne obniżenie pułapu przez któreś z państw nie uprawnia pozostałych do proporcjonalnego zwiększenia własnych. Z ograniczeń wyłączone zostały siły zbrojne misji pokojowych ONZ lub OBWE. Nowy CFE zezwala w pewnych okolicznościach na rozmieszczenie tymczasowe, ponad limity terytorialne, określonych ilości broni naziemnych; modyfikuje ponownie (poprzednio w 1996 r.) zasady dotyczące strefy flankowej oraz rozbudowuje system notyfikacji, wymiany informacji i inspekcji. Traktat dopuszcza tymczasowe stacjonowanie na terytoriach sygnatariuszy obcych wojsk, za ich zgodą (nie ma zgody Mołdowy i Gruzji na stacjonowanie na ich terytoriach sił rosyjskich). Zmodyfikowany CFE jest układem otwartym (poprzedni był zamkniętym) – mogą do niego przystępować inne państwa; poza układem znajduje się np. sześć państw NATO – trzy nadbałtyckie oraz Albania, Chorwacja i Słowenia.

W Akcie końcowym CFE znalazło się kilka politycznie wiążących postanowień, w tym tzw. postanowienia stambulskie Rosji dotyczące wycofania jej sił zbrojnych i uzbrojenia znajdujących się w Mołdowie (Naddniestrze) i Gruzji. Postanowienia te Rosja wykonała tylko w niewielkim zakresie – z tego powodu państwa NATO wstrzymują się z ratyfikacją nowego CFE; nie wszedł on w życie; ratyfikowały go dotąd Białoruś, Kazachstan i Rosja, z tym że ta ostatnia w lipcu 2007 r. „zawiesiła” swoje uczestnictwo w reżimie CFE, rozdrażniona między innymi dalszym rozszerzaniem NATO i (niewielką) obecnością na terytoriach niektórych z „nowych” członków amerykańskich sił (np. Rumunia, Bułgaria, Polska).

Decyzja Rosji niewątpliwie osłabia trwający już ponad dwadzieścia lat proces regulacji pięciu kategorii najbardziej przydatnych do przeprowadzenia ataku zbrojeń konwencjonalnych na terytoriach 30 z 56 państw obszaru OBWE. Jednak CFE w dużej mierze wypełnił swoje zadanie, doprowadzając do znaczących redukcji zbrojeń (w 2010 r. objęły łącznie około 92 tys. sztuk, a więc o ponad połowę mniej niż w 1990 r.), a dzięki stosowaniu rozległego i intruzyjnego systemu weryfikacji przyczynił się do wzrostu zaufania i bezpieczeństwa w Europie. Przełamanie trwającego od kilku lat impasu byłoby jednak korzystne z punktu widzenia umacniania bezpieczeństwa.

Unikatowy reżim dotyczący regulacji zbrojeń konwencjonalnych obowiązujący między państwami Bałkanów Zachodnich (obecnie cztery państwa) na podstawie podpisanego w czerwcu 1996 r. we Florencji porozumienia, wzorowanego na CFE.

## 5. ŚRODKI BUDOWY ZAUFANIA I BEZPIECZEŃSTWA

Jedynym samodzielnym środkiem stosowanym w skali globalnej jest **rejestr zbrojeń konwencjonalnych**, ustanowiony na podstawie przyjętej 9 grudnia 1991 r. rezolucji 46/36L Zgromadzenia Ogólnego NZ i prowadzony w imieniu organizacji przez Biuro ds. Rozbrojenia w sekretariacie ONZ. Rejestr oparty jest na podstawie politycznej i jego zasadniczym zadaniem jest zbieranie oraz analiza informacji (dane statystyczne) dostarczanych corocznie przez państwa członkowskie, na zasadzie dobrowolności, dotyczących prowadzonego przez nie ilościowego obrotu (głównie eksport, import) bronią konwencjonalną i amunicją. Informacje obejmują siedem kategorii uzbrojenia: czołgi, bojowe wozy opancerzone, systemy artyleryjskie dużego kalibru, samoloty bojowe, śmigłowce uderzeniowe, okręty wojenne i systemy raketowe.

rejestr zbrojeń  
konwencjonalnych

Niektóre z państw od 2003 r. przekazują również informacje dotyczące handlu tzw. **małą bronią** („small arms” – broń strzelecka wykorzystywana przez pojedynczego użytkownika – od rewolwerów i pistoletów po pistolety maszynowe i lekkie karabiny maszynowe) i „**bronią lekką**” („light weapons” – użytkowaną przez zespoły ludzi, która może być przemieszczana na lekkich pojazdach lub zwierzętach jucznych; są to np. różnego rodzaju wyrzutnie, moździerze i działa o małym kalibrze; broń ta stanowi około 13% światowego handlu uzbrojeniem konwencjonalnym i około 90% używanych we współczesnych konfliktach rodzajów broni).

broń mała  
i lekka

W skali globalnej wyróżnić również należy system środków budowy zaufania ustanowiony w 1986 r. przez sygnatariuszy konwencji o zakazie broni biologicznej. Oparty na woli politycznej i zasadzie dobrowolności system obejmuje między innymi wymianę informacji dotyczących zabezpieczeń ośrodków produkcji materiałów biologicznych dla celów cywilnych, wybuchu chorób i epi-



mii; zachęca do rozwijania kontaktów naukowych i dzielenia się wynikami badań w dziedzinach ważnych dla przedmiotu konwencji.

**Najbardziej znanym i najważniejszym ze wszystkich regionalnych systemów środków budowy zaufania jest funkcjonujący od ponad trzydziestu lat**

Środki budowy  
zaufania w procesie  
KBWE/OBWE

**na podstawie zobowiązań politycznych przyjętych 1 sierpnia 1975 r. w Akcie końcowym KBWE europejski system CSBMs** (w latach 1975–1995 KBWE, a następnie OBWE). Tworzony i rozwijany był w okresie zimnej wojny, do której zakończenia

walnie się przyczynił. Spełnia również swoje zadania w jakościowo nowych warunkach, przyczyniając się do utrwalania bezpieczeństwa obszaru „od Atlantyku do Uralu”; systemem nie są objęte terytoria USA i Kanady, lecz ich potencjał i aktywność wojskowa w Europie. CSBMs stosowane w Europie położyły podwaliny pod reżim CFE, a następnie wspomagały jego realizację, miały także ważny udział w stabilizowaniu sytuacji pokonfliktowych, np. na Bałkanach czy Zakaukaziu. Ich system w tym okresie się rozrastał, służył nowym zadaniom wynikającym z dynamicznej ewolucji bezpieczeństwa. Wzrastała również liczba państw uczestniczących w tym procesie – od 35 w 1975 r. do 56 obecnie – od USA i Kanady przez całą Europę do poradzieckiej Azji Środkowej.

**Pierwsza generacja środków została przyjęta w Akcie końcowym KBWE 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach, druga – uzgodniona w trakcie tzw. konferencji sztokholmskiej (1984–1986). Od tamtego czasu system modyfikowany był jeszcze pięciokrotnie w ramach tzw. dokumentów wiedeńskich (1990 r., 1992 r., 1994 r., 1999 r. i 2011 r.).**

Obecnie obowiązująca (od 1 grudnia 2011 r.), siódma z kolei generacja CSBMs jest bardzo rozbudowana. Składają się na nią następujące najważniejsze środki: 1) coroczna wymiana informacji wojskowych (na temat sił zbrojnych, głównych istniejących i planowanych systemów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego); 2) planowanie obronne (wymiana informacji, wyjaśnianie, przegląd i dialog); 3) zmniejszanie ryzyka (mechanizm konsultacji i współpracy dotyczący niezwykłej aktywności wojskowej, współpraca w odniesieniu do niebezpiecznych incydentów natury wojskowej, organizowanie wizyt w celu rozwiewania obaw w odniesieniu do działalności wojskowej); 4) program kontaktów i współpracy wojskowej (wizyty w bazach lotniczych; pokazy nowych znaczących typów uzbrojenia i wyposażenia wojskowego); 5) uprzednie powiadamianie o niektórych rodzajach aktywności wojskowej (manewry – powyżej 9 tys. żołnierzy, ruchy wojsk itp. – co najmniej 42 dni wcześniej); 6) obserwacja niektórych rodzajów aktywności wojskowej; 7) roczne kalendarze – wcześniejsze informacje o planowanej w danym roku aktywności wojskowej; 8) postanowienia ograniczające niektóre rodzaje aktywności wojskowej; 9) przestrzeganie i weryfikacja (inspekcje – do trzech rocznie i nie więcej niż jedna ze strony tego samego państwa) na terytoriach państw „od Atlantyku do Uralu” przeprowadzane przez jedno lub kilka państw – lądowe, powietrzne lub mieszane; ocena informacji przekazywa-

nych w ramach środków punktu 1 (państwo jest zobowiązane gościć corocznie przynajmniej jedną, ale nie więcej niż 15 wizyt oceniających); 10) środki regionalne – zachęca się państwa poszczególnych regionów obszaru OBWE do przyjmowania ich na mocy oddzielnych porozumień dwustronnych, np. stosowne porozumienia Polski z Białorusią i Ukrainą podpisane w 2004 r., lub wielostronnych (np. Bałkany Zachodnie) – zgodnie z celami i zasadami dokumentu wiedeńskiego; 11) coroczne spotkania oceniające realizację przyjętych CSBMs. Jako główny kanał przekazywania informacji dotyczących realizacji CSBMs służy sieć komunikacyjna OBWE. Układ przedstawionej listy środków nie jest przypadkowy; wyraża ich hierarchię i znaczenie w procesie budowy zaufania. Dokument wiedeński 2011 zawiera postanowienia umożliwiające jego modyfikację (co 5 lat).

Środki helsińskie (notyfikacje, obserwacje) w okresie pozimnowojennym straciły relatywnie z oczywistych względów na znaczeniu, natomiast wzrosła rola środków „przejrzystości” – informacji i komunikacji – co ma znaczenie w stabilizowaniu systemu bezpieczeństwa OBWE.

System wiedeński uzupełnia przyjęty w grudniu 1994 r. przez spotkanie przeglądowe KBWE w Budapeszcie politycznie wiążący **Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa**, który zobowiązuje do odzwierciedlania zawartych w nim zasad (np. demokratyczna i cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi) w ustawodawstwie wewnętrznym państw i do stosowania ich przez organy państwowe, w tym siły zbrojne i służby bezpieczeństwa publicznego. Corocznie państwa wzajemnie wymieniają informacje na temat jego realizacji (standaryzowany kwestionariusz); koordynatorem jest Forum ds. Bezpieczeństwa i Współpracy OBWE.

Spośród funkcjonujących systemów środków budowy zaufania najbardziej „techniczny” charakter ma jedyny wyposażony w moc prawnie wiążącą **reżim „otwartych przestworzy” („otwartego nieba”)**, którego idea pojawiła się w USA już w połowie lat 50. XX wieku i wrócono do niej w 1989 r. Ustanowiony został w okresie pozimnowojennym, ale przygotowywany był przez państwa NATO i Układu Warszawskiego jeszcze w końcówce zimnej wojny na podstawie podpisanego 24 marca 1992 r. w Helsinkach przez 25 państw obszaru KBWE (kilkanaście miesięcy po podpisaniu CFE) traktatu (*Treaty on Open Skies*). Układ wszedł w życie dopiero 1 stycznia 2002 r., ale nawet w dziesięcioletnim okresie, kiedy nie posiadał „mocy prawnej”, był realizowany. Jest reżimem otwartym; „otwierał” się etapami; od czerwca 2002 r. może do niego przystąpić każde państwo, przy czym ewentualna akcesja wymaga zgody Komisji Otwartych Przestworzy. Obecnie stronami traktatu są 34 państwa – wszystkie należące do OBWE. Reżim „otwartych przestworzy” obowiązuje w strzefie od „Vancouveru (Kanada) do Władywostoku (Rosja)”, co oznacza, że po raz pierwszy w porozumieniu wielostronnym Rosja zgodziła się na objęcie kontrolą całego terytorium (także tego na wschód od Uralu) przez inne państwa; po raz pierwszy uczyniły to również USA i Kanada.

reżim  
„otwartych  
przestworzy”



Istotą systemu „otwartych przestworzy” jest możliwość dokonywania przez jego strony obserwacji dowolnej części terytoriów innych państw stron za pomocą nieuzbrojonych, specjalnie do tych celów przygotowanych (np. odpowiednia dozwolona aparatura obserwacyjna) samolotów. Każde państwo (bądź grupa państw – są bowiem dwie: państwa Beneluksu oraz Rosja i Białoruś) dysponuje rocznymi tzw. kwotami lotów, które może wykonać nad innymi państwami (tzw. kwoty aktywne), i zobowiązane jest udostępnić swoje niebo dla lotów innych państw (tzw. kwoty pasywne). Nad funkcjonowaniem reżimu czuwa wymieniona wcześniej Komisja Otwartych Przestworzy z siedzibą w Wiedniu, organizowane są także konferencje przeglądowe (w 2005 i 2010 r.). W 2008 r. przekroczona została liczba 500 lotów wykonanych łącznie przez sygnatariuszy od czasu podpisania układu (ponad 650 pod koniec 2010 r.). Reżim „otwartych przestworzy” wzmacnia przejrzystość działalności państw w sferze wojskowej, wykazał swoją przydatność w stosowaniu dyplomacji prewencyjnej i rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, których wiele pojawiło się w okresie zimnowojennym w strefie jego stosowania. Stopniowo wykorzystywany jest również w pozawojskowej działalności państw, np. jako instrument monitoringu w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Poza obszarem euroatlantyckim proces budowy zaufania jest mało dojrzały i słabo zinstytucjonalizowany. Pod tym względem zdecydowanie przoduje Ameryka Łacińska; jeden z najważniejszych prawnie wiążących wielostronnych reżimów budowy zaufania tam obowiązujących powstał na mocy podpisanej w 1997 r. **Międzypaństwowej konwencji w sprawie nielegalnej produkcji i handlu bronią palną, amunicją, materiałami wybuchowymi oraz innymi pokrewnymi** (wiążąca 30 państw stron) i podpisanej w 1999 r. **Międzypaństwowej konwencji o przejrzystości przy nabywaniu broni konwencjonalnej** (13 państw sygnatariuszy). Wzorowane z kolei częściowo na europejskich CSBMs i powiązane z uczestnictwem w rejestrze zbrojeń konwencjonalnych ONZ są politycznie wiążące środki przyjęte pod auspicjami OPA w **deklaracji z Santiago** (1995 r.) i **deklaracji z San Salvador** (1998 r.). W ostatnich kilku latach aktywność w dziedzinie kontroli broni małej i lekkiej wykazują państwa afrykańskie: w czerwcu 2006 r. kilkanaście państw należących do **Wspólnoty Gospodarczej Afryki Zachodniej**, a w kwietniu 2010 r. kraje należące do **Wspólnoty Gospodarczej Afryki Środkowej** podpisały konwencje dotyczące kontroli tych rodzajów broni.

\* \* \*

Układ w sprawie Antarktyki z 1959 r. był pierwszym porozumieniem wielostronnym przyjętym po drugiej wojnie światowej. Kilkanaście lat po jej zakończeniu, w czasie zimnej wojny, dwunastu państwom, wśród których były USA i ZSRR – liderzy zimnowojennej konfrontacji – udało się wyłączyć z niej tę anekumene i zinstytucjonalizować współpracę na rzecz pokojowego korzysta-

nia z Antarktyki. Od tamtej pory – w ciągu półwiecza – ustanowiono kilkadziesiąt wielostronnych (powszechnych i regionalnych) oraz dwustronnych reżimów, przede wszystkim prawnomiędzynarodowych, i kilkanaście politycznych dotyczących rozbrojenia częściowego, regulacji i kontroli wszystkich kategorii zbrojeń jądrowych, biologicznych chemicznych i konwencjonalnych oraz wojskowych środków budowy zaufania. Te, które decyzją sygnatariuszy powołano na czas nieograniczony jeszcze w okresie zimnowojennym, ewoluują, przystosowując się (mniej lub bardziej efektywnie) do zmian, jakie nastąpiły i następują w środowisku bezpieczeństwa pozimnowojennego dwudziestolecia. Inne, np. amerykańsko-radziecko/rosyjskie reżimy dotyczące broni jądrowej, rozwijały się stopniowo – te dotyczące ograniczeń zastąpione zostały reżimami redukcyjnymi.

Reżimy rozbrojenia (częściowego) dotyczące broni chemicznej, min przeciwpiechotnych, broni kasetowej znajdują się w procesie *in statu nascendi*; nie mają one przecież w pełni uniwersalnego charakteru, a wśród państw, które do nich nie przystąpiły, są zazwyczaj te dysponujące największymi arsenałami danego typu broni. Rozbrojenie jest więc do tej pory bardziej „traktatowe” niż rzeczywiste.

Arsenały broni jądrowej, ale tylko te należące do „legalnych” państw atomowych, zostały poddane reżimom kontrolnym, które nie miały bezpośredniego wpływu na ich wielkości – powszechnemu zakazowi przeprowadzania doświadczeń (prób) z tą bronią (najpierw częściowemu, a potem całkowitemu) oraz powszechnemu reżimowi nierozprzestrzeniania (nieproliferaacji) tej broni. Temu ostatniemu towarzyszą reżimy regionalne – w postaci stref bezatomowych. Reżim NPT, nazywany często patetycznie „kamieniem milowym” w problematyce broni jądrowej, od czasu, kiedy pojawiły się w świecie nowe państwa atomowe, został nadwerężony. Jego słabości obnażyły liczne niebezpieczeństwa związane z tzw. terroryzmem jądrowym. W ostatnich dwóch dekadach podjęto wiele inicjatyw w celu zwalczania tego nieznanego w latach 60. XX wieku zjawiska i zapobiegania mu (kontroli proliferacji).

Prawnomiędzynarodowe regulacje dotyczące broni jądrowej – ograniczenia i redukcje – są jedynie udziałem USA i Rosji (ZSRR), pozostałe państwa atomowe nie są związane żadnymi zobowiązaniami w tym zakresie. Regulacje te wpłynęły pozytywnie na stan bezpieczeństwa światowego, ale ich znaczenia ściśle militarnego nie należy przeceniać, nadal bowiem oba państwa posiadają ponad 90% światowego arsenału tej broni.

Istniejące regulacje powszechne w dziedzinie broni konwencjonalnej są symboliczne i dotyczą jedynie (a może aż) kilku rodzajów broni „niehumanitarnej”. Używana najszerzej w konfliktach zbrojnych broń „mała” i lekka”, poza kilkoma regulacjami regionalnymi, głównie z zakresu budowy zaufania, nie została poddana regulacjom powszechnym. Znaczącymi osiągnięciami są natomiast regulacje dotyczące pięciu kategorii zbrojeń ofensywnych przyjęte w Europie (CFE) i ich subregionalny aspekt bałkański (porozumienie florenckie).

Środki budowy zaufania występują w każdym reżimie dotyczącym zbrojeń, ale ich samodzielny „byt” manifestuje się najpełniej w procesie OBWE; najpierw poprzedzały prace nad traktatem CFE, a teraz współwystępują z jego osłabionym w ostatnich latach reżimem.

Funkcjonujące w świecie reżimy dotyczące różnych aspektów zbrojeń czynią świat bezpieczniejszym, ale wyryte przy wejściu do siedziby ONZ w Nowym Jorku słowa proroka Izajasza „I przekują miecze swe na lemiesz” pozostają nadal aktualne.

## ROZDZIAŁ 8

MAREK MADEJ

## SOJUSZE POLITYCZNO-WOJSKOWE – NATO

1. SOJUSZE POLITYCZNO-WOJSKOWE –  
KWESTIE TERMINOLOGICZNE I TEORETYCZNE

Choć definicji sojuszu jest wiele, to większość z nich wskazuje podobne elementy jako konstytuujące tę formę współpracy państw w sferze bezpieczeństwa. W tym kontekście najczęściej wskazuje się następujące czynniki:

- **udział dwóch (sojusz dwustronny) lub więcej (sojusz wielostronny) państw**, czyli podmiotów w pełni niepodległych, zdolnych podejmować suwerenne decyzje w ramach polityki bezpieczeństwa; sojusz – definicja
  - **wzajemność zobowiązań do udzielenia pomocy**. Nie musi ona oznaczać ich symetryczności (np. porozumienie może przewidywać pomoc w obronie całego terytorium jednego uczestnika sojuszu, a tylko części drugiego), ale nie jest też tożsama z jednostronnymi gwarancjami bezpieczeństwa ze strony jednego państwa wobec drugiego. Wsparcie sojusznicze nie musi polegać na automatycznej pomocy zbrojnej, nie może jednak jej wykluczać. Zarazem przyrzeczenie przyjscia z pomocą odróżnia sojusz od układu o nieagresji, ograniczającego się do wzajemnego zapewnienia państw o braku względem siebie wrogich intencji;
  - **określenie tzw. *casus foederis*** – warunku uruchomienia zobowiązań sojuszniczych, czyli sytuacji, w której należy przyjąć z pomocą sojusznikowi. Najczęściej warunkiem tym jest akt agresji zbrojnej wobec jednego z sojuszników, dokonanej przez państwo lub inny podmiot spoza sojuszu, zazwyczaj na określonym obszarze. Zdefiniowanie czynnika uruchamiającego pomoc odróżnia porozumienia sojusznicze od rozmaitych traktatów dobrosąsiedzkich oraz umów o przyjaźni i współpracy (zobowiązujących uczestników do ogólnej rozumianej współpracy, niekoniecznie obejmującej przy tym sferę militarną).
- Można więc przyjąć, iż sojusz to porozumienie między dwoma lub więcej państwami wiążące je wzajemnym przyrzeczeniem przyjscia sobie z pomocą militarną (względnie inną służącą poprawie ich bezpieczeństwa) w określonych przez strony warunkach (tzw. *casus foederis*)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Por. Kuźniar, Haliżak (2006), s. 148–150; Balcerowicz (2010), zwłaszcza s. 101–102.

Nadanie tak rozumianemu sojuszowi formy traktatowej (tzn. prawnie wiążącej umowy, definiującej obowiązki i prawa sojuszników) nie jest konieczne. Wystarczy bowiem, że określone państwa będą względem siebie przeświadczone o konieczności udzielenia sobie pomocy, nie wyłączając pomocy zbrojnej, w pewnej, tak samo interpretowanej przez wszystkich sojuszników sytuacji<sup>2</sup>. Przeważnie jednak państwa decydują się na formalizację sojuszu i zawarcie prawnie wiążącej umowy, aby dokładniej ustalić wzajemne zobowiązania i reguły ich uruchamiania. Według części badaczy formalizacja sojuszy (zwłaszcza zaś będąca niereżymem jej konsekwencją instytucjonalizacja porozumienia) wyróżnia je wśród szerzej rozumianych koalicji, obejmujących również związki tymczasowe, o mniejszej spójności wewnętrznej, tworzone do realizacji wyraźnie określonego, doraźnego celu (np. zwalczania konkretnego przeciwnika lub zjawiska – Trzeciej Rzeszy w czasie drugiej wojny światowej, terroryzmu po 2001 r.). Jednak niektórzy eksperci, zwłaszcza anglosascy, nadal ujmują tę kwestię tradycyjnie i nie stosują wspomnianego rozróżnienia<sup>3</sup>.

najważniejsze  
kategorie sojuszy

Obecnie, w związku z zakazem używania siły w stosunkach międzynarodowych oraz obowiązkiem pokojowego rozstrzygnięcia sporów (art. 2 KNZ), niedopuszczalne jest tworzenie **sojuszy napastniczych** (tzn. takich, których uczestnicy zobowiązywaliby się do pomocy w napaści na inne państwo). Dozwolone jest jednak, zgodnie z art. 51 KNZ, tworzenie stałych związków w celu obrony zbiorowej, a więc **sojuszy obronnych**. W przeszłości współpraca w ramach większości sojuszy ograniczała się do wymiaru *stricte* wojskowego (**sojusze wojskowe**). Współcześnie jednak kooperacja międzysojusznicza obejmuje często także inne sfery, a przynajmniej wzajemne wsparcie polityczne (**sojusze polityczno-wojskowe**). W niektórych wypadkach – głównie dotyczy to układów dwustronnych – sojusze mają charakter **zamknięty** (nie przewiduje się wówczas możliwości przystąpienia nowych członków do sojuszu). Przeważnie jednak, zwłaszcza w wypadku porozumień wielostronnych, są one **strukturami otwartymi**, czy raczej **półotwartymi**, dopuszczającymi rozszerzenie o inne państwa, choć zazwyczaj po spełnieniu przez nie pewnych warunków (np. zdolności do wykonywania zobowiązań sojuszniczych, poszanowania określonych wartości, odpowiedniego położenia geograficznego). Ze swej istoty sojusze stanowią jednak organizacje ekskluzywne w tym sensie, iż wymierzone są przeciw zagrożeniom zewnętrznym, przez co przeważnie liczba ich uczestników jest relatywnie mała<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Por. Walt (1997), s. 157.

<sup>3</sup> Por. Balcerowicz (2010), zwłaszcza s. 115–117; Kuźniar (2006b), s. 206–207 (pierwsze rozwiązanie); Walt (1987) (drugie rozwiązanie).

<sup>4</sup> Większa liczba członków może oznaczać więcej potencjalnych zagrożeń wymagających uruchomienia zobowiązań sojuszniczych (np. agresywnych względem sojuszników sąsiadów). Będzie też zmniejszać spójność wewnętrzną sojuszu, co zwiększa ryzyko z jednej strony opuszczenia jednego sojusznika przez pozostałych w sytuacji, gdy uznają oni daną groźbę za nieistotną w kontekście ich interesów bez-

Podstawową funkcją sojuszu jest wzmocnienie potencjału obronnego uczestników przez agregację ich zasobów. Pozwala to rozszerzyć członkom sojuszu możliwości wiarygodnego odstraszenia potencjalnego agresora (zmuszonego w takiej sytuacji do uwzględniania w swych kalkulacjach również sił i zdolności wojskowych sojuszników ewentualnej ofiary jego agresji), a w razie gdy to zawiedzie, skutecznej obrony. Agregowanie potencjałów i zdolności obronnych państw nie jest jednak jedyną funkcją, jaką mogą pełnić sojusze. Odgrywają one również istotną rolę wewnętrzną, określając zasady relacji międzysojuszniczych (w tym wykluczając użycie przez sojuszników względem siebie siły) oraz prowadząc do powstania mechanizmów pozwalających łagodzić ewentualne rozbieżności ich stanowisk. Sojusze mogą być wreszcie narzędziem zapewniania stabilizacji międzynarodowej, zarówno przez sam fakt swojego istnienia (zniwelowanie możliwości konfliktu między sojusznikami, odstraszenie potencjalnych agresorów, utrzymywanie równowagi sił), jak i stanowiąc podstawę działań sojuszników w środowisku zewnętrznym, np. w formie misji pokojowych i stabilizacyjnych. Tym samym można wyróżnić trzy podstawowe funkcje sojuszy: kształtowanie i utrzymywanie równowagi sił przez wzmacnianie zdolności uczestników do odstraszenia i obrony; stabilizacja środowiska międzynarodowego; integracja wewnątrz sojuszu<sup>5</sup>.

funkcje sojuszy

Głównym czynnikiem powstawania sojuszy jest istnienie zewnętrznego względem sojuszników zagrożenia<sup>6</sup>. Państwa, uznając własne środki za niewystarczające do odparcia ewentualnej agresji, a równocześnie przewidując, że samodzielne próby ich rozwoju okazałyby się niewystarczające lub nieopłacalne (zwłaszcza ekonomicznie), decydują się – za cenę utraty części swobody w polityce bezpieczeństwa w wyniku konieczności uzgadniania pewnych jej aspektów z sojusznikami – na zagregowanie potencjałów. Powinno umożliwić to zrównoważenie potencjalnej groźby ze strony innych państw (*balancing*). Jak słusznie zauważa jednak Stephen Walt, państwa starają się równoważyć w ten sposób nie sam potencjał większych od siebie potęg, lecz realne zagrożenia, a więc wrocie intencje innych rządów poparte odpowiednimi (tzn. uznanymi przez państwa zawierające sojusz za przekraczające ich indywidualne możliwości obronne) zasobami wojskowymi i innymi wpływającymi na ich możliwości działania w ewentualnym konflikcie. Zarazem, zwłaszcza współcześnie, z uwagi na wyraźną asymetrię rozkładu potęgi militarnej w świecie i dominację w tym względzie USA i ich

mechanizmy  
powstawania  
sojuszy – *balancing*  
i *bandwagoning*

pieczeństwa, z drugiej zaś wciągnięcia całego sojuszu w konflikt ważny żywotnie tylko dla części jego uczestników.

<sup>5</sup> Balcerowicz (2010), s. 102–103.

<sup>6</sup> Czynniki ułatwiającymi zawarcie sojuszy, ale niewystarczającymi do ich powstania, są bliskość geograficzna, kulturowa, intensywność powiązań gospodarczych i społecznych, wcześniejszy poziom integracji uczestników (politycznej, gospodarczej, społeczno-kulturowej) oraz współpracy wojskowej. Ibidem, s. 104–106.

partnerów, czynnikiem prowadzącym do powstania sojuszy bywa także mechanizm tzw. bandwagoningu. Polega on na zawieraniu sojuszu ze znacznie silniejszym podmiotem, niekiedy przy tym pod wpływem jasno zdefiniowanego zagrożenia zewnętrznego. Motywem jest wówczas chęć stania się bliskim partnerem (sojuszniakiem) większej potęgi. Rozróżniamy przy tym tzw. bandwagoning ofensywny („strategia hieny”, polegająca na przyłączaniu się do silniejszego w naturze presji na inne kraje) oraz defensywny (strategia potencjalnej ofiary – przyłączanie się do silniejszego z obawy przed naciskiem z jego strony)<sup>7</sup>.

Przeważnie sojusze trwają tak długo, dopóki istnieje stanowiący powód ich wiązania zagrożenie zewnętrzne (wrogie mocarstwo lub sojusz). Czasem jednak funkcjonują one nawet po zaniku zagrożenia, które miały równoważyć.

**trwanie i rozpad sojuszy**

Głównymi czynnikami sprzyjającymi wówczas trwaniu sojuszu są: – przywództwo hegemoniczne (gdy jeden z uczestników jest wyraźnie potężniejszy od pozostałych i może przez różnorakie oddziaływanie na pozostałych utrzymywać sojusz, np. ze względu na jego wartość legitymizacyjną); – dowiedzenie efektywności (sojusz sprawdził się i okazał skuteczny wówczas, gdy konieczne było jego uruchomienie, dlatego uczestnicy skłonni są utrzymywać go nawet w warunkach braku bezpośredniego zagrożenia); – polityka wewnętrzna poszczególnych członków (sojusz może stanowić źródło legitymacji określonego reżimu, a wsparcie sojuszników – narzędzie utrzymania władzy przez jakąś grupę interesu w danym państwie); – instytucjonalizacja (powoduje ona wytworzenie się trwałych powiązań między sojusznikami, czasem nawet powstanie wspólnych zasobów, trudnych do wykorzystania bez zachowania sojuszu, a także wykształcenie się sojuszniczej biurokracji – grupy interesu dążącej do jego utrzymania).

**wspólnota bezpieczeństwa**

Sojusz może też przetrwać zanik zagrożenia, które równoważył, po przekształceniu się w tzw. wspólnotę bezpieczeństwa, a więc tak dalece posuniętą integrację w sferze wartości i percepcji bezpieczeństwa wśród społeczeństw, iż prowadzi ona do wykształcenia się tożsamości grupowej (swoistego „my” obejmującego wszystkich sojuszników) oraz przekonania o niepodzielności bezpieczeństwa w ramach sojuszu. Pomoc sojusznicza byłaby wówczas udzielana w mniejszym stopniu ze względu na konieczność wykonania zobowiązań niż z powodu przekonania, iż zagrożenie bezpieczeństwa sojusznika jest dla pozostałych członków tożsame z zagrożeniem dla nich samych.

Można jednak wskazać równie wiele czynników powodujących rozpad sojuszy, nawet wówczas, gdy będące powodem ich zawiązania zagrożenie zewnętrzne nadal jest obecne. Należą do nich przede wszystkim: – zmiany percepcji zagrożenia (powodowane zarówno obiektywnymi zmianami poziomu zagrożenia, jak i pojawieniem się innych, poważniejszych gróźb);

- spadek efektywności i wiarygodności sojuszu (przestaje być on postrzegany przez uczestników jako skuteczny lub adekwatny do zagrożenia, któremu miał przeciwdziałać);
- zmiany wewnętrzne w państwach członkowskich (zwłaszcza rewolucyjne przemiany polityczne i społeczne – np. zmiana reżimu);
- uzyskanie alternatywnych środków zapewniania sobie bezpieczeństwa przez sojuszników (np. nowych technologii wojskowych).

## 2. SOJUSZ PÓLNOATLANTYCKI – GENEZA, PODSTAWA DZIAŁANIA I STRUKTURA ORGANIZACYJNA

Sojusz Północnoatlantycki powstał w 1949 r. z inspiracji Stanów Zjednoczonych, zmierzających przez stworzenie powiązań sojuszniczych z Kanadą i dzieściami krajami Europy Zachodniej do uzyskania narzędzia powstrzymywania dalszej ekspansji Związku Radzieckiego na kontynencie europejskim. Podstawą jego funkcjonowania jest sporządzony 4 kwietnia 1949 r. w Waszyngtonie Traktat Północnoatlantycki, zwany też waszyngtońskim, który wszedł w życie 24 sierpnia 1949 r.

### 2.1. Traktat waszyngtoński – główne postanowienia

Istota Traktatu Północnoatlantyckiego zawiera się w artykule 5. Określa on bowiem *casus foederis*, stwierdzając, iż stanowi go zbrojna napaść na którąkolwiek ze stron traktatu. Zobowiązuje też uczestników do udzielenia sobie wówczas pomocy. Stwierdzając jednak, iż każdy z sojuszników „podejmuje natychmiast i w porozumieniu z innymi stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając siły zbrojnej”, nie wprowadza wymogu wsparcia zaatakowanego sojusznika (sojuszników) środkami militarnymi. Tym samym zgodnie z literą traktatu pomoc zbrojna nie jest automatyczna, a poszczególni sojusznicy mogą formalnie samodzielnie decydować o jej udzieleniu<sup>8</sup>.

**zobowiązanie do obrony zbiorowej – artykuł 5 TW**

Zawarty w artykule 5 *casus foederis* doprecyzowuje artykuł kolejny, definiujący tzw. obszar traktatowy, a więc terytorialny zakres zobowiązań sojuszniczych do pomocy. Zgodnie z nim pomocy należy udzielić, gdy do aktu agresji na jednego z sojuszników dojdzie (1) na terytorium którejś z stron w Europie, Ameryce Północnej, Turcji (także w części azjatyckiej) lub na jakiegokolwiek wyspie pod jurysdykcją stron na Oceanie Atlantyckim na północ od Zwrotnika Raka albo też (2) akt ten przyjmie formę

**obszar traktatowy – artykuł 6**

<sup>8</sup> O takie sformułowanie zobowiązań sojuszniczych zabiegały Stany Zjednoczone, by uniknąć sztywnych zobowiązań, które w opinii części tamtejszych polityków i społeczeństwa zwiększałyby ryzyko wciągnięcia USA w konflikty europejskie także w sytuacji, gdy ich udział byłby niekiedy niekonieczny lub niezgodny z interesem narodowym. Por. Kuźniar (2006b), s. 208.



ataku na siły zbrojne, samolot lub okręt którejkolwiek ze stron znajdujący się odpowiednio na wodach lub w przestrzeni powietrznej we wskazanych w punkcie pierwszym granicach terytorialnych. Co ważne, traktat definiuje jedynie obszar wystąpienia uruchamiającej zobowiązania sojuszniczej agresji zbrojnej, natomiast nie ogranicza zakresu terytorialnego działań sojuszników w odpowiedzi.

Wzajemne obowiązki sojuszników określają jeszcze dwa inne artykuły paktu. Artykuł 3 zobowiązuje do utrzymywania i rozwijania, samodzielnie lub we współpracy, „indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści”. Oznacza to wymóg utrzymywania odpowiednich ilościowo i jakościowo zasobów militarnych oraz rozwijania zdolności do sojuszniczego współdziałania. Artykuł 4 zobowiązuje natomiast sojuszników do konsultacji w sytuacji zagrożenia dla jednności terytorialnej, niezależności lub bezpieczeństwa któregośkolwiek z nich, jeśli tylko jeden z nich (a więc niekoniecznie zagrożony) wystąpi z takim wnioskiem.

Zgodnie z artykułem 10 Sojusz pozostaje otwarty dla innych państw, pod warunkiem że te są krajami europejskimi, zostaną zaproszone do członkostwa jednomyślnie przez sojuszników i będą w stanie popierać zasady traktatu (wyrażone w preambule i odwołujące się do takich wartości jak: demokracja, wolność jednostki i praworządność, pokojowe stosunki międzynarodowe i umacnianie stabilizacji oraz dobrobytu obszaru północnoatlantyckiego). Nowy członek powinien także przyczynić się do wzmocnienia sojuszu (a więc dysponować odpowiednim potencjałem wojskowym lub innym użytecznym zasobem, np. strategicznym położeniem).

Traktat Północnoatlantycki zawarto na czas nieokreślony, przewidując możliwość wystąpienia z niego nie wcześniej niż po upływie 20 lat od daty wejścia w życie.

## 2.2. Struktura – najważniejsze elementy

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego – czyli NATO – obejmuje dwa piony: polityczny i wojskowy. Nadrzędnym politycznym organem decyzyjnym jest Rada Północnoatlantycka, której utworzenie przewiduje artykuł 9 traktatu, wyposażając ją zarazem w prawo tworzenia ciał pomocniczych. Rada Północnoatlantycka (*North Atlantic Council* – NAC) jest zorganizowana w sposób zapewniający jej możliwość szybkiego zebrania i podjęcia decyzji. Dlatego, choć może ona spotykać się na szczeblu ministrów spraw zagranicznych lub obrony (zwyczajowo minimum po dwa razy w roku), a także głów państw i rządów, to w praktyce najczęściej obraduje w składzie stałych przedstawicieli państw członkowskich w siedzibie organizacji (od 1967 r. Bruksela, wcześniej Paryż), co nie wpływa na jej kompetencje decyzyjne. W Radzie reprezentowani są wszyscy sojusznicy, decyzje podejmuje się jednomyślnie (z tym że brak sprzeciwu)

Rada  
Północnoatlantycka  
– NAC

Na czele pionu wojskowego stoi drugi organ traktatowy – Komitet Wojskowy, stanowiący organ pomocniczy Rady w sprawach wojskowych aspektów polityki obronnej Sojuszu. W nim także reprezentowani są wszyscy członkowie, a choć formalnie skupia on ich szefów sztabu, to najczęściej obraduje – podobnie jak NAC – w składzie stałych przedstawicieli wojskowych przy NATO.

<sup>9</sup> Zwyczajowo funkcję sekretarza generalnego pełni nie-Amerykanin, podczas gdy kierują głównym dowództwem NATO (obecnie S

Pozostałe elementy struktury NATO powstały w drodze funkcjonalnej, na mocy odpowiednich decyzji Rady. Szczególną rolę w organizacji odgrywa jej sekretarz generalny. Początkowo jego funkcja nie wykraczała poza organizowanie bieżących prac międzynarodowego personelu (*International Staff* – IS), powołanego do obsługi administracyjnej Sojuszu. Z czasem jednak kompetencje sekretarza generalnego znacznie rozszerzono i obecnie nie tylko reprezentuje on organizację na zewnątrz (w tym podpisuje w jej imieniu umowy) oraz kieruje pracami sojuszniczej biurokracji, lecz także inicjuje (przy wsparciu personelu międzynarodowego) wiele poczynań Sojuszu, współokreślając kierunki jego aktywności, koncepcje strategiczne i przyszłą ewolucję. Od 2009 r. funkcję tę sprawuje były premier Danii Anders Fogh Rasmussen<sup>9</sup>.

Komitet Wojskowy

sekretarz generalny  
i personel  
międzynarodowy

Specyfiką NATO jako sojuszu, świadcząca o wysokim poziomie instytucjonalizacji, jest istniejąca w jego ramach od wczesnych lat 50. zintegrowana struktura dowódcza. Jej kształt stale ewoluuje w odpowiedzi na zmianę sytuacji strategicznej i potrzeb sojuszników. W okresie zimnej wojny bardzo ją rozbudowano, by zapewnić możliwość skutecznego prowadzenia złożonych operacji wojskowych w celu obrony terytorium członków przed podjętą na dużą skalę, z udziałem sił konwencjonalnych, a być może też nuklearnych, agresją zbrojną bloku wschodniego. Z czasem jednak sukcesywnie ją zmniejszono, zwłaszcza w pierwszej dekadzie po zimnowojennej (z 65 do 20 dowództw)<sup>10</sup>. Wśród nich dwa mają rangę strategiczną – Sojusznicze Dowództwo ds. Operacji (ACO), z siedzibą w Mons (Belgia), oraz Sojusznicze Dowództwo ds. Transformacji (ACT) w Norfolk w USA. Pierwsze (wraz z podległymi mu dowództwami niższego szczebla) odpowiada za bieżące funkcjonowanie sił w dyspozycji NATO oraz kierowanie operacjami wojskowymi Sojuszu, niezależnie od miejsca ich rozmieszczenia. Drugie zajmuje się organizacją procesu transformacji Sojuszu, a więc jego adaptacji do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, w tym doskonaleniem

zintegrowana  
struktura dowódcza

dowództwa  
strategiczne –  
ACO i ACT



zasad jego funkcjonowania, organizacją programów szkoleniowych i ćwiczeń, projektowaniem kierunków przyszłej ewolucji sił sojuszniczych.

NATO posiada relatywnie ograniczone zasoby własne. Siły zbrojne w jego dyspozycji są bowiem siłami narodowymi państw członkowskich, przez co ostateczna decyzja o ich użyciu w akcjach Sojuszu pozostaje w gestii poszczególnych członków. Za w pełni sojusznicze (tzn. wspólne) zasoby można uznać wspomnianą zintegrowaną strukturę dowódczą oraz pewne wyspecjalizowane jednostki utrzymywane wspólnie przez wszystkich lub większość sojuszników (np. samoloty zwiadu lotniczego AWACS wraz z załogami od 1978 r., ciężkie samoloty transportowe C-17 w ramach Zdolności Strategicznego Transportu Lotniczego – SAC, od 2009 r.).

Obecnie Sojusz liczy 28 członków. W chwili utworzenia skupiał dwanaście państw, a w momencie zakończenia zimnej wojny szesnaście. Specyficznym sojusznikiem pozostaje Islandia, nieposiadająca sił zbrojnych (jej zaletą jest strategiczne położenie). W przeszłości w różnych okresach i z różnych powodów trzy kraje – Francja, Hiszpania i Grecja – nie uczestniczyły w zintegrowanej strukturze dowódczej. Obecnie jednak, po decyzji o powrocie w 2009 r. najdłużej zwlekającej z tym Francji, w strukturze tej uczestniczą wszyscy sojusznicy<sup>11</sup>.

### 3. FUNKCJONOWANIE SOJUSZU W OKRESIE POZIMNOWOJENNYM

W czasie zimnej wojny najważniejszym zadaniem NATO było utrzymanie gotowości Zachodu do zapobieżenia lub odparcia agresji ZSRR i jego satelitów dzięki zapewnieniu potencjału wojskowego, konwencjonalnego oraz nuklearnego, umożliwiającego skuteczne odstraszenie przeciwnika i obronę przed jego atakiem. Od 1967 r., zgodnie z zaleceniami tzw. Raportu Harmela<sup>12</sup>, zadanie to uzupełniono o polityczny dialog z państwami bloku wschodniego (m.in. w kwestiach kontroli zbrojeń i rozbrownienia). Niejako „przy okazji” NATO okazywało się w tym okresie użyteczne także do regulacji stosunków międzysojuszniczych, zwłaszcza łagodzenia napięć turecko-greckich i niwelowania obaw państw zachodnioeuropejskich przed odrodzeniem się tendencji ekspansjonistycznych w RFN<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Francja utrzymuje autonomię swej polityki nuklearnej, czego przejawem jest m.in. nieuczestniczenie w Grupie Planowania Nuklearnego NATO.

<sup>12</sup> Raport ten, opracowany z inicjatywy belgijskiego ministra spraw zagranicznych Pierre'a Harmela, wyznaczał kierunki rozwoju i zadania NATO w zmienionych warunkach, określonych m.in. przez wystąpienie Francji ze struktur wojskowych Sojuszu (1966) i uformowanie się w pełni równowagi strategicznej między USA (NATO) i ZSRR (Układem Warszawskim). Towarzyszył on przyjęciu przez NATO tzw. strategii elastycznej odpowiedzi. Szerzej zob. Kupiecki (2009), s. 218–230.

<sup>13</sup> Trafnie i zwięźle zimnowojenne funkcje Sojuszu ujął jego pierwszy sekretarz generalny, lord Ismay, posługując się formułą: *to keep Americans in [Europe], Germans down, Soviets out*. Oznaczało to chęć utrzymania zaangażowania USA w sprawy bezpieczeństwa europejskiego, skutecznego odstraszenia ZSRR od agresji i ograniczania ewentualnych tendencji hegemonistycznych w państwie niemieckim.

Koniec zimnej wojny i rozpad bloku wschodniego, a następnie samego Związku Radzieckiego, choć oznaczał tryumf NATO (odniesiony bez choćby jednego wystrzału), spowodował, iż dotąd podstawowe zadanie Sojuszu przestało być aktualne. Mimo sugestii pojawiających się wśród ekspertów i polityków w państwach członkowskich, w tym w mających decydujące znaczenie w Sojuszu ze względu na swoje zasoby militarne USA, by w tej sytuacji pakt rozwiązać, sojusznicy, biorąc pod uwagę skupiony w nim potencjał polityczny i wojskowy oraz właśnie dowiedzioną efektywność, zdecydowali o utrzymaniu NATO także w zmienionych realiach. Wymagało to jednak głębokiej adaptacji Sojuszu do nowych warunków. Przyjęła ona postać „potrójnego rozszerzenia” – funkcjonalnego (wskazanie nowych zadań Sojuszu), geograficznego (przyjęcie nowych członków) oraz instytucjonalizacji współpracy na rzecz stabilności i bezpieczeństwa z państwami spoza organizacji, zwłaszcza europejskimi. Kluczową rolę w tym procesie wymiar funkcjonalny, pozostałe dwa są bowiem w znacznej mierze pochodną wyznaczenia Sojuszowi nowych zadań. Na wszystkich zaś płaszczyznach przekształcenia NATO miały i nadal mają charakter ewolucyjny oraz nie w pełni przewidywalny. Transformacja NATO pozostaje bowiem ciągłą adaptacją do zmieniających się warunków zewnętrznych, ale też interesów, celów i możliwości państw członkowskich.

„potrójne rozszerzenie”

#### 3.1. Rozszerzenie funkcjonalne – nowe zadania i transformacja Sojuszu

Chęć utrzymania NATO po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie Związku Radzieckiego oznaczała konieczność wyjścia poza dotychczasową funkcję zbiorowej obrony i rozszerzenia jej o inne formy aktywności. Samo zachowanie zdolności do wspólnej reakcji na agresję wobec braku zdefiniowanego przeciwnika mogłoby w dłuższej perspektywie okazać się niewystarczające do podtrzymania woli sojuszników łożenia na taką „polisę ubezpieczeniową” przeciw niesprecyzowanym zagrożeniom. NATO musiało więc z jednej strony rozszerzyć swoje możliwości w zakresie współpracy politycznej, z drugiej zaś znaleźć sposoby wykorzystania wyjątkowego potencjału wojskowego do zadań innych niż zbiorowa obrona, a zwłaszcza do misji pokojowych i stabilizacyjnych poza terytorium państw członkowskich. Dobrze oddawała to popularna wówczas formuła: *NATO will have to go out of area or will go out of business* (NATO musi wyjść poza obszar traktatowy lub wypaść z gry). Ten kierunek ewolucji potwierdziła pierwsza zimnowojenna koncepcja strategiczna, przyjęta w Rzymie w lipcu 1991 r. Wskazywała ona m.in., że w sytuacji, gdy głównym źródłem zagrożeń dla NATO przestał być potencjał militarny państw trzecich, a stała się niestabilność polityczna niektórych części Europy i świata, Sojusz musi,

misje out of area

Por. Kuźniar (2006b), s. 212. Wartościową analizę funkcjonowania NATO w okresie zimnowojennym przedstawia: Kupiecki (2009).

poza obroną terytorialną, podjąć dialog i współpracę z innymi państwami (co owocowało drugim i trzecim wymiarem „potrójnego rozszerzenia”) oraz rozwijając swoje zdolności do działania poza obszarem traktatowym. Jeszcze dobitniej wyraziła to kolejna koncepcja strategiczna Sojuszu, przyjęta w Waszyngtonie w 1999 r. Wymieniono w niej pięć zadań NATO, z których trzy – bezpieczeństwo, konsultacje oraz odstraszanie i obrona – miały charakter tradycyjny, związany ze zbiórową obroną, ale pozostałe dwa – rozwiązywanie kryzysów i partnerstwo – wynikały z nowych funkcji Sojuszu<sup>14</sup>.

Konsekwencją tych zmian było podjęcie przez NATO aktywności operacyjnej poza obszarem traktatowym, czyli tzw. *misji out of area*, w latach 90. XX wieku ograniczonych do bezpośredniego sąsiedztwa państw sojuszniczych (Bałkany) i łączących się z rozwiązywaniem lokalnych konfliktów etnicznych. Pierwszym takim zaangażowaniem Sojuszu na większą skalę był wkład w opanowywanie konfliktu w Bośni i Hercegowinie. Początkowo polegał on na wsparciu egzekwowania sankcji ONZ nałożonych na strony walczące (co obejmowało m.in. nadzór nad strefą zakazu lotów nad Bośnią<sup>15</sup>). W końcowej fazie walk przybrał jednak formę nalotów (z aprobatą ONZ) na pozycje bośniackich Serbów w celu przymuszenia ich do rozmów pokojowych. Zgodnie z kończącym konflikt porozumieniem z Dayton (21 listopada 1995 r.) NATO przejęło odpowiedzialność za bezpieczeństwo wojskowe w Bośni i Hercegowinie, rozmieszczając w tym celu wojska (tzw. Siły Implementacyjne – IFOR, a od 1997 r. Siły Stabilizacyjne – SFOR), liczące początkowo 60 tys. żołnierzy. Stacjonowały one w Bośni – sukcesywnie zmniejszane – do 2004 r., kiedy to dowództwo nad nimi przejęła UE (misja *Althea*).

Kolejna operacja NATO na Bałkanach, w Kosowie, wywołała znacznie więcej kontrowersji. Prowadzone od marca do czerwca 1999 r. naloty na cele w Kosowie, a później w całej Serbii (operacja *Allied Force*), uzasadniane względami humanitarnymi (zakończenie represji serbskich wobec ludności albańskiej), wzbudziły szereg wątpliwości zarówno co do legitymizacji działań NATO (bombardowania podjęto bez zgody RB ONZ), jak i ich efektywności (wiele strat ubocznych, ograniczony wpływ na zdolności bojowe wojsk serbskich, faktyczny wzrost wychodźstwa z Kosowa). Niemniej przyczyniły się one do przyjęcia w czerwcu 1999 r. przez RB ONZ rezolucji 1244. Na jej mocy w prowincji rozmieszczono ok. 50-tysięczne siły NATO – KFOR, w celu utrzymania porządku i bezpieczeństwa. Wciąż stacjonują one w Kosowie, choć mocno zredukowane (6 tys. żołnierzy w grudniu 2011 r.).

Kontrowersje wokół operacji kosowskiej wywołały w Sojuszu poważną dyskusję na temat zakresu i charakteru jego zaangażowania w operacje typu *out of*

<sup>14</sup> Kupiecki (2000), s. 22–27, 127–130.

<sup>15</sup> W ramach egzekwowania zakazu lotów nad Bośnią (misja *Deny Flight*) 28 lutego 1994 r. jednostki NATO po raz pierwszy w historii użyły siły w akcji bojowej, zestrzeliwując cztery samoloty bośniackich Serbów. Ibidem, s. 100.

*area*. Niewątpliwie wpłynęło to na formę reakcji NATO na walki macedońsko-albańskie w Macedonii w 2001 r., ograniczonej do mediacji politycznej w trakcie trwania konfliktu i rozmieszczenia (stacjonujących do 2003 r.) niewielkich sił (początkowo 3500 żołnierzy), odpowiedzialnych za rozbrojenie stron walczących i pomoc we wdrożeniu porozumienia pokojowego.

Wraz z decyzjami o rozszerzeniu zadań Sojuszu rozpoczęto reorganizację i modernizację jego zasobów wojskowych, by zwiększyć ich gotowość do realizacji nowych misji. Początkowo przyjęło to głównie formę redukcji sił zbrojnych państw członkowskich oraz liczby sojuszniczych dowództw. Doświadczenia prowadzonych przez NATO operacji dowiodły jednak poważnych braków w potencjale wojsk sojuszników, zwłaszcza europejskich, zdolnych wciąż przede wszystkim do obrony terytorialnej przed regularną agresją zbrojną, a nie misji typu *out of area*. W reakcji NATO w 1999 r. przyjęło bardzo ambitny (a tym samym kosztowny) plan rozwoju sił zbrojnych członków, zwłaszcza europejskich (tzw. *Defence Capabilities Initiative*). Jego rezultaty były jednak nikłe, a w związku z kolejną modyfikacją zadań i priorytetów NATO w następstwie wydarzeń z 11 września 2001 r. szybko zastąpiono go nowymi inicjatywami.

Zamachy z 11 września otworzyły nowy etap funkcjonalnej ewolucji NATO. W reakcji na nie Sojusz, po raz pierwszy (i jak dotąd jedyny) w historii, już 12 września zdecydował o uruchomieniu artykułu 5 traktatu<sup>16</sup>. Ostatecznie będąca odpowiedzią na zamachy interwencja zbrojna w Afganistanie w 2001 r. została przez USA przeprowadzona poza strukturami NATO, a sam Sojusz odegrał w niej jedynie rolę wspierającą<sup>17</sup>. Niemniej po 11 września 2001 r. zwalczanie terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia oraz innych zagrożeń nietradycyjnych, w tym asymetrycznych, stało się jednym z jego priorytetów, równym rangą rozwiązywaniu kryzysów i misjom pokojowym. Oznaczało to zarazem znaczne rozszerzenie spektrum działań NATO, zarówno w wymiarze geograficznym (walka z terroryzmem czy proliferacją BMR w zasadzie nie podlega tego typu ograniczeniom), jak i operacyjnym (nowe zagrożenia wymagają stosowania, oprócz tradycyjnych środków wojskowych, także narzędzi pozamilitarnych). Konsekwencją był wzrost aktywności operacyjnej Sojuszu oraz jej swoista globalizacja, a także stopniowe przyjęcie przez NATO całościowego podejścia (*comprehensive approach*) do prowadzonych misji, polegającego na uwzględnianiu ich pozamilitarnych aspektów oraz konieczności współpracy z innymi podmiotami – państwami lub organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza w rejonie rozmieszczenia wojsk sojuszniczych.

reformy  
wojskowe

reakcja na  
11/09/2001

całościowe  
podejście  
(*comprehensive  
approach*)

<sup>16</sup> Ostatecznie decyzja ta weszła w życie 2 października, po przedstawieniu przez USA dowodów na zewnętrzne sprawstwo ataków z 11 września. *Rocznik Strategiczny 2001/02*, s. 151–153.

<sup>17</sup> Podjęte działania objęły m.in. ustanowienie antyterrorystycznych patroli morskich na Morzu Śródziemnym (misja *Active Endeavour*, trwająca do dziś) oraz powietrznych nad USA (*Eagle Assist*, 2001–2002), udostępnienie przestrzeni powietrznej krajów członkowskich dla wojsk USA, współpracę wywiadowczą. Ibidem, s. 154.

**ISAF**

Obecnie NATO prowadzi operacje na trzech kontynentach. Zdecydowanie najważniejszą z nich jest misja Sił Wspierania Bezpieczeństwa w Afganistanie (ISAF), podjęta na mocy mandatu ONZ. Jej zadaniem jest pomoc dla powstałego po obaleniu talibów w 2001 r.<sup>18</sup> afgańskiego rządu centralnego w utrzymaniu porządku publicznego i wszechstronnej odbudowie kraju. NATO przejęło dowództwo nad tą misją w 2003 r. Po rozszerzeniu odpowiedzialności ISAF na cały Afganistan w październiku 2006 r. faktycznie podstawowymi zadaniami tych sił stały się: walka z partyzantką talibów oraz szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa. W rezultacie misja ta okazała się największą, najkosztowniejszą i najtrudniejszą operacją NATO w jego historii – w czerwcu 2011 r. w ramach ISAF stacjonowało ponad 132 tys. żołnierzy z 48 państw (w tym 20 partnerów spoza Sojuszu). Wedle aktualnych planów z końcem 2014 r. odpowiedzialność za bezpieczeństwo w Afganistanie powinny przejąć siły miejscowe, a wojska ISAF zostaną wycofane. I choć sytuacja w tym kraju nadal daleka jest od stabilności, sojusznicy są zdeterminowani, by zakończyć misję w założonym terminie, także ze względu na jej koszty oraz negatywny wpływ na spójność wewnętrzną i sprawność Sojuszu.

**Inne misje NATO**

NATO wciąż prowadzi misje w Europie (KFOR), na Morzu Śródziemnym (*Active Endeavour*), a od 2008 r. uczestniczy w zwalczaniu piractwa wokół wybrzeży Somalii. W Iraku i Afganistanie utrzymywało lub utrzymuje misje szkoleniowe (*NATO Training Missions*) dla miejscowych sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa. W razie potrzeby podejmuje się również operacji humanitarnych, jak w reakcji na trzęsienie ziemi w Pakistanie w 2005 r., a także wspiera służby odpowiedzialne za porządek publiczny w krajach członkowskich przy okazji wydarzeń masowych (np. igrzyska olimpijskie w Atenach 2004 r.). Od marca do listopada 2011 r. Sojusz prowadził misję *Unified Protector*, mającą na celu wdrożenie ustanowionych decyzjami Rady Bezpieczeństwa strefy zakazu lotów i sankcji wobec Libii, w związku z konfliktem wewnętrznym w tym kraju. Niewątpliwie tak zróżnicowana i rozbudowana aktywność operacyjna Sojuszu dowodzi jego wciąż wyjątkowych możliwości i potencjału, ale stanowi zarazem ogromne wyzwanie dla członków, zwłaszcza w warunkach kryzysu ekonomicznego i przy konieczności zachowania zdolności do realizacji zadań tradycyjnych, czyli gotowości do zbiorowej obrony.

**transformacja**

Zmiany priorytetów i wzrost działalności operacyjnej w następstwie 11 września 2001 r. prowadziły też do dramatycznego rozszerzenia zakresu i skali transformacji wojskowej NATO, zmierzającej, o co zabiegali przede wszystkim Amerykanie, do zwiększenia zdolności sojuszników do prowadzenia zróżnicowanych w charakterze i wielkości operacji ekspedycyjnych.

**decyzje praskie 2002**

Główne elementy i cele programu transformacji wojskowej NATO określono na szczycie w Pradze (listopad 2002 r.), ogłaszając wówczas tzw. Praskie Zobowiązania w Dziedzinie Zdolności Wojskowych (PCC). Przewidywa-

ły one m.in. zwiększenie możliwości NATO – przez indywidualne lub wspólne projekty sojuszników – w zakresie morskiego i lotniczego transportu strategicznego, środków łączności i rozpoznania pola walki czy stosowania broni precyzyjnej (inteligentnej). By zmaksymalizować rezultaty tych inicjatyw, w Sojuszu wprowadzono tzw. specjalizację, umożliwiającą koncentrację poszczególnych członków nie na rozwoju wszystkich potrzebnych zdolności, ale jedynie wybranych. W Pradze zdecydowano też o utworzeniu Sił Odpowiedzi NATO (NRF) – wielonarodowych jednostek o najwyższej gotowości, zdolnych do wszelkiego rodzaju operacji *out of area* i z zakresu zbiorowej obrony, w założeniu liczących 25 tys. ludzi<sup>19</sup>. W kolejnych latach programy transformacji wielokrotnie modyfikowano i uszczegóławiano, m.in. określając wymogi ilościowe co do proporcji jednostek zdolnych do działań ekspedycyjnych w całości sił zbrojnych państw członkowskich<sup>20</sup>. Niestety, ogromne koszty wiążące się z projektami transformacyjnymi wraz z rosnącymi nakładami na bieżące potrzeby operacyjne negatywnie wpływały na zdolność wykonania przez sojuszników pierwotnych założeń, powodując narastające opóźnienia, a z czasem także znaczne ograniczenie początkowych ambicji i zamierzeń.

Przyjęta 19 listopada 2010 r. na szczycie w Lizbonie koncepcja strategiczna NATO potwierdziła wykrystalizowany w okresie pozimnowojennym zestaw misji Sojuszu, wskazując jego trzy podstawowe zadania: zbiorową obronę (w tym odstraszanie), opanowywanie kryzysów (misje *out of area*) i bezpieczeństwo kooperatywne (współpraca polityczna). Zarazem jednak, uwzględniając zmiany sytuacji międzynarodowej, dotychczasowe doświadczenia ekspedycyjne Sojuszu, problemy transformacji, a także obawy części członków z Europy Środkowej o wiarygodność zdolności NATO do realizacji funkcji tradycyjnych, przesunęła ona nieco akcenty w ramach zadań organizacji na korzyść misji związanych z odstraszaniem i obroną<sup>21</sup>.

**3.2. Instytucjonalizacja współpracy z podmiotami zewnętrznymi**

Środowisko bezpieczeństwa po zimnej wojnie oraz rozszerzenie funkcji i zadań NATO zwiększyły z jednej strony możliwości wykorzystania instrumentów politycznej współpracy z podmiotami spoza Sojuszu, zwłaszcza krajami europej-

<sup>19</sup> Obecnie, ze względów technicznych i budżetowych, pierwotnie zakładane wymagania spełnia jedynie część sił wchodzących w skład NRF (13 tys.). Siły te w dodatku nigdy nie uczestniczyły jeszcze w operacjach bojowych, jedynie w misjach humanitarnych. *Rocznik Strategiczny 2010/11*, s. 92.

<sup>20</sup> W czerwcu 2004 r., na szczycie Sojuszu w Stambule, z inicjatywy USA przyjęto zalecenie, by 8% sił zbrojnych członków uczestniczyło lub było zdolne do natychmiastowego udziału w operacjach *out of area*, a 40% w ogóle dysponowało takimi zdolnościami. W późniejszych latach poziomy ten zwiększono odpowiednio do 10% i 50%. *Rocznik Strategiczny 2004/05*, s. 164. Wciąż jednak jedynie mniejszość sojuszników jest w stanie spełnić te normy.

<sup>21</sup> Pełny tekst koncepcji strategicznej przyjętej na szczycie w Lizbonie (*Aktywne zaangażowanie, nowoczesna obrona*): *Rocznik Strategiczny 2010/11*, s. 23–33.

**NACC**

skimi, z drugiej zaś potrzebę instytucjonalizacji tego typu kooperacji. Pierwszą stałą strukturą takiej współpracy była Rada Współpracy Północnoatlantyckiej (NACC), działająca od grudnia 1991 r. Stanowiła ona dla państw Sojuszu oraz byłych krajów komunistycznych, w tym powstałych po rozpadzie ZSRR, forum konsultacji politycznych w sprawach bezpieczeństwa oraz platformę współpracy operacyjnej, m.in. w zakresie operacji pokojowych. Słabością tej formuły była jednakowa zawartość oferty współpracy dla wszystkich jej uczestników. Powodowało to, że dla części z nich, zainteresowanej wstąpieniem do NATO, aktywność NACC okazywała się niewystarczająca, dla innych zaś, mniej chętnych do zacieśniania więzów z Sojuszem, działalność w Radzie była dużym obciążeniem. Rozwiązaniem tego problemu był zaproponowany państwom NACC w styczniu 1994 r. program Partnerstwa dla pokoju (*Partnership for*

**Partnerstwo dla pokoju**

*Peace*). Umożliwiał on uczestnikom indywidualizację zakresu i intensywności współpracy z Sojuszem – w granicach (dość szerokich) wyznaczonych przez zaprezentowany wówczas dokument ramowy każdy partner wypracowywał wspólnie z NATO własny program partnerstwa, współdecydując o skali, kierunkach i priorytetach kooperacji. I mimo że udział w partnerstwie nie stanowił początkowo formy przygotowania do ewentualnego członkostwa w NATO, to jednak z czasem stał się tego warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym<sup>22</sup>.

Dalszy rozwój partnerstwa nastąpił w maju 1997 r. Wówczas w celu usprawnienia i zwiększenia efektywności działań w jego ramach oraz ułatwienia pierwszego pozimnowojennego rozszerzenia Sojuszu („nagrada pocieszenia” dla niezaproszonych do akcesji) w miejsce NACC utworzono Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC). Ciało to było lepiej przystosowane do obsługi i ko-

**EAPC**

ordynacji coraz większej liczby projektów i inicjatyw realizowanych w toku PFP. Od tego czasu partnerstwo uzupełniano niemal co roku o kolejne inicjatywy i projekty (m.in. specjalne programy szkoleniowe, dotyczące reform sektora bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu, czy Fundusz Powierniczy, finansujący projekty rozbrojeniowe w krajach partnerskich). W rezultacie rosła jego złożoność i nieprzejrzystość, co negatywnie odbiło się na efektywności podejmowanych działań. Dodatkowo wraz z kolejnymi rozszerzeniami (zob. kolejny punkt) malała liczba partnerów zainteresowanych pogłębianiem współpracy (od 2004 r. w partnerstwie uczestniczy więcej członków NATO niż państw spoza Sojuszu). W rezultacie w ostatnich latach partnerstwo, choć wciąż pozostaje wartościowym narzędziem budowy stabilności i współpracy w sferze bezpieczeństwa w Europie, znalazło się w poważnym kryzysie i straciło na randze z perspektywy Sojuszu. Potwierdza to ogólnikowość sformułowań na jego temat w liżbońskiej koncepcji strategicznej.

<sup>22</sup> Początkowo jednym z motywów przedstawienia inicjatywy partnerstwa przez Sojusz było wręcz zablokowanie lub przynajmniej opóźnienie rozszerzenia NATO. Kupiecki (2000), s. 221–222.

NATO rozwinęło też z trzema państwami – Rosją, Ukrainą i Gruzją – specjalne struktury partnerskie, uwzględniające specyficzną rangę i charakter kontaktów z tymi krajami. Zdecydowanie największą wagę dla NATO ma współpraca z Rosją jako sukcesorką ZSRR, znaczącą potęgą militarną oraz krajem aspirującym do roli mocarstwa globalnego i organizatora bezpieczeństwa na obszarze poradzieckim.

Początkowo Rosja uczestniczyła w projektach współpracy z podmiotami zewnętrznymi na tych samych zasadach co pozostali partnerzy. Nie zaspokajało to jej ambicji i oczekiwań, co miało duże znaczenie zwłaszcza w kontekście rosyjskiego sprzeciwu wobec rozszerzenia NATO na Wschód. Dlatego w maju 1997 r. zdecydowano o utworzeniu, na mocy politycznie wiążącego porozumienia, Stałej Wspólnej Rady (PJC), skupiającej członków NATO i Rosję. Ciało to mogło omawiać każdą kwestię istotną dla bezpieczeństwa europejskiego z wyjątkiem spraw uznanych za wewnętrzne dla Sojuszu (m.in. jego polityka obronna, struktura organizacyjna sił, decyzje o podjęciu operacji i akcesji nowych członków). Funkcjonowało przy tym zgodnie z regułą *no veto – no surprise*, oznaczającą, iż Rosja nie uzyskiwała prawa blokowania decyzji Sojuszu, ten zaś zobowiązywał się szeroko informować ją o swoich planach i intencjach. Mimo jednak początkowego entuzjazmu stron w PJC szybko pojawiły się tarcia, a po podjęciu przez NATO misji w Kosowie współpraca została faktycznie zerwana.

**relacje NATO–Rosja****PJC (no veto – no surprise)**

Nowy impuls do rozwoju kontaktów NATO i Rosji dały zamachy z 11 września i konieczność współpracy w walce z terroryzmem. W rezultacie w maju 2002 r. na spotkaniu w Pratica di Mare pod Rzymem utworzono nową Radę NATO–Rosja (NRC), o zbliżonym do PJC zakresie prac (tzn. z wyłączeniem spraw polityki obronnej Sojuszu oraz jego kwestii wewnętrznych, ale z większym naciskiem na rozwój współpracy operacyjnej, zwłaszcza w zwalczaniu nowych zagrożeń – terroryzm, proliferacja BMR), innym jednak ich mechanizmie. W NRC bowiem Rosja nie była już, jak w PJC, konfrontowana z jednolitym, uzgodnionym wcześniej stanowiskiem Sojuszu (formuła NATO + 1), lecz uzyskała te same co pozostali uczestnicy prawa inicjowania działań Rady i decydowania o ich formie. Mimo to współpraca w ramach NRC równie szybko zaczęła słabnąć, co dowodziło trwałego charakteru rozbieżności stanowisk Sojuszu i Rosji w wielu kluczowych sprawach (m.in. rozszerzenie NATO, jego aktywność poza obszarem traktatowym, mechanizmy stabilizacji obszaru poradzieckiego). Rosnące napięcie zaowocowało nawet czasowym zawieszeniem prac NRC w następstwie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w sierpniu 2008 r. W kolejnym roku, co prawda, prace te z inicjatywy NATO wznowiono. Niemniej, choć w wielu kwestiach – walka z terroryzmem i piractwem, powodzenie misji w Afganistanie, zapobieganie proliferacji – interesy obu stron są zbieżne, to równocześnie między NATO i Rosją utrzymują się wciąż poważne różnice zdań (zwłaszcza odnośnie do ładu międzynarodowego w obszarze poradzieckim), a w realizowanych wspólnie projektach, np. „flagowej” inicjatywie kooperacji

**NATO–Russia Council – NRC**



w zakresie obrony przeciwrakietowej, pojawiają się poważne wyzwania techniczne, organizacyjne i polityczne. Można więc przypuszczać, że dotychczasowa „sinusoidalna” natura relacji NATO z Rosją nie zmieni się i po okresach ożywienia przychodzić będą fazy impasu.

Prace Komisji NATO–Ukraina (*NATO–Ukraine Commission* – NUC) zainaugurowano w lipcu 1997 r., częściowo by zmanifestować wagę relacji Sojuszu z drugim co do wielkości państwem poradzieckim, a częściowo by zrównoważyć fakt utworzenia specjalnej struktury współpracy z Rosją, zmniejszyć jego wyjątkowość. Zakres przedmiotowy i mechanizm działania NUC był zbliżony do przyjętego w ramach PIC, a intensywność prac bardzo zmienna, w zależności od poziomu zainteresowania kooperacją z NATO kolejnych ukraińskich rządów. Charakterystyczny dla współpracy Sojuszu z Ukrainą był niezmiennie duży nacisk na współdziałanie w zakresie reform ukraińskiego sektora bezpieczeństwa.

Specjalną komisję do obsługi współpracy NATO z Gruzją (NGC) utworzono natomiast we wrześniu 2008 r., głównie by wyrazić solidarność i wsparcie Sojuszu dla Gruzji po jej konflikcie z Rosją wokół Osetii Południowej (sierpień 2008 r.). Dlatego też mechanizmy działania oraz zakres prac NGC określono mniej precyzyjnie, a jej aktywność koncentruje się wokół odbudowy i rozwoju zdolności wojskowych Gruzji po konflikcie.

NATO rozwija także, choć mniej intensywnie, zinstytucjonalizowane kontakty z niektórymi państwami pozaeuropejskimi. Od 1994 r. prowadzi Dialog Śródziemnomorski (MD), w którym obecnie uczestniczy siedem państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Mauretania, Izrael i Jordania). Dialog, prowadzony głównie w formule bilateralnej (NATO + 1), obejmuje różne formy współpracy politycznej (konsultacje rządowe, spotkania eksperckie) oraz technicznej (szkolenia, ćwiczenia, udział w misjach NATO). Intensywność prac zależy przede wszystkim od samych partnerów Sojuszu, przez co jest mocno zróżnicowana – od względnie wysokiej w wypadku Izraela i Maroka po bardzo ograniczone kontakty z Mauretanią. Próby nadania w 2004 r. Dialogowi charakteru zbliżonego do prac w ramach EAPC (tzw. bardziej ambitny i pogłębiony Dialog Śródziemnomorski) przyniosły jak dotąd niewielkie rezultaty.

Dodatkowo, w związku z zaangażowaniem operacyjnym NATO i jego poszczególnych członków w Azji po 2001 r., a także w celu złagodzenia wywołanych przez to napięć w relacjach z państwami i społeczeństwami muzułmańskimi, w 2004 r. (szczyt w Stambule) NATO wystąpiło ze Stambulską Inicjatywą Współpracy (ICI). Adresatem tej oferty, zbliżonej w charakterze i formule prac do MD, były państwa Rady Współpracy Zatoki Perskiej. Jak dotąd jednak przejawiały one w tym względzie umiarkowane zainteresowanie – w 2011 r. formalnie w ICI uczestniczyły (niezbyt intensywnie) Bahrajn, Katar, Kuwejt i ZEA, ale nie mające kluczowego znaczenia w regionie Arabia Saudyjska i Oman.

relacje z Ukrainą  
i Gruzją – NUC i NGC

Dialog  
Śródziemnomorski  
i Stambulska  
Inicjatywa Współpracy

Jeszcze jedną formą współpracy NATO z podmiotami zewnętrznymi są powiązania z tzw. państwami kontaktowymi lub partnerami operacyjnymi – krajami pozaeuropejskimi uczestniczącymi w wybranych inicjatywach Sojuszu, w tym operacjach wojskowych (m.in. Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Korea Południowa). Mimo braku trwałych form instytucjonalnych współpraca w takich układach, ze względu na swój zazwyczaj dość ściśle określony zakres i charakter, przebiega sprawnie i przynosi wymierne rezultaty, a dodatkowo, co podkreśla m.in. koncepcja strategiczna Sojuszu z Lizbony, wciąż ma duży potencjał rozwojowy.

W kwietniu 2011 r. Rada Północnoatlantycka zatwierdziła nową koncepcję polityki partnerstwa, odnoszącą się do jego wszystkich zinstytucjonalizowanych form i zmierzającą z jednej strony do zbliżenia oferty współpracy w ich ramach, z drugiej zaś do zwiększenia elastyczności kooperacji oraz możliwości współdecydowania przez partnerów zewnętrznych o jej kształcie.

Szczególną pozycję zajmują stosunki NATO z UE. Mimo bowiem wielkiej zbieżności interesów i wartości obu organizacji oraz pokrywającego się w znacznym stopniu członkostwa ich współpraca, zwłaszcza na poziomie politycznym, rozwija się słabo. UE uzyskała, co prawda, na mocy tzw. porozumień Berlin Plus (2002–2003) dostęp do zasobów NATO przy organizacji własnych operacji stabilizacyjnych i pokojowych, a obie struktury regularnie starają się współpracować w toku misji ekspedycyjnych zgodnie z zasadą *comprehensive approach*. Niemniej skala i zakres tej współpracy wciąż pozostaje na poziomie niezadowalającym. Główną, choć z pewnością nie jedyną tego przyczyną pozostają napięcia w relacjach Turcji z Cyprzem i Grecją, paraliżujące w znacznym stopniu nie tylko współpracę polityczną obu organizacji, lecz także kontakty wojskowe i wywiadowcze.

### 3.3. Rozszerzenie geograficzne – nowi członkowie

W pierwszych latach pozimnowojennych sojusznicy w większości sceptycznie odnosili się do włączenia do NATO nowych członków. Stopniowo jednak ewentualne rozszerzenie członkostwa zaczęto postrzegać jako skuteczny sposób umacniania bezpieczeństwa w Europie. Niewątpliwie mocno przyczyniła się do tego determinacja zgłaszających od 1992 r. aspiracje do członkostwa państw Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polski. Kluczowym czynnikiem redukującym chęć rozszerzenia w Sojuszu były zaś obawy o reakcję Rosji na te działania, a tym samym ich możliwy wpływ na stabilność europejską. Ostatecznie jednak wśród sojuszników zwyciężyło przekonanie o pozytywnym wpływie rozszerzenia NATO na bezpieczeństwo kontynentu<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Warto podkreślić, iż motyw umacniania europejskiego bezpieczeństwa przez rozszerzenie „zachodniej strefy stabilności” na najstabilniejsze kraje Europy Środkowej był dalece ważniejszy od czynnika militarnego, czyli wzmocnienia potencjału obronnego Sojuszu. Świadczy to o bliższym związku rozsze-

partnerzy  
operacyjni

NATO–UE



Przełomem w tym względzie była publikacja przygotowanego na zlecenie NAC *Studium o rozszerzeniu NATO* w 1995 r. Określało ono zarówno cele, korzyści i koszty ewentualnego rozszerzenia Sojuszu, jak i wymogi wobec potencjalnych kandydatów oraz ogólne zasady samego procesu.

**Studium o rozszerzeniu**

Publikacja studium zakończyła etap dyskusji o zasadności rozszerzenia, otwierając równocześnie fazę ustalania szczegółów technicznych oraz listy oficjalnych kandydatów. Ostatecznie w lipcu 1997 r. podczas szczytu NATO w Madrycie do Sojuszu zaproszono trzy najbardziej zaawansowane w transformacji ustrojowej oraz reformach sił zbrojnych kraje Europy Środkowej: Polskę, Czechy i Węgry. Obiekcje Rosji wobec rozszerzenia przynajmniej częściowo złagodzone utworzeniem wspomnianej już Stałej Wspólnej Rady oraz deklaracją

**Three NO's**

NAC z grudnia 1996 r. (kilkakrotnie później potwierdzoną), mówiącą o braku „intencji, planów czy powodów do rozmieszczenia na terytorium nowych państw członkowskich broni nuklearnej” lub znacznych sił bojowych. Ostatecznie, po wymaganej przez traktat ratyfikacji protokołów akcesyjnych przez wszystkich członków NATO, pierwsze pozimnowojenne rozszerzenie dokonało się 12 marca 1999 r.<sup>24</sup>

**pierwsze rozszerzenie**

Kolejna faza tego procesu przebiegła już spokojniej i sprawniej, także w wyniku wprowadzenia przez Sojusz decyzją szczytu w Waszyngtonie w 1999 r. specjalnego mechanizmu, Planu Działań na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan*), służącego lepszemu przygotowaniu kandydatów do członkostwa i umożliwiającego dokładniejszą ocenę ich gotowości

**MAP i drugie rozszerzenie**

W listopadzie 2002 r. (szczyt w Pradze) zaproszono do członkostwa aż siedem państw: Słowację, Słowenię, Bułgarię, Rumunię, Litwę, Łotwę i Estonię. Spośród nich większe spory wzbudzały jedynie kandydatury państw bałtyckich, ze względu na opór Rosji, niechętniej wstąpieniu do NATO byłych republik radzieckich, nieuczestniczących przy tym w najważniejszym porozumieniu o kontroli zbrojeń w Europie – traktacie CFE. Mimo to proces akcesyjny przebiegł sprawnie i wszystkie siedem państw zostało członkami NATO w marcu 2004 r.

Trzecie pozimnowojenne rozszerzenie NATO objęło zaledwie dwa kraje – Albanię i Chorwację, zaproszone do Sojuszu w kwietniu 2008 r. (szczyt w Bukareszcie), a przyjęte dokładnie rok później na szczycie jubileuszowym w Strasburgu i Kehl. Jego głównym celem było umocnienie stabilności na Balkanach. Trzeci z ówczesnych kandydatów w ramach MAP, Macedonia, mimo podobnego poziomu gotowości do członkostwa nie został ostatecznie zaproszony ze względu na sprzeciw Grecji, toczącej z nim spór o oficjalną nazwę państwa. Na szczycie w Bukareszcie rozważano też zaproszenie do MAP (a tym samym potencjalnie przyszłego członkostwa) dwóch państw poradzieckich – Ukrainy i Gruzji, czemu zdecydowanie przeciwna była

**trzecie rozszerzenie**

rozmowa z rolą NATO jako stabilizatora bezpieczeństwa europejskiego niż tradycyjną funkcją zbiorowej obrony.

<sup>24</sup> Szerzej zob. Asmus (2002).

Rosja, ale też niemało państw członkowskich. Ostatecznie po burzliwych dyskusjach wypracowano osobliwą formułę zapowiadającą członkostwo tych dwóch państw w NATO w przyszłości, ale jednocześnie bez przyznania im MAP. Ta decyzja, jak również wyłom w dotychczasowej praktyce polityki „otwartych drzwi” Sojuszu w postaci niezaproszenia Macedonii mimo zrealizowania przez nią MAP, była sygnałem spadku zainteresowania państw NATO dalszym rozszerzaniem liczby jego uczestników.

Obecnie kwestie rozszerzenia członkostwa wyraźnie straciły w NATO na znaczeniu. Powoli przestaje być ono postrzegane jako skuteczny instrument stabilizacji, a wręcz przeciwnie, widzi się w nim zarzewie poważnych napięć zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Sojuszu. Spada też liczba i polityczna waga potencjalnych kandydatów – oficjalnie status taki mają uczestniczące w MAP Macedonia i Czarnogóra, warunkowo zaproszono do programu Bośnię i Hercegowinę, a Sojusz jest gotów przyznać go również Serbii. Z pewnością zaakceptowałby także akcesję niektórych szczególnie bliskich partnerów (Szwecja, Finlandia), gdyby wyrazili oni takie życzenie. Decyzje te nie zmieniałyby jednak istotnie ani potencjału sojuszniczego, ani sytuacji bezpieczeństwa w Europie. Mało zaś prawdopodobne w najbliższym czasie jest włączenie do Sojuszu innych krajów, zwłaszcza republik poradzieckich czy samej Rosji. Zważywszy zaś na skalę wewnętrznych tarć i problemów w liczącym już przecież 28 członków Sojuszu, w tym wokół jego funkcji i rozkładu obowiązków między sojusznikami, można uznać, iż pytanie o zasadność dalszego rozszerzania, mimo zachowania także w koncepcji strategicznej z Lizbony dotychczasowej zasady „otwartych drzwi”, ponownie stało się aktualne.

\* \* \*

NATO przetrwało swój sukces dzięki zmianie charakteru. Choć pozostało sojuszem obronnym, to przyjmując nowe funkcje, przekształciło się w strukturę o szerszych kompetencjach i możliwościach. Nie stając się systemem bezpieczeństwa zbiorowego, stara się wносить aktywny wkład w stabilność europejską, a także globalną, przez podejmowane misje *out of area* oraz aktywność polityczną. W rezultacie przekształciło się w instytucję o unikatowym charakterze, a przy tym wciąż wartościową. Stoi jednak przed bardzo poważnymi wyzwaniami. Koszty transformacji w „coś więcej niż sojusz”, zarówno w wymiarze materialnym, jak i politycznym, są wyjątkowo duże. Powoduje to, prócz konieczności ciągłego reformowania struktury organizacji i jej adaptacji do nieustannie zmieniającego się środowiska, nieuniknione tarcia i rozbieżności między sojusznikami co do podziału ciężarów i obowiązków, priorytetów aktywności, sposobów układania relacji z partnerami zewnętrznymi. I choć jest to zrozumiałe i nieuniknione, to jednak stawia przyszłość najpotężniejszego sojuszu świata, przynajmniej w jego obecnej formie, pod znakiem zapytania.

ANNA WOJCIUK

## ROZDZIAŁ 9

## UNIA EUROPEJSKA JAKO WSPÓLNOTA BEZPIECZEŃSTWA

Unia Europejska jest w dziedzinie bezpieczeństwa organizacją *sui generis*, to znaczy, że nie mieści się w tradycyjnych kategoriach sojuszu czy systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Określana bywa mianem wspólnoty bezpieczeństwa, co oznacza, że charakter stosunków panujących między należącymi do niej państwami wyklucza konflikt zbrojny<sup>1</sup>. Daleko idące współzależności oraz uwspólnotowanie dużej części polityki tych państw gwarantują, że nie zwrócą się one przeciwko sobie. Wzajemna otwartość i transparentność procedur decyzyjnych budują wysoki standard zaufania. Co więcej, członków UE zbliża homogeniczność ustrojowa – demokracja, rządy prawa i prawa człowieka. Należy podkreślić, że wspólna polityka UE w dziedzinie bezpieczeństwa ma postać międzyrządową (a nie wspólnotową) oraz że koncentruje się na reagowaniu kryzysowym, nie obejmując wspólnej obrony.

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem stanowią przedmiot współpracy międzyrządowej 27 państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB, ang. CFDP). Od 1999 r. w gestii UE znajduje się także komponent wojskowy, czego wyrazem była europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (EPBiO, ang. ESDP). Od traktatu lizbońskiego (TL) EPBiO funkcjonuje pod nową nazwą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO, ang. CSDP) i stanowi integralną część WPZiB. Zasadnicze znaczenie dla rozwoju WPZiB miała decyzja o nadaniu UE osobowości prawnej, o czym rozstrzyga TL. UE posiada kompetencje tylko w zakresie powierzonym jej w traktatach przez państwa członkowskie, a bezpieczeństwo międzynarodowe pozostaje w gestii członków. Może być ono zatem przedmiotem współpracy międzyrządowej, ale nie należy do polityki wspólnotowej. Metodą prowadzenia WPZiB są uzgodnione działania wielostronne na zasadach współpracy i w zgodzie z prawem międzynarodowym.

Już Traktat o UE wskazywał, że istnieje możliwość stworzenia wspólnej obrony, choć droga do niej pozostaje długa i trudna

<sup>1</sup> Halizak, Kuźniar (2006), s. 155.

z uwagi na rozbieżność suwerennych interesów państw członkowskich. Do dziś wspólna obrona znajduje się poza kompetencjami UE i posługiwanie się w kontekście WPZiB terminem „obrona” uznać należy za wyraz aspiracji i opcji politycznej na przyszłość, a nie odzwierciedlenie sytuacji faktycznej. Unia skupia się tymczasem na budowie swoich zdolności w dziedzinie reagowania kryzysowego, co do której istnieje polityczna wola współpracy między członkami. WPBiO zawiera wojskowe instrumenty wspierania WPZiB w postaci środków reagowania kryzysowego, obrona terytorialna pozostaje tymczasem w kompetencji NATO i suwerennych państw członkowskich.

## 1. HISTORIA WPZiB

Idea zbudowania wspólnoty politycznej i obronnej towarzyszyła procesowi integracji europejskiej od samych początków w latach 50.<sup>2</sup> Początkowo plany były bardzo ambitne, czego wyrazem stały się pomysły stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) oraz Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Upadek obydwu inicjatyw, spowodowany ambiwalentnym stosunkiem państw członkowskich do idei federalistycznej, zablokował drogę do szybkiej unifikacji oraz rozpoczął długoletni proces integracji funkcjonalnej. Interesy gospodarcze łatwiej było harmonizować niż interesy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, czego odzwierciedleniem było odmienne tempo integracji w tych dziedzinach oraz rozdział na zagadnienia uwspólnotowane (ponadnarodowe) i międzyrządowe. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa poszła odtąd torem międzyrządowym, o czym świadczą dwa plany Foucheta z lat 60. (nie weszły w życie) oraz nowa formuła EWP z lat 70., jako międzyrządowy mechanizm koordynowania polityk zagranicznych państw członkowskich w postaci luźnych konsultacji, prowadzących do wypracowywania wspólnych stanowisk. W 1987 r. Jednolity Akt Europejski dał podstawę prawnomiędzynarodową dla EWP i ustanowił na jej potrzeby stały sekretariat.

Koniec zimnej wojny wraz z upadkiem bloku wschodniego i będącą jego następstwem ewolucją ładu międzynarodowego przyniósł nowe wyzwania i nowe możliwości. Z jednej strony na części terenów b. ZSRR oraz na Bałkanach powstała tzw. próżnia bezpieczeństwa, którą charakteryzowały rozpad państw, konflikty etniczne, destabilizacja oraz kryzysy, napędzające niekontrolowane ruchy migracyjne. Z drugiej strony zjednoczenie Niemiec budziło niekiedy obawy przed powrotem rywalizacji mocarstw oraz strach przed tym, czy nowe największe państwo UE będzie skłonne do współpracy na dotychczasowych zasadach. Z kolei zniknięcie z mapy najpoważniejszego wroga Zachodu, zagrażającego bezpośrednio przede wszystkim Europie, otworzyło perspektywę dyskusji o wzmocnieniu europejskiego członu NATO

<sup>2</sup> Por. Zięba (2007), s. 15–46.

oraz większego uniezależnienia od USA. Już w 1992 r. traktat z Maastricht (TUE) ustanowił WPZiB, która zastąpiła EWP. W miarę ewolucji zapisy dotyczące WPZiB modyfikowane były przy okazji kolejnych traktatów w Amsterdamie (1997), Nicei (2000) i ostatniego w Lizbonie (2007), który wszedł w życie w 2010 r.

Ustanowienie WPZiB było potwierdzeniem tożsamości UE na arenie międzynarodowej. Traktat zobowiązywał organy UE do spójnego działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą umieszczono w drugim filarze<sup>3</sup>. Kompromisowym efektem sprzeczności interesów członków nakierowanych bardziej atlantycko i tych dążących do autonomizacji działań UE było uczynienie z Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) zbrojnego ramienia UE, które pozostając odrębną organizacją, miało być odpowiedzialne za obronę europejską. *De facto* UZE nie dysponowała jednak odpowiednimi instrumentami, by zadania te realizować.

Traktat amsterdamski (TA) wprowadził kolejną zmianę w zakresie WPZiB, UE uzyskała prawo prowadzenia tzw. misji petersberskich. Misje petersberskie to zadania humanitarne i ratunkowe, operacje utrzymywania pokoju (rozjemcze) oraz misje zarządzania sytuacjami kryzysowymi, w tym przywracania pokoju. Zadania te od 1992 r. były w gestii UZE. Zapisy TA poszerzyły kompetencje Unii, zyskała ona możliwość wykorzystywania UZE do opracowywania i realizacji decyzji oraz prowadzenia działań militarnych. I w tym przypadku UZE nie posiadała odpowiednich zdolności, w efekcie ewentualne korzystanie z możliwości stworzonych przez TA każdorazowo wymagałoby odwołania się do struktur NATO.

Brak zdolności operacyjnych czynił zmiany niewystarczającymi dla wielu członków UE. Przełomowe znaczenie dla rozwoju WPZiB miała zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii, która wcześniej blokowała rozwój europejskich sił zbrojnych. W efekcie już w 1998 r. na niemiecko-francuskim szczycie w St. Malo padła wyraźna deklaracja o potrzebie utworzenia europejskich sił zbrojnych. Pierwszym krokiem miało być zacieśnienie współpracy z NATO w tzw. formule Berlin Plus, która zakładała udostępnienie UE zasobów, zdolności i danych planistycznych Sojuszu, w przypadku, gdy sojusznicy europejscy zdecydowaliby się prowadzić operacje pokojowe bez udziału USA. Decyzje w sprawie budowy autonomicznych zdolności operacyjnych UE podjęto w grudniu 1999 r. na szczycie w Helsinkach, gdzie ogłoszono utworzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, która miała być zbrojnym ramieniem WPZiB, umiejscowionym w drugim filarze. Zdolność wojskowa UE miała się systematycznie zwiększać, planowano także stworzyć struktury instytucjonalne odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysów. UE miała zyskać instrumenty de-

<sup>3</sup> Odniesienia do traktatów za: Barcz (2010).

cydowania oraz zdolność prowadzenia operacji i kierowania nimi na wypadek kryzysów w sytuacji, gdy NATO nie będzie zaangażowane. Postanowienia nie naruszyłyby w niczym pozycji NATO, które pozostawało podstawą zbiorowej obrony dla członków.

Ustanowiono wówczas również Europejski Cel Zasadniczy 2003 (*Helsinki Headline Goal*), który obejmował program tworzenia zasobów wojskowych UE i miał doprowadzić do uzyskania przez UE zdolności wojskowej do samodzielnej realizacji misji petersberskich. Postanowiono, że do końca 2003 r. zostanie utworzony tzw. Europejski Korpus Szybkiego Reagowania liczący 50–60 tys. żołnierzy, zdolnych do rozmieszczenia w ciągu 60 dni i prowadzenia operacji przez co najmniej rok. Projektowane siły miały być gotowe do podjęcia wszystkich zadań wojskowych z wyjątkiem obrony wspólnej. Zdecydowano także, że członkowie UE będą rozwijać wspólne systemy dowodzenia, wywiadu, kontroli i transportu strategicznego. Mieli współpracować w zakresie uzbrojenia oraz wykorzystywać istniejące procedury planowania obronnego, w tym NATO<sup>4</sup>. Szybko okazało się, że przyjęty plan nie jest realizowany w przewidzianym tempie, dlatego już w 2004 r. został on zastąpiony mniej ambitną koncepcją. Przyjęto nowy Cel Operacyjny/Zasadniczy 2010, w którym przesunięto termin realizacji założeń do 2010 r., zastępując korpus kilkunastoma grupami bojowymi. Grupy bojowe miały być mniej liczne (ok. 1500 żołnierzy) i zdolne do samodzielnego przeprowadzenia „małej operacji” lub wstępnej fazy większej operacji. Planowano utworzenie w sumie piętnastu takich jednostek narodowych i wielonarodowych. Poza użyciem własnych zasobów UE, prowadząc operacje w ramach EPBiO, może nadal korzystać z zasobów NATO, zawierając z nim porozumienie w formule Berlin Plus.

Podczas spotkania ministrów obrony UE w Sinttrze w 2000 r. zdecydowano, że UE będzie mogła reagować na kryzysy w ograniczonej skali w zasięgu całego świata, natomiast większe operacje zarezerwowano dla obszaru Europy i jej obrzeży. Co ważne, postanowiono, że warunkiem koniecznym prowadzenia przez UE misji petersberskich będzie autoryzacja Rady Bezpieczeństwa NZ. Traktat nicejski (TN) dał prawny fundament dla planowanych zmian, czyniąc UE samodzielnym podmiotem, który bez udziału UZE może prowadzić misje petersberskie. TL zmierzał do dalszego zwiększania zdolności operacyjnych UE i poszerzył katalog zadań wchodzących w zakres misji petersberskich o wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktu. Misje petersberskie mogą być także wykorzystywane w celu walki z terroryzmem.

<sup>4</sup> Zięba (2008), s. 155–159.

<sup>5</sup> Balcerowicz (2010), s. 134–136.

budowa europejskich zdolności wojskowych

## 2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA

WPZiB leży w kompetencji różnych organów UE. Obecna struktura organizacyjna jest konsekwencją licznych zmian przyjmowanych w kolejnych traktatach i wieloletniej ewolucji unijnej polityki bezpieczeństwa<sup>6</sup>. Rada Europejska określa główne kierunki działania WPZiB przez ustalanie zasad i ogólnych wytycznych oraz podejmowanie decyzji w sprawie stopniowego włączania do WPZiB wspólnej polityki obronnej, co mogłoby doprowadzić do wspólnej obrony. Przewodniczący Rady Europejskiej posiada na mocy TL kompetencję do reprezentowania UE na forum międzynarodowym w zakresie swojej właściwości w sprawach WPZiB, jednak bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przewodniczący Rady Europejskiej dba także o ciągłość i spójność prac Rady w zakresie polityki bezpieczeństwa. TL przekazał mu dużą część kompetencji, które do tej pory należały do zakresu uprawnień państwa sprawującego prezydencję.

kompetencje Rady Europejskiej i jej przewodniczącego

kompetencje Rady ds. Zagranicznych

Na mocy TL Rada Unii Europejskiej została rozdzielona na Radę ds. Ogólnych i Radę ds. Zagranicznych, której przypadły kompetencje w dziedzinie WPZiB. Od wejścia w życie TL obraduje ona pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela. Jest to główny organ decyzyjny i wykonawczy WPZiB, który zapewnia jednolitość, spójność i skuteczność polityki, podejmuje wspólne działania i przyjmuje wspólne stanowiska. Rada ds. Zagranicznych decyduje także w sprawach wzmocnionej współpracy i pełni funkcję koordynacyjną. Decyzje w zakresie WPZiB podejmowane są jednomyślnie zarówno na forum Rady Europejskiej, jak i Rady ds. Zagranicznych.

rola Parlamentu Europejskiego

Rola Parlamentu Europejskiego (PE) w zakresie WPZiB ma charakter głównie doradczy i jest ograniczona do kierowania do Rady pytań i formułowania założeń oraz do konsultacji z Wysokim Przedstawicielem na temat podstawowych kierunków WPZiB. W zasadzie jedynym skutecznym instrumentem wpływu PE na WPZiB jest kontrola budżetu. PE ma być informowany o działaniach Komisji Europejskiej i prezydencji w dziedzinie WPZiB, a także o wzmocnionej współpracy, natomiast Wysoki Przedstawiciel ma zapewniać, że opinie PE zostaną uwzględnione w trakcie realizacji WPZiB.

kompetencje Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela

Rola Komisji Europejskiej (KE) w zakresie WPZiB jest ograniczona, ponieważ pozostaje to przede wszystkim domeną współpracy międzyrządowej. KE ma realny wpływ jedynie w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych oraz pomocy rozwojowej i humanitarnej. TL istotnie wzmocnił pozycję Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który przewodniczy Ra-

<sup>6</sup> Barcik, Wentkowska (2008), s. 347-372.

dzie ds. Zagranicznych oraz jest wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, kumuluje on też kompetencje dawnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz europejskiego komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Ma to zapewnić mu zarazem legitymację polityczną, zaplecze merytoryczne oraz prawno-finansowe do prowadzenia działań. Wysoki Przedstawiciel realizuje WPZiB, ma decydujący udział w planowaniu prac i definiowaniu priorytetów, prowadzeniu debaty i dochodzeniu do konsensusu. Przysługuje mu inicjatywa ustawodawcza, reprezentuje też UE na zewnątrz oraz prowadzi dialog ze stronami trzecimi. Wyraża ponadto stanowisko UE w organizacjach międzynarodowych (także na forum RB NZ, gdzie może występować na zaproszenie państw europejskich, stałych członków tego organu, pod warunkiem że UE uzgodni wcześniej wspólne stanowisko w kwestii wpisanej do porządku obrad RB) i na konferencjach wielostronnych. Koordynuje działania państw członków UE w organizacjach i na konferencjach międzynarodowych. Z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa może także zwołać posiedzenie Rady w sytuacji wymagającej szybkiej decyzji. Mankamentem rozstrzygnięć zawartych w TL jest niejasność podziału kompetencji między przewodniczącym Rady i Wysokim Przedstawicielem w dziedzinie reprezentowania UE na zewnątrz w zakresie WPZiB.

TL ograniczył natomiast kompetencje prezydencji w dziedzinie WPZiB, tworząc urząd przewodniczącego Rady Europejskiej oraz dając więcej kompetencji Wysokiemu Przedstawicielowi. Prezydencja nie reprezentuje już UE na zewnątrz, ponieważ uzyskała ona własną osobowość prawnomiędzynarodową. TL zapewnia UE narzędzia realizacji swej polityki w postaci utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (czyli europejskiej dyplomacji), której rolą jest wspieranie działań Wysokiego Przedstawiciela oraz współpraca ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. W skład służby wchodzi urzędnicy Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji Europejskiej, a także dyplomaci wyznaczeni przez państwa członkowskie.

rola prezydencji

Zgodnie z zasadami TL UE dysponuje instrumentami realizacji WPZiB. Pierwszym z nich są strategiczne interesy UE, cele i ogólne wytyczne o charakterze politycznym i prawnie niewiążącym, które wyznacza Rada Europejska i które stają się następnie podstawą do podejmowania przez nią prawnie wiążących wspólnych decyzji implementacyjnych. Wspólne decyzje są zatem drugim instrumentem WPZiB, określają one działania, które Unia powinna podejmować, stanowiska, które powinna przyjąć, oraz zasady wykonania tychże decyzji. Trzecim instrumentem jest umacnianie systematycznej współpracy między członkami w prowadzeniu ich polityk w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, przez wymianę informacji i uzgodnień, koordynację działań na forum organizacji międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Barięą w skutecznym prowadzeniu WPZiB był brak elastyczności budżetu, który uniemożliwiał sprawne reagowanie w nagłych sytuacjach kryzysowych. TL daje szansę poprawy efektywności działań, wprowadza bowiem możliwość

instrumenty WPZiB

budżet



uruchomienia przez Radę (po konsultacjach z PE) szybkiego dostępu do środków budżetowych UE. Stworzono także fundusz początkowy, finansowany ze składek państw, który pozwala na prowadzenie misji zbrojnych w ramach zarządzania kryzysowego oraz innych zadań, których nie obejmuje finansowanie z budżetu UE.

TL rozszerza też mechanizm wzmocnionej współpracy na kwestie obronne i wojskowe oraz ustanawia mechanizm stałej współpracy strukturalnej, który ma

**wzmocniona  
współpraca,  
stała współpraca  
strukturalna i klauzula  
solidarności**

umożliwiać dalsze uelastycznienie integracji w ramach WPBiO. Państwa spełniające wyższe kryteria zdolności wojskowej i posiadające poważniejsze zobowiązania mogą uściślić swoją współpracę na forum UE. TL przewiduje także odrębny mechanizm współpracy, w ramach którego decyzją Rady można po-

wierzyć konkretną misję do wykonania grupie państw, z tym że państwa muszą zgodzić się na zadanie oraz muszą dysponować odpowiednimi zdolnościami. Innym instrumentem włączonym do WPZiB przez TL jest klauzula solidarności na wypadek ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, która dotknie państwo członkowskie UE. Klauzula zobowiązuje pozostałe państwa do udzielenia zaatakowanemu pomocy i wsparcia z użyciem wszelkich dostępnych środków i w zgodzie z prawem międzynarodowym.

Od 2003 r. UE posiada własną strategię bezpieczeństwa, w której stwierdza się, że Unia jest globalnym graczem i że powinna dzielić odpowiedzialność za

**Europejska  
Strategia  
Bezpieczeństwa**

globalne bezpieczeństwo i budowę lepszego świata. Europejskie podejście do bezpieczeństwa międzynarodowego charakteryzuje szczególne dowartościowanie czynnika cywilnego. Autorzy *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa* piszą, że „najlepszą ochronę naszego bezpie-

czeństwa stanowią dobrze rządzone, demokratyczne państwa. Rozpowszechnianie dobrych rządów, wspieranie reform politycznych i społecznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie reguł prawnych i ochrona praw człowieka to najlepsze środki wzmacniania porządku międzynarodowego”. Diagnostyką zagrożeń, strategia mówi, że agresja na dużą skalę wobec któregośkolwiek członka UE jest mało prawdopodobna, z drugiej jednak strony pojawiają się nowe, zróżnicowane i trudne do przewidzenia zagrożenia, takie jak terrorizm, proliferacja broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowana. Cele strategiczne to ochrona bezpieczeństwa i promowanie europejskich wartości. W zmieniających się warunkach, gdy zagrożenia mają coraz częściej niemilitarny charakter, UE powinna dysponować różnego rodzaju narzędziami, dopasowanymi do odmiennych scenariuszy. W interesie UE jest w szczególności multilateralizm, wspieranie społeczności międzynarodowej, poparcie dla prawa międzynarodowego oraz dla rozwoju skutecznych instytucji międzynarodowych. We wnioskach UE deklaruje m.in. chęć rozwijania i większego wykorzystania instrumentów będących już w dyspozycji organizacji.

Przegląd ponad dwudziestu misji zagranicznych, które od 2003 r. przeprowadziła UE w ramach WPBiO, potwierdza deklaracje zawarte w strategii. Większość działań miała charakter cywilny, a nie wojskowy. Można wymienić cztery kategorie operacji. Misje budowania zdolności (*capacity building mission*) są głównie misjami policyjnymi, mającymi na celu ochronę i przywrócenie porządku publicznego oraz wsparcie reform w sektorze zarządzania bezpieczeństwem; przeprowadzono je w Macedonii, Bośni i Hercegowinie, Demokratycznej Republice Konga, Autonomii Palestyńskiej, Afganistanie i Gwinei Bissau. Misje rządów prawa (*rule of law mission*) koncentrują się na udzielaniu pomocy w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości i budowie instytucji demokratycznych; przeprowadzono je dotychczas w Gruzji, Iraku i Kosowie. Misje monitoringu kontrolujące przestrzeganie zawartych porozumień pokojowych lub wspierające władze państwowe w zakresie kontroli ruchu granicznego prowadzono w Autonomii Palestyńskiej, Mołdowie, na Ukrainie oraz w Indonezji. Misje wojskowe UE realizowała natomiast w Macedonii, Bośni i Hercegowinie, Demokratycznej Republice Konga, Sudanie i Czadzie/Republice Środkowoafrykańskiej.

**misje zagraniczne  
EPBIO**

Wiele operacji antykryzysowych charakteryzowało równoczesne zastosowanie środków militarnych i cywilnych; często w początkowej fazie działań korzystano z misji wojskowych, zastępując je następnie misjami cywilnymi.

Unia stara się reagować w sposób kompleksowy, integrując różne instrumenty. Poszerza się zasięg geograficzny operacji, początkowo skoncentrowano się na Balkanach, stopniowo UE zaczęła być aktywna w Afryce, na Bliskim Wschodzie, w Azji, a nawet na Dalekim Wschodzie. Zwiększa się zakres misji, nie ograniczają się one tylko do zadań z zakresu utrzymania pokoju, np. misja w Demokratycznej Republice Konga odbyła się z autoryzacji RB NZ na podstawie rozdz. VII KNZ i upoważniona była do użycia środków przymusu w celu ochrony swego personelu oraz realizacji mandatu. Misje były jednoznacznie zgodne z prawem międzynarodowym, dysponowały poparciem lub mandatem RB NZ oraz działały na zaproszenie państwa przyjmującego lub za zgodą zainteresowanych stron. Multilateralny charakter operacji potwierdzało też często poparcie i zaangażowanie państw spoza UE, których personel wchodził w skład misji.

**specyfika  
i ewolucja misji  
europejskich**

Pod względem organizacyjnym misje były niekiedy krytykowane za brak koordynacji z innymi organizacjami udzielającymi pomocy na miejscu, przez co dochodziło do dublowania zadań. Kontrowersje towarzyszyły też np. misji EUFOR DR Congo, poprzedzonej opieszalą procedurą decyzyjną, w której ujawniły się partykularyzmy państw członkowskich. Operacja ponadto dysponowała zbyt małymi siłami, które były źle rozlokowane, nieobecne w rejonach największych napięć, gdzie doszło do walk. Siły zostały także przedwcześnie wycofane, nie wzięto bowiem pod uwagę bieżących uwarunko-

**wyzwania dla  
rozwoju misji**



wań w Kongu<sup>7</sup>. Przykład ten dobrze ilustruje wyzwania, jakie stoją przed UE, która chce budować swoją pozycję jako liczącego się i wiarygodnego gracza na scenie międzynarodowej.

Innym bardzo poważnym wyzwaniem jest budowa autonomicznych zdolności operacyjnych UE. Do tej pory prowadzone misje bowiem realizowano dzięki możliwości korzystania ze wspólnych środków i zasobów NATO. Wspierać rozwój własnych zdolności wojskowych UE ma działająca od 2004 r. Europejska Agencja Obrony (ang. EDA). Do jej zadań należy wzmacnianie współpracy w dziedzinie zbrojeń, wspieranie europejskiego przemysłu zbrojeniowego oraz potencjału badawczego sprzyjającego rozwojowi tego przemysłu. Narzędziem WPBiO ma być też europejski system nawigacji satelitarnej Galileo, który oprócz zastosowań cywilnych będzie miał także potencjał wojskowy, pozwalający UE uniezależnić się od analogicznych rozwiązań dostarczanych przez państwa spoza Europy. UE stara się systematycznie budować swoje zdolności cywilne, istnieje Cywilny Cel Zasadniczy, określający kierunki rozwoju zasobów cywilnych na rzecz reagowania kryzysowego. W 2004 r. powołano też Europejską Żandarmerię (EUROGENT-FOR – EGF), składającą się z wielonarodowych sił policyjnych w liczbie 800 osób, którą w razie konieczności można zwiększyć do 2300 osób.

UE postrzega bezpieczeństwo w sposób wielowymiarowy i długofalowy, uważając, że oprócz tradycyjnych uwarunkowań zależy ono także od zrównoważonego rozwoju krajów biednych. Dlatego pomoc rozwojowa jest ważnym instrumentem unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. UE jest największym donatorem pomocy rozwojowej na świecie, Bruksela oraz państwa członkowskie mają sięgający ponad 50% udział w pomocy rozwojowej udzielanej na całym świecie. UE wyprzedza też inne państwa rozwinięte pod względem rozmiaru pomocy rozwojowej udzielanej w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Poza pomocą rozwojową UE jest też liderem pod względem pomocy humanitarnej. Opierając się na zasadach człowieczeństwa, bezstronności, neutralności i niezależności, pomaga ofiarom katastrof oraz konfliktów zbrojnych. ECHO, czyli Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej UE, nie prowadzi samodzielnie operacji. Deleguje ona zadania organizacjom partnerskim wraz z odpowiednimi funduszami, a następnie koordynuje ich wykonanie.

W UE trwa ożywiona dyskusja na temat perspektyw rozwoju WPZiB, ostatnio coraz częściej mówi się o konieczności aktualizacji *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*. Unia ma też własny think tank, European Union Institute for Security Studies (EUISS), który publikuje opracowania wysokiej jakości oraz jest ważnym miejscem debaty o strategicznej przyszłości UE.

dalsza rozbudowa zdolności wojskowych i cywilnych

WPZiB a pomoc rozwojowa i humanitarna

debata o strategicznej przyszłości UE

<sup>7</sup> Parzymies (2009), s. 85–124.

## ROZDZIAŁ 10

AGNIESZKA BIĘCZYK-MISSALA

### ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓLPRACY W EUROPIE

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) jest organizacją regionalną w rozumieniu zapisów rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Powstała formalnie 1 stycznia 1995 r. w wyniku przekształcenia z Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), która funkcjonowała od lat 70. XX wieku jako platforma dialogu pomiędzy dwoma blokami w czasie zimnej wojny. Jest organizacją polityczną, nieposiadającą prawnie wiążącego statutu. Jej członkami jest 56 państw: państwa Europy, Azji Środkowej i Kaukazu oraz Stany Zjednoczone i Kanada.

OBWE podejmuje współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi, m.in. Organizacją Narodów Zjednoczonych, NATO i Unią Europejską, a także utrzymuje kontakty z państwami partnerskimi z Azji (Afganistanem, Japonią, Koreą, Mongolią, Tajlandią), regionu Morza Śródziemnego (Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Marokiem, Tunezją) i Australią.

Charakterystyczne dla OBWE jest szerokie podejście do bezpieczeństwa, określane mianem wszechstronnego i kooperatywnego. Uwzględnia ono aspekty trzech wymiarów OBWE: bezpieczeństwa, ekonomicznego i ochrony środowiska oraz wymiaru ludzkiego. Koncepcja bezpieczeństwa kooperatywnego zakłada współdziałanie OBWE z innymi instytucjami międzynarodowymi, aby jak najlepiej wykorzystać ich zasoby na rzecz bezpieczeństwa. Tworzą one system komplementarnych organizacji, współpracujących i wzajemnie się wspierających.

koncepcja bezpieczeństwa kooperatywnego

#### 1. HISTORIA PROCESU HELSIŃSKIEGO

Podstawowe zasady funkcjonowania instytucji odzwierciedlają zimnowojenną przeszłość. Przystępując do rozmów, państwa bloku wschodniego i zachodniego, a także grupa państw neutralnych i niezaangażowanych, przyjęły zasady: równości państw, politycznego charakteru przyjmowanych zobowiązań, podejmowania decyzji w drodze konsensusu oraz wszechstronnego podejścia do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Rozmowy toczyły się zatem w ramach trzech „ko-

szyków”, które obejmowały: bezpieczeństwo, sprawy gospodarcze i kwestie humanitarne. Aktualnie są to tzw. wymiary OBWE, a zarazem filary koncepcji bezpieczeństwa OBWE.

Przełomowym dokumentem dla stosunków między państwami należącymi do wrogich bloków był Akt końcowy przyjęty na pierwszym szczycie w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r. Zawierał on ustalenia z zakresu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, a także założenia współpracy w dziedzinach: gospodarczej, naukowej, technologicznej, kulturalnej i humanitarnej. Kluczowym elementem aktu była Deklaracja o zasadach rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi. Należały do nich:

- 1) suwerenna równość i poszanowanie praw wynikających z suwerenności,
- 2) powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia,
- 3) nienaruszalność granic,
- 4) integralność terytorialna państw,
- 5) pokojowe załatwianie sporów,
- 6) nieingerencja w sprawy wewnętrzne,
- 7) poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 8) równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia,
- 9) współpraca między państwami,
- 10) wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Związek Radziecki był wówczas promotorem zasad, które potwierdzały jego strefę wpływów i *status quo* w Europie (nr 3, 4, 6). Stany Zjednoczone wprowadziły do deklaracji zasady dotyczące poszanowania praw człowieka i prawa narodów do samostanowienia (nr 7 i 8), licząc, że dotarcie z przesłaniem praw i wolności do społeczeństw Europy Środkowej i Wschodniej przyczyni się do odolnego rozpadu bloku wschodniego.

Podtrzymywaniu współpracy miały służyć konferencje przeglądowe, zwoływane w celu dokonywania przeglądu implementacji przyjętych zobowiązań. W okresie zimnej wojny odbyły się one w Belgradzie (4 października 1977 r. – 8 marca 1978 r.), Madrycie (11 listopada 1980 r. – 9 września 1983 r.) i Wiedniu (4 listopada 1986 r. – 19 stycznia 1989 r.). Równoległe toczyły się seminaria i spotkania eksperckie.

W czasach zimnowojennej rywalizacji nie zawsze możliwe było osiągnięcie konsensusu. Spotkanie belgradzkie zakończyło się niemal fiaskiem, a na obradach w Madrycie zaciążyły m.in. interwencja ZSRR w Afganistanie rozpoczęta w grudniu 1979 r. i wprowadzenie stanu wojennego w Polsce w grudniu 1981 r. Przełomowe okazało się spotkanie wiedeńskie, które odbyło się w nowej atmosferze wobec dokonujących się przemian w Związku Radzieckim i państwach Europy Środkowej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Korey (1993).

Wkład KBWE w rozwój współpracy między państwami i przewyżczenie zimnowojennych podziałów był niewątpliwy. Doceniano możliwość samego dialogu, nawet jeśli nie zawsze jego efektem były konstruktywne decyzje. Osiągnięciem procesu helsińskiego była m.in. dyskusja na temat rozbrojenia, środków budowy zaufania i kontroli, pokojowego rozstrzygnięcia sporów, kwestii humanitarnych, a także legitymizacja podejmowania problematyki praw człowieka na szczeblu międzynarodowym, która przyczyniła się do rozwoju ruchów demokratycznych w Europie Środkowej.

Na drugim szczycie w Paryżu (19–21 listopada 1990 r.) w atmosferze entuzjazmu przyjęto Paryską kartę nowej Europy, która odzwierciedlała wizję przyszłości Europy zjednoczonej wokół wartości takich jak prawa człowieka, demokracja i wolny rynek. Zapoczątkowano wówczas proces powoływania instytucji KBWE i instrumentów, z których największe znaczenie praktyczne miały misje długoterminowe i operacje w terenie<sup>2</sup>.

Z czasem okazało się, że wśród państw uczestniczących nie ma zgody w sprawie roli OBWE w europejskiej architekturze bezpieczeństwa. O ile Rosja widziała w niej nadrzędną instytucję, o tyle dla państw zachodnich, w tym środkowoeuropejskich, najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa okazał się Sojusz Północnoatlantycki. Zwieńczeniem wieloletnich negocjacji było przyjęcie w Stambule 19 listopada 1999 r. Karty bezpieczeństwa europejskiego, w której państwa OBWE ustanowiły Platformę Bezpieczeństwa Kooperatywnego. Tym samym przesądzona została komplementarna rola OBWE w stosunku do innych organizacji<sup>3</sup>.

W 2009 r. podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych na Korfu z inicjatywy Federacji Rosyjskiej podjęto decyzję o zainicjowaniu nowego etapu dialogu w sprawie bezpieczeństwa europejskiego. Proces z Korfu dowodzi, że OBWE jest przede wszystkim forum konsultacyjnym w dziedzinie bezpieczeństwa.

## 2. ORGANY I INSTYTUCJE OBWE

Struktura OBWE składa się z organów politycznych i administracyjnych oraz niezależnych instytucji. Najważniejszym forum decyzyjnym są **szczyty państw**, czyli cykliczne spotkania przywódców państw i szefów rządów, wprowadzone na mocy Paryskiej Karty Nowej Europy z 1990 r. Określają **organy OBWE** one kierunki rozwoju OBWE i obszary działalności. W latach 90. odbyły się szczyty w Paryżu (1990 r.), Helsinkach (1992 r.), Budapeszcie (1994 r.), Lizbonie (1996 r.) i Stambule (1999 r.). W następnych latach nastąpiła przerwa w spotkaniach na najwyższym szczeblu. Dopiero w 2010 r. doszło do zwołania szczy-

<sup>2</sup> Bieńczyk-Missala (2005).

<sup>3</sup> *Charter for European Security*, Istanbul, November 1999.

tu w Astanie, który poświęcono jednak głównie upamiętnieniu szczytu paryskiego, a nie nadaniu instytucji nowej dynamiki.

Spotkania **Rady Ministerialnej** zwoływane są na szczeblu ministrów spraw zagranicznych państw uczestniczących w latach, w których nie odbywają się szczyty.

**Stala Rada** na szczeblu stałych przedstawicieli państw przy OBWE zbiera się w Wiedniu raz w tygodniu i służy bieżącym konsultacjom i podejmowaniu decyzji w sprawach misji i budżetu. Przyjmuje sprawozdania od instytucji OBWE. Na jej czele stoi przedstawiciel państwa, które sprawuje w OBWE przewodnictwo.

Raz do roku zbiera się **Zgromadzenie Parlamentarne** OBWE, w którego skład wchodzi przedstawiciele parlamentów krajowych, aby omówić bieżące kierunki działalności organizacji.

**Urzędującym Przewodniczącym** jest minister spraw zagranicznych państwa, które przez rok sprawuje przewodnictwo w OBWE. W tym czasie koordynuje ono procesy decyzyjne, przewodniczy spotkaniom, prowadzi konsultacje i reaguje na bieżące wydarzenia. Jest wspierane przez państwo sprawujące przewodnictwo w roku poprzedzającym i przyszłym. Przewodniczący ma możliwość powoływania osobistych i specjalnych przedstawicieli do rozwiązania konkretnych problemów. Polska przewodniczyła OBWE w 1998 r.

**Sekretarz generalny** jest wybierany przez Radę Ministerialną na okres trzech lat. Zgodnie z mandatem wykonuje on decyzje podejmowane przez państwa OBWE i pełni funkcję administracyjno-koordynującą. Kieruje **Sekretariatem OBWE** w Wiedniu, który dodatkowo wspiera działalność przewodniczącego OBWE, oferuje ekspertyzy i przygotowuje projekty decyzji. Sekretariat wykonuje też ważne funkcje z punktu widzenia implementacji decyzji dotyczących dziedziny bezpieczeństwa. W jego ramach działają m.in. Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi i Centrum Zapobiegania Konfliktom.

**Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa** jest niezależnym organem, powołanym przez szczyt helsiński w 1992 r. Odbywa cotygodniowe spotkania służące bieżącym konsultacjom w zakresie bezpieczeństwa militarnego. Celem jest wypracowywanie porozumień rozbrojeniowych i środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, podejmowanie działań na rzecz implementacji porozumień i rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.

W tym samym czasie przyjęto mandat **Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych**. Określono wówczas ten urząd jako „instrument zapobiegania konfliktom w możliwie najwcześniejszym stadium”. Zadaniem komisarza jest identyfikacja i ostrzeżenie o problemach związanych z mniejszościami narodowymi, które mogą przerodzić się w konflikt zagrażający bezpieczeństwu międzynarodowemu. Jeśli dochodzi do eskalacji problemu, a komisarz uznaje, iż sytuacja przekracza jego kompetencje, kieruje ostrzeżenie do Stałej Rady, która powinna podjąć stosowne działania. Wysoki Komisarz nie może zajmować się konfliktami, w które zamieszane są organizacje terrorystyczne.

Do instytucji aktywnych w sferze wymiaru ludzkiego należą: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów.

### 3. WYMIARY ZAANGAŻOWANIA OBWE

Współpraca w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa obejmuje m.in. wypracowywanie porozumień o kontroli zbrojeń, rozbrojeniu oraz o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa. Efektem tej współpracy było m.in. przyjęcie Traktatu o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (CFE) w 1990 r., i zrewidowanego traktatu w 1999 r., Traktatu o otwartych przestworzach w 1990 r., a także licznych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, zawartych w Akcie końcowym z 1975 r., dokumencie sztokholmskim z 1986 r. i dokumentach wiedeńskich z 1992, 1994 i 1999 r.

Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa opracowało ponadto liczne instrumenty stabilizujące bezpieczeństwo i wspomagające współpracę państw w tym zakresie. Do najważniejszych należą przyjęte 28 listopada 1993 r.: Planowanie obronne, Program na rzecz kontaktów wojskowych i współpracy, Środki stabilizujące w sytuacjach kryzysowych o wymiarze lokalnym, Zasady rządzące nieproliferacją broni, System globalnej wymiany informacji, a także Wytyczne rządzące nieproliferacją broni z 3 grudnia 1994 r.

Szczyt budapeszteński zatwierdził w 1994 r. wypracowany przez forum Kodeks postępowania państw w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. Miał on służyć wzmocnieniu współpracy, a także promocji odpowiedzialnego i kooperacyjnego zachowania w dziedzinie bezpieczeństwa. Składa się z dziesięciu części, które zawierają m.in. zasady dotyczące współpracy i solidarnego współdziałania w przypadku naruszenia zobowiązań OBWE, zobowiązanie do zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go, niepopierania państw bezprawnie grożących użyciem siły bądź ją stosujących, prawo do szeroko pojętej samoobrony, zobowiązanie do kontynuowania kontroli zbrojeń i rozbrojenia, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania oraz uznanie demokratycznej kontroli nad armią.

W sferze zainteresowań OBWE pozostawała też problematyka broni lekkiej. W 2000 r. Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa przyjęło Dokument w sprawie broni lekkiej, a trzy lata później na spotkaniu Rady Ministerialnej w Maastricht zaprezentowano podręcznik dobrych praktyk dotyczących broni lekkiej. W 2003 r. Forum przyjęło Dokument w sprawie zapasów amunicji konwencjonalnej.

Istotnym elementem współpracy wojskowej jest przegląd implementacji przyjętych zobowiązań. Dokonuje się on w ramach dorocznych spotkań oceniających implementację środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, prac grupy roboczej

wymiar  
polityczno-  
wojskowy OBWE

do spraw implementacji powołanej przez Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa, Wspólnej Grupy Konsultacyjnej, konferencji przeglądowej traktatu CFE oraz Komisji konsultacyjnej do spraw Traktatu o otwartych przestworach. Na mocy decyzji Rady Ministerialnej z Porto z 2002 r. dodatkowym instrumentem stały się doroczne konferencje przeglądowe w dziedzinie bezpieczeństwa.

**mechanizmy OBWE** Dorobek OBWE stanowią także mechanizmy budujące zaufanie i redukujące ryzyko wybuchu konfliktów:

1) **Mechanizm na rzecz konsultacji i współpracy w odniesieniu do nietypowej aktywności wojskowej.** Umożliwia on skierowanie przez jedno państwo do drugiego prośby o udzielenie wyjaśnień w ciągu 48 godzin w związku z niespodziewaną aktywnością wojskową. W drugim etapie, w przypadku udzielenia niesatysfakcjonującej odpowiedzi, możliwe jest zwołanie spotkania dwustronnego lub konferencji wszystkich państw OBWE. Mechanizm uruchamiano trzykrotnie w 1991 r. w związku z konfliktem w b. Jugosławii.

2) **Mechanizm konsultacyjny w odniesieniu do niebezpiecznych incydentów o charakterze wojskowym.** Państwo dotknięte przez incydent ma prawo zażądać udzielenia natychmiastowych wyjaśnień. Mechanizm był wykorzystany w 1992 r., kiedy helikopter z obserwatorami Komisji Europejskiej zniżył się nad terytorium Jugosławii.

3) **Mechanizm przyjmowania wizyt.** Państwo przeprowadzające nietypowe działania wojskowe może wystąpić z dobrowolną inicjatywą i zaprosić zainteresowane państwa do złożenia wizyty w miejscu owych działań.

4) **Mechanizm berliński** z 1991 r. stosowany w razie sytuacji kryzysowej związanej z pogwałceniem jednej z zasad Aktu końcowego lub wydarzeń zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i równowadze. W tym przypadku zrezygnowano z zasady konsensusu na rzecz „konsensusu minus 1”, wyłączając państwo naruszające przyjęte zasady. Mechanizm przewiduje udzielenie przez nie wyjaśnień w ciągu 48 godzin od złożenia zapytania przez zainteresowane państwo, a następnie możliwość zwołania spotkania kryzysowego Stałej Rady przy poparciu 13 państw członkowskich w ciągu 2–3 dni. Rada może przyjąć rekomendacje, a nawet zwołać posiedzenie Rady Ministerialnej. Mechanizm zastosowano m.in. w 1991 r. w związku z konfliktem w Jugosławii i w 1993 r. w związku z sytuacją w Górskim Karabachu.

Przyjęte mechanizmy, początkowo uznawane za pozytywny przykład dostosowywania procesu helsińskiego do zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, nie były często wykorzystywane. W znacznym stopniu miało to związek z powstaniem Stałej Rady, która umożliwiła państwom systematyczne konsultacje i możliwość reagowania na bieżące problemy.

OBWE angażuje się na rzecz zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania, a także pozostaje aktywna w sferze odbudowy pokonfliktowej. Zadania związane z wczesnym ostrzeganiem i zapobieganiem konfliktom wykonuje większość organów i instytucji OBWE, w tym zwłaszcza

**OBWE wobec konfliktów**

Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, Centrum Zapobiegania Konfliktom, a także misje długoterminowe w terenie. Zbierają one informacje „z pierwszej ręki” i cyklicznie przedstawiają raporty, które dają organizacji wiedzę na temat rozwoju sytuacji w regionie, niezbędną do podejmowania działań.

Za sukces w dziedzinie prewencji uznaje się zaangażowanie OBWE na Łotwie i w Estonii, gdzie sytuacja ludności rosyjskojęzycznej po rozpadzie Związku Radzieckiego była powodem poważnych zadrażnień z Rosją. Dyplomatyczne zaangażowanie Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych oraz aktywność misji długoterminowych rozmieszczonych w tych państwach w 1992 r. przyczyniły się do przyjęcia przez nie ustawodawstwa zgodnego z prawem międzynarodowym i złagodziły napięcie między państwami. Zadania prewencyjne skutecznie realizowała także misja OBWE na Ukrainie powołana w 1994 r. w związku ze wzrostem napięcia wokół statusu Krymu. W ramach działań prewencyjnych OBWE podejmowała się także monitorowania granic, m.in. między Macedonią a Serbią i Czarnogórą oraz między Gruzją a Federacją Rosyjską<sup>4</sup>.

OBWE angażowała się na rzecz rozwiązania konfliktów: gruzińsko-osetyjskiego, rosyjsko-czeczeńskiego, armeńsko-azerbejdżańskiego o Górski Karabach oraz w Mołdowie wokół Naddniestrza. Podejmowane przez nią wysiłki przyczyniły się do okresowego „zamrożenia” sporów, jednak nie zapobiegły wybuchowi konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r., a w przypadku konfliktu w Czeczenii okazały się fiaskiem. OBWE nie dysponuje skutecznymi środkami wywierania nacisku na państwa, a w związku z przyjętą zasadą konsensusu praktycznie nie może podejmować działań o charakterze konfrontacyjnym. Nie jest skuteczna tam, gdzie metody kooperacyjne nie są wystarczające.

Na Bałkanach OBWE odegrała pozytywną rolę w fazie odbudowy po konflikcie. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, a także misje długoterminowe rozmieszczone we wszystkich państwach bałkańskich, poza Słowenią, odpowiadały za budowę instytucji demokratycznych, organizację wolnych wyborów, wdrażanie reform ustawodawczych, wymiaru sprawiedliwości, szkolenia policji i inne. Zaangażowanie OBWE na Bałkanach jest także przykładem regionalnego podejścia do problematyki bezpieczeństwa. OBWE realizowała założenia Paktu stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, wspierając reformy, które miały ułatwić integrację regionu z NATO i UE. Na podstawie układu pokojowego z Dayton dla Bośni i Hercegowiny z 1995 r. brała udział w wypracowaniu regionalnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz zasad kontroli zbrojeń w regionie.

Na początku lat 90. OBWE wypracowała instrumenty pokojowego rozwiązywania sporów. Należą do nich mechanizm z La Valetty ustanowiony w 1991 r., na mocy którego strony konfliktu mogą skorzystać z usług niezależnych ekspertów. W 1992 r. przyjęta została konwencja

**pokojowe rozstrzygnięcie sporów**

<sup>4</sup> Ghebați, Warner (1999).



o koncyliacji i arbitrażu, na mocy której powołano trybunał do spraw koncyliacji i arbitrażu. Instrumenty te nie były dotychczas przez państwa wykorzystywane.

#### zwalczanie terroryzmu

OBWE jest organizacją zaangażowaną na rzecz zwalczania terroryzmu. Temat ten był przedmiotem kolejnych sesji Rady Ministerialnej, począwszy od spotkania Rady w Bukareszcie od 3 do 4 grudnia 2001 r. Przyjęto wówczas Bukareszteński plan działań dla zwalczania terroryzmu, w którym państwa zobowiązały się do rozwijania współpracy zarówno dwustronnej, jak i wielostronnej w tej dziedzinie. OBWE przyjęła rolę koordynatora działań na szczeblu międzynarodowym, podejmując współpracę, głównie konsultacyjną, z Organizacją Narodów Zjednoczonych i innymi instytucjami, takimi jak NATO, Rada Europy, Unia Europejska, Grupa Specjalna do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) i Interpol.

W 2002 r. OBWE powołała osobistego przedstawiciela ds. związanych z zapobieganiem i zwalczaniem terroryzmu, a także odrębną jednostkę w Sekretariacie zajmującą się podejmowaniem działań przeciwko terroryzmowi (ATU). Potwierdzeniem zaangażowania OBWE było przyjęcie Karty Zwalczania i Zapobiegania Terroryzmowi przez Radę Ministerialną w Porto 7 grudnia 2002 r. Rok później na spotkaniu w Maastricht 2 grudnia 2003 r. Rada zarekomendowała utworzenie sieci wymiany informacji na potrzeby zwalczania terroryzmu (CTN). Przedsięwzięcie jest obsługiwane przez Sekretariat i służy wymianie informacji. W zakresie zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska OBWE odgrywa rolę promotora dialogu i współpracy. Nie podejmuje natomiast działań operacyjnych.

Wymiar ludzki pozostaje jednym z ważniejszych obszarów praktycznego zaangażowania OBWE. Obejmuje zarówno klasyczne prawa człowieka, w tym prawa mniejszości narodowych, jak i standardy demokratyczne i rządy prawa. Największy katalog zobowiązań w tej dziedzinie przewidują kopenhaski dokument konferencji wymiaru ludzkiego z 1990 r. i moskiewski dokument konferencji wymiaru ludzkiego z 1991 r. Ten ostatni zawiera przełomową deklarację, iż zobowiązania w dziedzinie ludzkiego wymiaru pozostają przedmiotem bezpośredniej i uzasadnionej troski państw i nie należą do wyłącznej domeny zainteresowanego państwa. Stanowi ona legitymizację dla zaangażowania OBWE wszędzie tam, gdzie standardy nie są przestrzegane, co zgodnie z wszechstronną koncepcją bezpieczeństwa OBWE może stanowić zagrożenie dla stabilności i pokoju w regionie.

Najważniejszą rolę w tym kontekście odgrywają Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, którego siedziba znajduje się w Warszawie, ale także Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych, Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów i Koordynator ds. Zwalczania Handlu Ludźmi. Praktyczną funkcję spełniają także misje w terenie.

Systematycznie organizowane są konferencje przeglądowe służące kontroli implementacji zobowiązań z zakresu wymiaru ludzkiego przez państwa uczestniczące, a także spotkania implementacyjne i seminaria wymiaru ludzkiego, pod-

czas których dyskutowane są poszczególne zagadnienia z zakresu praw człowieka, rządów prawa i instytucji demokratycznych. Najbardziej spektakularnym instrumentem w zakresie wymiaru ludzkiego jest organizowanie misji monitorowania wyborów, których demokratyczny przebieg jest uznawany za podstawę demokracji. Celem jest wsparcie państw, głównie nowych demokracji, we wprowadzaniu i stosowaniu standardów OBWE odnoszących się do instytucji demokratycznych wyborów.

Wymiar ekonomiczny i zagadnienia środowiska są dziedziną koncepcji bezpieczeństwa, w której aktywność OBWE stosunkowo najslabiej przekłada się na praktykę państw. Założenia wspólnych działań zostały określone podczas przełomowej konferencji o współpracy gospodarczej w Europie, która odbyła się w Bonn w 1990 r. Państwa wyraziły wówczas chęć prowadzenia polityki na rzecz gospodarki rynkowej. Od 1993 r. OBWE organizuje co roku Forum Ekonomiczne, które gromadzi przedstawicieli państw uczestniczących, współpracujących z OBWE, a także przedstawicieli biznesu, świata nauki i organizacji pozarządowych. W 2007 r. poszerzono zakres prac forum o zagrożenia płynące dla bezpieczeństwa. Pracę OBWE w zakresie i dewastacji zagrożeń związanych ze środowiskiem, upatrując w jego zmianach wymiaru ekonomicznego wspiera powołany w 1997 r. Koordynator ds. Ekonomicznych i Ochrony Środowiska. W grudniu 2003 r. Rada Ministerialna w Maastricht przyjęła Dokument strategiczny dotyczący wymiaru ekonomicznego i ochrony środowiska, w którym potwierdziła jego znaczenie dla koncepcji bezpieczeństwa OBWE<sup>5</sup>.

#### wymiar ekonomiczny i ochrony środowiska

<sup>5</sup> Na temat OBWE zob. także: Bielecka (2004); Rotfeld (2006), s. 210–226; Zięba (2001), s. 294–344.



KAMILA PRONIŃSKA

ROZDZIAŁ 11

## MIĘDZYNARODOWE INSTYTUCJE BEZPIECZEŃSTWA AMERYKI, AFRYKI, AZJI I REGIONU WNP

### 1. MIĘDZYNARODOWE INSTYTUCJE BEZPIECZEŃSTWA ZACHODNIEJ HEMISFERY

Na tle innych regionów system międzyamerykański<sup>1</sup> charakteryzuje się jedną z najbardziej rozbudowanych struktur regionalnych i subregionalnych międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa. Dotyczy to zarówno warstwy traktatowej – liczby przyjętych porozumień międzynarodowych, jak i organizacyjnej – liczby organów zajmujących się bezpieczeństwem regionalnym, działających w ramach Organizacji Państw Amerykańskich. Niektóre z tych organów powstały jeszcze przed drugą wojną światową. W sensie instytucjonalnym jest to bowiem jeden z najstarszych ustrukturalizowanych regionalnych kompleksów bezpieczeństwa z długimi tradycjami, między innymi w zakresie międzynarodowych porozumień dotyczących pokojowego rozwiązywania sporów.

W istocie na kształt obecnie funkcjonujących międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa w regionie obu Ameryk wpływ miała współpraca państw amerykańskich zapoczątkowana już w XIX wieku w formule kongresów, a następnie konferencji panamerykańskich, a od 1928 r. kontynuowana w ramach instytucjonalnych Unii Panamerykańskiej. Bogate tradycje obu Ameryk przyczyniły się do wypracowania katalogu zasad i norm stosunków między państwami amerykańskimi, a także specyficznych instrumentów współdziałania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa regionu. Jednocześnie wprowadzone w stosunkach między państwami amerykańskimi rozwiązania traktatowe w sferze pokojowej regulacji sporów (m.in. tzw. traktaty Bryana podpisywane przez USA z krajami amerykańskimi od 1914 r., traktat Gondry z 1923 r., Konwencja generalna o koncyliacji międzyamerykańskiej i Traktat generalny o arbitrażu międzyamerykańskim z 1929 r., pakt Saavedry Lamasa z 1933 r.) odegrały istotną rolę w rozwoju międzynarodowego *ius contra bellum*.

<sup>1</sup> Określenie system międzyamerykański odnosi się do współczesnego, wyższego etapu organizacji ruchu panamerykańskiego, tj. w formie „historycznie ukształtowanych zasad stosunków między państwami amerykańskimi; struktury instytucjonalnej zbudowanej wokół OPA oraz płaszczyzny dialogu i współdziałania państw w rozwiązywaniu głównych problemów zachodniej półkuli, a zwłaszcza Ameryki Łacińskiej”. Dobrzycki (2002), s. 22–23.

Z geopolitycznego punktu widzenia na współczesny charakter, organizację i funkcjonowanie systemu międzyamerykańskiego wpływ miała dominująca pozycja USA w regionie i polityka tego kraju wobec państw Ameryki Łacińskiej. Zachodnia hemisfera w terminologii Buzana i Waevera została określona jako scentralizowany regionalny kompleks bezpieczeństwa, co oznacza, że region ten jest jednostką geopolityczną leżącą w wyłącznej sferze wpływów globalnego mocarstwa Stanów Zjednoczonych. Dlatego też ewolucja i praktyczne zastosowanie struktur bezpieczeństwa zachodniej hemisfery – zasad, mechanizmów traktatowych, organów – uzależnione były w znacznym stopniu od ewolucji polityki USA wobec regionu Ameryki Łacińskiej i świata, w tym wzrostu odpowiedzialności USA za porządek międzynarodowy.

Strukturę instytucjonalną zachodniej hemisfery w sferze bezpieczeństwa tworzą:

- 1) system norm i zasad postępowania między państwami amerykańskimi, filary  
międzyamerykańskiego  
systemu  
bezpieczeństwa
- 2) system Organizacji Państw Amerykańskich wraz z kilkudziesięcioma specjalistycznymi organami działającymi w sferze bezpieczeństwa, zasady systemu  
międzyamerykańskiego
- 3) TIAR (*Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca*) – Traktat o pomocy wzajemnej (zwany paktem z Rio),
- 4) Traktat dotyczący pokojowego rozwiązywania sporów (zwany traktatem z Bogoty),
- 5) Traktat o zakazie broni nuklearnej w Ameryce Łacińskiej (zwany traktatem z Tlatelolco),
- 6) instytucje współpracy subregionalnej.

Funkcjonowanie systemu międzyamerykańskiego opiera się w pierwszej kolejności na ukształtowanych historycznie ośmiu podstawowych zasadach: (1) suwerennej równości państw; (2) pokojowego rozwiązywania sporów; (3) nieingerencji<sup>2</sup>; (4) poszanowania praw człowieka i demokracji; (5) nieuznawania zdobyczy terytorialnych uzyskanych siłą; (6) solidarności kontynentalnej w przeciwstawieniu się agresji; (7) pluralizmu ideologicznego; (8) poszanowania integralnego rozwoju<sup>3</sup>. Zasady te, a w szczególności zasada pokojowego rozwiązywania sporów i zasada solidarności kontynentalnej, stanowią punkt wyjścia dla budowy regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Zasada solidarności kontynentalnej nabrała szczególnego znaczenia i konkretnej treści w okresie dwublokowej rywalizacji, kiedy

<sup>2</sup> Kraje amerykańskie wywalczyły wprowadzenie zasady nieingerencji jako obowiązującej normy stosunków międzyamerykańskich dopiero w 1933 r. na konferencji w Montevideo. 26 grudnia 1933 r. w Konwencji o prawach i obowiązkach państw po raz pierwszy w historii stosunków międzyamerykańskich zapisano: „Żadne państwo nie ma prawa wtrącania się w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy innego”, państwa także zobowiązały się do „nieuznawania nabytków terytorialnych lub szczególnych korzyści, które byłyby osiągnięte przy zastosowaniu przemocy”. Dobrzycki (1996), s. 466.

<sup>3</sup> Dobrzycki (2002), s. 90.

to USA poparły ideę stworzenia regionalnej organizacji dbającej o pokój i bezpieczeństwo obu Ameryk i zaakceptowały ostatecznie inicjatywę krajów latynoskich podczas konferencji założycielskiej NZ w San Francisco przewidującą wprowadzenie do KNZ nienaruszalnego prawa państw do indywidualnej i zbiorowej samoobrony. Podpisanie traktatu powołującego regionalny układ bezpieczeństwa i traktatu dotyczącego pokojowego rozwiązywania sporów między krajami amerykańskimi zapowiedziano już na konferencji w sprawie wojny i pokoju w Chapultepec (luty-marzec 1945 r.).

Organizacja Państw Amerykańskich powstała na podstawie traktatu podpisanego w 1948 r. podczas konferencji w Bogocie (Karta OPA weszła w życie w 1951 r.). Jej członkami jest 35 państw amerykańskich<sup>4</sup>. Jako międzynarodowa instytucja bezpieczeństwa działa zarówno w sferze miękkiego (zagadnienia społeczno-gospodarcze), jak i twardego bezpieczeństwa. Rozdział V i VI Karty OPA tworzą podstawy międzyamerykańskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Pierwszy wprowadza nakaz pokojowego rozwiązywania sporów, drugi stanowi, że każdy akt agresji ze strony jakiegось państwa przeciwko „integralności terytorialnej lub niezawisłości terytorialnej albo przeciwko suwerenności lub politycznej niepodległości jednego z państw amerykańskich uważany będzie za akt agresji przeciwko pozostałym państwom amerykańskim”. Konsekwencją agresji, zgodnie z literą Karty, ma być wprowadzenie w życie zasad solidarności kontynentalnej i/lub zbiorowej samoobrony, zgodnie z odpowiednimi porozumieniami (w tym w szczególności traktatem z Rio).

OPA cechuje bardzo rozbudowana struktura organów zajmujących się bezpieczeństwem, które często nie mają swych odpowiedników w innych systemach regionalnych. Najstarszym organem są spotkania konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych. Po raz pierwszy organ ten utworzono w wyniku ustaleń konferencji w Buenos Aires z 1936 r.<sup>5</sup> Drugim najstarszym organem funkcjonującym w ramach systemu międzyamerykańskiego jest Międzyamerykańska Rada Obrony utworzona jeszcze w 1942 r., pierwotnie wyłącznie na czas wojny, jako organ doradczy dla rządów państw amerykańskich w zakresie obrony obu Ameryk. Obecnie Radzie podlega powołane w 1962 r. Kolegium Obrony, którego ambitnym, acz mało realistycznym zadaniem jest utworzenie międzyamerykańskich sił zbrojnych.

<sup>4</sup> Członkostwo Kuby jako jedyne państwa amerykańskiego pozostaje zawieszane od 1962 r.

<sup>5</sup> Podczas konferencji w 1936 r. ustalono, że państwa amerykańskie będą konsultowały się „w przypadku zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa (...) w celu ustalenia i podjęcia sposobów pokojowej współpracy”. Konsultacje międzyrządowe miały być podejmowane zarówno w sytuacji konfliktu między państwami amerykańskimi, jak i zagrożenia wojną poza Ameryką. Mechanizm po raz pierwszy został uruchomiony z inicjatywy Meksyku wkrótce po wybuchu wojny w Europie. I Spotkanie Konsultacyjne MSZ państw amerykańskich odbyło się w Panamie od 23 września do 3 października 1939 r. w sumie w czasie drugiej wojny światowej ministrowie spotkali się w tej formule trzykrotnie.

Wśród klasycznych organów, których kompetencje obejmują kwestie bezpieczeństwa obu Ameryk, w ramach systemu OPA działają: Stała Rada, Zgromadzenie Ogólne oraz sekretarz generalny. Na szczególną uwagę zasługują jednak specyficzne organy stworzone w odpowiedzi na konkretne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa regionu. Są to konferencje poszczególnych rodzajów sił zbrojnych: Konferencje Armii Amerykańskich, Konferencje Marynarek Amerykańskich i Konferencje Szefów Amerykańskich Sił Powietrznych oraz specjalistyczne komisje i komitety. Najstarszą tego rodzaju instytucją jest Komisja ds. Narkotyków (CICAD) istniejąca od 1986 r., a zajmująca się jednym z najpoważniejszych problemów bezpieczeństwa zachodniej hemisfery – zwalczaniem zorganizowanej transnarodowej przestępczości narkotykowej i harmonizacją prawa antynarkotykowego. W latach 90. w ramach OPA powołano Międzyamerykański Komitet przeciw Terroryzmowi (CICTE) i Komitet ds. Bezpieczeństwa Hemisfery przekształcony następnie w Komisję (CSH). Zadaniem Komisji ds. Bezpieczeństwa Hemisfery jest wypracowywanie i/lub kodyfikacja regionalnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz opracowywanie koncepcji wzmocnienia instytucjonalnego systemu międzyamerykańskiego i bezpieczeństwa. W tym zakresie tworzy ona bazę merytoryczną pod dyskusje na temat najpoważniejszych problemów bezpieczeństwa i sposobów przeciwdziałania im, które organizowane są w ramach Konferencji Ministrów Obrony Narodowej krajów amerykańskich.

Oprócz OPA głównym i chronologicznie pierwszym filarem międzyamerykańskiego systemu bezpieczeństwa jest traktat o pomocy wzajemnej (TIAR – *Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca*), który jest zarazem pierwszym regionalnym układem bezpieczeństwa zgodnym z Kartą Narodów Zjednoczonych. Traktat został podpisany 2 września 1947 r. w Rio de Janeiro (wszedł w życie rok później). Obecnie jego sygnatariuszami jest 21 państw amerykańskich. Traktat zawiera zobowiązanie sygnatariuszy do udzielenia sobie pomocy wzajemnej na wypadek agresji, zanim Rada Bezpieczeństwa NZ podejmie odpowiednie działania celem przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa. Państwa jednocześnie miałyby same określić, jakie środki podejmują w celu udzielenia pomocy ofierze agresji. *Casus foederis* traktatu z Rio odróżniają od typowych umów sojuszniczych dwa ważne zapisy. Po pierwsze, zobowiązanie do pomocy wzajemnej nie dotyczy wyłącznie agresji zewnętrznej, ale również sytuacji, w której doszłoby do konfliktu między państwami sygnatariuszami traktatu. Zapis artykułu 3 traktatu brzmi: „każdy atak zbrojny ze strony jakiegokolwiek państwa przeciwko któremukolwiek państwu amerykańskiemu uznawany będzie za atak na wszystkie państwa amerykańskie”. Po drugie, jako jeden z nielicznych tego rodzaju traktatów międzynarodowych pakt zawiera definicję agresji, do tego stosunkowo szeroką. Za agresję uznano bowiem nie tylko atak zbrojny, lecz także: „agresję niebędącą atakiem zbrojnym” oraz „każdą sytuację, która może narazić na niebezpieczeństwo pokój w Ameryce”. Dlatego też pakt z Rio, mimo że zostawia państwom swobodę w zakresie wyboru środków odpowiedzi na agresję,

TIAR –  
pakt z Rio

przewiduje szczegółowy system sankcji: zbrojnych, jak również dyplomatycznych, ekonomicznych, komunikacyjnych w razie zaistnienia aktu agresji wobec kraju sygnatariusza. Charakterystycznym zapisem traktatu jest też rozciągnięcie zobowiązania do przyścia z pomocą poza granice państw członkowskich.

Na zasadzie pomocy wzajemnej wykształcił się w praktyce tzw. mechanizm traktatu z Rio. Był on uruchamiany kilkakrotnie w konfliktach między państwami amerykańskimi, dzięki czemu przyczynił się często do ich rozwiązania. Na podstawie wniosku państwa członkowskiego stwierdzającego naruszenie swego bezpieczeństwa przez inne państwo Rada OPA (traktat z Rio przewidywał wykorzystywanie tzw. organu doradczego; wraz z utworzeniem OPA jego funkcje przejęła Rada) decydowała o wystaniu misji badawczej/sprawozdawczej z zadaniem ustalenia faktów, a następnie wystosowywała odpowiednie zalecenia. Rezultatem uruchomienia mechanizmu mogło być uznanie i potępienie aktu agresji, wezwanie do pokojowego rozwiązania sporu i powołanie grupy eksperckiej monitorującej dalszy przebieg konfliktu czy procesu pokojowego. W końcu Rada OPA mogła zdecydować o nałożeniu sankcji. Po raz pierwszy sankcje gospodarcze i polityczne przewidziane w art. 8 paktu z Rio zostały nałożone w 1960 r. na Dominikanę za „spiskowanie przeciwko rządowi wenezuelskiemu”<sup>6</sup>. Z mechanizmu korzystano często do czasu przeprowadzenia przez USA interwencji zbrojnej na Dominikanie w 1965 r., która podważyła wiarygodność mechanizmów traktatu z Rio i doprowadziła do poróżnienia jego sygnatariuszy. Traktat od tego czasu próbowano zreformować tak, by zmniejszyć możliwość wykorzystywania go do realizacji interesów USA, jednak bez większych rezultatów. Protokół reformujący (tzw. protokół z San Jose) nie został ratyfikowany.

Kolejnym filarem systemu międzyamerykańskiego jest pakt z Bogoty dotyczący pokojowego rozwiązywania sporów. Jego restrykcyjne zapisy – przede wszystkim wprowadzenie obowiązkowego i bezwarunkowego poddania się orzecznictwu MTS w razie niemożności rozwiązania sporu według ustalonej procedury, a także zapisu o niemożności powrotu do sporów już rozwiązanych na mocy porozumienia lub orzeczenia sądu międzynarodowego – spowodowały, że tylko nieliczne kraje amerykańskie zdecydowały się na ratyfikację (łącznie 14 państw). Pakt bardzo szczegółowo określa katalog środków pokojowego rozwiązywania sporów, nawiązując do tradycji państw amerykańskich w tej dziedzinie.

Oprócz trzech wskazanych powyżej głównych filarów instytucjonalnych systemu międzyamerykańskiego ważnym elementem bezpieczeństwa regionalnego jest także Traktat z w sprawie zakazu broni nuklearnej w Ameryce Łacińskiej podpisany w Tlatelolco 14 lutego 1967 r. Porozumienie o strefie bezatomowej, obecnie ratyfikowane przez wszystkie kraje Ameryki Łacińskiej (jako ostatnia ratyfikowała traktat Kuba w 2002 r.), było efektem działań

<sup>6</sup> Dobrzycki (2002), s. 199.

na rzecz uznania Ameryki Łacińskiej za strefę wolną od broni nuklearnej, a prowadzonych po kryzysie kubańskim przez kraje Ameryki Południowej, które poważnie zaczęły się obawiać o bezpieczeństwo regionu w kontekście zimnowojennej rywalizacji. Traktat wniósł istotny wkład w międzynarodowy reżim nieproliferyacyjny, ustanawiając pierwszą strefę wolną od broni nuklearnej na zamieszkanym kontynencie. Kraje amerykańskie powołały dwie regionalne instytucje mające wzmacniać system kontroli i weryfikacji nierozprzestrzeniania broni jądrowej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej – Agencję ds. Zakazu Broni Jądrowej w Ameryce Łacińskiej oraz Brazylijsko-Argentyńską Agencję ds. kontroli materiałów jądrowych.

## 1.2. Ewolucja koncepcji bezpieczeństwa zachodniej hemisfery

Od lat 80. państwa systemu międzyamerykańskiego, zdając sobie sprawę z ograniczeń istniejących ram instytucjonalnych, zaczęły promować koncepcję bezpieczeństwa kooperatywnego i zgodnie z ogólnoswiatowymi trendami w dziedzinie *security studies* poszerzać koncepcję bezpieczeństwa. Oznaczało to podjęcie działań na rzecz: rozwoju koncepcji zbiorowego bezpieczeństwa ekonomicznego i promowania zrównoważonego rozwoju, w tym bezpieczeństwa ekologicznego, budowy środków zaufania i bezpieczeństwa, ograniczenia i kontroli zbrojeń, prewencji i opanowywania kryzysów czy współdziałania z innymi instytucjami międzynarodowymi. Po zakończeniu ery zimnowojennej konfrontacji kraje należące do OPA uzyskały jeszcze większą swobodę, o czym świadczą kolejne reformy systemu międzyamerykańskiego w kierunku szerszego rozumienia bezpieczeństwa, w tym przyjęcie w 1993 r. protokołu z Mangui, który zapoczątkował kompleksowe opracowywanie programu walki z ubóstwem jako zagrożeniem dla bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Zaczęto promować również idee bezpieczeństwa demokratycznego (w 2001 r. przyjęto Międzyamerykańską kartę demokratyczną), sprecyzowano definicję środków budowy zaufania i bezpieczeństwa i przeprowadzono ich kodyfikację, a także podejmowano nowe inicjatywy z zakresu walki z terroryzmem (w 2002 r. przyjęto Konwencję antyterrorystyczną) i przestępczością zorganizowaną. Ważnym dokumentem z zakresu kontroli zbrojeń przyjętym w tym okresie w ramach systemu międzyamerykańskiego jest Konwencja przeciw nielegalnemu wytwarzaniu broni, amunicji, środków wybuchowych i innych pokrewnych materiałów oraz przeciw handlowi nimi (CIFTA) (od 2000 r. w strukturze instytucjonalnej OPA funkcjonuje Komitet Konsultacyjny CIFTA). Dokumentem zasługującym na szczególną uwagę z racji zaprezentowanej w nim szerokiej koncepcji bezpieczeństwa jest przyjęta w Meksyku w październiku 2003 r. Deklaracja ws. bezpieczeństwa obu Ameryk. Deklaracja

<sup>7</sup> Rozwiązywaniem problemów społeczno-ekonomicznych krajów amerykańskich miała się zająć powołana w ramach OPA Rada Rozwoju Integralnego (CIDI).

Tabela 1. Działalność amerykańskich instytucji subregionalnych i regionalnych spoza systemu OPA w sferze bezpieczeństwa

Organizacja subregionalna	Członkowie	Główne organy/mechanizmy	Główne dokumenty	Główne obszary działań w zakresie bezpieczeństwa
Mercosur	Argentyna Brazylia Paragwaj Urugwaj członkowie stowarzyszeni: Chile i Boliwia	Grupa ds. broni i amunicji Grupa ds. terroryzmu Grupa ds. bezpieczeństwa społecznego Mechanizm konsultacji i koordynacji politycznych	(1999) Deklaracja o utworzeniu strefy pokoju i środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa	nieproliferacja BMR; środki budowy zaufania i bezpieczeństwa; ograniczenie i kontrola zbrojeń; terroryzm; bezpieczeństwo społeczne i energetyczne
Grupa Andyjska	Boliwia Kolumbia Ekwador Peru Wenezuela	Mechanizm wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; grupa wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa i budowy zaufania; spotkania ministrów spraw zagranicznych i obrony narodowej	(1989) Deklaracja z Galapagos dotycząca środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz współpracy w sferze wojskowej i politycznej; (2002) Andyjska Karta pokoju, bezpieczeństwa oraz ograniczania i kontroli wydatków na obronę zewnętrzną; (2003) Deklaracja z Quito o ustanowieniu i rozwoju andyjskiej strefy pokoju; (2004) Wytyczne dla zewnętrznej polityki bezpieczeństwa	bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ekologiczne; zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej; pokojeowe rozwiązywanie sporów
Grupa z Rio → od grudnia 2011 r. CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), Wspólnota Krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów	33 państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów	Stały mechanizm konsultacji i koordynacji politycznych	(1987) Porozumienie z Acapulco ws. pokoju, demokracji i rozwoju; (2003) Deklaracja ws. pokoju i bezpieczeństwa w nowym porządku międzynarodowym; (2010) Deklaracja utworzenia Wspólnoty Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów; (XII 2011) Deklaracja z pierwszego szczytu CELAC w Caracas	promocja demokracji, rozwoju, pokoju; rozwoj reżimów nieproliferycyjnych BMR i konwencjonalnej; środki budowy zaufania i bezpieczeństwa

Tabela 1 – cd.

Regionalny system bezpieczeństwa Karaibów Wschodnich	Antigua-Barbados Saint Lucia Saint Kitts i Nevis Saint Vincent i Grenadyny Barbados Dominika			rozwoj koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego; bezpieczeństwo ekologiczne; współpraca w walce z przestępczością zorganizowaną, nielegalną imigracją; solidarność w sytuacjach klęsk żywiołowych
Organizacja Państw Środkowoamerykańskich (ODECA)	Gwatemala Honduras Kostaryka Nikaragua Panama Salwador		(1995) Traktat ramowy ws. bezpieczeństwa demokratycznego	rozwoj koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego; walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną; walka z niedorozwojem; pokojeowe rozwiązywanie sporów
Południowoamerykańska Wspólnota Narodów → od marca 2011 r. UNASUR (Unia Narodów Południowoamerykańskich)	Państwa Ameryki Południowej	rada szefów państw i rządów rada ministrów spraw zagranicznych rada delegatów Sekretariat Generalny	(2002) Deklaracja o południowoamerykańskiej strefie pokoju (2008) Traktat o ustanowieniu UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas)	pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dobrzycki (2002), s. 144–158; Gawrycki (2005), s. 30–34.

ta, podpisana przez wszystkie kraje amerykańskie, z wyjątkiem Kuby, wskazuje na istnienie szeregu nietradycyjnych, w tym asymetrycznych, zagrożeń bezpieczeństwa obu Ameryk, obejmujących klęski żywiołowe, rozprzestrzenianie HIV, degradację środowiska naturalnego, szkody powstałe w wyniku awarii instalacji naftowych itp. Zwraca ona uwagę na znaczenie zagrożeń związanych z działaniami zorganizowanej przestępczości transnarodowej w takich sferach, jak handel ludźmi, bronią, narkotykami, a także problem korupcji, przestępczości technologicznej i zagrożeń teleinformatycznych. Również ubóstwo i brak demokracji uznano za poważne źródło zagrożeń bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

Oprócz instytucji o charakterze międzyamerykańskim funkcjonujących w ramach OPA integralnym elementem systemu bezpieczeństwa zachodniej hemisfery jest również współpraca państw w ramach instytucji subregionalnych i regionalnych (do tych drugich należą Grupa z Rio i Południowoamerykańska Wspólnota Narodów). Instytucje te odgrywają istotną rolę, m.in. w rozwoju regionalnej koncepcji bezpieczeństwa, zwłaszcza poszerzaniu jego zakresu przedmiotowego o kwestie ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, a także w wypracowywaniu regionalnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Ich działalność w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, jak ukazuje tabela 1, dodatkowo wzmacnia funkcjonowanie systemu i bezpieczeństwo zachodniej hemisfery.

## 2. AFRYKAŃSKIE MIĘDZYNARODOWE INSTYTUCJE BEZPIECZEŃSTWA

Kształtowaniu regionalnego systemu bezpieczeństwa w Afryce sprzyjały czynniki natury: (1) geograficznej – jeden odrębny kontynent; (2) historycznej – wspólne doświadczenia zależności od mocarstw zewnętrznych i walki z kolonializmem; (3) ideologicznej – idea panafryzmu, zrodzona na przełomie XIX i XX wieku, głosząca potrzebę emancypacji i jedności ludów rasy czarnej i powołania politycznej reprezentacji „narodu afrykańskiego”<sup>9</sup>; (4) politycznej – dążenie do pełnej dekolonizacji kontynentu afrykańskiego, prowadzenie polityki niezaangażowania w okresie zimnej wojny, a także konieczność stawienia czoła pładze konfliktów zbrojnych o podłożu etnicznym, ekonomicznym, ideologicznym i politycznym. Zwolennicy tezy o konieczności zjednoczenia krajów afrykańskich, z liderem niepodległej Ghany Kwame Nkrumahem na czele<sup>10</sup>, wyrażali pogląd, że wyzwolone z kolonializmu słabe politycznie i ekonomicznie kraje afrykańskie tylko wspólnie działając i tworząc samodzielną jednostkę geopolityczną, będą

<sup>8</sup> Więcej na temat funkcjonowania systemu międzyamerykańskiego w tym okresie: Gawrycki (2005).

<sup>9</sup> Za twórcę idei panafryzmu uznaje się Williama E. Burgharda du Bois – Malinowski (1986). Do innych myślicieli nurtu panafryzmu należą: Marcus Garvey, Frantz Fanon, Kwame Nkrumah, Léopold Senghor.

<sup>10</sup> Kwame Nkrumah jest autorem książki o wymownym tytule *Afryka musi się zjednoczyć*, w której przedstawia utopijną wizję panafryzmu w postaci Stanów Zjednoczonych Afryki.

w stanie oprzeć się neokolonialnej zewnętrznej ingerencji wysoko rozwiniętych państw i wzmocnić swoje bezpieczeństwo. Tę utopijną wizję trudno było urzeczywistnić przede wszystkim z powodu wielkiego zróżnicowania państw Afryki tak pod względem etniczno-religijnym, ekonomicznym (ogromne dysproporcje występują m.in. w dostępie do zasobów naturalnych, poziomie rozwoju gospodarczego, wielkości PKB), jak i politycznym (tj. ustroju, stabilności politycznej, pozycji międzynarodowej).

Na zróżnicowanie to wskazują Buzan i Waever w swej klasyfikacji regionalnych kompleksów bezpieczeństwa, wyróżniając aż cztery standardowe kompleksy bezpieczeństwa dla kontynentu afrykańskiego<sup>11</sup> – Afryki Północnej, Afryki Południowej, Rogu Afryki i Afryki Zachodniej. Analitycy ukazują tym samym specyfikę problemów/zagrożeń bezpieczeństwa występujących w poszczególnych subregionach Afryki, jak również zwracają uwagę na lokalne układy/konfiguracje sił mające znaczenie dla pokoju i bezpieczeństwa bądź ich braku na kontynencie. W rezultacie afrykański system bezpieczeństwa opiera się na dwóch głównych filarach instytucjonalnych:

- 1) ogólnoafrykańskiej instytucji bezpieczeństwa w postaci **Unii Afrykańskiej**;
- 2) instytucjach subregionalnych.

Często to właśnie instytucje subregionalne działają znacznie bardziej efektywnie w sferze bezpieczeństwa, szybciej i skuteczniej reagując w sytuacjach kryzysowych i konfliktach zbrojnych. Niekiedy natomiast ich zaangażowanie, podyktowane aspiracjami lokalnych potęg, wpływa jeszcze bardziej destabilizująco na sytuację w regionie.

Trzecim filarem afrykańskiego systemu bezpieczeństwa jest Układ o strefie bezatomowej w Afryce (tzw. traktat z Pelindaby), który zakazuje rozwoju, produkcji, przechowywania i używania broni nuklearnej w Afryce. Traktat został podpisany 11 kwietnia 1996 r. w Kairze przez 43 kraje afrykańskie. Bardzo trudno było jednak uzyskać konieczną do jego wejścia w życie liczbę 15 ratyfikacji. Piętnastym krajem, który ratyfikował traktat z Pelindaby w lipcu 2009 r., było Burundi.

Pierwszy i główny filar systemu bezpieczeństwa Afryki – Unia Afrykańska – jest młodą instytucją powołaną w 2002 r. na szczycie krajów afrykańskich w Durbanie. Zastąpiła ona istniejącą od 25 maja 1963 r. Organizację Jedności Afrykańskiej. OJA

<sup>11</sup> Buzan i Waever (2003), s. 490–492, definiują regionalne kompleksy bezpieczeństwa jako grupy państw, których percepcja bezpieczeństwa jest na tyle powiązana, że ich bezpieczeństwo narodowe nie da się zapewnić oddzielnie, tj. bez uwzględnienia punktów widzenia pozostałych państw. Wyróżniają oni jedenaście ustrukturalizowanych regionalnych kompleksów bezpieczeństwa, dzieląc je dodatkowo na: 1) scentralizowane – tj. zorganizowane wokół jednego mocarstwa określanego jako *global level power*; 2) kompleksy mocarstw – w których występuje więcej niż jedno mocarstwo *global level power*; 3) standardowe kompleksy bezpieczeństwa – w których występują wyłącznie mocarstwa wywierające wpływy regionalne.

Instytucje  
subregionalne Ameryki  
Łacińskiej

ry jest również współpraca państw w ramach instytucji subregionalnych i regionalnych (do tych drugich należą Grupa z Rio i Południowoamerykańska Wspólnota Narodów). Instytucje te odgrywają istotną rolę, m.in. w rozwoju regionalnej koncepcji bezpieczeństwa, zwłaszcza poszerzaniu jego zakresu przedmiotowego o kwestie ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, a także w wypracowywaniu regionalnych środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Ich działalność w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, jak ukazuje tabela 1, dodatkowo wzmacnia funkcjonowanie systemu i bezpieczeństwo zachodniej hemisfery.

filary systemu  
bezpieczeństwa Afryki

Organizacja Jedności  
Afrykańskiej



powołana jako organizacja regionalna w rozumieniu rozdz. VIII KNZ, a zatem odpowiedzialna za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; bardzo słabo wywiązywała się z powierzonej jej roli. Jej statutowym celem było doprowadzenie do pełnej dekolonizacji kontynentu afrykańskiego (to w zasadzie jedynym zadaniem, z którego OJA w pełni się wywiązała), działanie na rzecz jedności i solidarności krajów afrykańskich, a także stanie na straży suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości krajów afrykańskich i przestrzegania zasad zapisanych w Kartce OJA. Wśród zasad tych, oprócz klasycznych, które znajdziemy również w ramach innych systemów regionalnych (zasady suwerennej równości, pokojowego rozwiązywania sporów czy nieingerencji), na uwagę zasługują dwie charakterystyczne właśnie dla systemu afrykańskiego – zasada nieprzystępowania do sojuszy polityczno-wojskowych (wynikała ona z prowadzonej oficjalnie w okresie zimnej wojny polityki niezaangażowania) oraz zasada potępienia zabójstw politycznych i wszelkich form działalności wywrotowej. OJA nie była w stanie sprostać powierzonym jej zadaniom utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, po pierwsze, ze względu na braki finansowe, logistyczne, organizacyjne – uniemożliwiały one zorganizowanie skutecznej operacji pokojowej, po drugie – aktywność mocarstw zewnętrznych w konfliktach rozgrywających się w krajach afrykańskich, po trzecie, fakt, że większość afrykańskich konfliktów zbrojnych miała charakter wewnętrzny, a system opierał się przecież na zasadzie nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw<sup>12</sup>.

Zanim powołano UA, próbowano reformować system OJA, wprowadzając m.in. podczas szczytu szefów państw i rządów w Kairze w 1993 r. mechanizm mechanizm kairski prewencji, opanowywania i rozwiązywania konfliktów (tzw. mechanizm kairski). Podejmowano również działania na rzecz utworzenia afrykańskich sił reagowania w sytuacjach konfliktów zbrojnych (były to inicjatywy USA i Francji, które oferowały na ten cel środki finansowe oraz sprzęt). Żadna z tych inicjatyw nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Wprawdzie OJA zorganizowała na podstawie mechanizmu kairskiego operacje pokojowe w Rwandzie<sup>13</sup>, Liberii, Burundi, Sierra Leone, na Komorach oraz w DRK, ale skoro siły ONZ nie potrafiły doprowadzić do skutecznego rozwiązania tych konfliktów, tym bardziej niewiele mogły zdziałać siły pokojowe państw afrykańskich. Skuteczniej działała OJA w dziedzinie mediacji. Mechanizm mediacyjny sprawdził się dwukrotnie – w 1998 r. w konflikcie w DRK udało się podpisać pierwsze porozumienie o wycofaniu obcych wojsk (choć nie udało się go wyegzekwować w owym czasie) i w 2000 r. w przypadku konfliktu etiopsko-erytrej-

<sup>12</sup> Lizak (2006), s. 779–781. W okresie zimnej wojny OJA zorganizowała tylko jedną operację wojskową, w Czadzie w 1981 r.

<sup>13</sup> W Rwandzie powołano dwie misje, z czego pierwszą jeszcze w 1990 r., a zatem nie na podstawie mechanizmu kairskiego.

skiego, kiedy wynegocjowano porozumienie rozjemcze i podpisano traktat pokojowy<sup>14</sup>.

W Lome 11 lipca 2000 r. podpisano statut nowej instytucji, której nadano nazwę Unia Afrykańska. Jej pierwsze oficjalne spotkanie odbyło się w Durbanie 9 lipca 2002 r. Dlaczego powstała UA? Po pierwsze, ze względu na wy-czerpanie się formuły OJA, której działalność koncentrowała się na Unia Afrykańska walce z kolonializmem i apartheidem, po drugie, na skutek porażki, jaką skończyły się próby reformowania OJA; po trzecie, ze względu na pojawienie się nowych problemów bezpieczeństwa, w tym wybuch wielu nowych afrykańskich konfliktów zbrojnych, z którymi nie radziła sobie nie tylko dotychczasowa instytucja, lecz także cała wspólnota międzynarodowa. Pojawiła się zatem potrzeba stworzenia afrykańskiego instrumentarium działań w celu rozwiązywania afrykańskich problemów. Nowy system musiał mieć silne, nowe podstawy, które dawałyby większe możliwości reagowania w sytuacjach kryzysowych, a jednocześnie spełniałyby funkcję prewencyjną.

Kształt UA był wynikiem kompromisowych ustaleń między zwolennikami stworzenia struktury panafrkańskiej, z rozległymi kompetencjami nie tylko w sferze bezpieczeństwa (grupie tej przewodziła Libia), a krajami, które opowiadały się za luźniejszą współpracą w wybranych obszarach (koncepcja promowana m.in. przez Nigerię). W rezultacie funkcjonowanie UA opiera się na: (1) katalogu zasad systemu afrykańskiego (w tym wielu nowych w porównaniu z Kartą OJA); (2) strukturze specjalistycznych organów działających w sferze bezpieczeństwa; (3) przejętym od OJA mechanizmie kairskim.

Katalog zasad rozbudowany w Akcie ustanawiającym UA wyróżnia system afrykański spośród innych systemów regionalnych, oddając zarazem specyficzny charakter problemów bezpieczeństwa krajów afrykańskich. Oprócz klasycznych norm – suwerennej równości, pokojowego rozwiązywania sporów, zakazu użycia siły, nieingerencji w sprawy wewnętrzne, pokojowego współistnienia – znajdują się w nim także następujące zasady:

- *uti possidetis iuris* – poszanowania granic krajów afrykańskich istniejących w momencie uzyskania niepodległości – pierwszym oficjalnym i zgodnym z prawem odstępstwem od tej zasady jest secesja Sudanu Południowego, o której zdecydowano w referendum w 2011 r. przeprowadzonym na mocy porozumienia z Nairobi z 2002 r.;
- prawo UA do interwencji w państwie członkowskim ze względu na „poważne okoliczności, takie jak zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości”;
- prawo krajów UA do zwrócenia się o interwencję UA w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa;

<sup>14</sup> Lizak (2006), s. 782–785.

- wspieranie zasad sprawiedliwości społecznej w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego;
- poszanowanie świętości życia ludzkiego, potępienie i wyeliminowanie bezkarności i zabójstw politycznych, aktów terrorystycznych oraz działalności wywrotowej.

Akt ustanawiający UA zawiera zapisy, które dodatkowo rozwijają i/lub wzmacniają powyższe zasady. I tak na przykład wprowadza on możliwość zawieszenia w prawach członka kraju, w którym doszło do przewrotu politycznego, jeśli „rządy doszły do władzy niezgodnie z konstytucją”<sup>15</sup>. Jednocześnie zakazuje państwom członkowskim udostępniania swojego terytorium w charakterze „bazy do działań dywersyjnych, skierowanych przeciwko innemu państwu członkowskiemu”<sup>16</sup>. Wprowadzenie z kolei zasady poszanowania świętości życia ludzkiego miało wymiar symboliczny – było odpowiedzią na krwawe konflikty zbrojne okresu po zimnej wojnie, w których przemoc skierowana była przede wszystkim wobec ludności cywilnej.

Zasadnicza różnica między systemem OJA a UA dotyczy prawa organizacji do interwencji. OJA została powołana przede wszystkim w celu ochrony suwerenności, integralności terytorialnej oraz niezależności poszczególnych państw afrykańskich, tym samym system ten oparty był na zasadzie nieinterwencji. Podjęcie działań, w tym działań zbrojnych, uzależnione zatem było każdorazowo od wyrażenia zgody przez wszystkie państwa członkowskie (zasada konsensusu). UA powstała w odpowiedzi na nowe wyzwania bezpieczeństwa, w tym plagę afrykańskich konfliktów zbrojnych, z którymi nie radziła sobie ani OJA, ani inne międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa. Szczególnie brak reakcji międzyna-

**prawo UA do interwencji zbrojnej**

rodowej na ludobójstwo w Rwandzie zmusił twórców nowej instytucji do wprowadzenia nowych, silniejszych instrumentów działania w sytuacjach konfliktów zbrojnych, w których dochodzi do popełniania najcięższych zbrodni – tj. zbrodni wojennych, zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości. W rezultacie UA została wyposażona w możliwość interweniowania w tego rodzaju wyjątkowych okolicznościach. Podobnie zapis umożliwiający jej interwencję na zalecenie Rady Pokoju i Bezpieczeństwa w przypadku zagrożenia porządku prawnego, celem przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa, oznaczał zmianę jakościową w porównaniu z systemem OJA – dawał on sygnał, że kraje afrykańskie mają wolę interweniować tam, gdzie dochodzi do zamachów stanu, i miał pełnić tym samym funkcję prewencyjno-odstraszającą.

**Rada Pokoju i Bezpieczeństwa**

Rada Pokoju i Bezpieczeństwa jest głównym organem UA odpowiedzialnym za zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie<sup>17</sup>. Or-

<sup>15</sup> Art. 30 Aktu ustanawiającego UA.

<sup>16</sup> Art. 4 Aktu ustanawiającego UA.

<sup>17</sup> Rada składa się z przedstawicieli piętnastu państw UA wybieranych rotacyjnie – dziesięciu państw na 2-letnią kadencję, a państw będących liderami poszczególnych subregionów – na 3-letnią kadencję.

gan ten miał istotnie wzmocnić regionalny system bezpieczeństwa Afryki, dlatego też został wyposażony w kompetencje podejmowania decyzji o zastosowaniu odpowiednich środków w sytuacji zagrożenia porządku prawnego, pokoju i bezpieczeństwa, z interwencją zbrojną włącznie. Zadania powierzone Radzie są rozległe: w zakresie prewencji ma ona rozpoznawać zagrożenia, promować pokój i bezpieczeństwo, tworzyć warunki dla zrównoważonego rozwoju, promować demokrację, rządy prawa, prawa człowieka, harmonizować działania na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi; w sytuacjach konfliktów zbrojnych ma podejmować środki z zakresu *peace-making*, *peace-keeping* i *peace-building*; w sytuacjach klęsk naturalnych i humanitarnych zaś koordynować działania i organizować operacje humanitarne i ratownicze; jej długofalowym zadaniem jest również rozwijanie wspólnej polityki obronnej UA. W celu zwiększenia skuteczności prowadzonych działań Rada ma działać na zasadzie systemu bezpieczeństwa kooperatywnego – rozwijać współpracę z instytucjami subregionalnymi, innymi regionalnymi systemami bezpieczeństwa, a także ONZ.

Do innych organów UA, które zajmują się kwestiami bezpieczeństwa, należą:

- Zgromadzenie UA – może ono podjąć decyzję o sankcjach (politycznych, gospodarczych, finansowych i komunikacyjnych) wobec kraju, który nie podporządkował się decyzjom UA;
- Komisja (jest to sekretariat UA) i przewodniczący komisji – dysponuje on kompetencjami m.in. w zakresie prewencji, dobrych usług;
- departamenty komisji: ds. zarządzania konfliktami; pokoju i bezpieczeństwa; pokoju i wsparcia operacji.

Oprócz tych organów powołane zostały: Komórka Sytuacyjna, która odpowiada za monitoring zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa w Afryce i jest kluczowym elementem tzw. Kontynentalnego Systemu Wczesnego Ostrzegania, oraz Wojskowy Komitet Sztabowy. W 2004 r. w Syrcie szczyt państw UA podjął decyzję o utworzeniu stałych afrykańskich sił zbrojnych (ASF – *African Stand-by Force*). ASF mają się składać z liczącego 15 tys. osób komponentu wojskowego i cywilnego. Pięć brygad ma zostać rozmieszczonych w pięciu bazach regionalnych – Południowej, Wschodniej, Środkowej, Zachodniej i Północnej. Siły te mają wzmocnić możliwości operacyjne UA w sytuacjach kryzysowych. W tym celu UA wypracowała również system współpracy z NZ oraz instytucjami subregionalnymi – ECOWAS, IGAD, SADC, ECASS, AMU. Instytucje subregionalne organizują brygady, które są częściami składowymi ASF. Każda brygada będzie posiadać swój sztab, elementy planistyczne oraz jednostki oddelegowane z krajów członkowskich (zob. tabela 2).

Praktyczna działalność UA w sferze pokoju i bezpieczeństwa obejmuje organizowanie operacji pokojowych o różnym charakterze oraz interweniowanie w sytuacjach naruszania podstawowych zasad systemu. Pierwszą operacją pokojową UA powołała w 2003 r. w Burundi – AMIB

**afrykańskie siły reagowania**

**operacje pokojowe UA**

(*African Mission in Burundi*). Misja ta – w pełni samodzielnie zainicjowana, zaplanowana i przeprowadzona – była jednocześnie sygnałem, że nowa instytucja będzie dążyła do samodzielnego angażowania się w rozwiązywanie afrykańskich konfliktów zbrojnych i przywracanie pokoju i bezpieczeństwa. Od tego czasu UA zorganizowała następujące operacje: w Somalii – AMISOM (*African Union Mission in Somalia*), w Sudanie – AMIS (*African Union Mission in Sudan*) oraz na Komorach – MAES (*African Union Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros*). Działania te miały charakter operacji typu *peace-keeping* i *peace-building* (AMIB). UA przeprowadziła również na wyspie Anjouan na Komorach pierwszą operację typu *peace-enforcement* pod kryptonimem *Operation Democracy*.

Najważniejszym sprawdzianem dla nowo powstałej instytucji był krwawy konflikt zbrojny w Darfurze i będący jego konsekwencją największy kryzys humanitarny w XXI wieku. W przeciwieństwie do większości międzynarodowych instytucji, które dość opornie angażowały się w proces tworzenia pokoju w Darfurze, Unia Afrykańska zdecydowała najwcześniej, gdyż w lipcu 2004 r., o wysłaniu sił pokojowych do Sudanu w ramach misji AMIS. Była to zarazem pierwsza operacja pokojowa UA. Mimo skierowania w region znaczących sił w wielkości około 8000 żołnierzy i policjantów (głównie z Rwandy i Nigerii) misja zakończyła się fiaskiem, na które złożyły się słaby i wąski mandat oraz problemy logistyczne. W 2006 roku powstała pierwsza hybrydowa operacja UA i NZ – UNAMIS, w ramach której w Darfurze planowano rozmieścić blisko 26 tys. żołnierzy. Jednakże i w tym przypadku problemy natury logistycznej i organizacyjnej utrudniają czy wręcz uniemożliwiają efektywne wypełnianie mandatu misji. Przypadek konfliktu w Sudanie, w którym doszło do popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni ludobójstwa, dowodzi, że UA nie wywiązuje się ze swoich statutowych zobowiązań. Co więcej, udzieliła ona w lipcu 2009 r. podczas szczytu w Syrcie oficjalnego wsparcia prezydentowi Sudanu al-Baszirowi oskarżonemu przez MTK o zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne popełnione w trakcie konfliktu w Darfurze i ściganego listem gończym. W przyjętej rezolucji członkowie UA wyrazili solidarność z prezydentem Sudanu i odmówili współpracy z trybunałem w przekazaniu „afrykańskich osobistości” do Hagi. W ten sposób te kraje afrykańskie, które podpisały i ratyfikowały statut rzymski MTK, pogwałciły swoje zobowiązania międzynarodowe.

Zgodnie z zasadą potępiającą niekonstytucyjne zmiany rządów UA podejmowała również działania w tego rodzaju sytuacjach. W 2005 r. Mauretania została zawieszona w prawach członka po dokonanych przewrocie politycznym. Prawo tego kraju do udziału w pracach UA przywrócono dopiero w 2007 r. po przeprowadzeniu wyborów. Jednak już rok później, w wyniku kolejnego przewrotu politycznego, ponownie została ona zawieszona. UA protestowała również przeciwko niekonstytucyjnemu przejęciu władzy w Togo w 2005 r. przez syna zmarłego prezydenta; interwencja zakończyła się przeprowadzeniem w tym państwie wyborów prezydenckich.

Tabela 2. Afrykańskie instytucje subregionalne działające w dziedzinie bezpieczeństwa

Instytucja subregionalna	Członkowie	Organy wyposażone w kompetencje w sferze bezpieczeństwa i ważniejsze dokumenty	Obszary działania w odniesieniu do bezpieczeństwa
Stowarzyszenie Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS)	15 państw Afryki Zachodniej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rada Mediacji i Bezpieczeństwa (składa się z 10 członków ECOWAS);</li> <li>- Komisja ds. Obrony i Bezpieczeństwa;</li> <li>- Rada Starszych;</li> <li>- Centrum Obserwacyjne przy Sekretariacie ECOWAS w Abudży;</li> <li>- Mechanizm ds. Prewencji, Opanowywania i Zapobiegania Konfliktom, Utrzymania Pokoju i Bezpieczeństwa</li> </ul> Dokumenty: Protokół o nieagresji (1978); Protokół obronny (1981) – ma zastosowanie również w sytuacjach konfliktów wewnętrznych wspieranych przez inne państwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- siły ECOMOG – operacje pokojowe i interwencje zbrojne w: Libenii (1990–2003), Sierra Leone (1997); Gwinea Bissau (1998), Wybrzeżu Kości Słoniowej (2003);</li> <li>- jest to pierwsza instytucja subregionalna, która stworzyła w ramach UA 1500-osobowy batalion; ma on być częścią brygady liczącej 6500 żołnierzy wchodzącej w skład ASF, komórka planistyczna znajduje się w Abudży;</li> <li>- wspólne ćwiczenia wojskowe</li> </ul>
Międzynarodowa Władza ds. Rozwoju (IGAD)	Dżibuti Etiopia Erytrea Kenia Somalia Sudan Uganda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spotkania ministrów obrony narodowej i bezpieczeństwa, szefów sztabów;</li> <li>- System Wczesnego Ostrzeżenia (CEWARN) z siedzibą główną w Addis Abebie i komórkami w każdym z krajów członkowskich;</li> <li>- Mechanizm Koordynacyjny Wschodnioafrykańskiej Brygady Reagowania EASBRICOM (od 2007 r.) – pełni on funkcję niezależnego sekretariatu EASBRIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bezpieczeństwo żywnościowe;</li> <li>- kontrola przemytu broni lekkiej, przepływu uchodźców;</li> <li>- zwalczanie terroryzmu;</li> <li>- omawianie regionalnych konfliktów zbrojnych (głównie w Somalii i Sudanie);</li> <li>- tworzenie brygady EASBRIC, części ASF z dowództwem i bazą logistyczną w Addis Abebie, a elementami planistycznymi w Nairobi;</li> <li>- misje obserwatorów wyborów w Dżibuti</li> </ul>

Tabela 2 – cd.

Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (SADC)	15 państw Afryki Południowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organ ds. Polityki, Obrony i Bezpieczeństwa (OPDSC);</li> <li>– Międzynarodowy Komitet ds. Obrony i Bezpieczeństwa;</li> <li>– Międzypaństwowy Komitet Polityczny i Dyplomatyczny;</li> <li>– Trybunał Arbitrażowy</li> </ul> Dokumenty: Protokół dot. współpracy w obszarze polityki, obrony i bezpieczeństwa (2001); Pakt wzajemnej obrony (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pokojowe rozwiązywanie sporów;</li> <li>– dążenie do harmonizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;</li> <li>– prewencja, nadzór i zarządzanie konfliktami przez mediację, dyplomację, operacje pokojowe;</li> <li>– współpraca w sferze obrony i bezpieczeństwa publicznego;</li> <li>– rozmieszczenie sił państw członkowskich w DRK i Lesoto w 1998 r.;</li> <li>– promocja praw człowieka, demokracji, dobrych rządów w regionie;</li> <li>– utworzenie (w sierpniu 2007 r.) brygady wielonarodowej (SADCBRIG), z elementami planistycznymi w Gaborone;</li> <li>– wykorzystanie SADCBRIG w ramach misji UA w Sudanie</li> </ul>
Wspólnota Ekonomiczna Państw Afryki Środkowej (ECASS)	11 państw Afryki Środkowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Komisja ds. Obrony i Bezpieczeństwa;</li> <li>– Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX)</li> <li>– Środkowoafrkański system wczesnego ostrzegania (MARAC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prewencja;</li> <li>– odbudowa po konflikcie;</li> <li>– podczas spotkania szefów sztabów generalnych w październiku 2003 r. podjęto decyzję o tworzeniu Środkowoafrkańskich Sił Wielonarodowych;</li> <li>– wspólne ćwiczenia wojskowe;</li> <li>– próby utworzenia wspólnego centrum szkoleń wojskowych w zakresie <i>peace-keepingu</i></li> </ul>
Unia Arabskiego Maghrebu (AMU)	Algieria Maroko Tunezja Libia Mauretania		<ul style="list-style-type: none"> <li>– próby ustanowienia koordynowanej w ramach UA Brygady Szybkiego Reagowania (<i>North African Standby Brigade</i>) w kooperacji z Egipsem</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz kontynentalnego systemu bezpieczeństwa opartego na UA na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w Afryce działają również instytucje subregionalne, przedstawione w tabeli 2.

Spośród wszystkich tych instytucji największe doświadczenie w działaniach na rzecz bezpieczeństwa regionalnego zgromadziła Wspólnota Ekonomiczna Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), która powstała w 1975 r. na podstawie traktatu z Lagos. Instytucjonalizacja współpracy państw Afryki Zachodniej początkowo podyktowana była względami ekonomicznymi – wśród celów statutowych ECOWAS znalazły się liberalizacja handlu i ustanowienie unii celnej, instytucja ta jednak zaczęła silnie angażować się w rozwiązywanie konfliktów zbrojnych w Afryce Zachodniej, stając się niekiedy ich stroną (jak w przypadku konfliktu liberyjskiego, podczas którego siły ECOMOG przeprowadziły pięć operacji). Jest to pierwsza afrykańska instytucja subregionalna, która podjęła się przeprowadzenia operacji wojskowej celem przywrócenia pokoju w państwie członkowskim, uznając, że konflikt zagraża stabilności i bezpieczeństwu regionu. Oficjalnie do podejmowania działań związanych z zapobieganiem regionalnym konfliktom i ich rozwiązywaniem instytucję tę upoważnia tzw. zrewidowany układ ECOWAS z 1993 r. Hegemon regionalny – Nigeria – dostarcza około 80% żołnierzy na potrzeby operacji i blisko 90% funduszy.

Instytucje subregionalne, a zwłaszcza ECOWAS z Nigerią na czele i SADC, której przewodzi RPA, mają *de facto* więcej doświadczenia w przeprowadzaniu operacji pokojowych niż UA. Ponadto nie akceptują one pierwszeństwa UA w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa dotyczących ich subregionów. Kluczowy zatem dla sprawnego funkcjonowania systemu afrykańskiego jest odpowiedni podział zadań i kompetencji między UA a pięcioma głównymi instytucjami subregionalnymi.

### 3. REGIONALNY KOMPLEKS BEZPIECZEŃSTWA AZJI I PACYFIKU

W skład regionu Azji i Pacyfiku wchodzi cztery subregiony, tj. Azji Północno-Wschodniej, Południowo-Wschodniej, Australii i Oceanii oraz Ameryki Północnej. Ze względu na wielkie zróżnicowanie tego regionu, a także fakt, że nie powstała ogólnoregionalna organizacja bezpieczeństwa, analizy rozwoju regionalnych instytucji bezpieczeństwa skupiają się na poszczególnych subregionach i studiach przypadku wybranych instytucji subregionalnych.

Na tle innych regionów Azja i Pacyfik charakteryzuje się słabo zinstytucjonalizowanym systemem bezpieczeństwa – występują tu głównie bilateralne sojusze, dwie organizacje międzynarodowe współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa (ale również w wielu innych obszarach), tj. ASEAN i Forum Południowego Pacyfiku, oraz w różnym stopniu zinstytucjonalizowane ogólnoregionalne dialogi na temat bezpieczeństwa regionalnego. W klasyfikacji Buzana i Waevera Azja Wschodnia (tj. Azja Północno-Wschodnia i Południowo-Wschodnia) traktowane



łącznie) jest niestandardowym kompleksem bezpieczeństwa mocarstw – występuje tutaj wiele potęg regionalnych, a także dwie tzw. *global-level powers* – Japonia i Chiny. Południowy Pacyfik jest z kolei określany przez szkołę kopenhaską mianem nieustrukturalizowanego kompleksu bezpieczeństwa, choć można się z tą opinią nie zgodzić, biorąc pod uwagę współpracę państw subregionu w ramach Forum Południowego Pacyfiku, a także przyjęcie w 1985 r. traktatu z Rarotonga, ustanawiającego strefę bezatomową na południowo-wschodnim Pacyfiku. Państwa azjatyckie rywalizują ze sobą na wielu płaszczyznach, w tym toczą spory terytorialne, spory o dostęp do akwenów morskich i kontrolę strategicznych szlaków transportu. W regionie występuje wysoka koncentracja różnorodnych zagrożeń bezpieczeństwa, zarówno tych tradycyjnych (szczególnie w Azji Północno-Wschodniej – podział Korei, militaryzacja państw regionu i wyścig zbrojeń<sup>18</sup>), jak i nietradycyjnych. Jednocześnie jest to obszar najbardziej zróżnicowany pod względem politycznym, cywilizacyjnym i ekonomicznym. Dlatego też zinstytucjonalizowana współpraca w sferze bezpieczeństwa jest bardzo skomplikowana i rozwijała się z różną dynamiką w poszczególnych subregionach. Jednak wzrost współzależności w sferze bezpieczeństwa, w związku z rozprzestrzenianiem się nowych zagrożeń o transgranicznym charakterze, skłania do podjęcia szerszej współpracy między państwami należącymi do różnych subregionów Azji i Pacyfiku.

#### traktaty sojusznicze

Historycznie istotną rolę w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa Azji i Pacyfiku odegrała rywalizacja zimnowojenna i polityka USA dążących do powstrzymania komunizmu, a zwłaszcza podpisanie w 1951 r. amerykańsko-japońskiego traktatu pokojowego oraz traktatu o bezpieczeństwie, który przewidywał pozostanie wojsk amerykańskich w Japonii. Porozumienie zawarte w San Francisco dało początek systemowi bilateralnych lub multilateralnych traktatów podpisywanych przez państwa azjatyckie z USA – państwa uzyskiwały możliwość wstąpienia do międzynarodowych instytucji finansowych i dostęp do rynku amerykańskiego w zamian za związanie się sojuszem z USA, który dodatkowo dawał im gwarancje bezpieczeństwa. W 1951 r. USA podpisały z Australią i Nową Zelandią Pakt bezpieczeństwa Pacyfiku (ANZUS), na mocy którego państwa sygnatariusze dawały sobie wzajemne gwarancje bezpieczeństwa. W 1954 r. USA zawarły traktaty o wzajemnej obronie z Tajwanem i z Koreą Południową, a także podpisały traktat o obronie wzajemnej Azji Południowo-Wschodniej, na mocy którego powołano SEATO. W 1960 r. podpisały najważniejszy traktat sojuszniczy o wzajemnej współpracy i bezpieczeństwie z Japonią. Bilateralizm ten nie służył kształtowaniu potrzeby budowania wspólnoty bezpieczeństwa i multilateralnych instytucji w regionie Azji i Pacyfiku. Koniec zimnej wojny w połączeniu ze wzrostem potęgi gospo-

<sup>18</sup> Region Azji Północno-Wschodniej uznawany jest przez analityków za najniebezpieczniejszy na świecie – Kalder (2001).

darczej i militarnej Chin i Indii wpłynął na kształtowanie nowej architektury bezpieczeństwa.

Regionalną instytucją bezpieczeństwa o charakterze multilateralnym powstałą jeszcze w okresie zimnej wojny, tj. w 1967 r., i to bez udziału mocarstw zewnętrznych, było ASEAN – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Członkami ASEAN są: Brunei, Filipiny, Indonezja, Laos, Kambodża, Malezja, Myanmar, Singapur, Tajlandia, Wietnam. Tym samym Azja Południowo-Wschodnia stała się liderem i pionierem w tworzeniu multilateralnych instytucji bezpieczeństwa kooperatywnego w regionie. ASEAN w latach zimnej wojny działało na zasadach: nieingerencji w sprawy wewnętrzne, pokojowego załatwiania sporów, współpracy z innymi instytucjami regionalnymi i globalnymi, ale także regionalnej autonomii, poszukiwania regionalnych rozwiązań dla regionalnych problemów, a zatem wyłączenia udziału wielkich mocarstw w zarządzaniu bezpieczeństwem regionalnym<sup>19</sup>. Instytucjonalnym wyrazem niezaangażowania w rywalizację dwublokową i niechęci wobec ingerowania obcych mocarstw w sprawy regionu było utworzenie przez ASEAN w 1971 r. Strefy Pokoju, Wolności i Neutralności (ZOPFAN). ASEAN jednocześnie wypracowało formułę współpracy, zgodnie z którą organizacja nie zajmowała się problemami stosunków bilateralnych – miały być one rozwiązywane bilateralnie, ale tymi, które dotyczyły większej grupy państw. Na modelu ASEAN – zasadach i strukturze organizacyjnej – wzorowało się SAARC, Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej Azji Południowej. Organizacja powstała w 1985 r. W jej skład obecnie wchodzi Bangladesz, Bhutan, Indie, Malediwy, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Afganistan. SAARC unika jednak podejmowania problematyki bezpieczeństwa.

Wraz z końcem zimnej wojny ASEAN jako jedyna multilateralna instytucja współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa zaczęło reorganizować swoją strukturę i poszukiwać sposobów na włączenie do współpracy mocarstw regionalnych, a także spoza regionu. Przyczyn tego nowego podejścia można doszukiwać się w idei, która pojawiła się na początku lat 90., przewidującej rozwój regionalizmu wschodnioazjatyckiego, tj. połączenie państw Azji Południowo-Wschodniej i Północno-Wschodniej w jedno ugrupowanie regionalne. Z inicjatywą tą wystąpiła Malezja, a państwa ASEAN wyraziły zgodę na rozpoczęcie dyskusji na temat wschodnioazjatyckiej organizacji regionalnej i omawiały tę kwestię podczas spotkań ministerialnych, a także szczytów ASEAN. Wobec jednak sprzeciwu Japonii, która nie wyobrażała sobie powstania organizacji bez udziału USA, instytucja taka nie powstała. ASEAN przejęło od tego momentu funkcję koordynatora i organizatora dyskusji na temat bezpieczeństwa regionalnego zarówno z państwami azjatyckimi, jak i państwami oraz instytucjami mię-

<sup>19</sup> Prezydent Tajlandii określił ASEAN mianem „pierwszej prawdziwie azjatyckiej organizacji, która została zainicjowana w ramach wspólnoty narodów gotowych do wzajemnej pomocy”.



dzynarodowymi spoza regionu. W rezultacie wykształciły się następujące formuły współpracy wielostronnej<sup>20</sup>:

- struktura instytucjonalna Azji i Pacyfiku**
- **ARF (ASEAN Regional Forum)** – Regionalne Forum ASEAN – dialog i konsultacje państw ASEAN na temat bezpieczeństwa regionalnego z tzw. partnerami dialogu, tj. Australią, Kanadą, Japonią, Nową Zelandią, USA, ChRL, Indiami, Republiką Korei, Rosją, przedstawicielami UE; a od 2000 r. w ARF uczestniczy również KRLD;
  - **AMM-PMC (ASEAN Ministerial Meeting – Post Ministerial Conference)** – spotkania ministrów i tzw. konferencje poministerialne – dialog ministrów spraw zagranicznych państw ASEAN z państwami partnerskimi, tj. UE, Australia, Indiami, ChRL, Kanadą, Japonią, Nową Zelandią, Rosją, Republiką Korei, USA, UNDP;
  - **ASEAN + 1** – formuła spotkań na szczycie państw ASEAN z Chinami, Republiką Korei, Japonią, Indiami;
  - **ASEAN + 3** – formuła spotkań na szczycie państw ASEAN z Chinami, Republiką Korei i Japonią, odbywających się po serii spotkań ASEAN + 1;
  - **ASEM (Asia-Europe Meeting)** – spotkania na szczycie państw ASEAN, UE, ChRL, Japonii i Republiki Korei;
  - **EALAF (East Asia-Latin America Forum)** – dialog państw ASEAN, ChRL, Japonii, Republiki Korei, Australii i Nowej Zelandii z państwami Ameryki Łacińskiej;
  - **EAS** – szczyt Azji Wschodniej (pierwszy szczyt odbył się w Kuala Lumpur 14 grudnia 2005 r.).

Oprócz tych formuł współpracy istnieją również w regionie inne instytucje, które jednak unikają bezpośredniego angażowania się w kwestie bezpieczeństwa regionalnego – dotyczy to np. APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*).

Spośród wymienionych instytucji najważniejszymi instytucjami bezpieczeństwa regionalnego są ARF oraz ASEAN + 3. Są one zaangażowane w ustalanie reguł postępowania w zarządzaniu bezpieczeństwem regionalnym i tworzenie zrębów regionalnego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego.

ARF powstało na podstawie decyzji AMM-PMC z Singapuru z 1993 r. – pierwsze spotkanie ARF odbyło się w lipcu 1994 r. w Bangkoku. Forum jest zinstytucjonalizowaną formą dialogu w kwestiach bezpieczeństwa i pierwszą instytucją o charakterze transregionalnym. Szczególnie istotne jest włączenie do ARF Indii, które jeszcze na początku lat 50. były promotorem idei panazjatyckiej współpracy, a także mocarstw zachodnich, które państwa ASEAN wcześniej niechętnie widziały w tego rodzaju strukturach. ARF oparto na modelu minimalizmu instytucjonalnego, zasadzie konsensusu, a także uznaniu przewodniej roli ASEAN jako forum wypracowywania

**Regionalne Forum ASEAN**

norm i zasad współpracy w regionie. Zadaniem ARF jest prowadzenie konsultacji w kwestiach politycznych i bezpieczeństwa oraz przyczynianie się do budowania zaufania i rozwoju dyplomacji prewencyjnej w regionie Azji i Pacyfiku.

Początek współpracy w ramach ASEAN + 3 dało nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych ASEAN i ministrów spraw wewnętrznych ChRL, Japonii i Republiki Korei w Bangkoku w 1994 r. Spotkania o charakterze konsultacyjnym organizowano i w kolejnych latach, miały one w założeniu służyć budowaniu zaufania i bezpieczeństwa. Za początek współpracy ASEAN + 3 uznaje się spotkanie w 1997 r. w Manili. Rezultatem działań w ramach tej formuły jest: powołanie Grupy ds. Wizji Azji Wschodniej, Grupy Studyjnej ds. Azji Wschodniej oraz wypracowanie rekomendacji odnośnie do powstania Wspólnoty Wschodnioazjatyckiej, która obejmowałaby m.in. współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Wspólnota ta miałaby opierać się na trzech filarach: ASEAN + 3, ASEAN + 1 oraz EAS. Ponieważ w szczytach Azji Wschodniej uczestniczą również Australia, Nowa Zelandia, Indie i – jako obserwator – Rosja, wskazuje to na tendencję do rozszerzenia składu kształtującej się Wspólnoty. Warunkiem uczestniczenia w EAS jest podpisanie traktatu o przyjaźni i współpracy z ASEAN.

Azja Północno-Wschodnia nie ma własnego odpowiednika ASEAN. Multilateralne przedsięwzięcia podejmowane przez państwa tego regionu mają raczej specyficzny charakter – są to rozmowy sześciostronne (ChRL, USA, Japonia, Rosja, Republika Korei, KRLD), KEDO (Organizacja Rozwoju Energetyki Półwyspu Koreańskiego), które zakończyły się porażką<sup>21</sup>, a także dialogi nt. bezpieczeństwa pod auspicjami forów pozarządowych: Grupy Północnego Pacyfiku i Dialogu Współpracy Azji Północno-Wschodniej. Są to zatem słabo zinstytucjonalizowane formuły współpracy oparte na dialogu i podejściu *ad hoc*.

#### 4. KOMPLEKS BEZPIECZEŃSTWA WSPÓLNOTY NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW

Region poradziecki jest scentralizowanym kompleksem bezpieczeństwa, w którym dominuje jedno mocarstwo o globalnych możliwościach oddziaływania. W istocie za architekturę instytucjonalną tego obszaru odpowiedzialna jest Rosja, jako regionalne mocarstwo-hegemon, dążące do utrzymania jak największej liczby państw dawnego ZSRR w swojej strefie wpływów.

<sup>21</sup> KEDO powstała na mocy porozumienia między USA i KRLD z 1994 r. w odpowiedzi na wyścig zbrojeń nuklearnych na Półwyspie Koreańskim. Organizacji tej nie udało się zahamować zbrojeń nuklearnych, co było jej głównym celem, ani doprowadzić do znormalizowania stosunków w regionie. Państwa zaangażowane w KEDO od początku podchodziły do współpracy nieufnie, a wycofanie się KRLD z układu NPT w 2003 r. oznaczało kres projektu KEDO – Haliżak (2004), s. 115.

<sup>20</sup> Haliżak (2006), s. 125.

**ASEAN + 3**

**współpraca Azji Północno-Wschodniej**

Po rozpadzie systemu dwublokowego i ZSRR pojawiła się potrzeba zagospodarowania poradzieckiej przestrzeni bezpieczeństwa i stworzenia nowej zinstytucjonalizowanej formuły współpracy nowo powstałych państw i Rosji. Podpisując 8 grudnia 1991 r. w Puszczy Białowieskiej umowę o rozpadzie ZSRR, prezydenci Rosji, Ukrainy i Białorusi zrezygnowali z idei powołania związku państw z centralną władzą Rosji, a w miejsce takiego związku zdecydowali się utworzyć Wspólnotę Niepodległych Państw.

Formalny układ powołujący WNP w Alma Acie w grudniu 1991 r. podpisali przywódcy Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdow, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu. Gruzja dołączyła do porozumienia w 1993 r. Cele nowej instytucji zostały sformułowane w sposób ogólny, ale dla tworzenia nowej architektury bezpieczeństwa kluczowy był zapis, zgodnie z którym państwa sygnatariusze umowy zobowiązywały się dążyć do **zachowania wspólnej przestrzeni wojskowo-strategicznej i wspólnego dowództwa**.

Koncepcja regionalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa została doprecyzowana wraz z przyjęciem Układu o bezpieczeństwie zbiorowym oraz statutu WNP jako organizacji międzynarodowej, a następnie dokumentów szczytu WNP w Alma Acie w 1995 r. Najważniejszym filarem systemu bezpieczeństwa

WNP jest Układ o bezpieczeństwie zbiorowym, tzw. **traktat taszkiencki**, i powstała na jego podstawie organizacja. Układ został podpisany w maju 1992 r. przez Armenię, Kazachstan, Kirgistan, Rosję, Tadżykistan, Uzbekistan (wystąpił w 1999 r. i wrócił w 2006 r.). W kolejnych latach przystąpiły do niego również Azerbejdżan, Gruzja (oba te kraje nie przedłużyły w 1999 r. umowy, rezygnując tym samym z członkostwa w układzie) i Białoruś. Państwa sygnatariusze zobowiązywały się do: unikania wzajemnych konfliktów, rozwiązywania sporów w sposób pokojowy oraz podjęcia konsultacji i wspólnych działań w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej czy suwerenności któregośkolwiek z sygnatariuszy traktatu. W art. 4 traktatu został sformułowany *casus foederis* – zgodnie z nim każda próba agresji lub napaść na państwo sygnatariusza będzie traktowana jako napaść na wszystkich członków i wywoła natychmiastową pomoc innych państw członkowskich, w tym akcję dyplomatyczną i militarną w zgodzie z art. 51 KNZ. W traktacie sygnatariusze wyrzekli się jednocześnie groźby użycia siły wobec państw trzecich i zadeklarowali nieprzystępowanie do innych sojuszy wojskowych.

System bezpieczeństwa traktatu taszkienckiego opera się zatem z jednej strony na silnych zobowiązaniach sojuszniczych do przyjęcia z pomocą w sytuacji agresji zbrojnej, z drugiej zaś na zasadach charakterystycznych dla regionalnych systemów bezpieczeństwa zbiorowego – pokojowego rozwiązywania sporów w duchu przyjaźni, szacunku i zrozumienia. W przyjętej w 1995 r. deklaracji państw stron Układu o zbiorowym bezpieczeństwie i koncepcji bezpieczeństwa zbioro-

wego uznano potencjał jądrowy Rosji, pełniący funkcję odstraszającą potencjalnego agresora, za podstawę zapewnienia bezpieczeństwa w regionie. Traktat taszkiencki został przekształcony 7 października 2002 r. na spotkaniu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego w Kiszyniowie w Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ), której członkami są obecnie: Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Armenia, Tadżykistan, Rosja, Uzbekistan.

Celem OUBZ jest zapewnienie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, a także pogłębienie współpracy w sferze wojskowo-politycznej oraz ochrona niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej. Kraje członkowskie zobowiązały się do przyjęcia środków w celu budowy infrastruktury wojskowej i regionalnych sił zbrojnych, koordynowania działań w celu zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa oraz uzgadniania i koordynowania wspólnych stanowisk wobec problemów bezpieczeństwa, a także koordynowania walki z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem.

OUBZ przejęła w zasadzie funkcje głównej organizacji działającej w sferze bezpieczeństwa w regionie WNP, jednak płaszczyzną współpracy w tym obszarze, przynajmniej formalnie, wciąż jest również sama WNP, która ma znacznie szerszą reprezentację regionalną. Statut WNP przyjęty w styczniu 1993 r. przekształcił tę strukturę w organizację międzynarodową. Wśród celów statutowych organizacji wymieniono m.in.: współpracę w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; przyjęcie efektywnych środków w celu zmniejszenia zbrojeń, likwidacji broni jądrowej i innych rodzajów BMR, osiągnięcie pełnego i powszechnego rozbrojenia; pokojowe rozwiązywanie sporów i konfliktów między państwami członkowskimi. Do obszarów współpracy państw członkowskich zaliczono z kolei: walkę ze zorganizowaną przestępczością i współpracę w sferze polityki obronnej i ochrony granic zewnętrznych. Pozostałe cele i obszary współpracy wymienione w statucie WNP mają charakter gospodarczo-społeczny. Zgodnie z zapisami statutu podczas realizacji celów strony są zobowiązane do przestrzegania zasad: wzajemnego poszanowania suwerenności i prawa narodów do samostanowienia, wzajemnego uznania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic państwowych, nieingerencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne, powstrzymywania się od groźby i/lub użycia siły oraz pokojowego rozwiązywania sporów. Wiele z tych zasad, jak pokazała praktyka, okazało się pustymi zapisami.

W ramach WNP przyjęto szereg dokumentów tworzących podstawy do powoływania operacji pokojowych pod egidą tej instytucji. W praktyce działalność WNP w sferze bezpieczeństwa obejmowała przede wszystkim powoływanie misji typu *peace-keeping*. Siły pokojowe WNP (*de facto* siły rosyjskie) były rozmieszczone w: Abchazji (niezależnie od operacji NZ UNOMIG), Tadżykistanie (niezależnie od misji OBWE), Naddniestrzu. Od 2002 r., na podstawie przyjętej przez państwa WNP konwencji o stan-

Organizacja Układu  
o Bezpieczeństwie  
Zbiorowym

statut WNP

operacje pokojowe  
WNP

dardach demokratycznych wyborów, powołano także Organizację Monitorowania Wyborów WNP, która organizuje misje obserwowania wyborów.

Na strukturę organów WNP odpowiedzialnych za bezpieczeństwo regionalne składają się:

**główne organy systemu WNP**

**Rada Szefów Państw** – do jej kompetencji należy m.in. podejmowanie decyzji o zastosowaniu środków pokojowego rozwiązywania sporów i o użyciu sił zbrojnych, a także przyznawanie mandatu operacjom pokojowym sił WNP;

**Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego** – jest jednym z organów kierujących systemem bezpieczeństwa WNP i głównym organem OUBZ, w jej skład wchodzi szefowie państw oraz szef Naczelnego Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych WNP, Rada może tworzyć międzynarodowe siły pokojowe na rzecz operacji utrzymania pokoju;

**Rada Ministrów Spraw Zagranicznych** – przy Radzie funkcjonują komisje ds. działalności pokojowej i rozbrojenia;

**Rada Ministrów Obrony Narodowej** – jest to główny organ współpracy w wymiarze wojskowym, przy Radzie funkcjonuje Połączony Sztab ds. Koordynacji i Współpracy Krajów WNP, który koordynuje współpracę wojskową armii państw członkowskich w czasie operacji pokojowych i w razie konfliktu zbrojnego;

**Komitet Sekretarzy Rad Bezpieczeństwa;**

**Rada Dowództw Wojsk Ochrony Pogranicza** – koordynuje ona współpracę w ramach wspólnej ochrony granic zewnętrznych WNP;

**Centrum Antyterrorystyczne** – koordynuje prace organów WNP w sferze walki z terroryzmem, współdziała ze służbami specjalnymi oraz organami państwowymi w tym zakresie.

Praktyczna działalność w sferze bezpieczeństwa w ramach WNP od momentu podpisania traktatu tashkińskiego obejmowała także wspólne ćwiczenia wojskowe, wymianę informacji, dostawy rosyjskiego uzbrojenia po cenach wewnętrzrosyjskich oraz koordynację polityk bezpieczeństwa państw członkowskich.

W 2000 r. Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego WNP podjęła decyzję o utworzeniu

**Kolektywne Siły Reagowania Regionu Azji Centralnej**

kolektywnych Sił Reagowania Regionu Azji Centralnej. Dwa lata później przyjęto dokumenty, które zobowiązują Rosję, Białoruś, Armenię, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan do zorganizowania tzw. regionalnych systemów bezpieczeństwa zbiorowego WNP

(europejskiego, kaukaskiego i środkowoazjatyckiego) wraz z kolektywnymi siłami reagowania WNP. W 2003 r. powstała baza wojskowa w Kant (Kirgistan), która oficjalnie jest bazą OUBZ<sup>22</sup>, a na specjalnym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego w lutym 2009 r. podjęto decyzję o utworzeniu Kolektywnych Sił Operacyjnego Reagowania OUBZ (KSOR). Siły te, zgodnie z deklaracjami,

**Kolektywne Siły Operacyjnego Reagowania**

mają liczyć 15 tys. ludzi, a ich zadania obejmują odpieranie agresji zewnętrznej, prowadzenie operacji antyterrorystycznych, walkę z przestępczością zorganizowaną, a także reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. W październiku odbyły się pierwsze ćwiczenia KSOR

(„Współdziałanie 2009”). Wzięło w nich udział 14 tys. żołnierzy (w 95% rosyjskich i kazachskich).

System bezpieczeństwa WNP w praktyce charakteryzują asymetryczne stosunki Rosji i pozostałych członków WNP i OUBZ oraz sprzężenie regionalnych koncepcji bezpieczeństwa z narodową koncepcją bezpieczeństwa Rosji. W obawie przed separatyzmami wewnętrznymi, ekspansją fundamentalizmu islamskiego, a także w związku z wewnętrznymi problemami gospodarczymi i społecznymi większość państw obszaru WNP traktuje tę asymetryczną współpracę jako konieczność. Dla Rosji, która w kolejnych doktrynach obronnych podkreśla, jak silnie bezpieczeństwo kraju jest uzależnione od bezpieczeństwa w regionie WNP, OUBZ i WNP stały się ważnym instrumentem polityki bezpieczeństwa – wzmocnienia jej pozycji w obszarze poradzieckim i powstrzymania wpływów NATO w regionie.

<sup>22</sup> Konończuk (2007).

PATRYCJA GRZEBYK

## ROZDZIAŁ 12

## MIĘDZYNARODOWE PRAWO HUMANITARNE

## 1. OBOWIĄZEK PRZESTRZEGANIA MPH

Biorący udział w działaniach zbrojnych mają obowiązek przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych. Obowiązek ten od-

obowiązek  
przestrzegania MPH

nosi się zarówno do sił agresora, jak i broniącego się. Wynika to z podstawowej zasady MPH mówiącej o całkowitej rozdzielności między *ius ad bellum* (prawo do użycia siły) a *ius in bello* (MPH).

Ochrona osób niebiorących udziału w działaniach zbrojnych nie może być bowiem uzależniona od wcześniejszego stwierdzenia, która ze stron jest agresorem, a która działa w samoobronie. Tej bowiem kwestii często nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć bezpośrednio po rozpoczęciu walk. Ponadto nie jest możliwe oddzielenie praw od obowiązków wynikających z norm prawa wojennego. Przykładowo nie można atakować cywilów, którzy nie biorą bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych. Oznacza to z jednej strony, że cywile są chronieni przed skutkami działań zbrojnych (prawo), a z drugiej, iż nie mogą oni atakować kombatantów, jeśli nie chcą stracić przysługującej im ochrony (obowiązek).

operacje pokojowe  
a MPH

Jedną przesłanką obowiązywania MPH jest istnienie konfliktu zbrojnego. Oznacza to, że również członkowie operacji pokojowej są zobowiązani do przestrzegania MPH. Wynika to z faktu, że misje pokojowe, w zależności od ich rodzaju, mogą być rozmieszczone, kiedy jeszcze trwa konflikt lub po jego zakończeniu, kiedy nadal mogą pojawiać się akty przemocy lub może dojść do ponownego wybuchu konfliktu. MPH zaś chroni potencjalne ofiary od momentu „pierwszego strzału”<sup>1</sup>.

Obowiązek przestrzegania MPH przez siły operacji pokojowych potwierdził sekretarz generalny ONZ, wydając w 1999 r. *Biuletyn na temat przestrzegania przez siły Narodów Zjednoczonych międzynarodowego prawa humanitarnego*. Stwierdza w nim, że prawo konfliktów zbrojnych wiąże siły Narodów Zjednoczonych w następujących sytuacjach:

- kiedy w konflikt zbrojny są aktywnie zaangażowane jako kombatanci, w zakresie i przez czas ich zaangażowania,
- w czasie akcji wymuszania pokoju,

<sup>1</sup> Sassoli, Bouvier (2006), s. 116.

- w czasie operacji *peace-keeping*, kiedy to użycie siły zbrojnej jest dozwolone w samoobronie.

Co więcej, w biuletynie podkreśla się, że w porozumieniach o statusie sił, zawieranych między NZ a państwem, na którego terytorium NZ rozmieszczają swoje siły, NZ zobowiązują się zapewnić, że ich siły będą przeprowadzać operacje z uwzględnieniem zasad i reguł ogólnych konwencji mających zastosowanie do działań personelu wojskowego. NZ zobowiązują się również, że członkowie personelu wojskowego będą w pełni zaznajomieni z tego typu normami. Ten obowiązek ciąży na nich nawet wobec braku porozumienia o statusie sił.

Członkowie misji pokojowych ONZ są pod ochroną m.in. Konwencji o bezpieczeństwie personelu ONZ i personelu współdziałającego z 1994 r. Nie mogą więc być przedmiotem ataków. Co więcej, zamierzone kierowanie ataków na personel, instalacje, materiały, oddziały lub pojazdy związane z pomocą humanitarną lub misjami pokojowymi działającymi na mocy Karty Narodów Zjednoczonych tak długo, dopóki są one uprawnione do ochrony przysługującej osobom cywilnym i obiektom cywilnym na podstawie międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, stanowi zbrodnię wojenną na mocy art. 8 ust. 2 lit. b (iii) oraz lit. e (iii) statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Gdy jednak personel wojskowy misji pokojowej angażuje się w działania zbrojne, nie może nadal korzystać ze swojego ochronnego statusu i musi być związany prawem konfliktów zbrojnych.

## 2. ZASADY MPH

Podstawowymi dokumentami z zakresu MPH są cztery konwencje genewskie z 1949 r. o ochronie ofiar konfliktów zbrojnych oraz przyjęte do nich protokoły dodatkowe: z 1977 r. o ochronie ofiar konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym (PD I) i niemiędzynarodowym (PD II), a także protokół dodatkowy z 2005 r. o wprowadzeniu trzeciego znaku ochronnego – czerwonego kryształ, oprócz czerwonego krzyża i czerwonego półksiężyca (PD III).

źródła  
MPH

MPH zawiera reguły mające na celu:

- chronić osoby, które nie biorą udziału w działaniach zbrojnych,
- ograniczyć środki i metody walki.

Do osób chronionych przez MPH należą:

- ranni lub chorzy kombatanci oraz rozbitkowie,
- jeńcy wojenni,
- cywile,
- personel medyczny i duchowny.

osoby chronione

Wśród podstawowych reguł MPH Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża wyróżnił:

- 1) obowiązek poszanowania życia oraz integralności fizycznej i psychicznej osób wyłączonych z walki lub niebiorących bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych (*hors de combat*),

podstawowe  
reguły MPH

- 2) zakaz zabijania lub ranienia poddającego się przeciwnika lub innych osób związanych z walki,
- 3) obowiązek udzielenia pomocy i opieki rannym i chorym; objęcie ochroną personelu, obiektów, sprzętu, transportu medycznego; obowiązek respektowania znaku ochronnego, czyli czerwonego krzyża, czerwonego półksiężyca i czerwonego kryształu,
- 4) prawo kombatantów oraz cywilów, znajdujących się w rękach wrogiej strony konfliktu, do poszanowania życia, godności, przekonań, praw osobistych; prawo do korespondowania z rodziną i do otrzymywania pomocy, a także do ochrony przed skutkami przemocy lub represaliów,
- 5) prawo każdej osoby do uczciwego procesu (*fair trial*); zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania,
- 6) ograniczenie prawa stron konfliktu do wyboru środków i metod walki; zakaz użycia środków i metod walki powodujących niepotrzebne lub nadmierne cierpienie,
- 7) obowiązek odróżniania cywilów od kombatantów; zakaz atakowania cywilów; prawo do atakowania wyłącznie celów wojskowych.

**zasada  
rozdzielenia**

Walczący mogą więc zabijać/ranić innych kombatantów lub osoby, które wezmą bezpośredni udział w działaniach zbrojnych, natomiast nie mogą atakować osób chronionych. Nie wolno niszczyć mienia cywilnego, lecz można atakować wszelkie obiekty wojskowe, czyli takie, które ze względu na swą naturę, rozmieszczenie, przeznaczenie czy wykorzystanie wnoszą istotny wkład do działalności wojskowej, a ich całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie, zneutralizowanie daje określoną korzyść. Warto pamiętać, że to na przeprowadzających operacje zbrojne ciąży obowiązek sprawdzenia, czy planowany cel ataku ma charakter cywilny czy wojskowy.

**konieczność  
wojskowa**

W czasie konfliktu zbrojnego kombatanci mogą zniszczyć wszystko, co jest konieczne z punktu widzenia wojskowego, ale nic ponad to. W przypadku, gdy konieczność wojskowa przemawia za zaatakowaniem danego obiektu, lecz wśród potencjalnych ofiar znajdują się cywile, atakujący powinien kierować się zasadą proporcjonalności. Żaden budynek nie jest chroniony tylko dlatego, że znajdują się w nim cywile. Jeśli spodziewana korzyść

**zasada  
proporcjonalności**

wojskowa przewyższa ewentualne straty w cywilach, można przeprowadzić atak. Walczący nie mają nieograniczonego arsenału metod i środków walki. Nie mogą bowiem używać broni, która wywołuje nadmierne cierpienie. Dlatego też zakazano użycia broni biologicznej czy chemicznej, min przeciwpiechotnych, broni zapalającej, oślepiającej, pozostawiającej niewykrywalne odłamki czy ładunki wybuchowe, broni kasetowej.

### 3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

Na podstawie konwencji genewskich każde państwo ma obowiązek osądzenia zbrodniarzy lub wydania ich innemu państwu w celu osądzenia – *aut iudicare aut dedere* (art. 49 I konwencji genewskiej). Sądy krajowe jednak często niechętnie zajmują się przypadkami zbrodni wojennych popełnionych przez obywateli swojego państwa. Dlatego też w latach 90. XX wieku doszło do utworzenia przez Radę Bezpieczeństwa sądów międzynarodowych *ad hoc* (Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy), a w kolejnych latach również sądów umiędzynarodowionych, w których orzekają sędziowie krajowi wraz z międzynarodowymi (Sierra Leone, Timor Wschodni, Kambodża). Jednak od czasu uchwalenia konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa w 1948 r. dyskutowano nad utworzeniem stałego międzynarodowego trybunału karnego. Został on powołany dopiero w 1998 r., a jego statut wszedł w życie 1 lipca 2002 r. Trybunał może sądzić wyłącznie zbrodnie popełnione po dacie wejścia w życie statutu.

Wśród zbrodni objętych jurysdykcją MTK, zgodnie z art. 5 statutu, znajdują się:

- zbrodnie wojenne,
- zbrodnie przeciwko ludzkości,
- zbrodnie ludobójstwa,
- zbrodnie agresji.

Zbrodnie wojenne mogą być popełnione wyłącznie w ramach konfliktu zbrojnego, zarówno międzynarodowego, jak i niemiędzynarodowego. Za zbrodnie wojenne uznaje się działania wymienione w statucie (przykładowo zabójstwo, okaleczenia), które są skierowane przeciwko ludziom lub dobrom chronionym na podstawie postanowień odpowiedniej konwencji genewskiej i protokołu dodatkowego. Trybunał ma sądzić przede wszystkim te zbrodnie wojenne, które są popełniane na szeroką skalę lub w ramach realizacji planu lub polityki. Założeniem jest, iż pozostałymi zbrodniami powinny zająć się sądy krajowe.

Zbrodnie przeciwko ludzkości (czyny popełnione w ramach rozległego lub systematycznego, świadomego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej) oraz zbrodnie ludobójstwa (wymienione w statucie czyny dokonane w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych jako takich) mogą być popełnione zarówno w czasie konfliktu zbrojnego, jak i w czasie pokoju.

Statut wymienia również zbrodnie agresji, a więc zbrodnie nie z zakresu *ius in bello*, lecz *ius ad bellum*, jednak zanim trybunał mógłby wykonywać jurysdykcję nad tą zbrodnią, konieczne było jej zdefiniowanie i określenie warunków wykonywania jurysdykcji nad nią. Doszło do tego w czerwcu 2010 r. na konferencji przeglądowej Międzynarodowego Trybunału Karnego, kiedy to uchwalono, że za zbrodnie agresji należy uznać:

odpowiedzialność  
karna za naruszenia  
MPH

Międzynarodowy  
Trybunał Karny

Jurysdykcja  
materiałna MTK

zbrodnie  
wojenne

zbrodnie przeciwko  
ludzkości i ludobójstwo



planowanie, przygotowywanie, rozpoczęcie i dokonanie, przez osobę mogącą efektywnie sprawować kontrolę lub kierującą politycznymi lub zbrojnymi działaniami państwa, aktu agresji, który swoim charakterem, wagą i skalą stanowi oczywiste naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych.

Jak sprecyzowano:

akt agresji oznacza użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa, lub w inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych.

Konferencja orzekła jednak, że o faktycznym upoważnieniu MTK do sądenia zbrodni agresji państwa strony mają zdecydować po 1 stycznia 2017 r., co oznacza, że owa zbrodnia nie może być do tego czasu sądzona przez MTK.

MTK może sądzić zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości czy ludobójstwo, jeśli:

- zostały one popełnione na terytorium państwa, które jest stroną statutu MTK, lub
- zostały one popełnione przez obywateli państwa, które jest stroną statutu MTK.

Trybunał może wykonywać jurysdykcję, gdy dana sytuacja wskazująca na popełnienie którejs z wyżej wymienionych zbrodni:

- zostanie przekazana przez państwo stronę,
- zostanie przekazana przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII KNZ,
- zostanie zbadana przez prokuraturę z własnej inicjatywy (*proprio motu*),
- zostanie przekazana przez państwo, które nie jest stroną statutu MTK, na podstawie specjalnego porozumienia.

Warto zwrócić uwagę na kompetencje RB, która może nie tylko przekazać sprawę do rozstrzygnięcia MTK, lecz także zawiesić postępowanie w danej sprawie na 12 miesięcy lub również na ten okres uniemożliwić jego wszczęcie

#### RB a MTK

(art. 16 statutu MTK). Z tej możliwości RB skorzystała w 2002 r. (rezolucja 1422), wyłączając jurysdykcję MTK na rok (od 1 lipca 2002 r.) w stosunku do obecnych lub byłych urzędników lub personelu, pochodzących z państw biorących udział w operacjach, a niebędących stronami statutu, z powodu czynów pozostających w związku z operacjami prowadzonymi pod auspicjami RB. W kolejnych latach RB uznała, że nie ma potrzeby wyłączać członków operacji NZ spod jurysdykcji MTK.

#### komplementarność

MTK, w przeciwieństwie do trybunałów jugosłowiańskiego i rwandyjskiego, działa na zasadzie komplementarności, co oznacza, że będzie zajmował się danym przypadkiem tylko wtedy, gdy sądy krajowe nie osądzą winnych, z braku woli lub możliwości, albo przeprowadzone przez nie postępowanie miało na celu ochronę sprawców przed odpowiedzialnością.

## CZĘŚĆ III

### PRAKTYCZNE PROBLEMY

MAREK MADEJ

## ROZDZIAŁ 13

## MIĘDZYNARODOWA WALKA Z TERRORYZMEM

Niełatwo określić precyzyjnie zakres przeciwdziałania tak złożonemu zjawisku jak terroryzm. Faktycznie bowiem w poszczególnych przypadkach polityka jego zwalczania obejmuje wszelkiego rodzaju działania, które dane rządy lub organizacje jako takie zadeklarują, niezależnie od sposobu definiowania samego terroryzmu. Dlatego też w ramach walki z nim mogą być wdrażane rozmaite posunięcia, począwszy od tworzenia norm prawnomiędzynarodowych lub politycznych delegalizujących bądź potępiających terroryzm albo jego poszczególne formy lub przejawy, przez ściganie, ujmowanie i sądenie terrorystów, a na działaniach z zakresu pomocy rozwojowej kończąc. O ich antyterrorystycznym charakterze decyduje kontekst, w którym zostały podjęte, i cel, jakiemu mają służyć. Niemniej można wskazać pewne główne kategorie działań i narzędzi międzynarodowej współpracy w walce z terroryzmem, które istotnie przyczyniają się do zwalczania tego zjawiska. Należą do nich: aktywność normotwórcza (zarówno w wymiarze prawnym, jak i politycznym), współpraca wywiadowcza, kooperacja operacyjna policji i innych służb odpowiedzialnych za porządek publiczny oraz sądowiczy, a także działania z użyciem sił zbrojnych. Skuteczna walka z terroryzmem wymaga uwzględnienia wszystkich tych elementów, aczkolwiek w rozmaitych sytuacjach w różnych proporcjach<sup>1</sup>. Kroki podejmowane w ramach zwalczania terroryzmu powinny zaś umożliwiać efektywne przeciwdziałanie w czterech wymiarach walki z tym zjawiskiem:

- cztery aspekty walki z terroryzmem
- zapobiegania terroryzmowi (prewencji), także dzięki należytemu rozpoznaniu charakteru zagrożenia;
  - ochrony potencjalnych celów zamachów (fizycznym zabezpieczeniu ludności i mienia);
  - ścigania (aktywnego tropienia i eliminacji podmiotów prowadzących działania terrorystyczne lub je wspierających);
  - opanowywania konsekwencji ataków terrorystycznych (minimalizowania ich skutków).

<sup>1</sup> Spencer (2006), s. 94–98.

Użyteczną klasyfikacją działań służących zwalczaniu terroryzmu, popularną zwłaszcza w krajach anglosaskich oraz wśród praktyków w tej dziedzinie (personelu policyjnego, wywiadowczego, sił zbrojnych), jest też ich podział na tzw. antyterroryzm (*antiterrorism*) oraz przeciwdziałanie mu (*counter-terrorism*). Posunięcia należące do pierwszej kategorii mają charakter defensywny i polegają na zwiększaniu odporności państw i społeczeństw na działalność terrorystyczną (dzięki m.in. wzmocnieniu fizycznych zabezpieczeń potencjalnych celów, podnoszeniu sprawności i szybkości reakcji na zamachy, w tym działań służących ograniczaniu ich skutków). Druga natomiast obejmuje działania ofensywne, polegające na aktywnym zwalczaniu grup terrorystycznych (ściganie, ujmowanie, karanie, nawet fizyczna eliminacja terrorystów i ich współpracowników)<sup>2</sup>.

#### 1. MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA W WALCE Z TERRORYZMEM DO 2001 R.

Choć pewne inicjatywy w zakresie walki z terroryzmem podjęto jeszcze przed drugą wojną światową<sup>3</sup>, systematyczną współpracę międzynarodową w tym względzie zainicjowano na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. Było to reakcją na radykalny wzrost częstotliwości zamachów terrorystycznych o charakterze międzynarodowym, dokonywanych głównie przez narodowyzwoleńcze grupy palestyńskie (np. Organizacja Wyzwolenia Palestyny) oraz skrajne lewicowe ugrupowania w Europie Zachodniej i Ameryce Łacińskiej (np. Czerwone Brygady we Włoszech, Frakcja Czerwonej Armii w RFN, urugwajscy Tupamaros). Wówczas terroryzm postrzegano jednak przeważnie, mimo jego politycznej motywacji i nierzadko transnarodowego charakteru, jako specyficzną formę przestępczości zorganizowanej, a tym samym wyzwanie dla porządku publicznego poszczególnych państw. Groźbę dla systemu międzynarodowego ujmowanego całościowo widziano w nim przede wszystkim ze względu na możliwość tzw. sponsoringu państwowego, czyli wsparcia grup terrorystycznych przez niektóre rządy, z rozmaitych względów uznające takie działania za użyteczne w realizacji ich interesów. Prowadziło to do koncentracji współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem na wypracowywaniu prawnych lub politycznych zasad postępowania państw w tym względzie.

początki międzynarodowej współpracy w walce z terroryzmem

<sup>2</sup> Słownik terminów i definicji NATO, AAP-6, s. 45, 108, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02 (As Amended Through 31 January, 2011)*, s. 23, 86.

<sup>3</sup> W 1937 r. Liga Narodów przyjęła Konwencję o zapobieganiu i karaniu terroryzmu, zawierającą m.in. definicję tego zjawiska. Nie weszła ona jednak nigdy w życie (na 24 sygnatariuszy ratyfikowała ją tylko Czechosłowacja). *The International Encyclopedia of Terrorism* (1998), s. 693.

Na szczeblu uniwersalnym od 1972 r. głównym forum dyskusji i organizacji współpracy stało się Zgromadzenie Ogólne ONZ. Mimo jednak prac specjalnego Komitetu *ad hoc* (1973–1979), nie udało się w ich toku uzgodnić powszechnie obowiązującej definicji terroryzmu jako przestępstwa międzynarodowego. Główną tego przyczyną, poza złożonością samego zjawiska, były rozbieżności między państwami w sprawie dopuszczalności zbrojnej walki narodowowyzwoleńczej prowadzonej metodami uchodzącymi za terrorystyczne (w literaturze anglosaskiej problem ten często ujmuje się frazą *one man's terrorist is another man's freedom fighter*) czy możliwości uznania rządów za sprawców terroryzmu (problem tzw. terroryzmu państwowego). Niemożność uzgodnienia definicji terroryzmu, a co za tym idzie opracowania całościowej konwencji w sprawie jego zwalczania, skłoniła państwa do wyboru w walce z nim podejścia sektorowego.

#### podjęcie sektorowe do walki z terroryzmem

Polegało ono na tworzeniu dokumentów cząstkowych, odnoszących się do poszczególnych form terroryzmu lub aspektów jego zwalczania (np. przeciwdziałania atakom na cywilną żeglugę lotniczą i morską, wymierzonym przeciw osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, polegającym na braniu zakładników). Umowy te przygotowywano na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ZO) oraz organizacji wyspecjalizowanych (ICAO, IMO, IAEA). Łącznie w okresie zimnej wojny opracowano dziewięć takich porozumień (tabela 1). Ich uzupełnieniem były specjalne rezolucje ZO, przyjmowane od 1972 r. i zawierające zalecenia dotyczące środków zapobiegania terroryzmowi lub jego eliminacji. Rzadko natomiast podczas zimnej wojny problemem terroryzmu zajmowała się Rada Bezpieczeństwa ONZ, ograniczającą się do sporadycznych, przyjmowanych przeważnie w reakcji na szczególnie spektakularny zamach deklaracji potępiających takie praktyki<sup>4</sup>.

Uzupełnieniem współpracy na szczeblu uniwersalnym były inicjatywy regionalne. Część z nich stanowiły umowy międzynarodowe lub deklaracje polityczne odnoszących się do zwalczania terroryzmu czy też poszczególnych jego aspektów (zob. tabela 2). Przede wszystkim jednak w wymiarze regionalnym rozwijała się współpraca operacyjna odpowiednich służb. Najsilniej przejawiało się to w Europie Zachodniej, gdzie powstały m.in. takie struktury współpracy policyjnej i wywiadowczej jak tzw. grupa TREVI (1976 r.) czy Klub Berneński (1971 r.). Podobne, choć mniej rozbudowane inicjatywy podejmowano w innych regionach, zwłaszcza w ramach Organizacji Państw Amerykańskich<sup>5</sup>.

#### współpraca w walce z terroryzmem w latach 1989–2001

Wraz z końcem zimnej wojny i spadkiem intensywności tradycyjnych zagrożeń militarnych,

<sup>4</sup> Marcinko (2008), s. 23–73, 110–115.

<sup>5</sup> Powstała w 1976 r. grupa TREVI miała na celu koordynację zwalczania terroryzmu i radykalizmu w ramach Wspólnot Europejskich (WE), a utworzony w 1971 r. Klub Berneński służył organizacji współpracy służb państw WE (dziś UE), Szwajcarii, USA i Izraela w walce z terroryzmem arabskim. Madej (2001), s. 87–99.

zwłaszcza w wymiarze globalnym, ranga terroryzmu jako groźby dla stabilności międzynarodowej, a co za tym idzie jego zwalczania, wzrosła. Konsekwencją była intensyfikacja współpracy międzynarodowej oraz zmiany jej charakteru i form. Nadal jej istotnym składnikiem pozostawała działalność normotwórcza. W jej ramach jednak częściowo odstąpiono od podejścia sektorowego, wypracowując, zwłaszcza na szczeblu uniwersalnym (ONZ), dokumenty o szerszym zakresie obowiązywania (Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych) oraz mocniej skoncentrowane na usprawnieniu operacyjnego wymiaru walki z terroryzmem (np. Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, Konwencja o znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych). Począwszy od 1996 r., w ramach powołanego wówczas ponownie Komitetu *ad hoc* do spraw terroryzmu, podjęto prace nad całościową konwencją o zwalczaniu terroryzmu, jednakże poczyniono w tym względzie, z tych samych powodów co wcześniej (spory wokół definicji terroryzmu), niewielkie postępy. Wzrosło też zaangażowanie w walkę z terroryzmem jako zagrożeniem dla międzynarodowego pokoju Rady Bezpieczeństwa ONZ, decydującej o sankcjach międzynarodowych wobec państw wspierających terroryzm, także z odwołaniem do rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych (środki takie zastosowano wobec Libii od 1992 r., Sudanu od 1996 r. i rządzących Afganistanem talibów od 1998 r.). Zwiększyła się rola ONZ jako forum współpracy operacyjnej w walce z terroryzmem, zwłaszcza w sferze analitycznej i wymiany informacji, do czego przyczyniała się aktywność utworzonego w 1997 r. Biura Kontroli Narkotyków i Zwalczania Przystępności (ODCCP)<sup>6</sup>.

Również w wymiarze regionalnym zintensyfikowano współpracę w walce z terroryzmem. W tych regionach, w których nie uczyniono tego we wcześniejszych okresach – Afryka, Azja Południowa, WNP – przyjęto regionalne porozumienia w sprawie zwalczania terroryzmu (zob. tab. 2). W innych, a przede wszystkim w Europie, skoncentrowano się na pogłębianiu współpracy operacyjnej służb policyjnych, wywiadowczych oraz wymiaru sprawiedliwości, co stało się łatwiejsze wraz z rozpadem układu dwublokowego oraz postępowaniem integracji regionalnej. Niektóre państwa, w tym USA, zaczęły też w walce z terroryzmem wykorzystywać śmieiej środki militarne, dotąd stosowane jedynie w wyjątkowych i wzbudzających kontrowersje wypadkach (np. naloty USA na Libię w 1986 r. w odwecie na zamachy terrorystyczne na amerykańskich żołnierzach w RFN). Wciąż jednak, także ze względu na niejasny status prawny takich działań, przyjmowało to formy ograniczone (akcje sił specjalnych, selektywne ataki lotnicze, np. naloty na obozy treningowe Al-Kaidy w Afganistanie oraz fabrykę chemiczną w Sudanie w 1998 r., w reakcji na zamachy na ambasadę amerykańską w Kenii i Tanzanii)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Popiuk-Rysińska (2005), s. 257–262.

<sup>7</sup> Aleksandrowicz (2008), s. 69–91. Obszerny przegląd regionalnych inicjatyw w walce z terroryzmem w: Nesi (2006), s. 141–245.

Tabela 1. Globalne porozumienia dotyczące zwalczania terroryzmu

Tytuł konwencji	Zawar- cie	Wejście w życie	Liczba stron (kwiecień 2011 r.)	Udział Polski
1. Konwencja o przestępstwach i niektórych innych czynach popełnionych na pokładzie statku powietrznego (konwencja tokijska)	14 IX 1963	4 XII 1969	185	Od 17 VI 1971
2. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (konwencja haska)	16 XII 1970	14 X 1971	185	Od 21 III 1972
3. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (konwencja montrealaska)	23 IX 1971	26 I 1973	188	Od 28 I 1975
4. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom (konwencja nowojorska 1973)	14 XII 1973	20 II 1977	173	Od 14 XII 1982
5. Konwencja o walce z przestępstwem wzięcia zakładników (konwencja nowojorska 1979)	17 XII 1979	3 VI 1983	168	Od 25 V 2000
6. Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych*	3 III 1980	8 II 1987	145	Od 8 II 1987
7. Protokół dodatkowy do konwencji montrealaskiej w sprawie bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu	24 II 1988	6 VIII 1989	171	Od 11 IX 2004
8. Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej	10 III 1988	1 III 1992	157	Od 1 III 1992
9. Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym	10 III 1988	1 III 1992	146	Od 1 III 1992
10. Konwencja o znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych w celach ich detekcji	1 III 1991	21 VI 1998	144	Od 25 XI 2006
11. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu ataków bombowych	15 XII 1997	23 V 2001	164	Od 3 II 2004
12. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu	9 XII 1999	10 IV 2002	173	Od 26 IX 2003
13. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terroryzmu nuklearnego	13 IV 2005	7 VII 2007	77	Od 8 IV 2010
14. Protokół dodatkowy do konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej	14 X 2005	28 VII 2010	20	–
15. Protokół dodatkowy do protokołu o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym	14 X 2005	28 VII 2010	16	–
16. Konwencja w sprawie zwalczania bezprawnych aktów związanych z międzynarodowym lotnictwem cywilnym (konwencja pekińska)	10 IX 2010	–	21 sygnatariuszy	–
17. Protokół dodatkowy do konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi	10 IX 2010	–	23 sygnatariuszy	–

\* Konwencja uzupełniona w 2005 r. poprawką, w kwietniu 2011 r. obowiązującą dla 46 stron, w tym Polski (od 1 VI 2007).

Źródło: opracowanie własne na podst. UNODC, [https://www.unodc.org/tldb/en/universal\\_instruments\\_list\\_NEW.html](https://www.unodc.org/tldb/en/universal_instruments_list_NEW.html).

Tabela 2. Najważniejsze regionalne porozumienia o zwalczaniu terroryzmu

Tytuł konwencji	Zawar- cie	Wejście w życie	Liczba stron (kwiecień 2011 r.)	Organizacja regionalna
1. Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu (wraz z Protokołem zmieniającym)	21 I 1977 (15 V 2003)	4 VIII 1978 (–)	46 (30 ratyfikacji)	Rada Europy
2. Konwencja o zapobieganiu terroryzmowi	16 V 2003	1 VI 2007	27	RE
3. Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu	16 V 2003	1 V 2008	22	RE
4. Konwencja o zapobieganiu i karaniu aktów terroryzmu przyjmujących formę przestępstw wobec osób i związanych z tym wymuszań, o znaczeniu międzynarodowym	2 II 1971	16 X 1973	18	Organizacja Państw Amerykańskich
5. Międz amerykańska konwencja przeciw terroryzmowi	3 VI 2002	10 VII 2003	24	OPA
6. Regionalna konwencja o zwalczaniu terroryzmu (wraz z protokołem dodatkowym)	4 XI 1987 (6 I 2006)	22 VIII 1988 (12 I 2006)	7 (7)	Poludniowo-azjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (SAARC)
7. Szanghajaska konwencja o zwalczaniu terroryzmu, separatyzmu i ekstremizmu	15 VI 2001	29 III 2003	6	Szanghajaska Organizacja Współpracy – (SCO)
8. Traktat o współpracy pomiędzy państwami Wspólnoty Niepodległych Państw w zwalczaniu terroryzmu	4 VI 1999	3 X 2000 – 13 I 2005*	7	Wspólnota Niepodległych Państw
9. Konwencja OKI o zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego	1 VII 1999	7 XI 2002	12 (2009)	Organizacja Konferencji Islamskiej
10. Arabska konwencja o zwalczaniu terroryzmu	22 IV 1998	7 V 1999	17 (2009)	Liga Państw Arabskich
11. Konwencja OJA o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu	14 VII 1999	6 XII 2002	40	Unia Afrykańska
12. Protokół do konwencji OJA o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu	8 VII 2004	–	(10 ratyfikacji)	UA
13. Konwencja ASEAN o przeciwdziałaniu terroryzmowi	13 I 2007	–	(4 ratyfikacje)	Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)

\* Traktat wchodził w życie w odmiennych terminach dla poszczególnych uczestników.

Członka pogrubiona – dokumenty przyjęte po 11 września 2001 r.

Źródło: opracowanie własne.

## 2. UNIWERSALNE RAMY INSTYTUCJONALNOPRAWNE WALKI Z TERRORYZMEM PO 11 WRZEŚNIA 2001 R. ROLA ONZ

Intensyfikacja walki z terroryzmem po 2001 r. oraz nadanie jej bardziej niż dotąd kompleksowego charakteru, by podnieść efektywność współpracy w tym względzie, wymagała uzupełnienia i rozwoju dotychczasowych ram prawno-instytucjonalnych, wyznaczanych przez konwencje międzynarodowe oraz rozmaite deklaracje o zasięgu uniwersalnym lub regionalnym. Do koordynowania tego procesu oraz inicjowania współpracy najbardziej predestynowana była ONZ, w tym Rada Bezpieczeństwa, zwłaszcza przy współdziałaniu z organizacjami regionalnymi oraz wyspecjalizowanymi (np. zajmującymi się bezpieczeństwem żeglugi morskiej i powietrznej – IMO, ICAO). I choć faktycznie największy wpływ na kształt, kierunki i środki przeciwdziałania terroryzmowi po 11 września 2001 r. miały Stany Zjednoczone przy wsparciu powstałej z ich inspiracji „koalicji antyterrorystycznej” (zob. kolejny punkt), to koordynacja międzynarodowej reakcji na terroryzm przebiegała w dużym stopniu z wykorzystaniem norm, mechanizmów i instytucji powstałych pod auspicjami ONZ.

Aktami o fundamentalnym znaczeniu były w tym względzie zwłaszcza dwie nowatorskie rezolucje RB przyjęte bezpośrednio w reakcji na wydarzenia 11 września 2001 r. – nr 1368 oraz 1373. W pierwszej z nich Rada (12 września 2001 r.) uznała prawo USA do samoobrony w reakcji na te ataki (zrównując tym samym zamachy terrorystyczne z aktami agresji), a zezwalając na użycie w odpowiedzi „wszelkich koniecznych środków”, usankcjonowała po raz pierwszy w historii możliwość stosowania siły zbrojnej w zwalczaniu terroryzmu<sup>8</sup>. W drugiej natomiast (28 września 2001 r.) zawarła zestaw ogólnych zasad postępowania państw w walce z tym zjawiskiem, m.in. nakazując przeciwdziałanie jego finansowaniu, należytą kryminalizację i penalizację terroryzmu w prawie krajowym państw członkowskich (także przez przystąpienie do odpowiednich umów międzynarodowych), udział w wymianie danych pomocnych w walce z terroryzmem oraz nieudzielanie terrorystom wsparcia w żadnej formie. Rezolucja 1373 powoływała się na rozdział VII KNZ, co nakładało obowiązek jej wykonania na wszystkich członków, a ponieważ nie nawiązywała do żadnego konkretnego aktu terroru i miała charakter ogólny, to nie miała też określonego terminu obowiązywania. Wszystko to nadawało jej charakter zbliżony do umowy prawnomiędzynarodowej, obowiązującej jednak wszystkie kraje, a nie tylko sygnatariuszy. Dodatkowo rezolucja 1373 wprowadzała mechanizm weryfikacji wykonywania przez państwa ich zobowiązań, nakazując przedstawianie odpowiednich raportów specjalnemu Komitetowi Antyterrorystycznemu Rady (*Counter-terrorism Committee – CTC*)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> S/Res/1368 (2001).

<sup>9</sup> S/Res/1373 (2001). Szerzej zob. Popiuk-Rysińska (2005), s. 262–267.

Po 2001 r. Rada przyjęła w sprawie terroryzmu jeszcze szereg innych rezolucji, zarówno o charakterze ogólnym, jak i dotyczących konkretnych zamachów i ugrupowań. Do najważniejszych z nich należą rezolucja 1540 (2004), odnosząca się do ewentualności uzyskania broni masowego rażenia przez terrorystów, rezolucja 1624 (2005) w sprawie przeciwdziałania podżeganiu i zachęcaniu do terroryzmu oraz rezolucja 1963 (2010), podkreślająca wagę budowy zdolności państw do zwalczania terroryzmu.

Innym elementem normatywno-instytucjonalnych ram walki z terroryzmem powstałym po 2001 r. są nowe regulacje prawne w zakresie zwalczania tego zjawiska. Choć bowiem w ostatniej dekadzie koncentrowano się raczej na zwiększaniu możliwości państw w celu realizacji już przyjętych zobowiązań, to nie zaprzestano prac nad nowymi dokumentami. Nie udało się, co prawda, osiągnąć porozumienia czy choćby znaczącego postępu w sprawie całościowej konwencji o zwalczaniu terroryzmu. Niemniej opracowano jeden dokument podejmujący kwestie dotąd nieuregulowane, Konwencję o zwalczaniu terroryzmu nuklearnego. Dodatkowo dzięki pracom w strukturach ONZ oraz niektórych organizacji wyspecjalizowanych (ICAO, IMO, IAEA) przyjęto kilka aktów porządkujących i uściślających już obowiązujące dokumenty (zob. tab. 1) celem zwiększenia spójności normatywnych ram walki z terroryzmem oraz ich adekwatności do nowych realiów.

Aktywności normotwórczej na szczeblu uniwersalnym towarzyszyły podobne wysiłki organizacji regionalnych i subregionalnych. Wagę takich inicjatyw podkreślał fakt, iż część z przyjętych przed 2001 r. regionalnych umów o zwalczaniu terroryzmu zawierała mało precyzyjne, ogólnikowe postanowienia (np. Arabska konwencja o zwalczaniu terroryzmu z 1998 r.), nie odnosząc się do wielu istotnych aspektów zagadnienia (np. Konwencja OPA o zapobieganiu i karaniu aktów terroryzmu z 1971 r.). Niestety, tego rodzaju wysiłki przyniosły rezultaty głównie w tych regionach, w których już wcześniej udało się wypracować pokaźny dorobek normatywno-instytucjonalny, czyli w Europie (m.in. przyjęte na forum Rady Europy nowe umowy w sprawie prewencji terroryzmu oraz zwalczania jego finansowania, regulacje UE) czy obu Amerykach (nowa konwencja o zwalczaniu terroryzmu z 2002 r., o znacznie szerszym zakresie obowiązywania niż dokument z 1971 r.). W części innych, np. w Afryce, udoskonalono obowiązujące instrumenty regionalne (Protokół zmieniający konwencję OJA z 2004 r.), ale np. w ramach LPA czy OKI nie osiągnięto istotnych postępów. Jednak nawet tam, gdzie nie doszło do rozwoju regionalnego instrumentarium prawnego, przyjmowano wiele deklaracji zobowiązujących politycznie i ustanawiających szereg zasad postępowania w walce z terroryzmem.

Po 2001 r. rozwój instytucjonalno-prawnych ram walki z terroryzmem nie ograniczył się jedynie do doskonalenia dorobku normatywnego w tym względzie. Większy niż dotąd nacisk położono na rozwój zdolności państw do implemen-

nowe  
regulacje prawne

konwencja o zwalczaniu  
terroryzmu nuklearnego

dokumenty  
regionalne



tacji obowiązujących norm prawnych i politycznych, samodzielnie lub w toku współpracy międzynarodowej, a także na usprawnienie koordynacji podejmowanych działań. W obu tych aspektach walki z terroryzmem istotną rolę organizatora współpracy odgrywa ONZ.

Głównym ciałem ONZ w zakresie rozwoju zdolności państw do przeciwdziałania terroryzmowi jest obecnie wspomniany już Komitet Antyterrorystyczny,

**Komitet  
Antyterrorystyczny – CTC**

utworzony na mocy rezolucji 1373 i składający się z przedstawicieli wszystkich piętnastu członków Rady Bezpieczeństwa. Choć początkowo miał stanowić tymczasowe narzędzie do

weryfikacji realizacji rezolucji 1373 przez analizę raportów państw na temat jej wdrażania<sup>10</sup>, to w marcu 2004 r. stał się stałym organem pomocniczym RB i został wyposażony (rezolucja RB 1535) w Dyrektoriat Wykonawczy (CTED), zapewniający mu zaplecze administracyjno-ekspertyczne. Poszerzeniu uległy również mandat i zadania komitetu. Obecnie działalność CTC nie ogranicza się do weryfikacji implementacji rezolucji 1373 i koncentruje na podnoszeniu zdolności państw do zwalczania terroryzmu przez analizę słabości ich rozwiązań prawnych i stosowanego instrumentarium, identyfikację najlepszych praktyk, ułatwianie wymiany informacji, pomoc w opracowywaniu wewnętrznych regulacji prawnych czy stymulowanie współpracy międzynarodowej<sup>11</sup>. W wysiłkach tych CTC wspiera m.in. powstałe w 2002 r. z przekształcenia ODCCP Biuro NZ ds. Narkotyków i Przestępczości – UNODC.

Najważniejszym narzędziem ONZ w zakresie koordynacji międzynarodowej walki z terroryzmem jest przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 8 września 2006 r.

**Globalna strategia zwalczania  
terroryzmu**

(rezolucja ZO 60/288) *Globalna strategia zwalczania terroryzmu* wraz z załączonym do niej planem działania.

Strategia wskazuje cztery główne wymiary walki z terroryzmem: eliminację warunków sprzyjających jego rozwojowi (m.in. zmniejszanie ubóstwa, rozwiązywanie konfliktów); zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie; umacnianie zdolności ONZ i państw do walki z terroryzmem; zapewnienie poszanowania w jej toku praw człowieka oraz zasad rządów prawa. W każdym z wymiarów strategia wskazuje konkretne rozwiązania, jakie państwa powinny wdrażać samodzielnie lub przez działania wielostronne. Sam dokument podlega przeglądowi i aktualizacji w cyklu dwuletnim, co ma zapewnić jego wysoką efektywność<sup>12</sup>.

**sankcje**

Ważnym instrumentem w dyspozycji ONZ w celu walki z terroryzmem są też nakładane odpowiednimi rezolucjami RB sankcje wobec podmiotów zaangażowanych w terroryzm i państw wspierających tego rodzaju działania, ta-

<sup>10</sup> Do CTC wpłynęły w ciągu trzech lat raporty nt. wykonania rezolucji 1373 od wszystkich ówczesnych członków ONZ, co jest osiągnięciem wyjątkowym i świadczy o wadze przywiązywanej przez państwa członkowskie i samą organizację do zwalczania terroryzmu. Pawlak (2006), s. 467–476.

<sup>11</sup> Szerzej zob. Rosand (2006), s. 81–89.

<sup>12</sup> Marcinko (2008), s. 86–107.

kie jak wprowadzone na mocy rezolucji 1267 (1999) i wciąż obowiązujące sankcje wobec talibów, Al-Kaidy oraz podmiotów z nimi współpracujących (ich lista jest stale aktualizowana)<sup>13</sup>.

### 3. WOJSKOWY WYMIAR PRZECIWDZIAŁANIA TERRORYZMOWI. ANTYTERRORYSTYCZNA „KOALICJA CHĘTNYCH” I GLOBALNA WOJNA Z TERRORYZMEM

Do 2001 r. środki militarne w walce z terroryzmem wykorzystywano na niewielką skalę. Jednak po zamachach z 11 września USA, znajdując poparcie wielu innych państw, wskazywały, że zwalczanie zjawiska mogącego prowadzić do tak tragicznych następstw wymaga bardziej zdecydowanych działań, nie wyłączając siły zbrojnej i interwencji wojskowych. Twierdzenia te znajdowały oparcie we wspomnianej rezolucji 1368, uznającej akty terroryzmu *de facto* za formę agresji zbrojnej upoważniającej do legalnej samoobrony, a także w decyzjach o zbliżonym charakterze innych organizacji, w tym postanowieniu NATO z 12 września o uruchomieniu w reakcji na zamachy z 11 września, po raz pierwszy (i dotąd jedynie) w historii Sojuszu, zawartych w artykule 5 Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązań do zbiorowej obrony. Konsekwencją takiej postawy USA było zaś ogłoszenie przez ówczesnego prezydenta tego kraju George'a W. Busha tzw. globalnej wojny z terroryzmem (*Global War on Terror*, GWOT), prowadzonej przez Stany Zjednoczone przy zróżnicowanym w skali i charakterze wsparciu sojuszników z NATO oraz innych partnerów z powstałej z amerykańskiej inspiracji po 11 września 2001 r. antyterrorystycznej „koalicji chętnych” (*coalition of the willing*)<sup>14</sup>.

Pojęcie globalnej wojny z terroryzmem, jako wysoce niejednoznaczne i wprowadzające szereg niejasności co do charakteru i prawnego statusu działań w jej ramach, było od początku mocno kontestowane i nie stanowi uznanego terminu prawnomiędzynarodowego. Niemniej można wskazać jego dwa podstawowe znaczenia. W węższym ujęciu GWOT obejmowała interwencje zbrojne w państwach wspierających terroryzm lub niezdolnych do jego zwalczania oraz inne działania wojsk USA i ich partnerów z koalicji antyterrorystycznej zmierzające do redukcji zagrożenia ze strony terrorystów po 11 września. W szerszym natomiast stanowi swoistą metaforę, wskazującą na wagę zagrożenia ze strony terroryzmu dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a w konsekwencji także przeciwdziałania temu zjawisku (szeroko rozumiane-

**istota  
globalnej wojny  
z terroryzmem**

<sup>13</sup> Szerzej zob. *ibidem*, s. 173–191.

<sup>14</sup> Skład „koalicji chętnych” jest trudny do określenia, zarówno z powodu nieprecyzyjności samego terminu, jak i płynności uczestnictwa w niej. W najszerszym ujęciu należały do niej wszystkie państwa popierające ideę walki z terroryzmem (a więc niemal wszyscy członkowie ONZ), jednak aktywnie (udział w misjach wojskowych, współpraca policyjna lub wywiadowcza) uczestniczyło w niej kilkadziesiąt państw, głównie wysoko rozwiniętego Zachodu. Wanandi (2002).

mu, tzn. obejmującemu oprócz wojskowego także inne aspekty – polityczny, gospodarczy, społeczny, religijny itd.). Podkreśla to zarazem wyjątkowość sytuacji międzynarodowej powstałej po 11 września 2001 r., tym samym zaś – w intencji twórców koncepcji – konieczność, a więc i dopuszczalność stosowania w reakcji nadzwyczajnych środków, pozwalających na odstępianie od części zasad regulujących stosunki międzynarodowe, rozszerzenie zakresu legalnego użycia siły, ograniczenie, a nawet naruszenie praw człowieka i obywatela. I choć zwłaszcza w tym drugim ujęciu idea GWOT nie uzyskała międzynarodowej aprobaty, to jednak jej ogłoszenie przez władze USA powodowało, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania koalicji antyterrorystycznej, poważne implikacje dla przebiegu współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem, szczególnie w wymiarze techniczno-operacyjnym.

Najważniejszymi elementami GWOT w pierwszym ujęciu, jako „walki z terroryzmem po 11 września 2001 r. przy użyciu środków wojskowych”, były dwie interwencje zbrojne podjęte przez siły USA przy ograniczonym wsparciu niektórych innych uczestników koalicji antyterrorystycznej: w Afganistanie (rozpoczęta w 2001 r.) i Iraku (od 2003 r.).

#### Interwencja w Afganistanie

Interwencję w Afganistanie podjęto w bezpośrednim następstwie wydarzeń z 11 września 2001 r. Była ona formą realizacji prawa USA do samoobrony, a jej celem było zniszczenie baz odpowiedzialnej za ataki w Nowym Jorku i Waszyngtonie Al-Kaidy w Afganistanie oraz obalenie popierającego ją tamtejszego rządu (nieuznanego międzynarodowo) talibów. Operację *Trwała Wolność* (*Operation Enduring Freedom – OEF*), mimo decyzji NATO o uruchomieniu artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, Stany Zjednoczone przeprowadziły w oferującej z ich perspektywy większą swobodę decyzyjną formule „koalicji chętnych”, przy faktycznie niewielkim wsparciu wojskowym innych państw. Pierwsza faza operacji (7 października 2001 – początek 2002 r.) zakończyła się obaleniem talibów oraz zniszczeniem większości struktur Al-Kaidy i powiązanych z nią grup terrorystycznych w Afganistanie. W kolejnych latach USA przy wsparciu części sojuszników (z NATO, ale też spoza Sojuszu) kontynuowały misję jako ograniczoną w skali akcję antyterrorystyczną, służącą likwidacji pozostałości talibów i grup terrorystycznych w Afganistanie. Równoległe od 2002 r., na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa (rezolucja 1386 z 20 grudnia 2001 r.), w Afganistanie rozmieszczono Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF), mające pomóc w odbudowie państwowości afgańskiej (co pośrednio również powinno prowadzić do ograniczenia terroryzmu). Od sierpnia 2003 r. dowodzenie nad ISAF przejęło NATO. W 2006 r., w związku z narastaniem oporu ze strony talibów i innych rebeliantów (w tym grup terrorystycznych), zdecydowano o objęciu mandatem ISAF całego Afganistanu i faktycznym połączeniu tej misji z OEF (choć część jednostek USA pozostała poza strukturami Sojuszu). Od tego czasu wojska ISAF systematycznie wzmacniano (do poziomu 132 tys. żołnierzy, w tym 90 tys. Amerykanów, w 2011 r.). Nie pozwoliło to

jednak zwalczyć zbrojnego oporu talibów, a sama misja, choć zwłaszcza dla USA jej głównym celem pozostaje walka z terroryzmem, stała się przede wszystkim akcją zwalczania partyzantki lokalnej (*counterinsurgency*) i operacją stabilizacji oraz odbudowy Afganistanu, istotną w kontekście przyszłości tego państwa, lecz o ograniczonym wpływie na aktywność terrorystyczną na świecie.

Interwencja USA w Iraku, rozpoczęta w marcu 2003 r. przy wsparciu części koalicji antyterrorystycznej (przede wszystkim Wielkiej Brytanii) jako operacja *Iracka Wolność – Iraqi Freedom*, wzbudziła znacznie więcej międzynarodowych kontrowersji. Głównym tego powodem był brak mandatu RB ONZ do jej rozpoczęcia oraz to, że podjęto ją, opierając się na niepewnych, a jak się z czasem okazało, fałszywych danych wywiadowczych o rozwijaniu przez Irak, którego władze oskarżano też o sponsorowanie terroryzmu, nielegalnych programów zbrojeń niekonwencjonalnych. Co prawda pierwsza faza operacji – od 20 marca do 1 maja – zakończyła się sukcesem i obaleniem Saddama Husajna. Jednak jej drugi etap, stabilizacyjny, przebiegał – mimo zaangażowania w szczytowym momencie liczących ponad 180 tys. żołnierzy wojsk międzynarodowych (w tym 162 tys. Amerykanów) – z wyjątkowymi trudnościami. Prowadziło to do głębokiej destabilizacji Iraku, radykalnego wzrostu aktywności terrorystycznej w tym państwie, a na świecie do drastycznego spadku poparcia dla sposobu prowadzenia walki z terroryzmem przez „koalicję chętnych” i nasilenia się nastrojów antyamerykańskich, a wśród społeczeństw muzułmańskich także sympatii fundamentalistycznych. Przyczyniały się do tego też takie wydarzenia jak ujawnienie informacji o torturowaniu i upokarzaniu przez międzynarodowy personel posadzanych o terroryzm więźniów bagdadzkiego więzienia Abu Ghraib (kwiecień 2004). I choć z czasem osiągnięto poprawę sytuacji bezpieczeństwa w Iraku, pozwalającą ogłosić w sierpniu 2010 r. zakończenie misji *Iracka Wolność*, to jednak w kwietniu 2011 r. w państwie tym nadal stacjonowało 46 tys. żołnierzy USA, a równocześnie regularnie dochodziło do zamachów terrorystycznych i innych aktów przemocy<sup>15</sup>.

#### Interwencja w Iraku

#### Abu Ghraib

W ramach globalnej wojny z terroryzmem USA, samodzielnie lub przy współpracy z wybranymi sojusznikami, podjęły jeszcze kilka innych operacji o mniejszej skali. Misje te, np. w Gruzji, na Filipinach czy w Kolumbii, polegały przeważnie na rozmieszczeniu niewielkich jednostek specjalnych albo instruktorów wojskowych w celu wspomoczenia miejscowych sił bezpieczeństwa w walce z lokalnymi grupami terrorystycznymi (głównie muzułmańskimi). Za przejaw GWOT uznać też należałoby bardzo kontrowersyjną pod względem prawnym praktykę tzw. *targeted killing* – atakowania przez amerykańskie wojska i służby specjalne osób uznanych za terrorystów poza granicami USA przy użyciu bezałogowych pojazdów latających (UAV), zapoczątkowa-

#### Inne aspekty GWOT

<sup>15</sup> Por. *Rocznik Strategiczny 2003/04*, s. 356–436; *Iraq Index*, Brookings, www.brookings.edu/iraqiindex.

na w 2002 r. atakiem w Jemenie, a od 2009 r. prowadzoną na dużą skalę przede wszystkim w północnym Pakistanie<sup>16</sup>. Formą użycia sił wojskowych do zwalczania terroryzmu są też niektóre działania prowadzone z inspiracji i udziałem Stanów Zjednoczonych przez organizacje międzynarodowe lub koalicje *ad hoc*, takie jak: trwająca nieprzerwanie od 2001 r. operacja NATO *Active Endeavour*, prowadzona z odwołaniem do art. 5 traktatu waszyngtońskiego i polegająca na patrolowaniu Morza Śródziemnego oraz ochronie bezpieczeństwa żeglugi na tym akwenie, a także tzw. inicjatywa krakowska (zainaugurowana w 2003 r. w Krakowie *Proliferation Security Initiative*), służąca przeciwdziałaniu nielegalnym transferom broni masowego rażenia i technologii do jej produkcji m.in. do podmiotów pozapaństwowych.

#### 4. TECHNICZNO-OPERACYJNY WYMIAR WALKI Z TERRORYZMEM

Międzynarodowa współpraca techniczno-operacyjna stanowi faktycznie istotę skutecznej walki z terroryzmem, zwłaszcza w zakresie zapobiegania temu zjawisku i ścigania oraz ujmowania sprawców ataków. Tym bowiem, co nadaje przyjmowanym przez państwo regulacjom prawnym oraz podejmowanym na najwyższym szczeblu politycznym deklaracjom realną treść, równocześnie pozwalając (przy właściwym prowadzeniu działań) zminimalizować skalę i ryzyko niepożądanych skutków ubocznych (nierzadkich przy użyciu środków wojskowych), jest zdolność państw do dokładnego rozpoznania struktur grup terrorystycznych, a następnie ich rozbicia i sprawnego ujęcia członków, wreszcie ich sprawiedliwego osądzenia. Dlatego też kluczowymi obszarami współpracy na poziomie operacyjnym, konkretnych działań antyterrorystycznych, są międzynarodowa kooperacja służb wywiadowczych, instytucji odpowiedzialnych za porządek publiczny oraz wymiarów sprawiedliwości, a także przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu.

##### 4.1. Współpraca wywiadowcza, policyjna i sądowa

Istota współpracy wywiadowczej,  
policyjnej i sądowej

Współpraca wywiadowcza polega przede wszystkim na konsultacjach wywiadów poszczególnych państw oraz wymianie uzyskiwanych przez nie informacji, a także tworzonych na ich podstawie ocen i ana-

<sup>16</sup> W latach 2009–2010 na pograniczu pakistańsko-afgańskim dokonano od 120 do 190 takich ataków (wcześniej, w okresie 2002–2008, na całym świecie Stany Zjednoczone przeprowadziły ich około 60). Dla USA jest to sposób zwalczania zaplecza aktywnych w Afganistanie partyzantek i grup terrorystycznych w niekontrolowanych faktycznie przez władze Pakistanu północno-zachodnich rejonach kraju (tzw. FATA), naruszający suwerenność pakistańską, ale w warunkach konfliktu zbrojnego w Afganistanie i niemożności rozmieszczenia w tym państwie sił międzynarodowych wojskowo uzasadniony. Szerzej zob. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, 28 May 2010 (A/HRC/14/24/Add.6).

liz. Rządziej, zważywszy na wrażliwość takich działań z perspektywy rządów i ich niechęć do ujawniania sposobów działania oraz organizacji swych służb informacyjnych, obejmuje też współpracę szkoleniową, a nawet wspólne prowadzenie operacji wywiadowczych. W walce z terroryzmem ze względu na specyfikę zagrożenia (tajne, niewielkie i „ukryte” wśród ludności cywilnej struktury) szczególne znaczenie ma współpraca w zakresie tzw. wywiadu osobowego (HUMINT), a więc wymiana danych i analiz uzyskiwanych dzięki aktywności agentów i informatorów w terenie<sup>17</sup>. Natomiast współpraca policyjna i sądowa obejmuje wszelkiego rodzaju działania śledcze, a także pomoc w ujęciu podejrzanych o terroryzm oraz ich sprawnym i sprawiedliwym osądzeniu, również dzięki procedurom ekstradycyjnym.

Podstawy międzynarodowej współpracy w obu tych aspektach walki z terroryzmem na płaszczyźnie operacyjnej wypracowano jeszcze przed 2001 r., rozwijając ją zwłaszcza między państwami NATO, UE i niektórymi innymi wysoko rozwiniętymi (Szwajcaria, Izrael). Niemniej po 11 września działania te w skali całego świata (choć w zróżnicowanym stopniu) wzmożono, rozszerzając ich zakres oraz zasięg geograficzny. Włączyły się do nich w bardziej niż dotąd systematyczny sposób kraje spoza rozwiniętego Zachodu, np. państwa arabskie czy republiki poradzieckie, przeważnie żywotnie zainteresowane przeciwdziałaniem najaktywniejszym obecnie ugrupowaniom islamskich fundamentalistów, a zarazem dysponujące odpowiednimi środkami rozpoznania i zwalczania takich grup. W ostatnich latach zacieśniono wymianę informacji oraz wzajemne wsparcie operacyjne m.in. w ramach zarówno instytucji uniwersalnych, takich jak Interpol, jak i struktur regionalnych bądź skupiających wybrane państwa (np. Komitet Specjalny ds. Wywiadu w NATO, Klub Berneński). Powołano nowe formy współpracy wielostronnej, przeważnie o charakterze regionalnym lub subregionalnym, nie tylko w ramach tradycyjnie już bliskiej kooperacji państw zachodnich, lecz także na obszarach pozaeuropejskich (np. ASEAN). Zważywszy jednak na „wrażliwość” działań służb wywiadowczych, policyjnych i sądowych w kontekście suwerenności państwowej, kooperacja między nimi najczęściej odbywa się na płaszczyźnie bilateralnej i przy niskim poziomie formalizacji. Pozwala to bowiem uniknąć ryzyka niewłaściwego wykorzystania nowych lub rozwiniętych po 2001 r. kanałów komunikacji wywiadów i służb policyjnych oraz zwiększonej przejrzystości ich współpracy przez niektórych jej uczestników do realizacji celów niezwiązanych z przedmiotem kooperacji (np. rozpoznania możliwości wywiadowczych innego państwa, sojusznika w ściganiu terrorystów, ale potencjalnego rywala w innych dziedzinach).

<sup>17</sup> Wagę międzynarodowej kooperacji w tym zakresie podkreśla fakt, iż penetracja organizacji terrorystycznych przez agentów państwowych jest czasochłonna i nierzadko wymaga wyjątkowych umiejętności (np. odpowiednich zdolności językowych, znajomości kultury lokalnej), co powoduje, iż w poszczególnych regionach świata nie wszystkie służby informacyjne mają zbliżone możliwości działania i często muszą polegać na danych zebranych przez wywiady innych państw.

Niewątpliwie kluczową rolę w stymulacji współpracy wywiadowczej, policyjnej i sądowej po 2001 r. odgrywały USA. Zwłaszcza w regionach pozaeuropejskich stanowiły one nierzadko głównego inicjatora wspólnych działań, prowadzonych na bazie bilateralnej lub wielostronnej. Szczególnym przypadkiem pozostaje jednak w tym względzie UE, w jej ramach bowiem intensyfikacja kontaktów wywiadowczych, zwłaszcza zaś współpracy policyjnej i sądowej, wynika nie tylko z potrzeb walki z terroryzmem, lecz także postępu procesów integracyjnych. Po 2001 r. zacieśniono współpracę europejskich służb wywiadowczych przez wprowadzenie nowych mechanizmów regularnych konsultacji, czasem nawet w formie ściślejszej współpracy tylko części państw członkowskich, jak w wypadku Układu o szczególnej współpracy transgranicznej z Prüm z maja 2005 r. czy funkcjonującej od 2003 r. grupy G-5 (obecnie G-6), skupiającej służby wywiadowcze największych państw Unii. Wydatnie usprawniono współpracę służb policyjnych i sądowych, już w ciągu roku po atakach z 11 września wprowadzając m.in. wspólną definicję przestępstw terrorystycznych oraz ustanawiając Europejski Nakaz Aresztowania (ENA), a z czasem uzupełniając go Europejskim Nakazem Dowodowym (EEW) oraz ujednoczeniem wielu innych procedur dochodzeniowych, śledczych i sądowych. Zwiększono też dostępność danych gromadzonych przez służby państw UE dla odpowiednich organów pozostałych członków. Rozszerzono możliwości powstałego w 1999 r. Europolu w zakresie koordynacji i inicjowania działań służących walce z terroryzmem, a w reakcji na zamachy Al-Kaidy w Madrycie (11 marca 2004 r., 191 zabitych, 1900 rannych) utworzono dodatkowo urząd Europejskiego Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu. Rozwinięto współpracę w ramach wspólnej ochrony i kontroli granic UE. Przede wszystkim nadano współpracy operacyjno-technicznej w UE charakter całościowy, m.in. dzięki przyjęciu w 2005 r. *Strategii przeciwdziałania terroryzmowi* oraz opracowywaniu szczegółowych planów działań w tym zakresie, w tym tzw. programu z Hagi z listopada 2004 r.<sup>18</sup>

Niestety, zarówno specyfika współpracy wywiadowczej i policyjnej (daleko posunięta tajność), jak i przyjęta przez głównego inicjatora jej rozwoju – USA – retoryka globalnej wojny z terroryzmem, skłaniająca do stosowania w związku z tym zagrożeniem nadzwyczajnych i nierzadko brutalnych środków, powodowały, iż w toku tej kooperacji, zwłaszcza w latach bezpośrednio po 2001 r., dochodziło do wielu nadużyć i wypaczeń. Prowadziło to do poważnych naruszeń praw człowieka oraz negatywnie wpływało na stosunki między państwami. Symbolem takich wypaczeń stało się więzienie w Guantanamo na Kubie, w którym USA przetrzymywały przez wiele lat osoby podejrzewane o terroryzm bez należytego poszanowania ich praw, zwłaszcza do uczciwego procesu (mimo deklaracji prezydenta USA Baracka Obamy z 2009 r. o woli zamknięcia tego więzienia, w 2011 r. działało ono nadal). Nadanie walce z terroryzmem

<sup>18</sup> Szerzej zob. Szlachter (2006).

wojennego charakteru skutkowało uznawaniem przez USA terrorystów za tzw. *unlawful combatants*, a więc osoby pozbawione praw cywilów w ewentualnym konflikcie, ale zarazem nieobjęte przywilejami uczestników stron walczących<sup>19</sup>. Innym tego następstwem, prócz wspomianej już praktyki tzw. *targeted (extrajudicial) killings*, było stosowanie przez służby specjalne niektórych uczestników koalicji antyterrorystycznej, w tym USA, tortur wobec podejrzewanych o terroryzm, a także praktyki nielegalnego uprowadzania takich osób z innych państw (tzw. *extraordinary renditions*). W 2005 r. amerykańskie media ujawniły nawet informacje o zbudowanej przez CIA we współpracy z wywiadami innych państw (w tym Polski) sieci połączeń lotniczych oraz więzień i miejsc przesłuchań (tzw. *black sites*), służących do przetrzymywania i przesłuchiwania bez należytego nadzoru prawnego osób podejrzewanych o terroryzm. Takie działania zachęcały też inne państwa do daleko idącego rozszerzania kompetencji służb specjalnych i policyjnych oraz stosowania podobnych „środków nadzwyczajnych” w toku walki z terroryzmem. I choć w ostatnich latach tego rodzaju praktyki zostały ograniczone, to jednak zdążyły negatywnie wpłynąć na przebieg współpracy wywiadowczej, policyjnej i sądowej między państwami oraz wzajemny poziom zaufania<sup>20</sup>.

#### 4.2. Zwalczanie finansowania terroryzmu

Wagę rozwijania międzynarodowej współpracy w przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu doceniono już przed 2001 r., czego dowodem specjalna konwencja NZ z 1999 r. czy blokowanie kont bankowych powiązanych z Al-Kaidą w reakcji na zamachy na amerykańskie ambasady w Kenii i Tanzanii w 1998 r. Po 11 września 2001 r. międzynarodowe działania w tym względzie wzmożono, w nadziei, iż umożliwi to odcięcie terrorystów od źródeł finansowania ich działalności. Na podstawie licznych porozumień dwustronnych i wielostronnych między uczestnikami koalicji antyterrorystycznej blokowano konta bankowe osób i instytucji podejrzewanych o powiązania z terrorystami, zwłaszcza islamskimi<sup>21</sup>. W ramach międzynarodowych instytucji finansowych i w toku współpracy międzybankowej zwiększono presję na tzw. raje podatkowe i finansowe (kraje oferujące dużą swobodę prowadzenia operacji finansowych oraz szeroki zakres tajemnicy bankowej), zmuszając je przynajmniej do częściowego odstąpienia od dotychczasowych praktyk. Szczególną rolę w organizowaniu współpracy w tym zakresie odgrywa Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force*). To utworzone w 1989 r. do walki z tzw. praniem brudnych pieniędzy (legalizacją środków pochodzących z przestępstwa) ciało, zrze-

<sup>19</sup> Szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2003/04*, s. 425–435.

<sup>20</sup> Szerzej zob. Symonides (2008).

<sup>21</sup> W rok od zamachów z 11 września zamrożono w ten sposób około 113 mln USD. Serrano (2004), s. 201.



szające 34 państwa i dwie organizacje (w tym Komisję Europejską), w 2001 r. rozszerzyło aktywność o walkę z finansowaniem terroryzmu, formułując dziewięć dodatkowych (oprócz 40 wypracowanych w odniesieniu do prania brudnych pieniędzy) rekomendacji co do właściwego postępowania państw w tym względzie oraz identyfikując i promując tzw. najlepsze praktyki (szczególnie efektywne rozwiązania). Ze względu na wielkość rynków finansowych i poziom ich integracji oraz sprawność właściwych służb ważnym ogniwem walki z finansowaniem terroryzmu jest Unia Europejska, w której od września 2001 r. przyjęto m.in. dwie dyrektywy w sprawie prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu (w 2001 r. i 2005 r.). Jednak wiele czynników istotnie obniża efektywność międzynarodowych wysiłków na „finansowym froncie” walki z terroryzmem. Oprócz samej skali i złożoności międzynarodowych obrotów finansowych w zglobalizowanym świecie szczególnie dużym wyzwaniem pozostaje konieczność należytej ochrony tajemnicy handlowej i swobody życia gospodarczego oraz istnienie bardzo popularnych w niektórych regionach nieformalnych systemów finansowych (np. południowoazjatycka *hawala*), w których trudne jest jednoznaczne udokumentowanie pochodzenia lub odbiorcy przekazywanych środków finansowych. Dlatego też, mimo ożywienia bezpośrednio po 2001 r., intensywność działań w aspekcie finansowym walki z terroryzmem w kolejnych latach stopniowo spada.

#### 4.3. Eliminacja „źródeł terroryzmu”

Od początku systematycznej współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem podkreślano wagę działań uderzających w to zjawisko pośrednio, przez likwidację warunków umożliwiających powstanie i rozwój grup terrorystycznych oraz ułatwiających ich funkcjonowanie. Wśród czynników stymulujących terroryzm wskazywano niski poziom rozwoju gospodarczego wielu krajów i ubóstwo ich ludności, słabość i dysfunkcjonalność struktur państwowych prowadzącą do tzw. upadku państw (*state failure*), nierozwiązane konflikty, zwłaszcza etniczne i religijne, brak dialogu międzykulturowego. Kroki służące poprawie sytuacji w tych wymiarach, np. w postaci pomocy rozwojowej lub wysiłków mediacyjnych i stabilizacyjnych, postrzegano więc nierzadko jako środki eliminacji terroryzmu i zapobiegania temu zjawisku, nawet jeśli nie stanowiło to głównego motywu ich podjęcia. Po 2001 r., mimo wyraźnej koncentracji na działaniach bezpośrednio służących zwalczaniu terroryzmu (np. niszczeniu ugrupowań terrorystycznych), ten aspekt przeciwdziałania także starano się uwzględniać. Główną płaszczyzną organizowania i koordynowania aktywności w tym względzie pozostała ONZ, a zwłaszcza niektóre jej agencje i organy (ODCCP, UNDP). Istotne praktyczne inicjatywy podejmowano też w ramach struktur regionalnych, organizacji wyspecjalizowanych oraz mniej sformalizowanych form współpracy, takich jak Grupa G-8. Dużą wagę do eliminacji „źródeł terroryzmu” niezmiennie przy-

kłada Unia Europejska. Problemem tego rodzaju inicjatyw jest jednak niemożność precyzyjnego zmierzenia i oceny ich efektywności, co ogranicza ich rangę w całościowo ujmowanej walce z terroryzmem<sup>22</sup>.

#### 5. WNIOSKI

Zintensyfikowana po atakach z 11 września współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem niewątpliwie przyniosła wymierne rezultaty. Udało się rozbić lub znacznie osłabić większość największych ugrupowań terrorystycznych, zwłaszcza wśród fundamentalistycznych grup islamskich, z Al-Kaidą na czele. Obecnie struktury organizacji terrorystycznych są słabsze i bardzo rozproszone, a w konsekwencji mniej sprawne i niezdolne do przygotowania tak skomplikowanych akcji, jak ataki na Nowy Jork i Waszyngton w 2001 r. Powszechne potępienie międzynarodowe działalności terrorystycznej i większe wyczulenie władz na ten problem spowodowały też znaczny spadek państwowego sponsoringu terroryzmu, który obecnie, wiążąc się z ryzykiem zdecydowanej reakcji społeczności międzynarodowej, przestaje być dla rządów użytecznym narzędziem rywalizacji z silniejszymi przeciwnikami. Powstanie nowych oraz rozwój już wcześniej istniejących platform współpracy międzypaństwowej, zarówno w wymiarze politycznym, jak i techniczno-operacyjnym, a przy tym nie tylko w skali globalnej, lecz także poszczególnych regionów, przyczyniły się do wyraźnego podniesienia poziomu gotowości państw do zwalczania terroryzmu, prowadząc do udoskonalenia ram polityczno-prawnych tego rodzaju działań oraz oferując większe możliwości wymiany informacji między państwami, transferu doświadczeń, pomocy w prowadzonych operacjach. Większość państw świata wprowadziła też po 2001 r. szereg regulacji i rozwiązań wewnętrznych, podnoszących skuteczność przeciwdziałania terroryzmowi, co również, przynajmniej po części, było wynikiem współpracy międzynarodowej.

Równocześnie jednak mimo ogromnych nakładów finansowych i niematerialnych nie udało się całkowicie zwalczyć terroryzmu. Jest to bowiem faktycznie niemożliwe, choć zapewne można zjawisko to zredukować do rangi groźby o charakterze lokalnym i niskiej intensywności. Zarazem jednak grupy terrorystyczne nierzadko skutecznie adaptowały się do nowych warunków, tworząc bardziej zdecentralizowane, amorficzne struktury, co – choć zmniejsza ich skuteczność i zdolność systematycznego działania – czyni z nich podmioty jeszcze trudniejsze niż dotąd do wykrycia i rozbicia.

Wartość osiągnięć międzynarodowej współpracy w zwalczaniu terroryzmu ograniczał głównie sam sposób prowadzenia tej walki, a zwłaszcza powszechna, choć promowana przez USA, koncentracja na jej siłowym wymiarze. Z jednej strony pozwalało to bowiem – z czego niektóre kraje skorzystały – na nad-

<sup>22</sup> Szerzej zob. Muni (2004), s. 219–243.



używanie hasła „zwalczania terroryzmu” do realizacji innych interesów (np. do walki z opozycją, jak choćby w Uzbekistanie w 2005 r.). Z drugiej prowadziło do daleko idącego rozszerzenia kompetencji służb bezpieczeństwa wielu państw, także zachodnich. Skutkowało to czasem naruszeniami praw człowieka, zarówno w formie tak drastycznej, jak stosowanie tortur czy arbitralne egzekucje, jak i „łagodniejszej” w postaci ingerencji w prywatność lub ograniczania swobody działalności określonych grup społecznych, zwłaszcza mniejszości. Przede wszystkim jednak podjęcie przez USA globalnej wojny z terroryzmem (za faktycznym przyzwoleniem znacznej części społeczności międzynarodowej), a szczególnie przeprowadzone w jej toku interwencje militarne oraz pozaprawna aktywność służb wywiadowczych, spowodowało daleko idącą erozję legitymizacji działań antyterrorystycznych i wzrost niezadowolenia społecznego w niektórych częściach świata, zwłaszcza w krajach muzułmańskich. Konsekwencją był wręcz wzrost w niektórych regionach aktywności terrorystycznej lub przynajmniej proterrorystycznych sympatii. Interwencje zbrojne w Afganistanie i Iraku na razie doprowadziły raczej do destabilizacji regionów, w których zostały podjęte, a nie poprawy w nich sytuacji, samo zaś użycie na taką skalę środków wojskowych podniosło znaczenie siły militarnej w stosunkach międzynarodowych kosztem innych, bardziej pokojowych środków oddziaływania. Dodatkowo nadanie tak wysokiej rangi zwalczaniu terroryzmu, nieodpowiadającej faktycznej wadze zagrożenia, powodowało nadmierną koncentrację środków i uwagi międzynarodowej społeczności na tym problemie, co w następstwie negatywnie wpływało na współpracę globalną i regionalną w odniesieniu do innych, nierzadko poważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa światowego lub poszczególnych państw.

W najbliższych latach walka z terroryzmem pozostanie istotnym przedmiotem współpracy międzynarodowej. Decyduje o tym utrzymywanie się zagrożenia ze strony terrorystów oraz ciągle wysoka ranga przypisywana temu zagadnieniu, m.in. przez USA i UE. Niemniej zarówno zmiany w charakterze zagrożenia, jak i doświadczenia kooperacji po 2001 r., szczególnie zaś świadomość popełnionych w jej toku błędów i nadużyć, spowodują zapewne koncentrację współpracy na aspektach techniczno-operacyjnych oraz ograniczenie (ale nie rezygnację) wykorzystywania w jej toku środków militarnych. W konsekwencji ranga zwalczania terroryzmu jako przedmiotu międzynarodowej współpracy powróci do proporcji bardziej odpowiadających problemowi, a sama walka z tym zjawiskiem przestanie równie mocno determinować kształt stosunków międzynarodowych w sferze bezpieczeństwa jak w ostatniej dekadzie.

## ROZDZIAŁ 14

MAREK MADEJ

### ZWALCZANIE PROLIFERACJI BMR JAKO WSPÓŁCZESNY PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Zapobieganie proliferacji broni masowego rażenia (BMR), a zwłaszcza nuklearnej, stanowiło jeden z najważniejszych problemów kontroli zbrojeń i rozbrojenia w okresie zimnej wojny. Koncentrowano się wówczas na wypracowaniu systemu norm prawnomiędzynarodowych nakładających określone zobowiązania na państwa oraz definiujących sposoby weryfikacji ich wykonania. W warunkach dużej nieufności międzyblokowej celem było przede wszystkim budowanie przejrzystości i przewidywalności w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza między dysponującymi największymi arsenalami niekonwencjonalnymi USA i ZSRR, aby ograniczyć groźbę wybuchu globalnego konfliktu. Jednym z rezultatów tych starań był szereg porozumień zakazujących lub ograniczających możliwości posiadania poszczególnych kategorii BMR, rozmieszczania ich w pewnych obszarach lub środowiskach (strefy bezatomowe, dezatomizacja kosmosu czy dna morskiego), prowadzenia nad nimi badań czy transferu technologii potrzebnych do ich produkcji. Wśród umów tych szczególnie miejsce w kontekście walki z proliferacją zajmowały Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) z 1968 r. oraz Konwencja o broni bakteriologicznej i toksycznej (BTWC) z 1972 r.<sup>1</sup> Równocześnie jednak mniej uwagi poświęcano sposobom efektywnej reakcji na ewentualne naruszenia przyjętych umów, w tym przeciwdziałaniu próbom faktycznego użycia BMR przez podmioty, które weszły bezprawnie w jej posiadanie, a także zapobieganiu powstawaniu warunków do proliferacji niebezpiecznych technologii lub środków rażenia na możliwie najwcześniejszym etapie. Działania te bowiem mogłyby wymagać dla swej skuteczności wdrożenia rygorystycznych, intruzywnych środków weryfikacji oraz nadania ciałom międzynarodowym szerokiej kompetencji przy decydowaniu o odpowiedzi na naruszenia umów rozbrojeniowych i nieproliferacyjnych. Temu zaś zarówno ówczesne supermocarstwa, jak i pozostałe państwa były w warunkach zimnowojennego napięcia niechętne.

specyfika  
zimnowojennych wysiłków  
na rzecz kontroli zbrojeń  
i rozbrojenia

<sup>1</sup> Szerzej zob. rozdział *Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia*.

W pierwszych latach po zimnej wojnie, w związku z zanikiem układu dwublokowego i wzrostem zaufania w stosunkach międzynarodowych, powszechnie żywiono nadzieję na szybki rozwój kontroli zbrojeń i rozbrojenia, zwłaszcza w dziedzinie BMR. Zasadność takich sądów zdawało się potwierdzać zawarcie do połowy lat 90. XX wieku szeregu nowych umów rozbrojeniowych, m.in. o redukcji strategicznych arsenałów jądrowych (START I i II) i broni chemicznej (Konwencja o broni chemicznej – CWC z 1993 r.). Jednak już u schyłku dekady postęp w tej dziedzinie osłabł. W pierwszych latach XXI wieku trend ten jeszcze się nasilił, mimo że samo przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się BMR oraz wiedzy i technologii do jej produkcji faktycznie zyskiwało na znaczeniu. Dlatego coraz częściej mówiono o inercji i nieskuteczności tradycyjnych form kontroli zbrojeń i rozbrojenia, a więc i nieprolifracji, wskazując na konieczność ich adaptacji do wymogów współczesności.

Jednak przed bliższą prezentacją przebiegu tej adaptacji warto wskazać główne powody koncentracji walki z proliferacją w okresie pozimnowojennym na problemie rozprzestrzenienia się broni nuklearnej. W największym stopniu wynika to ze specyfiki tego rodzaju środków rażenia i ich prawnego statusu. Broń jądrowa jest jedyną BMR gwarantującą w każdym przypadku natychmiastowe

**koncentracja  
wysiłków nieprolifacyjnych  
na broni N – główne źródła**

efekty na masową skalę, a równocześnie – inaczej niż w wypadku broni biologicznej i chemicznej – jej posiadanie i użycie, choć prawnie ograniczone, nie jest w pełni zdelegalizowane<sup>2</sup>. Jest to jedną z przyczyn ciągłego utrzymywania przez niektóre państwa rozbudowanych arsenałów jądrowych oraz swoistej tolerancji społeczności międzynarodowej wobec istnienia tzw. państw nuklearnych *de facto*, czyli dysponujących nią niezależnie od ograniczeń prawnomiędzynarodowych (szerzej zob. punkty 2.1 i 2.2 tego rozdziału). Wszystko to czyni zaś z broni N wydajny środek odstraszenia, zwłaszcza w porównaniu z bronią B i C, zdelegalizowaną, mniej skuteczną, a podobnie niełatwą do samodzielnego wyprodukowania. Taka strategiczna użyteczność zwiększa natomiast zarówno zainteresowanie niektórych państw proliferacją broni N, jak i wagę możliwych następstw jej udanych przejawów, wymuszając niejako koncentrację na niej także środków zaradczych. Stan ten potęguje jeszcze specyficzny przebieg procesów proliferacyjnych związanych z bronią N, z przyczyn omawianych w punkcie 2.4 łatwiejszych do wykrycia niż analogiczne procesy odnoszące się do pozostałych typów BMR. W ich przypadku przeważnie bardzo trudne jest skuteczne odróżnienie działań zakazanych od legalnych form współpracy międzynarodowej, np. w zakresie badań naukowych lub aktywności gospodarczej, a tym samym niełatwo jest wypracować precyzyjne, efektywne sposoby przeciwdziałania. W rezultacie współczesne wysiłki nieprolifacyjne koncentrują się na broni N nie tylko dlatego, że wśród BMR stanowi ona największe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzyna-

<sup>2</sup> Por. *ibidem*.

dowego, lecz także ze względu na to, że w jej przypadku skutecznie przeciwdziałać proliferacji jest po prostu nieco łatwiej (co oczywiście nie znaczy, że łatwo).

## 1. GŁÓWNE CZYNNIKI DECYDUJĄCE O OBECNEJ RANDZE STRATEGICZNEJ WALKI Z PROLIFERACJĄ BMR

### 1.1. Koniec układu dwublokowego i rozpad ZSRR

Podstawowym czynnikiem decydującym o randze problematyki proliferacyjnej był właśnie koniec zimnej wojny oraz towarzyszący mu rozpad ZSRR. Nie oznaczały one przecież likwidacji rozbudowywanych dotąd potencjałów wojskowych rywalizujących stron, w tym ich arsenałów niekonwencjonalnych. W rezultacie w chwili zakończenia zimnej wojny na świecie istniało ponad 55 tys. ładunków nuklearnych, a także nieznaną ilość bojowych środków biologicznych i chemicznych (posiadanych przez państwa, ze względu na ich specyficzny od 1925 r. status prawny, nieoficjalnie)<sup>3</sup>. Rodziło to potrzebę nie tylko redukcji tych nieprzystających do nowej sytuacji arsenałów, lecz także zapewnienia im należytej ochrony przed kradzieżą lub celowym przekazaniem innym podmiotom. Co prawda w większości państw taki nadzór był stosunkowo szczelny i skrupulatny, wola zaś przekazania gotowej broni innym krajom znikoma, jeśli w ogóle obecna. Rozpad ZSRR stworzył jednak w tym względzie dwa ważne problemy.

Pierwszym z nich był nagły wzrost liczby państw posiadających na swym terytorium broń N – do tego grona dołączyły Białoruś, Kazachstan i Ukraina. Szczęśliwie stan ten okazał się tymczasowy, gdyż dzięki zabiegom USA i Rosji kraje te przekazały do 1996 r. poradziecką broń tej ostatniej (w celu jej zniszczenia) oraz przystąpiły do NPT jako kraje nienuklearne<sup>4</sup>.

Drugi problem wiązał się ze słabością struktur państwowych samej Rosji jako sukcesorki ZSRR. Groziła ona obniżeniem stopnia państwowej kontroli nad dawniej radzieckim, a obecnie rosyjskim arsenałem. Zapewnienie należytego poziomu zabezpieczeń przed kradzieżą, awarią lub niekontrolowanym użyciem, zważywszy na wielkość i stan techniczny rosyjskiego potencjału, stało się poważnym i długookresowym wyzwaniem, faktycznie przekraczającym zdolności samej Rosji.

Równie ważne było ryzyko proliferacji nie gotowych środków rażenia, lecz materiałów, sprzętu, nade wszystko zaś specjalistów, wiedzy i technologii potrzebnej do ich produkcji. Ponownie, choć tego rodzaju ryzyko (zwłaszcza w odniesieniu do osób dysponujących odpowiednią wiedzą) dotyczyło wszystkich krajów dysponujących BMR lub prowadzących programy takich zbrojeń, zdecydowanie najpoważniejsze obawy wiązano z Rosją. Decydowały o tym w największym stopniu zarówno sama skala możliwości proliferacyjnych (kilkaset tysięcy

<sup>3</sup> Cirincione (2008), s. 43.

<sup>4</sup> Kite (2002), s. 88.

specjalistów w zakresie środków masowego rażenia, setki placówek badawczych, magazynów i fabryk takiej broni), jak i problemy ekonomiczne Rosji, utrudniające rozwój środków zaradczych (zapewnienie ochrony wrażliwych instalacji oraz należytego poziomu życia osób dysponujących specjalistyczną wiedzą).

## 1.2. Ambicje mocarstw regionalnych

Choć po zimnej wojnie zmniejszyła się groźba wybuchu globalnej wojny jądrowej, to zwiększyło się – a może jedynie unaocznilo – ryzyko proliferacyjne związane z chęcią uzyskania BMR, a zwłaszcza broni nuklearnej, przez niektóre mocarstwa regionalne lub do tej roli aspirujące. Posiadanie przez jakieś państwo tego rodzaju środków rażenia (szczególnie broni N) zwiększałoby jego możliwości nacisku na sąsiednie kraje, zwłaszcza zaś zdolność odstraszenia innych państw od prób stosowania różnorodnej presji, tak z regionu, jak i spoza niego, w tym nawet mocarstw nuklearnych. W opinii części ekspertów świadczyło to, iż BMR stała się w okresie pozimnowojennym atrakcyjna przede wszystkim nie dla największych potęg, lecz mocarstw co najwyżej drugorzędnych<sup>5</sup>.

Co więcej, wyzwaniem stanowiłaby już zazwyczaj sama informacja o podjęciu tego rodzaju prac przez jakieś państwo. Ponieważ miałyby one charakter niejawni (a przynajmniej kraj je prowadzący ukrywałby swoje intencje), to dane na ich temat byłyby prawdopodobnie trudne do weryfikacji i niepełne. Poglębiałoby to niepewność innych krajów co do zamiarów takiego państwa i już posiadanych przez nie zdolności. Dlatego uzyskanie przez jakieś państwo BMR, a zwłaszcza nuklearnej, czasem zaś nawet jedynie podjęcie tego rodzaju prac, w niektórych częściach świata może wywołać swoisty efekt domina, skłaniając inne kraje regionu do podobnych wysiłków w celu przywrócenia równowagi sił lub zwiększenia własnych zdolności odstraszenia. Obecnie np. rozwój programu nuklearnego Korei Północnej (zob. ramka poniżej) rodzi obawy o reakcję Japonii i Korei Południowej, które jako tzw. państwa progowe dysponują zasobami materialnymi i technologicznymi pozwalającymi na szybkie uzyskanie broni N. Ich dotychczasowa polityka wskazuje, iż ryzyko takiego rozwoju sytuacji jest niskie, lecz nie można go całkowicie wykluczyć. Także postępy nuklearyzacji Iranu (zob. kolejna ramka) budzą niepokój o możliwą odpowiedź jego sąsiadów, zwłaszcza Turcji oraz krajów z Półwyspu Arabskiego.

Szczęśliwie najjaskrawszy przejaw proliferacji stymulowanej dążeniami do zwiększenia własnej potęgi przez mocarstwa regionalne – uzyskanie broni nuklearnej przez Indie i Pakistan w 1998 r. – nie doprowadził, mimo pewnych niekorzystnych następstw, do gwałtownej destabilizacji globalnego ładu nuklearnego. Oba te kraje nie uczestniczyły w reżimie NPT (tym samym wprost go nie naruszyły), a ich zbrojenia

<sup>5</sup> Betts (1998).

jądrowe motywowane były chęcią wzajemnego równoważenia potencjałów militarnych, paradoksalnie przyczyniając się raczej do wzrostu stabilności w Azji Południowej. Specyficznym przypadkiem jest też Izrael, dysponujący bronią jądrową (nieoficjalnie, gdyż jego władze nigdy tego nie potwierdziły) przypuszczalnie od końca lat 60. Niewątpliwie izraelski arsenał komplikuje sytuację na Bliskim Wschodzie oraz osłabia reżim NPT (Izrael nie jest jednak jego stroną). Niemniej broń ta służy głównie odstraszeniu pozostałych państw regionu od działań agresywnych, a tym samym umacnia *status quo* i zmniejsza ryzyko wybuchu dużego konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie.

Programy nuklearne o charakterze wojskowym rozwijały jednak także inne państwa, określane czasem jako kraje zbrojeckie (*rogue countries*) lub budzące niepokój (*states of concern*). Zważywszy, iż przeważnie uczestniczyły one w głównych umowach nieproliferacyjnych, uzyskanie przez nie BMR, a zwłaszcza broni N, mogłoby istotnie podważyć ład międzynarodowy w sferze nieproliferacji, a tym samym szerzej rozumianego bezpieczeństwa. Mogłoby to skłonić do podobnych działań także innych uczestników tych porozumień (choćby w wyniku wspomnianego „efektu domina”), co prowadziłoby ostatecznie do rozpadu opartych na nich reżimów międzynarodowych. Obecnie najwięcej obaw wiąże się, jak sygnalizowano, z relatywnie zaawansowanymi programami nuklearnymi Korei Północnej i Iranu. W okresie pozimnowojennym niepokój – nierzadko poważny, choć niekoniecznie znajdujący potwierdzenie w wiarygodnych danych – rodziły także poczynania kilku innych państw. Należały do nich m.in. Libia, Irak i Syria, podejrzewane o tajne, lecz przeważnie niezawansowane prace nad środkami masowego rażenia, w tym bronią jądrową<sup>6</sup>.

zbrojenia  
niekonwencjonalne  
states of concern

### Zbrojenia niekonwencjonalne Korei Północnej

**Broń N.** Prace nad programami jądrowymi o potencjalnym zastosowaniu wojskowym KRLD podjęła w latach 70. XX wieku. W latach 80., m.in. dzięki uruchomieniu reaktora jądrowego w Jongbion (1985), uzyskała zdolność przeprowadzenia pełnego tzw. cyklu paliwowego i możliwość samodzielnej produkcji wojskowo użytecznego plutonu. W 1985 r. KRLD przystąpiła też do NPT, a odpowiednie porozumienie o środkach weryfikacji z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) zawarła w 1992 r. W 1994 r. nie zgodziła się jednak na inspekcje swoich ośrodków nuklearnych mające wyjaśnić nieścisłości w deklaracjach na temat programu nuklearnego. W latach 1994–2002, na mocy tzw. porozumienia ramowego z USA, w zamian za pomoc gospodarczą (m.in. dostawy oleju opałowego) program nuklearny został wstrzymany i poddany nadzorowi MAEA. Niemniej w 2002 r. Korea Północna przyznała się do tajnych prac, przy wsparciu Pakistanu, nad wzbogacaniem uranu. Po zawieszeniu w reakcji na to porozumienia ramowego przez USA KRLD wydalila inspektorów MAEA, wystąpiła z NPT (styczeń 2003 r.) i wznowiła produkcję plutonu. Mimo toczących się od sierpnia 2003 r. tzw. negocjacji sześciostronnych (*six party talks*, z udziałem obu państw koreańskich, ChRL, USA, Japonii i Rosji) Korea

<sup>6</sup> W wypadku Iraku i Syrii podejrzewania te doprowadziły do interwencji zbrojnych – w 2003 r. w Iraku (obalenie reżimu Saddama Husajna) i 2007 r. w Syrii (zniszczenie przez lotnictwo Izraela nieukończonych instalacji nuklearnych w Al Kibar, niezgłoszonych przez rząd syryjski do MAEA).

Północna wciąż rozwijała program nuklearny, a w październiku 2006 r. przeprowadziła pierwszą próbną eksplozję jądrową (przypuszczalnie nieudaną, gdyż o sile poniżej 1 kilotony). W reakcji ONZ nałożyła na KRLD sankcje (rezolucja RB 1718). W lutym 2007 r. w ramach rozmów sześciopartnych zawarto wstępne porozumienie o rezygnacji Korei Północnej z programu nuklearnego. Mimo to w maju 2009 r. KRLD przeprowadziła kolejny test nuklearny (o mocy do 17 kiloton, a więc zbliżonej do siły bomby zrzuconej na Hiroszimę w 1945 r.). Od kwietnia 2009 r. zawieszono rozmowy sześciopartne. W listopadzie 2010 r. KRLD poinformowała o ośrodku wzbogacania uranu zdolnym do produkcji rocznie 30–40 kg wysoko wzbogaconego uranu (surowiec na 1–2 głowice jądrowe). Szacuje się, że Korea Północna dysponuje obecnie ilością materiału rozszczepialnego pozwalającą zbudować ok. 12–15 ładunków nuklearnych.

**Broń B i C.** KRLD, niebędąca stroną CWC i BTWC, jest podejrzewana o posiadanie broni chemicznej oraz utrzymywanie zdolności produkcji broni B.

**Środki przenoszenia.** KRLD dysponuje pociskami raketowymi krótkiego i średniego zasięgu, w tym raketami samosterującymi. Podjęła prace nad pociskami międzykontynentalnymi – od 1998 r. przeprowadziła trzy (nieudane) testy tego rodzaju broni (1998, 2006, 2009).

#### Zbrojenia niekonwencjonalne Iranu

**Program nuklearny.** Iran, członek NPT od 1970 r., w latach 90. XX wieku nawiązał współpracę w zakresie energetyki jądrowej z Chinami i Rosją. W końcu 2002 r. jedna z opozycyjnych grup irańskich ujawniła informacje o tajnych i potencjalnie użytecznych wojskowo instalacjach nuklearnych Iranu, m.in. zakładach wzbogacania uranu w Natanz. By zapobiec przedstawieniu zgodnie z NPT tej sprawy przez MAEA Radzie Bezpieczeństwa ONZ, Iran zgodził się zawiesić program jądrowy, rozpoczął rozmowy o jego przyszłości z Niemcami, Wielką Brytanią i Francją (tzw. UE-3) i przyjął Protokół dodatkowy rozszerzający nadzór MAEA. Rozmowy Iran–UE-3 zerwano w 2005 r., a Iran wznowił wzbogacanie uranu (do poziomu 3,5% udziału izotopu uranu  $U^{235}$ ; wojskowo użyteczny jest uran wzbogacony do ok. 80%  $U^{235}$ , ale technologia wzbogacania jest ta sama). W reakcji MAEA przekazała tę sprawę do RB ONZ. Od 2006 r. Iran objęty jest sankcjami ONZ, sukcesywnie wzmocnianymi, lecz ze względu na opór Rosji i Chin względnie ograniczonymi. Od czerwca 2006 r. negocjacje z Iranem w sprawie programu nuklearnego prowadziła grupa P5 + 1 (stali członkowie RB i Niemcy). Ich przebieg zakłócają kryzysy wywoływane kolejnymi informacjami o tajnych działaniach Iranu – m.in. w wrześniu 2009 r. ujawniono istnienie zakładu wzbogacania uranu w Kom. W 2010 r. Iran rozpoczął wzbogacanie uranu do poziomu 20%  $U^{235}$  (użytecznego medycznie, np. w walce z rakiem). Dotychczasowe posunięcia Iranu, choć nie dowodzą jednoznacznie wojskowego charakteru programu nuklearnego (a tym samym, mimo niejasności, nie stanowią bezdyskusyjnego złamania NPT), to wskazują na chęć uzyskania tzw. opcji nuklearnej (zdolności szybkiego wyprodukowania broni w razie potrzeby). W ocenie wywiadu USA (2007) od 2003 r. Iran nie prowadzi jednak prac nad projektami samych głowic nuklearnych, w tym przenoszonych raketowo.

**Broń B i C.** Iran jest podejrzewany, zwłaszcza przez USA, o utrzymywanie zdolności do szybkiego podjęcia produkcji broni B i C, czemu jego władze zaprzeczają. Iran pozostaje stroną BTWC i CWC.

**Środki przenoszenia.** Iran dysponuje pociskami o zasięgu ok. 1300 km (Shahab-3), a od 2008 r. testuje rakiety średniego zasięgu (do ok. 2000 km) o napędzie stałym (pozwalającym znacznie zwiększyć ich osiągi). Od 2009 r. posiada zdolność umieszczania obiektów w przestrzeni kosmicznej przy użyciu rakiet.

### 1.3. Polityka mocarstw nuklearnych

W ostatniej dekadzie kluczowym uwarunkowaniem w kwestiach nieproliferycyjnych stała się polityka w tym względzie obecnych mocarstw nuklearnych, a przede wszystkim największej dziś potęgi wojskowej świata – USA. Szczególnie negatywny wpływ na sytuację globalną miał narastający unilateralizm polityki tego kraju w kwestiach proliferacyjnych za prezydentury George'a W. Busha. Wynikał on głównie z przewartościowań polityka USA za prezydenta G.W. Busha w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa po 2001 r. (wzrost rangi przypisywanej zagrożeniom ze strony podmiotów pozapaństwowych) i wiązał się ze sceptycyzmem władz USA wobec międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu jako nieadekwatnych do współczesnych realiów (bo „państwocentrycznych”), nieskutecznych, a przy tym ograniczających swobodę działań Stanów Zjednoczonych. Prowadził zaś do podejmowania inicjatyw samodzielnych, często o charakterze doraźnym i spornej legalności (zob. pkt 4.2). Równocześnie wzrost znaczenia siły militarnej w polityce zagranicznej USA, częstsze jej używanie i prace nad rozwojem arsenału nuklearnego (np. ostatecznie zarzucony projekt z lat 2002–2005 zakładający w celu walki z terrorystami konstruowanie bomb nuklearnych zdolnych razić cele podziemne, np. bunkry) mogły skłaniać kraje obawiające się amerykańskiego nacisku do poszukiwania środków zaradczych, umożliwiających – jak broń nuklearna – skuteczne odstraszenie. W tym zwłaszcza kontekście istotna była niekonsekwencja postaw USA wobec państw oskarżanych przez nie o proliferację. Niezależnie bowiem od złożonych przyczyn takiego postępowania, atak na nieposiadający broni nuklearnej Irak w 2003 r. (jedynie oskarżany – jak się okazało, bezzasadnie – o próby jej uzyskania) przy równoczesnym tylko dyplomatycznym i ekonomicznym nacisku na faktycznie zaawansowaną w pracach nad bronią nuklearną Koreę Północną dowodził atrakcyjności zbrojeń niekonwencjonalnych (abstrahując od skali wyzwań technologicznych, politycznych i ekonomicznych im towarzyszących) z perspektywy części państw zagrożonych presją ze strony USA lub chcących z nimi rywalizować<sup>7</sup>. Po objęciu władzy w USA przez Baracka Obamę w 2009 r. kraj ten powrócił, co prawda, do bardziej multilateralnej postawy w sprawach bezpieczeństwa, w tym nieproliferycji, co jednak nie rozwiązało automatycznie wszystkich problemów<sup>8</sup>.

Także polityka innych mocarstw nuklearnych przyczyniała się do wzrostu złożoności sytuacji w sferze proliferacji. W wypadku Rosji i Chin wątpliwości budziła w ostatnich latach intensywna modernizacja posiadanych arsenałów jądrowych oraz – zwłaszcza w Rosji – wzrost ich rangi w doktrynie woj-

pozostałe  
mocarstwa

<sup>7</sup> Już w 1991 r. jeden z indyjskich generałów zauważył: „państwo, które zamierza walczyć ze Stanami Zjednoczonymi, powinno się od tego powstrzymać, dopóki nie posiada broni jądrowej”. Za: Baylis (2009), s. 257.

<sup>8</sup> Por. Lachowski (2008).



skowej. Niepewność rodziła też swoista „pobłażliwość” tych państw wobec krajów „budzących niepokój”, takich jak Iran i KRLD, przejawiająca się m.in. w niechęci wobec nakładania na nie rygorystycznych sankcji ONZ czy w rozwoju współpracy gospodarczej z nimi, w tym nawet (przypadek irański) w dziedzinie energetyki jądrowej. Wreszcie konsekwentne utrzymywanie arsenałów nuklearnych przez wszystkie państwa P-5 budzi obawy wielu innych krajów o wolę realizacji przez te mocarstwa artykułu VI NPT, zobowiązującego wszystkie strony do „prowadzenia w **dobrej wierze** rokowań (...) w sprawie rozbrojenia jądrowego”. Według niektórych państw (np. Egiptu i innych uczestników ruchu państw niezaangażowanych) brak realnych postępów w tym względzie osłabia wiarygodność traktatu i umacnia jego dyskryminacyjny charakter, a to może wręcz zachęcać kraje nienuklearne do prób uzyskania broni niekonwencjonalnej.

#### 1.4. Postęp technologiczny i problem dóbr podwójnego zastosowania (*dual use*)

Narastająca wciąż w następstwie globalizacji złożoność życia gospodarczego prowadzi do upowszechniania się rozmaitych potencjalnie niebezpiecznych technologii, także w wyniku znajdowania dla nich nowych zastosowań cywilnych. Dotyczy to zwłaszcza chemicznych i biologicznych środków rażenia. Wiele bowiem substancji mogących stanowić tego typu broń lub potrzebnych do jej produkcji to tzw. dobra „podwójnego zastosowania” (*dual use*), wykorzystywane również do celów

dobra podwójnego zastosowania

pokojowych, np. w przemyśle chemicznym czy farmaceutycznym. Ogranicza to możliwości kontroli produkcji oraz obrotu takimi materiałami. Dodatkowo postęp naukowo-techniczny, zwłaszcza w sferze dynamicznie rozwijających się takich dziedzin jak biotechnologia czy genetyka, niesie ze sobą ryzyko pojawienia się udoskonalonych lub całkowicie nowych rodzajów BMR albo zmiany procesu wytwarzania już istniejących (np. uproszczenie produkcji, obniżenie jej kosztów). A ponieważ próby redukcji tej groźby powinny uwzględniać konieczność zachowania wolności badań naukowych oraz poszanowania potrzeb społecznych i interesów ekonomicznych podmiotów prowadzących tego typu badania (np. inwestujących w prace nad nowymi lekami lub szczepionkami), to wypracowanie w tym względzie skutecznych narzędzi nieproliferycyjnych jest trudne.

W przypadku broni N ryzyko proliferacji niebezpiecznych substancji, sprzętu czy wiedzy zwiększa zainteresowanie państw energetyką jądrową. Ten swoisty

„nuklearny renesans”

„nuklearny renesans” nie wynika głównie z motywów politycznych czy wojskowych, lecz ekologicznych oraz ekonomicznych (dywersyfikacja źródeł energii w celu zmniejszenia uciążliwości jej produkcji dla środowiska oraz uzależnienia od nieodnawialnych surowców energetycznych,

zwłaszcza paliw kopalnych). Rodzi jednak, niezależnie od wciąż istniejących barier w rozwoju energetyki jądrowej (wysokie koszty inwestycji, problemy zaopatrzenia w paliwo czy składowania odpadów), groźbę upowszechnienia się na świecie technologii jądrowych użytecznych także militarnie<sup>9</sup>.

#### 1.5. Słabości istniejących reżimów nieproliferycyjnych

Ogólne ramy działań na rzecz zwalczania proliferacji broni masowego rażenia wciąż wyznaczają reżimy międzynarodowe powstałe na bazie trzech umów o zasięgu globalnym – NPT, BTWC i CWC. Reżimy te nie są jednak wolne od istotnych słabości, względnie najmniejszych w przypadku Konwencji o broni chemicznej, najnowszej i najbardziej rozbudowanej, ale odnoszącej się zarazem do najmniej niszczycielskiej broni masowego rażenia. Niemniej w odniesieniu do każdego z trzech podstawowych reżimów nieproliferycyjnych podkreśla się zwłaszcza słabość mechanizmów weryfikacji wykonywania zobowiązań uczestników. Międzynarodowe środki kontroli realizacji tych umów – pod warunkiem że istnieją, bo Konwencja o broni biologicznej bazuje w zasadzie wyłącznie na mechanizmach narodowych – są mało intruzywne i wymagają zgody na ich wprowadzenie ze strony państwa, wobec którego są stosowane. Stwarza to możliwości ukrycia nielegalnych działań, manipulacji danymi, utrudniania dostępu do budzących wątpliwości instalacji. Nawet gdy za nadzór nad realizacją umowy odpowiada specjalna instytucja międzynarodowa (dotyczy to NPT i CWC), to jej środki i uprawnienia okazują się nierzadko niewystarczające do skutecznego reagowania. Dowodzi tego ujawnienie nielegalnych działań niektórych państw – Irak, Syria, KRLD – wiele lat po ich podjęciu i na relatywnie zaawansowanym etapie.

Równie ważnym problemem jest ograniczony wachlarz środków reakcji na naruszenia norm konwencji. Przeważnie polegają one na sankcji w postaci wykluczenia ze współpracy w ramach danego reżimu, co może być niewystarczające, by skłonić do zarzucenia niedopuszczalnych działań. Ewentualne przekazanie sprawy do rozpatrzenia przez RB ONZ oznacza zaś poddanie jej pod osąd zależny od politycznych interesów członków Rady, zwłaszcza stałych, co nie musi prowadzić do skutecznego i adekwatnego ukarania winnego naruszeń.

Wyzwanie stanowi też możliwość – skądinąd zrozumiała w świetle zasad stosunków międzynarodowych – występowania z reżimów nieproliferycyjnych. Szczególnie ważne jest, że żadna z umów stanowiących ich podstawę nie zabrania jednoznacznie korzystania z tej opcji nawet przez państwa naruszające ich postanowienia.

Istotną słabością obecnie obowiązujących umów nieproliferycyjnych pozostaje również ich nieostryść, utrudniająca jednoznaczne rozgraniczenie działań dopuszczalnych i zakazanych. Zwłaszcza przewidziane przez każdą z tych umów

<sup>9</sup> Lettow (2010), s. 14–15.



prawo państw do pokojowych badań i programów jądrowych, biologicznych czy chemicznych, choć zrozumiałe, otwiera drogę do rozmaitych nadużyć. Dodatkowo złożoność i długotrwałość procesu przeglądu i rewizji każdego z reżimów nieproliferyjnych ogranicza możliwości ich adaptacji do zmieniających się warunków i nowych wyzwań. W przypadku zaś układu NPT, sytuację dodatkowo komplikuje jego nierównoprawny charakter (zróznicowanie w prawach i obowiązkach państw nuklearnych oraz nienuklearnych), wciąż budzący spory między stronami.

Wreszcie problemem reżimów nieproliferyjnych jest ich mimo wszystko niepełna uniwersalizacja. Stronami NPT jest, co prawda, 189 państw, CWC 188, a BTWC 163 (13 kolejnych ją podpisało, lecz nie ratyfikowało). Niemniej pozostawanie poza tymi reżimami choćby kilku krajów – nierzadko dysponujących wówczas objętym ich regulacjami potencjałem, którego chęć utrzymania i rozwoju jest z reguły przyczyną nieprzystępowania do porozumienia – negatywnie wpływa na legitymację i skuteczność składających się na nie norm i instytucji. Długotrwałe utrzymywanie się takiego stanu może też skłaniać dotychczasowych uczestników do prób obejścia postanowień tych umów, a nawet całkowitego od nich odstąpienia.

Tabela 1. Najważniejsze państwa nieuczestniczące w reżimach NPT, CWC i BTWC

Reżim nieproliferyjny	Główne państwa nieuczestniczące
Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT)	Izrael, Indie, Pakistan (nie są sygnatariuszami), Korea Płn. (wystąpiła w 2003 r.)
Konwencja o broni biologicznej (BTWC)	Egipt, Syria, Myanmar (brak ratyfikacji), Izrael (nie jest sygnatariuszem)
Konwencja o broni chemicznej (CWC)	Izrael, Myanmar (brak ratyfikacji), Syria, Egipt, Korea Płn. (nie są sygnatariuszami)

Wskazane mankamenty funkcjonujących reżimów nieproliferyjnych są jednak do pewnego stopnia nieuniknione. „Technologiczne pokrewieństwo” programów cywilnych i wojskowych w dziedzinie zbrojeń niekonwencjonalnych oraz różnorodność potencjalnych dróg uzyskania środków masowego rażenia, zwłaszcza broni B i C, są zbyt duże, by było możliwe jednoznaczne określenie działań dopuszczalnych i zakazanych. Weryfikacja zaś wykonywania umów oraz reakcja na ich ewentualne naruszenia zawsze wiąże się z koniecznością wkraczania w sferę suwerenności państw stron, a te z reguły niechętnie są jej ograniczaniu. Rozwój narzędzi w tym względzie zależy więc od wypracowania konsensu między stronami, z reguły opierającego się wówczas na „najmniejszym wspólnym mianowniku”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Szerzej: Busch, Joyner (2009), s. 45–118.

## 1.6. Rola podmiotów pozapaństwowych

Wraz ze wzrostem rangi i roli podmiotów pozapaństwowych w stosunkach międzynarodowych w pozimnowojennych realiach globalizacji rosły też obawy, iż niektóre niepaństwowe grupy zbrojne, organizacje terrorystyczne lub przestępcze wykorzystają bardziej sprzyjające warunki i podejmą próby uzyskania BMR. Obawy te umacniały tendencje rozwojowe we współczesnym terroryzmie międzynarodowym – trend ku maksymalizacji liczby ofiar ataku i stosowanie przemocy nieselektywnej, większa sprawność organizacyjna, rosnące znaczenie motywacji religijnej, zmniejszająca przewidywalność działań terrorystycznych<sup>11</sup>. Odnotowywane przypadki użycia środków niekonwencjonalnych przez grupy niepaństwowe – choć nieliczne – także sugerowały możliwość zwiększonej proliferacji BMR w ich ręce. Niepokój budziły wreszcie związki z grupami terrorystycznymi lub rebelianckimi władz niektórych państw, w tym krajów posiadających BMR lub do tego dążących (a przynajmniej o to podejrzewanych). Wszystkie te obawy wzrosły zwłaszcza po zamachach 11 września 2001 r., które, choć nie wykorzystano w nich BMR, doprowadziły do masowych zniszczeń, uświadamiając tym samym możliwą skalę następstw skutecznego użycia przez terrorystów wielokrotnie potężniejszej broni, np. nuklearnej. Wówczas zaczęto mocniej podkreślać, zwłaszcza w USA, nieadekwatność dotychczasowych mechanizmów walki z proliferacją, skoncentrowanych na zapobieganiu jej w stosunkach między państwami, do przeciwdziałania ewentualnemu wejściu w posiadanie BMR przez podmioty niepaństwowe<sup>12</sup>. I choć równocześnie wskazywano szereg czynników ograniczających tego rodzaju ryzyko, to jednak możliwe konsekwencje udanej proliferacji do takich grup uznano za wymagające zdecydowanej reakcji.

Wykrycie na przełomie 2003 i 2004 r. nielegalnej siatki kierowanej przez „ojca pakistańskiej bomby jądrowej” Abdula Kadira Chana, oferującej zainteresowanemu rządowi (m.in. KRLD, Irak, Libia, Syria, Arabia Saudyjska), a nawet terrorystom (Al-Kaida), fachową wiedzę oraz wyposażenie w zakresie broni nuklearnej, unaoczniało jeszcze jeden aspekt zagadnienia – problem dysponujących dostępem do odpowiednich zasobów podmiotów pozapaństwowych nie jako odbiorców, lecz nielegalnych dostawców niebezpiecznych technologii czy nawet gotowej BMR. Obawy przed rozwojem tak specyficznego „czarnego rynku” pogłębiały odnotowywane w okresie pozimnowojennym próby kradzieży, przemytu lub nielegalnej sprzedaży substancji użytecznych do produkcji broni nuklearnej, biologicznej czy chemicznej<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Por. rozdział *Zagrożenia asymetryczne – „nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego*.

<sup>12</sup> M.in. tradycyjne mechanizmy mniej uwagi poświęcały ochronie materiałów rozszczepialnych nieużytecznych wojskowo bez przetworzenia (np. paliwa reaktorów badawczych), które z perspektywy podmiotów pozapaństwowych mogą być wartościowym narzędziem ataku. Szerzej: Madej (2007), s. 267–282.

<sup>13</sup> Szerzej: Albright, Hinderstein (2005).

## 2. TRADYCYJNE PODEJŚCIE DO PROBLEMU NIEPROLIFERACJI

Jak wspomniano, wzrost rangi i złożoności problemów związanych z groźbą proliferacji BMR wymagał odpowiedniej reakcji społeczności międzynarodowej. Jednym z jej dwóch głównych wymiarów były działania w duchu tradycyjnie rozumianej nieproliferaacji, koncentrujące się na umacnianiu norm międzynarodowych oraz rozwoju ram instytucjonalnych do ich ochrony. Służyło temu udoskonalanie już istniejących umów oraz instytucji, ale też próby wypracowania nowych porozumień, w miarę możliwości prawnie wiążących i wyposażonych w skuteczne systemy weryfikacji.

doskonalenie istniejących reżimów Starania o rozwój już istniejących umów były szczególnie intensywne w pierwszej pozimnowojennej dekadzie (a więc okresie optymizmu co do przyszłości kontroli zbrojeń i rozbrojenia). Przynosiły jednak zróżnicowane wyniki.

Największe rezultaty osiągnięto wobec reżimu NPT. Przedłużono bowiem bezterminowo jego obowiązywanie (1995 r.), wypracowano politycznie wiążące „trzyście praktycznych kroków” na rzecz rozbrojenia nuklearnego (konferencja przeglądowa 2000 r.) oraz wprowadzono w 1997 r. modelowy Protokół dodatkowy MAEA, rozszerzający zakres środków weryfikacji NPT (obecnie zgodziły się go przyjąć 102 państwa). Zmiany te nie rozwiązywały jednak większości słabości reżimu, zwłaszcza problemów związanych ze skuteczną reakcją na stwierdzone jego naruszenia.

Mniej udane okazały się próby wzmocnienia reżimu BTWC, mimo że wymagał on najdalej idących uzupełnień. Wieloletnie starania o usprawnienie i umiędzynarodowienie jego mechanizmów weryfikacyjnych zaowocowały jedynie wypracowanym jeszcze w 1986 r., a rozszerzonym w 1991 r. zestawem środków budowy zaufania (wymiana informacji w sprawach z zakresu BTWC, np. o laboratoriach biologicznych czy nietypowych epidemiach). Dodatkowo w 2006 r. utworzono niewielkie ciało koordynujące implementację konwencji. Nie udało się jednak zbudować międzynarodowego mechanizmu weryfikacyjnego dla BTWC.

W odniesieniu do najnowszego i najbardziej efektywnego reżimu nieproliferacyjnego – CWC – próby jego doskonalenia ograniczały się w zasadzie do starań o zapewnienie możliwie najpełniejszej współpracy stron z OPCW oraz sprawnego funkcjonowania tej instytucji (w tym zagwarantowania jej należytego finansowania).

FMCT Innego rodzaju poczynaniami w duchu tradycyjnego podejścia do nieproliferaacji były prace nad nowymi porozumieniami międzynarodowymi, a zwłaszcza nad traktatem zakazującym produkcji materiałów rozszczepialnych (*Fissile Material Cut-off Treaty* – FMCT). Choć inicjatywy tego rodzaju przedstawiano już od lat 50. XX wieku, prace nad takim układem faktycznie zainicjowano w 1993 r., kiedy to Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało do przyjęcia w tej spr-

wie porozumienia „niedyskryminacyjnego, wielostronnego, wyposażonego w międzynarodowy i efektywny system weryfikacji”. Od 1995 r. formalne negocjacje nad FMCT toczą się na forum Konferencji Rozbrojeniowej<sup>14</sup>. Układ wprowadzałby zakaz produkcji użytecznych wojskowo materiałów rozszczepialnych przez wszystkie państwa, czyli także kraje nuklearne, w przeciwieństwie do państw nienuklearnych niepoddane takim ograniczeniom na mocy NPT. Traktat miałby również ustanowić międzynarodowy nadzór nad ośrodkami zdolnymi do produkcji takich materiałów. Wszystko to istotnie utrudniałoby jakiegokolwiek zabiegi proliferacyjne w sferze jądrowej. Mimo jednak ogólnego konsensu co do celu porozumienia wiele kluczowych kwestii pozostaje spornych. Dotyczy to m.in. samej definicji materiałów objętych zakazem (czy odnosi się on tylko do substancji optymalnych do celów wojskowych, czy też „dających się w ten sposób wykorzystać”), kwestii już istniejących zapasów takich środków (czy podlegałyby zniszczeniu, czy też – jak chcą m.in. USA – zakaz dotyczyłby tylko produkcji nowych), dopuszczalności uzyskiwania ich do celów pokojowych, systemu weryfikacji, okresu obowiązywania umowy. W rezultacie jak dotąd nie udało się uzgodnić nawet wstępnego tekstu porozumienia<sup>15</sup>.

Innym pozimnowojennym porozumieniem ważnym w kontekście nieproliferaacji, gdyż w razie wejścia w życie utrudniającym takie działania, jest przyjęty w 1996 r. Układ o całkowitym zakazie prób jądrowych (*Comprehensive Test Ban Treaty*). Zakazuje on wszelkich tego rodzaju testów, wprowadzając złożony międzynarodowy system weryfikacji tego zobowiązania. Niestety, jak dotąd układ nie wszedł w życie, a nie ratyfikowały go m.in. dwa mocarstwa nuklearne – Chiny i USA (jeden z inicjatorów porozumienia)<sup>16</sup>. CTBT

Odrębną kategorię tradycyjnych działań nieproliferacyjnych stanowią rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Część z nich ma charakter szczegółowy i dotyczy konkretnych przypadków naruszeń norm nieproliferacyjnych (lub podejrzeń o to). Przeważnie są to rezolucje nakładające różnorodne sankcje na kraje oskarżane o prowadzenie nielegalnych zbrojeń niekonwencjonalnych. W ostatniej dekadzie takie środki zastosowano wobec Korei Północnej – rezolucje 1718 (2006) i 1874 (2009) oraz Iranu – rezolucje 1737 (2006), rezolucje RB ONZ

<sup>14</sup> Konferencja Rozbrojeniowa to powstałe w 1978 r. wielostronne forum do spraw kontroli zbrojeń i rozbrojenia, funkcjonujące w ramach ONZ, choć zachowujące autonomię organizacyjną. Rydzkowski (2003), s. 98–99.

<sup>15</sup> W 2006 r. USA przedstawiły projekt traktatu FMCT, jednakże odbiegał on od pierwotnego mandatu z 1993 r. (np. przewidywał jedynie narodowe środki weryfikacji) i wzbudził tak dużo kontrowersji, że nie podjęto nad nim oficjalnych prac. Szerzej: *International Panel on Fissile Materials*, <http://www.fissilematerials.org>.

<sup>16</sup> Po objęciu urzędu w 2009 r. prezydent USA Barack Obama zadeklarował wolę ratyfikacji CTBT, ale ze względu na opór opozycji nie podjął w tej sprawie istotnych kroków. *Rocznik Strategiczny 2009/10*, s. 116–137. Ratyfikacja układu przez USA może skłonić do podobnego działania część państw blokujących obecnie wejście w życie CTBT, ale zapewne nie wszystkie (np. Iran czy KRLD).

1747 (2007), 1803 (2008) i 1929 (2010)<sup>17</sup>. Inne rezolucje RB ONZ mają charakter ogólny, odnoszący się do kwestii proliferacyjnych bardziej całościowo. Najważniejsza wśród nich jest rezolucja 1540 (2004). Dokument ten, zblizony pod względem charakteru „quasi-umowy” do rezolucji RB 1373 odnoszącej się do walki z terroryzmem<sup>18</sup>, obliguje członków ONZ do wprowadzenia odpowiednich środków prawnych i instytucjonalnych w celu zapobieżenia proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Szczególną uwagę zwraca na proliferację do podmiotów niepaństwowych, nakazując rządowi powstrzymanie się od jakiegokolwiek pomocy takim grupom i wprowadzenie odpowiednich środków zapobiegawczych. Do nadzoru nad realizacją rezolucji utworzono specjalny komitet, który prócz weryfikacji wdrażania dokumentu przez członków ONZ koordynuje i stymuluje ich współpracę w tym względzie<sup>19</sup>.

### 3. NOWE ŚRODKI WALKI Z PROLIFERACJĄ BMR

W świetle głębokich zmian rzeczywistości międzynarodowej po zimnej wojnie ograniczone powodzenie zabiegów o usprawnienie zwalczania proliferacji metodami tradycyjnymi powodowało, iż wśród ekspertów i polityków rosło przekonanie o konieczności uzupełnienia dotychczasowych działań bardziej innowacyjnymi rozwiązaniami. Szczególnie mocno opowiadały się za tym Stany Zjednoczone w okresie prezydentury George'a W. Busha, sceptycznie oceniające możliwość skutecznej walki z proliferacją przy wykorzystaniu dotychczasowych narzędzi współpracy międzynarodowej. Inspirowana głównie, ale nie wyłącznie przez USA presja na reformę sposobów walki z proliferacją BMR zaowocowała szeregiem nowych inicjatyw o zróżnicowanym, choć przeważnie niskim poziomie formalizacji. Można przy tym wskazać dwa podstawowe kierunki postulowanych zmian. Część nowych środków zmierza przede wszystkim do zapobieżenia proliferacji na możliwie najwcześniejszym etapie przez niwelowanie w drodze współpracy międzynarodowej czynników ułatwiających uzyskiwanie BMR, w tym przez redukcję istniejących potencjałów państw w tej dziedzinie. Inne natomiast służą raczej wzmocnieniu reakcji na próby naruszenia norm nieproliferacyjnych lub użycia nielegalnie uzyskanej BMR, w tym przez wykorzystanie środków wojskowych, akcji zbrojnej nie wyłączając. Ten drugi wymiar „nowego podejścia” do walki z rozprzestrzenianiem BMR często określa się jako antyproliferację (*counterproliferation*).

dwa nurty nietradycyjnego  
podejścia do nieproliferacji –  
prewencja i antyproliferacja

<sup>17</sup> Sankcje nałożone na Irak w związku z nielegalnymi zbrojeniami niekonwencjonalnymi w latach 90. XX wieku w pełni zniesiono dopiero w grudniu 2010 r. – rezolucja RB 1957 (2010). Por. *UN Security Council Sanctions Committees*, [www.un.org/sc/committees/](http://www.un.org/sc/committees/).

<sup>18</sup> Zob. rozdział *Międzynarodowa walka z terroryzmem*.

<sup>19</sup> Por. *1540 Committee*, [www.un.org/sc/1540/](http://www.un.org/sc/1540/).

### 3.1. Antecedencje – *Cooperative Threat Reduction* i *Counterproliferation Initiative*

Oba nurty „nowego podejścia” do spraw proliferacji mają swe źródła w amerykańskiej polityce w kwestii BMR z początku lat 90. XX wieku. Wówczas to pojawiły się koncepcja Kooperacyjnej Redukcji Zagrożeń (*Cooperative Threat Reduction*) oraz idea tzw. *Counterproliferation Initiative* (Inicjatywy antyproliferacyjnej).

Pierwsza z nich wynikała z żywionych w USA obaw o bezpieczeństwo arsenałów niekonwencjonalnych (zwłaszcza nuklearnego) pozostałych po rozpadzie ZSRR w związku z niestabilną sytuacją w Rosji i innych republikach poradzieckich. Opierała się na nowatorskiej, ale bezpośrednio po zakończeniu zimnowojennego konfliktu kontrowersyjnej idei redukcji zagrożenia proliferacyjnego towarzyszącego tym arsenałom dzięki pomocy finansowej i koncepcyjnej USA dla niedawnych przeciwników, czyli państw poradzieckich, a głównie Rosji. Pomoc ta miała służyć zniszczeniu nadwyżek pozostałych po Związku Radzieckim niekonwencjonalnych środków rażenia, zwiększeniu bezpieczeństwa ich transportu i przechowywania oraz wprowadzeniu środków kontrolnych zapobiegających ich nielegalnej proliferacji z obszaru dawnego ZSRR. CTR zmniejszała więc groźbę proliferacji BMR przez redukcję jej „podaży” dzięki ograniczeniu dostępu do istniejących zasobów tego typu państwom i podmiotom niepaństwowym zainteresowanym ich nielegalnym uzyskaniem.

Pomysłodawcy inicjatywy, amerykańscy senatorowie Samuel Nunn i Richard Lugar (stąd jej nieoficjalna nazwa inicjatywa Nunn–Lugara), wystąpili z nią w listopadzie 1991 r., a jako program Kooperacyjnej Redukcji Zagrożeń jest ona realizowana od 1993 r. Początkowo CTR koncentrowała się na niszczeniu nadwyżek poradzieckiej broni nuklearnej i chemicznej. Z czasem jednak coraz mocniej akcentowano jej walor nieproliferacyjny, po 2001 r. podkreślając zwłaszcza znaczenie programu dla zapobieżenia uzyskaniu niekonwencjonalnych środków rażenia przez podmioty pozapaństwowe. Dlatego też stopniowo rozszerzano zarówno finansowanie programu (w 2011 r. ponad 1 mld USD), jak i zakres oraz strukturę organizacyjną. W rezultacie obecnie CTR i programy pochodne obejmują działania służące nie tylko bezpośrednio niszczeniu poradzieckich arsenałów niekonwencjonalnych oraz zagwarantowaniu należytego poziomu ich ochrony w transporcie i składowaniu, lecz także zapobieganiu groźbie „wycieku” z państw byłego ZSRR wiedzy, technologii, surowców i sprzętu użytecznych do produkcji BMR, zwłaszcza materiałów rozszczepialnych<sup>20</sup>.

Zaprezentowana w grudniu 1993 r. koncepcja *Counterproliferation Initiative* (CPI) wychodziła z podobnych założeń co CTR (wzrost ryzyka proliferacji w związku z rozpadem ZSRR), zmie-

inicjatywa Nunn–Lugara  
(CTR)

*Counterproliferation Initiative*

<sup>20</sup> Szerzej: Wolff (2011).

rzała jednak w innym kierunku. Służyła zwiększeniu zdolności USA oraz ich partnerów do aktywnego przeciwdziałania proliferacji BMR w nowych warunkach międzynarodowych, zwłaszcza zaś gotowości do reakcji wówczas, gdy do proliferacji dojdzie, także przy użyciu środków wojskowych.

CPI nie przyjęła formy konkretnych programów lub umów. Oznaczała raczej zmianę podejścia do proliferacji BMR przez uwzględnienie w większym stopniu zdolności do obrony przed jej następstwami, wzmocnienie roli środków wojskowych w jej przeciwdziałaniu i zwiększenie elastyczności polityki w tym względzie. Dlatego też spotkała się z krytyką jako grożąca wzrostem unilateralizmu USA (a w konsekwencji też innych państw) w sferze nieproliferaacji oraz osłabiająca dotychczasowy międzynarodowy konsens w sprawach kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Do 2001 r. ograniczało to, zwłaszcza wobec ogólnikowego charakteru koncepcji CPI, zakres podejmowanych w jej ramach posunięć. Wówczas jednak, w związku z obawami przed terroryzmem z użyciem BMR, USA powróciły do tej idei. W rezultacie od 2001 r. ranga antyproliferaacji, rozumianej jako działania przy użyciu środków wojskowych służące zwalczaniu transferów BMR „do wrogich państw i organizacji”, odstraszeniu od jej użycia oraz skutecznej obronie, znacznie wzrosła<sup>21</sup>.

### 3.2. Inicjatywa na rzecz bezpieczeństwa w sferze proliferacji (*Proliferation Security Initiative*)

Najważniejszą obecnie inicjatywą antyproliferacyjną jest *Proliferation Security Initiative*, ogłoszona przez prezydenta USA George'a W. Busha 31 maja 2003 r. w Krakowie (stąd jej potoczna nazwa inicjatywa krakowska). Jej najważniejszym celem jest zwiększenie efektywności współpracy międzynarodowej w zakresie przechwytywania nielegalnych transferów BMR oraz materiałów i sprzętu użytecznego do jej produkcji w trakcie transportu, zwłaszcza morskiego i lotniczego, głównie przez odpowiednio ukierunkowane wykorzystanie środków wojskowych i wywiadowczych. Inicjatywa ma również przyczynić się do poprawy narodowych środków kontroli eksportu w państwach w niej uczestniczących, a także powstania stałych więzi kooperacyjnych między nimi, umożliwiających rozwój współpracy wywiadowczej, wspólne ćwiczenia i wymianę doświadczeń.

PSI cechuje niski poziom instytucjonalizacji. Ma formułę „koalicji chętnych”, której członkowie zobowiązani są jedynie do zaakceptowania politycznie wiążącego Oświadczenia w sprawie zasad przechwytywania (*Statement of Interdiction Principles*). Nie musi się to wiązać z jakąkolwiek aktywnością, gdyż ogólnikowo sformułowane oświadczenie w zasadzie nie wymaga konkretnych działań, lecz jedynie zachęca do ich podjęcia lub rozważenia. W chwili uruchomienia w PSI uczestniczyło jedenaście państw (w tym Polska). Obecnie inicjatywę krakowską

<sup>21</sup> Por. Baylis (2009), s. 259.

wspiera formalnie 97 państw oraz Stolica Apostolska, jednak większą aktywność wykazuje tylko część z nich, przede wszystkim 21 państw – m.in. Polska – uczestniczących w koordynującej działania w ramach PSI Grupie Ekspertów Operacyjnych.

PSI od samego początku wzbudza wiele kontrowersji. Wskazuje się na słabość jej podstaw prawnych, ryzyko naruszenia w jej toku prawa i zwyczajów międzynarodowych, np. w zakresie nieszkodliwego przepływu i wolności żeglugi, a także możliwość różnorodnych nadużyć (np. w formie nieuzasadnionej rekwizycji przewożonych towarów)<sup>22</sup>. Podkreśla się też jej niepełną legitymację międzynarodową – choć PSI popiera blisko sto państw, to wciąż poza tą inicjatywą pozostaje wiele istotnych w kontekście kontroli eksportu krajów, np. Chiny, Pakistan, RPA. Kwestionuje się także efektywność działań w ramach inicjatywy, a więc to, co w największej mierze miało uzasadniać jej podjęcie. Niełatwo bowiem wskazać przypadki skutecznego zapobieżenia działaniom proliferacyjnym dzięki współpracy w ramach PSI oraz sposób, w jaki rozszerza ona już istniejące możliwości w tym względzie<sup>23</sup>. Faktycznie więc najbardziej wymiernym rezultatem inicjatywy są organizowane w jej ramach ćwiczenia.

kontrowersje

### 3.3. Inicjatywy G-8 na rzecz nieproliferaacji

Szczególne miejsce w międzynarodowych wysiłkach na rzecz nieproliferaacji zajmują, ze względu na swą skalę i efektywność, działania inicjowane przez Grupę G-8. Aktywność ta jest bliska koncepcji Kooperacyjnej Redukcji Zagrożeń (CTR), a więc idei przeciwdziałania proliferacji, zwłaszcza obejmującej podmioty pozapaństwowe, przez ograniczanie dostępności jej przedmiotu – broni masowego rażenia oraz materiałów, sprzętu i wiedzy potrzebnej do jej produkcji. Najważniejszą zaś z inicjatyw G-8 na rzecz nieproliferaacji jest zainaugurowane w 2002 r. w Kananaskis (Kanada) Globalne Partnerstwo przeciwko Rozprzestrzenianiu Broni i Materiałów Masowego Rażenia (*Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction* – GP). Miało ono na celu inicjowanie i finansowanie rozmaitych nowych projektów utrudniających terrorystom lub wspierającym ich państwom dostęp do broni N, B, C lub R oraz środków ich produkcji i przenoszenia, a także usprawnienie koordynacji oraz optymalizację nakładów w ramach już funkcjonujących programów nieproliferacyjnych. Początkowo partnerstwo ograniczało się do projektów realizowanych w Rosji. W chwili jego uruchomienia zadeklarowano na te cele przeznaczenie

Istota GP

<sup>22</sup> Sytuację częściowo zmieniło wejście w 2010 r. w życie Protokołu dodatkowego do konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 1988 r., przewidującego możliwość przechwytywania podejrzanych transportów na wodach otwartych. Nikitin (2011), s. 5–7; Holmes, Winner (2009), s. 145–148.

<sup>23</sup> Najczęściej przywoływanym w tym kontekście przykładem jest zatrzymanie w październiku 2003 r., a więc zaledwie pięć miesięcy po ogłoszeniu PSI, płynącego do Libii statku *BBC China* z częściami do wirówek do wzbogacania uranu. Holmes, Winner (2009), s. 139–140.



w ciągu dziesięciu lat, do 2012 r., 20 mld USD, z czego 10 mld zadeklarowały USA, a 10 mld pozostałe kraje grupy, w tym sama Rosja. Wskazano wówczas również obszary priorytetowe partnerstwa: eliminacja rosyjskiej broni chemicznej; zniszczenie wycofanych ze służby nuklearnych okrętów podwodnych, utylizacja materiałów rozszczepialnych; pokojowa konwersja ekspertów z zakresu zbrojeń niekonwencjonalnych. Prócz tego programy w ramach GP dotyczyły m.in. fizycznej ochrony materiałów nuklearnych i rozszczepialnych czy zapobiegania bioterroryzmowi.

Podobnie jak inne współczesne inicjatywy nieproliferacyjne, GP cechuje niski poziom instytucjonalizacji. W 2002 r. przedstawiono jedynie sześć zasad partnerstwa (politycznie wiążących) oraz wytyczne, z którymi zgodne powinny być wszystkie projekty w ramach GP. Akceptacja zasad i wytycznych jest warunkiem udziału w inicjatywie. Samo GP pozostaje otwarte na nowych uczestników, włączanych jednak na zasadzie jednostkowej, pod warunkiem ich zdolności do realizacji jego celów i zasad<sup>24</sup>. Obecnie w projektach GP uczestniczą 23 państwa (m.in. Polska oraz przejawiające szczególną aktywność kraje nordyckie), z czego dwa – Rosja i Ukraina – także jako biorcy pomocy.

Od 2002 r., wraz z postępami w realizacji projektów uznanych za priorytetowe, profil działań w ramach GP stopniowo ewoluuje. Obecnie, a zwłaszcza po 2012 r. (zdecydowano bowiem o kontynuacji inicjatywy), GP będzie koncentrować się na bezpieczeństwie nuklearnym, radiologicznym i w sferze broni biologicznej, konwersji kadry naukowej oraz pomocy we wdrażaniu rezolucji RB 1540. Dodatkowo w 2008 r. zapowiedziano rozszerzenie jej zasięgu geograficznego, także poza obszar poradziecki.

Globalne Partnerstwo należy do najbardziej udanych inicjatyw nieproliferacyjnych ostatniej dekady. Choć wobec GP wysuwano zarzuty m.in. niewłaściwej selekcji priorytetów i niewystarczającego finansowania kluczowych programów, to aktywność ta przyniosła wymierne efekty (m.in. eliminacja do 2011 r. 19 600 ton metrycznych – ok. 50% – rosyjskiego arsenału chemicznego, konwersja ok. 17 tys. naukowców, zniszczenie 190 ze 198 wycofanych ze służby poradzieckich łodzi podwodnych). Ważne jest też, że GP stanowi impuls do tworzenia i rozwoju innych nowych lub już istniejących programów nieproliferacyjnych, np. zgłoszonej przez USA w 2004 r. Inicjatywy Globalnej Redukcji Zagrożenia, zmierzającej do wycofania wysoko wzbogaconego uranu z użycia w cywilnych reaktorach jądrowych<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Same zasady i wytyczne, choć zobowiązują politycznie, wyznaczają uczestnikom wysokie standardy, wymagając m.in. zapewnienia odpowiedniego monitoringu wdrażania i audytu projektów oraz ich zgodności z wymogami ochrony środowiska. *Statement by G-8 Leaders, The G-8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Kananaskis, June 27, 2002.

<sup>25</sup> Szerzej: strona rządu Kanady na temat G-8, [www.canadainternational.gc.ca/g8/index.aspx?lang=eng](http://www.canadainternational.gc.ca/g8/index.aspx?lang=eng).

### 3.4. Inne inicjatywy na rzecz zwalczania proliferacji do podmiotów pozapaństwowych

W ostatniej dekadzie, w następstwie wzrostu znaczenia przypisanego walce z terroryzmem, wypracowano też kilka inicjatyw sprofilowanych właśnie pod tym kątem. Cechuje je koncentracja na broni nuklearnej, jako potencjalnie najbardziej niszczycielskiej w rękach terrorystów.

Dobrym tego przykładem jest ogłoszona w 2006 r. przez prezydentów Rosji i USA Globalna Inicjatywa na rzecz Zwalczania Terroryzmu Nuklearnego (*Global Initiative for Combat Nuclear Terrorism*). Głównym celem projektu jest wzmocnienie w skali globalnej zdolności do przeciwdziałania proliferacji broni nuklearnej i aktom terroryzmu nuklearnego przez rozwój współpracy zainteresowanych państw oraz zwiększanie ich możliwości działania i kooperacji w tym względzie. Aktywność w ramach GICNT reguluje niezobowiązująca prawnie Deklaracja zasad (*Statement of Principles*) i polega ona na wymianie informacji i doświadczeń (m.in. na corocznym spotkaniu plenarnym wysokiego szczebla) oraz organizacji wspólnych ćwiczeń i szkoleń. Obecnie w tym projekcie uczestniczą – ze zróżnicowaną intensywnością – 82 państwa.

Ciekawym narzędziem walki z proliferacją BMR w aspekcie niepaństwowym jest przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w kwietniu 2005 r., a obowiązująca od lipca 2007 r. Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terroryzmu nuklearnego. Uznaje ona za przestępstwo (zobowiązując strony do uwzględnienia tego zapisu w narodowych regulacjach prawnych) nie tylko zamachy z użyciem środków nuklearnych i radioaktywnych (broni radiologicznej), lecz także posiadanie lub próby uzyskania tego typu środków z intencją dokonania ataku, a nawet wiarygodne groźby podjęcia takich akcji. Obliguje przy tym strony do wprowadzenia należytych środków zapobiegawczych i współpracy w tym względzie z MAEA. Obecnie w umowie uczestniczy 77 państw (na 115 sygnatariuszy)<sup>26</sup>.

Wartą wzmianki inicjatywą na rzecz zmniejszenia ryzyka proliferacji BMR do podmiotów pozapaństwowych był także zwołany z inspiracji USA w maju 2009 r. światowy szczyt nuklearny w Waszyngtonie, z udziałem delegacji 47 państw. Uczestnicy spotkania uzgodnili środki mające zapewnić w ciągu czterech lat ochronę przed kradzieżą wszystkich będących w ich posiadaniu materiałów użytecznych do produkcji broni N. I choć inicjatywa ta nie przyniosła dotąd wymiernych rezultatów, to, zważywszy na perspektywę jej instytucjonalizacji w formie cyklicznych spotkań (kolejny taki szczyt odbył się w marcu 2012 r. w Seulu), możliwe, iż w przyszłości okaże się ona bardziej owocna.

<sup>26</sup> Aleksandrowicz (2008), s. 64–66. Równoległe do Konwencji o terroryzmie nuklearnym od 1987 r. funkcjonuje też reżim oparty na Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych z 1980 r.

formuła 10  
(mld USD) + 10  
(mld USD) × 10 (lat)

rezultaty

GICNT

Konwencja o zwalczaniu  
terroryzmu nuklearnego

szczyt nuklearny  
2009



\* \* \*

Niewątpliwie zwalczanie proliferacji broni masowego rażenia pozostanie obecnie i w najbliższych latach jednym z najważniejszych przedmiotów współpracy międzynarodowej w sferze bezpieczeństwa. Choć wraz z końcem zimnej wojny znacznie zmniejszyło się ryzyko globalnej wojny nuklearnej, to równocześnie pojawiły się nie tak intensywne, ale liczniejsze i bardziej złożone zagrożenia, także ze strony podmiotów niepaństwowych. Bez wątpienia też istniejące rozwiązania instytucjonalne w sferze nieproliferaacji nie wystarczają do skutecznego zniwelowania pojawiających się wyzwań i problemów, próby zaś ich usprawnienia, zarówno przez działania o tradycyjnym charakterze, jak i rozwiązania innowacyjne, przynoszą zróżnicowane, a czasem wręcz przeciwne do zamierzonych rezultaty. Dotychczasowe doświadczenia zdają się wskazywać, iż bardziej obiecujące są inicjatywy pokroju CTR czy Globalnego Partnerstwa, koncentrujące się na zmniejszeniu „podaży” BMR i środków jej produkcji. Próby zwiększenia skuteczności przeciwdziałania aktom proliferacji, gdy już do nich dojdzie – takie jak PSI – okazują się na razie mniej efektywne, a przy tym kontrowersyjne. Niemniej możliwie najbardziej skuteczna walka z proliferacją wymaga znalezienia optymalnej proporcji między działaniami obu tych kategorii, a także należytego rozwoju narzędzi tradycyjnych, w tym instrumentów prawnych. Bo choć propozycje takie jak promowana przez prezydenta USA Baracka Obamę od 2009 r. inicjatywa *Global Zero*, czyli pełnej denuklearyzacji świata, świadczą raczej o poprawie klimatu wokół rozbrojenia i kontroli zbrojeń, niż wskazują osiągalne cele, to istotne ograniczenie niebezpieczeństw wynikających z istnienia BMR pozostaje w zasięgu społeczności międzynarodowej.

## ROZDZIAŁ 15

AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSALA, KAMILA PRONIŃSKA

OPANOWYWANIE KRYZYSÓW I ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW –  
PRZYKŁADY

## 1. KONFLIKTY W BYŁEJ JUGOSŁAWII

Konflikty w byłej Jugosławii, które toczyły się w pierwszej połowie lat 90., zdecydowanie zakłóciły entuzjazm związany z upadkiem komunizmu i nową sytuacją w Europie po rozpadzie Związku Radzieckiego. Obnażyły katastrofalną słabość i brak przygotowania instytucji europejskich oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych do skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe i konfliktowe. Na Bałkanach miały one niezwykle skomplikowany charakter. Czynniki etniczne, religijne, dylematy między zasadami nienaruszalności granic i samostanowienia narodów, zakres ewentualnych interwencji, spór o to, kto powinien zająć się Bałkanami, utrudniały skuteczną reakcję. Stany Zjednoczone zachowywały początkowo dość obojętny stosunek, uznając, że to Europa powinna zaangażować się na rzecz przywrócenia stabilności na Bałkanach. Podobne myślenie funkcjonowało w ONZ, której sekretarz generalny Javier Pérez de Cuéllar podkreślał początkowo wagę organizacji regionalnych i ich współpracy z ONZ. Nie uważał, że ona sama musi odgrywać dominującą rolę<sup>1</sup>.

geneza  
konfliktów w byłej  
Jugosławii

Zakończenie zimnej wojny wyzwoliło w Jugosławii dążenia i siły, które były tłumione w czasie autorytarnych rządów Josipa Broz-Tity. Degradacji komunistycznego ustroju towarzyszył rozpad struktur państwowych, którego podstawą było zróżnicowanie etniczne i religijne ludności, a w dalszej kolejności różny poziom życia gospodarczego republik związkowych. Przeciwno rozpadowi federacji występował Serbowie, którzy stanowili 36% ludności Jugosławii<sup>2</sup>.

25 czerwca 1991 r. niepodległość ogłosiły Słowenia i Chorwacja. O ile ofensywa narodowej armii Jugosławii przeciwko Słowenii trwała zaledwie dwie dziesiąte dni i zakończyła się umocnieniem suwerenności nowego państwa, o tyle w Chorwacji rozpętała się regularna wojna między Chorwatami a Serbami. Ci ostatni stanowili 11,6% ludności Chorwacji i opowiadali się za pozostaniem w granicach Jugosławii, w której większość stanowiła ludność serb-

wojna  
w Chorwacji

<sup>1</sup> Berdal, Economides (2007), s. 67–70.

<sup>2</sup> Wojciechowski (2002).

ska. Wsparła ich Jugosłowiańska Armia Ludowa. Serbowie opanowali m.in. terytorium Krajiny oraz Sławonii, które stanowiły około jednej trzeciej powierzchni Chorwacji. Ogłosili powstanie Republiki Serbskiej Krajiny, która deklarowała chęć zjednoczenia z Serbią.

Wspólnota międzynarodowa przede wszystkim sięgnęła po instrumenty dyplomatyczne. W dniach 7–9 września odbyła się w Hadze konferencja zwołana przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) z udziałem stron konfliktu. Dwa porozumienia, zaproponowane przez powołanego rozjemcę Petera Carringtona, nie doprowadziły do zaprzestania walk. 25 września Rada Bezpieczeństwa ONZ nałożyła embargo na handel bronią, licząc, że przyczyni się ono do zachowania jedności Jugosławii. W listopadzie sankcje gospodarcze przeciwko Jugosławii nałożyła także EWG (wypowiedzenie porozumień handlowych, odebranie ulg celnych, zamrożenie pomocy finansowej w wysokości 200 mln marek), co stanowiło reakcję na odrzucenie planu pokojowego.

W tej sytuacji EWG powołała komisję arbitrażową pod przewodnictwem Roberta Badintera, mającą za zadanie wyznaczyć republiki, które zasługują na uznanie, głównym kryterium miało być zaś ustawodawstwo chroniące prawa człowieka i polityka niedyskryminacji. Niemcy, nie czekając na raport, uznały niepodległość Słowenii i Chorwacji 23 grudnia 1991 r., do czego ostatecznie przyłączyły się pozostałe państwa, chcąc ratować projekt wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przyjęty w Maastricht w 1992 r. Samodzielna polityka Niemiec była zwiastunem przyszłych problemów z realizacją WPZiB.

Do zawarcia rozejmu przez strony walczące 5 stycznia 1992 r. przyczynił się plan Cyrusa Vance'a, wysłannika ONZ, który przewidywał m.in. utworzenie w Chorwacji tzw. obszarów chronionych ONZ kontrolowanych przez międzynarodowe siły pokojowe ONZ. Rada Bezpieczeństwa na mocy rezolucji nr 743 z 21 lutego 1992 r. powołała siły UNPROFOR (*United Nations Protection Force*). Początkowo liczyły 14 tys. żołnierzy, ale ich liczba i mandat ulegały zmianie. Stacjonowanie oddziałów UNPROFOR, które mogły używać siły jedynie w samoobronie i w odpowiedzi na ataki na strefy bezpieczeństwa, tylko okresowo przyczyniało się do wygaszania walk w Chorwacji. Ostatecznie po wygaśnięciu rozejmu w maju 1995 r. siły chorwackie zajęły tereny Republiki Serbskiej Krajiny, ignorując siły pokojowe ONZ UNCRO (*United Nations Confidence Restoration Force Operation in Croatia*)<sup>3</sup>. Około 30 tys. Serbów uciekło do Bośni. Strony dokonywały zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

#### wojna w Bośni i Hercegowinie

3 marca 1992 r., po referendum zbojkotowanym jednak przez Serbów, niepodległość ogłosiła Bośnia i Hercegowina, która cechowała się najbardziej skomplikowaną strukturą etniczną ze wszystkich jugosłowiańskich republik związkowych: Bośniacy stanowili 43,7% ludności, Ser-

<sup>3</sup> 31 marca 1995 r. Rada Bezpieczeństwa przekształciła UNPROFOR w trzy oddzielne misje: UNPREDEP – Misję Prewencyjną ONZ w Macedonii (1995–1999); UNCRO – Operację Organizacji Narodów Zjednoczonych Przywrócenia Zaufania; UNMIBH – Misję ONZ w Bośni i Hercegowinie (1995–2002).

bowie 31,3%, a Chorwaci ponad 17,3%. Bośniacy w większości wyznawali islam<sup>4</sup>, Chorwaci katolicyzm, a Serbowie prawosławie. Uznanie niepodległości poprzedziły dyskusje i spory na temat przyszłości republiki, toczone się pomiędzy powstałymi partiami politycznymi odwołującymi się głównie do tożsamości etnicznej.

Wkrótce wybuchła krwawa wojna domowa. Siły serbskie wspierane przez armię jugosłowiańską przejęły kontrolę nad około 70% terytorium Bośni. 27 marca 1992 r. niepodległość ogłosiła Republika Serbska Bośni i Hercegowiny, która dążyła do połączenia się z nową Jugosławią (składającą się z Serbii i Czarnogóry<sup>5</sup>) oraz Republiką Serbskiej Krajiny. Z kolei 7 lipca 1992 r. Chorwaci bośniacy ogłosili powstanie Chorwackiej Republiki Herceg-Bośni. Europejska Wspólnota Gospodarcza i Organizacja Narodów Zjednoczonych zaoferowały pomoc mediacyjną. Oferowane rozwiązania, z których najważniejszy był plan podziału kraju na dziesięć kantonów etnicznych przygotowany przez Vance'a i Owena, nie spotykały się z akceptacją stron, a w niektórych przypadkach wręcz powodowały nasilenie walk i polityki czystek etnicznych. Odstraszającej roli nie odegrał też Międzynarodowy Trybunał Karny ds. Zbrodni w byłej Jugosławii, powołany w 1993 r. na mocy rezolucji nr 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ do osądzania najcięższych zbrodni, popełnionych na terenie byłej Jugosławii.

Zmianę przyniosły wspomniane porażki sił serbskich w Chorwacji i wspólne akcje walczących ze sobą w pierwszym etapie wojny sił muzułmańskich i chorwackich przeciwko Serbom. W sierpniu i we wrześniu 1995 r. doprowadziły do odzyskania kontroli nad ok. 20% terytorium Bośni i Hercegowiny. Kluczowe znaczenie miało zaangażowanie NATO. Jeszcze w 1993 r. prowadziło m.in. operację lotniczą nad Bośnią i Hercegowiną, nadzorując egzekwowanie ogłoszonej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ strefy zakazu lotów. Zrzucało także żywność i lekarstwa, a w 1994 r. jego lotnictwo dokonało selektywnych nalotów na pozycje serbskie.

Do podjęcia decyzji o finalnych nalotach przyczyniło się zajęcie przez Serbów w lipcu 1995 r. Srebrenicy i Żepy oraz ostrzał Gorażde i ciężko dotkniętego przez wojnę Sarajewa. Miasta te miały zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa status stref ochronnych dla ludności cywilnej. W Srebrenicy, którą jako kryjówkę wykorzystywali bojownicy bośniacy, doszło do jednej z największych kompromitacji ONZ. Wojska serbskie, które wzięły zakładników spośród żołnierzy ONZ, wymordowały około 8 tys. mężczyzn i chłopców, dokonały czystki etnicznej i skutecznie zajęły miasto. Jednostki ONZ, które nie doczekały się wsparcia z powietrza, pozostały bierne, zasłaniając się mandatem nieprzewidującym użycia siły.

<sup>4</sup> Często nazywano ich Muzułmanami, co było następstwem oficjalnej terminologii stosowanej przed rozpadem Jugosławii. Po zakończeniu wojny pojawił się, choć nie przyjął szeroko, termin Boszniacy, który miał odróżniać naród etniczny od narodu politycznego rozumianego jako wszyscy obywatele BiH.

<sup>5</sup> Proklamowanie nowej Jugosławii nastąpiło 27 kwietnia 1992 r.

Dzięki zaangażowaniu NATO od 30 sierpnia 1995 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa wszystkie strony zaczęły wykazywać większą skłonność do rokowań. Przy wsparciu Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Rosji 8 września 1995 r. w Genewie określono wstępne warunki pokoju. Postanowiono, że Bośnia i Hercegowina zachowa niepodległość i integralność terytorialną, ale będzie się składać z dwóch części: chorwacko-muzułmańskiej Federacji Bośni i Hercegowiny (51% terytorium) i Republiki Serbskiej (49%). Rokowania pokojowe zakończyły się w Dayton w Stanach Zjednoczonych z udziałem przywódców Bośni i Hercegowiny (Aliji Izetbegovicia), Chorwacji (Franjo Tudjmana) i Serbii (Slobodana Miloševicia). Za nadzorowanie procesu wprowadzania porozumienia w życie odpowiedzialne miały być 60-tysięczne siły podlegające NATO (IFOR). Układ z Dayton z jednej strony skutecznie przerwał działania wojenne, z drugiej jednak strony sankcjonował etniczny podział Bośni i Hercegowiny, do którego doszło w wyniku czystek etnicznych i innych masowych naruszeń praw człowieka.

Skala zbrodni wojennych, bezsilność i nieudolność międzynarodowych sił pokojowych oraz brak determinacji społeczności międzynarodowej, aby zakończyć wojnę na Bałkanach, składają się na negatywny obraz międzynarodowego zaangażowania w byłej Jugosławii. Słabość Unii Europejskiej, KBWE/OBWE i ONZ została przełamana dopiero, gdy w rozwiązanie konfliktu zaangażowały się Stany Zjednoczone i NATO, wymuszając zawarcie porozumienia pokojowego<sup>6</sup>.

#### interwencja zbrojna w Kosowie

Konflikt zbrojny nie ominął Kosowa, autonomicznej prowincji wchodzącej w skład Serbii, która od zmian konstytucyjnych z 1974 r. posiadała status porównywalny z republikami związkowymi. Kosowo było zamieszkiwane w 77,4% przez Albańczyków. Liczba Serbów stopniowo się zmniejszała, co wiązało się z niższym przyrostem naturalnym oraz emigracją do Serbii, mającą podłoże głównie ekonomiczne, choć także związaną z narastającymi napięciami etnicznymi. Władze Jugosławii zlikwidowały autonomię Kosowa w 1989 r., jednak nie zapobiegło to wzrostowi nastrojów separatystycznych, co powodowało kolejne represje ze strony władz centralnych. Zamknięto albańskie szkoły, zawieszono wydawanie gazet, stosowano represje wobec działaczy albańskiej opozycji.

Do wzrostu napięcia przyczyniło się powstanie i działalność Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UÇK), która od 1996 r. zbrojnie występowała przeciwko serbskiej administracji i policji. Nie stroniła także od stosowania metod terrorystycznych. Do eskalacji walk doszło na początku 1998 r., w związku z czym 28 lutego do Kosowa wkroczyły wojska serbskie.

Stany Zjednoczone i Wielka Brytania nakłaniały strony do dialogu i porozumienia. Dyplomatyczne wysiłki podejmowały także Unia Europejska, OBWE i Grupa Kontaktowa ds. byłej Jugosławii. Wobec Jugosławii zastosowano całe spektrum sankcji. Nałożono blokadę na dostawy broni i dostęp do kredytów,

<sup>6</sup> Gow (1997); zob. także Waldenberg (2003).

w dalszej kolejności zamrożono serbskie aktywa za granicą i wprowadzono zakaz inwestowania w tym kraju. Strony konfliktu nie były jednak skłonne do podjęcia poważnych rozmów i zaprzestania przemocy.

W tej sytuacji Rada Bezpieczeństwa przyjęła 31 marca 1998 r. rezolucję nr 1160, w której opowiedziała się za pokojowym rozwiązaniem sporu. Potępiła zarówno nadmierne użycie siły przez serbską policję, jak i akty terroryzmu dokonywane przez UÇK. Znalazł się w niej także zapis o poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej Jugosławii.

Tymczasem Albańczycy, postępujący metodą faktów dokonanych, 16 lipca 1998 r. ogłosili powstanie kosowskiego parlamentu, który uznał UÇK za legalne siły zbrojne. Wybory prezydenckie po raz drugi wygrał Ibrahim Rugova, który w kampanii wyborczej opowiadał się za utworzeniem niepodległego państwa. Jugosławia ponownie nie uznała wyników tych wyborów.

W obliczu ignorowania apeli organizacji międzynarodowych o pokojowe rozwiązanie sporu ONZ przyjęła 23 września rezolucję nr 1199, w której m.in. wezwiała do natychmiastowego zawieszenia ognia i wycofania sił serbskich z Kosowa. Zagroziła podjęciem środków na rzecz przywrócenia pokoju, jeśli wszystkie warunki określone w rezolucji nie zostaną wdrożone. Rada Bezpieczeństwa wyjątkowo mocno zwróciła uwagę na pogarszającą się sytuację humanitarną regionu: koszty cywilne konfliktu, narastające zjawisko uchodźstwa i trudności w udzielaniu pomocy humanitarnej. W tym czasie politycy amerykańscy wyraźnie sygnalizowali już możliwość zbrojnego zaangażowania NATO. Przedstawiciele Kosowa w tej sytuacji przestali być zainteresowani prowadzeniem z władzami Jugosławii rozmów, które mogły dotyczyć jedynie autonomii. Groźenie użyciem siły odczytywali zaś jako znak poparcia dla niepodległości Kosowa.

Tymczasem w październiku 1998 r., na skutek licznych wysiłków negocjacyjnych, podejmowanych m.in. przez Grupę Kontaktową i Richarda Holbrooke'a, mianowanego przez prezydenta Billa Clintona specjalnego wysłannika na Bałkany, Milošević zgodził się m.in. na ograniczenie jugosłowiańskich sił wojskowych w Kosowie do 15 tys. żołnierzy, zmniejszenie liczby policjantów i umożliwienie powrotu uchodźcom. Zapowiedział wznowienie negocjacji z Albańczykami i wyraził zgodę na rozmieszczenie Weryfikacyjnej Misji Kosowa (KVM) OBWE, która miała zajmować się monitorowaniem sytuacji, a także misję lotniczą NATO o charakterze nadzorczym.

Powyższe porozumienie natychmiast zaczęło wdrażać, jednak do pogorszenia nastrojów przeciwko Jugosławii przyczyniło się odkrycie 15 stycznia 1999 r. masowego grobu w okolicach wsi Račak, w którym odnaleziono około 40 ciał Albańczyków. Stojący na czele KVM William Walker natychmiast przypisał zbrodnię Serbom, podczas gdy jugosłowiańskie władze utrzymywały, że incydent został zaaranżowany przez UÇK, aby zdobyć poparcie z zewnątrz. Dwa dni później Rada Północnoatlantycka zagroziła interwencją zbrojną, na co liczyli albańscy ekstremiści.

Ostatnią próbą dyplomatycznego rozwiązania sporu były negocjacje w Rambouillet, które rozpoczęły się 6 lutego z udziałem międzynarodowych negocjatorów reprezentujących Grupę Kontaktową. Przedłożone porozumienie, które zakładało trzyletni okres przejściowy dla Kosowa, a następnie ostateczne rozstrzygnięcie jego statusu, podpisała delegacja albańska, licząc na dalsze poparcie Stanów Zjednoczonych dla uzyskania niepodległości przez Kosowo. Jugosławia, uznając, że porozumienie nie gwarantuje zachowania jej integralności terytorialnej w przyszłości, nie wyraziła zgody na jego przyjęcie. Zdecydowany sprzeciw wzbudziło przedstawione w ostatniej chwili założenie stacjonowania wojsk NATO nie tylko na terytorium Kosowa, lecz także w całej Jugosławii z nieograniczoną swobodą poruszania się. Zdaniem delegacji serbskiej oznaczałoby to w praktyce okupację kraju. Na ten punkt nie zgadzała się także Rosja. W efekcie negocjacje załamały się i doszło do wznowienia walk<sup>7</sup>. Obserwatorzy OBWE zostali wycofani z terytorium Kosowa, a 24 marca rozpoczęły się naloty NATO<sup>8</sup> (operacja *Sojusznicza Siła – Allied Force*).

O ile Rada Bezpieczeństwa ONZ sprzyjała negocjacom między zwaśnionymi stronami, o tyle nie autoryzowała akcji zbrojnej przeciwko Jugosławii, w związku z czym interwencja NATO odbywała się z naruszeniem prawa międzynarodowego. Naloty trwały 78 dni. Sukcesywnie zwiększano ich zakres, poczynając od systemu przeciwlotniczego Jugosławii, przez kolejne elementy infrastruktury wojskowej, po cele mające ogromne znaczenie dla ludności cywilnej, takie jak trakcje elektryczne, wodociągi czy ciepłownie. Dotkliwie były także bombardowania Belgradu, które spowodowały poważne straty cywilne. Przez cały ten okres trwały krwawe walki w Kosowie i czystki etniczne, których skutkiem była fala ponad 245 tys. uchodźców. Naloty NATO nie skłaniały Serbów do zaprzestania walki o prowincję. Jugosławia przyjęła ostatecznie warunki pokojowe dzięki zaangażowaniu byłego premiera Rosji Wiktora Czernomyrdina i mediatora z ramienia ONZ Martiego Ahtisaariego. Zakładały one wycofanie serbskich wojsk i obecność sił międzynarodowych w Kosowie.

10 czerwca 1999 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję 1244, w wyniku której zarząd nad prowincją przekazano Tymczasowej Misji Administracyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK). Zapewnienie bezpieczeństwa miały gwarantować siły natowskie KFOR; pomoc humanitarna i kwestie uchodźców pozostały w gestii UNHCR, wdrażanie standardów demokratycznych powierzono OBWE, a za odbudowę gospodarczą odpowiedzialna była UE. Był to ciekawy przypadek współpracy instytucji międzynarodowych, które w istocie rzeczy doprowadziły do zbudowania niezależnych struktur państwowych w Kosowie. Przyczyniło się to do zrealizowania aspiracji niepodle-

<sup>7</sup> Caplan (1998); Weller (1999).

<sup>8</sup> Wzięły w nich udział: USA, Wielka Brytania, Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia i Hiszpania.

głościowych kosowskich Albańczyków, którzy ogłosili niepodległość 17 lutego 2008 r.

Interwencja zbrojna w Kosowie podjęta oficjalnie jako interwencja humanitarna wywołała wiele kontrowersji. Jej zwolennicy uznawali ją za wypełnienie wspomnianej rezolucji nr 1199 Rady Bezpieczeństwa, choć bez jej oficjalnej zgody. Krytyczne stanowisko Rosji uniemożliwiło podjęcie przez Radę Bezpieczeństwa siłowego rozwiązania przeciwko Jugosławii, a skuteczność nalotów NATO w Bośni i Hercegowinie dawała podstawy do przekonania, że ich zastosowanie będzie adekwatną odpowiedzią na masowe naruszenia praw człowieka w Kosowie. Zaniechanie działań mogłoby przynieść oskarżenia o bierność bądź nieudolność.

Krytycy interwencji podnosili argumenty z zakresu sztuki wojennej, prawa międzynarodowego, a także etyki. Zrezygnowanie z podjęcia akcji lądowej i prowadzenie jedynie ataków z powietrza wydłużyło wojnę i przyczyniło się do poważnych strat w ludności cywilnej oraz ogromnych zniszczeń infrastruktury wojskowej i cywilnej. Interwencja nie przerwała czystek etnicznych, ale wręcz je nasiliła, ponadto zbrodnie dokonywane przez Albańczyków nie spotkały się z porównywalną reakcją państw i organizacji międzynarodowych. Z humanitarnego punktu widzenia akcja okazała się nieskuteczna, co miało decydujący wpływ na porzucenie przez państwa dyskusji o interwencji humanitarnej na rzecz koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”. Protesty wywołało także użycie siły zbrojnej bez legitymizacji Rady Bezpieczeństwa, marginalizacja Organizacji Narodów Zjednoczonych i unilateralne tendencje w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Pojawiły się wątpliwości co do rzeczywistych intencji mocarstwa<sup>9</sup>.

## 2. TIMOR WSCHODNI – DROGA DO NIEPODLEGŁOŚCI

Timor Wschodni – była kolonia portugalska położona na wschodniej części wyspy Timor – ogłosił niepodległość 28 listopada 1975 r. Miesiąc później wkroczyły do niego wojska Indonezji, które doprowadziły do zaanektowania terytorium. Akt ten nie został uznany przez znakomitą większość państw na świecie (do wyjątków należała Australia), w tym wywołał sprzeciw Portugalii, która w 1974 r. przyznała prawo do samostanowienia wszystkim swoim koloniom. Do 1979 r. trwała wojna domowa. Przez lata Indonezja tłumiała niepodległościowe dążenia większości mieszkańców Timoru Wschodniego.

Dla ich ostatecznego zrealizowania duże znaczenie miało wyłonienie się charzmatycznych przywódców: José Alexandre Xanana Gusmão i José Ramos-Horty, którzy odegrali ważną rolę w konsolidacji społeczeństwa. Cel ten wspie-

<sup>9</sup> Clark (2001); Roberts (1999); Wheeler (2001); Guicherd (1999).

rał także miejscowy Kościół katolicki. Przewodniczący mu biskup Carlos Belo i José Ramos-Horta otrzymali w 1996 r. Pokojową Nagrodę Nobla.

Nowe możliwości pojawiły się wraz ze zdobyciem władzy w Indonezji przez Bacharuddina Jusufa Habibie, który zastąpił prezydenta Hadji Mohameda Suharto, rządzącego krajem od 1967 r. Prezydent Habibie porozumiał się z Portugalią na temat zorganizowania referendum w sprawie przyszłości Timoru Wschodniego. Czynnikiem sprzyjającym takiemu rozwojowi sytuacji był kryzys gospodarczy w Indonezji. Zachód uzależniał swą pomoc od przestrzegania praw człowieka, poruszając sprawę Timoru Wschodniego w pierwszej kolejności.

Referendum zostało zorganizowane i przeprowadzone przez Misję ONZ w Timorze Wschodnim (UNAMET), powołaną przez Radę Bezpieczeństwa 11 czerwca 1999 r. Pomimo gróźb i atmosfery zastraszenia w głosowaniu 30 sierpnia 1999 r. 98% uprawnionych do głosowania wzięło udział w referendum, a 78,5% z nich opowiedziało się za niepodległością.

Po ogłoszeniu wyników referendum rozpoczęły się krwawe ataki na zwolenników niepodległości, dokonywane przez bojówki paramilitarne wspierane przez indonezyjskie wojsko. Indonezja wprowadziła w Timorze Wschodnim stan wojenny. Podczas spotkania Forum Współpracy Azji i Pacyfiku (APEC) na początku września 1999 r. w Auckland w Nowej Zelandii państwa wywarły nacisk na Indonezję, aby zgodziła się na rozmieszczenie międzynarodowych sił ONZ w Timorze Wschodnim. 15 września 1999 r. Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, upoważniła Międzynarodowe Siły w Timorze Wschodnim (INTERFET) do podjęcia wszelkich środków koniecznych do zrealizowania następujących zadań: przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w Timorze Wschodnim, ochrony i udzielenia wsparcia misji UNAMET, ułatwienia działań mających na celu udzielanie pomocy humanitarnej.

**misje ONZ w Timorze Wschodnim** wszelkich środków koniecznych do zrealizowania następujących zadań: przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w Timorze Wschodnim, ochrony i udzielenia wsparcia misji UNAMET, ułatwienia działań mających na celu udzielanie pomocy humanitarnej.

Siły INTERFET składały się z 11 tys. żołnierzy z 22 państw (w tym 5 tys. z Australii). Ich rozmieszczanie dokonywano stopniowo w ciągu sześciu tygodni, poczynając od bezpiecznych dystryktów. 25 października Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1272, ustanawiając Tymczasową Administrację Organizacji Narodów Zjednoczonych w Timorze Wschodnim (UNTAET). Do jej zadań należały: zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrzymanie prawa i porządku na terytorium Timoru Wschodniego, ustanowienie skutecznej administracji, pomoc w powstaniu służb społecznych, przywrócenie możliwości udzielania pomocy humanitarnej i jej rozdzielania, wspieranie zdolności do budowy samorządności i pomoc w kształtowaniu warunków na rzecz długotrwałego rozwoju.

Sprawowanie administracji Timoru Wschodniego było dla ONZ najbardziej kompleksowym przedsięwzięciem, jakie przyszło jej wykonywać do tej pory (w Kosowie ONZ dzieliła obowiązki z innymi organizacjami międzynarodowymi). Instytucje polityczne, administracja, sądy i struktury siłowe budowano niemal od podstaw. UNTAET wsparła opracowanie konstytucji i innych aktów prawnych.

Po dwuletnim okresie administracji ONZ 20 maja 2002 r. Timor Wschodni został uznany za niepodległe państwo i przyjęty do ONZ jako 191 państwo 27 września 2002 r. UNTAET została zastąpiona Misją Wsparcia dla Timoru Wschodniego (UMISET), konieczną ze względu na dość niski poziom stabilności politycznej. Ponadto Timor Wschodni świętował swoją niepodległość jako najbiedniejszy kraj na świecie. W okresie sprawowania administracji przez ONZ bezrobocie wynosiło 80%. Misja zakończyła działalność 20 maja 2005 r., kiedy to władze Timoru przejęły pełną odpowiedzialność za kraj<sup>10</sup>.

Przykład Timoru Wschodniego ośmielił separatystów z innych regionów Indonezji: m.in. Acehu, Południowych Moluków, Riau, Wschodniego Kalimantanu i Papui Zachodniej. Jednak w żadnym innym przypadku nie nastąpił tak sprzyjający jak w Timorze Wschodnim zbieg okoliczności, który umożliwiłby uzyskanie niepodległości przez te prowincje. Indonezja stłumiła większość dążeń separatystycznych.

### 3. KONFLIKT I OPERACJE POKOJOWE NZ W DRK

Konflikt w DRK to właściwie kilka konfliktów trwających w różnych okresach i prowincjach kongijskich po zimnej wojnie, toczących się między różnymi podmiotami i charakteryzujących się różną intensywnością działań zbrojnych. Ma on złożone przyczyny natury etnicznej, politycznej i ekonomiczno-surowcowej. Impulsem do wybuchu konfliktu w DRK

źródła i przebieg konfliktu

był masowy napływ rwandyjskich Hutu do wschodniej części DRK, ówczesnego Zairu, po konflikcie w Rwandzie. Wśród uciekinierów z Rwandy liczną grupę stanowili członkowie bojówek Hutu (Interhamwe i ex-FAR) odpowiedzialnych za dokonanie ludobójstwa na Tutsi. Schronili się oni głównie w Północnym i Południowym Kiwu, które wykorzystywali w charakterze bazy do destabilizowania sytuacji w krajach sąsiednich i odwetu na władzach rwandyjskich. Licząca około 50 tys. bojowników Hutu z Rwandy grupa stanowiła znaczącą siłę we wschodnim DRK, gdzie kontynuowała kampanię czystek etnicznych, których ofiarami stali się tym razem Tutsi kongijscy (głównie Banyamulenge). Odpowiedź zbrojną ze strony Tutsi wywołał dodatkowo dekret rząd Mobutu Sese-Seko z 1996 r., który nakazywał wydalenie Banyamulenge. Zjednoczone siły rebelianckie (AFDL – *Alliance of Democratic Forces for Liberation of the Congo*) pod wodzą Laurenta Kabili wsparte przez Ugandę, Rwandę oraz Burundi obaliły w maju 1997 r. zairskiego dyktatora<sup>11</sup>. Kabila niewiele różnił się od Mobutu – sprzeciwiał się pro-

<sup>10</sup> Hainsworth (2000); De Shaw Rae (2009).

<sup>11</sup> Charakter walki międzyetnicznej, międzyplemiennej miały także konflikty, które wybuchły we wschodniej DRK w późniejszym okresie, m.in. w związku z powstawaniem ugrupowań paramilitarnych Banyamulenge. Nie akceptowały one porozumienia politycznego z 2003 r., na mocy którego Tutsi – przedstawiciele rządu – podzieliли się posadami w rządzie, wojsku i policji z przedstawicielami innych grup etnicznych, w tym Hutu. Dochodziło również do konfliktów w związku z napięciami między gru-



cesom demokratyzacji kraju i kontynuował autorytarne rządy. Działania te podobnie jak żądanie usunięcia rwandyjskich sił zbrojnych z kraju doprowadziły do kolejnej rebelii i wybuchu znacznie bardziej złożonej tzw. drugiej wojny kongijskiej w sierpniu 1998 r.

Konflikty, które wybuchły w następnych latach, były w znacznej mierze warunkowane walką o władzę – między Kabilą i jego przeciwnikami, a także między frakcjami poszczególnych ugrupowań rebelianckich – oraz czynnikami ekonomicznymi. Te ostatnie miały szczególne znaczenie ze względu na ogromne bogactwa naturalne, jakimi dysponuje DRK. Charakter ekonomiczno-surowcowy miało zaangażowanie sąsiednich państw w konflikt kongijski – czerpały one zyski z zasobów naturalnych DRK (głównie surowców mineralnych, niektóre państwa wspierające Kabilę uzyskiwały także koncesje na eksploatację lasów i ziem uprawnych). Zyski z destabilizacji kraju i możliwości nielegalnego wydobycia i sprzedaży kongijskich surowców czerpały też ugrupowania rebelianckie, jak również liczni warlordowie.

Liczba różnych konfliktów, jakie wybuchły w DRK po rebelii Kabili z 1997 r., sprawia, że nie tylko trudno ująć konflikt w DRK w konkretne ramy czasoprzestrzenne, lecz także trudne jest podanie dokładnej liczby stron walczących. W istocie działania zbrojne w DRK prowadziły i/lub wciąż prowadzą kongijskie siły rządowe oraz liczne ugrupowania zbrojne i paramilitarne, powiązane z: krajami sąsiednimi (RCD-ML – *Congolese Rally for Democracy-Liberation Movement* oraz MLC – *Movement for the Liberation of Congo* wspierane przez Ugandę, czy RCD, RCD-Goma – *Congolese Rally for Democracy* – przez Rwandę); daną grupą etniczną (np. FDD – *Forces de Défense de la Démocratie* z bazą w Burundi gromadzące Hutu z Rwandy i Burundi, FDLR – *Democratic Forces for the Liberation of Rwanda* – główne ugrupowanie Hutu rwandyjskich, FRF – *Federalist Republican Forces* składające się z Banyamulenge); lokalnymi warlordami, przywódcami plemiennymi, przywódcami wiosek czy politycznie motywowanymi bojownikami (do tego grona zalicza się m.in. milicja Mai Mai).

Konflikt w DRK określany jest mianem „afrykańskiej wojny światowej”. Ten metaforyczny termin wskazuje, po pierwsze, bezprecedensową skalę zbrojnego zaangażowania państw afrykańskich – w szczytowym momencie działań zbrojnych na terytorium DRK znajdowały się wojska siedmiu krajów afrykańskich, aktywnie wspierając jedną ze stron konfliktu<sup>12</sup>, po drugie, największą spośród wszystkich afrykańskich konfliktów liczbę ofiar szacowaną na ponad 5 mln<sup>13</sup>.

pami etnicznymi zamieszkującymi poszczególne prowincje, które potęgowała obecność obcych wojsk eksploatujących bogactwa regionu, np. konflikt między Lendu i Hema w Ituri.

<sup>12</sup> Rebeliantów wspierały: Burundi, Uganda i Rwanda, siły rządowe zaś – Czad, Zimbabwe, Angola, Namibia. Decyzja o wsparciu prezydenta Kabili przez Angolę, Zimbabwe oraz Namibię została podjęta podczas szczytu SADC (*Southern African Development Community*) w Victoria Falls w sierpniu 1998 r.

<sup>13</sup> Jest to łączna liczba ofiar, zarówno *battle deaths*, jak i *one side violence*. Zob. rozdział *Współczesne konflikty zbrojne*.

Wprowadzenie sił międzynarodowych do DRK nastąpiło wraz z podpisaniem między stroną rządową i sześcioma państwami uczestniczącymi w konflikcie porozumienia o zawieszeniu broni 10 lipca 1999 r. w Lusace<sup>14</sup>. Na podstawie rezolucji nr 1291 przyjętej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w 2000 r. powołano operację MONUC (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*). Siły zostały rozmieszczone celem implementacji porozumienia – przywrócenia legalnego rządu w DRK, przywrócenia suwerennej kontroli nad terytorium oraz rekonstrukcji armii. Te trzy cele były ze sobą ściśle powiązane, ale żaden nie mógł być zrealizowany w warunkach braku pokoju. MONUC miała się zatem początkowo skupić na doprowadzeniu do wycofania obcych wojsk oraz rozbrojeniu ugrupowań rebelianckich i „sił destrukcyjnych” dokonujących zbrodni na ludności cywilnej (jak bojówki Hutu czy Mai Mai), a także stworzeniu rządu zgody narodowej. RB upoważniła jednocześnie MONUC do użycia wszelkich niezbędnych środków w obszarach rozmieszczenia batalionów dla ochrony personelu NZ, a także ludności cywilnej. Zgodnie z rezolucją RB siły MONUC miały wynosić ponad 6 tys. żołnierzy i obserwatorów wojskowych. Było to zdecydowanie za mało, by na obszarze tak rozległym jak DRK zapanować nad porządkiem i zrealizować zadania wyznaczone w mandacie. Konflikt się nie zakończył. Przeciągało się zarówno wycofywanie z DRK wojsk państw trzecich, które wciąż angażowały się w grabież kongijskich surowców mineralnych, jak i organizacja ogólnokrajowych wyborów. Rozbrojenie walczących we wschodnim DRK ugrupowań zbrojnych było na tym etapie konfliktu praktycznie nie do wykonania. Do problemów natury technicznej – ilościowo-logistycznej, które utrudniały wykonanie zadań mandatowych – dodać również należy problemy jakościowe – żołnierze MONUC, tak jak większości operacji pokojowych ONZ, rekrutują się głównie z państw Południa – są słabo wyszkoleni i niedostatecznie wyposażeni, nie mają doświadczenia w tego rodzaju misjach.

Mandat MONUC był wprawdzie modyfikowany, ale biorąc pod uwagę dynamicznie rozwijającą się sytuację we wschodnim DRK, należy uznać, że niewystarczająco elastycznie. Za późno także siły pokojowe zostały w istotny sposób wzmocnione – rezolucja nr 1856 z 2007 r. zwiększyła liczbę personelu misji do ponad 22 tys. W rezultacie tych zmian MONUC stała się największą i najdroższą samodzielną operacją ONZ w historii. W 2010 r. personel operacji liczył około 25 tys. osób, z czego około 20 tys. stanowili żołnierze, a roczny koszt jej prowadzenia wynosił około 1,4 mld USD, czyli jedną szóstą budżetu ONZ przeznaczanego na operacje *peace-keeping*.

W ten sposób zorganizowana operacja w DRK ma na swoim koncie zarówno osiągnięcia, jak i porażki. Zaczynając od tych pierwszych, trzeba podkreślić,

<sup>14</sup> Porozumienie pokojowe z Lusaki zakładało: normalizację sytuacji wzdłuż granic DRK; wprowadzenie kontroli nad nielegalnym handlem bronią i infiltracją ze strony zbrojnych ugrupowań; utrzymanie dialogu ogólnonarodowego, tak by w przyszłości powstał rząd DRK; rozbrojenie uzbrojonych milicji i ugrupowań.

że dzięki wsparciu 17 tys. personelu MONUC oraz liczących 1400 osób sił UE (EUROFOR) w 2006 r. zorganizowano pierwsze demokratyczne ogólnokrajowe wybory, w wyniku których prezydentem kraju został Joseph Kabila. Wybory były możliwe dzięki wynegocjowanemu w 2003 r. porozumieniu między głównymi siłami politycznymi, które wprowadzało zasady podziału władzy, stwarzając różnym grupom etnicznym i prowincjom możliwość większego partycypowania w rządzeniu. Były to przełomowe kroki w demokratyzacji kraju. MONUC była również zaangażowana w operacje o charakterze militarnym celem walki z ugrupowaniami terroryzującymi ludność cywilną. I tak np. w Ituri i Północnym Kiwu – jednych z najbardziej dotkniętych konfliktem regionów – udało się przeprowadzić operację zbrojną przeciwko uzbrojonym milicjom i dokonano aresztowań przywódców tych formacji. W zakresie działań humanitarnych, w miejscach, gdzie rozpoczynały się działania zbrojne, MONUC organizowała transport dla zagrożonej ludności (np. w Bukawu w czerwcu 2004 r.). Prowadziła także serię operacji pod hasłem *cordon and search*, których celem było rozbrajanie ugrupowań rebelianckich i milicji, jak również dokonała repatriacji tysięcy kombatanów z Rwandy, Burundi i Ugandy<sup>15</sup>. Dzięki ONZ możliwe było też stworzenie pierwszej ogólnokrajowej stacji radiowej.

Mimo tych pozytywnych przejawów działalności ONZ w DRK MONUC najbardziej zawiodła w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony ludności cywilnej. Żołnierze nie tylko nie potrafili wykorzystać umocowania mandatowego do użycia siły dla zapewnienia bezpieczeństwa cywilom, lecz także nie interweniowali, kiedy doszło do odnowienia konfliktu i masowej przemocy wobec ludności cywilnej we wschodnim DRK, a sami dopuszczali się zbrodni wobec ludności cywilnej. Śledztwo Human Rights Watch, a następnie wewnętrzne ONZ, wykazało, że żołnierze MONUC wykorzystywali seksualnie dziewczynki i kobiety; najczęściej w zamian za jedzenie, pieniądze czy ochronę żądali świadczenia usług seksualnych (ang. *survival sex*)<sup>16</sup>. Siły MONUC uczestniczyły również w operacjach sił rządowych bądź własnych, w wyniku których ginęła ludność cywilna. Najbardziej spektakularnym pierwszym tego rodzaju zdarzeniem była operacja MONUC zorganizowana w przeddzień wyborów prezydenckich w celu usunięcia rebeliantów z wioski Kazana w Ituri, w wyniku której zginęło około trzydziestu cywilów<sup>17</sup>. MONUC wspierała też do końca 2009 r. operację sił rządowych *Kimia II*, w której trakcie żołnierze niszczyli wioski, mordowali i gwałcili ludność cywilną<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Lemarchand (2009), rozdział 16, s. 260–281.

<sup>16</sup> Kpatinde (2004), s. 95–123.

<sup>17</sup> Hartley (2006).

<sup>18</sup> Operacja *Kimia II*, zapoczątkowana w styczniu 2009 r. i prowadzona przez siły rządowe FARDC przeciwko rebeliantom rwandyjskim z FDLR, miała na celu rozbrojenie FDLR i uniemożliwienie im dokonywania ataków na cywilów. Jednak zgodnie z raportami HRW żołnierze, zamiast przywrócić spokój w Północnym i Południowym Kiwu, napadali na okoliczne wioski, mordując ich mieszkańców. We-

W maju 2010 r. RB podjęła decyzję o zmniejszeniu liczby sił pokojowych zaangażowanych w DRK i przekształceniu MONUC w operację stabilizacyjną. Podyktowana była ona różnicami zdań między ONZ, która uważała za konieczne kontynuowanie obecności w DRK, a rządem DRK, który chciał wycofania sił ONZ do połowy 2011 r. W rezultacie rezolucją 1925 z 2010 r. RB ustanowiła kolejną misję w DRK – MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*). Zaczęto ją rozmieszczać w czerwcu 2011 r. Zgodnie z mandatem siły MONUSCO miały być skoncentrowane w najbardziej niestabilnym wschodnim DRK, z możliwością szybkiego przeniesienia się również w inne części kraju. W porównaniu z MONUC personel misji został zmniejszony do około 20 tys. żołnierzy, 790 obserwatorów i 1440 policjantów. Priorytetowo potraktowano zapewnienie ochrony cywilom, dlatego też RB i w tym przypadku autoryzowała siły pokojowe do użycia wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia wykonalności mandatu, w tym efektywnej ochrony ludności cywilnej, personelu organizacji humanitarnych i ochrony praw człowieka. Do zadań operacji należy również pomoc rządowi we wzmacnianiu zdolności wojskowych, reformie policji, tworzeniu porządku prawnego oraz konsolidowaniu władzy na obszarach wolnych od grup rebelianckich. MONUSCO ma też monitorować implementację nałożonego przez RB embarga na handel bronią, wesprzeć technicznie i logistycznie organizację ogólnokrajowych i lokalnych wyborów<sup>19</sup>. Mandat misji został rozciągnięty do 30 czerwca 2012 r.

#### 4. KONFLIKT W DARFURZE

Na genezę współczesnego konfliktu w Darfurze, który rozpoczął się na początku 2003 r. od ataków dwóch ugrupowań rebelianckich (SLA/SLM oraz JEM) na posterunki policji, składają się czynniki o charakterze ekologicznym, etnicznym oraz politycznym. Ta rozległa północno-wschodnia prowincja Sudanu doświadczała już wcześniej sporadycznych konfliktów, które od lat 80. wybuchały między miejscowymi plemionami rywalizującymi o dostęp do wody i ziemi. Żaden z nich nie miał jednak tak dramatycznego przebiegu jak ten z początku XXI wieku, jeśli chodzi o liczbę ofiar i uchodźców oraz skalę i zasięg działań zbrojnych<sup>20</sup>.

Jednym z głównych źródeł współczesnego konfliktu w Darfurze był narastający w regionie deficyt ekologiczny. Arabscy nomadowie zamieszkujący północną

**reakcja wspólnoty międzynarodowej**

wewnętrzne śledztwo MONUC potwierdziło, że żołnierze FARDC zabijali cywilów, w efekcie tego zawieszono wsparcie dla operacji rządowej ze strony NZ.

<sup>19</sup> Rezolucja RB 1991 (2011) z 28 czerwca 2011 r.

<sup>20</sup> Zgodnie z danymi NZ na 40 konfliktów zbrojnych, które rozegrały się w Darfurze od 1956 r., przyczyną 29 była walka o dostęp do wody pitnej. W konfliktach toczących się w latach wielkiej suszy 1980–1984, która następnie wywołała wielki głód i spowodowała masowe przemieszczenia ludności w wyniku walk między ludnością pasterską i rolniczą, zginęło 95 tys. osób. UNEP (2003), s. 81–82; Prunier (2005), s. 47–56.

część Darfuru zmuszeni byli migrować na południe prowincji zamieszkane przez afrykańskie plemiona farmerskie, należące do trzech głównych grup etnicznych: Fur, Zagawa i Masalit. Podział na ludność rolniczą i pasterską ma kluczowe znaczenie w zrozumieniu istoty konfliktu w Darfurze. Choć historycznie obie grupy koegzystowały w pokoju, to wraz ze wzrostem demograficznym, coraz mniejszą produktywnością ziemi i w końcu powracającymi poważnymi suszami<sup>21</sup> pasterze i rolnicy zaczęli ze sobą rywalizować o dostęp do ograniczonych zasobów naturalnych regionu<sup>22</sup>. Napływ arabskich pasterzy wzmacniał presję ekologiczną – zapotrzebowanie na wodę i ziemię, co potęgowało napięcia między poszczególnymi plemionami, prowadząc w efekcie do konfliktu zbrojnego na tle etnicznym. Podstawowy podział na ludność arabską i afrykańską Darfuru i postrzeganie konfliktu wyłącznie przez pryzmat walki między tymi grupami jest jednak dużym uproszczeniem. Populacja Darfuru jest bowiem bardzo zróżnicowana, zgodnie z określeniem Gerarda Pruniera stanowi ona „skomplikowaną mozaikę etniczną”<sup>23</sup>, na którą składa się ponad 36 głównych plemion posługujących się językiem arabskim bądź różnymi językami afrykańskimi, choć wszystkie są wyznania muzułmańskiego. Z tego też względu o konflikt etniczny, w którym również walczyły ze sobą nawzajem plemiona afrykańskie, było w tym regionie szczególnie łatwo. Wielu przedstawicieli głównych grup etnicznych Darfuru zamieszkuje również sąsiednie kraje – Czad i Republikę Środkowoafrykańską, co z kolei ułatwiło rozprzestrzenianie się konfliktu.

Wśród powodów o charakterze politycznym do konfliktu w Darfurze przyczyniły się przede wszystkim marginalizacja polityczno-ekonomiczna regionu oraz wojna domowa w Sudanie. Rząd Sudanu już w latach 80. dozbierał arabskojęzyczną ludność pasterską na południu Darfuru, by nie dopuścić do przeniesienia się rebelii z południa kraju do prowincji. Polityka Chartumu skoncentrowana była na utrzymaniu całego państwa pod kontrolą i dominacją arabskiej mniejszości. Poczynając od 1994 r., zmniejszano zatem uprawnienia władz prowincji, a Darfur został podzielony na trzy „odrębne stany”<sup>24</sup>. W latach 90. na południu prowincji toczyły się działania zbrojne między SLA/SLM (główne ugrupowanie rebelianckie z okresu wojny domowej) a siłami rządowymi i lokalnymi arabskimi milicjami. Już w tamtym okresie milicje arabskie (prekursorzy džandżawidów – arabskich milicji zbrojnych walczących z afrykańskimi plemionami w konflikcie w Darfurze po 2003 r.) walczyły z niektórymi niearabskimi plemionami, które ze swojej strony również zaczęły formować ugrupowania zbrojne. Rebelianci dar-

<sup>21</sup> Największe susze dotknęły prowincję na początku lat 70., w połowie 80. i następnie w 1990 r.

<sup>22</sup> Mazo i autorzy zajmujący się problematyką zmian klimatycznych określają konflikt w Darfurze jako pierwszy współczesny konflikt wywołany zmianami klimatycznymi (*modern climate change conflict*). Mazo (2010), s. 73–87.

<sup>23</sup> Prunier (2005), s. 4.

<sup>24</sup> W każdej nowej jednostce administracyjnej ludność największego plemienia Fur miała być mniejszością. Daly (2007), s. 266–269.

furscy, którzy podjęli walkę zbrojną w 2003 r., obwiniali reżim prezydenta Omary al-Baszira, który doszedł do władzy w wyniku zamachu stanu w 1989 r., o represjonowanie afrykańskich rolników i wspieranie arabskich pasterzy oraz żądali przeprowadzenia reform konstytucyjnych, w tym przyznania większych uprawnień władzom lokalnym. Głównymi ugrupowaniami rebelianckimi, które podjęły walkę ze wspieranymi (tj. finansowanymi, uzbrajanymi i szkolonymi) przez rząd džandżawidami oraz armią rządową, były: JEM (*Justice and Equality Movement*), złożony z przedstawicieli różnych plemion afrykańskich, islamistów i intelektualistów żądających obalenia reżimu al-Baszira, SLM/SLA (*Sudan Liberation Movement/Sudan Liberation Army*) – powiązane z rebeliantami z południa kraju i głoszące hasła sekularyzacji oraz zwiększenia roli władz lokalnych, DLF (*Darfur Liberation Front*), w którego skład weszli przedstawiciele plemion Fur i Zagawa. Dla wybuchu konfliktu znaczenie miał również kontekst regionalnej rywalizacji, a w szczególności relacji Sudanu z Libią i Czadem – w tym odniesieniu można go postrzegać również jako konsekwencję napięć regionalnych, w ramach których prowincja była wykorzystywana do rozgrywek politycznych między reżimami trzech krajów.

Konflikt w Darfurze charakteryzował się przemocą na ogromną skalę kierowaną wobec ludności cywilnej. Siły rządowe wraz z džandżawidami dokonywały czystek etnicznych całych wiosek zamieszkanych przez plemiona niearabskie. Grupy uchodźców stawały się łatwym celem ataków ze strony arabskiej milicji. Dżandżawidzi wraz z siłami rządowymi urządzali polowania na tymczasowe obozowiska uchodźców wewnętrznych, ale także tych, którym udało się przedostać do Czadu. Szczególnym celem byli młodzi chłopcy, którzy mogliby zasilić szeregi ugrupowań rebelianckich – porywano ich z wiosek i zabijano. Kobiety były gwałcone i mordowane. W ciągu pierwszego roku działań zbrojnych w ten sposób i w tym celu zniszczono ponad 400 wiosek darfurskich, zginęło 80 tys. ludzi, a ponad milion osób stało się uchodźcami<sup>25</sup>. Z czasem intensywność działań zbrojnych zwiększyła się, siły rządowe prowadziły naloty powietrzne wiosek, targowisk, a džandżawidzi dokonywali ataków na lądzie, niszcząc jednocześnie środowisko życia mieszkańców Darfuru – dewastowano uprawy, zatruwano zbiorniki wodne itp. W sumie pod koniec 2010 r. szacowano, że w wyniku konfliktu życie straciło ponad 500 tys. ludzi, 3 mln mieszkańców Darfuru stało się uchodźcami wewnętrznymi, a ponad 300 tys. uciekło do Czadu.

Na forum międzynarodowym rząd sudański zaprzeczał oskarżeniom o czystki etniczne, obwiniając o niepokój w Darfurze i przemoc rebeliantów. Jednocześnie wielokrotnie odmawiał wstępu organizacjom humanitarnym do Sudanu „z powodów biurokratycznych”, konfiskowano lub kradziono również pomoc żywnościową. W efekcie miliony uchodźców wewnętrznych nie mogły liczyć na pomoc zewnętrzną – niektórzy autorzy określają tę praktykę mianem ludobójstwa

<sup>25</sup> Smith (2010), s. 212.

przez zagłodzenie (*genocide by attrition*)<sup>26</sup>. Pod koniec 2004 r. NZ szacowały, że w obozach dla uchodźców wewnętrznych w Sudanie umierało 10 tys. osób miesięcznie (śmiertelność była w nich 40–150-krotnie wyższa niż w innych obozach uchodźców).

W tych okolicznościach interwencja ze strony wspólnoty międzynarodowej była konieczna. Panująca jednak blokada informacyjna<sup>27</sup>, a także ignorancja w odniesieniu do wydarzeń w Darfurze spowodowały, że przez długi czas nie podejmowano żadnych działań międzynarodowych. Najważniejszym czynnikiem opóźniającym odpowiedź międzynarodową był równoległe toczący się proces pokojowy między rządem i rebeliantami z południa Sudanu, który miał zakończyć najdłuższy afrykański konflikt zbrojny między południem i północą. Dyplomacja zachodnia koncentrowała swe wysiłki na doprowadzeniu do podpisania porozumienia pokojowego – zostało ono ostatecznie zawarte w Naivasha w styczniu 2005 r. – i obawiała się, że podjęcie zdecydowanych działań w odniesieniu do Darfuru mogłoby zakłócić ten proces.

W 2003 r. koordynator ONZ ds. humanitarnych w Sudanie informował centralę w kilku memorandumach oraz raportach o zbrodniach dokonywanych przez rząd na cywilach w Darfurze. Nie spotkały się one jednak z żadną reakcją w tym okresie<sup>28</sup>. UNHCR po raz pierwszy wezwał do udzielenia pomocy uchodźcom z Darfuru we wrześniu 2003 r., kiedy w samym Czadzie było ich już ponad 70 tys. Pierwsze dostawy żywności do obozów w Czadzie zostały zorganizowane w lutym 2004 r., czyli dokładnie rok po rozpoczęciu działań zbrojnych<sup>29</sup>. Sekretarz generalny ONZ w kwietniu wysłał do Sudanu trzy misje *fact-finding*, które miały ustalić charakter i skalę popełnianych zbrodni, a także ocenić sytuację humanitarną. Raporty misji potwierdzały zbrodnie dokonywane na ludności cywilnej, które zgodnie z opinią Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka „nosiły znamiona zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości”<sup>30</sup>.

Kluczowe były jednak rozstrzygnięcia polityczne. W pierwszej kolejności Unia Afrykańska (UA) z inicjatywy Czadu podjęła działania mediacyjne. W kwietniu 2004 r. wynegocjowano pierwsze porozumienie, w którym rząd zo-

<sup>26</sup> Prunier (2005), s. 112, 117.

<sup>27</sup> Co więcej, w tym okresie konfliktu panowała kontrolowana przez rząd blokada informacyjna – dziennikarzy, którzy odważyli się napisać o rebelii w Darfurze, mordowano, a pisma zamykano. Natychmiast zamknięte zostało nawet biuro Al Jazeera, kiedy tylko stacja podała informacje o zbrodniach popełnianych w prowincji. „Africa Confidential” – będąca często pierwszym źródłem informacji na temat wydarzeń w Afryce – przyznała się w maju 2004 r. do ignorowania wydarzeń w Darfurze. Daly (2007), s. 286–287; Prunier (2005), s. 113, 125.

<sup>28</sup> Był nim Mukesh Kapila. W wywiadzie dla BBC w marcu 2004 r. skomentował on zachowanie NZ w następujący sposób: „To są czystki etniczne, to jest największy kryzys humanitarny na świecie i nie mam pojęcia, dlaczego świat nic z tym nie robi”. Porównał on również Darfur do Rwandy. Po tej wypowiedzi Kapila odszedł z NZ. Flint, de Waal (2008), s. 180.

<sup>29</sup> Daly (2007), s. 286–287.

<sup>30</sup> Report of the UN High Commission for Human Rights and follow up to the world conference on human rights on the Darfur region of the Sudan, E/CN.4/2005/3, 7 maja 2004 r.

bowiał się zneutralizować milicje arabskie i zapewnić dostęp pomocy humanitarnej do obozów uchodźców. Porozumienie nie zostało implementowane. Po podpisaniu kolejnego porozumienia o zawieszeniu broni w maju UA zorganizowała misję AMIS (*African Mission in Sudan*) liczącą 132 obserwatorów i 300 żołnierzy, celem monitorowania naruszeń porozumienia oraz „przyczynienia się do stworzenia bezpiecznego środowiska”. Ochronę ludności cywilnej pozostawiono w gestii rządu sudańskiego. W połowie 2005 r. rozmiary misji osiągnęły 7000 żołnierzy, obserwatorów i policjantów. Biorąc pod uwagę skalę konfliktu, należy uznać, że AMIS była zupełnie nieadekwatną odpowiedzią – żołnierze z krajów afrykańskich bez doświadczenia w operacjach typu *peace-keeping*, bez odpowiedniego uzbrojenia i sprzętu, a także bez silnego mandatu zostali wysłani w strefę działań zbrojnych. W praktyce ich działanie sprowadzało się do zbierania statystyk liczbowych na temat ofiar. Sami również padali ofiarą ataków – kradzieży sprzętu i broni, porwań i zabójstw. Unii Afrykańskiej, jako nowej i ambitnej organizacji, brakowało środków, możliwości technicznych, a także doświadczenia operacyjnego i administracyjnego, które ONZ budowała przez dekady. Zaangażowanie UA zostało jednak przyjęte przez ONZ z ulgą – AMIS potraktowano jako formę „misji outsourcingowej” i sposób pozostawienia afrykańskich problemów Afryce. Misja uzyskała wprawdzie wsparcie finansowe i logistyczno-szkoleniowe UE i NATO, ale ze względu na mizerne własne zasoby oraz utrudnienia, jakie stwarzał rząd Sudanu<sup>31</sup>, nie miała praktycznie żadnego znaczenia.

Rada Bezpieczeństwa ONZ zajęła się konfliktem w Darfurze dopiero w połowie 2004 r. Członkowie RB priorytetowo traktowali zawarcie porozumienia północ-południe w Sudanie, jedynie Francja<sup>32</sup> i Niemcy (jako niestały członek RB) lobbowały za odniesieniem się do konfliktu w Darfurze w rezolucji nr 1547 z czerwca 2004 r. adresowanej głównie do stron procesu pokojowego w Naivasha. Była to zatem pierwsza rezolucja wzmiankująca problem Darfuru. Kolejną rezolucję (nr 1556) przyjęto w lipcu (Chiny i Pakistan wstrzymały się od głosu). W dokumencie tym po raz pierwszy uznano Darfur za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i nakazano Sudanowi kontynuowanie negocjacji pokojowych z ugrupowaniami rebelianckimi. Stronie rządowej dano 30 dni na rozbrojenie dżandżawidów, aresztowanie ich przywódców i wpuszczenie organizacji humanitarnych oraz zagrożono nałożeniem sankcji w razie niezastosowania się do zaleceń RB. Na podstawie tej rezolucji nałożone zostało również embargo na dostawy broni dla rebeliantów i dżandżawidów, ale nie dla strony rządowej, co – z uwagi na to, że rząd wspierał dżandżawidów – pogłębiało dys-

<sup>31</sup> Rząd blokował dostawy paliw i wydawanie wiz dla nieafrykańskich szkoleniowców.

<sup>32</sup> Na stanowisko Francji wpływ miały zarówno interesy polityczne, jak i ekonomiczne w regionie oraz obawy przed rozprzestrzenieniem się destabilizacji na Czad. Francję oskarżano również o to, że w trakcie ludobójstwa w Rwandzie dozbierała i wspomagała bojowników Hutu – ta niechlubna przeszłość, w ocenie części analityków, miała wpływ na zachowanie Francuzów wobec zbrodni w Darfurze. LeBor (2006), s. 185–186.



proporcje na niekorzyść rebeliantów<sup>33</sup>. Presja dyplomatyczna nie odniosła rezultatów – Sudan nie wypełnił zaleceń, a RB w kolejnych rezolucjach (nr 1564 i 1574) jedynie groziła „rozważeniem podjęcia dodatkowych środków” (Chiny i Rosja wstrzymywały się od głosowania przy tych rezolucjach). USA proponowały kilkakrotnie nałożenie sankcji na Sudan, ale próby te okazywały się za każdym razem nieskuteczne wskutek weta Chin. Pierwsze sankcje, które udało się przegłosować w marcu 2005 r. (rezolucja nr 1591), przy ponownym wstrzymaniu się od głosu Chin i Rosji, miały mieć charakter tzw. sankcji inteligentnych – obejmowały zakaz podróżowania i zamrożenie aktywów jednostek stanowiących zagrożenie dla stabilności oraz odpowiedzialnych za naruszenia prawa humanitarnego i praw człowieka. Jednak dopiero rok później powstała lista tych jednostek – łącznie obejmowała ona cztery osoby z obu stron konfliktu<sup>34</sup>. Rezolucja nr 1591 wzmacniała embargo na broń przez rozszerzenie zakazu jej sprzedaży na wszystkich sygnatariuszy porozumienia z 2004 r. o zawieszeniu broni, w tym armię rządową. Embargo nie obejmowało jednak dostaw dla rządu Sudanu broni, która nie będzie używana w Darfurze. W praktyce zatem nie funkcjonowało. Rząd Sudanu uzbrajał dżandżawidów, a rebelianci otrzymywali broń z Czadu, Erytrei (JEM i SLM/SLA) oraz z Libii (JEM)<sup>35</sup>.

ONZ, korzystając z obecności misji UNMIS w Sudanie powołanej w 2005 r. celem monitorowania implementacji porozumienia z Naivasha, rozszerzała stopniowo jej mandat o zadania udzielania pomocy dla Darfuru. W tym okresie zaczęto również przygotowywać wstępne plany rozmieszczenia żołnierzy ONZ w Darfurze. Pod naciskiem międzynarodowym rozpoczął się proces pokojowy, którego efektem było porozumienie o zawieszeniu broni (DPA – *Darfur Peace Agreement*) z maja 2006 r. DPA nie miało większego znaczenia dla zakończenia konfliktu, gdyż podpisało je tylko SLA/MM – jedna z frakcji SLM/SLA. Dopiero w lipcu 2007 r. przyjęto rezolucję powołującą hybrydową operację ONZ i UA – UNAMID (*African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur*) celem powstrzymania przemocy w Darfurze. UNAMID miała liczyć 26 tys. żołnierzy i policjantów, państwa jednak były niechętne do dostarczenia żołnierzy, a Chartum domagał się udziału wyłącznie afrykańskich kontrybutorów. Rozmieszczenie części sił UNAMID z powodu trudności stwarzanych przez rząd Sudanu nie miało większego wpływu na warunki życia ludności. Siły rządowe i dżandżawidzi kontynuowali ataki, a niejasności wokół interpretacji mandatu uprawniającego do użycia siły celem ochrony ludności cywilnej prowadziły do sytuacji, w któ-

<sup>33</sup> Rebelianci przed nałożeniem embarga otrzymywali broń m.in. od Erytrei oraz Czadu, a także z południa Sudanu. Rząd w Sudanie zaopatrywany był głównie przez Rosję, Chiny, Białoruś, Iran. Do najważniejszych zrealizowanych dostaw w latach 2001–2004 należał zakup śmigłowców – 17 sztuk Mi-24 oraz 12 sztuk MiG-29S. Tych pierwszych systematycznie używano do prowadzenia nalotów na Darfur. Od wprowadzenia przez UE i USA embarga na dostawy broni do Sudanu w 1994 i 1997 r. kraje te nie realizowały znaczących dostaw uzbrojenia do Sudanu.

<sup>34</sup> Ich lista znajduje się na: [http://www.un.org/sc/committees/1591/pdf/Sudan\\_list.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1591/pdf/Sudan_list.pdf).

<sup>35</sup> Wezeman (2007).

rej również żołnierze tej misji biernie przyglądali się zbrodniom popełnianym na ludności cywilnej, nie podejmując interwencji. Na początku 2010 r. rząd i JEM podpisali wstępne porozumienie pokojowe, ale pod koniec 2010 r. konflikt trwał nadal, choć charakteryzował się mniejszą intensywnością działań zbrojnych.

Darfur był pierwszym przypadkiem, w którym po wojnie w Kosowie rozważano praktyczne zastosowanie koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” (R2P – *responsibility to protect*). Do realizacji R2P jednak nie doszło. Mimo udokumentowanych zbrodni na ludności cywilnej wspólnota międzynarodowa, zamiast reagować, większość energii i czasu poświęciła na dyskusję: czy konflikt w Darfurze jest konfliktem o podłożu rasowym, etnicznym, czy może ludobójstwem<sup>36</sup>. Na początku 2005 r. powołano Komisję Śledczą ONZ (*International Commission of Inquiry*), która miała zająć się zbadaniem, czy w Darfurze doszło do popełnienia zbrodni ludobójstwa. Raport końcowy mówił o odpowiedzialności rządu Sudanu i dżandżawidów za „poważne naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne”, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości, ale też stwierdzał, że rząd „nie prowadził polityki ludobójstwa”. W tym samym czasie powołany przez Kofiego Annana Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian wezwał państwa do zastosowania R2P. Komisja Śledcza zaleciła jedynie RB przekazanie problemu Darfuru Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu (ICC). Rozpoczęcie śledztwa przez prokuraturę ICC było ważną formą działań wspólnoty międzynarodowej. W kwietniu 2007 r. ICC wskazał dwie osoby – sudańskiego ministra Ahamada Haruna i przywódcę dżandżawidów Alego Kushayba – jako odpowiedzialnych za zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne, natomiast w lipcu 2008 r. prokurator generalny ICC wystąpił o nakaz aresztowania dla prezydenta Sudanu al-Baszira, oskarżając go o zbrodnie ludobójstwa, wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości. W nakazie aresztowania wystawionym ostatecznie przez ICC w marcu 2009 r. znalazło się oskarżenie o zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości, ale nie ludobójstwo. Jest to bezprecedensowa decyzja trybunału, gdyż podjęta w odniesieniu do urzędującego prezydenta. Państwa UA nie wyraziły jednak zgody na ściganie al-Baszira i doprowadzenie go przed oblicze ICC. Odpowiedzią Chartumu na oskarżenie było natomiasz wydalenie trzynastu międzynarodowych agencji humanitarnych i kilku lokalnych dostarczających pomoc uchodźcom wewnętrznym w Darfurze.

Reakcja NZ na konflikt w Darfurze jest kolejną po Somalii i Rwandzie spektakularną porażką tej organizacji i całej wspólnoty międzynarodowej w Afryce. Członkowie stali RB nie mogli pozwolić na interwencję zbrojną w Sudanie, a także opóźniali decyzje o wysłaniu operacji humanitarnej ONZ po pierwsze, ze

<sup>36</sup> Dyskusja ta trwa nadal – akademicy, komentatorzy, a nawet przedstawiciele NGO’s są podzieleni co do kwalifikacji zbrodni, do których dochodziło w Darfurze. Zob. Smith (2010), s. 208–237. Pierwszym politykiem wysokiej rangi, który określił popełniane tam zbrodnie jako ludobójstwo, był amerykański sekretarz stanu Colin Powell (w wystąpieniu przed Komisją Spraw Zagranicznych Senatu we wrześniu 2004 r.). LeBor (2006), s. 199.



względu na własne interesy – ekonomiczne (jak Chiny czy Rosja) czy polityczne (dążenie do implementacji porozumienia pokojowego z Naivasha), po drugie, z powodu ogólnej niechęci do zbrojnego angażowania się w ramach operacji ONZ krajów wysoko rozwiniętych – jedynych zdolnych do przeprowadzenia tego rodzaju interwencji, po trzecie, z uwagi na obawy o reakcję świata arabskiego na ewentualną interwencję zbrojną celem ochrony ludności cywilnej, zwłaszcza w kontekście prowadzonej w tym samym czasie wojny w Iraku. Kluczowym problemem oprócz braku zdecydowania co do kroków, które należało podjąć, było niepodejmowanie żadnych działań w najważniejszym początkowym okresie konfliktu w Darfurze, czyli w 2003 r. Uwaga świata skoncentrowana była wówczas na sytuacji w Afganistanie oraz Iraku i w niczym interesie nie leżało zainteresowanie się kolejnym afrykańskim konfliktem zbrojnym, któremu towarzyszył dramat ludzki.

## 5. KONFLIKT W LIBII

Tłem dla konfliktu libijskiego w 2011 r. były rewolucje w krajach arabskich, które toczyły się od grudnia 2010 r., a w przypadku Tunezji i Egiptu zakończyły sukcesem. Protesty w Libii, w których demonstrujący domagali się m.in. poprawy sytuacji materialnej i swobód obywatelskich, rozpoczęły się w styczniu 2011 r. Ich eskalacja nastąpiła po ustąpieniu 15 lutego prezydenta Egiptu Hosniego Mubaraka, rządzącego nieprzerwanie od 1981 r.

W Libii rozpoczęła się wojna domowa. W mediach pojawiły się nie zawsze potwierdzone doniesienia o zbrodniach sił rządowych na ludności. Prezydent Libii podczas wystąpień stosował mowę nienawiści i groził wszystkim, którzy okaza się nielojalni wobec sił rządowych.

Na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych trwała dyskusja, w jaki sposób należy zareagować na te wydarzenia. Jeszcze 26 lutego 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 1970, w której potępiła użycie siły przeciwko cywilom i wyraziła ubolewanie z powodu masowych i systematycznych naruszeń praw człowieka. Uznała, że szerokie i systematyczne ataki podejmowane w tych dniach na ludność cywilną w Libii mogą być uznane za zbrodnie przeciwko ludzkości, i poleciła zbadanie sytuacji prokuratorowi Międzynarodowego Trybunału Karnego. Wezwała Libię do zaprzestania przemocy, a także wprowadziła embargo na broń, zakaz podróżowania i zamrożenie aktywów przedstawicieli libijskich władz<sup>37</sup>. Sekretarz generalny ONZ mianował Abdel-Elah Mohameda Al-Khatiba specjalnym wysłannikiem z zadaniem podjęcia wysiłków na rzecz znalezienia trwałego i pokojowego rozwiązania kryzysu.

<sup>37</sup> S/RES/1970 (2011), [http://www.un.org/Docs/sc/unsct\\_resolutions11.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unsct_resolutions11.htm).

Pojawiły się także regionalne inicjatywy. Naruszenia praw człowieka potępiła Liga Państw Arabskich, Unia Afrykańska i sekretarz generalny Organizacji Konferencji Islamskiej. Rada LPA wezwała 12 marca 2011 r. do wprowadzenia strefy zakazu lotów dla libijskiego lotnictwa wojskowego i ustanowienia stref bezpieczeństwa dla obywateli libijskich i obcokrajowców. Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej powołała doraźny Komitet Wysokiego Szczebla z zadaniem ułatwienia dialogu prowadzącego do reform politycznych i znalezienia pokojowego rozwiązania.

W rezolucji 1973 z 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa uznała, że Libia nie zastosowała się do jej zaleceń. Autoryzowała użycie wszelkich niezbędnych środków do ochrony ludności cywilnej oraz terenów zamieszkałych przez cywilów, a zagrożonych atakiem, wprowadziła strefę zakazu lotów nad państwem i zwiększyła sankcje. Rada Bezpieczeństwa wykluczyła jednocześnie okupację zbrojną<sup>38</sup>. W głosowaniu nad przyjęciem rezolucji, która w istocie autoryzowała akcję zbrojną przeciwko Libii, żadne państwo nie wyraziło sprzeciwu, jednak dwóch stałych członków Rady: Chiny i Rosja, a także Brazylia, Indie i Niemcy, wstrzymało się od głosu.

19 marca rozpoczęła się operacja zbrojna z udziałem sił koalicji, które zaatakowały system obrony powietrznej Libii. W tej pierwszej fazie wzięły udział, w ramach czterech odrębnych operacji, siły powietrzne Francji, Kanady, USA, Wielkiej Brytanii i Włoch. Cztery dni później do działań zbrojnych włączyło się NATO, które 27 marca przejęło całkowicie dowodzenie nad operacją militarną w Libii o nazwie *Unified Protector*<sup>39</sup>. Zadaniem sił morskich i powietrznych operujących w regionie Morza Śródziemnego było wzmocnienie funkcjonowania embarga na dostawy broni do Libii i zapewnienie ochrony ludności cywilnej, m.in. przez kontrolę strefy zakazu lotów nad Libią, która nie dotyczyła jedynie samolotów dostarczających pomoc humanitarną.

W związku z tym, że deklarowanym celem działań podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa była ochrona ludności cywilnej i zaprzestanie masowych naruszeń praw człowieka, interwencję w Libii rozpatrywano m.in. w kontekście koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”. Koncepcja ta tylko częściowo jednak została przywołana w obydwu rezolucjach ONZ. Rada Bezpieczeństwa nawiązała w nich do odpowiedzialności libijskich władz za ochronę swoich obywateli, natomiast nie powołała się na kolejne założenie koncepcji dotyczące odpowiedzialności całej wspólnoty międzynarodowej za ochronę ludności w sytuacji, gdy państwo jej nie gwarantuje. Na koncepcję tę powoływał się prezydent Barack Obama, uzasadniając zaangażowanie wojsk amerykańskich w akcji zbrojnej.

<sup>38</sup> S/RES/1973 (2011), ibidem.

<sup>39</sup> W operacji *Unified Protector* wzięły udział siły zbrojne następujących państw NATO: Belgii, Bułgarii, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Kanady, Norwegii, Rumunii, Szwecji, Turcji, USA, Wielkiej Brytanii i Włoch, a także trzech państw partnerskich NATO – Jordanii, Kataru i ZEA, oraz siły NATO AWACS. <http://www.jfcnaples.nato.int/resources/24/Documents/110406-placemat-libya.pdf>.

Prowadzona operacja szybko wykroczyła poza ramy zawarte w dającej dość wąskie możliwości rezolucji 1973. Cele w niej postawione w zestawieniu z ograniczonymi środkami ich realizacji sprawiły, że operację można było uznać za „mission impossible”. Czy możliwe było prowadzenie operacji z powietrza, która miała za zadanie jedynie chronić cywilów? Naloty należą do form walki najbardziej dotykających ludność cywilną. Zawsze wiążą się z ofiarami cywilnymi.

Pojawiły się poważne problemy z interpretacją rezolucji. Jaki jest zakres niezbędnych środków do ochrony ludności cywilnej? Czy doprowadzenie do zmiany reżimu Muammara Kadafigo, do czego nawoływały m.in. Stany Zjednoczone, mieściło się w wytycznych zawartych w rezolucji? Przeciwno takiej interpretacji protestowały Chiny i Rosja. Tymczasem 27 czerwca 2011 r. Międzynarodowy Trybunał Karny wydał nakaz aresztowania Muammara Kadafigo, a także jego syna Saifa al-Islama oraz szefa wywiadu Abdullaha al-Senusiego.

Trudno przewidzieć, jaki będzie dalszy los wylaniającej się powoli normy „odpowiedzialności za ochronę”. Powstrzymanie się od zawetowania rezolucji nr 1973 przez Chiny i Rosję może świadczyć o pewnej akceptacji przez lata rozpatrywanej z inicjatywy sekretarza generalnego ONZ koncepcji niestosowania weta przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa w sytuacji potrzeby reakcji na masowe zbrodnie. Na koncepcję „odpowiedzialności za ochronę” powołała się także Rada 20 marca 2011 r. w rezolucji 1975 dotyczącej sytuacji na Wybrzeżu Kości Słoniowej, co otworzyło możliwość zbrojnego zaangażowania sił ONZ i wojsk francuskich.

Równocześnie operacja w Libii przysporzyła wielu wątpliwości w związku z brakiem odpowiedniego udokumentowania masowych naruszeń praw człowieka, które miały być powodem rozpoczęcia interwencji, rzeczywistych powodów akcji, przedłużania się stanu wojny i stosowania podwójnych standardów. Jak zawsze w takich sytuacjach stawiano pytanie: dlaczego Libia, a nie Syria, Sudan czy Korea Północna?

Operacja obnażyła również brak przygotowania sił międzynarodowych do zbrojnej reakcji w celu zaprzestania i prewencji zbrodni międzynarodowych popełnianych na ludności cywilnej. Blisko rok po przyjęciu przez NATO nowej koncepcji strategicznej siły Sojuszu zaangażowały się w konflikt w Libii nie tylko bez należytego przygotowania, lecz także bez jednomyślności. Zaledwie 15 z 28 państw Sojuszu wyraziło gotowość do prowadzenia operacji zbrojnej, a na forum RB Niemcy, w przeciwieństwie do swych sojuszników, nie zagłosowały za rezolucją nr 1973. Pojawiły się zatem pytania, czy w tej sytuacji NATO powinno było w ogóle przejmować dowodzenie nad operacją, tym bardziej że w koncepcji strategicznej z 2010 r. nie znalazły się zapisy dotyczące możliwości realizacji przez Sojusz zasady „odpowiedzialności za ochronę”. NATO jest jednak jedyną organizacją międzynarodową zdolną do przeprowadzenia skomplikowanej operacji militarnej; zgodnie ze słowami jednego z twórców koncepcji R2P Garetha Evansa ma unikatowe możliwości, które czynią zeń jedyną organizację

zdolną do dostarczania natychmiastowej pomocy w odpowiedzi na szokujące masowe zbrodnie<sup>40</sup>. Sam jednak potencjał militarny i operacyjny, jak pokazuje operacja w Libii, nie wystarcza, by powstrzymać masowe łamanie praw człowieka.

Zgodnie z rezolucją RB przed operacją sił międzynarodowych postawiono ważny cel – ochronę ludności cywilnej atakowanej przez siły rządowe, ale stworzono jej jedynie możliwość wykorzystania sił morskich i powietrznych celem kontroli strefy zakazu lotów i embarga na broń. W rezultacie, choć operacja *Unified Protector* została podjęta bardzo szybko, to działania sił NATO ograniczyły się do patroli i kontroli morskich (podejrzany okrętom zakazywano tranzytu z lub do portów libijskich) oraz trwających kilka miesięcy bombardowań celów naziemnych, których celem była infrastruktura wojskowa sił rządowych. W trakcie bombardowań NATO nie udało się uniknąć niszczenia obiektów cywilnych, a zatem i ofiar w ludności cywilnej, których liczba jest jednak trudna do oszacowania. W trakcie operacji stało się jasne, że NATO opowiedziało się po stronie sił rebelianckich. Planowany pierwotnie czas zakończenia operacji, tj. po trzech miesiącach, szybko obwarowano dodatkowym celem – obalenia reżimu Kadafigo. W rezultacie działania zbrojne NATO przedłużyły się o następne cztery miesiące. Francuzi, Brytyjczycy i Włosi zadeklarowali dodatkowe wsparcie wojskowe dla powstańców – wysyłano instruktorów wojskowych, siły specjalne, dostarczono im broń. Dzięki pomocy krajów NATO, a także niektórych państw arabskich (m.in. Kataru), w sierpniu rebelianci kontrolowali już 80% terytorium, a we wrześniu prawie całość. Symbolicznym zakończeniem wojny był 20 października, kiedy to poddała się Syrta i poniósł śmierć Kadafi. NATO oficjalnie zakończyło operację wojskową 31 października. Bilans ofiar śmiertelnych działań zbrojnych w Libii to: około 10 tys. żołnierzy sił rządowych i rebeliantów, od 10 do 20 tys. cywilów i zero strat własnych NATO.

Oprócz trudności w realizacji zasady „odpowiedzialności za ochronę” wojna w Libii stanowi ważną lekcję dla wspólnoty międzynarodowej także jeśli chodzi o kontrolę handlu bronią. NATO podjęło się atakowania libijskich sił zbrojnych, które jeszcze przed rozpoczęciem konfliktu były zaopatrywane m.in. przez państwa natowskie. Libia była atrakcyjnym rynkiem zbytu dla koncernów zbrojeniowych – liczone, że opresyjny reżim wojskowy będzie dążył do modernizacji armii na dużą skalę, która wcześniej była niemożliwa ze względu na nałożone na kraj embargo na broń, zniesione dopiero w 2003 r.<sup>41</sup> Mimo że wszystkie kraje członkowskie RB były zainteresowane kontraktami wojskowymi z reżimem Kadafigo – który i wcześniej łamał prawa człowieka – kiedy wybuchły w Libii działania zbrojne, wspólnota międzynarodowa podjęła właściwą i szybką decyzję o wprowadzeniu embarga na broń. Jest ono podstawową sankcją, którą powinna

<sup>40</sup> Evans (2009).

<sup>41</sup> Atrakcyjność Libii miała charakter zarówno ekonomiczny – jako kraj naftowy dzięki wysokim cenom ropy mogła sobie pozwolić na modernizację armii, jak i polityczny – jako bufor przed imigrantami z Afryki do Europy oraz uczestnik walki z ugrupowaniami powiązany z Al-Kaidą. Wezeman (2011).

stosować RB, chcąc powstrzymać kontynuowanie działań zbrojnych. Gdyby jednak część z planowanych kontraktów na dostawę broni była zrealizowana przed konfliktem, obecność bardziej zaawansowanego uzbrojenia w Libii (m.in. systemów raketowych ziemia-powietrze) mogłaby skomplikować podjęcie decyzji o wzmocnieniu sankcji ONZ nałożonych na ten kraj, w tym wzmocnieniu strefy zakazu lotów. Konflikt w Libii pokazuje zatem, że rządy powinny być bardziej rozważne i świadome konsekwencji, jakie niesie ze sobą handel bronią z autorytarnymi reżimami<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem.

## NOWE PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO: BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I EKOLOGICZNE

### 1. UWARUNKOWANIA POSZERZENIA ZAKRESU *SECURITY STUDIES* O PROBLEMY ENERGETYCZNE I EKOLOGICZNE

Od końca drugiej wojny światowej do połowy lat 60. *security studies* przeżywały rozkwit. W tym tzw. złotym wieku badań nad bezpieczeństwem nie dostrzegano raczej innych niż militarno-nuklearne wymiarów bezpieczeństwa. Dopiero renesans *security studies*, jaki nastąpił w latach 70. XX wieku, znacząco wzbogacił tę dyscyplinę, rozszerzając zakres badań o nowe problemy, m.in. natury ekonomicznej, energetycznej i ekologicznej.

redefinicja  
bezpieczeństwa

Ważnym krokiem w konceptualizacji nowego ujęcia bezpieczeństwa był opublikowany w 1983 r. artykuł Richarda Ullmana *Redefining security*. Jego przesłanie brzmiało jasno: w związku ze zmieniającymi się preferencjami jednostek i społeczeństw, które wymagają od polityków zapewnienia im korzystania z takich wartości jak dobrobyt ekonomiczny, „definiowanie bezpieczeństwa narodowego wyłącznie (lub przede wszystkim) w kategoriach militarnych niesie ze sobą głęboko zafalszowany obraz rzeczywistości”<sup>1</sup>. Naturalnie również wcześniej badacze dostrzegali związki występujące między problemami surowcowymi czy ekologicznymi a bezpieczeństwem, ale często głównie w odniesieniu geopolitycznym. Zwłaszcza problematyka wodna, w kontekście konfliktów o wodę czy wykorzystywania systemów wodnych w charakterze ofensywnego i defensywnego narzędzia w konfliktach zbrojnych, była stale obecna w analizach geopolitycznych. Podobnie zagadnienia dostępu do surowców mineralnych (w tym energetycznych) traktowano jako ważny komponent zwiększania potęgi państw, a także element strategii wojennych. Stary paradygmat geopolityczny, w ramach którego doceniano strategiczną wartość dostępu do wody i surowców mineralnych, różni od nowego postrzegania bezpieczeństwa to, że uwzględnienie problematyki energetycznej i ekologicznej w badaniach nad bezpieczeństwem wykracza znacznie poza odniesienia geopolityczne.

Wśród ogólnych uwarunkowań pojawienia się problemów energetycznych i ekologicznych w ramach *security studies* ważną rolę odegrała globalizacja i wzrost współzależności międzynarodowych w różnych sferach gospodarczych, społecz-

<sup>1</sup> Ullman (1983), s. 129.

nych czy w zakresie stosunków człowiek–środowisko. Jednak fakt, że akurat w latach 70. nastąpił przełom w myśleniu o bezpieczeństwie, związany jest przede wszystkim z pierwszym „szokiem naftowym” z października 1973 r. Efekty embarga nałożonego przez eksporterów ropy naftowej na importerów wspierających Izrael w trakcie wojny Jom Kippur, a także drastycznego podniesienia cen ropy, od której dostaw uzależniony był Zachód, okazały się wielowymiarowe. Po pierwsze, szok naftowy uświadomił skalę istniejących zależności importowych, których instrumentalne wykorzystanie przez eksporterów surowców może skutkować załamaniem gospodarczym w państwach importach, a nawet światową recesją. Po drugie, ukazał strategiczne znaczenie ropy naftowej dla rozwoju gospodarczego i konsekwencje przerwania jej dostaw – polityczne, gospodarcze, społeczne. Po trzecie, wpłynął na przygotowywanie przez kraje importerów długofalowych strategii bezpieczeństwa energetycznego i zapoczątkował instytucjonalizację stosunków między importerami w sferze energetycznej. Wszystkie te czynniki wpłynęły na szersze uwzględnianie problemów energetycznych, czy szerzej zagrożeń o charakterze ekonomicznym, w myśleniu o bezpieczeństwie międzynarodowym. Kolejne szoki naftowe dodatkowo warunkowały podnoszenie rangi tych zagrożeń.

Innym istotnym czynnikiem, który przyczynił się do redefinicji bezpieczeństwa i skoncentrowania uwagi na nowych problemach, było pojawianie się na przełomie lat 60. i 70. alarmistycznych prognoz dotyczących pogarszającego się stanu ziemskich zasobów naturalnych oraz nadmiernego przyrostu demograficznego. Raporty U Thanta czy Klubu Rzymskiego utrzymane były w duchu, który można określić mianem „neomaltuzjanizmu”. Thomas Malthus już w 1789 r. w artykule pt. *An essay on the principle of population* przepowiadał lukę, jaka pojawi się w zaopatrzeniu ludzkości w żywność, a związaną ze znacznie szybszym, gdyż geometrycznym przyrostem populacji w stosunku do arytmetycznego przyrostu produkcji żywności. Przewidywał, że proces ten nieuchronnie prowadzić będzie do niepokojów społecznych, a także przewrotów politycznych. W 1969 r. U Thant przestrzegał w raporcie *Problemy ludzkiego środowiska* przed konsekwencjami bomby demograficznej, nadmiernej, bezplanowej urbanizacji i niedostatecznej integracji technologii z wymogami środowiska naturalnego. Z kolei najbardziej znany raport Klubu Rzymskiego, o sugestywnym tytule *Granice wzrostu*, podnosił problem wyczerpywania się ziemskich zasobów surowcowych (zwłaszcza energetycznych) na rok przed pierwszym „szokiem naftowym”. Przełom lat 60. i 70. przyniósł jednocześnie rozkwit działalności organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska naturalnego – w tym czasie powstały m.in. Greenpeace, Friends of the Earth czy the World Wildlife Fund. W 1972 r. utworzony został również UNDP – Program NZ ds. Ochrony Środowiska. Organizacje te przyczyniły się w ogromnym stopniu do rozpropagowania zagadnień ekologicznych, a także podniesienia ich do rangi problemów bezpieczeństwa (procesu ich sekurytyzacji). Na gruncie akademickim

szok naftowy

„neomaltuzjanizm”

wpływową rolę w powiązaniu zagadnień demograficznych, surowcowych i ekologicznych odegrał Garrett Hardin, publikując w 1968 r. na łamach „Science” artykuł *The tragedy of the commons*. Metafora wprowadzona przez Hardina sygnalizowała, że nadmierna eksploatacja i konsumpcja dóbr naturalnych nieuchronnie prowadzi do wyczerpania się wspólnych dla wszystkich zasobów (*global commons*) – takich jak czysta woda, surowce energetyczne, nieskażona ziemia rolna czy czyste powietrze – niezbędnych do funkcjonowania ludzkości.

W pozimnowojennym porządku międzynarodowym jeszcze łatwiej było koncentrować się na pozamilitarnych problemach bezpieczeństwa. W rezultacie ich katalog znacznie się rozszerzył, m.in. o zagadnienia społeczne, związane z ubóstwem, niedorozwojem, demografią, w tym problemy migracji międzynarodowych i uchodźstwa. O wzroście rangi tzw. miękkich problemów bezpieczeństwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych świadczyły: po pierwsze, coraz większa liczba publikacji naukowych poświęconych nowym obszarom bezpieczeństwa, po drugie, przyjmowanie przez państwa sektorowych strategii bezpieczeństwa, jak również włączanie i odpowiednio wysokie hierarchizowanie nowych problemów w całościowych strategiach bezpieczeństwa, po trzecie, zaangażowanie organizacji międzynarodowych na rzecz diagnozowania nowych problemów i przeciwdziałania im.

Koniec zimnej wojny był w dużej mierze czynnikiem natury psychologicznej, dzięki któremu zakres przedmiotowego bezpieczeństwa uległ poszerzeniu. Uznano, iż nastąpił spadek znaczenia siły militarnej, część analityków głosiła zwycięstwo wartości liberalnych, ale i większość konfliktów, które wybuchły w latach 90., nie miała uwarunkowań geopolitycznych, lecz etniczne, demograficzne, ekonomiczne czy ekologiczne. Nawet jeden z nielicznych pozimnowojennych konfliktów międzynarodowych – agresja Iraku na Kuwejt – był klasycznym konfliktem surowcowym. Jednakże warto zwrócić uwagę nie tyle na obiektywne uwarunkowania transformacji zmiany zakresu pojęciowego bezpieczeństwa, ile na czynniki natury subiektywnej i psychologicznej właśnie.

Najbardziej znanym subiektywistycznym ujęciem bezpieczeństwa oraz przyczyn rozszerzenia się jego zakresu problemowego jest koncepcja tzw. szkoły kopenhaskiej. Dla badaczy z grona szkoły kopenhaskiej – Barry’ego Buza-na, Ole Waevera i Jaapa de Wilde’a – zmiana dyskursu bezpieczeństwa sekurytyzacja (w tym wyodrębnienie sektorów bezpieczeństwa militarnego, ekonomicznego, ekologicznego, społecznego, politycznego) nastąpiła w efekcie procesu sekurytyzacji (tj. podniesienia do rangi problemów bezpieczeństwa) wielu zagadnień społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Wśród podmiotów sekurytyzujących (*securitizing actors*) – oznajmiających istnienie danego problemu i uzasadniających jego implikacje dla bezpieczeństwa – znaleźli się eksperci, badacze, organizacje pozarządowe, organy organizacji międzyrządowych. Przez publikowanie raportów, artykułów naukowych czy organizowanie konferencji globalnych przekonali oni (*securitizing moves*) określonych odbiorców (*audience*) – w szczegól-

ności decydentów politycznych i obywateli – o konieczności uwzględnienia nowych problemów w myśleniu o bezpieczeństwie, tj. uznania ich za poważne zagrożenia bezpieczeństwa (*existential threat to referent object*). W rezultacie państwa i organizacje międzynarodowe zaczęły podejmować działania na rzecz przeciwdziałania nowym zagrożeniom bezpieczeństwa, czego przejawem są strategie bezpieczeństwa i porozumienia międzynarodowe odnoszące się do tych problemów<sup>2</sup>.

Podjęcie sekurytyzacyjne bywa użyteczne przy uzasadnianiu pojawiania się niektórych problemów w strategiach bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych, a także w obszarze zainteresowań studiów nad bezpieczeństwem. Należy jednak podkreślić, że o ile uznanie części tych problemów za zagrożenia bezpieczeństwa (np. zmian klimatycznych) ma charakter subiektywny, o tyle w wielu przypadkach nowe zagrożenia, zarówno ekologiczne (np. niedobór wody, ziemi), jak i energetyczne (np. szoki cenowe czy przerwy w dostawach), zdążyły się już zmaterializować i wpływają negatywnie na bezpieczeństwo państw.

## 2. BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE

### 2.1. Ekonomiczny, geostrategiczny i ekologiczny wymiar bezpieczeństwa energetycznego

**definicja bezpieczeństwa energetycznego**      Bezpieczeństwo energetyczne w prosty sposób może być zdefiniowane jako **stała dostępność przystępnej cenowo energii, pochodzącej z różnych źródeł, spełniającej odpowiednie parametry jakościowe i ekologiczne**. Ta krótka definicja ukazuje jednocześnie trzy kluczowe wymiary koncepcji bezpieczeństwa energetycznego – ekonomiczny, geostrategiczny i ekologiczny<sup>3</sup>.

**wymiar ekonomiczny bezpieczeństwa energetycznego**      Na wymiar ekonomiczny bezpieczeństwa energetycznego składają się: (1) struktura globalnego bilansu energetycznego, która obrazuje znaczenie poszczególnych pierwotnych nośników energii dla gospodarki; (2) trendy popytowo-podażowe na światowym rynku energetycznym, które ukazują skalę potrzeb energetycznych i inwestycyjnych, odpowiednio głównych regionów konsumpcji i produkcji surowców

<sup>2</sup> Buzan, Waever, de Wilde (1998).

<sup>3</sup> Jako jedni z pierwszych uwagę na te trzy oblicza bezpieczeństwa energetycznego zwrócili analitycy Komisji Trójstronnej powołanej w 1973 r. w odpowiedzi na pierwszy szok naftowy. Zgodnie z raportem komisji pierwsze oblicze bezpieczeństwa energetycznego obejmuje ograniczanie podatności państw na zakłócenia wynikające ze wzrastającej zależności od dostaw bliskowschodnich surowców. Drugie sprząda się do zapewnienia odpowiednich, tj. pokrywających wzrastające zapotrzebowanie, dostaw energii po rozsądnych cenach, co z kolei oznacza konieczność płynnego i stabilnego funkcjonowania systemu energetycznego. W końcu trzecie oblicze odnosi się do wyzwań ekologicznych, które są ściśle powiązane z działalnością sektora energetycznego. Martin, Imai, Steeg (1996), s. 4.

energetycznych; (3) poziom cen dostarczanych paliw i energii, które w bezpośredni sposób wpływają na ich ekonomiczną dostępność dla odbiorców końcowych, a także skłaniają eksporterów do prowadzenia bardziej kooperacyjnej bądź bardziej nacjonalistycznej polityki energetycznej; (4) relacje między konsumpcją energii a wzrostem gospodarczym, z którymi globalne i regionalne bezpieczeństwo ekonomiczne i energetyczne są nierozzerwalnie powiązane.

W wymiarze geostrategicznym bezpieczeństwo energetyczne oznacza przede wszystkim bezpieczeństwo dostaw (*security of supply*), czyli zapewnienie stałej dostępności energii, tak w okresach normalnego funkcjonowania rynku, jak i w czasach kryzysów energetycznych. W tym celu koniecznym warunkiem dla zapewnienia stabilnych dostaw jest różnorodność źródeł, z których produkowana jest energia, dostawców i tras transportu surowców energetycznych. Utrzymywanie rezerw surowców energetycznych, a także odpowiednio wysokiego poziomu samowystarczalności energetycznej, nawet jeśli z ekonomicznego punktu widzenia nie są opłacalne, jest również wyrazem strategicznego podejścia do bezpieczeństwa energetycznego. Z perspektywy kraju producenta i eksportera surowców energetycznych bezpieczeństwo energetyczne w wymiarze geostrategicznym obejmuje dodatkowo bezpieczeństwo popytu (*security of demand*), co z kolei implikuje konieczność dywersyfikacji rynków zbytu.

W końcu trzeci element koncepcji uwzględnia potrzeby bezpieczeństwa ekologicznego. Energia konsumowana przez najbardziej rozwinięte i najszybciej rozwijające się państwa współczesnego świata powinna przynosić jak najmniejsze szkody środowisku naturalnemu. Tymczasem wiele zagrożeń dla środowiska naturalnego wiąże się bezpośrednio z działalnością przemysłu energetycznego. To powiązanie bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego, mieszczące się w ramach szerszej koncepcji zrównoważonego rozwoju, przekłada się, między innymi, na preferencje w zakresie wykorzystywania poszczególnych surowców w procesie wytwarzania energii, ich cenę oraz normy jakościowe, wszystkie zatem czynniki oddziałujące na bezpieczeństwo energetyczne. Ochrona środowiska jest jednocześnie sferą łączącą interesy państw importerów i eksporterów surowców, co ma znaczenie przy kształtowaniu ich wzajemnych stosunków.

Oprócz tych trzech głównych wymiarów bezpieczeństwa energetycznego ważną rolę odgrywa również wymiar instytucjonalny. Państwa, dążąc do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, tworzą odpowiednie instytucje wewnętrzne i międzynarodowe, których zadaniem jest wypracowywanie i wdrażanie w życie zasad bezpieczeństwa energetycznego. Do tego rodzaju instytucji należą dialogi energetyczne prowadzone między importarami i eksporterami oraz krajami tranzytowymi, a także instytucje producentów (takie jak OPEC) i konsumentów (takie jak IEA). Na instytucjonalny wymiar składają się również same reguły bezpieczeństwa energetycznego, czasami obwa-

wymiar  
geostrategiczny

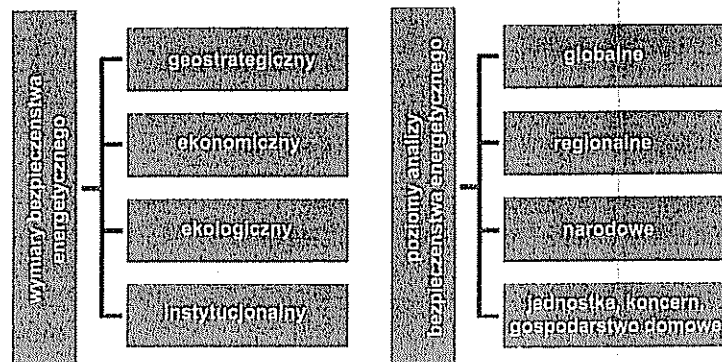
wymiar  
ekologiczny

wymiar  
instytucjonalny



rowane wymogami prawa krajowego, a czasami międzynarodowego (dyrektywy UE, pakiety klimatyczno-energetyczne).

Bezpieczeństwo energetyczne, jako kategoria badawcza, może być dodatkowo analizowane na różnych poziomach, poczynając od indywidualnego konsumenta, koncernu, przez państwo i grupy państw po region czy świat.



Rycina 1. Wymiary i poziomy analizy bezpieczeństwa energetycznego

Źródło: opracowanie własne.

## 2.2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego

W rozważaniach nad bezpieczeństwem kategorią zajmującą centralne miejsce jest zagrożenie. Pojęcie to można ogólnie zdefiniować, odnosząc je zarówno do pewnego stanu psychiki lub świadomości wywołanego postrzeganiem zjawisk jako niekorzystnych lub niebezpiecznych, jak i do rzeczywistych, niekorzystnych oraz niebezpiecznych dla życiowych interesów danego podmiotu działań innych uczestników życia społecznego. W węższym ujęciu zagrożenie definiuje się jako zespół czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, których uruchomienie może doprowadzić do zaburzeń w rozwoju kapitału obronno-ekonomicznego kraju<sup>4</sup>.

Nie wszystkie jednak negatywnie wartościowane zjawiska pojawiające się w sektorze energetycznym słusznie określane są mianem zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego. W wielu przypadkach noszą one raczej znamiona wyzwań, definiowanych jako „nowe sytuacje, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań”<sup>5</sup>. W istocie tak jak różna jest sytuacja energetyczna państw i jak odmienne są ich role w międzynarodowym obrocie surowcami energetycznymi i energią, tak róż-

<sup>4</sup> Zięba (1999), s. 28; Frejtag-Mika, Kołodziejak, Putkiewicz (1996), s. 15.

<sup>5</sup> Zięba (1999), s. 28.

Tabela 1. Rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego i metod przeciwdziałania

Charakter zagrożenia	Zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne długo-/krótkoterminowe		Metody przeciwdziałania konkretnym zagrożeniom
	etap produkcji	etap transportu/dystrybucji	
Techniczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eksplozja pól naftowych i gazowych</li> <li>– eksplozja rafinerii</li> <li>– awaria elektrowni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eksplozja rurociągu</li> <li>– wady techniczne</li> <li>– <i>blackout</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zachowanie odpowiednich standardów bezpieczeństwa</li> <li>– inwestycje w modernizację i unowocześnienie technologiczne infrastruktury</li> </ul>
Ekonomiczne i społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak mocy produkcyjnych</li> <li>– niedoinwestowanie</li> <li>– nagły wzrost cen</li> <li>– strajki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak odpowiedniej przepustowości sieci przesyłowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich</li> <li>– rozbudowa przepustowości rurociągów, budowa nowych, unowocześnienie technologiczne bazy produkcyjnej</li> <li>– integracja pionowa w sektorze</li> <li>– zapewnienie elastyczności rynku</li> <li>– aukcje długoterminowe</li> </ul>
Polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– naruszenie kontraktu</li> <li>– wprowadzenie embarga na dostawę surowców do danego kraju i ograniczanie produkcji</li> <li>– działania zbrojne</li> <li>– zaburzenie/wstrzymanie produkcji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przerwanie dostaw przez producenta</li> <li>– zablokowanie dostaw przez kraj tranzytu</li> <li>– blokada tzw. <i>chokepoints</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dywersyfikacja bilansu energetycznego</li> <li>– dywersyfikacja źródeł importu</li> <li>– dywersyfikacja tras transportu</li> <li>– tworzenie rezerw strategicznych</li> <li>– zapewnienie elastyczności kontraktów</li> <li>– prowadzenie dialogu między importerami i eksporterami, a także krajami tranzytowymi</li> </ul>
Asymetryczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– atak terrorystyczny na pola naftowe, rafinerie, elektrownie</li> <li>– zaatakowanie systemów informatycznych sektora energetycznego (cyberterrorizm)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– atak terrorystyczny na sieć przesyłową, terminale naftowe, terminale LNG, tankowce, <i>chokepoints</i></li> <li>– atak na systemy informatyczne sterujące infrastrukturą przesyłową</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– monitoring satelitalny</li> <li>– zabezpieczenia militarne</li> <li>– współpraca międzynarodowa na rzecz zwalczania terroryzmu, wymiany informacji, wspólnego monitoringu</li> <li>– wywiad, infiltracja środowisk terrorystycznych</li> </ul>
Geologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyczerpywanie się ziemskich zasobów surowców energetycznych („szuk surowcowy”)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– wdrażanie energooszczędnych technologii, zwiększanie efektywności energetycznej gospodarki (strategia ograniczania popytu)</li> <li>– zwiększanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

na jest percepcja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa energetycznego. Aby uniknąć nieścisłości terminologicznej oraz nieadekwatności terminu do danego problemu, oprócz podkreślenia roli, jaką odgrywa odmienna percepcja, dodajmy, że mianem zagrożeń należy określić te sytuacje czy zjawiska, których wystąpienie obniża poziom bezpieczeństwa energetycznego danego kraju.

**kryteria podziału  
zagrożeń  
bezpieczeństwa  
energetycznego**

Przy systematyzowaniu zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego przydatne jest rozróżnienie zagrożeń „starego” i „nowego” typu. Takie ujęcie stanowi bowiem odzwierciedlenie zmian zachodzących zarówno na światowym rynku paliwowo-energetycznym, jak i w środowisku międzynarodowym.

Na podstawie kryterium charakteru zagrożeń rozróżnić można zagrożenia techniczne, ekonomiczne, geologiczne, polityczne/strategiczne oraz asymetryczne. W tym ujęciu wyszczególnione one zostały w tabeli 1, odpowiednio w odniesieniu do etapu produkcji surowców energetycznych, produktów petrochemicznych i energii, jak również etapu ich transportu.

Użyteczny jest również ich podział ze względu na źródło zagrożeń, tj. na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Do grona zagrożeń wewnętrznych bezpieczeństwa energetycznego zaliczyć należy wszystkie te, które wynikają z wadliwej technicznie infrastruktury energetycznej znajdującej się wewnątrz danego kraju, niewystarczających mocy produkcyjnych, przesyłowych, ale także wewnętrznych zamieszek oraz strajków pracowników sektora paliwowo-energetycznego. Zewnętrzne źródła zagrożeń obejmują wszelkie wydarzenia (natury technicznej, ekonomicznej, geologicznej, politycznej, terrorystycznej), które przyczyniają się do poważnych zakłóceń dostaw surowców do danego kraju (zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego państwa) bądź na światowe rynki (zagrożenie globalnego bezpieczeństwa energetycznego).

W końcu, uwzględniając kryterium czasu, wyróżnić należy zagrożenia krótko- i długoterminowe<sup>6</sup>. Zagrożenia krótkoterminowe odnoszą się do chwilowych (okresowych) zakłóceń w dostawach surowców energetycznych, do których powstania przyczynić się może większość wymienionych w tabeli wydarzeń. Wobec tych zagrożeń państwa wypracowały szeroki wachlarz przeciwdziałań – poczynając od budowy rezerw strategicznych po politykę dywersyfikacji. Długoterminowe zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego są dużo większym wyzwaniem dla całego świata. W XXI wieku będą one miały dwa podstawowe źródła – po pierwsze, wyczerpywanie się dotychczasowych złóż surowców energetycznych, co implikuje konieczność poszukiwania i wdrażania do produkcji nowych, często

<sup>6</sup> John Mitchell (2002), s. 13–23, wyróżnia: (1) zagrożenia krótkoterminowe (12–18 miesięcy), do których zalicza wszelkie formy krótkoterminowych zakłóceń dostaw; (2) średniookresowe (3–5 lat), które obejmują rywalizację na światowych rynkach związaną ze wzrastającym popytem, spadającą produkcją i wzrastającymi cenami, zagrożenia te wiąże on również z niewysokim poziomem inwestycji w regionach produkujących ropę naftową i gaz ziemny; (3) długoterminowe (10–15 lat) – szok surowcowy, czyli wyczerpywanie się złóż.

dużo bardziej kosztownych i trudnych w eksploatacji złóż (to zaś wymaga czasu), po drugie, wzrastający światowy popyt na surowce, zwłaszcza w takich częściach świata jak Daleki Wschód oraz Ameryka Łacińska, który z kolei pociąga za sobą nieuchronność znacznie większej niż dotychczas rywalizacji o surowce. W jeszcze dalszej perspektywie czasowej należy mieć na uwadze zupełne wyczerpanie się ziemskich zasobów ropy, a następnie gazu ziemnego.

W rzeczywistości to, czy i w jakim stopniu ujęte w tabeli jako potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego sytuacje spowodowałyby poważne problemy w zapewnieniu stabilnych dostaw energii i wywołały kryzys energetyczny, uzależnione jest od wielu czynników. Zazwyczaj decydują o tym kontekst międzynarodowy, zasady rynku, rozmiar i intensywność danego zjawiska, a także akumulacja różnych wydarzeń i incydentów, które w danym momencie wprowadzają zaburzenia na rynku paliwowo-energetycznym. Ponadto w zależności od kraju poziom ryzyka towarzyszący określonym wydarzeniom i tym samym ich wpływ na bezpieczeństwo energetyczne może bardzo się różnić. Jest on bowiem funkcją elastyczności gospodarki danego kraju oraz konkretnego systemu energetycznego wobec złagodzenia skutków ewentualnych zakłóceń.

### 2.3. Globalne trendy i główne problemy ekonomiczne i geostrategiczne bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z priorytetów narodowych strategii bezpieczeństwa, jak również strategicznych dokumentów przyjmowanych przez wiodące międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa. Energia jest naturalnie niezbędna dla funkcjonowania i rozwoju państw, społeczeństw i światowej gospodarki. Źródeł tak ogromnego zainteresowania sektorem energetycznym bezpieczeństwa należy jednak doszukiwać się w rosnących obawach o stabilność przyszłych dostaw energii, a związanych z obecną strukturą rynku energetycznego (bilansu energetycznego i układem sił na tym rynku wynikającym z trendów popytowo-podażowych) i wydarzeniami o charakterze ekonomicznym, politycznym i militarnym (militaryzacja polityki energetycznej), które wymusiły dokonanie korekty w dotychczasowym postrzeganiu zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa energetycznego.

#### 2.3.1. Bilans energetyczny świata

Mimo rosnącej świadomości państw co do zagrożeń, jakie wiążą się z szerokim wykorzystaniem paliw kopalnych (od zależności importowych poczynając, po zagrożenia natury ekologicznej), to właśnie one stanowią podstawę światowego bilansu energetycznego. Wprawdzie w porównaniu z okresem sprzed pierwszych kryzysów naftowych lat 70. udział ropy naftowej w globalnej konsumpcji energii pierwotnej zmniejsza

**struktura  
globalnego  
bilansu  
energetycznego**

szyl się z około 46% w roku 1973 do 35% w 2010 r., to jednak wciąż jest to kluczowy surowiec dla światowej gospodarki, wykorzystywany przede wszystkim w przemyśle transportowym. Surowcem numer dwa (którego udział w światowej konsumpcji wynosi około 29%) jest węgiel. Coraz większą rolę w światowej gospodarce odgrywa także gaz ziemny. Dzieje się tak zarówno ze względu na ekologiczne zalety tego surowca, jako najczystsze spośród wszystkich paliw kopalnych, jak i dzięki przełamywaniu kolejnych barier technologicznych i transportowych, zwłaszcza upowszechnianiu technologii LNG (*liquefied natural gas*), a także wzrostowi produkcji gazu niekonwencjonalnego. Udział „błękitnego paliwa” w zużyciu energii pierwotnej wynosi około 24%. Paliwo jądrowe, które pojawiło się w strukturze użytkowania nośników pierwotnych pod koniec lat 50., stanowi dziś zaledwie 5% globalnej konsumpcji energii. Na niskim, nieco ponad 7-procentowym poziomie w całkowitej konsumpcji energii pierwotnej utrzymuje się również energetyka odnawialna.

Zarówno ze względów strategicznych, ekologicznych, jak i realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju pożądanym byłoby zwiększenie udziału źródeł odnawialnych, a także energii nuklearnej w bilansie energetycznym świata, jednakże odejście od paliw kopalnych jest zadaniem niezwykle trudnym. Tylko zasadnicza zmiana priorytetów polityki energetycznej największych światowych konsumentów energii pozwoliłaby na zwiększenie roli tych dwóch alternatywnych źródeł dla światowej gospodarki. Prognozy ośrodków analitycznych nie pozostawiają jednak wątpliwości – trudno oczekiwać zasadniczych zmian w światowym bilansie energetycznym, do 2030 r. paliwa kopalne będą stanowiły w nim około 80%. W rezultacie, mimo iż obecnie przedmiotem międzynarodowej wymiany handlowej są wszystkie wymienione pierwotne nośniki energii, a także energia, która może pochodzić z elektrowni nuklearnych, wodnych itp., to rynek ropy naftowej i gazu ziemnego będzie znajdował się w centrum uwagi w ciągu kolejnych dekad. Dominujący udział obu tych surowców w globalnej konsumpcji energii, ale przede wszystkim fakt, że zarówno ropa, jak i gaz ziemny są najbardziej nierównomiernie rozmieszczonymi w skali globu jej źródłami – co ma szczególne implikacje dla bezpieczeństwa dostaw – sprawia, iż ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego, światowej gospodarki oraz stosunków międzynarodowych pozostanie jeszcze długo największe.

### 2.3.2. Trendy popytowo-podażowe – układ sił na rynku energetycznym

Wraz z rozwojem gospodarczym, industrializacją oraz przyrostem populacji świat konsumuje coraz więcej energii. Wielkość zapotrzebowania na energię i surowce energetyczne jest funkcją, po pierwsze, intensywności procesów industrializacji – zapotrzebowanie na energię wzrasta wraz z rozwojem przemysłowym, po drugie, poziomu dochodów gospodarstw domowych – im wyższe dochody,

tym większe zapotrzebowanie na energię, po trzecie, poziomu energochłonności gospodarki i wzrostu demograficznego.

Ponad 70% światowej konsumpcji energii przypada na 32 państwa – kraje OECD (z tego grona w 2010 r. same Stany Zjednoczone konsumowały 19% światowej energii pierwotnej) oraz Chiny (20,3% światowego zużycia w 2010 r.) i Indie (około 4,4%). Te dwa ostatnie państwa sukcesywnie umacniają swoją pozycję na rynku jako centra konsumpcji. Zgodnie z prognozami IEA (Międzynarodowej Agencji Energetycznej) łącznie na wszystkie kraje spoza kręgu OECD przypadnie blisko 90% przyrostu popytu na energię pierwotną, w rezultacie czego udział tej grupy państw w światowej konsumpcji energii wzrośnie z 54% w 2010 r. do 64% w 2035 r.<sup>7</sup> Umocnienie pozycji nowych światowych regionów konsumpcji wpływa na wzrost konkurencji na rynku energetycznym, ale i zapotrzebowania na surowce. Transformacja rynku od strony popytu będzie miała poważne konsekwencje dla dalszej strukturalizacji światowych dostaw węglowodorów – między innymi zwiększy siłę przetargową producentów, którzy mogą znaleźć nowych odbiorców.

W związku ze wzrostem zapotrzebowania na energię należy postawić podstawowe pytanie: skąd, z jakich źródeł i od jakich producentów, będą pochodzić dodatkowe ilości energii niezbędne państwom. W tym kontekście obecny i oczekiwany przyrost zapotrzebowania na energię i surowce energetyczne sprawia, że kluczowym zagadnieniem w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego staje się zwiększanie zdolności produkcyjnych i eksportowych regionów o największych rezerwach ropy i gazu.

Udokumentowane zasoby obu paliw węglowodorowych są skoncentrowane w zaledwie kilku głównych regionach produkcyjnych. Wprawdzie większe rozproszenie regionalne występuje w przypadku gazu ziemnego niż ropy, ale biorąc pod uwagę ich rozmieszczenie w pojedynczych krajach, można zauważyć, że sytuacja jest odwrotna – przykładowo na dwa kraje o największych rezerwach ropy naftowej – Arabię Saudyjską i Iran – przypada 33% światowych zasobów, podczas gdy zasoby gazu ziemnego znajdujące się tylko na obszarze Rosji i Iranu stanowią 40% światowych rezerw. W odniesieniu regionalnym z kolei na cały Bliski Wschód przypada aż 60% światowych zasobów ropy naftowej i 41% zasobów gazu, podczas gdy na region b. ZSRR odpowiednio – 10% i 31%.<sup>8</sup> Rozmieszczenie geograficzne obu surowców nie tylko znajduje swoje odzwierciedlenie w ich globalnej produkcji i eksporcie, decydujących o pozycji i możliwości dominacji danego kraju lub grupy państw na rynku, lecz także niesie ze sobą szereg konsekwencji dla bezpieczeństwa dostaw oraz podatności rynków na różnego rodzaju zaburzenia. Niestety samo posiadanie rezerw nie oznacza, że przyszłe potrzeby rynku zostaną zaspokojone. Szczególnie wiele niewiadomych dotyczy rynku

<sup>7</sup> IEA, *World Energy Outlook 2011*, OECD/IEA 2011, s. 80.

<sup>8</sup> BP *Statistical Review of World Energy 2010*, BP 2010.

ropy naftowej, tym bardziej że w wielu regionach spada ilość wolnych mocy produkcyjnych, co rodzi uzasadnione obawy o stabilność przyszłych dostaw ropy na światowy rynek, a także jej ceny. Brak odpowiedniego poziomu inwestycji w sektorze produkcji może w największym stopniu zagrozić przyszlemu bezpieczeństwu energetycznemu zarówno w ujęciu regionalnym, jak i globalnym.

Za sprawą wzmożonej działalności eksploracyjnej, a także postępu technologicznego, liczba nowo odkrywanych złóż węgłowodórów wprawdzie rośnie w porównaniu z latami 90., jednakże poziom wydobywania nadal przewyższa poziom nowych odkryć. Dlatego też nawet jeśli w skali globu złóż ropy i gazu ziemnego jest wystarczająco dużo, by przez następne dziesięciolecia zaspokajać zapotrzebowanie na energię, to jednak nie ma gwarancji, że utrzymany zostanie odpowiedni poziom wydobywania. Z tego też względu na poziomie teoretycznym nastąpiła rewitalizacja koncepcji *peak-oil*. Analitycy opisujący spadek światowej produkcji ropy naftowej, a następnie gazu ziemnego, nawiązują do rewolucyjnej tezy geofizyka Martina Kinga Hubberta, który w latach 50. zapowiedział, że po okresie wzrostu światowa produkcja paliw węglowodorowych osiągnie szczyt (*peak-oil*), aby następnie zacząć spadać aż do całkowitego wyczerpania się rezerw<sup>9</sup>. Cykl światowej produkcji ropy naftowej od tego momentu nosi nazwę krzywej Hubberta. Współcześni reprezentanci nurtu *peak-oil*<sup>10</sup> uznają, że światowa produkcja ropy naftowej wkroczyła już w fazę spadkową, jak pisał w 2001 r. Colin J. Campbell: „nie ma odroczenia wyroku – stopniowo rynek – nie tylko ropy naftowej – będzie musiał zdać sobie sprawę, że sam OPEC nie wystarczy, by zmierzyć się z wyczerpywaniem się złóż (...) to będzie ciężkie doświadczenie, gdyż będzie ono oznaczać, że nie istnieje już żadna inna bariera dla wzrostu cen oprócz tej, która wynika ze spadającej podaży. Wydarzenia te skutkować będą światową recesją i krachem giełdowym, czego pierwsze symptomy można już zauważyć”<sup>11</sup>.

Jednakże do zachwiania równowagi na rynku ropy naftowej i gazu ziemnego może dojść nie tylko w wyniku ogólnego braku inwestycji w sektorze, który prowadzi do spadku produkcji ropy naftowej i spadku liczby odkryć nowych złóż; dodatkowym utrudnieniem są restrykcje nałożone na wydobycie surowca w regionach wrażliwych ekologicznie, niestabilność polityczna w regionach produkcji, sankcje inwestycyjne nałożone na niektórych producentów. Barierą dla wzrostu podaży paliw węglowodorowych mogą być również problemy z rozwojem infrastruktury transportowej ropy, gazu ziemnego, a także energii elektrycznej – obecnie większość infrastruktury przesyłowej jest przestarzała i wymaga całkowitej wymiany. Przystosowanie się do warunków spadającej światowej produk-

<sup>9</sup> Po raz pierwszy Hubbert zaprezentował swą teorię przed amerykańskim Kongresem w 1956 r. W książce z lat 70. oceniał, że światowa produkcja ropy osiągnie *peak-oil* najpóźniej około roku 2000, by spaść do zera między rokiem 2075 i 2100. Zob. King Hubbert (1971), s. 39.

<sup>10</sup> Należą do nich m.in. A. Barlett (1994, s. 5–35); C.J. Campbell (2002); K.S. Deffeyes (2002).

<sup>11</sup> Campbell (2001).

cji ropy (czy to w wyniku *peak-oil*, czy niedoinwestowania sektora) nie obejdzie się bez napięć w stosunkach między największymi światowymi konsumentami i producentami paliw węglowodorowych, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i geopolitycznym<sup>12</sup>.

### 2.3.3. *Militaryzacja stosunków międzynarodowych w sferze bezpieczeństwa energetycznego*

Z geopolitycznego punktu widzenia działania państw na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego są istotnym czynnikiem wpływającym na ich politykę zagraniczną oraz stosunki z innymi krajami. W rezultacie surowce energetyczne, znajdujące się w centrum zainteresowania krajów, mocarstw w szczególności, z jednej strony pozwalają na redefinicję ich wzajemnych stosunków i sprzyjają zawiązywaniu regionalnych sojuszy, z drugiej zaś stają się przedmiotem międzynarodowej rywalizacji w wielu regionach świata. Zarysowane powyżej czynniki natury ekonomicznej mogą pełnić w tym względzie dodatkową funkcję antagonizującą bądź integrującą wobec uczestników światowego rynku energetycznego, prowadząc do przebudowy ich wzajemnych stosunków i ukształtowania się nowej platformy interesów i struktury powiązań.

Jedną z konsekwencji tych zależności jest militaryzacja polityki energetycznej, którą ogólnie można zdefiniować jako wykorzystanie sił zbrojnych do ochrony interesów państwa w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Może ona przybrać formę ochrony militarnej morskich i lądowych szlaków handlowych, którymi dostarczane są surowce, militarnego zabezpieczenia infrastruktury energetycznej (np. instalacji naftowych w regionach konfliktów zbrojnych), czy w końcu wojen surowcowych.

Zaangażowanie militarne na rzecz zapewnienia stabilności dostaw paliw węglowodorowych na światowy rynek jest najbardziej widoczne na przykładzie USA. Dał temu wyraz już prezydent Carter, który proklamując nową doktrynę polityki zagranicznej w 1980 r., oficjalnie ogłosił, że USA są gotowe do użycia wszelkich niezbędnych środków, w tym militarnych, do obrony swych strategicznych interesów w regionie Zatoki Perskiej. Wcześniej, w 1945 r., prezydent Roosevelt złożył królowi Arabii Saudyjskiej Abdul-Azizowi zapewnienie, że w interesie USA leży przetrwanie i bezpieczeństwo królestwa. W zamian za ochronę Amerykanie uzyskali dostęp do bogatych złóż naftowych. Powołując się na ten historyczny „pakt”, w 1990 r. sekretarz obrony Richard Cheney uznał go za kluczowy czynnik amerykańskiej interwencji w regionie i dodał otwarcie, że najważniejszą z przyczyn militarnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych są zasoby energetyczne tej części świata. Armadę pod amerykańskim dowództwem,

<sup>12</sup> Więcej: Pronińska (2008); Raja Mohan (1996), s. 1269.

militaryzacja  
polityki  
energetycznej

której zadaniem jest monitorowanie i ochranianie strategicznych przesmyków wodnych, znaleźć można we wszystkich kluczowych regionach tranzytu surowców energetycznych od Zatoki Perskiej, przez archipelag indonezyjski i Morze Południowochińskie, po Morze Śródziemne. USA wzmacniają swe zaangażowanie na rzecz bezpiecznego transportu surowców również na lądzie dzięki takim inicjatywom jak Straż Kaspijska (*Caspian Guard*), której zadaniem jest ochrona strategicznego rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan.

Podobnie Chiny, jako największy nowy konkurent USA na rynku energetycznym, udowodniły, że są gotowe do bronięcia swych interesów energetycznych środkami militarnymi już w latach 70., kiedy to doszło do pierwszych incydentów zbrojnych w konflikcie na Morzu Południowochińskim. Region ten pozostaje jednym z potencjalnych miejsc przyszłych konfliktów. Chiny dążą również do zwiększenia swoich możliwości w zakresie ochrony głównych morskich szlaków komunikacyjnych, a Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza zaangażowana jest w ochronę chińskich terminali naftowych oraz infrastruktury energetycznej znajdującej się między innymi w prowincji Xinjiang.

Dążenie państw do zwiększenia obecności okrętów wojskowych czy wojsk lądowych w strategicznych miejscach transportu ropy, nawet jeśli odbywa się w duchu rywalizacji, zwiększa bezpieczeństwo szlaków, którymi surowce dostarczane są na rynek światowy. Najwięksi światowi eksporterzy potrzebują zatem i w tym kontekście importerów. Tak się bowiem składa, że największy światowi konsumenci energii to zarazem państwa ponoszące największe wydatki na zbrojenia. Wojsko przydaje się zarówno w obliczu zagrożenia terrorystycznego w sektorze energetycznym, jak i dla ochrony szlaków transportu, między innymi przed aktami piractwa morskiego, a także w sytuacji awarii instalacji energetycznych.

Obecność wojskowa państw w regionach obfitujących w ropę i gaz ziemny, ataki terrorystyczne na sektor energetyczny, zaangażowanie sił zbrojnych do ochrony szlaków transportu surowców świadczą o istnieniu silnych powiązań między tradycyjną sferą bezpieczeństwa, tj. bezpieczeństwem militarnym, a bezpieczeństwem energetycznym. Sfery militarna i energetyczna przenikają się jednak najbardziej, gdy dochodzi do surowcowych konfliktów zbrojnych.

Dążenie państw do zdobycia nowych źródeł surowców lub utrzymania kontroli nad złożami może stać się przyczyną (bezpośrednią lub jedną z wielu) konfliktów zbrojnych (np. wojna Irak–Kuwejt, konflikt w Demokratycznej Republice Konga, konflikt w Aceh). W jeszcze łatwiejszy sposób handel ropą i gazem może stać się główną metodą finansowania toczących się konfliktów zbrojnych, utrzymywania skorumpowanych rządów i ugruntowywania ogromnych dysproporcji społecznych (np. konflikty w Nigerii, Sudanie, a częściowo również w Algierii)<sup>13</sup>. Ponieważ jednak konflikty zbrojne mogą wywierać destabilizujący

<sup>13</sup> Pronińska (2007; 2005).

wpływ na światowy rynek energetyczny, stratedzy wojenni krajów największych konsumentów energii muszą brać ten czynnik pod uwagę. Stąd też nawet jeśli będzie rosła liczba konfliktów o podłożu surowcowym w krajach rozwijających się, to większości krajów importerów powinno raczej zależeć na zaangażowaniu się na rzecz przywrócenia pokoju i stabilizacji pokonfliktowej.

W odróżnieniu od konfliktów z czynnikiem surowcowym w krajach rozwijających się przekształcenie dzisiejszej rywalizacji na rynku energetycznym między najważniejszymi jego podmiotami w otwarty konflikt zbrojny jest mało prawdopodobne. Kraje te są dzisiaj do tego stopnia współzależne, że konflikt przyniósłby im więcej szkód niż pożytku. Daniel Moran i James Russell wskazują kilka hipotetycznych sytuacji, które mogłyby stanowić impuls do wybuchu tego rodzaju konfliktu zbrojnego, na przykład<sup>14</sup>: zajęcie siłą złóż surowców energetycznych; zniszczenie aktywów energetycznych należących do rywala; konfrontacja militarna wynikająca z dążenia do eksploatacji podwodnych złóż w regionach o nieuregulowanym statusie; uzyskanie pośredniej kontroli nad złożami przez stworzenie quasi-państwa, w rodzaju Somalilandu; stworzenie ekskluzywnych bloków państw handlujących wyłącznie ze sobą.

### 3. BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE

#### 3.1. Bezpieczeństwo i zagrożenia ekologiczne – kwestie definicyjne

Do powstania i upowszechnienia terminu bezpieczeństwa ekologicznego przyczyniły się, z jednej strony, ruchy ekologiczne i organizacje międzynarodowe, które z troską o stan środowiska naturalnego i los przyszłych pokoleń zwracały uwagę na powiązania między ekologią a bezpieczeństwem zbiorowości ludzkich i państw, a z drugiej strony, badacze bezpieczeństwa międzynarodowego, którzy starali się na nowo je zdefiniować po zimnej wojnie. Sposób, w jaki pierwsza grupa zaczęła łączyć bezpieczeństwo z ekologią, oddaje raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, tzw. Raport Brundtland z 1987 r.:

Ludzkość będzie musiała stawić czoła dwóm wielkim zagrożeniom. Pierwsze związane jest z rozprzestrzenianiem broni nuklearnej. Miejmy nadzieję, że nie będzie ona miała niszczących konsekwencji w przyszłości. Drugie to degradacja środowiska naturalnego w skali całego świata, przy czym nie jest to prognoza przyszłości, ale fakt, który ma miejsce właśnie tu i teraz.

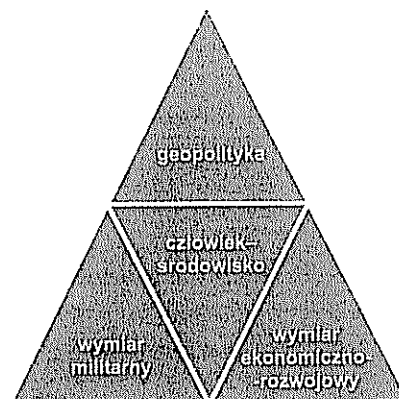
Badacze *security studies*, którzy jako pierwsi akcentowali powiązania między bezpieczeństwem a środowiskiem naturalnym, początkowo dość ogólnikowo wskazywali, że zmiany środowiskowe mogą prowadzić do migracji ekologicznych czy konfliktów zbrojnych<sup>15</sup>. Z czasem pole badawcze i zakres możliwych interpretacji tych zależności znacznie się rozszerzyły.

<sup>14</sup> Moran, Russell (2008).

<sup>15</sup> Ullman (1983); Myers (1986; 1987); El-Hinnawi (1985).



Ze względu na różnice występujące w podejściach analitycznych, a także z racji złożoności problemów ekologicznych oraz ich wielowymiarowych powiązań ze sferą bezpieczeństwa, nie powstała jedna, wyczerpująca definicja bezpieczeństwa ekologicznego. Chaos definicyjny, jaki panuje w tej materii, powoduje, że sam termin bezpieczeństwo ekologiczne może wydawać się nieprecyzyjny i niespójny. Dlatego też celem uporządkowania podejść definicyjnych rycina 2 ukazuje cztery podstawowe płaszczyzny odniesień badawczych wobec powiązań między bezpieczeństwem a problemami ekologicznymi.



(pozytywne ujęcie) współpraca ↔ konflikt (negatywne ujęcie)

Rycina 2. Główne płaszczyzny badawcze powiązań między problemami ekologicznymi a bezpieczeństwem

Źródło: opracowanie własne.

#### ujęcie człowiek- środowisko

Centralnym punktem odniesienia w wielu ujęciach definicyjnych bezpieczeństwa ekologicznego jest płaszczyzna człowiek-środowisko. W ramach tego ujęcia akcentuje się przede wszystkim wymiar społeczno-ludzki problemów ekologicznych – środowisko naturalne jest dobrem samym w sobie, a jego degradacja będzie miała dalekosiężne, dramatyczne konsekwencje dla życia ludzi (tak obecnych, jak i przyszłych pokoleń). Bezpieczeństwo ekologiczne definiowane jest zatem jako tworzenie warunków umożliwiających istnienie ludzkości czy przywracanie ładu w środowisku życia człowieka, tak by mógł on realizować swoje podstawowe potrzeby egzystencjalne. Innymi słowy, ujęcia tego rodzaju koncentrują się na określaniu relacji człowiek-środowisko, której zaburzenie może zagrozić rozwojowi człowieka i zbiorowości ludzkich, a nawet prowadzić do ich zniszczenia.

Z punktu widzenia badań nad bezpieczeństwem bardziej przydatne analitycznie są ujęcia, które zwracają uwagę na wpływ problemów ekologicznych na ist-

nienie i rozwój podmiotów stosunków międzynarodowych. Mogą być one osadzone w dyskursie geopolitycznym i/bądź ekonomiczno-rozwojowym. W ten sposób wskazuje się na związki przyczynowo-skutkowe występujące między różnymi napięciami ekologicznymi a problemami rozwojowymi, gospodarczymi, migracjami, kryzysami społecznymi, destabilizacją polityczną państw. Naruszenie stanu środowiska naturalnego może generować problemy bezpieczeństwa zarówno w skali wewnątrzpaństwowej, jak i międzynarodowej. Ponieważ jednak większość klęsk, katastrof i napięć ekologicznych ma charakter transgraniczny (niekiedy regionalny, a nawet globalny), to przyczyniają się one przede wszystkim do napięć w stosunkach między państwami, choć mogą również skłaniać je do podjęcia wielostronnej współpracy międzynarodowej.

W ujęciu geopolitycznym problematyka ekologiczna zazwyczaj traktowana jest jako źródło napięć w stosunkach międzynarodowych. Państwa z jednej strony rywalizują o deficytowe zasoby ekologiczne, a z drugiej same są źródłem ekologicznych zagrożeń bezpieczeństwa dla innych państw. Co więcej, zagrożenia transmitowane z zewnętrznego otoczenia państwa (przez wodę, ziemię, powietrze, ale i ludzi) mogą mieć zarówno charakter intencyjny (np. zatrucie zbiorników wody pitnej), jak i nieintencyjny (np. wyciek ropy naftowej, awarie infrastruktury, czy po prostu działalność przemysłu wywołująca szkody ekologiczne). W skrajnej sytuacji rywalizacja i/lub realizacja interesów narodowych w sferze bezpieczeństwa ekologicznego może prowadzić do konfrontacji zbrojnej.

Wymiar militarny został jednak wyróżniony jako odrębna płaszczyzna analityczna bezpieczeństwa ekologicznego, gdyż w jej ramach opisywane są związki między problemami ekologicznymi a konfliktami zbrojnymi, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Nie muszą one mieć nic wspólnego z geopolityką, ale mogą na przykład być wynikiem deficytów ekologicznych powstałych w obrębie danej społeczności. Jak widać na tym przykładzie, wyróżnione cztery główne płaszczyzny badawcze mogą w różnym stopniu zachodzić na siebie nawzajem i się uzupełniać.

W narracjach bezpieczeństwa ekologicznego dodatkowo często akcentuje się antropogeniczny charakter problemów/zagrożeń ekologicznych i podkreśla konieczność przyjęcia odpowiedniego instrumentarium działania<sup>16</sup>. Innymi słowy, jeśli działalność człowieka jest źródłem zagrożeń ekologicznych, które w dodatku mają charakter transgraniczny, to należy podjąć odpowiednie kroki, zarówno w ramach narodowej, jak i międzynarodowej polityki ekologicznej, prowadzące do eliminowania bądź ograniczania ich skali i intensywności<sup>17</sup>. W tym kontekście wskazywany jest podwójny wymiar bezpie-

ujęcie geopolityczne  
i ekonomiczno-  
rozwojowe

ujęcie  
wojskowe

ujęcie pozytywne  
i negatywne

<sup>16</sup> Np. dla Barnetta (1997) bezpieczeństwo ekologiczne oznacza minimalizowanie zagrożeń antropogenicznych, które zaburzają integralność biosfery i funkcjonowanie człowieka.

<sup>17</sup> W ramach nauk społecznych wyróżnia się cztery etapy kształtowania antropopresji na środowisko naturalne: (1) naturalizm – okres, w którym człowiek żył w zgodzie (równowadze) z przyrodą; (2)

czeństwa ekologicznego: (1) negatywny – zagrożenia ekologiczne zewnętrzne i wewnętrzne o pochodzeniu antropogenicznym prowadzą do konfliktów; (2) pozytywny – państwa powinny współpracować i prowadzić odpowiednią politykę ekologiczną celem zwiększenia swojego bezpieczeństwa.

**definicja  
bezpieczeństwa  
ekologicznego**

Nie jest raczej możliwe kompleksowe ujęcie w ramach jednej formuły definicyjnej wszystkich powiązań występujących między problemami ekologicznymi a bezpieczeństwem. Najczęściej definicje bezpieczeństwa ekologicznego są albo zbyt ogólnikowe (np. jest to taki stan biosfery, który tworzy właściwe warunki życia dla całej ludzkości), albo jednopłaszczyznowe (takie definicje można znaleźć w opracowaniach reprezentantów poszczególnych podejść badawczych), a czasami zbyt techniczne (np. jeśli odwołują się do poszczególnych sektorów bezpieczeństwa ekologicznego). Niektórzy autorzy starają się jednak łączyć różne płaszczyzny badawcze. Przykładowo na gruncie polskiej nauki Marek Pietraś definiuje bezpieczeństwo ekologiczne jako taki stan stosunków społecznych, w tym treści, formy i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, ale także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju państw i narodów<sup>18</sup>. Krzysztof Księżopolski wskazuje z kolei na dwa wymiary bezpieczeństwa ekologicznego: (1) wymiar ludzki, w którym bezpieczeństwo ekologiczne oznacza zapewnienie przez państwo swoim obywatelom dobrego stanu środowiska naturalnego, tak by mogli żyć w zdrowiu i realizować swoje potrzeby; (2) wymiar państwowy, w ramach którego istotą bezpieczeństwa ekologicznego państwa jest zachowanie ludności i terytorium (niezbędne do przetrwania państwa) dzięki spójnemu i rozsądnemu korzystaniu ze środowiska naturalnego, tak by nie naruszać równowagi człowiek–środowisko.

Podjmując próbę uwzględnienia czterech płaszczyzn badawczych, ujęcia pozytywnego i negatywnego bezpieczeństwa, a także antropogenicznego i nieantropogenicznego charakteru zagrożeń, można sformułować następującą definicję:

Bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan stosunków człowiek–środowisko, w którym eliminowane są zagrożenia ekologiczne o charakterze wewnętrznym oraz transgranicznym, wywołane zarówno przez procesy naturalne, jak i działalność człowieka (intencyjną i nieintencyjną), a wpływające na funkcjonowanie i rozwój państwa oraz społeczeństwa, a także stabilność i bezpieczeństwo międzynarodowe.

ekspansywizm – aby osiągnąć rozwój gospodarczy, społeczeństwa zaczynają konsumować coraz więcej surowców; (3) mechanycyzm – związany jest z kolejnymi rewolucjami przemysłowymi, wytworzeniem cywilizacji przemysłowej opartej na nauce, technologii i maksymalizacji konsumpcji nieodnawialnych zasobów oraz ignorowaniu potrzeb środowiska naturalnego, następuje naruszenie równowagi biologicznej, a człowiek nie jest w stanie kontrolować procesów, które ów stan spowodowały – ten etap trwa do dziś; (4) systemizm – etap, w którym dojdzie do przekształcenia dotychczasowego modelu rozwoju cywilizacyjnego na uwzględniający potrzeby ochrony środowiska. Zob. Piontek (1992).

<sup>18</sup> Pietraś (1996).

Oprócz kwestii definicyjnych bezpieczeństwa ekologicznego także sformułowanie katalogu zagrożeń ekologicznych jest błędnie i w zbyt dużym uproszczeniu klasyfikuje się niektóre problemy ekologiczne jako zagrożenia bezpieczeństwa. Dlatego też należy podkreślić, że po pierwsze, nie każdy problem ekologiczny ma charakter zagrożenia bezpieczeństwa, a po drugie, niektóre z tych problemów są jedynie katalizatorem określonych zjawisk (np. konfliktów zbrojnych czy migracji), te zaś dopiero same w sobie zagrażają bezpieczeństwu państw. Granica jest jednak bardzo płynna, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę subiektywny charakter zagrożeń, rozumianych jako stan świadomości danego podmiotu, czyli jego subiektywnego poczucia niebezpieczeństwa w odniesieniu do danego zjawiska. W istocie dany problem ekologiczny (np. degradacja ziemi uprawnej) może w jednym regionie nieść określone negatywne implikacje dla bezpieczeństwa (tj. będzie oddziaływać na stabilność i rozwój państwa lub grupy państw) i tym samym zostać uznany za zagrożenie bezpieczeństwa, podczas gdy w innym nie ma on wpływu na bezpieczeństwo<sup>19</sup>. Co więcej, różne regiony nie tylko w odmienny sposób mogą zostać dotknięte pogarszaniem się stanu ekosystemu, ale i różnie sobie z tym problemem radzą.

Pierwsze katalogi zagrożeń ekologicznych pojawiały się w raportach i publikacjach z lat 70. Przykładowo we wzmiankowanym raporcie U Thanta odnoszącym się do problemów ludzkiego środowiska identyfikowano następujące zagrożenia: pogarszanie się jakości ziem uprawnych, zmniejszanie się areałów rolnych, postępująca zagłada różnorodnych form fauny i flory, wzrost emisji szkodliwych gazów do atmosfery, które zmieniają jej skład i wywołują zjawisko dziury ozonowej. Z kolei Lester Brown, próbując zdefiniować bezpieczeństwo, zaliczał do zagrożeń ekologicznych: degradację łowisk rybnych, lasów, obszarów uprawnych, ale także presję ekologiczną na obszarach arktycznych<sup>20</sup>. Z czasem katalog zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego uległ znacznemu rozszerzeniu, wzbogacając się między innymi (od końca lat 90.) o problematykę zmian klimatycznych.

Celem usystematyzowania zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego użyteczne jest wprowadzenie podziału opartego na kryterium źródła pochodzenia. Można je zatem sklasyfikować jako zagrożenia o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym oraz antropogenicznym i nieantropogenicznym (wywołane przez naturalne procesy zachodzące na Ziemi). Ze względu na zasięg najczęściej mają one charakter transgraniczny i niosą tym samym określone implikacje dla bezpieczeństwa regionalnego,

be.  
ekolo

kryteria podziału  
zagrożeń  
bezpieczeństwa  
ekologicznego

<sup>19</sup> Podobnie ujmuje to Krzysztof Księżopolski (2009), s. 179, pisząc, że nie wszystkie zagrożenia środowiska naturalnego będą zagrożeniami bezpieczeństwa ekologicznego. Za zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego uznaje zaś wyłącznie te, które naruszają suwerenność, władzę, terytorium bądź ludność państwa.

<sup>20</sup> Brown (1977).

a nawet globalnego. Zagrożenia o charakterze antropogenicznym mogą wynikać zarówno z normalnej działalności człowieka (jest to uboczny skutek postępu naukowo-technologicznego, działalności przemysłowej, przyrostu demograficznego, którym towarzyszą zaniedbania w sferze ochrony środowiska związane z nieumiejętnym zarządzaniem i/lub ignorancją), jak i nagłych zjawisk (różnego rodzaju wypadki, awarie). Najczęściej mają one charakter nieintencyjny, ale mogą być również działaniami zaplanowanymi i celowymi (są to wówczas agresje ekologiczne). Typologię tę wraz z przykładami ekologicznych zagrożeń bezpieczeństwa prezentuje poniższa tabela.

Tabela 2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego i ich przykłady

Charakter i źródło zagrożeń	Wewnętrzne/zewnętrzne
Antropogeniczne intencyjne (agresje ekologiczne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- stosowanie technik modyfikacji środowiska</li> <li>- ograniczanie poboru wody (budowanie tam i systemów rozdzielu wody na potrzeby obszarów miejskich bądź wiejskich)</li> <li>- zanieczyszczenie zbiorników wodnych (wód powierzchniowych i gruntowych)</li> <li>- ograniczanie dostępu do ziemi</li> <li>- atak biologiczny/chemiczny</li> <li>- podpalanie instalacji naftowych</li> </ul>
Antropogeniczne nieintencyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- degradacja ziem uprawnych i łowisk rybnych</li> <li>- nadmierna deforestacja</li> <li>- zanieczyszczenie źródeł wody</li> <li>- niszczenie bioróżnorodności i wrażliwych ekosystemów</li> <li>- wyciek ropy</li> <li>- awarie elektrowni jądrowych</li> <li>- kwaśne deszcze</li> <li>- dziura ozonowa</li> </ul>
Nieantropogeniczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- huragany</li> <li>- powodzie</li> <li>- trzęsienia ziemi i inne katastrofy naturalne</li> </ul>
Mix czynników antropogenicznych i nieantropogenicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zmiany klimatyczne</li> <li>- zanieczyszczenie zbiorników wodnych</li> <li>- niedobór wody</li> <li>- pustynnienie</li> <li>- erozja gleby</li> <li>- pożary</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

### 3.2. Powiązania między problemami ekologicznymi a konfliktami zbrojnymi

W ujęciach geopolitycznych i strategiach wojennych zawsze uwzględniano możliwość instrumentalnego wykorzystania czy zaatakowania przez jedno państwo zasobów naturalnych państwa drugiego. Dla realistów kontrola nad zasobami wodnymi, ograniczanie dostępu do nich innym państwom czy atakowanie obcych systemów wodnych były integralną częścią *power politics*. Poza tym zapewnienie dostępu do wody traktowano jako wystarczające usprawiedliwie-

nie podjęcia działań wojennych<sup>21</sup>. Z tego punktu widzenia powiązanie zagadnień ekologicznych z wojskowymi nie jest niczym nowym. Jednakże jest to tylko jedna płaszczyzna zależności między konfliktami zbrojnymi i problemami ekologicznymi. Drugi rodzaj zależności można ująć w następujący sposób: degradacja środowiska naturalnego i/lub niedobory różnych zasobów (tzw. *environmental scarcities*, które dodatkowo mogą być wzmocnione przez wzrost demograficzny, nierównomierną dystrybucję zasobów czy zmiany w środowisku naturalnym) są istotnym czynnikiem warunkującym powstanie konfliktu zbrojnego bądź wpływającym na jego intensyfikację.

Jako jedni z pierwszych o problemach ekologicznych jako katalizatorze konfliktów zbrojnych pisali Richard Ullman i Norman Myers – obaj zwracali uwagę między innymi na problem migracji ekologicznych, które mogą prowadzić do niestabilności i konfliktów zbrojnych. Myers dodatkowo między innymi na problem migracji ekologicznych, które mogą prowadzić do niestabilności i konfliktów zbrojnych. Myers dodatkowo wśród problemów, które mogą bezpośrednio wywoływać konflikty zbrojne, wymieniał braki ziemi uprawnej, niedobory wody pitnej, degradację łowisk rybnych, wylesienia czy zmiany klimatyczne. Podobnie Robert Kaplan we wpływowym artykule *The coming anarchy* z 1994 r.<sup>22</sup>, w którym uświadamiał charakter i wagę powiązań między problemami ekologicznymi a bezpieczeństwem i konfliktami zbrojnymi, przepowiadał, że zmniejszanie się zasobów naturalnych Ziemi i zmiany klimatyczne w połączeniu z przeludnieniem będą wywoływać konflikty zbrojne<sup>23</sup>. Peter Gleick przeprowadził z kolei kompleksową analizę wpływu deficytu wodnego czy pogarszania się jakości wody pitnej na powstawanie konfliktów zbrojnych. Wprowadził również systematykę tych konfliktów – wyróżnił konflikty o charakterze lokalnym (*village level disputes*), konflikty wewnątrz danej jednostki politycznej, spory graniczne pomiędzy dwoma narodami i konflikty angażujące wiele państw, które niekoniecznie ze sobą sąsiadują<sup>24</sup>.

Konflikt, w którym czynnikiem sprawczym są problemy ekologiczne, może mieć charakter zarówno międzynarodowy, jak i wewnętrzny, choć ten pierwszy rodzaj konfliktów większość badaczy uznaje za mniej prawdopodobny (wskazuje się w tym względzie na pozytywne znaczenie współzależności ekologicznych, które skłaniają państwa raczej do współpracy niż konfliktów). Do konfliktów międzynarodowych może dochodzić na tle dostępu, korzystania, czy odwrotnie, nadmiernego eksploatacji tego, co określa się mianem *global commons*. Do dóbr wspólnych dla wszystkich państw zalicza się najczęściej: dno mórz i oceanów, przestrzeń kosmiczną, atmosferę, obszary antarktyczne, czy szerzej po prostu środowisko na-

<sup>21</sup> Falkenmark (1986).

<sup>22</sup> Kaplan (1994), s. 44.

<sup>23</sup> Hardin (1968), s. 243–248. Rozwinięciem artykułu jest publikacja Hardina z 1977 r. *Managing of the Global Commons*.

<sup>24</sup> Gleick (1993; 1999).

problemy ekologiczne jako źródła konfliktów zbrojnych

konflikty międzynarodowe o podłożu ekologicznym

turalne. Marvin Soroos, analizując zależności między wykorzystywaniem tych zasobów (określa je mianem *international commons*) a konfliktem międzynarodowym, wyróżnia pięć możliwości interakcji: (1) wzajemnie wykluczająca się konsumpcja (nadmierna eksploatacja zasobów przez jedno państwo, ogranicza możliwość korzystania z nich przez inne państwo); (2) kolizja interesów państw, które w podobny sposób wykorzystują dane zasoby; (3) konflikt interesów państw, które w różny sposób chcą eksploatować wspólne zasoby; (4) spowodowanie szkody przez jedno państwo na terytorium innego (np. przez transgraniczne zanieczyszczenia powietrza); (5) korzystanie przez państwo z dóbr wspólnych w sposób zagrażający bezpieczeństwu innych państw<sup>25</sup>. Peter Gleick natomiast przyjmuje, że państwa może skłonić do konfliktu zbrojnego deficyt ekologiczny i/lub dążenie do kontroli nad strategicznie ważnymi zasobami naturalnymi. Omawiając problematykę konfliktów o wodę, wyróżnia on kilka zmiennych, których odpowiednie zestawienie decyduje o skłonności państw do podjęcia konfrontacji zbrojnej: (1) stopień niedoboru wody w danym państwie bądź regionie; (2) zakres, w jakim dany zbiornik wodny jest dzielony przez dwa lub więcej państw; (3) znaczenie danego zbiornika wodnego dla danego państwa, państw czy regionu; (4) możliwość dostępu do alternatywnych zbiorników wodnych<sup>26</sup>.

Oprócz dyskursu geopolitycznego do najbardziej znanych opracowań problematyki konfliktów zbrojnych wywołanych narastającym deficytem ekologicznym

deficyt ekologiczny  
jako źródło  
konfliktów w ujęciu  
szkoły z Toronto

należą publikacje Thomasa Homera-Dixona. Homer-Dixon, jako główny przedstawiciel tzw. szkoły z Toronto, w swych publikacjach stawia tezę, iż człowiek zmienia środowisko naturalne w sposób nieodwracalny, co będzie miało (a w niektórych regionach już ma) negatywne skutki społeczne, które staną się źródłem konfliktów zbrojnych. Zidentyfikował on sześć rodzajów zmian ekologicznych (*environmental changes*), które mogą prowadzić do konfliktów zbrojnych (głównie o charakterze wewnętrznym – *intergroup conflicts*): zmiany klimatyczne wywołane wzrostem stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze; niszczenie warstwy ozonowej; degradacja w sensie ilościowym i jakościowym ziemi uprawnej; degradacja lasów; wyczerpywanie się zasobów wodnych i zatrucie źródeł wody; niszczenie łowisk rybnych. Zmiany te w połączeniu z przyrostem demograficznym i niesprawiedliwą dystrybucją zasobów przyczyniają się do powstawania i zwiększania deficytu ekologicznego (*environmental scarcity*), czyli spadku ilości i jakości odnawialnych zasobów w wyniku ludzkiej działalności w tempie szybszym, niż miałyby to miejsce w wyniku naturalnego procesu. O ile zmiany środowiska naturalnego zmniejszają bezwzględną ilość dostępnych zasobów, o tyle przyrost liczby ludności oznacza redukcję dostępności zasobów *per capita*, a nierówna dystrybucja zasobów (będąca wynikiem prywatyzacji, nieodpowiednich regula-

cyj prawnych, na przykład w zakresie własności, czy realizacji projektów rozwojowych na szeroką skalę) wpływa na różną dostępność zasobów w obrębie społeczeństwa i różną ich jakość (wąskie grupy są uprzywilejowane). Wedle słów Homera-Dixona: „Zmniejszenie ilości i jakości zasobów ekologicznych zmniejsza całe dostępne ciastko zasobów naturalnych, podczas gdy wzrost demograficzny dzieli dalej to, co z ciastka zostało, na mniejsze kawałki dla każdego człowieka z osobna, natomiast nierówna dystrybucja zasobów oznacza, że niektóre grupy otrzymują nieproporcjonalnie duże kawałki”<sup>27</sup>.

Te trzy czynniki często nakładają się na siebie i prowadzą do napięć społecznych, politycznych i konfliktów zbrojnych. Mechanizm konfliktu wywołanego wzrastającym deficytem ekologicznym zilustrować można w następujący sposób: (1) wynikiem deficytu ekologicznego są migracje ludności, często do miejsc i tak wrażliwych ekologicznie, które wpływają na wzrost niestabilności społecznych i ekonomicznych, osłabiają państwo i wywołują konflikty, zwłaszcza etniczne; (2) deficyt ekologiczny obniża produktywność ekonomiczną, osłabia państwo i prowadzi do zamachów stanu i/lub konfliktów zbrojnych związanych z ubóstwem. Wskazane mechanizmy Homer-Dixon, a także inni badacze szkoły z Toronto, zastosował do analizy studiów przypadku konfliktów zbrojnych w różnych regionach świata, m.in. konfliktów filipińskich, starc ludności mauretańskiej i senegalskiej czy konfliktów peruwiańskich. Na gruncie tych badań doszli oni do wniosku, że większość konfliktów wywołanych deficytem ekologicznym ma charakter subpaństwowy. Zmniejszenie zasobów ekologicznych może jednak spowodować także konflikt międzypaństwowy (konflikt surowcowy albo *simple-scarcity conflict*) oraz nieść innego rodzaju implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego – np. słabe państwo może ulec rozpadowi w sensie terytorialnym czy przeistoczyć się w reżim autorytarny. Ze współczesnych konfliktów zbrojnych w świetle modelu Homera-Dixona można analizować konflikt w Darfurze (wśród jego przyczyn wskazać można między innymi pustynnienie obszarów północnych, migracje ekologiczne z północy na południe Darfuru, które następnie przyczyniły się do wzrostu deficytu ekologicznego na południu prowincji), a następnie jego rozprzestrzenienie się na sąsiednie państwa: Czad i Republikę Środkowoafrykańską.

Analizując powiązania między napięciami ekologicznymi i konfliktami zbrojnymi, należy postawić ważne pytanie badawcze – w jakim stopniu czynnik ekologiczny jest samodzielnym katalizatorem konfliktu, a w jakim jednym z wielu i wówczas jak ważnym. Co ciekawe, większość badaczy zajmujących się tą problematyką uznaje, że problemy ekologiczne często odgrywają rolę drugorzędą. Poza tym charakterystyczne jest to, że konflikty wywołane czynnikiem ekologicznym wybuchają w krajach rozwijających się, niestabilnych politycznie, gospodarczo i społecznie.

czynnik ekologiczny  
na tle innych źródeł  
konfliktów

<sup>25</sup> Soroos (1990). Szerzej: Pietraś (1996), s. 73–80.

<sup>26</sup> Gleick (1993).

<sup>27</sup> Homer-Dixon (1994; 1999).

Często te czynniki mają kluczowe znaczenie. Kurt Spillmann i Günther Bächler wyliczyli, że większość konfliktów zbrojnych po drugiej wojnie światowej mających źródło w różnych formach zmian środowiska miała charakter wewnętrzny i toczyła się w krajach rozwijających się, a zatem wymiar ekologiczny tych konfliktów miał ścisły związek z dylematem rozwoju<sup>28</sup>. Hipotezę, że konflikty o podłożu ekologicznym są mniej prawdopodobne w krajach demokratycznych, ustabilizowanych politycznie, społecznie i ekonomicznie, weryfikowali badacze z Oslo pod kierunkiem Nilsa Gleditscha. Stworzyli oni modele ilościowe (statystyczne) w odniesieniu do konfliktów, które toczyły się w latach 1980–1992, i sformułowali na ich podstawie następujący wniosek: najsilniejszy związek występuje między konfliktami zbrojnymi a niskim poziomem rozwoju gospodarczego państwa i brakiem demokracji. Konflikty, do których przyczyniły się problemy ekologiczne, charakteryzowały się poza tym niską intensywnością<sup>29</sup>.

W końcu w związku z występowaniem konfliktów o podłożu ekologicznym warto również się zastanowić, jak dalece sektor militarny powinien uwzględniać problematykę ekologiczną w swej działalności, a także czy tradycyjne instrumenty bezpieczeństwa mogą mieć zastosowanie przy wykrywaniu i eliminowaniu problemów ekologicznych. Należy bowiem zwrócić uwagę na dwustronną zależność negatywną między problemami ekologicznymi a działaniami o charakterze zbrojnym: po pierwsze, jak już zostało wyjaśnione, napięcia ekologiczne mogą być jedną z przyczyn konfliktów; a po drugie, konflikty zbrojne i innego rodzaju działalność wojskowa mogą wywoływać problemy ekologiczne.

Przytaczany wcześniej Brown już w 1977 r. zwracał uwagę na potrzebę zajęcia się problemami ekologicznymi przez strategów wojskowych. Sugerował nawet, że powinna nastąpić odpowiednia alokacja wydatków wojskowych, tak by wojsko wniosło realny wkład w walkę z problemami ekologicznymi, które mogą wywoływać napięcia o charakterze zbrojnym. Wydaje się, że wojsko dysponuje instrumentami, które można by wykorzystać w ograniczaniu problemów ekologicznych potencjalnie wzmacniających niestabilności polityczne i społeczne i przyczyniać się do wybuchu bądź intensyfikacji konfliktów zbrojnych. Są to zasoby informacyjne, technologiczne i ludzkie, w rodzaju danych wywiadowczych, analityków wojskowych, korpusów inżynieryjnych czy odpowiednio wyposażonych jednostek wojskowych szybkiego reagowania, które mogą być wysyłane w regiony klęsk ekologicznych. Współczesne przykłady podejmowania tego rodzaju działań przez wojsko to operacje NATO w wykonaniu najbardziej elitarnych sił tej organizacji – NRF (*NATO Response Force*). NRF były wysyłane między innymi do Zatoki Meksykańskiej czy Pakistanu celem uporania się ze skutkami katastrof naturalnych (odpowiednio ataku huraganu „Katrina” i trzę-

<sup>28</sup> Spillmann, Bächler (2005).

<sup>29</sup> Gleditsch (1998).

sienia ziemi). Warto wspomnieć, że lizbońska koncepcja strategiczna NATO z 2010 r. wymienia wśród zagrożeń bezpieczeństwa Sojuszu problemy ekologiczne, takie jak deficyt wody, ziemi uprawnej czy zmiany klimatyczne. W końcu, mając na względzie dwustronną zależność negatywną między problemami ekologicznymi a działaniami o charakterze zbrojnym, strategowie wojskowi powinni również rozważyć, w jakim stopniu działalność wojskowa (testy broni czy działania zbrojne) może być mniej szkodliwa dla środowiska.



## PRYWATYZACJA PRZEMOCY – FENOMEN PRYWATNYCH PRZEDSIĘBIORSTW WOJSKOWYCH I JEGO IMPLIKACJE DLA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

### 1. PODSTAWOWE DEFINICJE I ROZRÓŻNIENIA

Charakterystycznym dla okresu pozimnowojennego zjawiskiem jest stopniowy, ale stały wzrost znaczenia podmiotów pozapaństwowych w stosunkach międzynarodowych. Trend ten występuje także w sferze bezpieczeństwa. Jednym z najważniejszych przejawów tego procesu, określanego nierzadko mianem „prywatyzacji przemocy”<sup>1</sup>, jest rozwój specyficznego rynku usług wojskowych lub – szerzej rzecz ujmując – istotnych w kontekście bezpieczeństwa (np. ochroniarskich, logistycznych), świadczonych na zlecenie państwa bądź innych podmiotów przez prywatne przedsiębiorstwa. Tego rodzaju podmioty winno się nazywać prywatnymi przedsiębiorstwami wojskowymi lub prywatnymi firmami wojskowymi (*private military companies* – PMC), choć również często, zwłaszcza w prasie i języku potocznym, określa się je mianem prywatnych kontraktorów (*contractors*).

**prywatne przedsiębiorstwa wojskowe – definicja** W najogólniejszym rozumieniu tego rodzaju przedsiębiorstwa to organizacje działające jawnie i legalnie, w sposób ciągły (niedoraźnie) i mające charakter korporacyjny (przedsięwzięcia biznesowego, zarejestrowanego i funkcjonującego w ramach określonego prawa narodowego), oferujące różnorakie usługi w zakresie stosowania siły lub innych działań istotnych w kontekście bezpieczeństwa państwa, w tym prowadzenia akcji zbrojnych<sup>2</sup>. W przedsiębiorstwach tych obowiązuje hierarchiczna organizacja i system podległości służbowej, w przeciwieństwie do sił zbrojnych państw nieetożsamej jednak z dyscypliną wojskową. Przyjmuje się również, iż prywatne przedsiębiorstwa wojskowe powinny przyjmować zlecenia jedynie na podstawie regulowanego prawem kontraktu zawieranego z innymi legalnie działającymi podmiotami.

**prywatne przedsiębiorstwa wojskowe a najemnicy** „Korporacyjność”, a więc fakt, że stanowią one podmiot gospodarczy, funkcjonujący jawnie na podstawie prawa

<sup>1</sup> Por. Møller (2005). Niektórzy autorzy przez prywatyzację przemocy rozumieją wyłącznie powierzenie zadań wojskowych zewnętrznym, komercyjnym i prywatnym podmiotom, w tym prywatnym przedsiębiorstwom wojskowym. Por. Terlikowski (2008), s. 1; Avant (2005), s. 25–26.

<sup>2</sup> Por. Cilliers (1999), s. 1.

państwa, w którym został zarejestrowany, uznać należy za szczególnie istotną cechę prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. To ona bowiem stanowi czynnik odróżniający działania prywatnych firm wojskowych od nielegalnej w świetle prawa międzynarodowego aktywności najemników. Tym ostatnim terminem, zgodnie z art. 47 I protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 1949 r., określa się osobę zwerbowaną specjalnie do uczestnictwa w konflikcie zbrojnym i biorącą w nim rzeczywiście bezpośredni udział, która nie jest obywatelem państwa strony konfliktu, nie zamieszkuje w nim stale ani nie jest członkiem jego sił zbrojnych. Dodatkowo nie została ona w rejon konfliktu wysłana przez żadne inne państwo w misji urzędowej lub jako członek sił zbrojnych, a motywowana jest chęcią uzyskania korzyści materialnych, o czym świadczy fakt, iż walczy w zamian za obietnicę wynagrodzenia wyraźnie wyższego od przyzręczonego lub wypłacanego personelowi o podobnym stopniu i sprawującemu zbliżoną funkcję w siłach zbrojnych kraju, po którego stronie się opowiedziała. Tak rozumianemu najemnikowi nie przysługuje status jeńca ani członka sił zbrojnych<sup>3</sup>. Pracownicy prywatnych firm wojskowych, zwłaszcza w razie bezpośredniego rozmieszczenia w rejonie konfliktu zbrojnego i zaangażowania w walkę, odpowiadałoby w znacznym stopniu charakterystyce najemnika w świetle powyższej definicji. Jednak jako czynnik decydujący o ich rodzajowej odmienności wskazuje się właśnie fakt, że stanowią oni personel legalnie funkcjonującego przedsiębiorstwa, a ich rekrutacja przebiegała – inaczej niż w przypadku najemników – w sposób jawny i miała bardziej zorganizowany, mniej doraźny charakter<sup>4</sup>.

Działalność prywatnych firm wojskowych może przyjmować bardzo zróżnicowane formy. Tym samym można wśród nich wyróżnić pewne rodzaje i kategorie, świadczące odmiennego typu usługi. Stosunkowo najprostszą i nieco nieprecyzyjną, ale mimo to często stosowaną w tym względzie klasyfikacją jest podział przedsiębiorstw wojskowych na dwie podstawowe grupy:

– „prywatne kompanie wojskowe” *sensu stricto* (*Private Military Companies* – PMCs), oferujące usługi niejako „frontowe” (*frontline*), łączące się z użyciem siły w rejonie konfliktu (choć niekoniecznie polegające na bezpośrednim zaangażowaniu w walkę);

<sup>3</sup> I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r., Dziennik Ustaw 1992, nr 41, poz. 175.

<sup>4</sup> Osobną kwestią jest oczywiście ocena, czy ta „korporacyjność” prywatnych firm wojskowych jest wystarczającym powodem, by nie uznawać ich aktywności za współczesną postać „(bezasadnie) zalegalizowanego najemnictwa”. Por. Avant (2005), s. 22–25; Ridlon (2008).

**definicja najemnika według I protokołu dodatkowego**

**typologie prywatnych przedsiębiorstw wojskowych**

– „prywatne przedsiębiorstwa aktywne w sferze bezpieczeństwa” (*Private Security Companies – PSC’s*), realizujące zadania pomocnicze, polegające głównie na ochronie osób i mienia, także poza rejonem konfliktu zbrojnego<sup>5</sup>.

Nieco bardziej złożoną klasyfikację takich podmiotów, ale przejrzystą i całościową, przedstawił amerykański badacz Peter W. Singer. W fundamentalnej dla badań nad prywatyzacją przemocy pracy *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry* z 2003 r. wyróżnił on trzy podstawowe typy przedsiębiorstw aktywnych w sferze bezpieczeństwa, za kluczowe kryterium rozróżnienia między nimi przyjmując „odległość” świadczonej usługi od pola walki (tzw. typologia ostrza włóczni – *tip-of-the-spear typology*):

klasyfikacja „ostrza włóczni” (*tip-of-the-spear*) P.W. Singera

badania nad prywatyzacją przemocy pracy *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry* z 2003 r. wyróżnił on trzy podstawowe typy przedsiębiorstw aktywnych w sferze bezpieczeństwa, za kluczowe kryterium rozróżnienia między nimi

przyjmując „odległość” świadczonej usługi od pola walki (tzw. typologia ostrza włóczni – *tip-of-the-spear typology*):

- firmy oferujące zdolności wojskowe (*Military Provider Firms – MPF’s*), bezpośrednio angażujące się w walkę (czasem jedynie w roli dowodzących jednostkami wojsk klienta) lub świadczące inne usługi „pola bitwy”;
- prywatnych konsultantów wojskowych (*Military Consulting Firms – MCF’s*), których aktywność obejmuje wszelkiego rodzaju doradztwo wojskowe, prowadzenie szkoleń oraz realizację programów restrukturyzacyjnych w siłach zbrojnych kraju klienta;
- firmy wykonujące zadania pomocnicze i wspierające (*Military Support Firms – MSF’s*), a więc zajmujące się kwestiami logistycznymi, transportem, wywiadem oraz innymi działaniami niewymagającymi bezpośredniego stosowania siły (*non-lethal aid and assistance*)<sup>6</sup>.

Wszelkie jednak typologie i klasyfikacje prywatnych firm aktywnych w sferze bezpieczeństwa mają charakter modelowy i umowny. W konkretnych bowiem sytuacjach precyzyjne określenie charakteru usługi świadczonej przez daną firmę może okazać się trudne. Zadania tych przedsiębiorstw nierzadko zmieniają też charakter w toku realizacji, a dodatkowo jedno przedsiębiorstwo może przecież oferować zdolności wielu rodzajów. Dobrze ilustruje to przykład ochrony konwojów z zaopatrzeniem dla wojsk rozmieszczonych w rejonie konfliktu, która pozornie należy do działań pomocniczych, typowych dla firm z grupy MSF, ale w praktyce ma żywotne znaczenie dla zdolności do działania jednostek liniowych i wiąże się z reguły z bezpośrednim stosowaniem siły oraz – jak dowodzi doświadczenie wojsk USA podczas konfliktu w Iraku po 2003 r. – udziałem w walkach. Podobnie „mieszany” status mogą mieć też np. usługi szkoleniowe i doradztwo dla wojsk państwa uczestniczącego w konflikcie. Dlatego wielu badaczy, chcąc rozwiązać tego rodzaju problemy, stosuje analogiczną do przedsta-

<sup>5</sup> Por. Holmqvist (2005), s. 4. Niektórzy eksperci prywatne firmy wojskowe (PMC) uznają jedynie za szczególną formę bardziej generalnej kategorii, jaką są prywatne firmy oferujące usługi w sferze bezpieczeństwa (czyli w takim układzie PSC), inni natomiast w zasadzie traktują oba te określenia – PMC i PSC – jako synonimy. Por. Avant (2004), s. 153–154 (pierwsze rozwiązanie); B. Møller (2005), s. 15–16 (drugie).

<sup>6</sup> Singer (2008), s. 91–100.

wionej przez Singera typologię, ale odnosząc ją do charakteru zawartych przez te firmy kontraktów i świadczonych usług, a nie samych wykonujących je podmiotów<sup>7</sup>.

## 2: GENEZA I UWARUNKOWANIA ROZWOJU RYNKU PRYWATNYCH USŁUG WOJSKOWYCH

Podmioty prywatne oferujące państwom lub innym uczestnikom życia politycznego i społecznego (partiom, przedsiębiorstwom, ruchom narodowowyzwoleńczym) usługi w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, polegające także na prowadzeniu działań wojskowych (w tym bojowych), nie są zjawiskiem zupełnie nowym w stosunkach międzynarodowych, specyficznym jedynie dla poziomowo wojennego, zglobalizowanego i urynkowanego świata. Formacje o charakterze zbliżonym do współczesnych prywatnych firm wojskowych funkcjonowały już wcześniej, prędko się przy tym rozwijając w zasadzie aż do okrzepnięcia „westfalskiego” systemu międzynarodowego opartego na suwerennych państwach. Aktywności zbliżonej w wielu aspektach do obecnych działań kontraktów można doszukać się już w starożytności (np. oddziały greckich najemników w wojskach perskich<sup>8</sup>), ale najlepszym tego przykładem jest charakterystyczna dla renesansowych

fenomen *condottieri* (kondotierstwa) i korsarzy (kaprów)

Włoch praktyka kondotierstwa (*condottieri*). Polegała ona – w ogólnym ujęciu – na oferowaniu odpłatnych usług w zakresie stosowania siły i prowadzenia wojen przez poddane dyscyplinie wojskowej i zorganizowane grupy kierowane przez dowódcę, który równocześnie był swoistym „przedsiębiorcą” niezwiązanym trwale z jednym władcą lub organizmem politycznym. Do najbardziej znanych kondotierów należeli m.in. budowniczy potęgi Republiki Wenecji Bartolomeo Colleoni (1400–1475) oraz twórca fortuny Sforzów Muzio Attendolo („Sforza”; 1369–1424). W wypadku działań na morzu zbliżoną do kondotierstwa praktyką było – legalne i praktykowane aż do XIX wieku – korsarstwo (kaperstwo). Istotą tego procederu, uprawianego m.in. przez Francisza Drake’a, był udział prywatnych statków w walkach morskich na podstawie upoważnienia państwa (władcy) w zamian za prawo do części zdobytego łupu<sup>9</sup>. Wiele łączy też, jak wspomniano, działania współczesnych prywatnych przedsiębiorstw wojskowych z aktywnością najemników, stanowiącą niejako stały element rzeczywistości międzynarodowej (choć występujący w poszczególnych okresach z różną intensywnością). Wraz jednak z rosnącą centralizacją i sprawnością struktur państwowych oraz upowszechnianiem się armii z poboru zaangażowanie podmiotów prywatnych w konfliktach zbrojnych stopniowo malało, choć nigdy w pełni nie zanikło.

<sup>7</sup> Por. Møller (2005), s. 16–17; Wouters (2010), s. 81–86.

<sup>8</sup> Szerzej zob. Singer (2008), s. 20–22.

<sup>9</sup> Smith (2002), s. 105.

W XX wieku prywatnym przedsiębiorcom ponownie zaczęto na coraz większą skalę powierzać zadania istotne w kontekście prowadzenia konfliktów zbrojnych i funkcjonowania armii państwowych. Podczas pierwszej wojny światowej były to funkcje pomocnicze, np. z zakresu logistyki czy inżynierii (prowiantowanie, budowa mostów i innych instalacji). Rozwój tej praktyki doprowadził do powstania w drugiej połowie XX wieku w krajach zachodnich firm specjalizujących się w oferowaniu takich właśnie usług dla wojska, a więc pod względem charakteru bardzo bliskich niektórym współczesnym prywatnym przedsiębiorstw wojskowych. Począwszy natomiast od lat 70., przede wszystkim w związku z postępem technologicznym i wynikającym z niego wzrostem złożoności i zaawansowania uzbrojenia oraz środków łączności, siły zbrojne niektórych państw Zachodu, w tym USA, zaczęły korzystać ze wsparcia komercyjnych podmiotów zewnętrznych w obsłudze tego rodzaju sprzętu. Wreszcie w latach 90. poprzedniego stulecia prywatne przedsiębiorstwa zaczęły angażować się bezpośrednio w działania *stricto* bojowe, głównie podczas konfliktów wewnętrznych w Afryce (Sierra Leone, Angola). Wówczas też, wraz z zakończeniem zimnej wojny, rozpoczął się – trwający w zasadzie do dziś – okres intensywnego rozwoju rynku prywatnych usług wojskowych, który w następstwie zamachów terrorystycznych na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 r. jeszcze się nasilił<sup>10</sup>.

O szybkim wzroście tego segmentu globalnego rynku zdecydowało wiele czynników. Istotną rolę odegrał postęp procesów globalizacyjnych, a zwłaszcza będące ich przejawem, a zarazem następstwem, stopniowe urynkwienie, komercjalizacja i deregulacja coraz to nowych sfer życia społecznego. Równie ważne okazało się jednak wiele innych, bardziej już specyficznych czynników, oddziałujących zarówno na podaż, jak i popyt na usługi prywatnych przedsiębiorców wojskowych. Po stronie podaży najważniejszy spośród nich stanowiły znaczne redukcje wielkości sił zbrojnych w większości państw świata, będące konsekwencją końca zimnej wojny oraz innych bliskich mu w czasie zmian politycznych (przede wszystkim upadku apartheidu w Republice Południowej Afryki). Oznaczały one bowiem niejako pojawienie się na rynku dużej liczby posiadających specyficzne kwalifikacje potencjalnych pracowników prywatnych przedsiębiorstw wojskowych, dotąd służących w armiach narodowych. Od strony popytowej natomiast kluczowe znaczenie miał fakt, iż wraz z końcem zimnej wojny i spadkiem ryzyka konfliktu globalnego z jednej strony szybko zaczęły zwiększać się, w związku z „odmrożeniem” lub wybuchem wielu konfliktów etnicznych i terytorialnych w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, potrzeby reagowania kryzysowego, zwłaszcza w Afryce i Azji, z drugiej zaś równolegle zmniejszała się wola rządów oraz społeczeństw państw rozwiniętych (dysponujących największymi możliwościami wojskowy-

<sup>10</sup> Por. Terlikowski (2008), s. 8–10.

mi) do interweniowania (a tym bardziej ponoszenia wiążących się z takim zaangażowaniem strat materialnych i ludzkich) w coraz to nowych konfliktach, szczególnie w regionach oddalonych od granic tych krajów bądź z perspektywy ich interesów bezpieczeństwa odgrywających rolę drugorzędne. Dodatkowo swoista „próżnia bezpieczeństwa”, jaka powstała w wyniku zakończenia zimnowojennej rywalizacji blokowej w części pozaeuropejskich regionów świata (zwłaszcza w Afryce), wymusiła niejako na wielu państwach szybki rozwój lokalnych potencjałów wojskowych, zwiększając ich zainteresowanie profesjonalnym doradztwem i wsparciem w tej dziedzinie. Także postęp technologiczny w sferze wojskowości, zwłaszcza przy redukcjach stanu osobowego narodowych sił zbrojnych, skłaniał do wykorzystania potencjału podmiotów prywatnych do części zadań wymagających znajomości bardziej zaawansowanych rozwiązań<sup>11</sup>.

### 3. SKALA I SPECYFIKA RYNKU PRYWATNYCH USŁUG WOJSKOWYCH

Precyzyjne oszacowanie wielkości globalnego rynku usług wojskowych jest niemal niemożliwe. Trudno bowiem uzyskać odpowiednio wiarygodne, pełne i aktualne dane na temat wartości oraz liczby zawieranych przez prywatne firmy wojskowe kontraktów, gdyż zarówno rządy (oraz inne podmioty wynajmujące tego rodzaju przedsiębiorstwa), jak i sami zleceniobiorcy nie chcą z rozmaitych względów (kwestie bezpieczeństwa narodowego i tajemnicy handlowej, w niektórych wypadkach niemożność przewidzenia ostatecznej wartości usługi w momencie jej rozpoczęcia) upubliczniać takich informacji. Dlatego też oceny wartości rynku usług wojskowych mają bardzo przybliżony i orientacyjny charakter, odnosząc się przy tym nierzadko jedynie do niektórych segmentów tej gałęzi gospodarki. Bez wątpienia jednak sektor ten w ciągu dwóch powojennych dekad rozwijał się bardzo szybko, a jednocześnie skokowo, jako że stymulatorami wzrostu były poszczególne konflikty i kryzysy polityczne oraz ekonomiczne.

W pierwszych latach XXI wieku oceniano, iż wartość globalna rynku usług wojskowych wynosiła około 100 mld USD, przewidując, że do 2010 r. ulegnie ona przynajmniej podwojeniu<sup>12</sup>. Szacunki te pochodzą jednak jeszcze sprzed interwencji USA i ich sojuszników w Iraku w 2003 r. oraz znacznego wzrostu międzynarodowego zaangażowania militarnego w Afganistanie, a oba te czynniki istotnie przyspieszyły rozwój branży usług wojskowych. Wówczas przyjmowano też, że na skalę międzynarodową na rynku usług wojskowych działa przypuszczalnie około pięciuset większych przedsiębiorstw (nie wliczając firm *stricto* ochroniarskich, korzystających z nieuzbrojonego personelu)<sup>13</sup>. Obecnie pewnym wyznacznikiem w tym względzie może być również liczba członków największej struktury skupiającej

<sup>11</sup> Szerzej zob. Singer (2008), s. 49–70; *Rocznik Strategiczny 2004/05*, s. 409–411.

<sup>12</sup> Singer (2008), s. 78.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 79.

przedsiębiorstwa wojskowe – Międzynarodowego Stowarzyszenia Operacji Stabilizacyjnych (International Stability Operations Association – ISOA) – zrzeszającego dziś 52 takie firmy, w tym kilka należących do największych (DynCorp, MPRI, Vinnell)<sup>14</sup>.

Nieco bardziej precyzyjne dane odnoszą się do wydatków konkretnych państw, w tym głównych odbiorców usług wojskowych, takich jak USA czy Wielka Brytania. Instytucje rządowe Stanów Zjednoczonych, głównie Departament Obrony i Departament Stanu, od połowy lat 90. pozostają największym zleceniodawcą prywatnych przedsiębiorstw wojskowych – w latach 1994–2002 zawarły one z prywatnymi firmami wojskowymi i innymi aktywnymi w sferze bezpieczeństwa ponad 3000 umów o wartości przekraczającej 300 mld USD. Na same działania takich firm w Iraku władze USA przeznaczyły z budżetu Pentagonu od 2003 r. do połowy 2008 r. 100 mld USD. W 2006 r. wydatki USA na kontraktorów wszelkiego typu wyniosły 151 mld USD, a jedna tylko firma – Kellog, Brown & Root, zapewniająca obsługę logistyczną sił amerykańskich w Iraku – otrzymała kontrakt o wartości blisko 6 mld USD (w tym samym roku jeszcze jedenaście innych przedsiębiorstw realizowało zlecenia dla Departamentu Obrony USA na sumę ponad 1 mld USD)<sup>15</sup>. W uchodzących za dwóch największych po USA zleceniodawców prywatnych firm wojskowych Wielkiej Brytanii i Niemczech wielkość tego rynku szacowano w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku odpowiednio na 7,3 mld USD i 2,1 mld USD rocznie. Według Europejskiej Agencji Obrony w 2006 r. jej członkowie przeznaczyci ok. 17,5 mld USD (7% nakładów na obronność) na zlecenia dla PMC. W tym samym czasie wydatki na ten cel innego ważnego odbiorcy takich usług – Australii – wyniosły ok. 1,4 mld USD<sup>16</sup>.

Początkowo niemal wszystkie większe firmy wojskowe miały swe siedziby w krajach wysoko rozwiniętych, przede wszystkim w najmocniej przekształconych przez procesy globalizacyjne (w tym prywatyzacyjne) USA i Wielkiej Brytanii, a także w Republice Południowej Afryki.

Obecnie jednak, choć w branży jako całości, szczególnie wśród największych jej uczestników, wciąż dominują podmioty z krajów anglosaskich, tego rodzaju firmy powstają i dynamicznie rozrastają się także w innych państwach rozwiniętych (np. Francja, Izrael), pokomunistycznych (Rosja, Ukraina), a nawet niektórych krajach rozwijających się, zwłaszcza objętych długotrwałymi konfliktami i na których terytorium rozmieszczono siły międzynarodowe (Irak, Afganistan, Kolumbia)<sup>17</sup>.

Rejony głównej aktywności PMC wyznaczały w okresie pozimnowojennym potrzeby bezpieczeństwa poszczególnych państw zleceniodawców. Początkowo

<sup>14</sup> Do 2010 r. stowarzyszenie to, założone w 2001 r., działało pod nazwą International Peacekeeping Operations Association. Szerzej zob. <http://ipoaworld.org/>.

<sup>15</sup> Perlo-Freeman, Sköns (2008), s. 8, 10; Schwartz (2010), s. 2; Singer (2008), s. 246.

<sup>16</sup> Perlo-Freeman, Sköns (2008), s. 8–9.

<sup>17</sup> Avant (2005), s. 9–16.

aktywność firm specjalizujących się w usługach „poła walki” (MPF) koncentrowała się – ze względu na liczbę i charakter tamtejszych konfliktów – na kontynencie afrykańskim, czego bodaj najbardziej znanym przejawem były działania południowoafrykańskiej firmy Executive Outcomes (nieistniejącej od 1999 r.) w Angoli i Sierra Leone. Natomiast przedsiębiorstwa oferujące wojskowe doradztwo, szkolenia oraz wsparcie logistyczne powstawały przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych. Z czasem jednak tego rodzaju podział zaczął się zacierać, do czego w największym stopniu przyczyniły się interwencje międzynarodowe w Iraku (od 2003 r.) i Afganistanie (od 2001 r.). W ich wyniku osiągnięto też obecny, najwyższy w historii poziom wykorzystania prywatnych przedsiębiorstw wojskowych – dość powiedzieć, że w 2010 r. (marzec) na zlecenie samego tylko Departamentu Obrony USA (największego odbiorcy takich usług) w Iraku działało blisko 95 500 kontraktorów wszelkiego rodzaju (żołnierzy amerykańskich rozmieszczono tam wówczas 95 900), a w Afganistanie 112 000 (przy 79 000 personelu mundurowego sił zbrojnych USA). Liczba ta nie uwzględnia jednak pracowników zatrudnianych przez Departament Stanu USA, nie wspominając o kontraktorach wynajmowanych przez rządy Iraku, Afganistanu i innych państw<sup>18</sup>.

Mimo skali uzyskiwanych dochodów i nierzadko skomplikowanych, wymagających sporych nakładów oraz odpowiedzialnych zadań, jakie realizują, większość prywatnych firm wojskowych to przedsiębiorstwa relatywnie niewielkie i w pewnym sensie „wirtualne”. Ich personel bowiem i zasoby stałe są z reguły ograniczone, a wykonawców i środki na realizację poszczególnych kontraktów gromadzą one dopiero wraz z zawarciem odpowiednich umów i – w wypadku większości pracowników w teatrze działań – tylko na czas ich trwania. Taka praktyka służy minimalizacji kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw wojskowych oraz zwiększeniu ich ekonomicznej efektywności. Równocześnie jednak zwiększa ryzyko, iż dane przedsiębiorstwo okaże się niezdolne do pełnego i zgodnego z oczekiwaniami zleceniodawcy wykonania powierzonych zadań, a rekrutacja jego personelu nie będzie prowadzona przy zachowaniu należytych standardów. Groźba tego rodzaju niedociągnięć i nadużyć może stale rosnać w związku z utrzymującym się wysokim tempem rozwoju rynku (oznaczającym szybkie zwiększanie się popytu na względnie wykwalifikowaną w zakresie użycia siły i usług wojskowych siłę roboczą) oraz coraz częstszą praktyką – nawet wśród największych PMC – zatrudniania obcokrajowców, w tym obywateli państwa, w którym realizowany jest kontrakt, nie-

specyfika  
rynku usług  
wojskowych

<sup>18</sup> Schwartz (2010), s. 5. W 2007 r. w Iraku było nawet prawdopodobnie nawet 190 tys. kontraktorów wszelkich kategorii pracujących na zlecenie USA (z tego co najmniej 20 tys. prowadzących operacje o charakterze bojowym). Szacuje się, że koszty usług prywatnych kontraktorów w Iraku obejmowały około jednej trzeciej nakładów USA na działania zbrojne w tym państwie. Petersohn (2010), s. 2; Terlikowski (2008), s. 16–17.

rzadko – jak choćby w wypadku Afganistanu – dotkniętego długotrwałym konfliktem<sup>19</sup>.

Duża rentowność oraz perspektywy rozwoju branży prywatnych przedsiębiorstw wojskowych powodują jednak również, iż w ostatnich latach tego rodzaju firmy coraz częściej przejmowane są przez większe korporacje, w tym należące do najpotężniejszych koncernów świata. PMC stają się wówczas – jak np. należąca do wielobranżowego koncernu Halliburton firma KBR, Vinnell będąca własnością Northrop Grumman czy DynCorp, kupiona w 2010 r. przez fundusz inwestycyjny Cerberus za 1,5 mld USD – elementem rozbudowanych holdingów, o różnym stopniu samodzielności<sup>20</sup>. To zaś zmniejsza ryzyko ewentualnych nadużyć i wykroczeń (firmy matki choćby ze względów marketingowych będą bowiem unikać skandali związanych z prawnie i moralnie „wrażliwą” aktywnością w sektorze usług wojskowych), choć zarazem istotnie warunkuje ich wiarygodność oraz atrakcyjność z perspektywy państw (i innych potencjalnych klientów).

#### 4. KONSEKWENCJE W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

logika rynku  
a logika  
interesu  
narodowego

U źródeł niemal wszystkich następstw rozwoju rynku prywatnych usług wojskowych w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, leży odmiennosc „rynkowej” logiki działania kontraktorów, nastawionych na maksymalizację zysku, oraz celów oraz sposobów funkcjonowania państw i ich rządów, kierujących się interesem narodowym (publicznym), a nie kalkulacją *stricto* ekonomiczną. W im większym stopniu odmiennosc ta prowadzi do rozbieżności między dążeniami PMC a ich klientów, tym bardziej kurczy się zakres ewentualnych korzyści wiążących się z rozwojem prywatnych firm wojskowych, a narastają wynikające z niego zagrożenia i problemy. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają dwa aspekty relacji między kontraktorami a państwami (bądź innymi klientami): kwestia legitymizacji działań tych pierwszych oraz problem satysfakcjonującego poziomu kontroli zarówno podmiotów wynajmujących, jak i całej społeczności międzynarodowej, nad działaniami takich firm oraz poczynaniami ich personelu.

<sup>19</sup> W marcu 2010 r. spośród 95 500 kontraktorów zatrudnionych przez PMC działające na zlecenie Departamentu Obrony USA w Iraku jedynie 26% (24 719) było obywatelami USA, 18% (17 193) Irakijczykami, a 56% (53 549) pochodziło z państw trzecich. W tym samym czasie w Afganistanie (gdzie wzrost aktywności PMC nastąpił później, po 2006 r.) na 112 092 kontraktorów rządu USA w Afganistanie Amerykanie stanowili już tylko 14% (16 081), obcokrajowcy 16% (17 512), a Afgańczycy (w części byli członkowie rozmaitych grup zbrojnych i milicji) aż 70% (78 499). Schwartz (2010), s. 7–12. Takie proporcje, zwłaszcza zważywszy na szybki wzrost liczby zatrudnianych przez PMC, rodziły obawy zarówno o kompetencje zawodowe zatrudnianych, jak i znajomość prawa humanitarnego, praw człowieka oraz zasad odpowiedzialnego użycia siły.

<sup>20</sup> Holmqvist (2005), s. 4–6; Avant (2004), s. 154; *The Washington Post* z 13 kwietnia 2010 r.

Zakres i charakter implikacji rozwoju PMC dla bezpieczeństwa w konkretnych przypadkach zależy też dodatkowo od stopnia stabilności państwa zleceńodawcy. Inaczej wygląda ona w sytuacji państw o nieefektywnej władzy centralnej, upadających bądź upadłych, a inaczej silnych i stabilnych.

państwa słabe  
i stabilne a PMC

To zaś wynika głównie z odmienności motywów korzystania z usług prywatnych firm wojskowych między państwami należącymi do tych dwóch kategorii. W krajach słabych PMC „zastępują” niewydolne bądź wręcz nieistniejące struktury państwowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne. Państwa te decydują o ich wynajęciu przeważnie „z konieczności”, ze względu na brak innych równie efektywnych opcji. W krajach stabilnych natomiast tego rodzaju outsourcing wynika raczej z chęci zwiększenia wydajności, zwłaszcza ekonomicznej, wykorzystywania posiadanych zasobów, a tym samym podejmuje się go w pewnym sensie z wyboru, jako rozwiązanie potencjalnie bardziej opłacalne, ale nie niezbędne.

#### 4.1. Kwestia nadzoru zleceńodawców i społeczności międzynarodowej nad działaniami PMC

Problem kontroli ze strony państw nad aktywnością prywatnych firm wojskowych ma trzy główne, powiązane ze sobą aspekty: polityczny, ekonomiczny i prawny.

W wymiarze politycznym utrata lub ograniczenie kontroli państwa zatrudniającego określoną prywatną firmę wojskową nad jej decyzjami i działaniami będzie rodzić dwojakie niebezpieczeństwa.

aspekt  
polityczny

Po pierwsze, grozi zdominowaniem rządu wynajmującego PMC przez „usługodawcę”, a tym samym uzyskaniem przez taki podmiot pozapaństwowy wpływu – np. przez możliwość zaprzestania wsparcia wojskowego lub wręcz zwrócenie się przeciw „zleceńodawcy” – na decyzje polityczne władz państwa klienta (a w skrajnych przypadkach nawet na ich skład)<sup>21</sup>. Takie ryzyko odnosi się przede wszystkim do państw słabych i niestabilnych. Jeśli zaś występuje w krajach o rządach efektywnych, to wynika z występowania w nich bliskich powiązań między kierownictwem poszczególnych firm wojskowych (składającym się przeważnie z byłych oficerów bądź pracowników służb bezpieczeństwa) a osobami zajmującymi wysokie stanowiska w armii lub urzędach centralnych (zwłaszcza resortach odpowiedzialnych za obronę narodową i wywiad)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> W styczniu 1996 r. południowoafrykańska firma Executive Outcomes prawdopodobnie wsparła (niejawnie) w trakcie realizacji kontraktu z rządem Sierra Leone zamach stanu w tym państwie. Por. Howe (1998).

<sup>22</sup> W części wypadków więzi towarzyskie mogą oznaczać zbieżność interesów ekonomicznych – np. wówczas, gdy osoba pełniąca funkcje publiczne i mająca wpływ na rozdzielanie kontraktów dla firm wojskowych zamierza w przyszłości zatrudnić się w takim przedsiębiorstwie bądź już jest jego udziałowcem. Holmqvist (2005), s. 30.



Po drugie natomiast, niewystarczający nadzór nad zatrudnianą firmą może oznaczać, iż w określonych sytuacjach (np. przy nasileniu się konfliktu, a tym samym wzroście zagrożenia dla personelu PMC i spadku z jej perspektywy rentowności przedsięwzięcia) prywatni kontraktorzy zaprzestają wykonywania swych zobowiązań, odstępując np. od ochrony placówek rządowych. Pracownicy firm prywatnych nie są bowiem, inaczej niż personel sił rządowych, zobowiązani świadczyć usługi w wypadku bezpośredniego zagrożenia życia. Wówczas jednak kraj (względnie inny podmiot) wynajmujący może nie być w stanie wyegzekwować swych kontraktowych praw. Dla firmy wojskowej cena takiego zachowania (utrata reputacji, osłabienie pozycji rynkowej) może być akceptowalna, zwłaszcza jeśli państwo poszkodowane nie jest wpływowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, a konflikt w nim gwałtownie się zaostrzył. Odnotowywano już zresztą tego typu przypadki – m.in. w 1994 r. firma Gurkha Security Guard zerwała kontrakt z rządem Sierra Leone, a jej pracownicy uciekli z kraju po tym, gdy ich dowódcę zabito w zasadzce, rzekomo dokonując na nim następnie aktu kanibalizmu. Choć firma ta po pewnym czasie upadła, to jednak równocześnie pozbawiła rząd Sierra Leone efektywnej ochrony (do czasu podpisania umowy z innym przedsiębiorstwem), jej pracownicy natomiast w większości znaleźli zatrudnienie w innych przedsiębiorstwach<sup>23</sup>.

**aspekt ekonomiczny** W wymiarze ekonomicznym najpoważniejszym problemem wynikającym z niewystarczającego nadzoru zleceniodawcy nad prywatnymi firmami wojskowymi jest niemożność pełnej weryfikacji rzetelności ich działań. Oczywiście w wypadku aktywności wojskowej, zwłaszcza wojennej, pewien poziom niepewności i nieprzewidywalności jest nieunikniony. Niemniej im mniejsza kontrola ze strony państw, tym łatwiej jest kontraktorom zawyżać koszty swych usług oraz uzasadniać brak sukcesów i niepełną realizację zadań. W skrajnym przypadku może to nawet przybrać charakter celowego przedłużania konfliktu przez prywatnego przedsiębiorcę, zainteresowanego większymi zyskami. Tego typu zachowaniom niewątpliwie sprzyja uzasadniany wymogami tajemnicy państwowej i handlowej niejawni charakter wielu klauzul umów zawieranych przez państwa z kontraktorami wojskowymi, często uniemożliwiający niezależny audyt i ocenę realizacji umowy w czasie jej wykonywania, a czasem również po jej wypełnieniu. Ilustracją skali możliwych nadużyć może być powszechna praktyka zawyżania przez kontraktorów kosztów wsparcia logistycznego (np. dostawy paliwa i żywności) dla sił zbrojnych USA podczas interwencji w Iraku – tylko do 2007 r. amerykańskie organy kontrolne podważyły zasadność wydatkowania około 10 mld USD (ponad 10%) na usługi prywatnych firm wojskowych w tym kraju (była to zapewne jedynie część faktycznych nadużyć)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Mathiopoulos (2007), s. 89–91; Singer (2008), s. 206.

<sup>24</sup> Singer (2008), s. 250–253.

W sensie prawnym ograniczona kontrola i nadzór państw nad działaniami PMC wiążą się przede wszystkim z odpowiedzialnością za naruszenia prawa międzynarodowego, zwłaszcza humanitarnego, przez personel takich firm. Jak dotąd w prawie międzynarodowym nie określono jednoznacznie statusu prywatnych kontraktorów, w tym zakresu dopuszczalnego użycia przez nich siły oraz zasad ich odpowiedzialności za nadużycia. W rezultacie znajdują się oni – jako „nieżołnierze”, ale też „nienajemnicy” – w swoistej „szarej strefie” prawnej. Pociąga to za sobą negatywne konsekwencje nie tylko dla samych PMC i ich personelu, w tym np. wątpliwości co do ich prawa do statusu jeńca w razie ujęcia w toku walk. Taka „prawna próżnia” zwiększa też ryzyko ewentualnych nadużyć ze strony kontraktorów. Oznacza bowiem, że pracownicy firm prywatnych są faktycznie mniej zagrożeni skutecznym ściganiem w tym względzie niż członkowie sił zbrojnych, których możliwości karania za takie przestępstwa są – zważywszy na większą precyzję odpowiednich regulacji prawa humanitarnego i wojennego – znacznie szersze. Świadczy o tym dobitnie przypadek nadużyć wobec przetrzymywanych w więzieniu Abu Ghraib w Iraku w 2004 r. – mimo że ich sprawcami byli zarówno żołnierze USA, jak i pracownicy firm prywatnych (amerykańskich CACI i TITAN), to przed sądem odpowiadali jak dotąd wyłącznie ci pierwsi<sup>25</sup>. W świetle obecnych regulacji prawnomiędzynarodowych prywatne firmy wojskowe nie są też w zasadzie zobowiązane do rzetelnej weryfikacji kompetencji oraz „przeszłości” (dotychczasowych poczynań) zatrudnianych osób w zakresie prawa humanitarnego i wojennego. Dodatkowo w świetle tak szybkiego jak w ostatnich latach rozwoju rynku i konieczności zatrudniania wielu nowych, a przy tym możliwie wysoko wykwalifikowanych pracowników, wśród PMC zmniejsza się zarówno wola takiej weryfikacji, jak i faktyczna do niej zdolność, szczególnie że dynamicznie rosnący popyt na ich usługi skłaniał je do korzystania w niektórych sytuacjach z innych podmiotów (nierzadko z państw trzecich) jako podwykonawców. To jeszcze bardziej komplikowało sytuację, utrudniając ściganie i karanie ewentualnych naruszeń prawa humanitarnego i wojennego. Wprowadzane w tym względzie niewiążące prawnie dobrowolne zalecenia, zarówno opracowywane przez prywatne korporacje (np. cyklicznie uaktualniany kodeks postępowania w misjach stabilizacyjnych stowarzyszenia ISOA<sup>26</sup>), jak i państwa (np. respektowany obecnie przez 17 państw, w tym m.in. Polskę, USA i Wielką Brytanię, Dokument z Montreux<sup>27</sup>), mają ograniczone zastosowanie i tylko częściowo rozwią-

**aspekt  
prawny**

<sup>25</sup> Holmqvist (2005), s. 27–28.

<sup>26</sup> Kodeks postępowania (*Code of Conduct*) służy zapewnieniu przestrzegania właściwych standardów etycznych i profesjonalnych przez pracowników oraz kierownictwo prywatnych firm skupionych w ISOA. Zawiera zalecenia dotyczące m.in. zasad użycia siły, rekrutacji personelu i nadzoru nad nim oraz przestrzegania praw człowieka. Jego pierwszą wersję opracowano w 2001 r., obecnie obowiązuje wersja 12, z kwietnia 2009 r. *Code of Conduct 12*, <http://ipoaworld.org/eng/codeofconduct/87-codeofconductv12enghtml.html>.

<sup>27</sup> Tzw. Dokument z Montreux (*Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During*

zują problem. To zaś dodatkowo uwypukla znaczenie nadzoru nad działalnością prywatnych przedsiębiorstw wojskowych ze strony poszczególnych rządów, zwłaszcza państw zleceńodawców oraz tych, w których dana PMC ma siedzibę<sup>28</sup>.

#### 4.2. Problem legitymizacji działań PMC

Z problemem prawnego nadzoru państw nad prywatnymi firmami wojskowymi ściśle wiąże się kwestia legitymizacji ich działań, a więc tego, kto może je zatrudniać (sankcjonując tym samym użycie przez nie siły) oraz jak dalece mogą sięgać ich kompetencje i swoboda decyzyjna. Wydaje się, zważywszy na wymogi stabilności międzynarodowej, że krąg podmiotów „uprawnionych” do korzystania z usług takich firm powinien być ograniczony (w najlepszym wypadku obejmując jedynie „wiarygodne rządy centralne” oraz niektóre tworzone przez nie organizacje międzynarodowe), a zakres dopuszczalnej działalności kontraktorów jak najwęższy (choć umożliwiający rzetelne wykonywanie kontraktowych zobowiązań), ograniczający do niezbędnego minimum poziom stosowanego przez nie przymusu wobec innych grup zbrojnych, zwłaszcza zaś ludności cywilnej. Jak dotąd jednak na rynku prywatnych usług wojskowych zachodzi proces odwrotny. Klientami PMC, jako przedsiębiorstw funkcjonujących na wolnym rynku i oferujących (przynajmniej oficjalnie) legalne usługi ochronne, zostają też podmioty pozapaństwowe – korporacje transnarodowe, organizacje pozarządowe, ale także – choć rzadziej – grupy rebelianckie czy nawet przestępcze<sup>29</sup>. Co więcej, firmy wojskowe stale rozszerzają paletę oferowanych usług, również o działania „intruzywne”, bezpośrednio związane z walką i wymagające rozmaitych środków i form przymusu (np. usługi wywiadowcze, w tym przesłuchiwanie więźniów i jeńców).

#### 4.3. Inne negatywne implikacje działalności prywatnych firm wojskowych

Działalność prywatnych firm wojskowych może powodować jeszcze wiele innych – oprócz już wskazanych – niekorzystnych następstw dla bezpieczeństwa państw i systemu międzynarodowego. W przypadku państw słabych aktywność tego rodzaju podmiotów na ich terytorium może prowadzić m.in. do swoistej lokalizacji bezpieczeństwa, czyli jego zagwarantowania wyłącznie dla części społeczeństwa dysponującej zasobami finansowymi pozwalającymi na wynajęcie

*Armed Conflicts*) przyjęto we wrześniu 2008 r. Wskazano w nim regulacje prawnomiędzynarodowe odnoszące się do działalności PMC, a także ponad 70 „dobrych praktyk” zalecanych państwom je wynajmującym. Jego główną słabością (prócz ograniczonej liczby państw deklarujących jego respektowanie) jest ograniczenie zakresu obowiązywania do warunków konfliktów zbrojnych. Mehra (2010), s. 328–329.

<sup>28</sup> Szerzej zob. Chesterman, Lehnardt (2007); Hoppe (2008).

<sup>29</sup> Podejrzewa się, iż z usług prywatnych kontraktorów (np. izraelskiej firmy Hod Hahanit) korzystały w zakresie wywiadu i szkoleń kolumbijskie kartele narkotykowe. Singer (2008), s. 213–214.

prywatnych kompanii wojskowych i im podobnych, w tym firm ochroniarskich. Może też grozić wyparciem państwa z niektórych sfer jego aktywności, jak choćby wówczas, gdy prywatne firmy wojskowe przejmą – np. w formie zapłaty – kontrolę nad określonym sektorem gospodarki, przeważnie dzięki licencjom na wydobycie surowców i eksploatację konkretnych złóż. Przede wszystkim jednak w państwach słabych bezpieczeństwo i stabilność uzyskiwane dzięki wynajęciu prywatnych firm wojskowych mogą okazać się tymczasowe, a wraz z wycofaniem się takiej firmy po zakończeniu kontraktu sytuacja ulegnie gwałtownemu pogorszeniu. Z perspektywy państw rozwiniętych i stabilnych, zwłaszcza tych, w których branża jest najmocniej rozbudowana, bardzo realna jest też groźba odpływu wysoce wykwalifikowanych kadr z armii i służb państwowych do – lepiej wynagradzającego i uwalniającego od rygorystycznej dyscypliny – sektora prywatnego<sup>30</sup>.

#### 4.4. Korzyści płynące z rozwoju PMC

Rozwój rynku usług wojskowych nie oznacza jedynie negatywnych następstw dla bezpieczeństwa międzynarodowego i stabilności poszczególnych państw, przynosi też wiele pozytywnych rezultatów. Przede wszystkim prywatni kontraktorzy stanowią alternatywne wobec regularnych sił zbrojnych źródło zdolności wojskowych, przeważnie o relatywnie wysokim poziomie wykszolenia i sprawności bojowej. Jest to istotne zwłaszcza z perspektywy państw słabszych, niedysponujących odpowiednimi zasobami własnymi, dla których tego rodzaju firmy mogą stanowić wręcz jedyną dostępną opcję pozwalającą szybko rozszerzyć możliwości działania i poprawić stan bezpieczeństwa. Państwa wyżej rozwinięte i stabilne, choć zapewne zdolne do samodzielnego rozwoju odpowiadającego ich podstawowym potrzebom potencjału wojskowego, decydują się skorzystać z PMC w nadziei, że przyczyni się to do zwiększenia efektywności wykorzystania ich nakładów na politykę bezpieczeństwa. Zwłaszcza w wypadku krajów dysponujących armiami zawodowymi, w których jednostkowe wydatki na członka sił zbrojnych są relatywnie wysokie, przerzucenie odpowiedzialności za zadania niewymagające specjalistycznego wojskowego przygotowania oraz niewiążące się z ewentualnym bezpośrednim zagrożeniem życia (np. szeroko rozumiana obsługa logistyczna czy niektóre szkolenia) na podmioty zewnętrzne powinno prowadzić do realnych zysków ekonomicznych.

Użycie prywatnych firm wojskowych może też przynieść znaczące korzyści polityczne. Umożliwia bowiem realizację zagranicznych interesów bez posługiwania się bezpośrednio własnymi siłami zbrojnymi, co zwłaszcza przy niechętnym nastawieniu opinii publicznej do angażo-

**PMC jako alternatywne źródło potencjału wojskowego**

**polityczne korzyści użycia PMC**

<sup>30</sup> Holmqvist (2005), s. 11–22; Mathiopoulos (2007), s. 91–93.

wania się władz w rozwiązywanie problemów innych państw i regionów może mieć niebagatelne znaczenie. W największej mierze będzie to jednak stanowić korzyść dla aktualnie rządzących, zwiększając ich swobodę w prowadzonej polityce bezpieczeństwa, co niekiedy będzie prowadziło do pełniejszej realizacji interesów państwa jako takiego. Oprócz wynikających z takiej sytuacji możliwości nadużyć (np. nieoficjalnego, gdyż realizowanego przez „pośrednika” – prywatne firmy – zaangażowania w jakiś konflikt<sup>31</sup>) wykorzystanie PMC pozwala bowiem faktycznie ograniczyć społeczny i demokratyczny nadzór nad użyciem przez dane państwo siły w stosunkach międzynarodowych. Kontrakty zawierane przez odpowiednie resorty z PMC są – jak wspomniano – w znacznej mierze niejawnie i nie podlegają równie dużej kontroli ze strony parlamentów jak kwestie wiążące się z użyciem regularnych wojsk, zwłaszcza poza granicami kraju. Rządy nie byłyby również zobowiązane do równie skrupulatnego jak w wypadku użycia własnych sił zbrojnych informowania społeczeństw o podejmowanych działaniach oraz ponoszonych w związku z nimi nakładach i ofiarach (w tym liczbie poległych).

Z perspektywy całościowo ujmowanej społeczności międzynarodowej rozwój prywatnych firm wojskowych zwiększa przede wszystkim możliwości efektywnej, a zwłaszcza odpowiednio szybkiej reakcji na rozmaite sytuacje kryzysowe (tragedie humanitarne, czystki etniczne, katastrofy naturalne) wówczas, gdy odpowiednich działań nie podejmują, np. ze względu na brak politycznego porozumienia bądź wystarczającego potencjału wojskowego, państwa i organizacje międzynarodowe. Kontraktorzy mogliby bowiem uczestniczyć – samodzielnie lub na zlecenie poszczególnych państw – w operacjach pokojowych, reagowania kryzysowego i im podobnych. W niektórych misjach organizowanych przez struktury międzynarodowe takie rozwiązanie już z powodzeniem stosowano – np. amerykańska DynCorp (na zlecenie USA) wysłała 150 inspektorów do Misji Weryfikacyjnej OBWE w Kosowie (1998 r.), a siłom INTERFET na Timorze Wschodnim zapewniała transport lotniczy i łączność satelitarną (obsługę logistyczną i wywiadowczą tej misji wykonywało inne amerykańskie przedsiębiorstwo – Defence Systems Limited). Prywatne firmy wojskowe zawierały też z różnymi organizacjami pozarządowymi kontrakty na ochronę personelu i transportów pomocy humanitarnej w rejonie konfliktów wewnętrznych, np. w Afryce (Somalia, Angola). Dlatego też niektórzy eksperci promują ideę „prywatnych operacji pokojowych” (*private peace-keeping*) jako rozwiązania dylematów wiążących się z jednej strony z międzynarodową „odpowiedzialnością za ochronę” (*responsibility to protect*), z drugiej zaś niechęcią krajów i organizacji dysponujących ewentualnie odpowiednim potencjałem do ponoszenia towarzyszących takim działaniom kosztów i ryzyka (poli-

<sup>31</sup> Taki mechanizm wykorzystywały m.in. Stany Zjednoczone w Kolumbii, gdzie w działaniach antypartyzanckich oprócz miejscowej armii uczestniczyły firmy prywatne, finansowane ze środków przekazanych władzom kolumbijskim przez USA. Singer (2008), s. 206–207.

tycznego, wojskowego czy ekonomicznego). Takie prywatne operacje humanitarne czy porządkowe mogłyby się okazać szczególnie atrakcyjne w sytuacji, gdy konieczna byłaby reakcja na poważny kryzys w regionach peryferyjnych, o drugorzędnym znaczeniu dla przebiegu stosunków międzynarodowych w wymiarze globalnym<sup>32</sup>. Na razie tego rodzaju formy wykorzystania PMC pozostają jedynie propozycją. Nie zmienia to jednak faktu, iż rynek prywatnych usług wojskowych, mimo wszystkich swych niedoskonałości i wciąż względnej „młodości”, zapewne stał się już stałym elementem międzynarodowej rzeczywistości w sferze bezpieczeństwa.

<sup>32</sup> Szerzej nt. dotychczasowego i możliwego wykorzystania prywatnych firm wojskowych w toku operacji pokojowych zob. Wither (2005); Bures (2005).

MIROSLAW SULEK

ROZDZIAŁ 18

## PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY I HANDEL BRONIĄ

Zimna wojna – efekt rywalizacji polityczno-militarnej i gospodarczej dwóch supermocarstw – angażowała po obu stronach znacznie większe siły (gospodarcze, militarne, kulturowe, ideologiczne), niż jest to przyjęte w czasach pokojowych. Najbardziej rzucające się w oczy zewnętrzne oznaki tego procesu to olbrzymia skala militarystyki: gospodarczej (wysoki udział wydatków wojskowych w PKB, duży udział przemysłu zbrojeniowego w ogólnej produkcji przemysłowej, wysoka gotowość bazy przemysłowo-obronnej); demograficznej (duży udział liczby żołnierzy w ogólnej populacji); ideologicznej, zdominowanej przez retorykę walki, zniszczenia, odstraszenia i powstrzymania rywa.

Zakończenie zimnej wojny wiązało się z uruchomieniem w sferze obronnej wielu procesów, które ogólnie można określić jako demobilizację czy też demilitaryzację we wszystkich wymienionych wyżej sferach – gospodarczej, demograficznej i ideologicznej. Termin „demobilizacja” do niedawna był związany z zakończeniem wojny gorącej, ale skala zmian obniżających poziom napięć polityczno-militarnych usprawiedliwia to miano.

Bezpośrednim następstwem zakończenia zimnej wojny było radykalne obniżenie się światowych wydatków wojskowych, w tym zwłaszcza w państwach byłego bloku wschodniego, oraz – zachodzące w nieco wolniejszym tempie – zmniejszanie się liczebności sił zbrojnych i zmiana charakteru naboru. Coraz więcej państw porzucało przymus na rzecz naboru ochotniczego. Procesy te wpłynęły również na przemysł zbrojeniowy – skurczyła się produkcja, zmniejszyło się zatrudnienie, spadły obroty na rynkach wewnętrznych i międzynarodowych. W krajach byłego Układu Warszawskiego zerwały się więzi kooperacyjne.

Wobec tak trudnej sytuacji główną strategią w pierwszych latach po zimnej wojnie była *konwersja*, czyli przestawianie przedsiębiorstw zbrojeniowych w całości lub części na produkcję cywilną. Liczono na wielką „pokojuową dywidendę”. Okazało się jednak, że proces konwersji jest trudny, długotrwały i kosztowny<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W celu bliższego zapoznania się z problemami konwersji po zimnej wojnie, przed jakimi stanęły państwa NATO i byłego Układu Warszawskiego, zob. Stankiewicz (1999).

## 1. PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY – JEGO FUNKCJE I SPECYFIKA

### 1.1. Przemysł zbrojeniowy rdzeniem obronnej bazy produkcyjno-usługowej

Przemysł zbrojeniowy stanowi rdzeń tzw. obronnej bazy produkcyjno-usługowej czy też bazy produkcyjno-usługowej systemu obronnego. Nie jest ona pojęciem ścisłym. Można przyjąć, że obejmuje ona przemysł zbrojeniowy, ośrodki badawczo-rozwojowe pracujące na rzecz bezpieczeństwa oraz infrastrukturę obronną. W nieco innym ujęciu jest to „połączenie ludzi, instytucji, urządzeń i technologicznego *know-how*, służących projektowaniu, rozwijaniu, wytwarzaniu i utrzymywaniu uzbrojenia oraz wyposażenia obronnego, przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”<sup>2</sup>.

Obronną bazę produkcyjno-usługową powinno się rozpatrywać z dwu punktów widzenia: z punktu widzenia możliwości bieżącego zaspokajania potrzeb systemu obronnego oraz z punktu widzenia możliwości nagłego wzrostu produkcji i świadczenia usług, czyli mobilizacji. Mocarstwa dążą do samowystarczalności, dlatego utrzymują rozbudowaną bazę produkcyjno-usługową, sprzedając nadwyżki za granicą. W razie konfliktu na większą skalę ograniczenie eksportu pozwala na zwiększone zaopatrywanie własnego systemu obronnego.

**zaspokajanie  
potrzeb obronnych  
bieżących  
i mobilizacyjnych**

Rosnąca sieć międzynarodowych powiązań gospodarczych (globalizacja) powoduje, że zmienia się podejście do narodowej bazy produkcyjno-usługowej. Co prawda sektor obronny nie globalizuje się w takim stopniu jak gospodarka cywilna, ale wytwarza silną tendencję (obecną i wcześniej, ale o mniejszej sile) do regionalizacji zagadnień bezpieczeństwa.

Baza produkcyjno-usługowa odgrywa ciągle ogromną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, chociaż zależy ona w dużym stopniu od wielkości, pozycji i roli międzynarodowej danego państwa. Warto tu podkreślić, że wysoki udział wydatków wojskowych w produkcie krajowym brutto nie musi iść w parze z rozbudowaną własną bazą gospodarczą reprezentowaną przede wszystkim przez przemysł zbrojeniowy i zaplecze naukowo-badawcze. Na przykład tzw. kraje naftowe i wiele państw „trzeciego świata” utrzymywały wysoki poziom wydatków wojskowych w oderwaniu od własnej bazy przemysłowej. Siła militarna oparta na własnej bazie gospodarczej jest potencjalnie znacznie bardziej skuteczna niż samoistna siła militarna.

Własna baza przemysłowo-obronna może być skutecznym narzędziem polityki zagranicznej. W aktualnej sytuacji odnosi się to do kilku mocarstw, ale głównie do Stanów Zjednoczonych, które kontrolują – mniej lub bardziej bezpośrednio – ogromną część globalnego sektora przemysłu zbrojeniowego. Wykorzystując istniejące więzi oraz przewagę technologiczną, mogą karać za niechęć do współpracy, nagradzać

**baza przemysłowo-  
obronna  
narzędziem polityki**

<sup>2</sup> Cooper (1991), s. 90.

współpracujących, promować stabilność i zaspokajać żywotne interesy amerykańskiej polityki zagranicznej<sup>3</sup>.

Utrzymywanie własnej bazy produkcyjno-usługowej systemu obronnego jest ważne również ze względu na możliwość przyjęcia pomocy zewnętrznej, bądź to pod postacią wydzielonych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych (które mogą znaleźć na miejscu oparcie produkcyjne i logistyczne), bądź pod postacią dostaw wyrobów gotowych, półproduktów, surowców, części wymiennych itp.

Własna baza mobilizacyjna może mieć w czasie pokoju różną „temperaturę” (gotowość), dlatego z punktu widzenia państwa ważna jest zdolność do szybkiego rozszerzenia swych możliwości. Zdolność tę uzyskuje się przez szereg przygotowań o charakterze planistycznym i rzeczowym.

### 1.2. Funkcje przemysłu zbrojeniowego

Funkcje spełniane przez przemysł zbrojeniowy można podzielić na główne i poboczne. Jedne i drugie mogą mieć charakter obronny, ekonomiczny i polityczny. Główne związane są z bezpośrednim wykonywaniem funkcji obronnych (np. zaspokajanie bieżących potrzeb sił zbrojnych); poboczne odnoszą się do funkcji pozaobronnych, np. ekonomicznych, w których przemysł zbrojeniowy występuje jako dział dochodowej produkcji eksportowej. Struktura funkcji spełnianych przez przemysł zbrojeniowy zależy od wielkości i pozycji kraju, jego historii i tradycji oraz sytuacji geopolitycznej (sąsiedzi, sojusze, stan napięcia polityczno-militarnego).

Do głównych funkcji spełnianych przez przemysł zbrojeniowy można zaliczyć:

- zaspokajanie bieżących potrzeb odbiorców krajowych i zagranicznych (głównie sił zbrojnych, ale nie tylko – policji, służb bezpieczeństwa) w zakresie uzbrojenia, amunicji i sprzętu wojskowego;
- zapewnienie odpowiedniej gotowości bazy mobilizacyjnej (gromadzenie rezerw, w tym rezerw mocy produkcyjnych);
- prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i konstruktorsko-doświadczalnych w dziedzinie nowych typów uzbrojenia;
- współpraca z przemysłem zbrojeniowym państw sojusznicznych;
- podnoszenie prestiżu państwa na arenie międzynarodowej.

Do funkcji pobocznych można zaliczyć:

- podnoszenie kultury gospodarczej i ogólnej ludności na obszarach zacofanych (był to jeden z celów COP);
- utrzymywanie miejsc pracy;
- uzyskiwanie dochodów z eksportu;
- narzędzie hegemonii.

<sup>3</sup> Por. Neuman (2010), s. 130.

Wypełnianie powyższych funkcji może wzajemnie się wzmacniać, ale może również zachodzić proces odwrotny, np. zbyt usilne podtrzymywanie funkcjonowania przedsiębiorstw zbrojeniowych w celu zachowania miejsc pracy może mieć negatywny wpływ na poziom technologiczny produkowanych wyrobów. Traktowanie przemysłu zbrojeniowego jako narzędzia hegemonii (utrzymywanie jego monopolu na określonym obszarze) może prowadzić do nadmiernej militarystyki gospodarki, co jest zawsze szkodliwe dla rozwoju gospodarczego.

### 2. PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY POD CIŚNIENIEM PODWÓJNEJ LOGIKI FUNKCJONOWANIA

Przemysł zbrojeniowy niewątpliwie różni się od przemysłu „cywilnego”, można mówić o jego specyfice. Mówiąc w dużym skrócie, polega ona na tym, że przemysł zbrojeniowy wypełnia zadania gospodarcze (produkcja dóbr i usług w sposób możliwie najbardziej efektywny) oraz zadania obronne (wojskowe), które wyłamują się spod zasad tradycyjnej analizy kosztów-zysków. Jest więc częścią systemu gospodarczego i systemu obronnego. Wynika stąd, że przemysł zbrojeniowy poddany jest podwójnej logice funkcjonowania – logice ekonomicznej (cywilnej) i logice militarnej<sup>4</sup>.

*Logika ekonomiczna* to logika współpracy, która wymaga dużej wolności gospodarczej, czyli wolnego rynku i konkurencji, niskiej centralizacji (przewaga więzi poziomych), dużej roli pieniądza i poszukiwania korzyści marginalnych. Jest to logika, która kształtuje się w spontanicznych, żywiołowych zachowaniach podmiotów gospodarczych. Należy ona do sektora nieplanowego.

*Logika militarna* to logika walki, której wyrazem są niezmiennie zasady sztuki wojennej. Logika ta sprzeczna jest z dużą wolnością podejmowania decyzji – wymaga ona monopolu i centralizacji (przewaga więzi pionowych), dużą rolę odgrywają w niej wartości niepieniężne (życie i zdrowie ludzi, suwerenność). Logika militarna należy do sektora planowego.

Mówiąc nieco inaczej – gdyby przemysł zbrojeniowy wypełniał jedynie funkcje ekonomiczne, najlepszym rozwiązaniem byłoby pełne jego włączenie w mechanizmy wolnego rynku. Natomiast gdyby wypełniał jedynie funkcje militarne, należałoby go poddać ścisłej kontroli państwa (najlepiej, gdyby był państwowy). Polityka państwa wobec przemysłu zbrojeniowego poddana jest tym sprzecznym wymaganiom, nic więc dziwnego, że w tej dziedzinie funkcjonuje bardzo dużo konkretnych rozwiązań. Trudno tu też o konkretne rady, niemniej można się pokusić o próbę sformułowania ogólnej wytycznej – w czasie pokoju polityka państwa wobec przemysłu zbrojeniowego powinna mieć charakter polityki ekono-

<sup>4</sup> Zob. Sulek (2008), s. 252–254.



micznej o zabarwieniu militarnym, a nie polityki militarnej o zabarwieniu ekonomicznym.

dwa  
niebezpieczeństwa

Polityce państwa wobec przemysłu zbrojeniowego grożą dwa niebezpieczeństwa. Pierwsze to nadanie zbyt dużego znaczenia czynnikom ekonomicznym (co jest równoznaczne z uznaniem go za „normalny” przemysł). Następstwem takiego podejścia może być wyeliminowanie części przemysłu zbrojeniowego (wskutek zbyt małej zyskowności) z negatywnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa kraju. Drugie to przywiązywanie zbyt wielkiej wagi do czynników militarnych (co jest równoznaczne z uznaniem go za grupę jednostek wojskowych, a nie za przedsiębiorstwa). W konsekwencji może dojść do produkcji całkowicie oderwanej od wymagań ekonomicznych (bardzo drogich i w konsekwencji coraz mniej nowoczesnych). Wydaje się, że to drugie niebezpieczeństwo jest bardziej realne, gdyż złagodzenie żelaznego uścisku konkurencji i zwrócenie się w kierunku państwa popierane bywa zarówno przez załogi przedsiębiorstw zbrojeniowych, ich kierownictwa, jak i polityków.

Proporcje udziału czynników ekonomicznych i militarnych (polityczno-militarnych) w polityce państwa wobec przemysłu zbrojeniowego zależą od wielu okoliczności. Polityka jako proces podejmowania decyzji zależy głównie od:

- charakteru środowiska międzynarodowego pod względem stabilności; stanu przyjaźni-wrogości, polaryzacji i napięć polityczno-militarnych;
- wizji ewentualnego konfliktu zbrojnego (zasięgu, intensywności, okresu trwania), a więc zakresu i charakteru zapotrzebowania na produkty przemysłu zbrojeniowego w czasie i przestrzeni;
- poziomu technologicznego i organizacyjnego przemysłu zbrojeniowego i jego otoczenia, w tym jego rozmieszczenia przestrzennego;
- powiązań sojuszniczych;
- tradycji przemysłowo-obronnych kraju;
- poziomu myśli ekonomiczno-obronnej i siły wpływu think tanków;
- siły opinii publicznej i grup interesów.

Jak widać z powyższego, podejmowanie decyzji politycznych jest procesem społecznym bardzo trudnym do optymalizacji.

### 3. KOMPLEKS MILITARNO-PRZEMYSŁOWY

Pojęcie kompleksu wojskowo-przemysłowego nie jest jednoznaczne. Najczęściej oznaczało ono system powiązań między przedsiębiorstwami przemysłu zbrojeniowego a wojskowymi kręgami aparatu władzy. Ze względu na duże znaczenie zbrojeń w polityce państw kompleks taki dysponuje ogromnymi możliwościami wpływania na władze, media i opinię publiczną. Mówiąc nieco szerzej, przez kompleks wojskowo-przemysłowy należy rozumieć system powiązań, jaki istnieje między sferami wojskowymi aparatu władzy zarówno na szczeblu narodowym (dowództw sił

pojęcie kompleksu  
militarno-  
przemysłowego

zbrojnych), jak i międzynarodowym (funkcjonariusze wojskowi w międzynarodowych ugrupowaniach obronnych) a wielkim kapitałem przemysłowym i finansowym oraz instytucjami politycznymi i społecznymi służącymi do realizacji interesów politycznych państw. Niektórzy autorzy uważają, że zamiast o kompleksie militarno-przemysłowym lepiej jest mówić o *rynku obronnym*<sup>5</sup>.

Po raz pierwszy terminu „kompleks militarno-przemysłowy” użył prezydent Dwight Eisenhower w swym pożegnalnym przemówieniu do narodu amerykańskiego w 1961 r. Powszechnie przyjmuje się, że prezydent ostrzegł społeczeństwo przed zgubnymi wpływami i zagrożeniem, jakie dla Ameryki stanowi kompleks militarno-przemysłowy. Trzeba jednak powiedzieć, że uwypuklenie tej myśli wypaczyło sens całego przemówienia, w którym, owszem, znalazło się ostrzeżenie przed potencjalnym wpływem dużego kompleksu, ale głównym zamiarem było pokazanie tego, że Ameryka jest zmuszona utrzymywać rozległy i skuteczny przemysł zbrojeniowy. Krytycy zapominają o tym fragmencie<sup>6</sup>.

Można przyjąć, że kompleks militarno-przemysłowy obejmuje następujące ogniwa:

ogniwa  
kompleksu  
militarno-  
przemysłowego

- producenci (korporacje międzynarodowe, koncerny narodowe, krajowi i zagraniczni poddostawcy poszczególnych komponentów niezbędnych dla uzyskania produktu finalnego, dostawcy surowców i technologii);
- ośrodki badań naukowo-technicznych;
- banki państwowe, prywatne, narodowe i zagraniczne, międzynarodowe i z kapitałem mieszanym;
- sztab polityczno-wojskowy w kraju i w kwaterach paktów międzynarodowych;
- rząd i doradcy do spraw bezpieczeństwa i do spraw wojskowych;
- armia, służba czynna, szeroko rozumiana rezerwa w warunkach, kiedy czynna służba wojskowa stanowi okresowe rozwiązanie problemu braku miejsc pracy na rynku w warunkach wysokiego poziomu bezrobocia;
- doradcy wojskowi angażowani za granicą;
- agencje wywiadowcze, zajmujące się oceną działań innych krajów i ich zamiarów;
- eksporterzy uzbrojenia i instytucje zajmujące się jego promocją;
- siła robocza: robotnicy, menedżerowie i naukowcy zaangażowani w procesie produkcji wojskowej i uzbrojenia na wszystkich etapach jego produkcji i zbytu;
- związki zawodowe, zrzeszające pracowników zatrudnionych przy produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Jest zrozumiałe, że wskutek dużego zróżnicowania wewnętrznego kompleksu militarno-przemysłowego był on przedmiotem zainteresowania specjalistów

<sup>5</sup> Zob. Kennedy (1983), s. 149.

<sup>6</sup> Por. „The ‘military-industrial complex’ myth”, *Air Force Magazine* 2004, październik, t. 86, nr 10, s. 1 (www.afa.org).

z różnych dziedzin, przede wszystkim politologów i ekonomistów, a także psychologów, socjologów i innych. Przez politologów rozpatrywany był przede wszystkim w ramach teorii władzy i grup nacisku (wspomagali ich w tym psychologowie i socjologowie), natomiast przedmiotem zainteresowania ekonomistów były takie zagadnienia jak koszty produkcji, wpływ produkcji uzbrojenia i wydatków wojskowych na rozwój gospodarczy kraju i zaspokajanie potrzeb cywilnych, a także możliwości mobilizacji gospodarczej.

#### 4. BUDŻETY WOJSKOWE A HANDEL BRONIĄ

##### 4.1. Budżet wojskowy jako kategoria wielowymiarowa

W strukturze każdego cywilizowanego państwa można wyróżnić dwa podstawowe sektory – rynkowy i planowy. Sektor rynkowy jest zdecentralizowany, dlatego o jego sukcesie przesądzą miliony decyzji przedsiębiorców i konsumentów (decydująca rola taktyki). Sektor obronny jest ściśle scentralizowany, dlatego o jego efektywności decyduje szczebel centralny (decydująca rola strategii). Kształtowanie budżetu obronnego należy niemal całkowicie do szczebla centralnego. W państwie demokratycznym budżet obronny jest wyrazem cywilnej kontroli nad armią.

Budżet wojskowy jest planem finansowym, ustalonym przez najwyższe organy władzy ustawodawczej przy współudziale władzy wykonawczej, na określony okres, najczęściej na rok, na pokrycie zapotrzebowania na zasoby ze strony systemu obronnego (wojskowego). Jak widać z powyższego, budżet wojskowy jest kategorią wielowymiarową, tzn.:

- ekonomiczną (określona wielkość środków finansowych, pod którymi kryją się zasoby ekonomiczne i demograficzne),
- wojskową (ze względu na przeznaczenie, czyli na utrzymanie sił zbrojnych, ich wyposażenie i wyszkolenie),
- polityczną czy wręcz ideologiczno-polityczną i strategiczną (jego wielkość, struktura i sposób dysponowania zależy od decyzji politycznych, a te są zależne od wyznawanego systemu wartości, interesów państw oraz woli ich realizacji).

Budżet wojskowy jako plan finansowy obejmuje również decyzje co do wielkości sił zbrojnych, ich struktury, sposobu naboru (obowiązkowa, dobrowolna, mieszana), szkolnictwa wojskowego, charakteru powiązań z gospodarką narodową, logistyki, dyscypliny wojskowej, doktryny szkoleniowej, obrazu wroga, stosunku do prawa międzynarodowego itp.

Jest on kategorią *ekonomiczną*, gdyż angażuje określone zasoby ekonomiczne i demograficzne, które miały zastosowania alternatywne. Potrzebne do tego

**budżet wojskowy jako kategoria ekonomiczna** środki finansowe gromadzone są przez państwo dzięki powszechnemu opodatkowaniu obywateli w formie pieniężnej lub w naturze (np. pod postacią obowiązkowej służby wojskowej).

Jest kategorią *wojskową*, gdyż pozwala na utrzymanie i szkolenie sił zbrojnych, zakupy uzbrojenia i wyposażenia wojskowego, międzynarodową współpracę wojskową.

Budżet wojskowy jest jednak przede wszystkim kategorią *polityczną*, gdyż:

- służy celom politycznym państw, tzn. bezpieczeństwu (przetrwaniu), suwerenności, niepodległości i całości;
- jest wynikiem wewnętrznego procesu politycznego, dokonującego się w strukturach organizacyjnych państwa, zmuszonych do wyboru między koniecznością polityczną a możliwościami gospodarczymi, którego naczelną władzę ustawodawczą i wykonawczą są tylko zwięźczeniem<sup>7</sup>;
- jest uchwalany i wykonywany w środowisku międzynarodowym, składającym się z sojuszników, państw neutralnych, rywali i nieprzyjaciół – w jakiejś mierze stanowi więc odpowiedź na sformułowane i ocenione zagrożenia;
- jest przełożeniem doktryny obronnej (strategii obronnej) na język ekonomiczny (określona wielkość środków finansowych) oraz wojskowy (wielkość, struktura, charakter i uzbrojenie sił zbrojnych oraz wyszkolenie żołnierzy) – tu rozstrzyga się również o nakładach na poszczególne rodzaje sił zbrojnych;
- podnosi/obniża gotowość państwa do obrony, co ma wpływ na postrzeganie międzynarodowe;
- o efektywności całego sektora obronnego decyduje szczebel centralny, który w trakcie planowania i oceny przyjmuje specyficzne kategorie nakładów i wyników.

Polityczny charakter ma również określanie proporcji między nakładami na bieżące funkcjonowanie systemu obronnego państwa a nakładami na mobilizację. To zagadnienie jest powiązane z politycznym wyborem rodzaju systemu wojskowego. Władza polityczna ma do wyboru: system powszechnego poboru, system selektywnego poboru, system milicyjny (system powszechnego przeszkolenia rezerw, np. w Szwajcarii) oraz system armii ochotniczej (zawodowej). Wchodzi w grę również systemy mieszane (np. wojska operacyjne – zawodowe, wojska obrony terytorialnej – z poboru). Wybór armii zawodowej, choć ostatecznie związany z niższymi kosztami niż armia z powszechnego poboru, prowadzi do uwidocznienia kosztów, które ta druga ukrywa, a to jest pretekstem do krytyki rzekomej kosztowności tego rozwiązania. W związku z tym, że armia zawodowa jest z reguły o wiele mniej liczna niż armia z powszechnego poboru, w razie dużego wzrostu zagrożenia wymaga zwiększonego wysiłku mobilizacyjnego.

Niewątpliwie inaczej podejmowane są decyzje polityczne w sprawie budżetu wojskowego (obronnego) w państwie demokratycznym i w państwie autorytarnym czy totalitarnym. Budżet wojskowy w państwie demokratycznym ma przede

<sup>7</sup> Co najmniej nieprecyzyjne jest więc stwierdzenie, że budżet obronny jest odzwierciedleniem możliwości gospodarczych państwa. Odzwierciedleniem tych możliwości może być PKB, ale nie budżet obronny.

**budżet wojskowy jako kategoria wojskowa**

**budżet wojskowy jako kategoria polityczna**

wszystkim charakter obronny. W państwie autorytarnym czy totalitarnym również może mieć charakter obronny, ale jego główną funkcją jest tworzenie i utrzymanie siły militarnej, zespolonej z innymi strukturami przemocy (policja, służba bezpieczeństwa, wywiadem i kontrwywiadem, strażą graniczną, strażą pożarną, służbą zdrowia), tworzącymi jeden aparat ucisku i przemocy czy też panowania nad społeczeństwem.

#### 4.2. Główne tendencje ekonomiczno-militarne

Po zakończeniu zimnej wojny mamy do czynienia z kilkoma zjawiskami i trendami, wywierającymi duży wpływ na funkcjonowanie sektora militarnego w gospodarce. Nie można zwłaszcza pominąć globalizacji, która jako zjawisko wielowymiarowe rozpatrywana jest przez pryzmat problemów politycznych, ekonomicznych, militarnych, demograficznych, ekologicznych czy kulturalnych. Z punktu widzenia ekonomicznego czy też ekonomiczno-politycznego globalizacja to po prostu nieistnienie granic i barier w handlu między narodami. Tworzy się więc globalny rynek, który jest zarówno szansą dla wielu gospodarek i przedsiębiorstw, jak i zagrożeniem, zwłaszcza dla tych państw, które skłonne są raczej izolować się od świata, a nie integrować z nim.

procesy  
globalizacji i rynek  
uzbrojenia

Procesy globalizacji obejmują również rynek uzbrojenia, który jest rynkiem upolitycznionym. Z punktu widzenia stosunków międzynarodowych oznacza to, że dużą rolę odgrywa na nim państwo i myślenie w kategoriach państwa. Implikuje to dążenie do realizacji interesów narodowych i maksymalizacji swojej siły (potęgi) w procesie rywalizacji z innymi państwami. Wpływ globalizacji przejawia się jako presja na konsolidację przemysłu zbrojeniowego i jego zaplecza naukowo-badawczego, by utrzymać wysoki poziom technologiczny wyrobów i sprostać rosnącym kosztom zbrojeń przy stosunkowo małych wydatkach wojskowych<sup>8</sup>.

Światowe wydatki wojskowe po zakończeniu zimnej wojny gwałtownie i znacząco spadły. W 1989 r. (w cenach stałych z 1999 r.) wynosiły 1310 mld USD. Najniższy poziom osiągnęły w 1996 r., kiedy wyniosły 819 mld USD<sup>9</sup>. Oznacza to spadek o 35%, z tym że dotyczy on niemal wyłącznie krajów rozwiniętych. Od 1996 r. zaczęły powoli rosnąć i ta tendencja się utrzymuje. W 2005 r. światowe wydatki wojskowe osiągnęły wartość 1118 mld USD w cenach bieżących. Odpowiadało to 2,5% światowego produktu krajowego brutto albo 173 USD na osobę (ten poziom militarizacji ekonomicznej można uznać za umiarkowany). W ciągu dziesięciu lat 1996–2005 wzrosły o 34%. Za 80% tego wzrostu odpowiadały Stany Zjednoczone<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Dobrą analizę przemysłu obronnego i rynku uzbrojenia w ostatnich kilku latach zawiera artykuł: Neuman (2010), s. 105–134.

<sup>9</sup> Zob. [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org).

<sup>10</sup> Zob. *SIPRI Yearbook 2006*. Chapter summaries, s. 15–16.

W dziesięciolecie 2000–2009 światowe wydatki wojskowe wzrosły znacznie, gdyż o 49%, z tym że wzrost ten był zróżnicowany w zależności od regionu. W ujęciu procentowym największy skok dokonał się w Europie Wschodniej (108%) i w mniejszym stopniu w Ameryce Północnej (75%), Azji i Oceanii (67%) oraz Afryce (62%). W Europie Zachodniej i Środkowej poziom wydatków wojskowych pozostał praktycznie bez zmian (wzrost o 7%). Militarizacja gospodarki światowej to głównie zasługa Stanów Zjednoczonych – ich wydatki wojskowe w 2009 r. w wysokości 661 mld USD stanowią około 42% światowych wydatków wojskowych (w 2007 r. było to 45%).

Z wielkością wydatków wojskowych powiązana jest produkcja zbrojeniowa. Wartość międzynarodowych transferów uzbrojenia konwencjonalnego w całym okresie 2000–2009 rosła. Sprzedaż uzbrojenia przez największych stu producentów w skali świata w 2004 r. wyniosła 268 mld USD i była wyższa o 15% od roku poprzedniego. Większość tego wzrostu zawdzięczamy producentom ze Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej – 63,3% dzięki 40 firmom amerykańskim i 29,4% – dzięki 36 firmom europejskim<sup>11</sup>. W drugiej połowie dekady nastąpiło przyspieszenie – w latach 2005–2009 średnioroczna wartość obrotów uzbrojeniem była wyższa o 22% niż w okresie 2000–2004<sup>12</sup>.

Pomimo wyraźnego wzrostu wydatków wojskowych w międzynarodowym przemyśle zbrojeniowym kontynuowane były procesy konsolidacji. Tempo przejmowania firm było jednak niższe niż w latach 90. W 2005 r. sfinalizowano pięć dużych przejęć, każde o wartości zbliżonej lub większej niż 2 mld USD. Wewnątrzamerykańskie przejęcia są efektem pędu ku nowym, gwałtownie się rozwijającym sektorom, takim jak technologie informacyjne i usługi wojskowe, a ułatwiają je wielkie nadwyżki gotówki. Przejęcia transatlantyckie są zdominowane przez firmy brytyjskie, szukające dostępu do lukratywnego rynku amerykańskiego.

Biorąc pod uwagę rozwój przemysłu zbrojeniowego w okresie pozimnowojennym, można mówić o trzech typach zmian, odnoszących się do struktury produkcji i sprzedaży, technologii oraz spraw własnościowych. Przemysł zbrojeniowy stał się o wiele bardziej skoncentrowany, zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym, chociaż w drugiej połowie dekady 2000–2009 stopień jego konsolidacji nieco zmalał. Udział pięciu firm w ogólnej sprzedaży uzbrojenia z pierwszej setki SIPRI wzrósł z 22% w 1990 r. do 44% w 2003 r., by w 2007 r. zmaleć do 39%.

Nastąpiły też jakościowe zmiany w technologii, gdyż technologia cywilna stała się coraz ważniejsza dla systemów uzbrojenia. Prowadziło to do rosnącego znaczenia w sektorze obronnym technologii informacyjnych (IT) i spółek elektronicznych oraz wzrastającej liczby spółek cywilnych w łańcuchu dostaw głów-

konsolidacja  
przemysłu  
zbrojeniowego

<sup>11</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>12</sup> *SIPRI Yearbook 2010. Summary*, s. 14.

nych kontrahentów. Domaganie się przez USA „globalnej wojny z terroryzmem” jeszcze wzmocniło ten trend.

Postępowała prywatyzacja zaopatrzenia i usług obronnych, co wciągnęło dostawców nowego rodzaju w system zamówień wojskowych. Widać to np. w Iraku, gdzie firmy przejmują funkcje wspierające, wcześniej pełnione przez siły zbrojne. Sferą dynamicznego wzrostu jest zapewnianie bezpieczeństwa w skali mikro – ochrona ludzi i budowli. Chociaż niektóre z tych procesów mogą być postrzegane jako rozwój branży zbrojeniowej, inne działania wspierające nie są usługami wojskowymi, ale odnoszą się do ogólnego bezpieczeństwa, tworząc otoczkę spółek prywatnych wokół właściwego przemysłu zbrojeniowego.

### 4.3. Najwięksi producenci i odbiorcy uzbrojenia

Po zakończeniu zimnej wojny na listach producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego następowały dynamiczne zmiany. Radykalny spadek wydatków wojskowych wymusił procesy dostosowawcze pod postacią konwersji, koncentracji, internacjonalizacji, komercjalizacji i prywatyzacji. Koncentracja dokonywała się przez połączenia przedsiębiorstw (fuzje), wykupy oraz realizację wspólnych przedsięwzięć. Procesy te nie ominęły również Polski.

W związku z dynamiką tych procesów zawartość listy największych producentów uzbrojenia i sprzętu wojskowego zmieniała się, chociaż w mniejszym stopniu dotyczy to ścisłej czołówki. Aktualny wykaz największych producentów broni zawiera tabela 1.

Tabela 1. Najwięksi producenci uzbrojenia w świecie w 2009 r.

Miejsce	Firma	Kraj	Przychody obronne	
			w mln USD	jako procent przychodów ogółem
1	Lockheed Martin	USA	42 075,7	93,0
2	BAE System	Wielka Brytania	33 418,8	95,2
3	Boeing	USA	31 932,0	45,9
4	Northrop Grumman	USA	30 656,9	90,8
5	General Dynamics	USA	25 904,6	81,0
6	Raytheon Company	USA	23 139,3	93,0
7	EADS	Holandia	15 013,7	25,1
8	Finmeccanica	Włochy	13 332,1	52,6
9	L-3 Communication	USA	13 014,0	83,3
10	United Technologies	USA	11 100,0	21,0

Zródło: *Defense News Top 100 for 2009* ([http://defensenews.com/static/features/top100/charts/rank\\_2009.php?c=FEA&s=T1C](http://defensenews.com/static/features/top100/charts/rank_2009.php?c=FEA&s=T1C)).

Tabela wskazuje na zdecydowaną dominację amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego. Pierwsza firma francuska (Thales) znalazła się na 12 miejscu, a następna na 20 (DCNS). Najwyżej notowana firma rosyjska Almaz-Artei zajęła 22 miejsce z przychodami ze sprzedaży uzbrojenia w wysokości niespełna

3,3 mld USD, co stanowiło 89% jej przychodów całkowitych. Pierwsza firma japońska (Mitsubishi Heavy Industries) znalazła się na 26 miejscu, natomiast niemiecka (Rheinmetall) na 30. W pierwszej setce nie ma żadnej firmy z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Tabela 2. Najwięksi eksporterzy uzbrojenia w latach 2005–2009 (w mln USD, w cenach stałych z 1990 r.)

Miejsce za lata 2005–2009	Eksporter	2005	2006	2007	2008	2009	2005–2009
1	USA	6600	7394	7658	6090	6795	34 536
2	Rosja	5321	6156	5243	6026	4469	27 216
3	Niemcy	1875	2510	3002	2499	2473	12 359
4	Francja	1633	1577	2342	1831	1851	9234
5	Wielka Brytania	915	808	987	1027	1024	4762
6	Holandia	583	1221	1322	554	608	4288
7	Włochy	743	525	706	424	588	2986
8	Hiszpania	108	757	565	603	925	2958
9	Chiny	306	599	412	544	870	2731
10	Szwecja	537	417	367	457	353	2130
11	Ukraina	281	557	799	269	214	2120
12	Izrael	315	282	379	271	760	2007
13	Szwajcaria	267	306	324	467	270	1634
14	Kanada	235	231	343	236	177	1222
15	Belgia	161	58	19	228	217	694

Zródło: *SIPRI Arms Transfers Database* ([http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php)).

Po kilkuletnim spadku w latach 90. ubiegłego wieku w pierwszej dekadzie XXI wieku wydatki wojskowe wyraźnie wzrosły – jak podaje SIPRI – w 2009 r. w skali świata wyniosły 1572 mld USD wobec 1053 mld USD w 2000 r., co oznacza wzrost o niemal 50%. Wzrost ten rozkładał się nierównomiernie między regionami. Wydatki wojskowe najbardziej wzrosły w Ameryce Północnej (o 75%, głównie za sprawą Stanów Zjednoczonych), w Afryce (o 62%) oraz w Azji i Oceanii (o 67%), najmniej zaś w Europie (o 16%). Większe budżety wojskowe przełożyły się na większe zakupy. Tabela 2 prezentuje największych eksporterów uzbrojenia, natomiast tabela 3 – największych importerów.

Tabela 2 wskazuje na zdecydowaną dominację Stanów Zjednoczonych i Rosji w światowym eksporcie uzbrojenia. Silną grupę tworzą też Niemcy i Francja oraz – wyraźnie słabszą – Wielka Brytania i Holandia. Do znaczących eksporterów należą również Włochy, Hiszpania, Chiny, Szwecja, Ukraina i Izrael. Polska wypadła z rynku jako znaczący eksporter.

Największym importerem uzbrojenia są Chiny, niedaleko za nimi plasują się Indie, Korea Południowa oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Dużymi odbiorcami są także Grecja, Izrael, Singapur. Znaczącym klientem są też Stany Zjednoczone.

najwięksi  
eksporterzy  
uzbrojenia

najwięksi  
importerzy  
uzbrojenia

Tabela 3. Najwięksi importerzy uzbrojenia w latach 2005–2009 (w mln USD, w cenach stałych z 1990 r.)

Miejsce za lata 2005–2009	Importer	2005	2006	2007	2008	2009	2005–2009
1	Chiny	3511	3831	1474	1481	595	10 892
2	Indie	1036	1257	2179	1810	2116	8398
3	Korea Płd.	686	1650	1758	1821	1172	7087
4	Zjednoczone Emiraty Arabskie	2198	2026	938	748	604	6514
5	Grecja	389	598	1796	563	1269	4615
6	Izrael	1113	1117	859	665	158	3912
7	Singapur	543	52	368	1123	1729	3816
8	USA	501	581	731	808	831	3453
9	Algieria	156	308	471	1518	942	3394
10	Pakistan	332	262	613	939	1146	3292
11	Turcja	1005	422	585	578	675	3264
12	Malezja	51	410	546	541	1494	3041
13	Chile	400	1041	723	577	231	2972
14	Australia	470	682	629	380	757	2919
15	Egipt	628	777	676	214	217	2513

Źródło: SIPRI Arms Transfers Database ([http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php)).

Charakterystyczną cechą rynku uzbrojenia wśród największych jego uczestników jest duża asymetria między eksportem a importem – państwa zamieszczone w tabeli 1 oraz w tabeli 2 są odpowiednio albo niemal wyłącznie eksporterami, albo niemal wyłącznie importerami. Rosja w ogóle nie występuje wśród pięćdziesięciu największych importerów. Oznacza to, że produkcja uzbrojenia jest silnie skoncentrowana, a tym samym współpraca w tej dziedzinie jest ograniczona. Ogólnie można powiedzieć, że najwięksi eksporterzy to przedstawiciele Zachodu oraz Rosja.

## 5. HANDEL BRONIĄ – WSPÓŁPRACA I KONTROLA

W ostatnich kilku latach coraz większy wpływ na podejmowanie decyzji w sektorze obronnym, w tym wobec przedsiębiorstw polskiego potencjału obronnego, ma członkostwo w UE i – co za tym idzie – udział we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Szczególne znaczenie ma polityka otwierania europejskiego rynku obronnego i wprowadzania konkurencji. Przykładem konsekwencji tego postępowania jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE 81/2009 w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Dyrektywa stwierdza, że zapewnienie bezpieczeństwa narodowego należy wyłącznie do obowiązków każdego państwa członkowskiego. Tworzenie europejskiego rynku wyposażenia obronnego jest nieodzowne do rozwinięcia wyso-

kiego potencjału, wyspecjalizowanej i konkurencyjnej europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego i do rozwoju zdolności wojskowych, koniecznych do wprowadzenia w życie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Chodzi również o zapewnienie jednakowych warunków zarówno na szczeblu europejskim, jak i globalnym.

Dyrektywa mówi też o lepszej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych, które powinny odzwierciedlać globalne podejście Unii do spraw bezpieczeństwa, stanowiące odpowiedź na przemiany zachodzące w środowisku strategicznym. Pojawianie się zagrożeń asymetrycznych i transnarodowych spowodowało bowiem postępujące zacieranie się granicy między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, wojskowym i niewojskowym. Dyrektywa mówi też o Unii Europejskiej jako o „mocarstwie cywilnym”.

Dokument ten wywołał w polskim przemyśle zbrojeniowym zrozumiałe odruchy obronne. Wyraża się obawy, że polski przemysł obronny na obecnym etapie rozwoju nie jest dostatecznie przygotowany do konkurencji z dużo silniejszymi podmiotami z innych krajów UE, zwłaszcza pochodzącymi z krajów „starej Unii”. Wskazuje się też, że jest on nadmiernie upartyjniony. Poza tym konkurencja na rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego pogłębia się, gdyż pojawiają się nowi gracze (Chiny, Indie, Brazylia). Jedną z racjonalnych opcji jest konsolidacja polskiego przemysłowego potencjału obronnego, która odbywa się zgodnie z rządową *Strategią konsolidacji i rozwoju przemysłowego potencjału obronnego w latach 2007–2012*. Główny wysiłek jej realizacji związany jest z działalnością Grupy Bumar sp. z o.o., grupującej aktualnie 23 spółki handlowe i produkcyjne, zatrudniające około 12 tys. pracowników<sup>13</sup>.

Specyfika przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego i ich wyrobów powoduje, że rynek tych produktów jest również specyficzny. Cechuje go duże upolitycznienie, niestabilność i ryzyko. Słusznie z tego punktu widzenia strategia bezpieczeństwa Polski z 2003 r. przewidywała włączenie się naszego kraju do podjęcia wspólnych działań na rzecz uporządkowania zakupów i tworzenia europejskiego rynku uzbrojenia. Czytamy w niej m.in.: „Polska jako członek NATO i UE będzie popierać budowę zdolności wojskowych i cywilnych w ramach Unii, stanowiących jednocześnie europejski filar NATO i korzystających z zasobów Sojuszu. Ze swej strony Polska podejmie wysiłki w celu wniesienia stosownego wkładu zarówno wojskowego, jak i cywilnego w zdolności unijne. W tym kontekście istotną będzie stopniowa harmonizacja zakupów oraz europejskiego rynku uzbrojenia

<sup>13</sup> Warto dodać, że w 2010 r. w Kielcach odbył się już XVIII Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego, będący miejscem spotkań producentów i odbiorców wyrobów obronnych. Stawiło się prawie 360 wystawców i 20 oficjalnych delegacji; byli też naukowcy i studenci. Targom towarzyszą konferencje i sympozja. W 2010 r. odbyła się m.in. konferencja: *Tradycje, stan i perspektywy polskiego przemysłu zbrojeniowego, ze szczególnym uwzględnieniem dawnego Centralnego Okręgu Przemysłowego*.



w sposób zapewniający wykorzystanie specyficznych zdolności i doświadczeń wszystkich członków UE<sup>14</sup>.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r. napisano: „Należy zmierzać w kierunku tworzenia konsorcjum polskiego przemysłu obronnego, tworzyć warunki wzrostu jego konkurencyjności i zapewnienia opłacalności produkcji zbrojeniowej. Równocześnie należy podejmować zdecydowane działania na rzecz szerszego włączenia firm zbrojeniowych do systemu współpracy w rozwoju i produkcji uzbrojenia, obejmującej kraje NATO i UE...”<sup>15</sup>. W *Strategii obronności RP* z 2009 r. tematyka przemysłu zbrojeniowego została *de facto* pominięta.

Z reguły głównym celem eksportu produktów przemysłu zbrojeniowego nie są dochody pieniężne, lecz zmniejszenie kosztów produkcji oraz utrzymanie odpowiednio rozbudowanej bazy przemysłowo-obronnej. Wielkość i struktura tej bazy zależy przede wszystkim od wielkości i pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Jednak nawet największe mocarstwa nie produkują wszystkiego u siebie, lecz starają się współpracować z innymi państwami w ramach sojuszu, a nawet poza nim. Nic więc dziwnego, że próbuje się utworzyć wspólny europejski rynek wyposażenia obronnego w ramach Unii Europejskiej. Niedawno pojawiła się nawet propozycja, by zmierzać w kierunku transatlantyckiej bazy przemysłu obronnego. Terrence Guay ocenia, że obecna „bipolarna baza przemysłu obronnego” oraz brak woli politycznej, aby to zmienić, są w znacznej mierze odpowiedzialne za „lukę możliwości” (*capability gap*) wśród członków NATO<sup>16</sup>.

Wydaje się, że zarówno czynniki polityczne, jak i ekonomiczne będą determinować kierunek transatlantyckiej współpracy w sektorze obronnym, decydujące znaczenie mają zaś poziom i struktura wydatków wojskowych. Kraje UE nie wydają nawet połowy tego co USA, dla nich współpraca w tym zakresie byłaby więc raczej korzystna. Można spodziewać się wzrostu poziomu wydatków wojskowych w krajach UE, ale nie będzie on raczej znaczny. Przeciwdziałać temu będzie stosunkowo słaba spójność wewnętrzna Unii, a także czynniki społeczne. Z USA płyną głosy zachęty. Jak pisze Terrence Guay: „transatlantycka baza przemysłu obronnego jest lepsza niż dwie oddzielne bazy; połączenie byłoby korzystne dla obu stron”<sup>17</sup>. Procesy globalizacji oraz rosnąca rola Azji (głównie Chin) w stosunkach międzynarodowych będą wspomagać tego typu współpracę.

**handel bronią – kontrola** Ze względu na bezpośredni wpływ handlu bronią na bezpieczeństwo państw społeczność międzynarodowa lub pojedyncze państwa od dawna podejmowały próby sprawowania kontroli nad przepływami produktów, technologii i usług o charakterze wojskowym. Chodziło o ograniczenie dostępu do broni czy zaawansowanych technologii państwom lub ak-

<sup>14</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 10.

<sup>15</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 30.

<sup>16</sup> Por. Guay (2005).

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 27.

torom niepaństwowym uznanym za groźnych dla międzynarodowej stabilności i pokoju.

Jedną z pierwszych i bardziej znanych instytucji o charakterze kontrolnym był Komitet Koordynacyjny Wielostronnej Kontroli Eksportu (COCOM), istniejący od 1949 r. – skupiał państwa NATO oraz siedem państw stowarzyszonych (w tym Japonię, Australię), dysponentów najbardziej zaawansowanych technologii. Jego głównym celem było niedopuszczenie do przepływu najnowocześniejszych technologii do państw bloku wschodniego, głównie do Związku Sowieckiego oraz Chin. W ramach tego porozumienia jego sygnatariusze dokonywali przeglądu eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego, technologii wojskowych, nuklearnych oraz podwójnego zastosowania. Po „jesieni ludów” wiele ograniczeń narzuconych przez COCOM wobec Polski i niektórych innych krajów Europy Wschodniej wycofano już w 1990 r. W 1994 r. komitet został rozwiązany.

Od 1996 r. funkcjonuje tzw. porozumienie z Wasseenaar (*The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies*) zawiązane w Hadze w 1996 r., które aktualnie skupia 40 państw. Porozumienie to dotyczy kontroli eksportu broni konwencjonalnej oraz towarów i technologii podwójnego zastosowania. Jego celem jest działanie na rzecz regionalnego i międzynarodowego bezpieczeństwa przez wprowadzenie przejrzystości i większej odpowiedzialności w transferach broni konwencjonalnej oraz dóbr i technologii podwójnego zastosowania. Polska jest członkiem reżimu.

W duchu wspomnianego wyżej porozumienia sprawy te uregulowała Unia Europejska, wydając stosowne akty normatywne – poczynając od rozporządzenia Rady (WE) z 2000 r. po rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. **ustanawiające wspólnotowy system kontroli wwozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania**. Wprowadza ono wykaz produktów podwójnego zastosowania, który zawiera następujące pozycje:

- kategoria 0 – materiały, instalacje i urządzenia jądrowe;
- kategoria 1 – materiały specjalne i związane z nimi urządzenia;
- kategoria 2 – przetwarzanie materiałów;
- kategoria 3 – elektronika;
- kategoria 4 – komputery;
- kategoria 5 – telekomunikacja i „ochrona informacji”;
- kategoria 6 – czujniki i lasery;
- kategoria 7 – nawigacja i awionika;
- kategoria 8 – urządzenia okrętowe;
- kategoria 9 – kosmonautyka, aeronautyka, napęd.

Różne ograniczenia oraz kontrolę w tej dziedzinie narzucają też inne porozumienia i organizacje o charakterze powszechnym i regionalnym, np. ONZ czy OBWE.

\* \* \*

Po zimnej wojnie nastąpił ogromny spadek światowych wydatków wojskowych. Oznaczało to zahamowanie popytu na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W konsekwencji zmieniła się również jego struktura. Armie państw przebudowują się – trendem światowym jest odchodzenie od masowych armii z poboru, armii „ciężkich” – siły zbrojne stają się mniejsze, nabierają coraz bardziej zawodowego charakteru, zmienia się w nich stosunek „kapitału do pracy” (stosunek uzbrojenia i wyposażenia do czynnika ludzkiego).

Wspólny rynek wyposażenia wojskowego w ramach UE to poszerzenie bazy wymiany i większej konkurencyjności, dlatego przedsięwzięcie to należy ocenić pozytywnie. Globalizacja, zwiększanie się zakresu działania rynku, powoduje, że pożądanym kierunkiem poszerzania współpracy w dziedzinie produkcji oraz sprzedaży uzbrojenia i sprzętu wojskowego byłoby utworzenie wspólnej bazy przemysłu obronnego UE i Stanów Zjednoczonych. Przyniosłoby to korzyści obu stronom, a prawdopodobnie większe krajom UE.

Jak się wydaje, procesy konsolidacji mają względnie trwałe charakter. Konsolidacja widoczna jest również na rynku wyrobów cywilnych. Główną tego przyczyną jest globalizacja – trwa proces dostosowywania się do poszerzonego rynku, do zwiększonych możliwości transportu i komunikacji. Jednak podczas gdy przemysł cywilny poddany jest niemal wyłącznie kryteriom i wymogom ekonomicznym, w przypadku przemysłu zbrojeniowego występuje konieczność pogodzenia kryteriów ekonomicznych (wydajność, konkurencyjność, otwartość, współzależność) z kryteriami polityczno-militarnymi (samowystarczalność, niezależność, zdolność do mobilizacji).

Polityczny charakter rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego (skłonność do dużych wahań popytu, zmiany opcji, czarne listy), nacisk na ciągły postęp technologiczny, zakres tajemnicy państwowej powodują, że w państwie małym czy średnim – zwłaszcza pozostającym poza strukturami sojusznymi – przemysł zbrojeniowy stanowi raczej obciążenie niż szansę. Polityczny charakter rynku uzbrojenia jest przesłanką szczególnej roli państwa. Siły zbrojne nie powinny być nabywcą ostatniej szansy względem krajowego przemysłu zbrojeniowego.

Wysokie wymagania techniczno-bojowe oraz stosunkowo krótkie serie poszczególnych rodzajów uzbrojenia (krótkie w stosunku do podobnych wyrobów cywilnych), co w sumie składa się na wysokie koszty produkcji uzbrojenia, wymusza angażowanie się państwa w procesy produkcji i sprzedaży na krajowym i rynkach zagranicznych.

## CZĘŚĆ IV

# NARODOWE POLITYKI I STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA

BOLESŁAW BALCEROWICZ

Bezpieczeństwo międzynarodowe to stan i proces, w którym zarówno poszczególne państwa, jak i społeczność międzynarodowa jako całość mogą swobodnie urzeczywistniać wytyczone przez siebie cele rozwoju; to zespół warunków, norm i mechanizmów, które zapewniają państwom poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość niezagrożonego istnienia i rozwoju<sup>1</sup>.

Siłą sprawczą tego stanu i procesu są przede wszystkim państwa, ich indywidualne i grupowe działania zmierzające do ochrony ich bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo międzynarodowe jest specyficzną jakością budowaną na wysiłku i sumie bezpieczeństwa każdego z państw, wszystkich państw – członków wspólnoty międzynarodowej.

Między bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem międzynarodowym istnieje ścisła współzależność. Pojęcie (treść) bezpieczeństwa międzynarodowego uniezależniło się wraz z formułowaniem wspólnych międzypaństwowych interesów; szczególnym, ogólnym interesem stawała się z czasem ochrona pokoju. Coraz ściślejszy związek między obydwojma wymiarami bezpieczeństwa jest rezultatem wzrostu współzależności między państwami, internacjonalizacji wielu sfer życia; efektem trendów i megatrendów rozwojowych.

Bezpieczeństwo narodowe od międzynarodowego najwyraźniej odróżnia jego jednoznaczna podmiotowość. Jedyne państwa bowiem podejmują całościowe działania na rzecz swojego bezpieczeństwa, prowadzą politykę bezpieczeństwa z zastosowaniem pełnego instrumentarium. Spośród innych niż państwa podmiotów, które prowadzą politykę bezpieczeństwa, i to w bardzo ograniczonym zakresie, można współcześnie wymienić jedynie Unię Europejską i bardzo warunkowo – Sojusz Północnoatlantycki. Polityka z definicji jest działalnością celową, której cele zawsze wywodzą się z interesów. Wśród nich ważne miejsce zajmują interesy i wartości wspólne. Na rzecz realizacji tych interesów i ochrony tych wartości powołano szereg wyspecjalizowanych instytucji i organizacji z Organizacją Narodów Zjednoczonych na czele. W swojej działalności, w związku z ogra-

<sup>1</sup> Według A.D. Rotfelda i R. Zięby.

niczonymi możliwościami i ograniczonym instrumentarium, skupiają się one bardziej na tworzeniu ram prawnoinstytucjonalnych niż na prowadzeniu polityki.

Nie ma polityki, w tym polityki bezpieczeństwa, bez strategii w jej szerokim, polistrategicznym znaczeniu. Strategie bezpieczeństwa są współcześnie niemal wyłączną domeną państw. **zasadnicze determinanty polityki i strategii bezpieczeństwa** Swoją strategię bezpieczeństwa ma NATO; Unia Europejska, choć formalnie prowadzi własną politykę bezpieczeństwa, strategii porównywalnej do natowskiej nie ma<sup>2</sup>.

Każde suwerenne państwo uprawia własną politykę bezpieczeństwa, posługując się odpowiednimi dla jej realizacji strategiami. Naturalne odmienności ich charakteru i treści zdeterminowane są wieloma czynnikami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi. Spośród wielu determinantów zewnętrznych największą wagę należy przypisać:

- warunkom geograficznym;
- otoczeniu (przyjazne, wrogie, sojusznicze...).

- Spośród determinantów wewnętrznych największe znaczenie mają:
- potencjał (siła, potęga) państwa;
  - kultura polityczna;
  - kultura strategiczna.

Choć każde z państw uprawia własną, w określonym stopniu oryginalną politykę bezpieczeństwa, mimo naturalnej mnogości tych polityk i strategii można wśród nich wyróżnić kilka charakterystycznych podejść. Te „charakterystyczne” podejścia wynikają z podobieństw i/bądź różnic głównie pod względem takich parametrów jak:

- siła (potęgi) państwa;
- rola/role w stosunkach międzynarodowych;
- szczególne uwarunkowania bezpieczeństwa w otoczeniu międzynarodowym (m.in.: przynależność do sojuszu, neutralność);
- specyfika regionalna.

Wyżej wymienione czynniki stanowią w niniejszym rozdziale podstawę do wyodrębnienia ośmiu państw oraz identyfikacji, a także analizy ich polityki i strategii bezpieczeństwa. Wyróżniono zatem: Stany Zjednoczone, Francję, Niemcy, Rosję (głównie ze względu na specyficzne role); Szwajcarię (ze względu na specyfikę ustroju); Chiny, Izrael (ze względu na specyfikę regionu) oraz Polskę. Wśród wybranych państw znalazło się mocarstwo globalne, mocarstwa regionalne, państwa średniej wielkości, państwo małe – państwa z kilku różnych regionów.

<sup>2</sup> Przyjęta w 2003 r. tzw. strategia Solany w istocie nie spełnia kryteriów koncepcji strategicznej.

## 1. UWARUNKOWANIA POLITYKI I STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

**czynnik geograficzny**

Tak jak w przeszłości, tak obecnie jednym z podstawowych determinantów polityki i strategii bezpieczeństwa pozostaje czynnik geograficzny. Napoleon Bonaparte o znaczeniu tego czynnika zwykł mawiać we właściwym sobie stylu: „polityka państw tkwi w ich geografii”. Józef Kukulka zaliczał położenie i ukształtowanie geograficzne krajów, ich klimat, rodzaj gleby, zasoby, zaludnienie do trzech podstawowych czynników warunkujących rozwój i zmienność stosunków międzynarodowych<sup>3</sup>. Podstawowe wskaźniki – obszar oraz liczba ludności – traktowane są niezmiennie w pomiarach potęgi państwa jako „masa krytyczna”. Na podstawie tych wskaźników (często po dodaniu potencjału gospodarczego) dokonuje się podziału państw na duże, średnie, małe<sup>4</sup>. Zasoby naturalne z kolei są ważnym składnikiem potencjału gospodarczego. W sumie czynnik geograficzny – biorąc pod uwagę obszar, liczbę ludności oraz zasoby naturalne – stanowi „fizyczną” bazę siły (potęgi) państwa.

Mimo postępu technologicznego przekładającego się na zasięg i precyzję środków rozpoznania oraz środków rażenia, a także możliwości komunikacji i transportu, swoje znaczenie dla bezpieczeństwa państwa zachowuje przestrzeń. Kluczową wręcz rolę dla obronności odgrywa ona w połączeniu z położeniem, charakterem granic, a także z ukształtowaniem terenu. Tę zależność dobrze ilustruje przykład Rosji, dla której bezpieczeństwa przez kilka wieków przestrzeń miała znaczenie fundamentalne. Wobec niemożności oparcia granic na naturalnych przeszkodach zdobywanie przestrzeni, nowych terytoriów miało dawać (w przekonaniu Rosjan) gwarancje bezpiecznego bytu i rozwoju kraju. Odmienne warunki bezpieczeństwa, w tym odmienne poczucie bezpieczeństwa, wiążą się z położeniem kraju, m.in. wyspiarskim położeniem Wielkiej Brytanii i w pewnym sensie Stanów Zjednoczonych.

Na politykę i strategię bezpieczeństwa państwa bezpośrednio rzutuje jego sąsiedztwo – liczba i charakter sąsiadów. W uproszczeniu można wyróżnić cztery typy sąsiedztwa: przyjazne, sojusznicze, neutralne, wrogie. Formalnymi wyznacznikami charakteru sąsiedztwa mogą być m.in. traktaty o dobrym sąsiedztwie, umowy regulujące stosunki dwu- i wielostronne, uregulowane prawnie granice i kwestie mniejszości narodowych, przynależność do sojuszy.

**geografia, geopolityka, geostrategia**

Geografia przekłada się wprost na geopolitykę. W nierozdzielalnym związku z geografiami pozostaje geostrategia. Geopolityka i geostrategia pozwalają wypełnić strategię państwowe mniej lub bardziej czytelnymi treściami. Nie chodzi tu jednak o geopolitykę „w ogóle”, o geopolitykę aspirującą do traktowania jej jako dziedziny nauki, ale o geopolity-

<sup>3</sup> Dwa pozostałe to: czynnik narodowościowy oraz ideologiczno-świadomościowy. Kukulka (2003), s. 51–65.

<sup>4</sup> Szerzej w: Balcerowicz (1997), s. 16–31.

kę rozumianą jako: refleksja, sposób rozumowania, konceptualizacja przestrzeni, która poprzedza i finalizuje wyodrębnienie interesów narodowych i wielkie wybory polityczne<sup>5</sup>. Tak pojmowana geopolityka stanowi grunt dla każdej debaty o polityce zagranicznej, określenia roli i celów danego państwa, bazę dla tworzenia założeń i konstrukcji koncepcji strategicznych. Geopolityka w nieco pejoratywnym znaczeniu to metoda prowadzenia polityki, w której relacje międzynarodowe postrzega się w kategoriach konfliktów interesów, stałej walki o wpływ. Tak rozumiana geopolityka, stanowiąca swoistą doktrynę polityczną, uważana jest dość powszechnie za niebezpieczny anachronizm. W rzeczywistości jednak można się spotkać z jej przejawami.

Geopolityka jako dziedzina wiedzy to kategoria neutralna; gdy jednak przyjmuje postać skonkretyzowanej koncepcji, z reguły jest wyraźnie „skażona” interesami narodowymi. W wymiarze praktycznym mamy do czynienia nie tyle z geopolityką „w ogóle”, ile z mnogością koncepcji geopolitycznych. Znani autorzy współczesnych globalnych koncepcji geopolitycznych, m.in. Zbigniew Brzezinski, Edward Luttwak, Aleksander Dugin, tworzyli je w istocie z własnej, narodowej perspektywy – położenia i interesów, na użytek ojczystych państw. To koncepcje amerykańskie bądź – jak w przypadku Dugina – rosyjskocentryczne. Charakter zdecydowanie narodowy mają też inne, niekoniecznie globalne koncepcje powstałe m.in. we Francji czy Włoszech, w Brazylii<sup>6</sup>.

Treści strategii państwowych, strategii bezpieczeństwa pozostają w bliskim związku z geostrategią. Geostrategię definiuje się jako: „działalność badawczą i praktyczną zajmującą się geoprzestrzenią (obszarami, rejonami geograficznymi) z punktu widzenia możliwości realizacji celów geopolitycznych danego państwa (koalicji)”<sup>7</sup>. Tradycyjnie pojęcie to ściśle związane było ze sferą wojskowości i oznaczało tę stronę geopolityki, która odnosi się do globalnych i regionalnych układów militarnych, do realizacji założeń geopolitycznych za pomocą środków wojskowych. Geostrategię nazywa się niekiedy „geopolityką wojskową”. Tradycyjnie więc jest to część geopolityki skupiająca się na zagadnieniach wojskowych. Współcześnie termin ten pojmuje się szerzej; dziś geostrategia to strategia państwowa urealniona przez ułożenie jej w określonej (geograficznie) przestrzeni. Geostrategię można też, parafrazując Clausewitza, nazwać przedłużeniem geopolityki.

Geopolityka determinuje wprost politykę i strategię bezpieczeństwa państwa. Nie można tego powiedzieć o geostrategii. Skupia się ona bowiem na realizacji założeń polityki i strategii; w wymiarze koncepcji – na badaniu ich realności, np. geograficznego zasięgu zainteresowania strategicznego.

<sup>5</sup> Jean (2003), s. 40, 41.

<sup>6</sup> Z rozmysłem nie została tu wymieniona polska koncepcja L. Moczulskiego wyłożona w jego dziele *Geopolityka*. Jej założenia bowiem pozostają w zbyt luźnym związku z realnie uprawianą polityką państwa, strategią państwową.

<sup>7</sup> Balcerowicz (2002b), s. 39.

Geostrategia jest praktycznie mniej lub bardziej wyraźnie obecna w każdej koncepcji strategii bezpieczeństwa; odgrywa ona istotną rolę w strategiach wojennych (obronnych) i wojskowych. Jej praktyczno-koncepcyjnym przejawem jest podział obszarów lądowych i morskich na teatry wojny, teatry działań wojennych, regiony/obszary strategiczne, kierunki strategiczne, kierunki operacyjne itp. Geostrategia w wymiarze praktycznym przejawia się m.in. w rozmieszczeniu wojsk, baz wojskowych, przez aktywność militarną (użycie wojsk w różnego typu operacjach) państwa w określonych obszarach geograficznych.

Rozpoznanie geostrategii państwa dzięki wyżej wymienionym i innym jej przejawom ma o tyle znaczenie, że dostarcza dobrego materiału/argumentów dla oceny charakteru jego polityki i strategii bezpieczeństwa.

We wszystkich strategiach narodowych odczuwalna jest, choć w różnym stopniu, obecność historii, spuścizny historycznej. Wytworami historii są istotne niematerialne czynniki wpływające na treści strategii narodowych – ustroj, orientacje ideologiczne, orientacje polityczne. Historia stanowi główne źródło kultury politycznej; historia, spuścizna historyczna zapewnia kulturze politycznej oraz jej części – kulturze strategicznej – podstawowe treści. Jako że kultura polityczna oraz kultura strategiczna są pojęciami, w których mieści się swoista synteza wielu czynników niematerialnych determinujących narodowe podejścia do polityki i strategii bezpieczeństwa, należy je uznać za kluczowe w ich zrozumieniu i ocenie.

Kultura strategiczna jest pojęciem z dziedziny studiów strategicznych stosunkowo nowym. Zagadnienie kultury strategicznej pojawiło się w teorii stosunków międzynarodowych i analizach strategicznych w latach 70. XX wieku. Kultura strategiczna to część kultury politycznej. Kulturę polityczną definiuje się jako: „całokształt indywidualnych postaw i orientacji uczestników danego systemu politycznego”<sup>8</sup>. To zestaw postaw i orientacji ukształtowanych na podstawie wiedzy, czynników emocjonalnych oraz racjonalnej oceny systemu politycznego; owe „postawy i orientacje” zawsze zawierają w sobie trzy elementy:

- poznawczy;
- afektywny (preferencje, emocje);
- racjonalny (oceny, krytykę).

Kultura polityczna przejawia się m.in. w stosunku do prawa, wartościach ustrojowych, tradycjach (preferencjach) ustrojowych, roli ciał przedstawicielskich, języku polityki. Dla analiz i ocen polityki strategii bezpieczeństwa jednak najistotniejsza jest identyfikacja dominującego w danym państwie myślenia (przekonania) o własnym miejscu w środowisku międzynarodowym i relacjach z innymi jego uczestnikami.

<sup>8</sup> Almond, Verba (1965).

Jeden z pierwszych systemowych badaczy kultury strategicznej Jack L. Snyder definiował ją jako: „(...) sumę idei, uwarunkowanych emocjonalnie odpowiedzi i form (schematów) zwyczajowych zachowań w danym państwie, jakie członkowie narodowej wspólnoty bezpieczeństwa wyznają i podejmują wobec zagrożeń nuklearnych”<sup>9</sup>. Definicję szerszą, niezawężoną do kontekstu zagrożeń nuklearnych, sformułował Alastair I. Johnston, według którego kultura strategiczna to: „(...) zintegrowany zespół symboli (argumentacji, struktur, języka, analogii, metafor), które prowadzą do ustanowienia dominujących i trwałych preferencji strategicznych co do roli sił zbrojnych w politycznych stosunkach międzynarodowych, czyniąc te preferencje przekonującymi i jedynymi, które są skuteczne”<sup>10</sup>. Colin S. Gray kulturę strategiczną definiuje jako: „sposób myślenia i działania poprzez siłę, wywodzący się z doświadczeń historycznych, z aspiracji do odpowiedzialnych zachowań zgodnych z interesem narodowym”<sup>11</sup>.

W powyżej przytoczonych i innych definicjach kultury strategicznej ich twarde rdzeniem pozostaje **percepcja zagrożeń i stosunek do używania siły**. Kultura strategiczna to kategoria, która niełatwo poddaje się uniwersalizacji. Niemniej jednak można mówić o kulturze strategicznej „ponadnarodowej”, np. o kulturze Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>12</sup>.

Choć kultura strategiczna jest kategorią trudno mierzalną (w istocie wręcz niemierzalną), to należy ją traktować jako ważny – jeden z najważniejszych składników środowiska bezpieczeństwa. Jej istotna rola – jak pisze Roman Kuźniar – wynika z tego, że:

- politykom i strategom dostarcza idei, norm;
- warunkuje percepcję otoczenia (stanowi „okulary” oglądu rzeczywistości);
- w jej ramach dokonuje się selekcja opcji strategicznych;
- warunkuje zdolności mobilizacji zasobów;
- wyznacza ramy publicznej debaty o bezpieczeństwie narodowym<sup>13</sup>.

Bez jej zrozumienia nie jest możliwe odczytanie wielu istotnych znaczeń narodowych strategii bezpieczeństwa. Każde państwo ma swoją unikatową kulturę strategiczną, styl postępowania w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa. Rozpoznanie istotnych cech kultury strategicznej państw i jej studiowanie pozwala dostrzec ciągłość i zmiany narodowych polityk i strategii bezpieczeństwa; ustalić przyczyny, dla których państwa częściej sięgają po pewne środki strategicznego

<sup>9</sup> Na tej definicji wyraźnie zaciążył pierwotny cel badań kultury strategicznej; kontekst zagrożenia możliwym użyciem przez Związek Radziecki broni jądrowej. Snyder (1977).

<sup>10</sup> Johnston (1995), s. 33–64.

<sup>11</sup> Gray (1986). Inna (szersza) wersja: „(...) narodowa kultura strategiczna jest kulturą odnoszącą się do sposobów myślenia i działania przez wzgląd na siłę. Wywodzi się z postrzegania narodowych doświadczeń historycznych, aspiracji do samookreślenia i ze wszystkich innych bardzo różnorodnych (...) doświadczeń, które charakteryzują poszczególnych obywateli danego kraju”. Gray (1981).

<sup>12</sup> O kulturze strategicznej NATO pisze Kupiecki (2009), s. 13–64.

<sup>13</sup> Kuźniar (2005), s. 186–189.



oddziaływania, metody, którymi się chętnie posługują. Należy przy tym zaznaczyć, że zmiany w sferze kultury postępują stopniowo, w niewielkim tempie.

Kultura strategiczna jest podstawowym kontekstem, gruntem polityki i strategii bezpieczeństwa. Wyrazem, a może bardziej lustrem, w którym odbija się kultura polityczna i kultura strategiczna, są – jak pisze Jan Czaja – narodowe doktryny i strategie bezpieczeństwa<sup>14</sup>.

## 2. STRATEGIE, KONCEPCJE STRATEGICZNE BEZPIECZEŃSTWA

Strategia według zdecydowanej większości definicji ma dwie warstwy, dwa wymiary, które w pewnym skrócie można określić jako teoretyczny i praktyczny. Dotyczy to także, choć może w mniejszym stopniu, strategii bezpieczeństwa, definiowanej jako „teoria i praktyka działania państwa, ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie bezpieczeństwa, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy”<sup>15</sup>. Dwuwarstwowość (dwuwymiarowość) strategii odzwierciedla też oficjalna definicja Departamentu Obrony USA, według której strategia bezpieczeństwa narodowego to sztuka i nauka rozwijania, wykorzystania i koordynowania instrumentów siły narodowej (dyplomatycznych, ekonomicznych, wojskowych i informacyjnych) dla osiągnięcia celów, które przyczyniają się do bezpieczeństwa narodowego<sup>16</sup>.

W niniejszym rozdziale na użytek identyfikacji typowych podejść strategia bezpieczeństwa narodowego – bądź strategię bezpieczeństwa kilku państw – rozpatrywana będzie w wymiarze praktycznym. Obiektem zainteresowania będą zatem przede wszystkim dokumenty polityczne, przedstawiające system oficjalnych poglądów na miejsce i rolę państwa w świecie, w środowisku bezpieczeństwa, na jego interesy, cele oraz środki i metody zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Tak rozumiana strategia „stanowi jednolitą bazę formowania i urzeczywistniania polityki bezpieczeństwa narodowego przez instytucje państwa na wszystkich poziomach administracji i we wszystkich wymiarach działalności”<sup>17</sup>. W Stanach Zjednoczonych definiuje się ją wprost jako **dokument** przyjęty (zatwierdzony) przez prezydenta<sup>18</sup>.

strategie  
bezpieczeństwa  
narodowego  
w dokumentach  
oficjalnych

W praktyce w dokumentach zatytułowanych „strategia bezpieczeństwa narodowego” wyrażana jest istota tej strategii adresowana zarówno do instytucji państwa ją realizujących, jak i na zewnątrz – do otoczenia międzynarodowego. To praktyka powszechnie stosowana m.in. w: Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Polsce, Czechach, na Ukrainie i wielu innych państwach.

<sup>14</sup> Czaja (2008a), s. 232.

<sup>15</sup> Balcerowicz (2002b), s. 131.

<sup>16</sup> *Dictionary* (2001), s. 358.

<sup>17</sup> Za: Nowakowski, Szafran, Szafran (2009), s. 37.

<sup>18</sup> *Dictionary* (2001), s. 369.

Bliskie przyjętego powyżej pojmowania strategii bezpieczeństwa narodowego jest pojęcie „koncepcji”, a także rzadziej stosowane do niedawna w krajach Europy Wschodniej pojęcie „doktryny”. Nie wnikając w treści i znaczenia pojęcia „koncepcja”, w praktyce termin ten stosuje się w nazwach dokumentów strategicznych niektórych państw, m.in. Federacji Rosyjskiej (w edycjach z 1997 i 2000 r.), Białorusi; nazwę „koncepcja strategiczna” nosi także strategia NATO.

W kilku krajach (europejskich) strategię bezpieczeństwa narodowego zawarte są w obszerniejszych dokumentach, tzw. białych księgach. W tradycji brytyjskiej „biała księga” jest oficjalnym raportem rządu, w którym wyjaśnia się prowadzoną politykę w określonym obszarze. W praktyce francuskiej „Biała księga obrony i bezpieczeństwa narodowego” łączy tekst strategii obrony i bezpieczeństwa z jej szerokim, wszechstronnym uzasadnieniem. „Białą księgę” w Niemczech wydaje ministerstwo obrony. Choć zawarte są w niej podstawowe założenia strategii bezpieczeństwa, to najobszerniej traktuje się wymiar militarny bezpieczeństwa, czyli zadania Bundeswehry.

Formy prezentacji strategii bezpieczeństwa narodowego są dalece niejednolite. Z reguły jednak publikuje się jeden dokument „główny” zawierający to, co mieści się w ogólnie przyjętym standardzie. Strategię państwową w najpełniejszym wymiarze – polistrategię – oddaje dopiero kilka ze sobą powiązanych, tworzących pewien w miarę spójny system dokumentów. Rozwinięcie i dopełnienie strategii bezpieczeństwa w przypadku Stanów Zjednoczonych zawiera dziewięć innych dokumentów, strategii szczegółowych. Są to dokumenty odnoszące się do: strategii obronnej, bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczania terroryzmu, ochrony infrastruktury i kluczowych zasobów, bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, kontroli rynku narkotyków, walki z praniem brudnych pieniędzy, a także narodowa polityka kosmiczna. Kompletny i spójny system stanowi pakiet dokumentów strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej. Pakiet ten obejmuje dwadzieścia jeden uporządkowanych hierarchicznie dokumentów, podzielonych na siedem grup odpowiadających siedmiu strategiom sektorowym.

Nie ma jednego, obowiązującego powszechnie wzorca deklarowanej strategii bezpieczeństwa narodowego. Publikowane dokumenty różnią się między sobą przede wszystkim wewnętrzną strukturą, objętością, językiem. Różnią się też – co oczywiste – treściami. Pewne różnice występują także w edycjach kolejnych strategii tego samego państwa. Istnieje jednak pewien generalny standard, wynikający z zasadniczych kanonów strategicznych.

Powszechnie dostępne strategię czy koncepcję bezpieczeństwa narodowego mają wielu adresatów i spełniają kilka funkcji. Zawarte w nich deklaracje i zobowiązania nie mają mocy prawnej, a w wielu dokumentach mocy prawnej nie mają nawet opisane w nich zadania dla służb państwowych. W niektórych przypadkach (też w Polsce) ich rzeczywiste znaczenie w polityce bywa niekonięcznie silnie wiążące. Zdarza się, że poszczególne zapisy służą nie tyle informowaniu, ile osiągnięciu niekonięcznie jasnych celów. Jako że dokument adresowany jest

też do własnego społeczeństwa, może w pewnej mierze służyć potrzebom bieżącej, partyjnej polityki wewnętrznej.

Mając powyższe na uwadze, jawne dokumenty opisujące strategię państwa należy traktować jako materiał do jej rekonstrukcji. Nieodzownym kontekstem w tym procesie pozostaje właściwa danemu narodowi kultura strategiczna; weryfikatorem – praktyka strategiczna.

### 3. STANY ZJEDNOCZONE

Polityka i strategia bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych to polityka jedyne w świecie mocarstwa o zasięgu globalnym. Owo szczególne

**polityka, strategia  
bezpieczeństwa narodowego  
mocarstwa o zasięgu globalnym**

miejsce w środowisku międzynarodowym jest oczywiście głównym czynnikiem determinującym podejście do polityki bezpieczeństwa tego państwa. Istotne znaczenie dla charakteru amerykańskiej polityki i strategii

ma, tak jak w każdym innym przypadku, szereg innych czynników, które zostaną tu poddane elementarnemu oglądowi. Rozwojowi i bezpieczeństwu Stanów Zjednoczonych sprzyja wybitnie czynnik geograficzny. Rozległość terytorium, liczba ludności, rozmiary zasobów naturalnych tworzą naturalną podstawę potęgi tego państwa. Wyspiarskie położenie oraz przyjazne sąsiedztwo przekładają się na większe poczucie bezpieczeństwa.

Historia USA to historia państwa i narodu młodego, niezwykle dynamicznego, a przy tym ofensywnego lub wręcz ekspansywnego. Rozrost terytorialny od pierwotnie trzynastu stanów do ponad pięćdziesięciu zakończył się w drugiej połowie ubiegłego wieku. Historia od brytyjskiej kolonii do (jedynego) mocarstwa światowego może być odbierana jako bezprecedensowa *success story*. Po pierwszej wojnie światowej to młode, liczące niewiele ponad sto lat państwo stało się jednym z ważnych graczy strategicznych, wywierających istotny wpływ na losy świata. Po drugiej wojnie światowej osiągnęło rangę mocarstwa światowego. W XX wieku Stany Zjednoczone dwukrotnie odegrały rolę wyzwoliciela Europy oraz zbawcy, a następnie obrońcy cywilizacji zachodniej.

Stany Zjednoczone od chwili swoich narodzin były państwem demokratycznym. Niebywały w czasach nowożytnych wzrost potęgi odbywał się jedynie pierwotnie drogą podboju, a właściwie kolonizacji terytoriów Ameryki Północnej. Potęgę państwa budowano dzięki dynamicznemu rozwojowi gospodarki i poprzez siłę oddziaływania, atrakcyjności amerykańskich ideałów – wolności, prawa, liberalnej demokracji, kapitalizmu rynkowego.

Historia, ustroj, potencjał, role w środowisku międzynarodowym tworzą podstawy charakterystycznej kultury politycznej, kultury strategicznej. To, co najbar-

**amerykańska kultura  
strategiczna**

dziej charakterystyczne dla współczesnej kultury strategicznej Ameryki (w odróżnieniu od Europy), przede wszystkim stosunek do znaczenia siły w polityce międzynarodowej, ujmując w sposób

celny powszechnie znana metafora Roberta Kagana: „Amerykanie są z Marsa, Europejczycy z Wenus”.

Znaczenie siły, choć była ona stale obecna w amerykańskiej kulturze jako ważny instrument egzekucji prawa, ewoluowało w miarę rozrostu państwa i wzrostu jego potęgi. Do pierwszej wojny światowej użycie siły ograniczało się do własnego terytorium, macierzystego kontynentu. Sukcesy wojsk amerykańskich w wojnach światowych w naturalny sposób musiały powodować wzrost znaczenia siły (militarnej) w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa USA. Jednak prawdziwe zauroczenie siłą, jak pisze Andrew Bacevich, nastąpiło po wojnie w Wietnamie; jako następstwo kontrakcji na falę pacyfizmu. W odbudowie siły militarnej upatrywano lekarstwa na słabości Ameryki. Widoczna od czasów prezydentury Ronald Reagana rozbudowa potęgi militarnej Stanów Zjednoczonych, globalna obecność militarna (bazy), aktywność w sferze militarnej, angażowanie się w konflikty zbrojne pozwalają mówić (z pewnymi zastrzeżeniami) o elementach swoistego militarystyki w kulturze strategicznej USA. Faktyczne, dość niefortunne w skutkach zauroczenie siłą, zauważalna militaryzacja polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, nastąpiło w czasie prezydentury George'a W. Busha. Bez względu jednak na różne w różnych okresach historii role, jakie odgrywała siła w amerykańskiej polityce, towarzyszył jej zawsze charakterystyczny etos, westernowy moralitet walki ze złem, walki o porządek, siły w służbie prawa, siły wymierzającej sprawiedliwość. W kulturze strategicznej, przy zachowaniu jej stałych cech, dają się zauważyć pewne charakterystyczne zmiany stosunku do siły po przejściu władzy bądź przez republikanów, bądź demokratów. W skrajnych przypadkach dochodzi do zerwania ciągłości koncepcji strategicznych<sup>19</sup>.

Rola, jaką na Zachodzie, przede wszystkim w Sojuszu Północnoatlantyckim, odgrywały Stany Zjednoczone w okresie zimnej wojny, siła, jaką sobą przedstawiały, nadawała kolejnym amerykańskim doktrynom politycznym, strategiom wojennym, koncepcjom strategicznym szczególne znaczenie. Amerykańskie doktryny i strategie tego okresu stanowiły nie tyle zasadniczą inspirację, ile główne źródło treści strategii natowskich. Kultura strategiczna USA w okresie zimnej wojny – według opracowań amerykańskich – opierała się niezmiennie na kilku podstawowych zasadach<sup>20</sup>:

- amerykańskiej dominacji w sojuszu zachodnim;
- preferencji dla działań multilateralnych;
- koncepcji odstraszania (głównie nuklearnego);
- porozumienia z partnerami co do użyteczności sił zbrojnych w osiągnięciu celów bezpieczeństwa.

Wymienione powyżej cechy amerykańskiej kultury strategicznej zachowały w większości swoją aktualność w pierwszym dziesięcioleciu po zakończeniu zim-

<sup>19</sup> R. Kuźniar w ogłoszonej w 2002 roku *Strategii bezpieczeństwa narodowego* dostrzegł wręcz „rewolucyjną nieciągłość”.

<sup>20</sup> Lantis, Howlett (2009), s. 97.

nej wojny. Przełom nastąpił po atakach terrorystycznych i po ogłoszonej przez administrację Busha wojnie z terroryzmem. Przez pierwszą dekadę XXI wieku amerykańską kulturę strategiczną określały elementy nowe: zdecydowana odnowa amerykańskiej woli dominacji w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego przy jednoczesnym priorytecie dla względów bezpieczeństwa narodowego; doktryna uderzenia wyprzedzającego, zakładająca możliwość prewencyjnego użycia siły dla osiągnięcia celów bezpieczeństwa; skłonność do działań unilateralnych, w których USA nie są ograniczane naciskami zewnętrznymi; dążność do maksymalnej swobody działań<sup>21</sup>. Zdecydowany odwrót od wprowadzonych przez poprzedników elementów kultury strategicznej następuje wraz z przejęciem władzy przez administrację Obamy.

W roku 1991, po sformułowaniu koncepcji „nowego ładu światowego”, a następnie *Narodowej strategii bezpieczeństwa*, Stany Zjednoczone już jednoznacznie

*Narodowa strategia bezpieczeństwa – 1991 r.*

nie przyjęły strategię mocarstwa globalnego, strategię globalną. W myśl jej założeń nowy porządek światowy miał się opierać na współdziałaniu państw i organizacji; kluczową w nim rolę, rolę przywódczą, miały odgrywać Stany Zjednoczone. Przywódcza rola USA stała się – jak powiedział w swoim orędziu George W. Bush – „(...) nie do zastąpienia (...)”, a na Stanach Zjednoczonych ciąży „(...) obowiązek przewodzenia”<sup>22</sup>. To przeświadczenie o wyjątkowości Stanów Zjednoczonych jako czołowej demokracji i „światła przewodniego wolności”, wyjątkowości misji, jaką muszą spełnić wobec świata, pozostaje obecne w kolejnych koncepcjach strategicznych, niezależnie od tego, czy były one autorstwa republikanów czy demokratów. Choć według pierwszej pozimnowojennej koncepcji globalne przywództwo miało opierać się na współpracy z organizacjami i państwami, to znajdujemy w niej charakterystyczne dla wszystkich kolejnych strategii zastrzeżenie o możliwości podejmowania działań samodzielnych lub w nielicznych koalicjach wtedy, gdy zaistnieje konieczność ochrony żywotnych interesów Stanów Zjednoczonych.

W strategii z 1991 r. w formule amerykańskich interesów i celów na lata 90. zwraca się uwagę na państwa Europy Środkowej i Wschodniej („Nową Europę”); znaczenie ich witalności i niepodległości dla nowo kształtującej się architektury bezpieczeństwa. Należy zauważyć, że gdy w omawianym dokumencie mowa o stosunkach z państwami tego regionu, to najwięcej uwagi poświęca się tam kontaktom wojskowym.

W roku 1991 Stany Zjednoczone podjęły pierwszą z najważniejszych po zimnej wojnie operacji strategicznych. W ograniczonej koalicji pod ich przywództwem (a wojskowym dowództwem) dokonały interwencji zbrojnej przeciwko Irakowi. Wojna w Zatoce ostatecznie uwiarygodniła (by nie powiedzieć – „uwie-

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Bush, Scowcroft (2000c), s. 578.

rzytelniła”) pozycję USA w nowym ładzie światowym i ich rolę w globalnym środowisku bezpieczeństwa.

Ciągłość i zmiany w podejściu do polityki i strategii bezpieczeństwa USA ilustrują treści kolejnych dokumentów strategicznych. W okresie prezydentury Billa Clintona opracowano dwie spójne strategie bezpieczeństwa narodowego. Pierwsza z nich, strategia „zaangażowania i rozszerzania”, ukazała się w roku 1996. O najistotniejszym jej przesłaniu w sposób wymowny informuje tytuł dokumentu; w strategii chodzi o zaangażowanie w promowanie demokracji, o jej wspieranie; o poszerzanie społeczności krajów demokratycznych z gospodarką wolnorynkową. Zaangażowanie koncentruje się przy tym na obszarach strategicznego zainteresowania USA, m.in. w Europie Środkowej i Wschodniej.

*strategia „zaangażowania i rozszerzania” – 1996 r.*

W strategii tej, podobnie jak w poprzedniej, pisze się o roli Stanów Zjednoczonych – przywódcy globalnego, którą traktuje się jako konieczność. Przywództwo amerykańskie – według tego dokumentu – miało preferować w działaniach na rzecz bezpieczeństwa dyplomację prewencyjną. Bardzo ważne miejsce wśród środków realizacji polityki bezpieczeństwa, polityki „zaangażowania i rozszerzania”, ma zajmować NATO. Tu należy przypomnieć, że w roku 1994 została powołana instytucja Partnerstwa dla pokoju. Był to (i wciąż pozostaje) znaczący instrument współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz byłego Związku Radzieckiego, służący przygotowaniu państw kandydujących do członkostwa w NATO. Zawarte w tytule dokumentu „rozszerzanie” odnosi się więc także do rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Założenia i treści strategii z roku 1996 znalazły swoje rozwinięcie w wydanej w roku 1998 *Strategii bezpieczeństwa narodowego na nowy wiek*. Dokument ten ze względu na swoją wewnętrzną logikę, strukturę i zastosowany w nim język uważa się za wręcz „wzorcowy”<sup>23</sup>. W strukturze dokumentu wyraźnie wyodrębnione są kolejno: cele główne, cele pośrednie, zagrożenia, dziedziny działań, instrumenty oraz kierunki (geopolityczne).

*strategia „na nowy wiek” – 1998 r.*

W strategii sformułowane są trzy zasadnicze cele: umacnianie bezpieczeństwa, wspieranie pomyślności i dobrobytu, poparcie dla demokracji na świecie. Cele wynikają z interesów, które zostały podzielone na trzy kategorie: żywotne (przetrwanie, bezpieczeństwo, witalność), ważne (pozostające w związku z jakością życia obywateli) oraz pozostałe (sytuacje, które wymagają zaangażowania USA). Interesy żywotne będą chronione zdecydowanie, przy użyciu środków militarnych, także – w określonych sytuacjach – jednostronnie.

Ducha strategii oddaje wyszczególnienie dziedzin działań na rzecz kształtowania środowiska międzynarodowego, a właściwie – ich hierarchia. Na pierwszym miejscu wymienia się dyplomację, następnie pomoc zagraniczną, kontrolę

<sup>23</sup> To zdanie m.in. prof. R. Kuźniara (2005), s. 201.

zbrojeń, nieproliferaację broni (głównie broni masowego rażenia). Dopiero na piątym miejscu usytuowana została aktywność wojskowa (odstraszanie, naciski).

Priorytety geopolityczne i geostrategiczne odzwierciedla kolejność, w jakiej wymienia się pięć głównych kierunków geostrategicznych. Na pierwszym miejscu ulokowano Europę i Eurazję, następnie kolejno Azję Wschodnią i Pacyfik, półkulę zachodnią, Bliski Wschód i Azję Południowo-Zachodnią oraz Afrykę. Tytułowe „rozszerzenie” poprzedniej edycji strategii tu wyraźniej przekłada się na rozszerzenie NATO.

Strategia „na nowy wiek” przetrwała mniej niż rok nowego wieku. Jej pewnej dyskontynuacji można było oczekiwać po objęciu urzędu prezydenta przez George’a W. Busha jako logicznego następstwa istotnych różnic natury ideologicznej – przejścia od paradygmatu liberalnego do neokonserwatywnego. Nieuchronną zmianę strategii przyspieszył – a także spowodował jej radykalizowanie – szok Ameryki po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r.

Podstawowe założenia polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa ekipy Busha były publikowane jeszcze przed wyborami prezydenckimi. Na łamach „Foreign Affairs” priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zasadnicze środki i metody ich osiągania zaprezentowała Condoleezza Rice (późniejsza doradczyni prezydenta do spraw bezpieczeństwa). Krytykując politykę administracji Clintona, zapowiedziała, że nowa administracja realizować będzie przede wszystkim interesy narodowe, a nie interesy „iluzorycznej społeczności międzynarodowej”. Charakterystyczne w artykule jest to, jak bardzo autorka eksponowała znaczenie czynnika militarnego, potęgi militarnej, dla polityki zagranicznej USA<sup>24</sup>.

Bezpośrednio po zamachach 11 września prezydent ogłosił walkę z terroryzmem jako priorytet polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, jako jej misję. Wezwał też inne państwa do przyłączenia się do „wojny z terroryzmem”, używając przy tym isticie leninowskiej frazy „albo jesteście z nami, albo z terrorystami”. Pierwszym aktem tej „wojny” była operacja przeciwko talibom w Afganistanie<sup>25</sup>.

Rok później ogłoszona została nowa *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, dokument pod względem treści, a także formy znacznie różniący się od swego poprzednika. Celem głównym zapisanym w strategii jest **zapewnienie światu pokoju dzięki wyeliminowaniu terrorystów i tyranów**. W zestawie ośmiu podstawowych zadań USA w dziedzinie bezpieczeństwa na pierwszym miejscu wymienia się wspieranie dążeń do zapewnienia godności ludzkiej; na drugim umacnianie sojuszy w celu pokonania terroryzmu globalnego i zapobie-

strategie  
bezpieczeństwa narodowego  
– 2002 i 2006 r.

<sup>24</sup> Rice (2000), s. 45–62.

<sup>25</sup> Nazwanie tego zdarzenia „operacją militarną przeciwko talibom w Afganistanie” to posługiwanie się politycznie poprawnym eufemizmem. W rzeczywistości była to wojna z („talibskim”) Afganistanem, która po pewnym czasie przerodziła się w wojnę przeciwpartyzancką w Afganistanie.

gania atakom na USA oraz ich przyjacielom. Formuły większości tych zadań mogą sugerować preferencje multilateralistyczne autorów, czemu jednak wyraźnie przeczyła praktyka.

W strategii zanegowana została tradycyjna koncepcja odstraszania na rzecz działań/uderzeń wyprzedzających, co w istocie oznaczało przyznanie sobie prawa do prowadzenia wojskowych (też wojennych) działań prewencyjnych. Jakość dokumentu psuje przede wszystkim zastosowany w nim język – nadmiernie zideologizowany, chwilami ocierający się o tanią mistykę. Swoją kontynuację strategia roku 2002 znajduje w dokumencie wydanym w roku 2006. Była to strategia już mniej wojownicza, choć rozpoczyna ją stwierdzenie, że Stany Zjednoczone są w stanie wojny, wojny długotrwałej. Bezsprzeczną zaletą dokumentu jest formuła swoistego „rozliczenia” założeń strategii sprzed czterech lat; to w strategicznej praktyce rzadkość.

W powyższych przywołanych oraz innych dokumentach, a także wypowiedziach popartych praktyką, mieści się pewna koncepcyjna całość zwana doktryną Busha. Jej treść można – w uproszczeniu – sprowadzić do czterech głównych zasad: mesjanizmu, unilateralizmu, militarystyki, prewencji<sup>26</sup>.

„doktryna Busha”

Tak jak kiedyś walka z komunizmem, tak w myśl tej doktryny głównym zagrożeniem amerykańskiej polityki bezpieczeństwa stała się wojna z terroryzmem. Tej misji podporządkowano styl, metody, środki, działania. Główne elementy nowej doktryny sprawiały, że została zerwana w wielu wymiarach ciągłość polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Koncepcja roli siły, wizja rozwiązań siłowych, mogła wydawać się sprzeczna z normami i zasadami działania państw demokratycznych. Doktryna, choć nie negowała i nie wykluczała multilateralizmu oraz rozwiązań dyplomatycznych, to dość wyraźnie eksponowała działania unilateralne. Zerwaniem rewolucyjnym było wprowadzenie do doktryny koncepcji wojny prewencyjnej, tym samym jej swoiste „zalegalizowanie”. Traktowana doktrynalnie wojna prewencyjna wprowadzała zamęt do uznanych, czytelnych zasad stosunków międzynarodowych, gdyż była sprzeczna z prawem międzynarodowym, które sankcjonuje użycie siły w obronie własnej, a nie wobec potencjalnego zagrożenia<sup>27</sup>. Najbardziej spektakularnymi przejawami „doktryny Busha” były operacja wojenna przeciwko talibom w Afganistanie (w ramach „wojny z terroryzmem”) oraz wojna z Irakiem.

Podejście do polityki bezpieczeństwa według doktryny Busha przynosiło tyle niepowodzeń, że zaistniała sytuacja wymusiła konieczną i istotną zmianę. Zmiana podejścia nastąpiła wraz z wyborem na prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy. Przyznanie Obamie „awansem” Pokojowej Nagrody Nobla można przyjąć za akt symbolizujący oczekiwania społeczności międzynarodowej, liczącej na zmianę stylu uprawiania polityki bezpieczeństwa przez USA.

<sup>26</sup> Szerzej: Pietras (2004), s. 5–25.

<sup>27</sup> Za: Kiewerska (2010).

Program zapowiadany przed wyborami nowego prezydenta i pierwsze jego działania na rzecz bezpieczeństwa (*reset* w stosunkach z Rosją, rewitalizacja procesu ograniczenia zbrojeń jądrowych) znalazły swoje pełne ujęcie w opublikowanej wiosną 2010 r. *Narodowej strategii bezpieczeństwa*. To obszerny dokument (60 stron), którego struktura i język odbiegają od klasyki dokumentów strategicznych, oprócz prezentacji strategii bowiem bardzo wiele miejsca zajmuje to, co można nazwać jej wykładnią oraz komentarzem.

*Narodowa strategia bezpieczeństwa z 2010 r.*

Lakonicznie i celnie wielkie przesłanie nowej strategii oddaje podtytuł *Renewing American Leadership – Building At Home, Shaping Abroad*, jakim został opatrzony najistotniejszy fragment jej części pierwszej. Nowe podejście ma służyć odbudowie (nadszarpniętego) amerykańskiego przywództwa. Towarzyszy temu przekonanie, że od silnego i odpowiedzialnego przywództwa Ameryki zależy bezpieczeństwo globalne. Fundamenty przywództwa, co podkreśla się niejednokrotnie, należy budować i wzmacniać wewnątrz kraju. Przywództwo w świecie zależeć będzie przede wszystkim od siły gospodarczej; od pozycji USA jako państwa o unikatowych walorach z ich „miękką siłą” jako atutem głównym.

Równie silnie zaakcentowana została w nowej koncepcji konieczność szerokiego współdziałania w działaniach multilateralnych na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego. Strategia manifestuje nie tylko proste odrzucenie unilateralizmu Busha. Wychodzi się w niej bowiem z założenia, że choć Stany Zjednoczone pozostają najpotężniejszym państwem na świecie, to same nie są w stanie sprostać wszystkim, zróżnicowanym wyzwaniom i zagrożeniom globalnym. Silniej niż w strategiach poprzednich akcentuje się rolę organizacji międzynarodowych.

Najgłębsza zmiana dotyczy stosunku do roli siły, do jej użycia. Fundamentem bezpieczeństwa narodowego i zdolności obronnych – co zapisano w dokumencie – jest dyplomacja (!). W strategii wyklucza się krzewienie demokracji siłą. Przekonanie, że Stany Zjednoczone muszą pozostać największą potęgą militarną, zachować w tym względzie swoją przewagę, pozostaje niezmiennym. Zmiana dotyczy zasad użycia siły militarnej. Przyjmuje się, że może być to czasami konieczne, ale dopiero po wykorzystaniu wszelkich innych niż wojna opcji. Podkreśla się zachowanie przy tym wszelkich międzynarodowych standardów i zasad oraz zgodność z prawem. Nie ma już mowy o uderzeniach wyprzedzających (wojnie prewencyjnej).

Choć nowa strategia formułowana jest w wyraźnej opozycji do poprzedniej, choć zdecydowanie odmienny jest stosowany w niej język, to jednak nie wnosi ona przełomu o charakterze rewolucyjnym, takiego, jaki dokonał się np. w roku 2002. Mimo pewnych różnic w zapisach niezmiennie w istocie pozostały misja Stanów Zjednoczonych, rola w stosunkach międzynarodowych, interesy, a także w znacznej mierze cele strategiczne. Zmiany, i to bardzo wyraźne, odnoszą się do metod spełniania misji, osiągania celów, preferencji w wyborze i doborze środków.

W strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych po zimnej wojnie nietrudno dostrzec istotną ciągłość, którą w mniejszym stopniu, niż to się często ocenia, zakłóciła doktryna Busha. Od 1991 r. jest to strategia mocarstwa globalnego, strategia globalna. W każdej z kolejnych koncepcji strategicznych podkreśla się przywódczą rolę („nie do zastąpienia”) Stanów Zjednoczonych we współczesnym świecie; przywództwa, od którego zależy bezpieczeństwo globalne. W strategiach obecne jest niezmiennie tradycyjne, opisane już przez Woodrowa Wilsona posłannictwo, misja naprawiania świata, a także typowo amerykańska kompozycja idealizmu i pragmatyzmu. Niewiele zmieniały się interesy; znaczącym zmianom nie ulegały też strategiczne cele.

*ciągłość i zmiana w strategii bezpieczeństwa USA*

W podejściu USA do polityki i strategii bezpieczeństwa szczególna rola przypada sile militarnej. Przede wszystkim należy zauważyć, że USA dbają o utrzymanie swojej potęgi militarnej, a dokładniej – o utrzymanie militarnej dominacji w świecie. Przez całe minione dwudziestolecie wydatki wojskowe Stanów Zjednoczonych wynosiły około 50% wydatków wszystkich państw świata. Wojska amerykańskie rozlokowane są w kilkuset bazach w około pięćdziesięciu krajach praktycznie na wszystkich kontynentach<sup>28</sup>. Amerykanie brali udział we wszystkich najbardziej znaczących wojnach i konfliktach zbrojnych; we wszystkich odgrywali rolę wiodącą. W latach 1990–2003 wojska amerykańskie były zaangażowane w dziewięciu interwencjach zbrojnych. Przytoczone powyżej fakty są zapewne wystarczająco wymowne; mogą one świadczyć o znacznym przywiązaniu do instrumentów militarnych w polityce i strategii bezpieczeństwa. Być może powściągliwe stanowisko Obamy wobec operacji wojskowej w Libii (rozpoczętej w marcu 2011 r.) sugeruje mniejszą w polityce amerykańskiej skłonność do wspierania się na sile militarnej i sięgania po nią.

#### 4. FEDERACJA ROSYJSKA

Strategia bezpieczeństwa Rosji to strategia ważnego gracza geostrategicznego<sup>29</sup> w skali ponadregionalnej, państwa aspirującego do odzyskania roli mocarstwa światowego. Zarówno kolejne koncepcje strategiczne, jak i praktyka polityczna, szczególnie ostatnich dziesięciu lat, dobitnie pokazują, że Federacja Rosyjska, spadkobierca Związku Radzieckiego, nie pogodziła się ze skutkami przegranej zimnej wojny, w tym skutkami geopolitycznymi i geostrategicznymi. Rosja jednak mimo ogromnych strat, jakie poniosła w przegranej zimnowojennej rywalizacji, posiada kilka atrybutów mocarstwa. Atrybutem stawiającym ją na równi ze Stanami Zjednoczonymi jest broń jądrowa – lic-

*polityka, strategia bezpieczeństwa narodowego państwa aspirującego do odzyskania roli mocarstwa światowego*

<sup>28</sup> Wg Departamentu Obrony w 2005 r. – 854 bazy rozlokowane w 44 krajach.

<sup>29</sup> Z. Brzeziński (1998), s. 48–56, traktuje Rosję jako jednego z pięciu „graczy geostrategicznych”.



ba i moc głowic oraz możliwości ich przenoszenia. Jedynie te dwa państwa rozporządzają tzw. jądrową triadą strategiczną; oba też wciąż dominują w przestrzeni kosmicznej. Do rangi mocarstwa sektorowego – surowcowego – zaś predestynują Rosję znajdujące się na jej terytorium zasoby naturalne.

Geografia, jako czynnik determinujący politykę i strategię bezpieczeństwa państwa, w przypadku Rosji odgrywa wyjątkowo istotną rolę. Na geografii jako **wyjątkowe znaczenie czynnika geograficznego** szczególnym przejawie natury opiera się – jak pisze Stanisław Bieleń – rosyjska tożsamość<sup>30</sup>. Dla egzystencji, rozwoju i bezpieczeństwa Rosji, w głęboko zakorzenionym przekonaniu Rosjan, szczególne znaczenie miała i ma przestrzeń. Wobec braku naturalnych granic zdobywanie nowych terytoriów traktowane było jako podstawowy sposób zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Ów terytoriocentryzm wciąż stanowi charakterystyczną cechę rosyjskiej kultury strategicznej.

Rosja to największe pod względem terytorium państwo świata (dwa razy większe od USA i Chin). Liczące ponad 15 tys. km granice lądowe w większości nie mają dostatecznego zabezpieczenia prawnego i materialnego. Pod względem liczby ludności (około 144 mln) Rosja zajmuje siódme miejsce na świecie i pierwsze w Europie. Po rozpadzie Związku Radzieckiego ponad 20 mln Rosjan znalazło się poza macierzą. Istnienie nowo powstałej „diaspory” znajduje swoje odbicie zarówno w polityce, jak i zapisach strategii bezpieczeństwa narodowego, a także w oficjalnej doktrynie wojennej. Liczba ludności w kraju w ostatnich latach kurczy się; depopulacja (w 2002 r. sięgająca –5%) grozi poważnym kryzysem demograficznym.

Rosja rozporządza największymi na świecie zasobami surowców naturalnych. Jest bez wątpienia mocarstwem surowcowym. Potencjał surowcowo-energetyczny stanowi jej atut we wrażliwej dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Nie bez kozery w systemie dokumentów strategicznych znajduje się *Strategia energetyczna Rosji do 2020 roku*.

W treściach koncepcji strategicznych i w kulturze strategicznej Rosji bardzo wyraźnie odczuwalna jest spuścizna historyczna. Jej dzieje bowiem to przez kilka wieków historia rozrastającego się terytorialnie imperium. Rosyjski ekspansjonizm pozostawał w ścisłym związku z żywym wciąż kompleksem „obłożonej twierdzy”, rzeczywistej lub rzekomej potrzeby rozerwania pierścienia otaczających ją przeciwników. Rosyjski terytoriocentryzm to wciąż znaczący motyw polityki i strategii bezpieczeństwa.

Rozpad Związku Radzieckiego oznaczał dla jego spadkobiercy utratę prawie 25% terytorium, odsunięcie granic od centrum Europy, zmniejszenie liczby ludności o 50%, jak również osłabienie militarne. Z liczących 5,3 mln żołnierzy sił zbrojnych stacjonujących w kilku państwach Europy oraz na obszarze ZSRR po jego rozpadzie w granicach Federacji Rosyjskiej pozostał milion. Lata 90. to

<sup>30</sup> Bieleń (2008), s. 111.

okres „smuty”, turbulencji ustrojowo-politycznych, społecznych, załamania gospodarki kraju. Dla armii zaś – okres głębokiego kryzysu, w tym utraty prestiżu m.in. w związku z wojną w Czeczenii.

Przełom XX/XXI wieku oznacza natomiast czas wychodzenia z kryzysu, putiniowskiego „podnoszenia Rosji z kolan”.

Do odczytywania treści oficjalnych dokumentów strategicznych konieczna, szczególnie w przypadku Rosji, jest wiedza o jej kulturze politycznej, kulturze strategicznej. Rosji bowiem – jak pisał Fiodor Tiutczew – samym rozumem pojąć nie sposób (*umom Rossiju nie poniat*). Kulturę polityczną Rosji w sposób lapidarny i celny opisuje Fritz W. Ermath jako „zadziwiająca mieszankę carskiego samodzierżawia, braku jakichkolwiek tradycji demokratycznych, arogancji wielkiego mocarstwa, siedemdziesięciu lat komunistycznego totalitaryzmu, kiedyś dużych, obecnie odbudowywanych wpływów cerkwi i czegoś, co się nazywa demokracją kierowaną. Choć rosyjska kultura polityczna ulegała zmianom, jej pewne cechy, «twardy rdzeń», pozostały niezmiennie. Należy do nich zasada «kto kogo»”<sup>31</sup>.

**rosyjska kultura strategiczna**

Kulturze politycznej współczesnej Rosji przypisuje się pięć charakterystycznych cech: mocarstwowość; politykę historyczną opartą na swoistej interpretacji historii; autorytaryzm; skłonność do ingerencji wobec państw słabszych, pozostających w jej strefie wpływów; swoisty dobór środków i metod w polityce zagranicznej (łącznie z korumpowaniem, groźbami, udzielaniem „dobrych rad”)<sup>32</sup>.

W rozpoznaniu cech kultury strategicznej dzisiejszej Rosji kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie o żywotność spuścizny emocjonalnej i mentalnej po Związku Radzieckim; o to, co zachowuje aktualność z lapidarnego zdania Colina Graya, piszącego o „kulturze mieszkańców obłożonej twierdzy i wiecznej ofiary zewnętrznej agresji, kulturze wojowniczego komunistycznego mocarstwa”<sup>33</sup>. Obserwacja poczynań Rosji, a także retoryki stosowanej w oficjalnych dokumentach strategicznych, może prowadzić do wniosku, że o istotnym zanegowaniu radzieckiej kultury strategicznej jeszcze mówić nie można. Choć w kwestiach ogólnych koncepcje strategii bezpieczeństwa niewiele odbiegają od standardów właściwych państwom demokratycznym, to w kwestiach szczegółowych nietrudno znaleźć język charakterystyczny dla przeszłości.

W Rosji poradzieckiej pojawiło się bardzo duże zainteresowanie geopolityką jako dziedziną wiedzy, jako nauką (w praktyce częściej – „nauką”). Wynika stąd zapotrzebowanie na koncepcje

**rosyjska geopolityka i geostrategia**

<sup>31</sup> *Russian Strategic Culture: Past, Present and Transition*, cyt. za: Czaja (2008b), s. 132–135.

<sup>32</sup> Por. ibidem.

<sup>33</sup> Według Graya (1984) kulturę „sowiecko-rosyjską” (!) charakteryzuje kilka symptomatycznych elementów, m.in.: nieustanna dążność do zapewnienia sobie bezpieczeństwa bez liczenia się z bezpieczeństwem innych narodów (dążność do bezpieczeństwa totalnego); założenie, że polityka międzynarodowa jest permanentną walką o władzę; przekonanie, że nigdy nie można być wystarczająco silnym militarnie; zaufanie do skuteczności i bohaterstwa własnej armii; niechęć do jakichkolwiek ustępstw (nawet w odpowiedzi na ustępstwa innych państw); założenie, że wojna jest zawsze możliwa.

geopolityczne i geostrategiczne, a także na geopolityczne wizje i mity. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie narodziło się wiele mniej lub bardziej głośniejszych teorii (częściej „teorii”), wizji i koncepcji. Wśród nich uwagę przykuwa nasycony pewną mistyką, zdecydowanie antyzachodni („antyzapadnicki”) projekt Aleksandra Dugina. W geopolitycznej myśli i ideologii do rangi paradygmatu urasta przeświadczenie o niepodzielności ziem ruskich – Wielkiej i Małej Rusi. Niepokoić może też traktowanie tzw. Pribaltiki, czyli Litwy, Łotwy i Estonii, jako „dziedzictwa Piotrowego”.

Na rosyjskiej geopolityce wyraźnie ciąży dziedzictwo poradzieckie, przeświadczenie o roli, jaką Federacja Rosyjska jako spadkobierca ZSRR ma do odegrania w całej poradzieckiej przestrzeni. FR przyznaje sobie tu rolę gwaranta bezpieczeństwa i co za tym idzie, rolę arbitra. W rosyjskiej polityce za jeden z podstawowych wyznaczników interesu narodowego przyjmuje się dystans geograficzny. Krąg interesów strefowych, czyli „bliskiej zagranicy”, obejmujący państwa poradzieckie, to według strategii Rosji obszar żywotnych interesów.

strategia bezpieczeństwa  
narodowego  
Federacji Rosyjskiej  
w dokumentach  
oficjalnych

Polistrategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej w sposób pełny i wszechstronny opisana jest w pakiecie 24 dokumentów, ujętym w logicznie zbudowany system – z podziałem dokumentów według zakresu przedmiotowego oraz ich hierarchii.

Pośród wyszczególnionych w tabeli 1 dokumentów trzy najpełniej oddają istotę rosyjskiej polistrategii bezpieczeństwa, mianowicie: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej*, *Koncepcja polityki zagranicznej* oraz *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej*.

Strukturę, zakres rzeczowy, kolejność poszczególnych części przyjętych w latach 1997 oraz 2000 *Koncepcji strategii bezpieczeństwa narodowego* można traktować jako swoisty wzorzec akademicki. Cztery rozdziały (poprzedzone preambułą) odnosiły się kolejno do: oceny środowiska międzynarodowego i miejsca Rosji; interesów narodowych; zagrożeń bezpieczeństwa Rosji oraz środków i sposobów zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W aktualnie obowiązującej

aktualna strategia  
bezpieczeństwa narodowego  
Rosji – 2009 r.

*Strategii bezpieczeństwa narodowego* opublikowanej w 2009 r. przyjęta poprzednio logika dokumentu została zachowana. Nie wyodrębniono jednak rozdziału poświęconego zagrożeniom, dodano natomiast dwa rozdziały o cha-

akterze technicznym.

Jak w każdym dokumencie tego typu wprowadzenie (tu: „Uwagi ogólne”) nadaje mu ton, pożądany przez autorów wydźwięk. Już w pierwszym zdaniu zatem czytamy, że „Rosja przezwyciężyła skutki systemowego politycznego i społeczno-gospodarczego kryzysu końca XX wieku (...) odzyskała szanse zwiększenia swojej konkurencyjności i zapewnienia ochrony swoich interesów w roli kluczowego podmiotu formujących się wielobiegunowych stosunków międzynarodowych”. W tej lapidarnie wyrażonej samoidentyfikacji należy odczytać spełnie-

nie putinowskiej idei „podnoszenia się z kolan”. Należy zwrócić uwagę na to, że w części wstępnej zamieszczone zostały wyjaśnienia używanych w dokumencie podstawowych (siedmiu) pojęć. To zabieg oryginalny, raczej niespotykany.

Tabela 1. System dokumentów zawierających strategię bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej

Zakres przedmiotowy	Nazwa dokumentu
Dokumenty fundamentalne	Konstytucja Federacji Rosyjskiej Ustawa „O bezpieczeństwie” <b>Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej</b>
Bezpieczeństwo militarne i przemysłu obronnego	<b>Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej</b> Ustawa „O współpracy techniczno-wojskowej Federacji Rosyjskiej z innymi państwami” Podstawy polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa chemicznego i biologicznego Federacji Rosyjskiej na okres do roku 2010 i w dalszej perspektywie Podstawy polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i promieniotwórczego na okres do 2010 roku i w dalszej perspektywie
Bezpieczeństwo międzynarodowe	<b>Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej</b>
Bezpieczeństwo ekonomiczne	Podstawy polityki Federacji Rosyjskiej w dziedzinie technologii do roku 2010 i w dalszej perspektywie <b>Strategia państwowa bezpieczeństwa ekonomicznego</b> Doktryna ekologiczna Podstawy polityki państwowej Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki do roku 2020 i w dalszej perspektywie Doktryna bezpieczeństwa żywnościowego Federacji Rosyjskiej
Bezpieczeństwo (wewnętrzne) państwa i bezpieczeństwo publiczne	Podstawowe założenia polityki regionalnej w Federacji Rosyjskiej <b>Koncepcja państwowa polityki narodowościowej Federacji Rosyjskiej</b> Podstawy polityki pogranicznej Federacji Rosyjskiej <b>Koncepcja współpracy przygranicznej Federacji Rosyjskiej</b>
Antyterroryzm	Ustawa „O walce z terroryzmem” Ustawa „O przeciwdziałaniu działalności ekstremalnej” Ustawa „O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów nabytych w drodze przestępstwa i finansowania terroryzmu”
Bezpieczeństwo informacyjne	<b>Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej</b> <b>Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Federacji Rosyjskiej</b> Priorytetowe problemy badań naukowych w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego w Federacji Rosyjskiej Główne kierunki badań naukowych w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego w Federacji Rosyjskiej

Źródło: strona internetowa Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, <http://www.scrf.gov.ru>.

Percepcji środowiska bezpieczeństwa i jego miejscu w nim Rosji poświęcono rozdział „Współczesny świat i Rosja: stan i tendencje”. Świat współczesny postrzegany jest tu w perspektywie jednoznacznie realistycznej. Realistyczną retorykę – co zaskakuje – wzmacnia epizodycznie język marksizmu-leninizmu. Już

w drugim zdaniu rozdziału bowiem pisze się, że „zaostrzyły się sprzeczności między państwami”<sup>34</sup>. Nową sytuację geopolityczną określa się jako „jakościowo nową” i zauważa, że jest ona rezultatem umocnienia się nowych ośrodków rozwoju gospodarczego i wpływów politycznych. Federacja Rosyjska – stwierdza się – rozporządza potencjałem wystarczającym do umocnienia jej pozycji w gronie państw-liderów w skali globalnej. W tej edycji strategii nie ma już widniejącego w dwóch poprzednich wydaniach symptomatycznego zapisu o „aktywizacji działań szeregu mocarstw zmierzających do osłabienia pozycji Rosji”, a także „próbach ignorowania interesów Rosji przy decydowaniu o wielkich problemach stosunków międzynarodowych”.

Zagrożenia zdefiniowane są tu na pewnym poziomie ogólności. Silnie akcentowanym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest nieadekwatność globalnej i regionalnej architektury bezpieczeństwa zorientowanej jedynie na Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego. Wśród zagrożeń dla interesów Federacji Rosyjskiej na pierwszym miejscu wymienia się możliwe nawroty („recydywy”) jednostronnych, siłowych podejść w stosunkach międzynarodowych, a następnie sprzeczności między głównymi uczestnikami polityki światowej. Lista kolejnych zagrożeń nie odbiega specjalnie od spotykanych w dokumentach innych państw. Uwagę może zwrócić jedynie akcent położony na niebezpieczeństwa nacjonalizmu, separatyzmu i siłowego ekstremizmu.

W akapicie odnoszącym się do geopolityki zaznaczono, że uwaga polityki międzynarodowej w przyszłości będzie skupiać się na źródłach energii – na Bliższym Wschodzie, szelfie Morza Barentsa, obszarze Arktyki, w basenie Morza Kaspijskiego i Azji Centralnej. W walce o zasoby niewykluczone będzie zastosowanie siły. Zakłada się, że w warunkach konkurencyjnej walki o zasoby może nastąpić naruszenie istniejącej równowagi sił w pobliżu granic Federacji Rosyjskiej i jej sojuszników. Egzemplifikacją takiego zagrożenia są plany rozmieszczenia w Europie elementów amerykańskiego globalnego systemu obrony przeciwrakietowej.

Przedstawiając swój stosunek do znaczenia organizacji międzynarodowych, autorzy strategii na pierwszym miejscu wymieniają ONZ jako centralny element stabilnego systemu stosunków międzynarodowych, następnie grupy G-8, G-20, RIC (Rosja, Indie, Chiny) i BRIC oraz WNP. Unia Europejska wymieniona jest w tym zestawieniu jako przedostatnia. Z dystansem i rezerwą potraktowany został Sojusz Północnoatlantycki. Stwierdzono bowiem, że nie do przyjęcia są plany rozbudowy infrastruktury militarnej NATO oraz próby przejścia przez organizację funkcji globalnej. W rozdziale jako jedyne państwo odrębnie wymieniono Stany Zjednoczone, w stosunku do których deklaruje się wolę równoprawnego, szerokiego partnerstwa strategicznego.

<sup>34</sup> To zdanie nieodparcie kojarzy się ze stalinowską koncepcją „zaostżenia się walki klas”.

W kolejnym rozdziale lapidarnie – w trzech punktach – definiuje się i opisuje interesy narodowe i priorytety strategiczne. Perspektywiczne interesy Federacji Rosyjskiej stanowią zatem: rozwój demokracji (...) zapewnienie (...) **całości terytorialnej i suwerenności oraz przekształcenie Federacji Rosyjskiej w mocarstwo światowe**. Jeśli nie zaskakuje tu wyrażenie ambicji, to obawy o zachowanie suwerenności wydają się niezrozumiałe. Na czele listy dziewięciu priorytetów bezpieczeństwa narodowego umieszczono obronę narodową oraz bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa.

Dziewięciu priorytetom w dokumencie odpowiada dziewięć podrozdziałów najobszerniejszego, obejmującego dwie trzecie całości rozdziału „Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”. Pierwszy z nich dotyczy obrony narodowej, której celem jest zapobieganie wojnom i konfliktom globalnym oraz regionalnym, a także „strategiczne powstrzymywanie” na rzecz bezpieczeństwa militarnego kraju. Za główne zagrożenia bezpieczeństwa militarnego uważa się: politykę niektórych państw nakierowaną na osiągnięcie przewagi w sferze militarnej, jednostronną budowę globalnego systemu obrony przeciwrakietowej oraz odejście od umów o ograniczeniu zbrojeń. W kilku punktach sformułowane są główne kierunki działania na rzecz obrony narodowej oraz podstawowe zadania. Kwestie obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego, użycia sił zbrojnych, użycia broni jądrowej znajdują szerokie rozwinięcie i uzupełnienie w *Doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej*.

Podrozdział „Bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa” w większości poświęcono bezpieczeństwu wewnętrznemu. Charakterystyczne w nim jest szerokie potraktowanie ochrony i obrony granic. W zadaniach na rzecz bezpieczeństwa państwa wymienia się np. zbudowanie odpowiednich systemów na granicach z Kazachstanem, Ukrainą, Gruzją, Azerbejdżanem. Zarówno pod względem treści, jak i stylu jest to fragment raczej unikatowy wśród dokumentów tego typu.

Spośród kolejnych podrozdziałów (podniesienie jakości życia obywateli; wzrost gospodarczy; nauka i technika, edukacja; ochrona zdrowia; kultura; ekologia) najszerzej został potraktowany „wzrost gospodarczy”. Tę część strategii zwieńcza deklaracja o zamierzonych działaniach Rosji na rzecz stabilności strategicznej i równoprawnego partnerstwa strategicznego.

Integralną część strategii stanowią dwa krótkie rozdziały „techniczne”, odnoszące się do zasad realizacji jej postanowień. To praktyka w innych krajach dość rzadko stosowana.

*Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej* jest jednym z głównych dokumentów planowania strategicznego. Jej treść została podzielona na trzy części. Część pierwsza dotyczy zagrożeń militarnych, zagrożeń wojennych<sup>35</sup>. Używany powszechnie w innych krajach jeden

*Doktryna wojenna  
Federacji Rosyjskiej*

<sup>35</sup> W języku rosyjskim: *vojennaja doktrina* można tłumaczyć jako „doktryna wojenna” bądź „doktryna wojskowa”. Oryginalny tytuł omawianego rozdziału: „Vojennyje opasnosti i vojennyje ugrozy” można tłumaczyć jako „zagrożenia wojenne” bądź „zagrożenia militarne (wojskowe)”.

termin „zagrożenia” tu jest dekomponowany na dwa poziomy: *opasności*, czyli niebezpieczeństwa (ryzyko), oraz *ugrozy*, czyli zagrożenia bezpośrednie. W grupie pierwszej – niebezpieczeństw typu militarnego – wymienia się jedenaście procesów i sytuacji. Kilka z nich przykuwa uwagę ze względu na swoją specyficzność, m.in.:

- dążenia do nadania potencjałowi siłowemu NATO funkcji globalnej;
- przybliżanie infrastruktury wojskowej NATO do granic Federacji Rosyjskiej, w tym rozszerzanie organizacji;
- żądania terytorialne wobec Federacji Rosyjskiej (!) i jej sojuszników;
- budowa i rozwijanie systemów strategicznej obrony przeciwrakietowej, a także militaryzacja kosmosu.

W drugiej grupie – zagrożeń bezpośrednich – wymienia się cztery krytyczne sytuacje.

Dość szeroko (choć przeważnie enumeratywnie) opisane są w dokumencie cechy charakterystyczne współczesnych konfliktów wojennych. W tym swoistym miniwykładzie, zwłaszcza w jego języku, daje się wyczuć przywiązanie autorów do radzieckiej sztuki wojennej (np. w formule dotyczącej użycia broni jądrowej).

Obszerny rozdział dotyczy polityki wojennej. Zawiera jasno sprecyzowane zadania państwa i sił zbrojnych w powstrzymaniu konfliktów zbrojnych i zapobieganiu im (11) oraz zadania na czas pokoju (18).

Pewien niepokój (nie tylko u sąsiadów) może wzbudzać punkt 20, w którym mowa o użyciu sił zbrojnych dla „(...) odparcia agresji przeciw Federacji Rosyjskiej i jej sojuszników (...) a także dla ochrony własnych obywateli znajdujących się poza jej granicami”. W tym rozdziale znajduje się formuła dotycząca zasad użycia broni jądrowej: „(...) w odpowiedzi na użycie przeciw niej i/lub jej sojusznikom broni jądrowej i innych środków masowego rażenia, a także w przypadku agresji z użyciem broni konwencjonalnej, gdy zagrożone jest samo istnienie państwa”.

Specyfikę rosyjskiego ustroju, podejścia do spraw militarnych na styku z gospodarką, kompleksu militarno-gospodarczego obrazuje rozdział „Wojskowo-ekonomiczne podstawy obrony”.

Omówione powyżej dokumenty oddają bez zniekształceń charakter rosyjskiej polityki bezpieczeństwa. Praktyka polityczna pozostawała dotychczas w zgodzie z ich treściami. W dokumentach tych odbijają się także, jak w lustrze, główne cechy rosyjskiej kultury politycznej i strategicznej. Odzwierciedlają bowiem tendencję do klasycznego, państwowocentrycznego postrzegania stosunków międzynarodowych.

## 5. NIEMCY

Choć parametry „geograficzne” – obszar i liczba ludności – sytuują Niemcy w grupie państw średniej wielkości, to ze względu na swoją pozycję w gospodarce i handlu światowym są one mocarstwem sektorowym, a ze względu na rolę, jaką odgrywają, szczególnie w Europie – mocarstwem regionalnym. Biorąc pod uwagę potencjał Niemiec, znaczenie, rolę i aktywność w stosunkach międzynarodowych, Zbigniew Brzeziński zalicza je do ważnych „graczy geostrategicznych”.

polityka i strategia  
bezpieczeństwa mocarstwa  
regionalnego

Pierwszorzędnym czynnikiem determinującym politykę i strategię bezpieczeństwa Niemiec jest geografia, a dokładniej ich położenie geograficzne. Po roku 1990, po zjednoczeniu, Niemcy przesunęły się z Europy Zachodniej do Europy Środkowej, stając się przy tym najrozleglejším i najludniejszym państwem regionu. To położenie w połączeniu z ich potencjałem w sposób naturalny predestynuje je do przyjęcia na siebie roli centralnej. Owo jakościowo nowe położenie ma kapitalne znaczenie, z punktu widzenia realistycznej gry strategicznej jest bowiem, tak jak w grze w szachy, atutem – stwarza pole manewru, zwiększa możliwości oddziaływania na otoczenie. Jednocześnie jednak naturalnym problemem dla państwa o takim usytuowaniu jest ustanowienie wokół swoich granic szerokiej strefy bezpieczeństwa. Zrozumiałe jest zatem, że priorytetem polityki bezpieczeństwa Niemiec po zimnej wojnie, szczególnie w latach 90. ubiegłego wieku, było stworzenie wokół swych granic obszaru stabilności; dobrze zabezpieczone wyjście ze starego, „frontowego” położenia.

Na współczesną politykę, strategię bezpieczeństwa oraz niemiecką kulturę polityczną i kulturę strategiczną silny wpływ wywiera spuścizna historyczna – przede wszystkim doświadczenie dwóch przegranych wielkich wojen. Trauma przegranej totalnie drugiej wojny światowej zaowocowała ucieczką od tradycji imperialnej; odejściem od kultury politycznej cechującej się silną obecnością militarizmu ku kulturze semipacyfistycznej. Przez czterdzieści pięć lat po bezwarunkowej kapitulacji Trzeciej Rzeszy (1945–1990) Niemcy funkcjonowały przez pierwsze cztery lata w warunkach podziału na cztery strefy okupacyjne, przez dziesięć lat (do 1955 r.) miały status państwa okupowanego, przez ponad czterdzieści lat (od 1949 r.) zaś – w stanie dwupaństwowości. W tym okresie swojej historii działały w stanie ograniczonej suwerenności, co przekładało się też na poczucie ograniczonej odpowiedzialności<sup>36</sup>. Pełnię suwerenności i jedności państwowej odzyskały w roku 1990, na mocy Traktatu 2 + 4.

Zjednoczone Niemcy znalazły się na wschodnich rubieżach Europy Zachodniej – Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. To nowe położenie było bez wątpienia jednym z głównych czynników determinujących ich pozycję międzynarodową, a także – głównie – politykę bezpieczeństwa. W nowej sytuacji

<sup>36</sup> „Mieliśmy ograniczoną suwerenność i ograniczoną odpowiedzialność” – z wystąpienia Rudolfa Scharpinga. Cyt. za: Sułek (1999), s. 56.

celem strategicznym polityki bezpieczeństwa stało się wyzwolenie z położenia i poczucia „państwa frontowego” przez rozszerzenie strefy bezpieczeństwa i stabilności w pobliżu granic wschodnich, w Europie Środkowej. Temu celowi służyły działania zmierzające najpierw do ścisłej współpracy z państwami pokomunistycznymi, a następnie do rozszerzenia na wschód NATO i Unii Europejskiej. W 1999 roku, po akcesji do NATO Polski, Czech i Węgier, Niemcy znalazły się w położeniu bardziej bezpiecznym dzięki większemu oddaleniu od „wysuniętych wschodnich rubieży” Sojuszu. Stan ten ugruntowany został wraz z przyjęciem wschodnich sąsiadów do Unii Europejskiej.

Zmiany czy wręcz turbulencje, którym poddane były Niemcy w ostatnim półwieczu, musiały rzutować na kwestie tożsamości narodu i państwa. Przed wielkimi dylematami dotyczącymi tożsamości Niemcy stanęli w XX wieku trzykrotnie: po przegranej pierwszej wojnie światowej, po katastrofalnej klęsce w drugiej wojnie światowej oraz po zjednoczeniu i odzyskaniu suwerenności na początku lat 90. Zrozumiałe są zatem ich trudności z samooceną oraz to, że jednym z centralnych zagadnień w publicznej debacie było pytanie o to, kim są Niemcy, o miejsce, jakie mają zajmować w przyszłości w Europie i w świecie. W ostatnim półwieczu odgrywały bowiem kilka ról w stosunkach międzynarodowych. Do zjednoczenia zachowywały daleko idącą powściągliwość wobec ważnych międzynarodowych wydarzeń i procesów. Taką postawę nieźle ilustruje rozpowszechnione lapidarne określenie Republiki Federalnej tego okresu jako „olbrzyma ekonomicznego, kar-

#### miedzynarodowe role Niemiec po zjednoczeniu

ła politycznego”. Spośród ról międzynarodowych po zjednoczeniu Niemiec w latach 90. należy m.in. za Erhardem Cziomerem wymienić następujące:

- Niemcy jako mocarstwo cywilne;
- Niemcy jako mocarstwo handlowe i gospodarcze na skalę światową;
- Niemcy jako państwo odgrywające istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego;
- Niemcy jako mocarstwo odprężeniowe;
- Niemcy jako lokomotywa integracyjna Europy Zachodniej oraz całej Europy<sup>37</sup>.

W większości wyżej wymienionych ról traktuje się zjednoczoną Republikę Federalną jako mocarstwo. O RFN jako „centralnym mocarstwie Europy” pisze też profesor Hans-Peter Schwarz; także Jerzy Sulek definiuje Niemcy jako „zintegrowane wielkie mocarstwo europejskie z rosnącą odpowiedzialnością globalną”; państwo odgrywające kluczową rolę, co najmniej równą, a może już i większą niż Francja i Wielka Brytania w obszarze „na wschód od Waszyngtonu i na zachód od Moskwy”<sup>38</sup>.

#### niemiecka kultura polityczna i strategiczna

W ścisłym, nierozzerwalnym związku z poczuciem tożsamości międzynarodowej pozostaje kultura polityczna

<sup>37</sup> Cziomer (1999), s. 40.

<sup>38</sup> Sulek (1999), s. 72.

i kultura strategiczna. Najbardziej charakterystyczne cechy, dzięki którym można skrótkowo opisać kulturę polityczną i strategiczną Niemiec, to: stosunek do organizacji międzynarodowych, kwestia przejmowania większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe oraz stosunek do użycia siły.

Zgodnie z kanoniczną zasadą polityki powojennej Republiki Federalnej realizacja interesów narodowych i zapewnianie bezpieczeństwa miało się dokonywać we współzależności z partnerami (sojusznikami). Do czasu zjednoczenia Niemiec koncepcja państwa narodowego pozostawała w cieniu koncepcji integracji europejskiej. W praktyce politycznej unikano formułowania czy wyraźniejszego wyrażania własnych, odrębnych interesów narodowych. Polityka bezpieczeństwa w niemieckim wydaniu pozostała w tym okresie całkowicie zdeterminowana przynależnością do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Choć po roku 1990 nastąpiła pewna zmiana stosunku do państwa narodowego (swoisty renesans tej idei), to niezmienna pozostaje orientacja jednoznacznie proeuropejska/prointegracyjna; nie zmienił się też w istotnym stopniu stosunek do NATO, które traktuje się jako „kamień węgielny” bezpieczeństwa międzynarodowego i bezpieczeństwa Niemiec<sup>39</sup>. W dalszym ciągu wyczuwa się dużą powściągliwość w formułowaniu interesów i celów narodowych. Ilustrują to dobitnie zapisy dokumentów strategicznych.

Dylematy i kontrowersje wywołuje kwestia przejmowania przez zjednoczone Niemcy większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe, zgodnie z oczekiwaniami partnerów i sojuszników. Natowscy i europejscy sojusznicy RFN oczekują, że Niemcy będą bardziej aktywnie angażować się w ich działania zarówno w wymiarze cywilnym, jak i (szczególnie) wojskowym. Między presją sojuszników i ambicjami politycznymi Niemiec a podejmowanymi przez nie wysiłkami istnieje jednak duży rozróż. Rozczarowania doznały Stany Zjednoczone i Wielka Brytania w związku z postawą RFN wobec wojny z Irakiem w 2003 r.; Stany Zjednoczone oraz wielu natowskich sojuszników zawiodła pasywna taktyka (licznego) kontyngentu wojskowego w wojnie w Afganistanie; Niemcy odmówiły ostatnio uczestnictwa wojskowego w operacji *Świt Odysei* w Libii. To balansowanie między ambicjami odgrywania większej roli w polityce międzynarodowej, niechęcią niemieckiego społeczeństwa wobec misji ekspedycyjnych Bundeswehry a presją sojuszników oczekujących większego zaangażowania militarnego można traktować jako jeden z przejawów współczesnej kultury politycznej i kultury strategicznej Niemiec.

Po przegranej drugiej wojnie światowej społeczeństwo niemieckie było zdecydowanie przeciwnie odbudowie sił zbrojnych i jakimkolwiek udziałowi w ewentualnych konfliktach zbrojnych. Mimo to w roku 1955 nastąpiła remilitaryzacja Niemiec. Dokonała się w efekcie nacisku Stanów Zjednoczonych w związku z potrzebą wzmocnienia potencjału woj-

#### kwestie użycia sił zbrojnych

<sup>39</sup> Por.: *Weissbuch zur Sicherheit Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, www.bmvg.de.



skowego NATO w Europie. Nie bez znaczenia przy tym było stanowisko kanclerza Konrada Adenauera, który z Bundeswehrą nie tylko wiązał wzmocnienie bezpieczeństwa, lecz także widział w niej instrument służący odbudowie suwerenności. Tworzone na nowo siły zbrojne Republiki Federalnej miały służyć wyłącznie do obrony terytorium Niemiec i obszaru Sojuszu Północnoatlantyckiego, obrony przed atakiem zbrojnym ze strony wojsk Układu Warszawskiego. Bundeswehra stała się wkrótce jedną z najsilniejszych i najnowocześniejszych armii w Europie. Była to jednak armia, której jednostki bojowe wchodziły w skład struktur sojuszniczych, pozostawały w podporządkowaniu operacyjnemu zintegrowanemu dowództwom NATO. W RFN nie istniał (i do dziś nie istnieje) sztab generalny, organ zajmujący się planowaniem strategicznym. Istotnym ograniczeniem była obowiązująca do początków lat 90. interpretacja art. 87a konstytucji, zgodnie z którym wykluczano udział Bundeswehry w misjach pokojowych ONZ z możliwym użyciem broni. Jej aktywność ograniczała się więc do operacji humanitarnych czy logistycznych.

Intensyfikacja aktywności niemieckich sił zbrojnych nastąpiła po roku 1992, po wydaniu *Wytycznych polityczno-militarnych* definiujących zadania i zakres działań Bundeswehry. Bariery mentalne i prawne ograniczające udział wojska w operacjach bojowych zostały zniesione wraz z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (1994 r.). W orzeczeniu Trybunału zawarto jednak istotne w skutkach zastrzeżenie, że decyzje o działaniach armii poza granicami kraju uzależnione są od zgody parlamentu, a więc posłów wybieranych przez obywateli sceptycznych zazwyczaj wobec zaangażowania militarnego za granicą. Przełomowym momentem w tej kwestii było zaangażowanie militarne Niemiec w Jugosławii w latach 1992–1999. Duże znaczenie dla przełamania dawnych ograniczeń miał następnie znaczący udział żołnierzy niemieckich w misji pokojowej UNIFIL w Libanie.

Bundeswehra po zjednoczeniu Niemiec i inkorporacji wschodniemieckiej NVA, mimo okresowego wzmocnienia, traci swoją dawną pozycję w NATO na rzecz m.in. armii francuskiej i brytyjskiej. Od kilkunastu lat Niemcy tracą dystans m.in. do wymienionych już państw w zakresie wydatków wojskowych; ich procentowy udział w PKB należy do najniższych w NATO.

Republika Federalna Niemiec jest jednym z nielicznych państw, które nie posiada oficjalnej, rządowej strategii bezpieczeństwa narodowego. W strukturach państwowych RFN brak jest także instytucji jednoznacznie odpowiedzialnych za kreowanie polityki bezpieczeństwa. Funkcje ogólnonarodowej strategii spełniają sygnowane przez Federalne Ministerstwo Obrony „białe księgi”. Pierwsza z nich, wydana w 1994 r. (poprzedzona *Wytycznymi polityki obronnej* z 1992 r.), zawierała wszystkie standardowe elementy koncepcji strategicznej. W ślad za nią pojawiły się dokumenty ją rozwijające i aktualizujące: *Pakiet antyterrorystyczny* (2001), nowe *Wytyczne polityki obronnej* (2003), *Zapobieganie kryzysom cywilnym, rozwiązywanie konfliktów oraz zapewnianie pokoju* (2004).

strategia bezpieczeństwa  
Niemiec w dokumentach  
oficjalnych

W roku 2006 wydana została aktualna wersja zatytułowana *Biała księga dotycząca polityki bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry*. Księga, choć w treściach koncentruje się na wymiarze militarnym bezpieczeństwa (jest dokumentem ministerstwa obrony), spełnia w istocie kanoniczne rygory w miarę pełnej koncepcji strategicznej. Ten obszerny dokument (165 stron) podzielony jest na dwie nierówne objętościowo części zatytułowane „Bezpieczeństwo Niemiec” (pierwsza) oraz „Bundeswehra – instrument niemieckiej polityki bezpieczeństwa” (część druga – obszerniejsza). Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa Niemiec wyłożone są w dwóch rozdziałach („Podstawy niemieckiej polityki bezpieczeństwa”, „Polityka bezpieczeństwa Niemiec w ramach międzynarodowych”).

Jeden z podrzdziałów rozdziału pierwszego poświęcony jest wartościom, interesom i celom niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Uwagę przykuwa sposób, w jaki sformułowano w niej wartości i interesy, traktowane wręcz synonimicznie. Są nimi: zaangażowanie w zachowanie pokoju, jednoczenie Europy, przestrzeganie i wzmocnianie prawa międzynarodowego, pokojowego rozwiązywania sporów, integracja w system wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego.

W dokumencie nie ma mowy o interesach Niemiec, wyrażanych w sposób „standardowy”. W równie charakterystycznym stylu wyszczególnione zostały główne cele niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyli: kształtowanie transatlantyckiego partnerstwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, rozwijanie bliskich i pełnych zaufania stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, wzmocnienie obszaru stabilności i rozszerzenie integracji europejskiej.

Podejście Republiki Federalnej Niemiec do polityki i strategii bezpieczeństwa lakonicznie i celnie opisują dwa zdania księgi. „Żadne państwo na świecie nie jest obecnie w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa we własnym zakresie. Dlatego Niemcy chronią swoje interesy bezpieczeństwa w instytucjach narodowych i ponadnarodowych oraz odgrywają aktywną rolę w kształtowaniu ich polityki”. Ta zasada znajduje swoje rozwinięcie w oddzielnym rozdziale omawianego dokumentu. Wymienia się tu cztery organizacje międzynarodowe, w ramach których sytuuje się i realizuje polityka bezpieczeństwa Niemiec.

Na miejscu pierwszym widnieje NATO – „kamień węgielny” niemieckiego bezpieczeństwa, „najbardziej udany sojusz w historii”. Tu zainteresowanie może wzbudzić akapit odnoszący się do odstraszenia nuklearnego w strategii Sojuszu oraz deklaracja Niemiec o ewentualnym swoim wkładzie<sup>40</sup>.

Jako wzór pomyślnie zintegrowanej ekonomicznie i politycznie społeczności postrzegana jest w księdze Unia Europejska. Wzmocnienie Unii jako rdze-

<sup>40</sup> Czytamy: „Wspólne zobowiązanie sojuszników do zapobiegania wojnie i wiarygodna demonstracja solidarności Sojuszu, jak również sprawiedliwe dzielenie się obciążeniami, wymagają tego, aby i Niemcy dokonały wkładu w kierunku udziału nuklearnego współmiernego z ich rolą w Sojuszu (...)”. Zapis ten praktycznie pozostaje martwy.

nia europejskiego obszaru stabilności pozostaje priorytetowym celem politycznym Niemiec.

OBWE – forum konsultacji w sprawach bezpieczeństwa – opisano w dokumencie jako ważny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Niemcy deklarują aktywne zaangażowanie w promowanie radykalnej, wszechstronnej reformy Organizacji Narodów Zjednoczonych, zgłaszając przy tym gotowość przyjęcia na siebie większej odpowiedzialności przez (m.in.) zajęcie miejsca w Radzie Bezpieczeństwa jako jej stały członek.

Dwie trzecie objętości „białej księgi” stanowi część druga „Bundeswehra – instrument niemieckiej polityki bezpieczeństwa”. Przypomina się tu na początku, że politycznym i konstytucyjnym powodem powołania i istnienia Bundeswehry jest i zawsze była obrona Niemiec przed zagrożeniem zewnętrznym. Nie stoi to w sprzeczności z faktem, że Niemcy są jednym z głównych kontrybutorów kontyngentów wojskowych na rzecz operacji pokojowych. Część druga dokumentu, zawierająca elementy *stricte* strategiczne, w istocie stanowi swoiste *vademecum* Bundeswehry.

„Biała księga” mimo wszystkich swoich zalet nie zawiera jednak wystarczająco kompletnej koncepcji strategii państwowej. O narodowej strategii bezpieczeństwa dyskutuje się co najmniej od kilkunastu lat. Ogólnonarodową debatę miał zapoczątkować przyjęty w 2008 r. w formie uchwały frakcji CDU/CSU dokument *Strategia bezpieczeństwa dla Niemiec*. Bardzo wymowny jest jego podtytuł: „Dokument określa niemieckie interesy w ramach strategii europejskiej...”. Nazwanie „po imieniu” interesów niemieckich jest tu czymś nowym, ale są to interesy „w ramach strategii europejskiej”. Mimo szerokiego (szerszego) podejścia do bezpieczeństwa pod względem zasadniczej treści strategia w istocie nie różni się od „białej księgi”.

Po roku 2006 ukazały się jeszcze dwa dokumenty strategiczne, *Strategia rozwoju sektora energetycznego RFN do 2050 r.* (2010) oraz *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego* (2011).

## 6. FRANCJA

Na określenie miejsca i roli Francji w świecie francuscy analitycy używają często terminu „średnia potęga światowa”; wśród polityków natomiast częściej mówi się o konieczności zachowania pozycji „mocarstwa globalnego”. Mocarstwowym aspiracjom państwa muszą odpowiadać trojakiego rodzaju zdolności – do działań w pełni suwerennych; wymuszania określonych zachowań innych państw bądź niedopuszczania do nich oraz zdolność do odmowy. Powyższe kryteria

polityka i strategia  
bezpieczeństwa „średniej  
potęgi światowej”

Francja w istocie spełnia. Jej aspiracje uwiarygodnia szczególnie status międzynarodowy (członkostwo stałe w Radzie Bezpieczeństwa ONZ), pozycja gospodarcza (piąte miejsce na świecie), potencjał naukowy i technologiczny oraz po-

tencjał militarny (w tym broń jądrowa). Szczególnym atutem Francji jako mocarstwa jest rozległa, historycznie ukształtowana strefa wpływów (około 11 mln km<sup>2</sup>). Pewne oparcie aspiracji stanowią pozostałości pokolonialne, liczące 129 tys. km<sup>2</sup> terytoria zamorskie. Istotne znaczenie ma tu siła i zasięg oddziaływania francuskiej kultury.

Zdecydowane działania do wydobycia Francji z roli zdegradowanego po drugiej wojnie światowej mocarstwa drugorzędno podjął generał Charles de Gaulle. Mocarstwowe aspiracje Francji, zarówno w okresie zimnej wojny, jak i (bardziej) obecnie, są dość często kwestionowane przez innych uczestników sceny międzynarodowej<sup>41</sup>. Takie sytuacje skutkują symptomatycznym uwrażliwieniem odczuwalnym w stylu francuskiej polityki, w tym polityki bezpieczeństwa.

W polityce i strategii bezpieczeństwa narodowego znaczenie wyjątkowe ma kultywowana pieczołowicie własna tradycja odrębnej kultury politycznej, a jeszcze bardziej kultury strategicznej<sup>42</sup>. Najkrócej opisują ją wymieniane przez Andrzeja Ciupińskiego trwałe cechy:

francuska kultura  
strategiczna

- uniwersalizm;
- światowa ranga;
- niezależność.

Należałoby dodać do nich ideę „wielkości”.

Istotę francuskiego uniwersalizmu stanowi jego wymiar kulturowy – dorobek i znaczenie francuskiej kultury, w tym kultury politycznej, którą symbolizują hasła Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Uniwersalizm polega m.in. na promowaniu wartości europejskich w opozycji do tendencji amerykańskiej kultury. Na gruncie europejskim przejawia się on w nawiązywaniu do idei Roberta Schumana i Jeana Monneta. Generalnie francuski uniwersalizm przejawia się w promowaniu pewnej kultury, pewnego systemu wartości, a także w działalności m.in. organizacji humanitarnych.

Światową rangę jako cechę francuskiej kultury politycznej i strategicznej legitymizuje kilka czynników, o których była już mowa we wstępnej części podrozdziału, między innymi – co podkreśla się w dokumentach strategicznych – pozycja polityczna Francji, którą symbolizuje członkostwo stałe w Radzie Bezpieczeństwa. Potęgę Francji w świecie uwiarygodnia pozycja jej gospodarki, nauki, technologii. Szczególnym, „materialnym” wyrazem światowej rangi jest broń jądrowa.

Niezależność odgrywa w kulturze politycznej Francji rolę pierwszorzędą. We francuskiej praktyce politycznej od ponad pół wieku oznaczała często opozycję wobec hegemonii amerykańskiej, a w kulturze strategicznej pozostaje w nierozdzielalnym związku z kanoniczną strategiczną zasadą swobody manewru. Ojcem niezależnej – a w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego autonomicznej – obro-

<sup>41</sup> Szerzej w: Parzymies (1996).

<sup>42</sup> Por. Ciupiński (1995).

ny był generał de Gaulle. Podstawą niezależności polityki i strategii bezpieczeństwa zgodnie z jego koncepcją jest odstrasząca narodowa siła jądrowa.

Ciągłość i zmianę we francuskim podejściu do polityki bezpieczeństwa można zrekonstruować, opierając się na trzech opublikowanych w ostatnim półwieczu „białych księgach”. Pierwsza z nich, wydana w roku 1972, określała strategię bezpieczeństwa po wyjściu Francji ze zintegrowanej struktury wojskowej NATO. W tym dokumencie znalazła swoje odbicie francuska doktryna odstraszenia.

**francuska polityka  
i strategia bezpieczeństwa  
w dokumentach oficjalnych**

Odstraszanie nuklearne, w myśl tej doktryny, odgrywać ma priorytetową rolę w obronie żywotnych interesów Francji, ma stanowić wręcz fundament obrony kraju.

Wobec zmienionych diametralnie realiów we francuskiej strategii bezpieczeństwa nastąpiły zmiany, które zostały opisane w nowej edycji „białej księgi”, wydanej w roku 1994. Zdefiniowano w niej w sposób klarowny fundamentalne interesy narodowe, podzielone na:

- interesy żywotne (zapewnienie integralności terytorium narodowego, suwerenności, podstawowych wolności, ochrona społeczeństwa przed różnego rodzaju zagrożeniami);
- interesy strategiczne (utrzymanie pokoju na obszarze Europy oraz w regionach przyległych, zwłaszcza w strefie śródziemnomorskiej, a także w regionach szczególnie istotnych dla aktywności ekonomicznej i wymiany handlowej – strefy Morza Śródziemnego, Morza Czarnego, północnej części Oceanu Indyjskiego);
- interesy mocarstwowe (wynikające z odpowiedzialności międzynarodowej Francji jako członka stałego Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz posiadacza broni jądrowej).

Celem pierwszorzędym pozostaje niezmiennie utrzymanie niezależności oraz ochrona interesów Francji. Wśród trzech celów polityki obronnej wymienia się budowę autonomicznych zdolności obronnych Europy oraz wnoszenie wkładu w utrzymanie stabilności międzynarodowej, a także implementowanie ilościowej koncepcji obrony. Istotna zmiana nastąpiła w zakresie doboru środków obrony. Choć w dokumencie potwierdza się, że odstraszanie nuklearne pozostaje fundamentem obrony kraju, to dużą wagę przywiązuje się też do zdolności sił konwencjonalnych – do obrony oraz działań z dala od terytorium państwa.

Nowa, wydana w 2008 r. „biała księga” różni się od edycji poprzednich politycznym charakterem, szerokim podejściem do zagadnień bezpieczeństwa narodowego. Tę różnicę widać już w samym jej tytule – *Obrona i bezpieczeństwo narodowe. Biała księga (Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc)*, podczas gdy poprzednia była „Białą księgą obrony” (*Livre blanc sur la Défense*). O wadze, jaką przywiązuje się do nowej księgi, mogą świadczyć zakrojone na szeroką skalę prace w jej przygotowaniu i opracowaniu. Zamiarem autorów było bowiem określenie i opisanie nowej francuskiej strategii

„biała księga”  
z 2008 r.

obrony „globalnej” na 15–20 lat. Ostatnia „biała księga” to obszerne, liczące ponad 300 stron dzieło. Jej jądro stanowi zapisana dość lapidarnie (13 stron) strategia bezpieczeństwa narodowego Francji.

Strategia rozpoczyna się od samoidentyfikacji Francji, określenia jej miejsca i roli w świecie. Czytamy tam m.in., że kwestie bezpieczeństwa Francji znajdują swoje umocowanie w jej długich dziejach i w położeniu geograficznym na kontynencie europejskim, u zbiegu trzech oceanów i mórz, na skrzyżowaniu najważniejszych szlaków lotniczych łączących Europę z Ameryką, Afryką i Bliskim Wschodem. Podkreślono, że strefa francuskich interesów gospodarczych obejmuje obszar około 11 tys. km<sup>2</sup>. W dokumencie przypomina się o szczególnym statusie międzynarodowym państwa, które jest członkiem stałym Rady Bezpieczeństwa ONZ, potęgą jądrową, posiada rozległe terytorium, znaczną liczbę ludności... W tych fragmentach tekstu nietrudno wyczuć swoisty kompleks wyjątkowości i wielkości autorów.

Zagrożenia bezpieczeństwa Francji – według strategii – mogą stanowić działania państw lub grup, które nie uznają granic i korzystają z dobrodziejstw i słabości globalizacji; to zagrożenia wynikające z wrogich zamierzonych inicjatyw. Zagrożenia bezpieczeństwa mogą też stanowić klęski (żywiolowe, humanitarne, epidemie) wymagające reakcji w skali światowej.

W koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa podkreśla się, że bezpieczeństwo Francji i Europy należy zapewnić w sposób bardziej globalny i kompleksowy. Strategia bezpieczeństwa Francji kieruje się trzema zasadami:

- przewidywania i reagowania;
  - odporności;
  - zwiększania potęgi i zdolności.
- Strategia ma spełniać pięć wielkich funkcji, którymi są:
- wiedza i przewidywanie;
  - zapobieganie;
  - odstraszanie;
  - ochrona;
  - interwencja.

**Wiedza i przewidywanie** mają tu znaczenie priorytetowe; stwierdza się przy tym, że są one kluczem autonomii strategicznej Francji. **Zapobieganie** stanowi jeden z najlepszych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa. **Odstraszanie jądrowe** pozostaje fundamentem strategii francuskiej, jest ostateczną gwarancją suwerenności oraz jednym z warunków autonomii strategicznej. Rośnie znaczenie funkcji **ochrony** w związku z pojawianiem się nowych zagrożeń. **Interwencja** poza terytorium narodowym jest zasadniczo misją francuskich sił zbrojnych.

Porównując formuły wielkich funkcji strategicznych zapisane w kolejnych edycjach „białych ksiąg”, można prześledzić ewolucję podejścia Francji do jej bezpieczeństwa narodowego. Strategia zapisana

ewolucja w podejściu do polityki  
bezpieczeństwa

w „Białej księdze obrony” z roku 1972 opierała się na odstraszeniu. W wydaniu z roku 1994 oprócz odstraszenia wymienia się przerzut sił poza metropolię w razie wymagających reakcji kryzysów. Strategia nowa, opisana w „księdze” z roku 2008, opiera się na równowadze między pięcioma (wyżej wymienionymi) wielkimi funkcjami. Wśród nich odstraszenie, stanowiące od dziesięcioleci priorytet, wymienia się tu dopiero na trzecim miejscu.

Charakterystyczne dla Francji podejście do kwestii bezpieczeństwa narodowego (i międzynarodowego) dobrze ilustruje fragment strategii odnoszący się do kwestii interwencji. Stwierdzono tam, że posiadanie zdolności do przeprowadzenia interwencji gwarantuje francuskie interesy strategiczne oraz umożliwia uczestnictwo w ponoszeniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe – zakłada się więc dwojakiego typu interwencje, narodowe i w ramach struktur międzynarodowych.

W strategii wyraźnie określa się warunki, jakie muszą zaistnieć, by doszło do użycia francuskich sił zbrojnych:

- zagrożenie pokoju musi być znaczne, poważne; ocena ma odnosić się zarówno do narodowego punktu widzenia, jak i perspektywy międzynarodowej;
- przed użyciem siły zbrojnej muszą być zastosowane wszystkie inne środki;
- interwencje muszą spełniać wymóg legalności;
- decyzja o użyciu sił zbrojnych musi znaleźć **uzasadnienie we francuskich interesach**;
- interwencje muszą mieć demokratyczny mandat;
- konieczne jest posiadanie dostatecznych zdolności do podjęcia działań; **zachowanie narodowego dowództwa i niedopuszczenie do rozpraszania sił**;
- podjęcie nowego zaangażowania będzie rozważane pod kątem możliwości, zależnie od posiadania sił niezaangażowanych.

Spośród siedmiu wyżej wymienionych warunków użycia sił zbrojnych dwa (z podkreśleniami autora) można uznać za specyficznie francuskie. Osobny rozdział strategii poświęcony jest formom możliwego zaangażowania militarne Francji, wśród których na pierwszym miejscu wymienia się operacje prowadzone poza terytorium kraju.

Charakterystyczny dla tej edycji „białej księgi” – podobnie jak poprzedniej – jest stosunek do roli instytucji międzynarodowych w polityce i strategii bezpieczeństwa Francji. Rola ta w zapobieganiu („jeden z najlepszych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa”) sprowadza się do tworzenia stabilnego otoczenia, zmniejszania napięć i sporów. Francja zamierza przyczynić się do uczynienia systemu międzynarodowego bardziej zrównoważonym i respektującym prawo; będzie wzmocniać wiarygodność międzynarodową ONZ, UE, NATO.

## 7. CHINY

Pozycja Chin w społeczności międzynarodowej i aspiracje do roli, jaką mają w niej odgrywać, opierają się na solidnych podstawach. Chiny pod względem liczby ludności (prawie 1,4 mld) są najludniejszym państwem na świecie; pod względem rozległości terytorium (9,6 mln km<sup>2</sup>, czyli dwukrotnie więcej, niż wynosi obszar Unii Europejskiej) zajmują miejsce czwarte. Wskaźniki opisujące gospodarkę i handel sytuują ostatnio Chiny na drugim miejscu

**strategia i polityka  
bezpieczeństwa wschodzącego  
mocarstwa światowego**

w świecie po Stanach Zjednoczonych. Dzisiejsza potęga Chin, zbudowana na specyficznym fundamencie cywilizacyjnym, jest następstwem udanej transformacji społeczno-gospodarczej – trwającego nieprzerwanie od ćwierćwiecza, niespotykanego pod względem skali i zasięgu boomu gospodarczego.

Chiny cechuje komplet atrybutów mocarstwa. Oprócz wyżej zasygnalizowanych wskaźników, należy uwzględnić to, że są stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz posiadają strategiczną broń jądrową. Zasadna zdaje się teza, że osiągnąwszy status wielkiego mocarstwa, przy zachowaniu dotychczasowej dynamiki rozwoju, w rzeczywistości wkraczają one w fazę przejścia ku pozycji supermocarstwa<sup>43</sup>.

Mocarstwowe aspiracje Chin oparte na solidnych „materialnych” fundamentach mają swoje źródła w uwarunkowaniach historycznych, wyrastają wprost z wielowiekowej kultury, w tym oryginalnej kultury politycznej; wspierane są specyficzną kulturą strategiczną. W historii świata jedynie Chiny mogą szczycić się 4,5 tys. lat nieprzerwanej państwowości i ponad 2 tys. lat tradycji imperialnej, podczas których stanowiły centrum polityczne, ekonomiczne i kulturalne Azji Wschodniej. Unikatowa w skali globalnej tradycja ciągłej państwowości, w tym tradycja imperialna, w naturalny sposób wykształciła u Chińczyków szczególne przywiązanie do historii, poczucie dziedzictwa historycznej wielkości; uformowała współcześnie obecny w kulturze sinocentryzm. W nowszej historii przez większość XIX i część XX wieku Chiny doznały szokujących upokorzeń ze strony kolonizatorów z Zachodu, a także (zwykle słabszej) Japonii. Po tych niespełna dwóch wiekach pozostało u Chińczyków poczucie niezасłużonej krzywdy – zauważalny do niedawna w polityce chińskiej, a przełamany na początku XXI wieku syndrom ofiary imperialistycznej agresji<sup>44</sup>.

Podstawy chińskiej kultury politycznej i kultury strategicznej ukształtowały się między VII a III wiekiem p.n.e. Był to okres rozkwitu myśli strategicznej, myśli „politologicznej” obejmującej sztukę kierowania państwem, politykę zagraniczną, dyplomację. Przez następne

**chińska kultura  
strategiczna**

<sup>43</sup> To teza E. Haliżaka (2007), s. 162.

<sup>44</sup> Kwestia aktualności znaczenia i wpływu tego syndromu na współczesną politykę Chin jest – zdaniem m.in. J. Rowińskiego (2002), s. 133–168 – otwarta. Chodzi jego zdaniem o samoidentyfikację, określenie swego miejsca w świecie, o to, czy Chiny mają dążyć do tego „(...) aby być równym wśród równych czy równiejszym”.

wieki swoją żywotność zachowała filozofia podporządkowania się autorytetowi Konfucjusza, podobnie jak legizm – skłonność do poskramiania niepokornych przez zastosowanie brutalnej siły. Podstawy kultury strategicznej opisane w dziele Sun Zi *Sztuka wojenna* w istocie pozostają do dziś niezmiennie. Jej podstawowe cechy to: kompleksowość stosowanych metod i środków; preferowanie działań pośrednich; umiar w użyciu siły; znaczenie czynników niemilitarnych (ekonomicznych, dyplomatycznych, wywiadu); znaczenie jakości strategii, dowodzenia, wyszkolenia, morale wojska. Najbardziej symptomatyczną cechą sztuki wojennej według Sun Zi jest stawianie sztuki, strategii przed siłą. Dzieło tego klasyka, choć koncentruje się na problematyce wojennej, treściami wybiega na tyle daleko, że jako całość stanowi unikatową rozprawę filozoficzną o sztuce bezpiecznego rządzenia i o związkach między wojną a pokojem.

W kulturze i dawnym społeczeństwie chińskim, inaczej niż w wojowniczej Europie, wojskowi zajmowali niską pozycję, inaczej też rozumiano cnoty wojenne<sup>45</sup>. Zmiana takiego podejścia nastąpiła dopiero w XX wieku. Wyrosła ze zwycięskich sił powstańczych armia chłopska przekształcona w 1949 r. w Chińską Armię Ludowo-Wyzwoleńczą zyskała w komunistycznych Chinach bardzo wysoką pozycję. W okresie „rewolucji kulturalnej” armia stawiana była za wzór właściwych postaw i zachowań społecznych<sup>46</sup>.

Charakterystyczny dla okresu zimnej wojny był proces adaptacji tradycyjnych elementów kultury strategicznej do nowych uwarunkowań. Komunistyczna ideologia odgrywała wówczas, podobnie jak obecnie, rolę służebną wobec nadrzędnych, dalekosiężnych celów strategicznych państwa. Komunizm w Chinach w istocie nie zakłócał i nie zakłóca ciągłości kultury politycznej i kultury strategicznej. Wraz z objęciem przywództwa ChRL przez Deng Xiaopinga, przyjęciem programu czterech modernizacji i otwarcia się na świat we wszystkich dziedzinach zapoczątkowana została zmiana w percepcji środowiska międzynarodowego – środowiska bezpieczeństwa. Wobec zmniejszającego się prawdopodobieństwa wojny (wskutek wyczerpania sił rywalizujących Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego) odrzucony został dotychczasowy pogląd, że środowisko międzynarodowe stwarza permanentne zagrożenie bezpieczeństwa.

Na początku XXI wieku chińska kultura strategiczna ze współczesnym jej obliczem niezmiennie opiera się na dwóch konstytutywnych cechach chińskiej cywilizacji – pokoju i harmonii. Cechy te nadają jej pokojowy (niekoniecznie pacyfistyczny) charakter. W rozwiązywaniu wszystkich konfliktów pierwszeństwo mają zawsze środki pokojowe. Zasadniczą wagę przywiązuje się do (nieco zapo-

<sup>45</sup> „W tradycji chińskiej nie było nieustraszonych a szlachetnych rycerzy ani ułanów, do których wzdychają dziewczęta. Służba wojskowa z poboru była traktowana jako ciężka powinność dla prostego ludu, zawodowi żołnierze zaś zajmowali pozycję pośrednią między pełnoprawnymi obywatelami, tj. kasty mandaryńską i szacownym chłopstwem, a kategoriami «niskimi», jak niewolnicy, mieli czestokroć status prawny bliiski pogardzanym katom, prostytutkom, aktorom itp.” Gawlikowski (1979), s. 5–6.

<sup>46</sup> Wśród hasel rewolucji często przewijało się „uczyć się od armii”.

mnianych na Zachodzie) zasad pokojowego współistnienia<sup>47</sup> – „kamienia węgielnego chińskiej niezależnej polityki zagranicznej”<sup>48</sup>. Chińczycy, opisując swoją strategię (kulturę strategiczną), eksponują jej nieagresywność, brak dążności do hegemonii. W istocie chińskie doktryny strategiczne (też doktryny wojenne) mają charakter wyraźnie obronny. Na podkreślenie zasługuje zdecydowanie pragmatyczne, odideologizowane podejście do spraw bezpieczeństwa. W dzisiejszej kulturze strategicznej niezmiennie obecna jest tradycyjna „dalekowzroczność” koncepcji strategicznych, horyzonty czasowe, jakich chińskie koncepcje sięgają<sup>49</sup>.

Najbardziej charakterystyczną cechą geostrategii w tradycji chińskiej jest jej „terytorializm”, skupianie uwagi na tym, co dzieje się na lądzie, niewielkie zainteresowanie obszarami morskimi i oceanicznymi. Dopiero w ostatnich dziesięcioleciach następuje w tym nastawieniu zmiana, zwrócenie geostrategii „twarzą ku morzom i oceanom”. Rozległość i stabilność obszaru przekładała się przez wieki na swoiste poczucie bezpieczeństwa, przekonanie, że świat zewnętrzny nie był w stanie Chinom poważnie zagrozić<sup>50</sup>.

Obecnie zainteresowanie strategiczne skupia się na kilku bliskich punktach zapalnych – głównie Tajwanie, spornych obszarach Morza Południowochińskiego oraz na wybranych morskich szlakach handlowych. Zainteresowanie strategiczne obszarami morskimi wiąże się bezpośrednio z rozwojem ekonomicznym Chin, potrzebami gospodarki i handlu; obrazuje to na przykład fakt, że przez cieśninę Malakka wiedzie szlak, którym transportuje się około 80% importu ropy.

Wśród nielicznych dokumentów, które w miarę w pełni oddają intencje, zamiany, podejście Chin do kwestii bezpieczeństwa, należy wymienić publikowane cyklicznie od 1998 r. (co dwa lata) „białe księgi obrony” pod tytułem *Narodowa obrona Chin*. Choć jest to dokument opracowywany przez ministerstwo obrony, to zawarte w nim są pogłębione analizy, diagnoza, ocena stanu środowiska bezpieczeństwa – jego percepcja. Pierwsza z „białych ksiąg” (z 1998 r.) zawiera szereg nowych w stosunku do dotychczas obowiązujących elementów koncepcji bezpieczeństwa<sup>51</sup>. Ta nowa koncepcja opierała się na klasycznym, państwowo-centrycznym postrzeganiu stosunków międzynarodowych i idei wyrażanej w pię-

**geostrategia  
chińska**

**polityka i strategia  
bezpieczeństwa Chin  
w dokumentach oficjalnych**

<sup>47</sup> Przyjęte w 1954 r. zasady: 1) wzajemne poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności; 2) nieagresja; 3) nieinterwencja w wewnętrzne sprawy każdej ze stron; 4) równość i wzajemne korzyści; 5) pokojowe współistnienie.

<sup>48</sup> Cyt. za: Haliżak (2007), s. 57.

<sup>49</sup> Dwudziestu, a nawet, jak w koncepcji rozbudowy floty – pięćdziesięciu lat.

<sup>50</sup> Należy tu zauważyć, że jedyną otwartą granicę Chin przez wieki miał chronić Wielki Mur. Jego znaczenie nie tylko dla geostrategii opisuje (m.in.) J. Lovell (2007).

<sup>51</sup> Zdaniem E. Haliżaka (2007), s. 73–74, należą do nich: 1) zmiana priorytetów; pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa uznano za równie ważne jak te o charakterze wojskowym; 2) odrzucenie traktowania bezpieczeństwa jako gry o sumie zerowej; podkreślenie znaczenia bezpieczeństwa wspólnego; 3) wskazanie na rolę dialogu i współpracy w sferze bezpieczeństwa; 4) akceptacja zasady przejrzystości w sferze bezpieczeństwa i docenienie znaczenia środków zaufania; 5) wyodrębnienie kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego jako specyficznej sfery bezpieczeństwa.



ciu zasadach pokojowego współistnienia. Nowe podejście w polityce i strategii bezpieczeństwa, zauważalne szczególnie wyraźnie od roku 2002, przejawia się w tym, że Chiny przestały traktować siebie jako ofiarę agresji imperializmu, kolonializmu.

W zasadniczych treściach kolejnych ksiąg zachowana jest wyraźna ciągłość. W percepcji środowiska międzynarodowego, środowiska bezpieczeństwa dominuje pewność i ufność, że nie stwarza ono bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Chin, a najistotniejszymi zagadnieniami stosunków międzynarodowych są pokój i rozwój. Z „białych ksiąg” z 2008 r. przebija nowa pewność siebie co do pozycji Chin w świecie. W najnowszej jej edycji (2010 r.) czytamy, że choć toczy się strategiczna rywalizacja międzynarodowa skupiona na porządku międzynarodowym, to „(...) sytuacja bezpieczeństwa Chin stale się poprawia (...) a w obszarze Azji i Pacyfiku jest generalnie stabilna”.

Diagnozom środowiska międzynarodowego nadaje ton powtarzające się konsekwentnie przekonanie o randze kanonu, że pokój i bezpieczeństwo to najważniejsze kwestie stosunków międzynarodowych. Prawdopodobieństwo wojny według kolejnych „białych ksiąg” w nieodległej przyszłości jest niewielkie. Za podstawowe trendy we współczesnych stosunkach międzynarodowych uważa się multilateralizację oraz wzrost współzależności gospodarczych. Stwierdza się, że Azja i Pacyfik to najszybciej rozwijające się regiony świata.

W opisie zagrożeń daje się wyczuć głęboko zakorzenione przekonanie, że świat zewnętrzny nie jest w stanie zagrozić bytowi, suwerenności, nienaruszalności granic takiego mocarstwa jak Chiny. Zagrożenia zatem odnoszą się do pozycji państwa w otoczeniu międzynarodowym, warunków jego rozwoju. Przejawia się też wyczulenie na zagrożenie ingerencją w wewnętrzne sprawy Chin. Wśród zagrożeń o charakterze wewnętrznym konsekwentnie wymienia się separatyzm Tybetu oraz prowincji Xinjiang. W najnowszym dokumencie zwraca się uwagę na wzrost zagrożeń asymetrycznych; charakterystyczne, że wśród nich oprócz powszechnie obecnie wymienianych (takich jak terroryzm) za zagrożenie asymetryczne uważa się problemy z dostawami surowców i energii oraz zachwiania w sektorze finansowym. Źródeł zagrożeń upatruje się w hegemonizmie, polityce w duchu siły, zbrojeniach.

Z oceny środowiska bezpieczeństwa i analizy zagrożeń w strategii chińskiej wyciąga się jeden generalny wniosek – obecny stan bezpieczeństwa międzynarodowego, utrzymywanie się światowego pokoju traktuje się jako wielką szansę dla rozwoju Chin, przede wszystkim rozwoju gospodarczego.

Do roku 2006 Chińczycy umniejszali w dokumencie (być może skrywali) swoje globalne ambicje. Ta retoryka w ostatnich latach radykalnie się zmienia. Nowa pewność co do pozycji Chin w świecie przebija się w tekście dokumentu z 2008 r., a według dokumentu z roku 2010 Chiny stają się coraz silniejsze, a ich pozycja w świecie rośnie.

Generalny cel strategii narodowej Chin można zrekonstruować jako zdobycie i ugruntowanie pozycji mocarstwa światowego przy niezmiennym systemie władzy. Główne cele to: rozwój ekonomiczny oraz zapewnienie bezpieczeństwa modernizującemu się krajowi. Wśród celów pozostałych należałoby wymienić: utrwalenie rządów KPCh, utrzymanie stabilności wewnętrznej, zapewnienie i utrzymanie statusu Chin jako mocarstwa światowego. Mieści się w nich oczywiście obrona suwerenności i integralności terytorialnej, cel kanoniczny każdej strategii.

Chiny, co podkreśla się w każdym dokumencie strategicznym, „prowadzą politykę bezpieczeństwa i obrony narodowej o całkowicie defensywnym charakterze”<sup>52</sup>. Deklarują niezmiennie pokojowe zamiary, nieagresywność swojej polityki, niedążenie do hegemonii, a także nieuciekanie się do użycia broni jądrowej jako strona pierwsza. W strategii twierdzi się, że chińskie siły zbrojne mają służyć celom jedynie obronnym.

W „białych księgach” *Obrona narodowa Chin* najwięcej miejsca poświęca się siłom zbrojnym. Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza, najlicniejsza armia świata, do niedawna zapóźniona pod względem uzbrojenia i wyposażenia, od kilkunastu lat podlega przyspieszonej modernizacji. Jej tempo obrazuje wzrost wydatków na obronność sięgający 30% rocznie. Rozwój armii w koncepcjach strategicznych jest ściśle powiązany z równomiernym rozwojem gospodarczym; rozwój następuje w zgodzie z zasadą „wzbogacić państwo, wzmocnić armię”. Plan modernizacji określają dwie cezury czasowe; do roku 2010 – pełna mechanizacja, do roku 2020 – z informatyzowanie sił zbrojnych. Poza ostatni z horyzontów czasowych sięga realizacja planu osiągnięcia przez siły morskie Chin statusu oceanicznego.

Według raportów amerykańskiego Departamentu Obrony charakteru modernizacji armii chińskiej nie należy postrzegać jedynie w kategorii rozbudowy i unowocześnienia posiadanego potencjału. Zwraca się uwagę na budowę systemów walki radioelektronicznej i zdolności prowadzenia ataków cybernetycznych<sup>53</sup>. Skupienie wysiłków na tych elementach modernizacji armii staje się bardziej zrozumiałe, jeśli przypomni się jeden z kanonów klasycznej chińskiej sztuki wojennej, czyli zasadę kierowania uderzeń w strategię przeciwnika; chronienia i zdobywania informacji oraz manipulowania nią.

Wśród wymienianych zdolności armii należy zwrócić uwagę na zdolność do wygrywania „wojen lokalnych w warunkach informatyzacji”, a także pojawiającą się w ostatnio publikowanych dokumentach zdolność do prowadzenia „operacji

<sup>52</sup> *China's National Defense in 2008*, Ministry of National Defense of the People's Republic of China, <http://eng.mod.gov.cn>.

<sup>53</sup> *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*, US Department of Defense 2009, s. 16–17.

innych niż wojenne”, w tym operacji wielonarodowych poza granicami kraju<sup>54</sup>. Nowym elementem w polityce wojskowej jest stopniowe zwiększanie zaangażowania Chin w misje i operacje pokojowe pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także rozszerzający się zakres współpracy międzynarodowej w sferze wojskowości.

Zdecydowanie pragmatyczne podejście do spraw bezpieczeństwa i specyficzna kultura strategiczna znajdują swoje odbicie w strategicznym balansowaniu między dwoma fundamentalnymi celami narodowymi – rozwojem i bezpieczeństwem<sup>55</sup>.

Publikowane co dwa lata „białe księgi” chińskiej obrony narodowej mają m.in. świadczyć o stosowaniu przez Chiny międzynarodowych standardów w zakresie polityki bezpieczeństwa, w tym transparentności wydatków obronnych, jednak różnią się od dokumentów wydawanych na Zachodzie. Przede wszystkim nie ma w nich dostatecznie szeroko i jasno opisanej koncepcji strategii bezpieczeństwa narodowego, ponadto wiele niedopowiedzeń i niejasności zawiera część dotycząca armii oraz wydatków obronnych. Należy wszakże mieć na uwadze to, że niejednoznaczność sygnałów kierowanych na zewnątrz pozostaje głęboko zakorzenioną, immanentną cechą chińskiej kultury strategicznej.

## 8. SZWAJCARIA

Małe państwa, by zminimalizować naturalne konsekwencje niedostatku siły i ochronić integralność terytorialną oraz niezależność polityczną, dość często wybierały neutralność jako opcję – podstawę dla zorganizowania sobie bezpieczeństwa. Tak uczyniła Szwajcaria, i przez kilka wieków wybór ten pozostawał słusznym. Obecnie status państwa neutralnego, uznawanego w stosunkach międzynarodowych, oprócz Szwajcarii ma jedenaście państw, m.in.: Austria, Finlandia, Irlandia, Szwecja, Turkmenistan, Kostaryka, Malta.

Mimo ewolucji charakteru neutralności po zimnej wojnie model szwajcarski zachowuje najwięcej cech klasycznej neutralności stałej („wieczystej”). Neutralność Szwajcarii ma swoją wielowiekową historię, co w połączeniu z trwałymi doświadczeniami tej opcji współcześnie przekłada się na bardzo silne przywiązanie do niej większości społeczeństwa. Szwajcarska neutralność podlegała ewolucji; wpraw od „prymitywnej” do „zbrojnej”, by przybrać kształt współczesny, który bez ryzyka można nazwać „kooperacyjnym”. Forma neutralności „zbrojnej” ma swoje bezpośrednie źródła w doświadczeniach okresu wojen napoleońskich, które uświadomiły Szwajcarom, że neutralność musi być ubezpieczona odpowiednio od wewnątrz, gdyż zewnętrzne, międzynarodowe regulacje prawne niekoniecz-

<sup>54</sup> Tu pod terminem „operacji innych niż wojenne” (*Military Operations Other Than War* – MOOTW) kryją się różnego typu operacje pokojowe, zazwyczaj prowadzone siłami wielonarodowymi.

<sup>55</sup> To ocena S. Kozieja (2006), s. 98, 99, którą piszący te słowa podziela.

nie wystarczająco gwarantują ochronę neutralnej suwerenności. Neutralność powinna być ubezpieczona pewną siłą obronną, która w połączeniu z odpowiednią strategią skutecznie spełnia funkcję odstraszania. Wiarygodność odstraszania w Szwajcarii osiąga się dzięki konsekwentnie stosowanej strategii obrony powszechnej, optymalnego wykorzystania walorów obronnych terenu, wszystkich środków, jakimi państwo rozporządza. Odstraszanie w tym przypadku nie opiera się na groźbie dotkliwego odwetu (jądrowego)<sup>56</sup>, lecz na stworzeniu warunków, w których agresja staje się nieopłacalna; nieopłacalne ma być nieuniknione wnikanie się w długotrwałą wyniszczającą walkę. Koncepcji obrony powszechnej podporządkowany został system wojskowy, w tym liczna, dobrze wyposażona i wyszkolona armia typu milicyjnego. Armia szwajcarska w okresie zimnej wojny po zmobilizowaniu liczyła około 600 tys. żołnierzy. Do działań obronnych przygotowane były liczne organizacje obrony cywilnej, porządkowe, zabezpieczające, paramilitarne. Istnieją ponadto rozwinięte, doskonale funkcjonujące systemy alarmowania, ostrzegania, ochrony ludności oraz rozbudowana bardziej niż w którymkolwiek państwie Europy infrastruktura obronna, tzw. operacyjne przygotowanie terenu. To wszystko powoduje, że Szwajcaria była (i nadal jednak jest) jednym z najbardziej zmilitaryzowanych krajów na świecie.

Ta świetnie przygotowana, wyizolowana obrona terytorium po zakończeniu zimnej wojny staje się reliktem; rozwiązaniem przestarzałym w sytuacji, gdy Szwajcaria otoczona jest przez przyjaciół. Wypracowany pieczołowicie szwajcarski model neutralności, strategii bezpieczeństwa narodowego, systemu obronnego, okazuje się mało przydatny (lub wręcz nieprzydatny) wobec praktycznie zerowego prawdopodobieństwa wojny obronnej przeciwko jakimkolwiek innemu państwu. Z tych i innych względów koniecznością stała się rewizja założeń i praktyki neutralności; określenia swojej roli w środowisku międzynarodowym.

Wobec postępujących procesów integracyjnych w Europie po akcesji do Unii Europejskiej kilku państw neutralnych – Austrii, Finlandii, Szwecji – Szwajcaria z tradycyjną polityką restrykcyjnej neutralności stanęła w obliczu ryzyka pewnej, jeśli nie izolacji, to osamotnienia. W nowym pozimnowojennym łańdźcie nie do utrzymania stała się jej tradycyjna rola w środowisku międzynarodowym – pośrednika, państwa goszczącego ważne dla sprawy pokoju instytucje i przedsięwzięcia, a przez to rola ważnego kontrybutora na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego.

Istotną zmianę podejścia do roli oraz polityki bezpieczeństwa dokumentuje *Raport polityki zagranicznej Szwajcarii w latach dziewięćdziesiątych*, tzw. *Raport '93*. Dokument zawiera oficjalną zmienioną koncepcję neutralności. Zmiana dotyczy już założenia o charakterze fundamentalnym. Stwierdzono bowiem, że neutralność jako

nowe podejście ku koncepcji „bezpieczeństwa przez kooperację”

<sup>56</sup> W historii neutralności Szwajcarii rozważano przyjęcie wariantu odstraszania nuklearnego. Jego orędownikiem był (krótko) znany strateg Gustav Daeniker.

instrument polityki bezpieczeństwa traci na znaczeniu. Elementem nowym, o zasadniczym znaczeniu, jest następnie rozszerzona interpretacja pojęcia wojny oraz konfliktu zbrojnego. Odróżnia się wojnę między państwową w klasycznym znaczeniu od konfliktu w rozumieniu oenztetowskim. Podkreśla się, że neutralność odnosi się w pełni jedynie do wojen klasycznych. Jest to o tyle istotne, że współcześnie zdecydowana większość wojen i konfliktów zbrojnych nie ma charakteru między państwowego.

Według nowej koncepcji następuje przełom w zakresie stosowania sankcji; prawo neutralności nie znajduje zastosowania przy sankcjach nałożonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Możliwe jest wsparcie sankcji wojskowych, zarówno pasywne, jak i przez aktywny w nich udział personelu wojskowego. Istnieją jednak znaczące zastrzeżenia co do uczestnictwa w akcjach wojskowych (choć nie są zapisane w *Raporcie '93*). Szwajcarzy oferują partycypację w służbach ratowniczych, sanitarnych, logistyczne oraz misjach obserwacyjnych. W nowej koncepcji odchodzi się od zasad „neutralności gospodarczej”. Mimo wniesionych zmian potwierdzono również znaczenie wieczystej neutralności jako fundamentu polityki bezpieczeństwa.

Fundamentalną zmianę w podejściu do polityki bezpieczeństwa Szwajcarii opisuje *Raport 2000*, noszący znamienity tytuł: *Bezpieczeństwo przez kooperację*. Szwajcaria według tego dokumentu musi wspólnie z innymi krajami przeciwstawiać się nowym zagrożeniom. Deklaruje gotowość do współuczestnictwa w budowie sieci powiązań międzynarodowych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa, ale bez członkostwa w sojuszach. Zapowiada gotowość intensyfikacji współpracy w ramach nowej koncepcji (wymiaru prawnego) neutralności.

Wraz z *Raportem 2000* w podejściu do polityki bezpieczeństwa i obronności Szwajcarii następuje zmiana o charakterze fundamentalnym, zmiana paradygmatu – od obronnej autarkii do kooperacji. Zgodnie z nową rolą w środowisku międzynarodowym Szwajcaria staje się bardziej aktywnym uczestnikiem wysiłków na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, aktywnym promotorem pokoju. Kraj powoli i ostrożnie wpisuje się w architekturę bezpieczeństwa europejskiego.

Ewolucję szwajcarskiego podejścia do polityki bezpieczeństwa, ewolucję neutralności, obrazuje sekwencja decyzji i działań. Już w roku 1990 Szwajcaria przyłączyła się do sankcji ekonomicznych nałożonych na Irak (nie zgodziła się jednak na przelot nad jej terytorium samolotów biorących udział w wojnie z Irakiem); w 1993 r. w misji OBWE w Bośni i Hercegowinie wzięło udział około 600 żołnierzy szwajcarskich (przewidywanych jednak do działań nieoperacyjnych); w roku 1996 Szwajcaria aktywnie zaangażowała się w działalność w ramach Partnerstwa dla pokoju. Nową jej rolę uwiarygodnia uczestnictwo pododdziału operacyjnego – kompanii zmechanizowanej (ok. 220 żołnierzy) w siłach KFOR w Kosowie, a także powołanie trzech instytucji działających na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego (*Centre for Security Policy, Centre for the Democratic Con-*

*trol of Armed Forces, Centre for Humanitarian Demining*). Z nową rolą współgra znakomicie jej przystąpienie w 2002 r. do Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W ostatnich kilkunastu latach dokonały się istotne zmiany w szwajcarskiej armii. Ich skalę obrazują niektóre liczby. Za sprawą reformy „Armée '95” liczebność wojska zmniejszyła się z 600 tys. (na czas „W”) do 400 tys.; po kolejnej reformie „Armée XXI” jego stan obniżono do 200 tys. Armia, zachowując generalnie swój milicyjny charakter, staje się bardziej profesjonalna i mobilna.

Szwajcaria mimo fundamentalnych zmian w swojej polityce zagranicznej, polityce i strategii bezpieczeństwa wyraża przywiązanie do neutralności wieczystej, (wciąż) zbrojnej. W rzeczywistości w polityce bezpieczeństwa (i nie tylko bezpieczeństwa) jest to neutralność „kooperacyjna”.

## 9. IZRAEL

Żadne z państw w świecie po drugiej wojnie światowej nie stało w obliczu tak poważnych wyzwań i zagrożeń dla swego bezpieczeństwa, z jakimi zmagają się i zmagają Izrael. Były to i wciąż pozostają nie tyle charakterystyczne dla większości współczesnych państw zagrożenia interesów czy jakości życia swoich obywateli, ile zagrożenie suwerenności, zagrożenie bytu państwa. Zrozumiałe zatem jest, że w polityce tego państwa bezpieczeństwo jest absolutnym priorytetem.

polityka i strategia państwa  
małego w nieprzyjaznym  
otoczeniu

Nad podejściem Izraela do polityki bezpieczeństwa ciąży silnie jego krótka, niezwykle burzliwa historia. Państwo to narodziło się w warunkach sprzeciwu wobec jego istnienia wśród rodzimej ludności arabskiej, w otoczeniu dłań wrogim. Już w dzień po ogłoszeniu niepodległości wybuchła pierwsza z licznych wojen z Arabami. W pierwszym półwieczu istnienia państwo stoczyło sześć regularnych wojen z sąsiadami. Jeśli do tej wyjątkowej statystyki doliczy się partyzanckie i półpartyzanckie „intifady” oraz operacje wojenne na mniejszą skalę, to ich liczba wzrasta do jedenastu. Średnio więc w historii Izraela raz na sześć lat wypada jedna wojna na większą skalę, na dekadę – jeden konflikt zbrojny. Są zatem podstawy, by nazwać Izrael państwem w stanie jeśli nie wojny, to wojennego pogotowia. Jego historia to historia walki o przetrwanie, o zapewnienie możliwości bytu i rozwoju, to jednocześnie historia państwa małego, które ze względów *stricto* obronnych poszerzało swoje granice, a przez imigrację Żydów zwiększało liczbę ludności.

Rolę wręcz przesądzającą o charakterze polityki bezpieczeństwa, a w jeszcze większym stopniu o charakterze doktryny obronnej, odgrywa w przypadku Izraela czynnik geograficzny – rozmiary terytorium, kształt państwa (charakter granic), charakter sąsiedztwa. Choć w wyniku wygranej wojny 1948–1949 terytorium Izraela stało się większe, niż to określała rezolucja ONZ, to kształt nowo powstałego państwa i charakter jego granic były ze strategicznego punktu widze-

nia dłań skrajnie niekorzystne. Żadna z granic lądowych nie miała oparcia w naturalnych przeszkodach, wszystkie operacyjnie ważne obszary znalazły się poza jego terytorium, obszar państwa pozostawał pozbawiony całkowicie strategicznej głębi<sup>57</sup>. To niekorzystne położenie uległo istotnej poprawie po wygranej wojnie w 1967 r., w efekcie której wschodnia granica została oparta o rzekę Jordan i wzgórze Golan; okresowo pod kontrolą Izraela znalazł się półwysep Synaj. Małe państwo (obszar ok. 20 tys. km<sup>2</sup>) od początku swego istnienia funkcjonuje w otoczeniu sąsiadów wrogich, w tym takich, którzy na jego istnienie się nie godzili. Obecnie uregulowane stosunki ma jedynie z Egiptem oraz Jordanią. Stosunki z Libanem, Syrią, Arabią Saudyjską, Jemenem należy oceniać jako nieprzyjazne. Izrael nie utrzymuje (z małymi wyjątkami) stosunków dyplomatycznych z krajami muzułmańskimi. Agresywną wrogość wobec niego wyraża Iran. Asymetrycznie niekorzystne położenie Izraela w nieprzyjaznym otoczeniu najwyraźniej ilustrują różnice w liczbie ludności – 7 mln obywateli (obecnie; w latach 40. XX wieku mniej niż milion) przy liczbie ponad 100 mln u sąsiadów.

Izrael w ciągu całej swojej historii funkcjonuje praktycznie w stanie zagrożenia wojennego. Każda wojna z kolei grozi unicestwieniem państwa, nie może więc żadnej przegrać – co stanowi kanoniczną zasadę strategii bezpieczeństwa, doktryny obronnej; Izrael nie może też sobie pozwolić na prowadzenie wojny długotrwałej.

Centralnym problemem polityki bezpieczeństwa było zawsze i pozostaje zrównoważenie ilościowej (-krotnej) przewagi potencjalnych przeciwników. Tę „materialną”, ilościową przewagę w filozofii bezpieczeństwa Izraela ma równoważyć to, co się składa na jakość<sup>58</sup>. Ma ją zatem rekompensować poziom edukacji i morale społeczeństwa, sprawność państwa, efektywny proces decyzyjny i kierowania, sprawność systemu bezpieczeństwa, technologiczna przewaga uzbrojenia i wyposażenia wojsk. W wymiarze wojskowym zakłada się przy tym nie tylko zrównoważenie sił przeciwników, lecz wręcz przewagę nad nimi.

W polityce zarówno zagranicznej, jak i wewnętrznej Izraela absolutnym priorytetem jest bezpieczeństwo. Strategii bezpieczeństwa narodowego nie opisuje jednak żaden zwarty oficjalny dokument. Bardziej czytelnie natomiast jest opisana doktryna obronna, doktryna militarna. U podstaw doktryny leżą dwa zasadnicze cele: zapewnienie istnienia państwa oraz bezpieczeństwa jego obywatelom. Kanoniczną zasadą polityki zagranicznej (polityki bezpieczeństwa) nieprzerwanie od czasów Dawida Ben Guriona jest założenie, że Izrael musi posiadać przynajmniej jednego opiekuna spośród mocarstw światowych. W istocie przez ponad

<sup>57</sup> Odległość z terytorium Jordanii do wybrzeża Morza Śródziemnego wynosiła zaledwie kilkanaście kilometrów, czyli tyle, ile zasięg działa artyleryjskiego średniego kalibru.

<sup>58</sup> D. Rodman (2001), charakteryzując założenia doktryny bezpieczeństwa narodowego Izraela, na czołowym miejscu wymienia „ilość *versus* jakość”. W następnej kolejności wylicza strategię i taktykę, odstraszanie, samowystarczalność oraz patronat ze strony wielkich mocarstw.

pół wieku istnienia utrzymywał wyjątkowo bliskie kontakty ze Stanami Zjednoczonymi, rzeczywiste strategiczne partnerstwo.

Strategiczne partnerstwo, wsparcie ze strony mocarstwa, działania polityczne oraz wiarygodne odstraszanie to w doktrynie bezpieczeństwa główne instrumenty pozwalające ograniczać prawdopodobieństwo otwartego konfliktu. Wiarygodność odstraszania ma zapewnić przewaga militarna – potencjał oraz strategia jego uruchamiania. Oznacza to nie tyle podejmowanie działań na szeroką skalę, ile np. prewencyjne uderzenia lotnictwa na wybrane obiekty<sup>59</sup>. Wiarygodność odstraszania zapewnia Izraelowi także broń jądrowa (lub niepewność co do jej posiadania).

W strategii bezpieczeństwa narodowego, mimo znaczącego stosowania szerokiego spektrum instrumentów, m.in. dyplomacji i wywiadu, zdecydowanie dominuje czynnik wojskowy. Takie podejście legitymizuje zapewne stan stałego zagrożenia, jeśli nie agresją zbrojną, to atakiem raketowym (ze strony państw – np. Iranu – lub bojówek Hezbollahu czy Hamasu), a także stan permanentnej walki z wewnętrznymi zbrojnymi ugrupowaniami palestyńskimi stosującymi metody terrorystyczne.

Potrzebę rewizji dotychczasowej doktryny, zmiany podejścia do polityki bezpieczeństwa unaczniły wydarzenia 2006 r., nierozstrzygnięty konflikt zbrojny przeciwko Hezbollahowi.

Choć doktryna bezpieczeństwa Izraela ewoluje i zmienia się, to niewzruszone pozostają jej fundamentalne założenia, m.in. odstraszanie, przewaga jakościowa, asekuracja ze strony wielkiego mocarstwa. Zmiany doktryny następują wraz ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu. Dynamika zmian zachodzących w świecie arabskim, z rewolucjami początku 2011 r., upoważnia do twierdzenia, że Izrael wchodzi w okres, który niesie poważne wyzwania dla fundamentów jego strategii bezpieczeństwa narodowego. Może bowiem wejść w „postheroiczną” fazę swojej historii<sup>60</sup>.

## 10. POLSKA

Polska to kraj średniej wielkości. Znaczenie przestrzeni dla funkcjonowania państwa, a szczególnie dla jego bezpieczeństwa, było przedmiotem myśli filozoficznej i społecznej już w starożytności. Rozważania myślicieli zmierzały ku określeniu modelu idealnego. Najbliższe ideału u Platona i Arystotelesa było państwo średnie. O zaletach umiarkowanego rozległego państwa pisali później m.in. Monteskiusz, Rousseau, Herder. Status Polski jako państwa średniego wynikający z jej ob-

polityka i strategia bezpieczeństwa państwa średniej wielkości

<sup>59</sup> Zbombardowanie reaktora atomowego w Osiraku pod Bagdadem (1981), ośrodka badań i reaktora w Syrii (2007).

<sup>60</sup> To teza E. Cohena (1998), s. 112–128.

centralny problem polityki i strategii bezpieczeństwa – zrównoważenie ilościowej przewagi

podstawowe założenia doktryny bezpieczeństwa Izraela

szażu potwierdzają inne wskaźniki. Potencjał społeczno-gospodarczy rozumiany jako potęga (siła) państwa sytuuje ją na 20–25 miejscu w świecie. Posiadane zasoby i potencjał w istotnym stopniu ograniczają jej możliwości oddziaływania jako państwa średniego na otoczenie międzynarodowe. Przekłada się to bezpośrednio na politykę bezpieczeństwa. Państwo średniej wielkości współcześnie bardziej niż w przeszłości musi budować swoje bezpieczeństwo na szerokiej kooperacji z innymi państwami<sup>61</sup>.

Na podejście Polski do polityki i strategii bezpieczeństwa, na charakter jej kultury strategicznej przemożny wpływ wywiera spuścizna historyczna. W polskiej polityce bezpieczeństwa i kulturze politycznej mimo zmian, jakie zachodzą w ostatnim dwudziestolecu, wciąż daje się odczuć zgubną, ale wszechobecną w historii „astrategiczną”. Korzenie i przyczyny tej wyjątkowości widocznej przypadłości tkwią w historii – sięgają czasów regresu państwowości w XIX wieku, przez okres braku państwa po czasy jego strategicznej zależności w drugiej połowie XX wieku. O tej i innych niedobrych cechach polskiej kultury politycznej pisał w XIX wieku Carl von Clausewitz; współcześnie pisze o nich w Polsce Roman Kuźniar, za granicą Timothy Garton Ash<sup>62</sup>. Brak myśli strategicznej, oderwanie od kontekstu polityczno-strategicznego obrazują wyrażenia i symbolizują polskie powstania narodowe.

Na kulturę strategiczną wciąż, i to w sposób zasadniczy, wpływają dramatyczne doświadczenia w stosunkach z sąsiadami, jakich doznała Polska w okresie drugiej wojny światowej. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie tylko, sąsiadów bezpośrednich – Niemiec i Rosji. Mimo upływu czasu i radykalnie odmiennych realiów wciąż pozostaje sporo z nieufności wobec wielkich sąsiadów (potencjalnych wrogów), jak również wobec sąsiadów (potencjalnych zdrajców)<sup>63</sup>. W kulturze politycznej odczuwa się obecność spuścizny historii najnowszej, okresu zimnej wojny. Wtedy to Polska egzystowała w warunkach bardzo ograniczonej suwerenności. Wcielona w skład Układu Warszawskiego była bardziej przedmiotem niż podmiotem strategii wojennej układu (a *de facto* Związku Radzieckiego), a także – w szerszym horyzoncie – przedmiotem strategii bezpieczeństwa. Strategii narodowej nie było nawet na papierze, wojenno-wojskową myśl strategiczną w wymiarze czysto teoretycznym uprawiali jedynie nieliczni w Akademii Sztabu Generalnego. Po wyzwoleniu się z wymuszonej przez ZSRR, powszechnie niechcianej, a nawet nienawidzonej przez społeczeństwo kuratelii pozostała niechęć i uprzedzenia w stosunku do Rosji.

Zmiany, jakie zaszły na przełomie lat 80. i 90. w położeniu geostrategicznym Polski, pod względem skali można porównywać ze skutkami wielkich wojen.

polska kultura strategiczna

<sup>61</sup> Szerzej w: Balcerowicz (1997).

<sup>62</sup> Clausewitz (1995), s. 448–450; Kuźniar (2005), s. 311–340; Ash (2009).

<sup>63</sup> Kazimierz Dziewanowski (1995), s. 138, dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa ujmuje następująco: „Czy można komukolwiek ufać? Czy nie zostaniemy zdradzeni, napadnięci przez wrogów, porzuceni przez sojuszników, sprzedani za trzydzieści srebrników?”.

Zmieniła się liczba sąsiadów – z czterech dotychczas do siedmiu. Polska znalazła się poza sojuszami politycznymi lub polityczno-militarnymi, bez poważnych zewnętrznych gwarancji bezpieczeństwa; stanęła wobec konieczności wyboru strategicznych kierunków i sposobu zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Zrozumiałe jest zatem, że kwestie bezpieczeństwa zdominowały treści polskiej polityki zagranicznej lat 90. Wynikało to nie tylko z naczelnej zasady dojrzałej polityki państw, lecz także świadomości tego, że zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego (jak również wewnętrznego) jest fundamentalnym warunkiem pomyślnego przeprowadzenia transformacji ustrojowej.

Spośród możliwych realnych (choć rozważane były też mało realne – np. neutralność) opcji od początków transformacji zdecydowanie preferowana była orientacja euroatlantycka, dążność do integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Wszelkie wahania i dyskusje nad ewentualnymi alternatywami ustały po wyborach do sejmu jesienią 1993 r. Charakterystyczna dla tego fundamentalnego zamiaru strategicznego była założona kolejność osiągania celów i odpowiadająca jej sekwencja działań – najpierw akcesja do NATO, a następnie członkostwo w Unii Europejskiej.

W pierwszych latach transformacji w polskiej polityce bezpieczeństwa dokonały się dwa radykalne zwroty. Pierwszy z nich to porzucenie roli wykonawcy/realizatora narzuconej z zewnątrz polityki i strategii ku polityce i strategii w pełni suwerennej. Proces ten odbywał się praktycznie bez całościowej koncepcji strategicznej. Przyjęta na początku 1990 r. *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, w której zakładano zredefiniowane funkcjonowanie w Układzie Warszawskim, już w momencie jej opublikowania rozmijała się z nowymi realiami oraz rzeczywistymi celami i dążnościami nowych władz państwa. Zmienionym realiom miała odpowiadać przyjęta pod koniec 1992 r. *Koncepcja polityki bezpieczeństwa oraz strategii obronnej*<sup>64</sup>. Nowa strategia opierała się na koncepcji suwerennej samodzielności obronnej. Tymczasem już w 1994 r. doszło do drugiego zwrotu – państwo podjęło zdecydowane działania na rzecz przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Członkostwo w NATO stało się priorytetem polskiej polityki bezpieczeństwa. W tej sytuacji przyjęta strategia szybko się dezaktualizowała; mogła spełniać jedynie funkcje koncepcji przejściowej, tymczasowej. Zabrakło natomiast całościowej strategii ukierunkowującej wysiłki polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej.

Po akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego przyjęto trzy dokumenty – koncepcje strategii bezpieczeństwa narodowego. Pierwszy ukazał się w roku 2000, rok po przyjęciu nowej strategii przez NATO. W pierwszej strategii bez-

skala zmiany w położeniu geopolitycznym/geostrategicznym Polski po zakończeniu zimnej wojny

polityka i strategia bezpieczeństwa Polski po akcesji do NATO w dokumentach oficjalnych

<sup>64</sup> Ukazała się w postaci dwóch dokumentów: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*.



pieczeństwa narodowego w warunkach członkostwa w Sojuszu daje się wyczuć satysfakcję z nowego położenia tak silną, że nie znalazła się w niej definicja interesów narodowych. W rozwijającej ją *Strategii obronności* rzuca się w oczy dualizm wysiłków narodowych i sojuszniczych. Ducha owego dualizmu nie ma w kolejnym dokumencie wydanym w roku 2003.

Obowiązująca (w roku 2011) *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wydana w 2007 r. nie najlepiej oddaje podejście Polski do polityki i strategii bezpieczeństwa. Tekst tego dokumentu naznaczony jest partyjnością; stanowczo w zbyt dużym stopniu odzwierciedla stanowisko pewnego nurtu polskiej polityki – grupy pozostającej przy władzy przez dwa lata, czyli jak dotąd raczej epizodycznie. Już we wstępie dokumentu zaznaczono bowiem, że „jest (...) wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego”, bez wyjaśnienia jednak, na czym to „nowe podejście” ma polegać. Bez względu na powyższe i inne zastrzeżenia należy zauważyć, że w odróżnieniu od poprzednich dokumentów w tym po raz pierwszy określono interesy narodowe oraz cele strategiczne. Jedne i drugie zostały sformułowane całkowicie poprawnie, z tym że na tyle „po akademicku”, iż mogłyby się znaleźć w koncepcjach strategicznych wielu innych państw.

W diagnozie środowiska międzynarodowego stwierdza się, że podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski będzie miała dynamika rozwoju stosunków w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, w wymiarze globalnym zaś kluczową rolę odgrywają Stany Zjednoczone, które są „gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego”. W ocenie środowiska zwraca się uwagę na politykę Rosji, na to, że Rosja intensywnie zabiega o umocnienie swej pozycji w wymiarze ponadregionalnym, wykorzystując do tego celu koniunkturę na surowce energetyczne. W strategii silniejszy niż dotychczas akcent kładzie się na wzrost znaczenia bezpieczeństwa energetycznego, wykorzystywanie przez niektóre państwa zasobów surowców jako instrumentu nacisku politycznego.

Silny akcent na bezpieczeństwo energetyczne pozostaje w ścisłym związku z percepcją zagrożeń. Na pierwszym miejscu – co charakterystyczne – wymienia się uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła. W następnej kolejności umieszczono ewentualne załamanie procesu integracji europejskiej oraz osłabienie więzów łączących wspólnotę euroatlantycką. Lista dalszych zagrożeń obejmuje kolejno: umocnienie porządków autorytarnych na kontynencie oraz nasilenie się postaw konfrontacyjnych; zorganizowany terroryzm międzynarodowy; gwałtowne zmiany i kryzysy mogące oddziaływać negatywnie na polską gospodarkę; zorganizowaną przestępczość międzynarodową; zagrożenia w cyberprzestrzeni, zagrożenia o charakterze ekologicznym. Należy zauważyć, że powyższa hierarchizacja różni się od przyjętej w strategiach NATO oraz Unii Europejskiej, ma charakter jednoznacznie narodowy.

O znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego Polski, jakie w strategii przypisuje się poszczególnym organizacjom, świadczą odpowiednio zapisy oraz kolej-

ność, w której się je wymienia. Na pierwszym miejscu znalazło się NATO – „filar stabilności na kontynencie”, „główna płaszczyzna stosunków transatlantyckich”. W kategorii strategicznego celu traktuje się zwiększenie zdolności Sojuszu do pełnienia jego podstawowych funkcji – zbiorowej obrony oraz płaszczyzny konsultacji międzysojuszniczych. Na drugim miejscu wymieniona jest Unia Europejska, członkostwo w Unii bowiem w istotnym stopniu determinuje podstawy bezpieczeństwa kraju. Szczególne znaczenie – co mocno podkreślono – zachowują stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, które mają charakter strategiczny. W następnej kolejności wymienia się wszystkich sąsiadów, Trójkąt Weimarski, Grupę Wyszehradzką, Organizację Narodów Zjednoczonych, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz „inne organizacje wielostronne”.

Strategia przyjęta w 2007 r. zawiera wiele słabości, z „nowym podejściem” na czele. Nie jest to dokument, na którego podstawie można w pełni wiarygodnie wnioskować o polskim podejściu do polityki strategii bezpieczeństwa narodowego. Jesienią 2010 r. na mocy decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczęto prace nad strategicznym przeglądem bezpieczeństwa, w efekcie których zostanie przyjęta nowa koncepcja strategiczna bezpieczeństwa narodowego.

O charakterze polskiej polityki bezpieczeństwa świadczy jej aktywność, jej wkład na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego. Tu należy wyróżnić dwa okresy, dla których cezury wyznaczają daty akcesji najpierw do NATO, a następnie do Unii Europejskiej. Aktywność w okresach przedakcesyjnych zdeterminowana była celami strategicznymi – osiągnięciem członkostwa w tych dwóch strukturach. Choć w okresie przygotowań do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim podejmowane działania miały koncentrować się na przygotowaniu państwa, systemu obronnego, sił zbrojnych do funkcjonowania w organizacji, to w ciągu tych sześciu lat nie była to jedynie działalność „dostosowawcza” ograniczająca się do realizacji zadań wynikających z natowskich planów<sup>65</sup>. Polska już w połowie lat 90. zaangażowała się aktywnie na rzecz stabilizacji obszaru byłej Jugosławii, wnosząc swój wkład „rzeczowy”, kierując do działań operacyjnych kontyngent wojska. Udział polskiego batalionu w składzie wielonarodowej brygady pod dowództwem natowskim (od 1996 r.) znakomicie sprzyjał osiągnięciu celu zasadniczego polityki bezpieczeństwa – uzyskaniu członkostwa w Sojuszu.

Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa już jako członka NATO skupiała się wokół kilku spektakularnych wydarzeń, wywołujących publiczną debatę inicjatyw. Były to, w kolejności chronologicznej – interwencja NATO w Jugosławii, zagadnienie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, „wojna z terroryzmem”, wojna z Irakiem (a następnie wojna w Iraku), wojna w Afganistanie, sprawa instalacji amerykańskiego systemu przeciwrakietowego, kwestie bezpie-

aktywność Polski  
w dziedzinie  
bezpieczeństwa  
międzynarodowego

<sup>65</sup> Podstawę konkretnych działań stanowił MAP (*Member Action Plan*) rozpisany na zestaw „Celów sił zbrojnych”.

czeństwa energetycznego, „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie, rosyjsko-gruziński konflikt zbrojny oraz nowa koncepcja strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Akcesja Polski do NATO zbiegła się w czasie z interwencją zbrojną sił powietrznych Sojuszu w Jugosławii. Polska już w pierwszych dniach członkostwa została przymuszona okolicznościami do zajęcia stanowiska wobec podjętych przez Sojusz, wątpliwych prawnie, pozbawionych legitymizacji ONZ działań zbrojnych. Ogłoszone w tej sprawie polskie stanowisko pozostawało w pełnej zgodności z punktem widzenia Stanów Zjednoczonych. Taka zbieżność stanowisk stała się swoistą normą w polskiej polityce bezpieczeństwa nie tylko w pierwszych latach członkostwa w NATO. Polska, która podobnie jak większość członków organizacji nie partycypowała w operacji *stricte* wojennej, odebrała wtedy ważną lekcję; mianowicie, że przynależność do Sojuszu wiąże się nie tylko z korzyściami (spodziewanymi) zapisanymi w artykule 5 traktatu waszyngtońskiego, lecz także (i to raczej w większym stopniu) z podejmowaniem działań, wysiłków – kontrybucji politycznej i rzeczowej. Polska w pełni zaangażowała się w działania Sojuszu, wnosząc do sił stabilizacyjnych w Kosowie istotny wkład – batalion wojska. Aktem, który miał zwieńczyć działania w Kosowie, było uznanie jego suwerenności jako państwa. Polska, uznając suwerenność Kosowa, przyłączyła się do stanowiska USA i państw natowskich; argumentem przesądzającym o takim podejściu była potrzeba dotrzymania solidarności sojuszniczej.

Proces tworzenia wymiaru obronnego Unii Europejskiej – najpierw europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony (ESDI), a następnie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (ESDP) – Polska przez wiele lat traktowała z dystansem. Takie podejście zmieniło się, i to zdecydowanie, w ostatnich latach minionej dekady.

Polska była aktywnym uczestnikiem „wojny” z terroryzmem od chwili ogłoszenia jej przez prezydenta Busha, co przekładało się na zaangażowanie w operację wojenną Stanów Zjednoczonych przeciwko rządzonemu przez talibów Afganistanowi oraz wojnę z Irakiem. Podobnie jak natowscy sojusznicy, Polska zadeklarowała pomoc w przeprowadzeniu operacji afgańskiej, z której Stany pierwotnie nie skorzystały. Stało się to po kilku latach, kiedy sytuacja w Afganistanie zaczęła się dramatycznie pogarszać.

W wojnę z Irakiem Polska zaczęła się angażować po stronie amerykańskiej jeszcze przed jej rozpoczęciem, w sytuacji, gdy część państw europejskich – w tym Francja i Niemcy – podejmowała wysiłki, by tej wojnie zapobiec. W wojnie z Irakiem Polska z symbolicznym udziałem wojskowym (około 180 żołnierzy) stała się jednym z trzech koalicjantów Ameryki. Zgola niesymboliczny był już jej udział w okupacji Iraku, tak zwanej stabilizacji tego kraju (kontyngent wojskowy liczył 2,5 tys. żołnierzy). Nadzieje na strategiczne partnerstwo z USA, czyli główny motyw „wyboru Ameryki” w tej wojnie, okazały się nietrafione. Stosunki amerykańsko-polskie pozostały – tak jak dotychczas – asymetryczne.

Generalnie bilans oczekiwań i rezultatów tej wojny okazał się dla Polski niekorzystny. W jej efekcie przez pewien okres rysowała się nawet groźba osamotnienia geostrategicznego.

Zaangażowanie w działania stabilizacyjne i wojenne w Afganistanie początkowo było niewielkie. Zmiana nastąpiła w 2006 r., gdy Polska wydzieliła znaczący kontyngent wojskowy, a w roku 2008 przejęła odpowiedzialność za jedną z prowincji (Ghazni). U podstaw decyzji o znacznym zaangażowaniu w tę natowską operację legło przekonanie o jej ważnym (fundamentalnym) znaczeniu dla Sojuszu, dla jego siły i efektywności – przeświadczenie, że silne NATO, ściśle więzi transatlantyckie przekładają się bezpośrednio na stan bezpieczeństwa Polski. Znaczne zaangażowanie sił wojskowych miało jednocześnie służyć wzmocnieniu pozycji Rzeczypospolitej w Sojuszu.

Wysoką aktywność i silne zaangażowanie polityczne Polska przejawiała w dwóch spektakularnych wydarzeniach, mianowicie w ukraińskiej „pomarańczowej rewolucji” oraz wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Na Ukrainie, mimo poniesionych kosztów – pogorszenia relacji z Rosją – polityka polska wykazała się właściwym instynktem strategicznym, spójnością podejmowanych działań. Zgola inaczej wyglądała aktywność wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego. Podejmowane wtedy działania nie były poprzedzone porządną analizą strategiczną; zbyt wiele w nich było emocji, sentymentów i resentymentów. Wyrażając spontanicznie solidarność z Gruzją, Polska stawała się automatycznie stroną w tym konflikcie. Nieuzgodnione z prezydencją Unii Europejskiej, nacechowane pewną nadaktywnością poczynania prezydenta RP wprowadzały więcej konfuzji niż pożytków dla rozwiązania konfliktu. Na tym tle bardziej stonowane i zrjonalizowane stanowisko rządu sprawiało, że polska polityka tu okazała się wewnętrznie niespójna, momentami stawiając kraj poza europejskim szykiem.

Podejście do polityki bezpieczeństwa obrazuje nieźle zaangażowanie w amerykańskie plany obrony przeciwrakietowej, konkretnie rozmieszczenia jednego z jej elementów w Polsce. W debacie nad tą sprawą górowała pełna emocji fascynacja wizją amerykańskiej obecności militarnej, przekonanie o jej kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju. Zabrakło przy tym wystarczająco wszechstronnej analizy strategicznej; nie zostały m.in. należycie rozważone konteksty unijne i sojusznicze, skutki dla procesu kontroli zbrojeń i rozbrojenia itp. Polska w tej kwestii, szczególnie w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości, podkreślając suwerenność swoich decyzji, przyjmowała dość szczególną postawę, którą można nazwać „unilateralistyczną”; wyrażało się to w swoistej głuchocie na argumenty europejskich sojuszników (nie wspominając o Rosji). Zachowała przy tym całkowitą konsekwencję, przechodzącą w determinację, gotowość do wręcz bezwarunkowego przyjęcia amerykańskiej bazy wojskowej. Działaniom tym przyświecały dwa cele (a dokładniej – dwie idee). Pierwszym było uzyskanie strategicznego partnerstwa, specjalnego statusu w stosunkach z USA; dru-

gim – zapewnienie sobie tą drogą dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa. Żaden z nich nie został spełniony.

Polska w swojej polityce przejawia szczególne wyczulenie na problem bezpieczeństwa energetycznego. Ogromne znaczenie dla takiego traktowania kwestii surowców energetycznych (ropy, gazu) ma porozumienie zawarte między Niemcami a Rosją w sprawie budowy rurociągu przez Bałtyk z pominięciem Polski, naturalnego terytorium tranzytowego. Bezpośrednim skutkiem tego porozumienia był wzrost poczucia zagrożenia. Porozumienie dwóch wielkich sąsiadów zawarte „ponad głowami”, ignorujące polskie interesy, w pewnym etapie debaty porównywano nawet do haniebnego paktu Ribbentrop–Mołotow<sup>66</sup>.

Fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma Sojusz Północnoatlantycki. Stąd szczególne zainteresowanie jakością organizacji, jej trwałością, spójnością, efektywnością. Polska optuje konsekwentnie za sojuszem silnym wojskowo; utrzymującym swoje klasyczne funkcje, przywiązany do ważności swego pierwotnego zadania – kolektywnej obrony. Konsekwentnie dąży do wzmacniania zapisów artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, tak by ugruntować jego wiarygodność, nieuchronność jego realizacji. Takie podejście wynika z percepcji środowiska bezpieczeństwa (zagrożeń) państwa (w sojuszu) granicznego. Graniczne położenie jest też jedną z przesłanek zainteresowania Polski rozszerzeniem NATO na wschód.

W dokumentach strategicznych Unii Europejską wymienia się zaraz po Sojuszu, co sprawia wrażenie, że stanowi ona jakby drugi filar bezpieczeństwa Polski. W rzeczywistości po okresie wyraźnego sceptycyzmu co do roli i znaczenia UE w utrzymywaniu bezpieczeństwa Polska od paru lat aktywnie angażuje się w budowę zdolności obronnych Unii ze świadomością, że jest to proces długotrwały, a jego efekty – niezbyt pewne. Rzeczywistym drugim filarem bezpieczeństwa miało być strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. W dążności do jego uzyskania Polska była gotowa nadwyręzać swoje relacje nawet z sojusznikami z NATO, czego dowodzi m.in. praktyka polityczna wokół wojny z Irakiem.

Po historycznym zwrocie, jaki dokonał się na początku lat 90. ubiegłego wieku, polska polityka bezpieczeństwa zachowuje konsekwentnie ciągłość co do jej orientacji, strategicznych celów oraz podstawowych metod i instrumentów realizacyjnych. Na polskim podejściu do kwestii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego ostatniego dwudziestolecia wywierał swoje piętno wyraźnie przyspieszony proces transformacji, proces politycznego usamodzielniania państwa. Polska w tym okresie uczyła się samodzielnej polityki bezpieczeństwa, uczyła się tego, czym jest strategiczność. Także na błędach.

Przez całe dwudziestolecie jednak wносиła znaczącą kontrybucję na rzecz kształtowania i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego. W NATO traktowanym jako filar bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie od początku człon-

kostwa w organizacji przyjmuje postawę kontrybutora, aktywnego uczestnika sojusznicznych działań, państwa liczącego się w kształtowaniu sojusznicznej strategii. Polska przejawia ambicje przewodzenia (nie tylko w zakresie bezpieczeństwa) w Europie Środkowej. Wyróżnia się aktywnością – głównie na forum Unii Europejskiej – na rzecz kształtowania bezpieczeństwa w obszarze Europy Wschodniej. Wysoką aktywność na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego można uznać za jedną z charakterystycznych cech polskiej polityki bezpieczeństwa, odczytując ją jako przejaw kultury strategicznej Polski, współczesne zastosowanie bardzo polskiej zasady „za wolność waszą i naszą”.

<sup>66</sup> Tego porównania użył ówczesny minister obrony narodowej Radosław Sikorski.

CZĘŚĆ V

**BEZPIECZEŃSTWO W TEORIACH  
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

ANNA WOJCIUK

Nauka o bezpieczeństwie międzynarodowym ma przede wszystkim charakter praktyczny, nie zaś abstrakcyjny, pozostaje szczególnie blisko empirycznej sfery życia międzynarodowego. Zaznajamiając się z tą problematyką, warto jednak odnieść się do teorii stosunków międzynarodowych i zobaczyć omówione we wcześniejszych rozdziałach zagadnienia empiryczne w usystematyzowanej formie hipotez i praw, będących integralną częścią całościowych paradygmatów opisujących funkcjonowanie stosunków międzynarodowych. Fundamentalny dorobek w konceptualizacji bezpieczeństwa międzynarodowego ma bez wątpienia realizm, jemu też poświęcono najwięcej uwagi i miejsca. Wszystkie pozostałe uwzględnione tu paradygmaty, neoliberalizm, konstruktywizm i podejście krytyczne, oparte są na teoriach bezpieczeństwa realistów lub zbudowane w opozycji do nich.

### 1. REALIZM

Bezpieczeństwo jest, poza potęgą, pojęciem fundamentalnym dla realistycznych teorii stosunków międzynarodowych. Ponieważ zaś przedstawiciele tego paradygmatu są wciąż najliczniej reprezentowani w gronie teoretyków stosunków międzynarodowych, a podejście to szczyli się najdłuższą historią i największym dorobkiem, w ramach samego tylko realizmu odnaleźć można bogactwo refleksji

bezpieczeństwo i potęga  
w rozumieniu realistów

na temat przemocy i bezpieczeństwa między grupami ludzi. Jedną z głównych debat toczonych w ramach szeroko rozumianego paradygmatu realistycznego dotyczy kontrowersji, czy to bezpieczeństwo, czy też potęga jest pierwszym i najistotniejszym interesem państw w ich relacjach z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Powiązanie realizmu i teorii bezpieczeństwa międzynarodowego jest bardzo wyraźne, a współczesne studia nad bezpieczeństwem metodologicznie zakorzenione są wręcz w realistycznej teorii stosunków międzynarodowych.

definicja

Przez bezpieczeństwo międzynarodowe realisci rozumieją zdolność państwa do obrony własnych granic terytorialnych i możliwości prowadzenia przez nie niezależnej polityki.

Realisci uważają, że polityka międzynarodowa rządzi się innymi prawami niż wewnętrzna polityka państwa. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak bezpieczeństwa, który niezmiennie i trwale charakteryzuje stosunki między państwami. W polityce wewnętrznej zachwianie bezpieczeństwa jest także możliwe, jednak ma ono cechy sytuacji przejściowej, wyjątkowej oraz mniejszą skalę i jest zazwyczaj szybko zażegnane. Podstawową funkcją suwerena jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom przez ustanawianie oraz egzekwowanie prawa. Rząd ma zwykle dostatecznie dużą przewagę nad wszystkimi innymi podmiotami w państwie, aby wymusić przestrzeganie ustanowionych przez siebie zasad. Zdaniem Thomasa Hobbesa efektywność instytucji państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa członkom danej społeczności stanowi wręcz istotę suwerennego państwa. Mówimy, że system wewnętrzny państwa jest hierarchiczny, często składa się z władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Policja, prokuratura i sądy są organami, które w imieniu suwerena ścigają i karzą obywateli zagrożających bezpieczeństwu innych członków społeczności, przede wszystkim zaś skutecznie odstraszaają one wielu z tych, którzy chcieliby naruszyć zasady lub samowolnie wymierzyć sprawiedliwość.

różnica między  
polityką wewnętrzną  
i międzynarodową

System międzynarodowy rządzi się zgoła odmiennymi prawami. Brak bezpieczeństwa jest tu codziennością i stanowi główną troskę państw, jak chodzi o ich politykę zagraniczną. Społeczność międzynarodowa nie ma suwerena, nie istnieje żadne państwo ani instytucja, która byłaby w stanie narzucić uczestnikom prawo, zagwarantować skuteczne jego egzekwowanie oraz zapewnić tym samym bezpieczeństwo. Dzieje się tak dlatego, że żaden z uczestników stosunków międzynarodowych nie ma dostatecznie dużej przewagi nad innymi, aby narzucić swoją wolę i skłonić innych do posłuszeństwa. Istnieje co prawda prawo międzynarodowe, jednak mechanizmy jego oddziaływania są zasadniczo odmienne od bezpośredniego obowiązywania prawa wewnętrznego. Sądy międzynarodowe funkcjonują, pod warunkiem że państwa chcą tego i w takim zakresie, w jakim państwa zdecydują. Jeśli zaś suweren straci interes w popieraniu sądu międzynarodowego, niechybnie zadeklaruje, że nie podlega jurysdykcji tego organu. Także Rada Bezpieczeństwa NZ nie może być uznana za odpowiednik rządu w państwie. Jej kolegialny charakter, agregując co prawda w pewnym stopniu różnorodność interesów członków, ujawnia przy niemal każdej kontrowersyjnej sprawie głębokie podziały i nie tylko uniemożliwia skuteczną interwencję w celu przywrócenia bezpieczeństwa, lecz także nie pozwala na konsensus co do samej diagnozy sytuacji. Wyjątki są szczególnie rzadkie, zaliczyć do nich można np. pierwszą wojnę w Zatoce Perskiej.

Mimo istnienia i rozwoju licznych organizacji i sądów międzynarodowych państwo pozostaje ostateczną instancją władzy w stosunkach międzynarodowych. Nie ma organu zwierzchniego ponad indywidualnym uczestnikiem życia międzynarodowego, zdolnego

zasada self-  
-help i anarchia  
międzynarodowa



wymusić przestrzeganie zasad współzycia i realizację zobowiązań. W sytuacji kryzysowej państwo może liczyć wyłącznie na siebie (ang. *self-help*). O ile zatem oparty na władzy zwierzchniej system wewnętrzny realności nazywają hierarchicznym, o tyle system międzynarodowy określają mianem anarchicznego. Anarchia jest w opinii realistów najistotniejszą cechą stosunków międzynarodowych, nie oznacza przy tym chaosu, lecz jedynie brak władzy zwierzchniej. Należy zwrócić uwagę, że w teorii stosunków międzynarodowych pojęcie anarchii ma nieco inne znaczenie niż w języku potocznym<sup>1</sup>.

Anarchiczność stosunków międzynarodowych powoduje, że nawet drobne spory, z którymi w warunkach wewnętrznych sprawnie uporałby się aparat państwowy, mogą nieść ze sobą znaczne ryzyko eskalacji. Państwa nie czują się do końca bezpieczne, w szczególności gdy oceniają, że znajdują się w danym momencie w gorszej sytuacji. Groźba jest w takim przypadku nagląca. Jednak nawet wówczas, gdy przewaga jest po ich stronie, cały czas z obawą myślą o przyszłości i zastanawiają się, czy dominację uda się utrzymać. Anarchia utrudnia osiągnięcie bezpieczeństwa międzynarodowego, eksponuje jego konfliktowy charakter i czyni kluczowym powodem wybuchu wojen.

Drugą stroną anarchiczności życia międzynarodowego jest formalnie identyczny status międzynarodowy wszystkich państw. Wyrazem tego są na przykład obyczaje dyplomatyczne, w których wyraźnie widoczna jest chęć równego traktowania państw, bez względu na dzielące je różnice. Skoro żadne państwo ani żaden inny uczestnik systemu nie pełni funkcji zwierzchniej, wszyscy członkowie społeczności mają ten sam status i są ostatecznym punktem odniesienia. Formalna równość uczestników systemu międzynarodowego, jak nietrudno się domyślić, nie przenosi się na praktyczne funkcjonowanie tego systemu. Obserwując rzeczywistość międzynarodową, wyraźnie widzimy, że państwa, choć formalnie są równorzędnymi partnerami, w rzeczywistości różnią się znacznie między sobą. Realności powiedzą, że różnicuje je potęga, jaką dysponują. Wszystkie państwa mają formalnie identyczny status, jednak różnią się zasobami potęgi. Kluczowe znaczenie dla stanu stosunków międzynarodowych ma zatem anarchiczny charakter tej rzeczywistości, powiązany z nierównomierną dystrybucją potęgi, będącej w dyspozycji różnych podmiotów systemu.

**kluczowa rola państw  
w stosunkach  
międzynarodowych**

Państwa są kluczowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i dysponują największą, nieporównywalną z innymi podmiotami, potęgą w systemie. Wyposażone są w regularną siłę militarną, a kiedy wywołają konflikt, mogą sobie nawzajem wyrazić znaczące szkody<sup>2</sup>. Głównym zagrożeniem dla międzynarodowego bezpieczeństwa państw są zatem w rozumieniu realistów inne państwa, co nie oznacza jednak, że państwa są nieustannie w konflikcie. Konflikt wybucha, gdy co najmniej

<sup>1</sup> Waltz (1979).

<sup>2</sup> Morgenthau (1993).

jedno z państw, dążąc do realizacji swojego interesu definiowanego w kategoriach potęgi lub bezpieczeństwa, zderza się z interesami innego państwa. Zagrożenie pojawia się w efekcie interakcji między państwami w warunkach anarchicznego systemu międzynarodowego. Stopień zagrożenia zależy od tego, w jakim stopniu państwo jest w stanie narzucić swoją wolę innym lub obronić się przed narzuceniem woli przez innych. Tę zdolność określa się mianem relatywnej potęgi. Dla realistów kluczowym komponentem potęgi jest potęga militarna.

Realizm jako paradygmat w stosunkach międzynarodowych rozwija się od dwudziestolecia międzywojennego, natomiast najbardziej dynamiczny ruch intelektualny w ramach i wokół realizmu cechował epokę zimnej wojny, w tym w szczególności czas od zakończenia drugiej wojny światowej do początku lat 80. XX wieku. Realizm nie jest podejściem jednolitym, w jego ramach funkcjonują rozmaite grupy badaczy. Najwyraźniejszy podział rozróżnia realistów klasycznych, neorealistów oraz realistów neoklasycznych. Inna istotna klasyfikacja obejmuje realistów ofensywnych i defensywnych. Rozróżnienia te są istotne z punktu widzenia teorii bezpieczeństwa międzynarodowego, ponieważ jedną z głównych linii podziału między tymi grupami jest właśnie rozumienie bezpieczeństwa.

Realności klasycy to najstarsza chronologicznie grupa badaczy, którzy ufundowali cały paradygmat. Należą do nich Edward Carr, Reinhold Niebuhr, George Kennan oraz najbardziej znany – Hans Morgenthau, autor założycielskiej dla powojennego realizmu pracy *Politics Among Nations*. Teoretycy ci sformułowali kluczowe założenia realizmu, w tym twierdzili, że rzeczywistość międzynarodowa jest niezmienna na przestrzeni wieków i rządzi się tymi samymi prawami, państwa są zaś podstawowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Państwa z natury swojej dążą do maksymalizacji zasobów potęgi oraz do zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Refleksja pierwszych realistów była dojrzała i zawierała wiele elementów, które do dziś uznawane są za kluczowe dla paradygmatu. Słabością dorobku tej grupy był jednak niedostateczny rygor metodologiczny<sup>3</sup>.

**realizm klasyczny  
a bezpieczeństwo  
międzynarodowe**

W latach 60. i 70. XX wieku wiele krytycznych tekstów pod adresem swoich mistrzów napisał Kenneth Waltz, proponując naukową, rygorystyczną konceptualizację przekonanych głoszonych przez wcześniejsze pokolenie<sup>4</sup>. Fundamentalne znaczenie dla neorealizmu zyskała praca Waltza z 1979 roku *Theory of International Politics* (wyd. polskie 2010: *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*). Neorealizm, lub inaczej realizm strukturalny, bo tak nazwano propozycję Waltza, posługiwał się terminem struktury systemu międzynarodowego. Pojęcie systemu międzynarodowego w spójny sposób wiązało zagadnienia anarchii międzynarodowej, równego formalnie statusu uczestników systemu oraz różnicujących ich zasobów potęgi.

**neorealizm  
i struktura systemu  
międzynarodowego**

<sup>3</sup> Carr (1964); Niebuhr (1934).

<sup>4</sup> Waltz (1959; 1979).

Neorealiści przekonywali, że państwa są skłonne do agresywnych działań nie na skutek swojej natury, jakkolwiek by ją określić, ale w wyniku uwarunkowań na poziomie samego systemu, to znaczy w wyniku panującej anarchii. W istniejących okolicznościach państwa nie mają wyboru, jaką strategię realizować, kierują się lękiem i stąd ich zachowania przebiegają według opisanych wcześniej zasad. Do wybitnych przedstawicieli neorealizmu należą oprócz Waltza Robert Jervis, Stephen Walt oraz John Mearsheimer.

Neorealiści wyjaśniają wszystkie wydarzenia w stosunkach międzynarodowych działaniem czynników na poziomie systemu, niczego zaś, ich zdaniem, nie tłumaczy wewnętrzna charakterystyka państw, ich ustrój, efektywność administracji, ani też percepcja otaczającego świata. Krytycy neorealizmu twierdzą jednak, że nie da się wywnioskować wszystkich interesów państwa tylko na podstawie miejsca w strukturze systemu, jakie ono zajmuje. Neorealiści z trudem mogą odpowiedzieć na ten zarzut, a kolejne pokolenie teoretyków odeszło w efekcie od

neoklasyczny realizm  
– indywidualna  
charakterystyka państwa  
ma znaczenie

neorealistycznej ortodoksji. Nurt, który wyłonił się w ramach paradygmatu w latach 90. XX wieku, był zwany realizmem neoklasycznym. Przedstawiciele najmłodszej wersji realizmu, uznając doniosłe znaczenie struktury systemu międzyna-

wego dla zachowania się poszczególnych państw, postulują jednak także uwzględnienie w analizie elementów charakterystyk indywidualnych państwa. Neoklasycyści realiści powiedzą, że interesy i zachowanie państwa na arenie międzynarodowej zależą nie tylko od jego relatywnej potęgi w strukturze systemu międzynarodowego, lecz także od tego, jak państwo postrzega potęgę swoją i innych. Znaczenie ma też zdolność mobilizacji zasobów będących w posiadaniu danego państwa oraz efektywność administracji, również rozumiana jako możliwość skorzystania przez aparat państwowy z zasobów bogactwa będących w posiadaniu narodu. Realizm neoklasyczny rozwijał się w dwóch ostatnich dekadach, a do jego najbardziej znanych przedstawicieli zaliczyć można Fareeda Zakarię, Williama Wohlforth'a i Randalla Schwellera.

Najpoważniejsze implikacje dla studiów nad bezpieczeństwem ma jednak debata między realistami ofensywnymi i defensywnymi. Rozróżnienie to odzwierciedla

realizm ofensywny  
i defensywny

przepaść dzielącą założenie, że państwa są immanentnie agresywne i zorientowane na ekspansję, od konkurencyjnego przekonania, że zachowanie państw powodowane jest przede wszystkim troską o własne

bezpieczeństwo i strachem o to, by w porę zidentyfikować ewentualne zagrożenia i adekwatnie, nie za słabo, ale i nie nazbyt mocno, na nie odpowiedzieć.

Konsekwentnym defensywnym realistą jest Kenneth Waltz. Jego zdaniem głównym celem państw w stosunkach międzynarodowych jest bezpieczeństwo i przetrwanie, wszystkie inne interesy zaś, łącznie z dążeniem do potęgi, mają charakter wtórny i podporządkowane są zapewnieniu bezpieczeństwa<sup>5</sup>. Defen-

<sup>5</sup> Waltz (1979).

sywni realiści przekonują, że zbyt agresywne zachowanie na arenie międzynarodowej budzi podejrzenia innych podmiotów. Konkurencyjni uczestnicy systemu zaczynają się wtedy obawiać, że dane państwo nie tylko dąży do zapewnienia sobie bezpiecznego *status quo*, lecz także stara się uzyskać przewagę i być może wykorzystać ją w celu poprawienia swojej pozycji w systemie. Danie pretekstu do tego typu podejrzeń jest w opinii defensywnych realistów zachowaniem bardzo ryzykownym, prowadzi bowiem zwykle do powstania koalicji państw, dążących do powstrzymania zbyt ekspansywnego członka społeczności. Działanie takie realiści nazywają równoważeniem (ang. *balancing*). Sprowokowanie równoważenia jest błędem strategicznym, ponieważ prowadzi na ogół do pogorszenia stanu bezpieczeństwa państwa. Kalkulacja podpowiada zatem, że państwu bardziej opłaca się zrezygnować z okazji do powiększenia swoich zasobów potęgi, niż ryzykować równoważenie. Bezpieczeństwo jest bowiem w opinii defensywnych realistów cenniejsze niż potęga. Wyłania się z tego obraz stosunków międzynarodowych jako rzeczywistości składającej się z podmiotów ostrożnych i umiarkowanych w podejmowanych przez siebie działaniach, podmiotów patrzących z obawą na inne państwa i dbających, by nie wywołać negatywnej reakcji otoczenia.

Tymczasem realiści ofensywni, jak John Mearsheimer, są przekonani o nieuchronnie konfrontacyjnym efekcie anarchii międzynarodowej<sup>6</sup>. W sytuacji braku zdolnej wyegzekwować zobowiązania władzy zwierzchniej nie ma żadnych przesłanek, by wierzyć w trwałą pokój. Nawet państwa bezpieczne w danym czasie nie mają żadnej gwarancji, że w przyszłości nie zostaną zagrożone. Dzięki nowym wynalazkom podbój może się w przyszłości okazać łatwiejszy, a spójność tożsamościowa danej grupy może osłabić się na przestrzeni lat. Dlatego wzrost potęgi innych państw zawsze budzi podejrzenia i niepokój uczestników stosunków międzynarodowych. Państwa łatwo ulegają pokusie rozbudowywania swojej potęgi i wpływów, by uprzedzić wzrost siły rywali. Zdaniem ofensywnych realistów stosunki w warunkach anarchii mają immanentnie ofensywny charakter, bez względu na wewnętrzne charakterystyki uczestników systemu. To potęga jest najważniejsza, bez niej bowiem nie można zapewnić sobie bezpieczeństwa. Opłaca się podjąć ryzyko równoważenia ze strony konkurentów, ponieważ istnienie i przetrwanie państwa, które przegapi relatywny wzrost potęgi innych, będzie nieuchronnie zagrożone. Intencje innych państw nie są znane, dlatego każdy czyni najbardziej pesymistyczne założenia o zamiarach pozostałych graczy. Aby zapewnić sobie bezpieczeństwo, państwo nie jest zatem ani ostrożne, ani umiarkowane, ale wręcz przeciwnie, dąży do hegemonii. W świecie opisanym przez ofensywnych realistów nie ma państw zadowolonych ze *status quo*, wszystkie mocarstwa mają cele rewizjonistyczne.

<sup>6</sup> Mearsheimer (2001).

umiarkowana  
wersja realizmu

Realisci umiarkowani, tacy jak Stephen Van Evera, Charles Glaser oraz Robert Jervis, uważają, że zachowanie państw nie jest konsekwentne. To, czy obie-  
 rają one strategie defensywne, czy ofensywne, zależy od okoliczności. Jeśli podbój jest łatwy, to zachowania ofensywne się opłacają i pań-  
 stwa są znacznie bardziej skłonne do prowadzenia agresywnej, rewizjonistycznej polityki zagranicznej. Taki okres w systemie międzynarodowym  
 charakteryzuje się występowaniem wojen. Jeśli zaś podbój jest trudny, dominują  
 zachowania defensywne, a państwa dążą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa  
 przez utrzymanie *status quo*. Jest to czas pokojowego funkcjonowania systemu  
 międzynarodowego<sup>7</sup>. Podbój może być trudny choćby ze względu na silną tożsa-  
 mość jakiejś grupy albo ze względu na poziom zaawansowania technologiczno-  
 go. Trudno wyobrazić sobie podbój państwa dysponującego zdolnością odpowie-  
 dzi przy użyciu broni nuklearnej. W tych warunkach, choć systemowo trudno na  
 trwałe zagwarantować bezpieczeństwo, państwa są często w stanie zbudować re-  
 guły postępowania, dzięki którym czują się relatywnie bezpieczne. Umiarkowa-  
 ni realisci przekonują, że w systemie występują obydwa rodzaje zachowań, a cele  
 zachowania bezpieczeństwa przez państwa dążące do utrzymania status quo  
 współwystępują z rewizjonistycznymi celami zwiększania potęgi.

percepcja  
podbój

Percepcja podboju jako łatwego lub trudnego jest sprawą problematyczną i hi-  
 storycznie patrząc, można odnaleźć bardzo liczne przykłady błędnych percepcji  
 w tym zakresie. Zagadnienia te badał szczegółowo Stephen Van Evera, po-  
 równując m.in. sytuację przed pierwszą i przed drugą wojną światową<sup>8</sup>.  
 Przed pierwszym wielkim konfliktem dominowało przekonanie o podboju  
 jako łatwym, dlatego też wiele państw wykazywało cechy zachowań ofensywnych.  
 Obronę zaś uważano za trudną, państwa reagowały bardzo nerwowo, chcąc  
 uniknąć zaskoczenia, które w tych warunkach byłoby zgubne. Wojna zweryfiko-  
 wała te poglądy, zamiast do łatwego podboju doprowadziła bowiem do wielolet-  
 nych, wyniszczających walk pozycyjnych. Podbój okazał się bardzo trudny i od  
 tej pory ta właśnie percepcja zaważadnęła wyobraźnię Europejczyków. Dlatego  
 gdy w siłę rosła Trzecia Rzesza, państwa Starego Kontynentu wykazywały ten-  
 dencję do niedoszacowywania zagrożenia, wszakże podbój miał być bardzo trudny.  
 Ich tym razem nadmiernie defensywne zachowanie znów okazało się błędne.  
 Jak pokazały pierwsze lata wojny, po dwudziestu latach podbój w Europie stał się  
 dużo łatwiejszy, niż sądzono.

Zestawienie tych dwóch przykładów pokazuje, że państwa nie mają dobrych  
 narzędzi oceny, czy podbój jest łatwy, czy trudny. I choć planują swoją strategię  
 na podstawie przekonań, przesłanki ich decyzji okazują się często błędne, prowa-  
 dząc do katastrofalnych rezultatów. W systemie zaobserwować można zarówno  
 zachowania ofensywne, jak i defensywne, ich występowanie zaś zależy od spo-

<sup>7</sup> Van Evera (1998), s. 5–43.

<sup>8</sup> Van Evera (1984), s. 58–107.

sobu, w jaki państwa postrzegają kontekst międzynarodowy. Diagnoza podboju  
 jako łatwego lub trudnego sprawia państwom wiele trudności i często prowadzi  
 do błędów percepcji, te zaś powodują, że obrona strategia, ofensywna lub defen-  
 sywna, kończy się klęską<sup>9</sup>.

Dylemat bezpieczeństwa jest kolejnym spośród znanych i przydatnych pojęć  
 wywodzących się z paradygmatu realistycznego. W sytuacji anarchicznego sys-  
 temu międzynarodowego państwa mogą liczyć tylko na siebie, nie ist-  
 nieje bowiem nadrzędna, niezawodna i godna zaufania instancja, do  
 której mogłyby się zwrócić. Paradoksalnie jednak wszelkie opeje dzia-  
 łania, jakie mają w swojej dyspozycji państwa chcące zwiększyć własne poczu-  
 cie bezpieczeństwa, nieuchronnie odbierane są przez inne podmioty jako dzia-  
 łania im zagrażające. Wywołanie poczucia zagrożenia w innych podmiotach  
 stosunków międzynarodowych mobilizuje je do podjęcia kroków powstrzymują-  
 cych; najczęściej przybierają one formę równoważenia. W efekcie okazać się  
 może, że państwo, które pierwotnie miało wyłącznie zamiary defensywne – dą-  
 żyło tylko do poprawy swojego bezpieczeństwa, zostało odebrane przez innych  
 uczestników systemu jako element ofensywny, który wymaga równoważenia  
 i powstrzymywania. Rachunek zysków i strat wynikających z realizowania tego  
 typu strategii pokazuje, że państwo osiągnęło skutek dokładnie odwrotny od  
 oczekiwanego<sup>10</sup>. Zaistnienie przeciwdziałania o charakterze równoważącym spo-  
 wodowało, że poziom jego bezpieczeństwa obniżył się mimo poniesienia nakła-  
 dów na ten cel. Ten właśnie paradoks funkcjonowania systemu międzynarodowe-  
 go nazywa się dylematem bezpieczeństwa.

Refleksja nad przyczyną istnienia dylematu bezpieczeństwa nieuchronnie pro-  
 wadzi do zagadnień głębokiej niepewności, w jakiej funkcjonują podmioty ży-  
 cia międzynarodowego. Państwa nie wiedzą nigdy, jakie motywacje kierują inny-  
 mi uczestnikami. Pozbawione są nawet bezpośredniego i wiarygodnego wglądu  
 w intencje mocarstw uważanych za przyjazne, nie mówiąc już o uczestnikach  
 mających konfliktowe lub wrogie interesy. Stan ten nazywa się strukturalną nieuf-  
 nością, która charakteryzuje system międzynarodowy. Zdaniem realistów struk-  
 turalnej nieufności nie da się wyeliminować, dlatego pesymistycznie odnoszą się  
 oni do możliwości ograniczenia wpływu dylematu bezpieczeństwa na politykę  
 zagraniczną państw. Dylemat bezpieczeństwa ma istotne implikacje dla decyzji  
 politycznych państw. Zanalizowanie sytuacji strategicznej państwa pod tym ką-  
 tem bardzo często pokazuje, że w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowe-  
 go nadmierna reakcja (*overreaction*), czyli np. zbyt dynamiczne zbrojenia, może  
 mieć bardziej niekorzystne skutki niż reakcja zbyt słaba (*underreaction*). Najbar-  
 dziej niekorzystna z punktu widzenia systemu międzynarodowego jako całości  
 sytuacja staje się zaś wówczas, gdy państwo mające w istocie pokojowe intencje

<sup>9</sup> Jervis (1976).

<sup>10</sup> Jervis (1978), s. 167–214.

dylemat  
bezpieczeństwa

jest postrzegane jako rewizjonista. Taka sytuacja wywołuje straty dla wszystkich graczy i bezpodstawnie antagonizuje system. Lekcja z dylematu bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych prowadzi do konkluzji, że decyzje o zwiększeniu inwestycji we własne bezpieczeństwo powinny być podejmowane z umiarem i rozwagą.

Najbardziej znane prawo sformułowane przez realistów to teoria równowagi sił (*balance of power*)<sup>11</sup>. Mówi ona, że działając w warunkach anarchii, państwa starają się zapobiec sytuacji, w której jedno z nich zbuduje przewagę nad innymi. Ograniczają więc rozwój potęgi danego uczestnika, równoważąc jego wzrost rozwojem własnego potencjału (wewnętrzne równoważenie) lub połączeniem potencjału z potencjałem sojuszników, by wspólnie powstrzymać danego uczestnika systemu (zewnętrzne równoważenie). W zamyśle klasycznych realistów równowaga sił miała być odpowiednikiem funkcjonującego w różnych naukach prawa *equilibrium*. Mówi ono, że w systemach złożonych z wielu sił o charakterze autonomicznym system wykazuje automatycznie tendencję do przywracania starej lub ustanawiania nowej równowagi wtedy, gdy jego stan zostanie zaburzony działaniem czynnika wewnętrznego lub zewnętrznego.

Najważniejszym celem państw jest zapewnienie sobie bezpieczeństwa i realizując ten właśnie cel, doprowadzają one system międzynarodowy do stanu równowagi. Chcąc uniknąć dominacji jednego z uczestników, inne państwa będą wzmacniać swój potencjał lub budować sojusze do momentu, aż stan równowagi zostanie osiągnięty. Mechanizm równoważenia jest zdaniem realistów automatyczny i bezrefleksyjny. Decydenci polityczni nie muszą znać pojęcia równowagi sił, nie muszą działać w sposób skoordynowany, ani nawet nie muszą obierać za cel wytworzenia w systemie *equilibrium*. Analizując zagadnienia bezpieczeństwa w starożytnej Grecji, na przykład na podstawie dzieł Tukidydesa, można równie dobrze zaobserwować mechanizm równoważenia, jak badając współczesną rywalizację geopolityczną na Dalekim Wschodzie. Równowaga wytwarza się właśnie wtedy, gdy państwa realizują politykę opartą na indywidualnym interesie bezpieczeństwa. Warto zauważyć, że termin równowaga sił, choć tak znany i często używany, nie jest jednoznaczny. Po pierwsze, może on oznaczać sytuację, która panuje w systemie w danej chwili. Po drugie, termin ten opisuje może politykę równoważenia stosowaną przez państwa, a po trzecie bywa on stosowany jako nazwa całego systemu, charakteryzującego się występowaniem opisanych wyżej mechanizmów, instrumentów i zasad<sup>12</sup>.

teoria równowagi strachu

Teoria równowagi sił jest wizytówką realizmu teoretycznego w stosunkach międzynarodowych. Jednak i ta koncepcja nie jest pozbawiona kontrowersji i słabych punktów. Stephen Walt zauważył, że państwa nie równoważą w prosty sposób w odniesieniu do potęgi

<sup>11</sup> Morgenthau (1993).

<sup>12</sup> Claude (1962).

innych uczestników (*balance of power*), ale w odniesieniu do zagrożenia, jakie stwarzają inni gracze (*balance of threat*). Teoria równoważenia zagrożeń jest zatem udoskonaloną wersją teorii równowagi sił. Mówi ona, że sama potęga państwa nie jest tożsama z zagrożeniem dla każdego innego podmiotu w systemie<sup>13</sup>.

To, w jakim stopniu potęga któregoś uczestnika wywołuje strach, zależy bowiem co najmniej od kilku czynników. Pierwszym z nich jest odległość geograficzna – jeśli rosnące dynamicznie w siłę państwo jest odległe geograficznie, zagrożenie jest niewielkie, gdy inni uczestnicy nie mają istotnych interesów bezpieczeństwa zlokalizowanych w sąsiedztwie wzrastającej potęgi. W takiej sytuacji skłonność do równoważenia będzie znacznie mniejsza ze strony państw odległych geograficznie, a większa ze strony sąsiadów i państw, które mają istotne interesy bezpieczeństwa w regionie. Drugim czynnikiem różnicującym jest ofensywny lub defensywny charakter wzrastającej potęgi. Jeśli zasoby, które dane państwo rozbudowuje, z trudem mogą zostać wykorzystane do podkopania pozycji innych graczy, skłonność do równoważenia będzie mniejsza niż w sytuacji, gdy wylaniające się mocarstwo gromadzić będzie zasoby militarne oraz prowadzić politykę gospodarczą wyraźnie ograniczającą wpływy innych uczestników systemu. Trzecim czynnikiem różnicującym jest postrzeganie danego państwa. Jeśli między podmiotami istnieje zaufanie, to nawet zdolności ofensywne posiadane przez jedno państwo nie wywołują równoważenia ze strony zaprzyjaźnionych uczestników systemu. W sytuacji braku zaufania i w warunkach dylematu bezpieczeństwa państwa mają zaś bardzo silną skłonność do równoważenia zagrożeń, często wykraczającą nawet poza ramy proporcjonalnej odpowiedzi. W takich warunkach występuje szczególnie wyraźne ryzyko nadmiernej reakcji. Adekwatna percepcja zagrożeń jest szczególnie trudnym wyzwaniem, dlatego ten obszar ma newralgiczne znaczenie dla polityki równoważenia.

Równoważenie (*balancing*) nie jest jednak jedyną strategią, jaką mogą obrać państwa w odpowiedzi na wzrost potęgi jakiegoś uczestnika. Konkurencyjnym zachowaniem jest podłączanie się (*bandwagoning*). Podłączanie się oznacza zawieranie sojuszu z rosnącym w siłę mocarstwem. Realisci równoważenie a podłączanie nie są zgodni co do motywacji skłaniających państwa do takiego zachowania<sup>14</sup>. Jedni powiedzą, że intencje ofensywne podpowiadają graczom, iż takie porozumienie dać może udział w przyszłych zyskach z działania rewizjonistycznej koalicji<sup>15</sup>. Drudzy przekonują, że podłączanie się jest strategią obronną, mającą na celu sprzymierzenie się z państwem rewizjonistycznym po to, aby nie stać się przedmiotem jego ofensywnej polityki<sup>16</sup>. W historii stosunków międzynarodowych można znaleźć przykłady podłączania się w obydwu tych kontekstach, w dążeniu do zwiększenia własnej potęgi lub wyłącznie w celu zachowania *sta-*

<sup>13</sup> Walt (1987).

<sup>14</sup> Mearsheimer (2001); Schweller (1996), s. 90–121.

<sup>15</sup> Schweller (1994).

<sup>16</sup> Walt (1987).

*tus quo* przez dane państwo. Teorie równowagi sił i podłączania się tłumaczą mechanizm wyłaniania się sojuszy w stosunkach międzynarodowych. Modelowym przykładem funkcjonowania tego mechanizmu może zaś być historia powstawania trójprzymierza i trójporozumienia, poprzedzająca pierwszą wojnę światową.

A zatem bezpieczeństwo w skali całego systemu międzynarodowego zapewnione jest wówczas, gdy występuje w nim równowaga sił, a ewentualny wzrost nowej potęgi spotyka się z przeciwdziałaniem innych uczestników systemu, w wyniku czego powstają wzajemnie blokujące się sojusze. **równowaga dwubiegunowa i wielobiegunowa** Żadne z mocarstw ani żaden z sojuszy nie atakuje jako pierwszy, ponieważ obawia się, że nie posiada wystarczającej przewagi potencjału, aby konfrontacja doprowadziła do pożądanego skutku. Globalna równowaga sił może mieć różną postać, zależącą od liczby biegunów siły, które się wytworzą. Równowaga może być na przykład bipolarna – istnieją wówczas dwa mocarstwa i dwa sojusze o podobnym potencjale. Klasycznym przykładem dwubiegunowej równowagi sił była epoka zimnej wojny, w trakcie której Stany Zjednoczone i Związek Radziecki oraz odpowiednio Sojusz Północnoatlantycki i Układ Warszawski stanowiły powstrzymujące się wzajemnie siły. Inną formą jest równowaga wielobiegunowa, na przykład z pięcioma mocarstwami. Najbardziej znany jest tu przykład tzw. koncertu europejskiego, czyli dziewiętnastowiecznej polityki pięciu mocarstw europejskich, które starały się nie dopuścić do nadmiernego wzrostu któregoś z członków swojego grona. Przez sto lat polityka ta była skuteczna, prowadząc jedynie do mniejszych, lokalnych konfliktów, a zapobiegając konfrontacji na skalę kontynentu.

Realści nie są zgodni, która z wersji równowagi w systemie jest bardziej stabilna. Dla jednych stabilniejsza jest równowaga multipolarna, istnieje bowiem wówczas więcej ośrodków siły, przez co i więcej jest wariantów reagowania. System taki w ich opinii ma większą elastyczność odpowiedzi i przywracania bezpieczeństwa. Inni natomiast zauważają, że w systemie wielobiegunowym istnieje duża liczba konfiguracji dla sojuszy, a sojusze są mniej trwałe, nieustannie ewoluują. Także poziom niepewności co do intencji innych uczestników jest bardzo wysoki. Państwa muszą monitorować politykę wielu innych mocarstw i czynić liczne założenia co do intencji konkurentów. Założenia te zaś za sprawą natury systemu międzynarodowego oparte są na słabych przesłankach. Charakterystyki te powodują, że system multipolarny nie jest stabilny, nieustannie podlega zmianom, wywołując niepewność, nieufność uczestników i prowokując ich do nadmiarowej reakcji. W takim układzie sił najsilniej daje o sobie znać dylemat bezpieczeństwa.

System bipolarny zaś bywa określany jako stabilny dlatego, że każde z supermocarstw skoncentrowane jest tylko na jednym z rywali, jego nieprzyjazne intencje są zaś powszechnie znane. Zwolennicy równowagi dwubiegunowej uważają, że system ten lepiej zapewnia państwom bezpieczeństwo, występuje w nim

bowiem najmniejsze ryzyko konfrontacji. Krytycy powiedzą jednak, że wojna w systemie dwubiegunowym niesie dla bezpieczeństwa daleko większe ryzyko. O ile bowiem ryzyko nadmiernej reakcji jest tu mniejsze niż w równowadze multipolarniej, o tyle ewentualna konfrontacja łatwo może przerodzić się w wojnę totalną. Historia dostarcza licznych przykładów na poparcie obydwu tez. Z jednej strony pół wieku zimnej wojny zdaje się potwierdzać zdanie zwolenników ładu bipolarnego, jednak sto lat koncertu mocarstw europejskich, wraz z następującym po nim wytworzeniem równowagi dwubiegunowej, która doprowadziła do wybuchu pierwszej wojny światowej, pokazuje zalety stabilności multipolarniej, kończącej się jedynie mniejszymi konfrontacjami.

Trzecia grupa realistów uważa natomiast, że najstabilniejszy jest system jednobiegunowy. Teoria hegemonicznej stabilności opisuje rzadką sytuację w stosunkach międzynarodowych, kiedy jednemu państwu uda się zostać jedynym supermocarstwem w systemie. Istnieją trzy omawiane często przykłady unipolarnego ładu międzynarodowego<sup>17</sup>. Pierwszym jest długotrwała dominacja starożytnego Rzymu w ówczesnym świecie, tzw. *Pax Romana*. Drugim zaś jej współczesny odpowiednik, czyli *Pax Americana*, dominacja Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny, której koniec właśnie obserwujemy. Niekiedy mówi się też o globalnej dominacji Wielkiej Brytanii w XIX wieku, czyli *Pax Britannica*, należy jednak stwierdzić, że w kluczowej wówczas dla stosunków międzynarodowych Europie mocarstwo to nie ustanowiło nigdy swojej dominacji, skutecznie powstrzymywane przez regionalną politykę równowagi sił. Z hegemoniczną stabilnością mamy do czynienia wówczas, gdy bezpieczeństwa i stabilności systemu międzynarodowego w skali globalnej lub regionalnej nie zapewnia mechanizm równowagi sił, ale pozostałym uczestnikom systemu gwarantuje je jedno, najsilniejsze państwo. Teoria stabilności hegemonicznej opisywana jest nie tylko przez realistów, lecz także przez neoliberalistów oraz niektórych marksistów. W tym miejscu skoncentrujemy się na tym, co o porządku jednobiegunowym twierdzą realści.

Mechanizm równowagi sił tłumaczy, dlaczego tak niezmiernie rzadko dochodzi do wytworzenia się unipolarnego ładu międzynarodowego. Aby zostać hegemonym, po pierwsze, państwo musi zwykle dysponować szczególnie korzystną pozycją geopolityczną. Po drugie, musi mieć wolę zaangażowania się, ponoszenia kosztów przywództwa oraz wziąć na siebie ryzyko, które nieuchronnie współwystępuje z korzyściami, jakie czerpie hegemon. Po trzecie zaś państwo musi mieć zdolności znacznie przewyższające możliwości innych uczestników, możliwości ustanawiania zasad i ich egzekwowania. Stabilny i długotrwały porządek unipolarny zmniejsza poziom systemowej anarchii międzynarodowej. Choć w żadnym z tych przypadków nie można mówić o sile dostatecznie dużej, by ustanowić hegemonię, przykład strategicznie położonych geograficznie mocarstw

**bezpieczeństwo w systemie jednobiegunowym**

<sup>17</sup> Gilpin (1987).



– Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych przed pierwszą wojną światową – pokazuje z jednej strony państwo, które miało wciąż wolę sprawowania funkcji lidera w świecie, ale brakło mu już zdolności, a z drugiej uczestnika, który zbudował wystarczająco duże zdolności, ale nie miał jeszcze woli zaangażowania się.

Realiści podkreślają korzyści, jakie hegemoni czerpią z dominacji w systemie międzynarodowym lub jego częściach, skupiają się zatem na interesie dominującego mocarstwa, podczas gdy neoliberałowie zwracają też uwagę na korzyści z hegemonii, jakie czerpią inni uczestnicy systemu. Zdaniem cykl hegemoniczny realistów, takich jak Robert Gilpin, droga do hegemonii prowadzi przede wszystkim przez nierównomierny wzrost gospodarczy; ci, którzy wyprzedzają innych innowacyjnością, zyskują automatycznie przewagę komparatywną<sup>18</sup>. Gdy generowana przez bogactwo potęga państwa zwiększa się, pojawia się dysonans między sposobem urzędowania systemu a aktualną, nową dystrybucją potęgi w jego ramach. System międzynarodowy jest bowiem tak urządzony, że bardziej sprzyja interesom i bezpieczeństwu jednych jego uczestników kosztem innych.

Rosnący w siłę podmiot zaczyna się domagać nowych wpływów politycznych, terytorialnych oraz coraz większej mocy decydowania o zagadnieniach globalnej gospodarki. Chce tak przekształcić zasady funkcjonowania systemu, aby były one możliwie zgodne z jego interesem oraz odpowiadały nowej pozycji. Każdy porządek międzynarodowy jest stabilny tylko w takim stopniu, w jakim władza wewnątrz niego poparta jest odpowiednią dystrybucją potęgi w systemie. Cykl wygląda następująco: system w stanie równowagi – nierównomierny wzrost potęgi – redystrybucja potęgi w systemie – nierównowaga w systemie – rozwiązanie kryzysu systemowego – system w stanie równowagi. Gdy państwo osiąga przewagę w systemie, stara się ustanowić takie zasady, które podporządkowywać będą interesy innych państw celom bezpieczeństwa pierwszego z mocarstw. Nowe zasady utrzymują się dopóty, dopóki nie pojawi się nowe państwo aspirujące do roli hegemonu i dążące do rewizji zasad funkcjonowania systemu międzynarodowego – wówczas cykl się powtarza. Według niektórych badaczy, na przykład George'a Modelskiego, zmiany te odbywają się w podobnych ramach czasowych, liczących około stu lat<sup>19</sup>. Zmianę tę realiści, tacy jak Charles Doran, określają mianem teorii tranzycji potęg<sup>20</sup>.

Wyciągając wnioski dla bezpieczeństwa na podstawie zmienności systemu międzynarodowego, można powiedzieć, że pokój i pewność charakteryzuje czas, gdy dany ład, jednobiegunowy, dwubiegunowy lub wielobiegunowy, jest ugruntowany i skonsolidowany oraz sprawnie funkcjonuje. Wówczas państwo hegemoniczne lub mechanizmy równowagi sił zapewniają bezpieczeństwo, powstrzymują i odstraszają potencjalnych agresorów. Turbulencjami charakteryzują się

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Modelski (1987).

<sup>20</sup> Doran (2003).

natomiast okresy transformacji, zwiększa się wtedy niepewność i nieufność, nasilają się tendencje rewizjonistyczne, strategie ofensywne wydają się godne podjęcia ryzyka, a prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu wzrasta. Uważa się, że współcześnie obserwujemy transformację porządku międzynarodowego z unipolarnego *Pax Americana* w stronę ładu wielobiegunowego.

Realizm, choć osiągnął bogaty dorobek w dziedzinie teorii bezpieczeństwa międzynarodowego, ma wielu krytyków. Do dyskusji o słabych stronach realizmu odwoływać się będą fragmenty poświęcone wszystkim innym podejściom i paradygmatom, albowiem większość z nich konstituowała się w opozycji do realizmu i starała się zaradzić najbardziej palącym trudnościom, do jakich prowadzi konsekwentne zastosowanie realizmu. Krótko referując najważniejsze zarzuty, wymienić należy po pierwsze brak docenienia zmienności na przestrzeni czasu, jakiej mogą podlegać prawa rządzące funkcjonowaniem systemu międzynarodowego. Po drugie, realistów krytykuje się za niedostrzeganie podmiotów niepaństwowych w stosunkach międzynarodowych. Jak nietrudno sobie wyobrazić, paradygmat ten prowokuje także sprzeciw wobec braku wewnętrznej zgody co do kluczowych pojęć, którymi sam się posługuje.

Na osobną uwagę zasługuje w tym miejscu geopolityka, która jest podejściem autonomicznym, mieszczącym się jednak w ramach logiki realistycznej filozofii stosunków międzynarodowych. Niektórzy badacze nie zgodziliby się z takim stwierdzeniem, przekonując, że geopolityka nie powinna być omawiana w podręcznikach do teorii stosunków międzynarodowych, ponieważ jest odmienną od nich dziedziną. Jak wskazuje sama nazwa, chce ona być nauką łączącą wiedzę o polityce z wiedzą geograficzną. Stara się diagnozować związki między kontrolą nad pewnym terytorium a wpływem politycznym będącym w dyspozycji państwa. Z punktu widzenia teorii bezpieczeństwa międzynarodowego geopolityka jest przydatna, wskazuje bowiem, jakie cechy geograficzne sprzyjają państwu jako takiemu oraz jego pozycji w systemie. Tradycja geopolityki wyznacza różnorodne obszary, nad którymi panowanie gwarantować ma państwu bezpieczeństwo i silną pozycję w systemie międzynarodowym.

Z jednej strony podkreśla się znaczenie kontroli nad lądem, chodzi o tzw. *heartland*. Do serca ładu Halford Mackinder zalicza Azję Północno-Środkową, natomiast połączone kontynenty Azji, Europy i Afryki określa mianem wyspy światowej. Zdaniem Mackindera ten, kto kontroluje *heartland*, kontroluje całą wyspę świata, a tym samym osiąga globalne panowanie<sup>21</sup>. Nicholas Spykman uważał natomiast, że kluczowym obszarem jest nie *heartland*, ale *rimland*, czyli obrzeża wyspy świata, dzięki którym kontroluje się dostęp do morza<sup>22</sup>. Geopolityczny charakter miała również teoria „wielkiej szachownicy” Zbigniewa Brzezińskiego, w której autor przekonywał, że kluczowy dla bezpieczeństwa świata

<sup>21</sup> Mackinder (1919).

<sup>22</sup> Spykman (1944).

jest region Eurazji, gdyż to w jego ramach toczy się rywalizacja o wpływy nad newralgicznymi państwami: Ukrainą, Turcją, Iranem, Azerbejdżanem i Koreą Południową<sup>23</sup>. Współcześnie pojęcie to przywołuje na przykład Robert Kaplan, mówiąc o rywalizacji o wpływy na wybrzeżach Azji Południowej i Wschodniej dla wyłaniającego się nowego porządku wielobiegunowego<sup>24</sup>.

Z drugiej strony inna grupa przedstawicieli geopolityki uważa, że to dominacja na morzach ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa mocarstw i ich potęgi. Alfred Mahan przekonywał, że o bezpieczeństwie rozwoju państw decyduje kontrola nad wielkimi morskimi szlakami handlowymi. Dlatego mocarstwo dążące do uzyskania lub zachowania statusu wielkiej potęgi powinno starać się o rozbudowę floty<sup>25</sup>. Koncepcja Mahana, słabiej obecna w debacie o stosunkach międzynarodowych w ostatnich dekadach, od niedawna znów zyskuje na znaczeniu. Toczone obecnie dyskusje geopolityczne na temat kontroli nad kluczowymi szlakami handlowymi na Oceanie Indyjskim oraz Morzu Południowochińskim czerpią właśnie z dorobku admirała Mahana.

Geopolityka jest często krytykowana zarówno z powodów metodologicznych, jak i merytorycznych. Po pierwsze, zakłada ona determinizm geograficzny, a tym samym monokausalizm. Przyjęcie jej prowadzi do stwierdzenia, że bezpieczeństwo i potęga państwa w stosunkach międzynarodowych zależą od kontroli nad pewnymi określonymi obszarami lądu lub też morzami i oceanami. Po drugie, rozwój nowych technologii obniżył jeszcze znaczenie czynników terytorialnych, a rozwój współzależności między państwami coraz bardziej istotną czyni współpracę gospodarczą.

krytyka  
geopolityki

## 2. NEOLIBERALIZM

Neoliberalizm jako teoria stosunków międzynarodowych jest drugim paradygmatem, jeśli chodzi o popularność wśród naukowców oraz siłę oddziaływania na współczesną debatę w ramach dyscypliny. O ile realizm, choć nacechowany licznymi podziałami, stanowi ciągle wyraźnie wyodrębniony, zwarty korpus teoretyczny, o tyle neorealizm jest znacznie bardziej rozproszony, a jego granice są niejasne i nakładają się na pole zainteresowania innych paradygmatów, w szczególności zaś konstruktywizmu i części podejść krytycznych. Neoliberalizm wyrósł z krytyki realizmu, jednak jego zwolennicy zazwyczaj nie postulują odrzucenia dorobku wcześniejszego paradygmatu. Badacze zwykle zgadzają się, że realizm powinien stanowić pierwszy, podstawowy stopień analizy stosunków międzynarodowych, a neoliberalizm jest podejściem węższym, doprecyzującym twierdzenia realizmu, uwzględniającym te wątki, z którymi realizm

<sup>23</sup> Brzeziński (1998).

<sup>24</sup> Kaplan (2009).

<sup>25</sup> Mahan (1890).

miał trudność, oraz biorącym pod uwagę historyczną zmienność stosunków międzynarodowych.

Podejście to nie ma charakteru czysto politologicznego, przeciwnie, ukształtowało się w latach 70. i 80. XX wieku dzięki licznym wpływom i inspiracjom wywodzącym się przede wszystkim z ekonomii, prawa międzynarodowego oraz socjologii. Jest zatem bardziej rozproszone, heterogeniczne, eklektyczne, ale zarazem bardziej otwarte na odkrywanie twórczego pogranicza stosunków międzynarodowych oraz innych nauk. Współcześni neoliberalowie są metodologicznie bliżej ścisłej nauki niż realisci, dużo częściej stosują empiryczne, ilościowe metody analityczne, które są rzadkością u realistów. Nie należy ich również mylić z idealistycznymi liberałami z epoki dwudziestolecia międzywojennego, których projekt rządu międzynarodowego miał charakter utopijny i przeszedł do historii w 1939 r. Neoliberalowie nie starają się budować wyłącznie na wartościach i prawie, mając świadomość, że w warunkach anarchii międzynarodowej taki idealistyczny projekt nie ma szans realizacji. Postęp jest jednak ich zdaniem możliwy i warto o niego zabiegać. Teorię neoliberalów charakteryzuje wiara w stopniowy rozwój wolności człowieka, a także we własność prywatną, równe szanse oraz w demokrację. W odróżnieniu od realistów są oni przekonani, że za sprawą ludzkiego rozumu oraz postępu ludzkości stosunki międzynarodowe mogą stać się bardziej pokojowe. O ile dla realistów państwa były zazdrośnymi egoistami, nieustannie porównującymi swój potencjał z siłą innych graczy, o tyle dla neoliberalów mniejsze znaczenie ma rywalizacja, a większe dbałość o bezwzględny rachunek zysków i strat, zatem państwa są dla neoliberalów egoistami, choć niekoniecznie zazdrośnymi. Należy też podkreślić, że neoliberalizm w teorii stosunków międzynarodowych nie powinien być mylony z tzw. neoliberalizmem ekonomicznym; podejścia te łączy jedynie nazwa.

charakterystyka  
neoliberalizmu

Odmienne niż w przypadku realizmu, bezpieczeństwo nie ma dla neoliberalów centralnego, newralgicznego znaczenia. Neoliberalowie co prawda przywiązują doń wagę, jednak akcenty są w ich przypadku zupełnie inaczej rozłożone, więcej uwagi poświęcają zagadnieniom współpracy, rozwoju, wymiany oraz instytucjom międzynarodowym. Joseph Nye, neoliberal i jeden z najwybitniejszych teoretyków stosunków międzynarodowych w ogóle, obrazuje to dobrą metaforą. Twierdzi on, że bezpieczeństwo jest dla państw jak tlen, nie dostrzegają go, dopóki jest dostępne, kiedy jednak zaczyna być zagrożone, staje się najważniejszym zagadnieniem<sup>26</sup>. Tak też jest z neoliberalizmem; świetnie opisuje on sytuację, gdy bezpieczeństwo jest pewne, jednak w razie zagrożenia nieuchronnie pojawia się dyskurs realistyczny. Neoliberalizm wniósł mimo to kilka własnych, istotnych koncepcji do teorii bezpieczeństwa międzynarodowego. Do najbardziej znanych i wpływowych zaliczyć należy teo-

bezpieczeństwo  
a neoliberalizm

<sup>26</sup> Nye (2007), s. 8.

rię współzależności, teorię instytucjonalizacji, teorię demokratycznego pokoju oraz teorię dyfuzji potęgi<sup>27</sup>.

Teoria współzależności została sformułowana w jednej z najważniejszych książek w dziejach teorii stosunków międzynarodowych *Power and Interdependence* Josepha Nye'a i Roberta Keohane'a z 1977 r.<sup>28</sup> Praca ta uważana jest zarazem za fundament paradygmatu neoliberalnego, a data jej wydania przyjmowana często za symboliczny początek nowego podejścia. Zależność w stosunkach międzynarodowych oznacza sytuację, gdy państwo jest zdeterminowane przez siły zewnętrzne lub znajduje się pod ich znaczącym wpływem. Współzależność zaś oznacza wzajemną zależność co najmniej dwóch podmiotów. Teoria ta mówi, że zachowania państw nie są czysto autonomiczne, ponieważ w pewnym stopniu odzwierciedlają one zależności od innych podmiotów życia międzynarodowego. Zjawisko to odnosi się przede wszystkim do relacji międzynarodowych w dziedzinie gospodarki i od tego obszaru zaczęli swoje badania neoliberałowie. Okazuje się jednak, że znaczący wpływ współzależności mają także na politykę bezpieczeństwa państw.

Te zaawansowane rodzaje powiązań wytwarzają się między podmiotami życia międzynarodowego w efekcie zawieranych przez nie dobrowolnie transakcji. Teoria współzależności jest o tyle doniosła dla nauki o bezpieczeństwie międzynarodowym, że skutecznie i w bezprecedensowej skali włącza w zakres zainteresowania tej dyscypliny zagadnienia związane z zagrożeniami ekologicznymi, cybernetycznymi, przede wszystkim zaś ekonomicznymi, w szczególności z bardzo szeroko dyskutowanej współcześnie problematyki energii i surowców. Należy zaznaczyć, że zdaniem neoliberałów współzależności nie zawsze były tak ważne dla bezpieczeństwa międzynarodowego jak dziś. Środowisko międzynarodowe stale ewoluuje, a trend ewolucji zmierza w stronę coraz bardziej kompleksowych, obejmujących różne obszary polityki publicznej sieci zależności. Powiązania występujące między uczestnikami stosunków międzynarodowych okazują się na tyle ścisłe, że wytwarzające je transakcje niosą ze sobą istotne koszty i ryzyko dla państw. Ważnym impulsem dla ukonstytuowania się neoliberalizmu jako osobnego paradygmatu teoretycznego w stosunkach międzynarodowych był kryzys energetyczny początku lat 70. XX wieku. Ujawnił on ogromną skalę zagrożeń bezpieczeństwa, jakie wynikać mogą nie z tradycyjnych obszarów rywalizacji państw o potęgę, ale właśnie z współzależności, a dokładniej z tzw. asymetrycznych współzależności (ang. *asymmetrical interdependence*).

Współzależności powstają, ponieważ zwykle przynoszą obydwu stronom transakcji korzyści, np. jeden podmiot czerpie zyski ze sprzedaży surowców, a drugi może rozwijać swój przemysł, przetwarzając importowane towary i generując zysk dzięki dodanej przez siebie wartości. Państwa dobrowolnie decydują

<sup>27</sup> Russett, Oneal (2001).

<sup>28</sup> Keohane, Nye (1977).

się na rozbudowywanie handlu czy komunikacji. Jednak tego rodzaju współpraca ogranicza autonomię państw, jest źródłem ryzyka oraz może powodować koszty. Pierwsza kontrowersja wynikająca ze współzależności to podział zysków. Nawet jeśli współpraca jest korzystna dla obydwu podmiotów, zysk jednego z nich może być nieproporcjonalnie duży. Ponieważ zaś państwa nieustannie porównują się z innymi, mogą się obawiać o relatywny wzrost siły partnera gospodarczego. Neoliberałowie wyjaśniają to zjawisko metaforycznie; twierdzą, że w wyniku współpracy powstaje dodatkowa wartość, dzięki której „tort do podziału jest większy”. Nie rozwiązuje to jednak trudności ze sprawiedliwym podziałem wypracowanego zysku. Co gorsza, państwa decydujące się zawrzeć transakcję nie mogą *a priori* przewidzieć, jaki będzie bilans zysków i strat wynikających z podejmowanej współpracy. Jest to tym trudniejsze, że ryzyko i kosztowne skutki współzależności mogą być wywołane zarówno celową polityką państw, jak i wynikać z procesów niekontrolowanych przez uczestników stosunków międzynarodowych.

Współzależność ma charakter symetryczny, jeśli ryzyko i koszty wynikające z jej zerwania są tak samo wysokie dla obydwu partnerów. Ten rodzaj współzależności niesie ze sobą mniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa państw, ponieważ w danym obszarze wytwarza się swoista równowaga sił i każde z państw dysponuje tak samo znaczącym potencjałem odpowiedzi. Ryzyko, że zostanie się oszukany w wyniku świadomej polityki partnera, znacznie maleje. Symetryczna siła odstraszenia ułatwia budowę zaufania między uczestnikami transakcji i czyni współpracę znacznie łatwiejszą.

Współzależność asymetryczna powstaje wówczas, gdy jedno z państw ponosi większe ryzyko transakcyjne niż partner. Poziom wrażliwości z tym związany zależy przede wszystkim od dwóch czynników. Po pierwsze, od tego, jak szybko zmiany w jednym państwie powodują niepożądane efekty u partnera i jaka jest ich skala, a po drugie, od tego, jak szybko i jakim kosztem zagrożone państwo jest zdolne wdrożyć alternatywną politykę, gwarantującą substytucję korzyści uzyskiwanych z pierwotnej transakcji. Pierwszy aspekt dotyczy zatem kosztów krótkoterminowych, a drugi – ryzyka długoterminowego. W wielu przypadkach koszty krótkoterminowe są dużo wyższe niż długoterminowe. W sytuacji najbardziej niekorzystnych dla państw zagrożeń nawet długoterminowo nie można zastąpić współpracy z danym partnerem. Ten charakter współzależności, jeśli dotyczy dziedziny istotnej z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. surowców energetycznych, może stanowić najpoważniejsze spośród omawianych tu strategiczne zagrożenie bezpieczeństwa. Jeśli natomiast państwo jest w stanie relatywnie tanio i szybko wprowadzić alternatywną politykę wewnętrzną lub zagraniczną, ograniczającą efekt załamania współpracy w warunkach współzależności, to zagrożenie dla bezpieczeństwa jest dużo mniejsze. Puentą badań neoliberałów w zakresie współzależności jest stwierdzenie, że symetryczne, kompleksowe współzależności zmniejszają ryzy-

symetryczne  
współzależności

asymetryczne  
współzależności

ko konfliktu między państwami, ponieważ efekty konfrontacji mogą mieć poważne negatywne implikacje dla uczestnika wywołującego ów konflikt.

Drugą istotną dla teorii bezpieczeństwa międzynarodowego koncepcją neoliberalistów jest instytucjonalizacja. Realistom konsekwentnie negują znaczenie instytucji dla funkcjonowania państw w stosunkach międzynarodowych.

#### Instytucjonalizacja

Ich zdaniem są one tylko prostym, proporcjonalnym odwzorowaniem potęgi tworzących je poszczególnych uczestników, służą interesom tychże graczy i w żaden sposób nie ograniczają anarchii międzynarodowej. Neoliberalowie w tym punkcie stanowczo polemizują z bardziej pesymistycznie nastawionymi teoretykami. Do instytucji zaliczają oni przy tym nie tylko organizacje międzynarodowe, czyli instytucje *sensu stricto*, lecz także prawo międzynarodowe, normy, zwyczaje, procedury oraz wszystkie inne elementy, regulujące zachowanie państw w środowisku międzynarodowym. Rządy co prawda pozostają suwerenne i żadna instytucja międzynarodowa nie dorównuje im poziomem legitymizacji, jednak nawet w tak trudnej dla współpracy dziedzinie, jaką jest bezpieczeństwo, instytucje ingerują w opinii neoliberalistów w czysto anarchiczny charakter systemu międzynarodowego, wprowadzając weń elementy porządku, choć są one warunkowe i ograniczone. Instytucje zakłócają efekt rywalizacji potęg w stosunkach międzynarodowych, nie są zaś tylko prostym odwzorowaniem i kolejnym narzędziem służącym realizacji interesów uczestników dysponujących największymi zdolnościami.

W pracy *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* Robert Keohane przedstawił racjonalistyczną koncepcję instytucji międzynarodowych, opartą przede wszystkim na teorii gier oraz teorii kosztów transakcyjnych<sup>29</sup>. Jak pokazali realisci, strukturalna nieufność państw w warunkach międzynarodowej anarchii oraz powiązany z nią dylemat bezpieczeństwa zasadniczo ograniczają szanse trwałej współpracy między uczestnikami życia międzynarodowego, szczególnie gdy w grę wchodzi istnienie i przetrwanie tych podmiotów. Neoliberalowie powiedzą, że instytucje wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowe, dostarczając państwom informacje i ułatwiając im komunikację. Tym samym brak wzajemnego zaufania i niepewność, tak łatwo prowadzące do szczególnie ryzykownych, nadmiernych reakcji, stają się mniej dotkliwe. Dobrym przykładem mogą być w tym zakresie choćby reżimy redukcji i kontroli zbrojeń, zapewniające ponadnarodowe, wiarygodne mechanizmy monitorowania poszczególnych arsenałów broni.

Jak pokazuje teoria gier, w sytuacji braku pełnej informacji i zaufania między graczami współpraca jest wyjątkowo trudna wówczas, gdy możliwość oszukania

dla czego współpraca w stosunkach międzynarodowych jest trudna

przez drugiego gracza wiąże się ze szczególnie dotkliwymi stratami. Wtedy, nawet jeśli zachowanie kooperatywne jest zdecydowanie najbardziej korzystnym wariantem

<sup>29</sup> Keohane (1984).

dla obydwu graczy, istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nieoptymalnej sytuacji, w której obydwaj uczestnicy gry nie współpracują. Choć dla obydwu państw najkorzystniej jest współpracować, tak bardzo boją się one, że zostaną oszukane, iż oba postanawiają nie kooperować, ponosząc koszty swojej polityki. Mechanizm ten nazywa się w teorii gier dylematem więźnia. Jeśli chodzi o zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, w której to dziedzinie tak wysoki jest poziom niepewności i zarazem tak wielkie ryzyko wiąże się z możliwością oszukania przez rywali, państwa nieustannie funkcjonują w dylemacie więźnia i zgodnie z prognozą, jaką daje ta teoria, wybierają rozwiązania, które prowadzą do skutków dalekich od optymalnych. Przykładem takiego zachowania jest wyścig zbrojeń – obydwu państwom biorącym w nim udział najbardziej opłaca się porozumieć i zatrzymać ten proces. Jednak ryzyko, że drugie państwo oszuka i nie zaprzestanie rywalizacji, jest tak wielkie, iż obydwu państwa dalej ponoszą koszty rozbudowy arsenałów, choć i tak żadne z nich nie uzyskuje relatywnej przewagi. Mimo ogromnych wydatków gorączkowe działania pozwalają co najwyżej utrzymać równowagę.

Doświadczalnie zbadano jednak, że można w pewnym zakresie ograniczyć dojmujący wpływ dylematu więźnia. Tak zwany eksperyment Axelroda wykazał, że jeśli umożliwić uczestnikom wielokrotne rozgrywanie gry i zagwarantować odpowiednie, stabilne warunki, zwiększy się prawdopodobieństwo współpracy, nawet w warunkach dylematu więźnia. Mając świadomość, że rozgrywka nie jest ostateczna i że nawet jeśli się zostanie oszukanym w jednej rundzie, cały czas można odpowiedzieć brakiem współpracy w dalszych kolejkach rozgrywki, gracze stają się coraz bardziej skłonni do zachowań kooperacyjnych. Tak samo państwa, jeśli będą miały przekonanie, że jednorazowy błąd w ocenie intencji przeciwnika oznaczać może zagrożenie dla istnienia i przetrwania danego podmiotu, nie zaryzykują współpracy, jeśli jednak obniżyć stawkę i rozłożyć ją w czasie, kooperacja stanie się łatwiejsza. Zdaniem neoliberalistów instytucje międzynarodowe pozwalają państwom rozłożyć stawkę na mniejsze pule i rozgrywać grę wielokrotnie. Instytucje ponadto strukturyzują stosunki między państwami w różnych dziedzinach. Obejmując i wiążąc (ang. *linkage*) relacje gospodarcze i bezpieczeństwa w wielu szczegółowych obszarach, pozwalają na warunkowanie współpracy na jednym polu kooperatywnym zachowaniem partnera w jakimś innym zakresie. W ten sposób zwiększa się liczba rozgrywanych gier, ich stawka jest mniejsza, a na cały proces ma wpływ podmiot zewnętrzny. Tym samym instytucje międzynarodowe ograniczają niekorzystny wpływ dylematu bezpieczeństwa i wiążą tę dziedzinę z innymi, mniej podatnymi na konfrontację obszarami życia międzynarodowego.

Teoria demokratycznego pokoju, bardzo głośna i szeroko dyskutowana, badawczo elektryzuje uwagę wielu naukowców, a o problemie tym regularnie publikuje ponad stu ekspertów<sup>30</sup>.

eksperyment Axelroda  
teoria demokratycznego pokoju

<sup>30</sup> Rummel (2005).

Teoria ta zwraca uwagę na fakt, że demokracje nie prowadzą ze sobą wojen. Wywodzi się ona z wcześniejszej, sfalsyfikowanej hipotezy, zgodnie z którą demokracje miałyby być ogólnie pokojowo nastawione. Empirycznie wykazano jednak, że państwa o tym ustroju brały udział w konfliktach. Neoliberal Michael Doyle w systematyczny i wnikliwy sposób przeanalizował historię stosunków międzynarodowych pod tym kątem. Jego badanie wykazało, że co prawda demokracje prowadziły wojny, ale nigdy nie walczyły ze sobą<sup>31</sup>. Nie należy zapomnieć o filozoficznych inspiracjach neoliberalnych badań nad pokojem w stosunkach międzynarodowych. Wielkim prekursorem w tej dziedzinie był Immanuel Kant<sup>32</sup>.

Zaobserwowana korelacja między ustrojem państwa i jego skłonnością do prowadzenia wojny jest tak silna metodologicznie, jak precyzyjnie i trafnie sformułowane są obydwie zmienne. Kontrowersje wzbudza oczywiście próba określenia, w jakim stopniu jesteśmy w stanie zdefiniować demokrację oraz zakwalifikować państwa do grupy spełniającej warunki brzegowe tej kategorii i ich niespełniającej. Michael Doyle definiuje demokrację jako ustrój, w którym: po pierwsze funkcjonuje wolny rynek i własność prywatna, po drugie, polityka ma charakter suwerenny wobec innych podmiotów stosunków międzynarodowych, po trzecie, obywatele cieszą się prawami osobistymi, oraz po czwarte, występuje reprezentatywny rząd. Doyle przyjmuje też, że w takim ustroju co najmniej 30% dorosłych mężczyzn miało czynne prawo wyborcze lub mogło je uzyskać, spełniwszy wymogi cenzusu majątkowego<sup>33</sup>. Nie mniej emocji wiąże się z określeniem wojny i pokoju oraz wyznaczeniem granicy, po której przekroczeniu incydent zbrojny staje się wojną. Wielu badaczy oraz projekt studiów ilościowych *Korelaty wojny*<sup>34</sup> przyjmuje, że wojną nazywamy taki konflikt zbrojny, w którym ginie co najmniej tysiąc osób. Definicje te bywają oczywiście krytykowane przez teoretyków sceptycznie nastawionych do teorii demokratycznego pokoju.

Badacze przychylnie odnoszący się do teorii demokratycznego pokoju przekonują, że demokracje nie walczą ze sobą, ponieważ przywódcy muszą rozliczać

**wyjaśnienia  
demokratycznego pokoju**

się przed wyborcami z decyzji o agresywnej polityce bezpieczeństwa. Społeczeństwo nie jest zaś zwykle skłonne do wyrzeczeń i ofiar. Liderzy poszukują alternatywnych opcji politycznych, ponieważ to ich wyborcy stanowią grupę normalnie najbardziej pokrzywdzoną przez konflikt zbrojny. Elity w państwie demokratycznym nie mogą liczyć na bezpieczne przeczekanie zawieruchy wojennej. Decyzja o agresywnym zachowaniu niesie ze sobą ryzyko, które muszą przyjąć. Jednak ryzyko to jest tak wielkie, że większość liderów go nie podejmuje<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Doyle (1997).

<sup>32</sup> Kant (1995).

<sup>33</sup> Doyle (1983), s. 205–235.

<sup>34</sup> <http://correlatesofwar.org/>.

<sup>35</sup> Russett (1993).

Inni neoliberalowie powiedzą, że politycy, którzy doszli do władzy w państwach demokratycznych, przyzwyczaili się do rozwiązywania konfliktów interesów metodami dialogu, negocjacji, koncesji i kompromisów<sup>36</sup>. Inaczej nie dostaliby się na szczyt władzy w systemie pluralistycznym. Trzecia grupa neoliberalów powie zaś, że państwa demokratyczne są bardziej nastawione na rozwój gospodarczy, kumulację bogactwa i poprawę jakości życia obywateli niż na rozwijanie potęgi wojskowej<sup>37</sup>. W efekcie wyborcy i rządy bardzo niechętnie zaryzykują status gospodarcy państwa dla niepewnych zysków w dziedzinie bezpieczeństwa. Demokracja ma zatem znaczenie dla pokojowej polityki bezpieczeństwa, jednak tylko wówczas, gdy państwo osiąga odpowiedni poziom zaawansowania gospodarczego<sup>38</sup>.

Chociaż dane statystyczne dla wyżej opisanych koncepcji demokracji oraz wojny zdają się potwierdzać postawioną hipotezę, część sceptycznie nastawionych badaczy twierdzi, że korelacja ta ma charakter przygodny i losowy. Słabość empiryczną potwierdzać ma dodatkowo fakt, że demokracja ma relatywnie krótką historię, a państw o tym ustroju nie jest tak wiele na świecie. W efekcie czas i liczba dokonanych obserwacji są bardzo ograniczone. Badacze ci twierdzą, iż między powyższymi zmiennymi nie występuje związek przyczynowo-skutkowy, a historia relacji między demokracjami może być zbyt krótka, by zaobserwować wojny toczone przez państwa o tym ustroju<sup>39</sup>. Badanie empiryczne dotyczy niewiele ponad stu lat. Oczywiście z metodologicznego punktu widzenia nie sposób w tym przypadku ponad wszelką wątpliwość dowieść istnienia związku przyczynowo-skutkowego, dlatego zapewne niełatwo będzie przekonać sceptyków do teorii demokratycznego pokoju.

Mimo omówionych wyżej krytyk zagadnienie, czy ustrój wpływa na zachowania międzynarodowe państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, dynamicznie się rozwija. W ramach szeroko rozumianych badań nad demokratycznym pokojem analizowano jeszcze liczne inne zależności. Zauważono między innymi, że państwa demokratyczne są bardziej skłonne do zawiązywania sojuszy wojskowych między sobą niż w przypadku reżimów o różnych charakterystykach<sup>40</sup>. W podobny sposób postawiono tezę, że demokracje nie tylko nieskłonne są do wojen, ale także mniejsze konflikty i incydenty zdarzają się między nimi rzadziej niż w przypadku państw o innych ustrojach<sup>41</sup>. Badania nad demokratycznym pokojem są bardzo istotne w stosunkach międzynarodowych, pozwalają bowiem zastosować ilościową metodologię naukową. Ten rodzaj narzędzi jest współcześnie najwyżej ceniony w naukach społecznych, w stosunkach międzynarodowych na-

<sup>36</sup> Weart (1998).

<sup>37</sup> Mousseau (2000), s. 472–507.

<sup>38</sup> Mousseau (2005), s. 63–77.

<sup>39</sup> Mearsheimer (1990), s. 5–56.

<sup>40</sup> Elman, Elman (2003).

<sup>41</sup> Ibidem.



tomiast trudno go stosować z uwagi na duży poziom agregacji zmiennych. Badania nad demokratycznym pokojem są kluczowym polem zastosowania metod ilościowych do badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym. Można zatem powiedzieć, że ten fragment dorobku teoretycznego liberalistów powstał dzięki zupełnie innym narzędziom analitycznym niż techniki, którymi posługiwali się realisci. Teorie realistów oparte są na analizach jakościowych, współcześnie uważanych, choć nie bez poważnych kontrowersji, za metodologicznie słabsze niż badania ilościowe.

#### dyfuzja potęgi a bezpieczeństwo międzynarodowe

Ostatnią z ważnych koncepcji w dziedzinie bezpieczeństwa, wypracowanych przez neoliberalistów, jest teoria dyfuzji potęgi. Podejście to dużo uwagi poświęca uczestnikom niepaństwowym, jako podmiotom mającym wpływ na poziom bezpieczeństwa międzynarodowego. Dla realistów państwa były jedynymi liczącymi się graczami na arenie międzynarodowej i jedynymi dysponentami potęgi. Neoliberalowie natomiast dostrzegają w tym obszarze kolejne przejawy zmienności środowiska międzynarodowego w czasie. Ich zdaniem, chociaż państwa pozostają na razie niezagrożone zarówno jeśli chodzi o istnienie, jak i dominującą siłę, to coraz większy wpływ na bezpieczeństwo zyskują niepaństwowe, nieformalne organizacje, a także jednostki. Do najważniejszych przyczyn tego zjawiska należy zaliczyć dynamiczny rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych, które działają jako swoisty mnożnik potęgi podmiotów niepaństwowych. Rozgłos, a przede wszystkim strach wywoływany przez te działania, nie jest proporcjonalny do rzeczywistej skali zagrożenia, pozwala natomiast bardzo skutecznie szantażować i realizować cele polityczne przekraczające normalne zdolności podmiotów niepaństwowych. W taki właśnie sposób zamachy terrorystyczne, w których relatywnie ginie przeciętnie niewielka liczba osób, mogą wywołać piorunujące skutki społeczne.

W efekcie postępujących procesów dyfuzji potęgi pojawia się także najważniejsze pod względem strategicznym ryzyko, że destrukcyjnie motywowane jednostki, grupy terrorystyczne i upadłe państwa wejdą w posiadanie broni masowego rażenia i system międzynarodowej anarchii zostanie zastąpiony nowym typem anarchii absolutnej, w której nie działają nawet minimalistyczne prawa równowagi sił, powstrzymywania i odstraszania opisane przez realistów<sup>42</sup>. O ile bowiem terroryści z bronią konwencjonalną stanowią z punktu widzenia rzeczywistej potęgi państwa wyzwanie niezagrażające żywotnym interesom bezpieczeństwa, o tyle grupy te wyposażone w broń masowego rażenia są skrajnie trudnymi rywalami dla terytorialnie zorganizowanych struktur. Doktryna wzajemnie zagwarantowanego zniszczenia (MAD, ang. *mutually assured destruction*) jest odpowiedzią na problem państw nuklearnych. Zagwarantowanie ponad wszelką wątpliwość, że ewentualny atak spotka się z niszczącą, bezwzględną odpowiedzią, ma skutecznie zniechęcać państwa do użycia broni nuklearnej. Podmioty

<sup>42</sup> Nye (2007), s. 269.

niepaństwowe nie mają jednak terytorium, w które można byłoby uderzyć w ramach działań odwetowych, oraz mają dużo mniej do stracenia niż państwa. Dlatego, jeśli weszłyby w posiadanie takiej broni, ryzyko przekraczałoby tradycyjną niepewność, jaka wiąże się z proliferacją wśród państw. Teoretycy mówią, że w odniesieniu do podmiotów niepaństwowych odstraszanie nuklearne nie działa. Dlatego wejście podmiotów niepaństwowych w posiadanie broni masowego rażenia byłoby czynnikiem całkowicie zmieniającym fundamentalne zasady i politykę bezpieczeństwa międzynarodowego.

Neoliberalizm ma ogromny dorobek w teorii stosunków międzynarodowych, w dziedzinie bezpieczeństwa jednak wniósł nowatorskie spojrzenie w czterech obszarach: współzależności, instytucjonalizacji, demokratycznego pokoju oraz dyfuzji potęgi. Wszystkie te zagadnienia odbiły się szerokim echem nie tylko w świecie badaczy, lecz także praktyków zagranicznej polityki bezpieczeństwa.

### 3. KONSTRUKTYWIZM

Konstrukttywizm jest najnowszym spośród znaczących paradygmatów w teorii stosunków międzynarodowych. Rozwinął się w latach 90. XX wieku i, odmiennie niż realizm i neoliberalizm, nie ma za sobą wyraźnej tradycji filozoficznej. W ostatnich dekadach konstrukttywizm zrobił ogromną karierę w teorii stosunków międzynarodowych oraz nauce o bezpieczeństwie<sup>43</sup>. Podejście to inspirowane jest dorobkiem socjologii, dzięki czemu zwraca uwagę na procesy społeczne, które prowadzą do wytworzenia się praktyk międzynarodowych, struktur i podmiotów. Zewnętrzny wobec człowieka, obiektywny świat materialny istnieje zdaniem konstruktystów, jednak sposób, w jaki oddziałuje on na jednostki i zbiorowości ludzkie, jest nieuchronnie zapośredniczony przez poznanie. Dlatego z punktu widzenia życia społecznego, którego przejawem są także stosunki międzynarodowe, ważniejsze jest nie to, jak mają się materialne fakty, ale to, jak odbierane są one przez ludzi. W tym sensie powiedzieć można, że zjawiska międzynarodowe są społecznie konstruowane – oddziałują one na ludzi w sposób zapośredniczony jakimś rodzajem poznania. Sfera międzynarodowa, podobnie jak inne obszary życia społecznego, jest intersubiektywna, to znaczy, że z jednej strony nie mamy dostępu do obiektywnego poznania zjawisk, a z drugiej, że zbiorowy charakter życia międzynarodowego wymusza wyjście poza perspektywę subiektywną – czysto indywidualną. Decydujące znaczenie ma rozumienie, podzielane przez zbiorowość ludzką, które negocjuje i łączy indywidualne subiektywności. Taka forma pośrednia między subiektywnością i obiektywnością nazywana jest intersubiektywnością.

zjawiska  
międzynarodowe  
są społecznie  
konstruowane

<sup>43</sup> Dunn Cavelti, Mauer (2010).

Ponieważ ludzie podejmują decyzje i działają na podstawie rozumienia, jakie przypisują poszczególnym zjawiskom, a znaczenia te są społecznie konstruowane i podlegają zmianie, także stosunki międzynarodowe nie rządzą się jakimiś niezmiennymi prawami, lecz ewoluują wraz ze zmianą znaczeń. Konstruktywiści są tą grupą teoretyków, która zdecydowanie największą rolę przypisuje ideom i normom. Ich zdaniem idee mają moc zmiany zachowań państw w stosunkach międzynarodowych. Strukturalna anarchia, rywalizacja o potęgę, równowaga sił i dylemat bezpieczeństwa nie są trwałymi uwarunkowaniami środowiska międzynarodowego. Jeden z najwybitniejszych konstruktywistów, Alexander Wendt, w kluczowym dla tego nurtu tekście „Anarchy is what states make of it” z 1992 r., nie neguje istnienia tych prawidłowości w obecnej fazie, jednak uważa, że świat opisany z przekonaniem przez realistów i z respektem traktowany przez neoliberalistów jest historycznie ukształtowanym dyskursem o stosunkach międzynarodowych, jednym z wielu możliwych. Jego zdaniem anarchię międzynarodową tworzą same państwa<sup>44</sup>. Podstawowe prawa bezpieczeństwa międzynarodowego sformułowane przez realistów nie opisują jakiejś obiektywnej rzeczywistości, immanentnie definiującej warunki i ramy polityki zagranicznej państw, lecz stanowią jedynie pewne intersubiektywne rozumienie tych zagadnień, uznane w danym momencie historycznym przez społeczeństwa i jednostki. Czynniki materialne nie mają znaczenia w świecie społecznym, jeżeli nie są zapośredniczone przez idee. Potęgę, interes narodowy, anarchię poprzedzają pewne rozumienia tych pojęć w dyskursie o stosunkach międzynarodowych. Na podstawie tego skonstruowanego społecznie rozumienia podejmowane są decyzje<sup>45</sup>.

Dyskurs można jednak stopniowo zmieniać, wprowadzając doń nowe idee i interpretacje, które upowszechnią się następnie i zajmą miejsce dotychczasowych kategorii w intersubiektywnej interpretacji praw rządzących życiem międzynarodowym. Tożsamości i interesy państw kształtowane są bowiem nie tylko przez bieżące, materialne uwarunkowania, lecz także przez owe idee i interpretacje<sup>46</sup>. Dążenie do maksymalizacji potęgi, poczucie anarchiczności systemu międzynarodowego oraz dylemat bezpieczeństwa stanowią zdaniem konstruktywistów kulturowe, a nie materialne uwarunkowania polityki zagranicznej. Politykę bezpieczeństwa państw kształtują ich własne preferencje oraz wyobrażenia co do preferencji innych uczestników systemu. Jak pokazuje dylemat bezpieczeństwa, nigdy nie można mieć całkowitej pewności co do intencji konkurujących graczy, pomyłka w tym zakresie prowadzić może natomiast do katastrofalnych skutków. Państwa starają się zatem asekurować i być przygotowane na najbardziej pesymistyczne scenariusze, co z kolei jest samospełniającą się przepowiednią. Zjawisko samospełniających się

<sup>44</sup> Wendt (1992).

<sup>45</sup> Wendt (1999), s. 112.

<sup>46</sup> Hopf (1998).

przepowiedni wyjaśnia, według Wendta, znaczną część produkcji i reprodukcji życia społecznego<sup>47</sup>. Gdyby dyskurs dotyczący bezpieczeństwa przestał opisywać je w kategoriach bezwzględnej rywalizacji o sumie zerowej, a położył nacisk na aspekt kooperatywny, państwa zaczęłyby odmiennie definiować swoje interesy i dokonywać innych wyborów strategicznych. Państwa mają, w opinii konstruktywistów, znacznie więcej sprawczości w stosunkach międzynarodowych, niż sądzą realisci, a nawet neoliberali.

Konstruktywiści wiele uwagi poświęcają także rozwojowi norm międzynarodowych oraz instytucji. Analizują oni liczne przykłady rozwoju reżimów prawno-międzynarodowych, które zmieniają postrzeganie tego, co w polityce bezpieczeństwa dopuszczalne, a co stanowi już naruszenie zasad. Dużo pisali o tym John Ruggie oraz Martha Finnemore. Normy to podzielane oczekiwania właściwych zachowań w określonej sytuacji, utrzymujące się w danej wspólnotce. To, że w stosunkach międzynarodowych dyskutuje się o naruszeniach norm, świadczy, iż pewne zasady obowiązują nawet w tej sferze życia społecznego, zaliczanej do najbardziej anarchicznych<sup>48</sup>. Idee nie pozostają indywidualnymi przekonaniem, ludzie wymieniają się nimi, co nadaje im intersubiektywny charakter, dzieląc je coraz szersze grupy osób, dalszy proces może natomiast prowadzić do instytucjonalizacji idei. Intersubiektywne i zinstytucjonalizowane idee nie są redukowalne do indywidualnych, ludzkich umysłów, uosobione zostają w rządowych procedurach, systemach edukacyjnych i retoryce używanej przez państwa<sup>49</sup>.

Martha Finnemore opublikowała wnikliwe studium przypadku, pokazujące, jak w ciągu ostatnich czterystu lat zmieniały się normy dotyczące użycia siły. Ewolucji podlegało jej zdaniem to, w jakich sytuacjach państwa decydowały się na interwencje, oraz to, jakimi środkami je przeprowadzały<sup>50</sup>. W tym czasie zmieniały się intersubiektywne przekonania państw o tym, czym jest uzasadniona interwencja. Ostatnie wielkie dyskusje dotyczące interwencji humanitarnej oraz odpowiedzialności za ochronę (ang.: *responsibility to protect*) świadczą o podejmowaniu problematyki, która we wcześniejszych epokach była trudna do wyobrażenia jako przedmiot głównego nurtu debaty.

Rozwój idei praw człowieka oraz *human security*, podobnie jak bardziej klasyczne problemy rozszerzania ochrony zapewnianej przez międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych oraz próby ustanowienia prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności karnej za poważne naruszenia tych norm, są przedmiotem zainteresowania konstruktywistów. W ich opinii nawet jeśli te reguły nie mają wciąż ściśle obowiązującego charakteru oraz nie ma skutecznych sposobów egzekwowania przestrzegania prawa międzyna-

<sup>47</sup> Wendt (1999), s. 108.

<sup>48</sup> Finnemore (1996).

<sup>49</sup> Ruggie (1998).

<sup>50</sup> Finnemore (2003).

jak rozwijają się normy i Idee

human security

dowego, przez samą obecność w dyskursie wpływają one na proces socjalizacji państw, na to, jak definiują one swoje interesy bezpieczeństwa oraz czego wymagają od innych podmiotów życia międzynarodowego. Normy dotyczące bezpieczeństwa jednostek w stosunkach międzynarodowych, choć wciąż kontrowersyjne, zyskują coraz większe grono zwolenników i obrońców, naciskających na państwa bezpośrednio i wywierających presję za pośrednictwem coraz silniej rozwiniętych organizacji pozarządowych, które w szczególnych przypadkach stają się nawet niepaństwowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych o niebagatelnym wpływie. Do takich organizacji można zaliczyć niewątpliwie Human Rights Watch oraz Amnesty International.

Konstruktivism, odmiennie niż realizm i neoliberalizm zdominowane przez teoretyków ze Stanów Zjednoczonych, został wypracowany w znacznym stopniu przez badaczy z Europy i Kanady. Bardzo ważne miejsce zajmuje tu **sekurytyzacja** przez badaczy z Europy i Kanady. Bardzo ważne miejsce zajmuje tu tzw. szkoła kopenhaska, której specjalnością jest analiza problemu sekurytyzacji. Najbardziej znanym badaczem reprezentującym to podejście jest Barry Buzan<sup>51</sup>. Pojęcie sekurytyzacji określa, w jaki sposób zagadnienia bezpieczeństwa pojawiają się w stosunkach międzynarodowych, ewoluują i ulegają rozwiązaniu. I w tym przypadku język nie tylko opisuje jakąś „obiektywną” rzeczywistość, ale ma konstytutywne dla niej znaczenie. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej postawili radykalną tezę, że bezpieczeństwo jest aktem mowy<sup>52</sup>. Ole Waever przekonuje, że dane zagadnienie jawi się jako problem bezpieczeństwa za pośrednictwem odpowiedniej, dyskursywnej polityki bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo nie jest przedmiotem zainteresowania państw jako znak, odnoszący się do czegoś realnego, obecnego w rzeczywistości. Samo zaliczenie jakiegoś zjawiska do obszaru bezpieczeństwa międzynarodowego jest znaczącym aktem, wywołującym konsekwencje – przez wypowiedzenie coś się dokonuje. Teoria sekurytyzacji zwraca uwagę na performatywny wymiar języka, a w szczególności słowa „bezpieczeństwo”. Przez zaliczenie jakiegoś zjawiska do obszaru bezpieczeństwa otrzymuje on specyficzną jakość, usprawiedliwiającą zastosowanie szczególnych środków<sup>53</sup>.

Teoria wypowiedzi performatywnych została sformułowana przez filozofa Johna Austina, którego zdaniem pewne rodzaje zdań dokonują czegoś więcej, niż tylko opisują rzeczywistość, i nie można ich oceniać w kategoriach prawdy lub fałszu. Wypowiedzi te kształtują rzeczywistość. W ten na przykład sposób mówiąc sobie „tak” przed ołtarzem, dwoje ludzi staje się małżeństwem. Podobnie przez zaliczenie jakiegoś problemu do obszaru bezpieczeństwa podmiot tym samym wyłącza go z zakresu „zwykłej” polityki i nadaje zagadnieniom tym szczególny, uprzywilejowany status. Teoria sekurytyzacji jako założenie przyjmuje szczególną, symboliczną siłę kategorii bezpieczeństwa.

<sup>51</sup> Buzan (1983).

<sup>52</sup> Waever (1995), s. 204.

<sup>53</sup> Buzan, Waever, de Wilde (1998).

Sekurytyzacja służy przekonaniu grupy, iż dane wydarzenie ma na tyle zagrożający charakter, by usprawiedliwić podjęcie zdecydowanych działań. Użycie języka jest zasadniczym składnikiem interakcji międzyludzkich, a w kontekście sekurytyzacji celem działań zapośredniczonych przez język jest przekonanie publiczności, aby ujrzała rzeczywistość w specyficznym świetle i działała zgodnie z wymogami tychże okoliczności<sup>54</sup>. Szczególnie ważny dla sekurytyzacji jest trafny wybór faktów, które należy wykorzystać w dyskursie, aby współgrał on z okolicznościami i ułatwiał mobilizację społeczną. Przydatne jest w szczególności użycie przemawiających do wyobraźni analogii, metafor, przywołanie odpowiednich emocji i stereotypów.

Studia nad sekurytyzacją wymagają jeszcze wiele empirycznej pracy. Konieczne jest między innymi poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jaki rodzaj publiczności ma znaczenie w jakich sytuacjach i kontekstach. Niejasne pozostaje, jaką władzę w procesie sekurytyzacji mają poszczególne podmioty, media, elity polityczne, think tanki itp. oraz jak identyfikować i mierzyć poszczególne wytwory sekurytyzacji, emocje, opowieści, metafory, obrazy i narzędzia polityczne. Interesujące jest również, jakie są warunki możliwości desekurytyzacji jakiegoś zjawiska<sup>55</sup>.

#### 4. PODEJŚCIA KRYTYCZNE

Przedstawiciele podejść krytycznych tym różnią się od przedstawicieli klasycznych paradygmatów, że chcą opisać rzeczywistość po to, aby ją zmienić. Liberalowie i neoliberalowie podzielali na pozór ten pogląd, jednak oni, zdaniem teoretyków krytycznych, dążyli jedynie do wprowadzenia mniej lub bardziej kosmetycznych zmian w ramach funkcjonującego systemu. Tymczasem zamiarem myślicieli krytycznych jest zmiana samego systemu tak, aby uwolnić w przyszłości te grupy i jednostki, które w obecnym stanie podlegają opresji i wykluczeniu. Uwolnienie to określają mianem emancypacji, która jest centralnym wymiarem politycznej części teorii krytycznych. Polityka powinna być postępową i zapewniać poprawę warunków funkcjonowania społeczeństwa w przyszłości, a teoria ma w tym przypadku służyć aktywnej polityce.

Wśród krytycznych badaczy stosunków międzynarodowych odnaleźć można reprezentantów podejść pozytywistycznych, uznających znaczenie i wartość poznania ludzkiego, jednak znaczna część politologów pracujących w ramach tego nurtu ma sceptyczne nastawienie do oświeceniowego optymizmu poznawczego. Wśród realistów i neoliberalów pozytywizm jest jedynym możliwym podejściem, konstruktywi-

**podejścia krytyczne chcą opisać rzeczywistość po to, aby ją zmienić**

**pozytywistyczne i postpozytywistyczne nastawienie**

<sup>54</sup> Balzacq (2010), s. 63.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 68.

ści są bardziej ambiwalentnie nastawieni do zagadnień poznania, natomiast reprezentanci podejść krytycznych najczęściej zajmują stanowiska antypozytywistyczne. Jeśli chodzi o inspiracje filozoficzne tego nurtu, to przede wszystkim wymienić można myśl marksistowską i neomarksistowską oraz prace Gramsciego. Z nurtem krytycznym należy kojarzyć większość prac dotyczących neokolonializmu, ponowoczesności i feminizmu w stosunkach międzynarodowych.

Credo wiążące teorię krytyczną ze studiami bezpieczeństwa wygłosił w 1991 r. czołowy przedstawiciel szkoły krytycznej, Kenneth Booth. Jego zdaniem „bez-

**emancypacja  
a bezpieczeństwo**

pieczeństwo oznacza nieobecność zagrożeń. Emancypacja to uwolnienie ludzi, jako jednostki i grupy, od ograniczeń fizycznych, które powstrzymują ich przed robieniem tego, co wybraliby, mając wolny wybór. Bezpieczeństwo i emancypacja to dwie strony tej samej monety. Emancypacja, nie zaś potęga lub porządek, daje prawdziwe bezpieczeństwo. Emancypacja jest bezpieczeństwem”<sup>56</sup>.

Przedstawiciele podejść krytycznych nie oferują jakiegś ogólnej wizji stosunków międzynarodowych, zajmują się raczej pewnymi jej aspektami, badając obszary, które ich zdaniem niedostatecznie interesują tradycyjnych badaczy. Podają w wątpliwość realistyczne koncepcje bezpieczeństwa, dotyczące wyłącznie wymiaru międzypaństwowego oraz zorientowane na siłę militarną. Na przykład z perspektywy krajów Południa zagrożenia dla bezpieczeństwa mają znacznie rzadziej charakter międzypaństwowy, a znacznie częściej wynikają z wewnętrznej sytuacji poszczególnych krajów<sup>57</sup>. Z perspektywy Południa północne koncepcje bezpieczeństwa nie opisują żadnej obiektywnej rzeczywistości, mają natomiast na celu zachowanie dominacji Stanów Zjednoczonych i Europy.

Co więcej, przedstawiciele podejść krytycznych nie tylko zacierają granice między bezpieczeństwem międzynarodowym i wewnętrznym, ale nawet przekonują, że bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem manipulującym odbiorcami. Jego celem nie jest bowiem zwykle uczynienie wszystkich obywateli tak samo bezpiecznymi, ale zagwarantowanie, aby

**bezpieczeństwo  
wewnętrzne  
i bezpieczeństwo  
międzynarodowe są  
nierozłączne**

rządzące elity utrzymały się u władzy, kosztem większości społeczeństwa<sup>58</sup>. Badacze krytyczni sprzeciwiają się też zawężaniu po-

jęcia bezpieczeństwa do zagadnień militarnych, postulując włączenie do namysłu problemów nierówności ekonomicznych, tożsamości i wartości, a także innych zagadnień ekologicznych, kulturowych i społecznych. Postulują tym samym rozwijanie badań wielowymiarowych, mniej skoncentrowanych na państwie. Bezpieczeństwo rozumieją holistycznie, jako eliminację wszystkich form bezpośredniej i pośredniej przemocy w warunkach polityki wewnętrznej i zagranicznej. W pracach reprezentantów teorii krytycznej można znaleźć tak dalekie od realistycznej ortodoksji definicje bezpieczeństwa, jak na przykład „długoterminowe

<sup>56</sup> Booth (1991), s. 319.

<sup>57</sup> Ayoob (1988), s. 257–283.

<sup>58</sup> Booth, Smith (1995), s. 180.

zdrowie i dobrobyt rodziny ludzkiej oraz minimalizacja cierpień ludzkości”<sup>59</sup>. Zdaniem Kennetha Bootha termin bezpieczeństwo powinien w pierwszym rzędzie odnosić się do jednostek, a nie do państw, nie może też wykluczać i lekceważyć żadnych grup<sup>60</sup>.

Wśród podejść krytycznych duże znaczenie ma feminizm. Początkowo przedstawicielki perspektywy genderowej zajmowały się głównie analizą i dekonstrukcją istniejących struktur, jednak w miarę rozwoju tych podejść coraz większym zainteresowaniem cieszą się próby wniesienia pozytywnego wkładu **feminizm** badawczego. Pleć jest dla feministek kluczową zmienną, co bywa często określane jako słabość tego podejścia, zamykająca je na inne znaczące relacje i powiązania. Po pierwsze, feministki postulują włączenie do studiów nad bezpieczeństwem analizy, która bierze pod uwagę specyfikę kobiet jako grupy istotnej dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Po drugie, opowiadają się za krytycznym przyjrzeniem się dotychczasowym studiom bezpieczeństwa pod kątem zawartych w nich inklinacji (ang. *bias*) genderowych<sup>61</sup>.

Reprezentanci podejść krytycznych, a wśród nich także feministki, wprowadzają rozróżnienie na przemoc bezpośrednią (tradycyjny akt agresji, jak definiowali go realisci) oraz pośrednią przemoc strukturalną (politykę przemocy, która w sposób świadomy i zaplanowany powoduje cierpienie ludzkie i ogranicza pewnym grupom wolny wybór oraz pełne uczestnictwo w życiu społecznym). Przemoc bezpośrednia jest lepiej opisana przez tradycyjne teorie stosunków międzynarodowych niż przemoc strukturalna. Przemoc strukturalna jest często zalegalizowana w państwie, dzieje się w majestacie prawa i instytucji publicznych. Jej efektem jest wykluczanie i eksploatowanie pewnych grup społecznych; dawniej szczególnie widoczne było tu przede wszystkim kryterium klasowe, dziś natomiast więcej uwagi poświęca się niskiemu statusowi społeczeństw kolonialnych, kobiet, osób starszych itp. Kenneth Booth twierdzi, że podejścia feministyczne są integralne z badaniami, które pod uwagę biorą bezpieczeństwo jednostki, oraz z podejściami akcentującymi znaczenie emancypacji dla bezpieczeństwa<sup>62</sup>.

W pierwszej dekadzie XXI wieku krytyczne oraz feministyczne studia nad bezpieczeństwem przeżywały bardzo dynamiczny rozwój. Wkład przedstawicieli tych nurtów jest bardzo różnorodny i nie tworzy żadnego spójnego obrazu stosunków międzynarodowych. Przyczyniają się oni natomiast do poszerzania tematyki zaliczanej do studiów nad bezpieczeństwem, podważają wąskie, realistyczne definicje oraz włączają nowe pytania i nowe perspektywy.

Feministki proponują na przykład oddolne spojrzenie na bezpieczeństwo, badają wpływ polityki bezpieczeństwa i wojny na codzienne życie ludzi. Starają się pokazać, że najslabsi są zwykle ofiarami konfrontacji. Wpływowa i uznana ba-

<sup>59</sup> Klare, Thomas (1991).

<sup>60</sup> Booth (1991).

<sup>61</sup> Brown (1988), s. 461–475; Halliday (1988), s. 419–428.

<sup>62</sup> Booth (1991), s. 324.

daczka feministyczna Anne Tickner przekonuje, że zamiast zapewniać bezpieczeństwo swojej populacji, państwa często stanowią zagrożenie dla obywateli, czy to przez bezpośrednią przemoc, czy to przez przemoc strukturalną, którą odzwierciedlają polityczne priorytety państw oraz instytucje<sup>63</sup>. Feministki zwracają także uwagę, że postępująca technologizacja wojen depersonalizuje akt zabijania oraz ofiary, sprawiając iluzję czystych zasad oraz zacierając zasady prowadzenia działań zbrojnych<sup>64</sup>.

\* \* \*

Pojęcie bezpieczeństwa jest jedną z najbardziej ambiwalentnych i wartościujących koncepcji w naukach społecznych. Studia nad bezpieczeństwem stanowią poddyscyplinę nauki o stosunkach międzynarodowych, która mocno podzielona jest między poszczególnymi paradygmatami teoretycznymi. Można zdiagnozować następujące trendy w badaniach nad bezpieczeństwem po zimnej wojnie. Nastąpił w tym czasie upadek hegemonii paradygmatu realistycznego oraz zatarciu uległa jasność, kto jest wrogiem. Pojawiły się propozycje nowych definicji bezpieczeństwa, padające ze strony badaczy, organizacji pozarządowych i polityków. Nastąpił wreszcie wzrost znaczenia czynników wewnętrznych<sup>65</sup>.

Dyskusja o bezpieczeństwie międzynarodowym zaczyna się zawsze od realizmu, ponieważ to właśnie realizm postawił najwięcej twierdzeń na temat bezpieczeństwa, a cały późniejszy dorobek dyscypliny zogniskowany jest wokół polemiki i krytyki realizmu. Powyższy tekst nie opowiada się za żadnym konkretnym stanowiskiem teoretycznym, za cel stawia sobie natomiast przybliżenie spektrum perspektyw. Warto też zwrócić uwagę, że same studia nad bezpieczeństwem są idowo bardzo bliskie realizmu, ponieważ tak jak realizm stawiają bezpieczeństwo w centrum zainteresowania całej nauki o stosunkach międzynarodowych, co nie charakteryzuje innych paradygmatów i podejść teoretycznych.

Gorąca polemika, tocząca się od lat 90. XX wieku, dotyczy tego, jaki powinien być zakres i znaczenie tego pojęcia. Tradycjoniści, głównie realiści, opowiadają się za wąskim rozumieniem bezpieczeństwa, natomiast z drugiej strony występują przedstawiciele wszelkich innych podejść, postulujący uwzględnianie coraz to nowych wymiarów i aspektów. Klasyczna definicja obejmuje zagadnienia „zagrożeń, użycia i kontroli siły militarnej”<sup>66</sup> i zdaniem jej zwolenników nie wymaga uaktualnień, ponieważ rzeczywistość międzynarodowa zasadniczo nie ulega zmianie. Nie ma powodu odchodzić od perspektywy państwocentrycznej, ryzykując utratę przejrzystości konceptualnej oraz spójności teoretycznej<sup>67</sup>. Zwolenni-

<sup>63</sup> Tickner (1992).

<sup>64</sup> Wibben (2010), s. 85.

<sup>65</sup> Dunn Cavely, Mauer (2010).

<sup>66</sup> Walt (1991), s. 212.

<sup>67</sup> Mearsheimer (1995).

cy poszerzenia zakresu studiów nad bezpieczeństwem włączają w obszar swojego zainteresowania nowe rodzaje ryzyka: ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, a także postulują objęcie analizą innych jednostek życia międzynarodowego niż tylko państwa<sup>68</sup>. Ich zdaniem istnieje bowiem kilka poziomów bezpieczeństwa: poziom systemu międzynarodowego, podsystemów międzynarodowych, państw, uczestników pozapaństwowych oraz jednostek ludzkich<sup>69</sup>. Mimo kontrowersji większość badaczy zgodzi się na ogólną definicję, zgodnie z którą bezpieczeństwo związane jest z zagrożeniem dla danego podmiotu i najczęściej ma ono związek z zagrożeniem dla jego przetrwania. Pojęcie to jest związane z najważniejszymi z możliwych interesów danego podmiotu, co legitymizuje niekiedy nawet radykalne formy reagowania<sup>70</sup>.

Teorie bezpieczeństwa międzynarodowego są dziedziną teorii stosunków międzynarodowych, przez co nieuchronnie dotyczą ich wszystkie podziały i kontrowersje żywe w dyskusjach między paradygmatami stosunków międzynarodowych, a podejść tych jest wiele i relacje między nimi są zawiłe. W efekcie współczesne studia bezpieczeństwa charakteryzują się ogromną, niekiedy wręcz trudną do ogarnięcia różnorodnością<sup>71</sup>. W polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych brak wyraźnej preferencji wobec któregoś z podejść teoretycznych, choć prawdopodobnie największa liczba badaczy sympatyzuje z paradygmatem realistycznym. Porównanie z innymi państwami europejskimi pokazuje, że relatywnie niewielki wpływ mają tu nurty konstruktywistyczne i krytyczne. W przeszłości badania nad zagadnieniami instytucjonalizacji i internalizacji w stosunkach międzynarodowych prowadził Józef Kukulka<sup>72</sup>. Prace nowsze skupiają się natomiast na recepcji dokonań zagranicznych, wiele miejsca rozważaniom o bezpieczeństwie poświęca Jacek Czaputowicz w systematycznym wykładzie teorii stosunków międzynarodowych<sup>73</sup>. Szerzej rozwinięte wątki dotyczące bezpieczeństwa w teoriach stosunków międzynarodowych odnaleźć można także we wcześniejszej pracy autorki niniejszego tekstu<sup>74</sup>.

BIBLIOTEKA  
Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
ul. Nowy Świat 69, 00-927 Warszawa  
tel. 55-20-295, 55-20-296

<sup>68</sup> Buzan (1991).

<sup>69</sup> Por. Booth (1991), s. 527–545.

<sup>70</sup> Buzan, Wæver, de Wilde (1998).

<sup>71</sup> Dunn Cavely, Mauer (2010).

<sup>72</sup> Kukulka (1982; 2000; 1988).

<sup>73</sup> Czaputowicz (2007).

<sup>74</sup> Wojciuk (2010).



## BIBLIOGRAFIA

- Aburdene P. (2008). *Megatrends 2010. The Rise of Conscious Capitalism*. Charlottesville, VA: Hampton Road Publishing Company.
- Acharya A., Boutin J.D.K. (1998). „The Southeast Asia nuclear weapon-free zone treaty”, *Security Dialogue*, nr 2.
- Acharya A., Ogunbanwo S. (1998). „The nuclear weapon free zones in Southeast Asia and Africa (Appendix 10B)”, *SIPRI Yearbook*.
- Achvarina V., Reich S. (2006). „No place to hide refugees, displaced persons, and the recruitment of child soldiers”, *International Security*, t. 31, nr 1.
- Adenji O. (2002). *The Treaty of Pelindaba on the African Nuclear-weapon-free Zone*. Geneva: UNIDIR.
- Albright D., Hinderstein C. (2005). „Unraveling the A.Q. Khan and future proliferation network”, *The Washington Quarterly*, t. 28, nr 2.
- Aleksandrowicz T. (2008). *Terroryzm międzynarodowy*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Alexandrov S. (1996). *Self-defence against the Use of Force in International Law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Allison G. (2004). *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York: Times Books – Henry Holt.
- Almond G., Verba S. (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. An Analytic Study*. Boston: Little, Brown.
- Anioł W. (2002). *Paradoksy globalizacji*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*, US Department of Defense 2009.
- Anthony I., Rotfeld A.D. (2001) (red.). *A Future Arms Control Agenda*. New York–Stockholm: Oxford University Press–SIPRI.
- Arnett E. (1997). „The comprehensive test ban treaty”, *SIPRI Yearbook*.
- Arquilla D., Ronfeldt D. (2001) (red.). *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND.
- Ash T.G. (2009). „Czy Polska jest dużym krajem?”, wywiad dla *Gazety Wyborczej*, 25 września.
- Asmus R. (2002). *NATO: otwarcie drzwi* (przeł. C. Murawski, G. Siwek). Warszawa: Muza SA.
- Avant D. (2004). „The privatization of security and change in the control of force”, *International Studies Perspectives*, nr 5.
- Avant D. (2005). *The Market for Force. The Consequences of Privatising Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ayoob M. (1988). „The security problematic in the Third World”, *World Politics*, nr 43.
- Balcerowicz B. (1997). *Obronność państwa średniego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- Balcerowicz B. (2002a). *Pokój i „nie-pokój”: na progu XXI wieku*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- Balcerowicz B. (2002b) (red.). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Balcerowicz B. (2005). „Teorie, koncepcje wojny (i pokoju) po zimnej wojnie”, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku: wizje, koncepcje, paradygmaty*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Balcerowicz B. (2010). *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Balzacq T. (2010). „Constructivism and securitization”, w: M. Dunn Cavelty, V. Mauer (red.), *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge: New York.
- Barcik J., Wentkowska A. (2008). *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Barcz J. (2010) (oprac.). *Podstawy prawne Unii Europejskiej: Traktat z Lizbony*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Barlett A. (1994). „Reflections on sustainability, population growth and the environment”, *Population & Environment*, tom 16, nr 1.
- Barnett J. (1997). *Environmental Security: Now What?* Department of International Relations, Keele University.
- Barnitz L. (1999). *Child Soldiers: Youth Who Participate in Armed Conflict*. Washington, DC: Youth Advocate Program International.
- Bauman Z. (2000). *Globalizacja i co z tego dla ludzi wynika* (przeł. E. Klekot). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Baylis J., Witz J., Gray C.S., Cohen E. (2009). *Strategia we współczesnym świecie* (przeł. W. Nowicki). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bendiner E. (1981). *Czas aniołów. Tragikomiczna historia Ligi Narodów* (przeł. J. Okoń). Warszawa: Czytelnik.
- Berdal M., Economides S. (2007). *United Nations Interventionism 1991–2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betts R. (1998). „The new threat of mass destruction”, *Foreign Affairs*, t. 77, nr 1.
- Bielecka M. (2004). „KBWE/OBWE jako forma instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa”, w: S. Parzymies, R. Zięba, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bieleń S. (2008). *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Bieleń S. (2010). „Nowa dynamika geopolitycznej fragmentacji porządku międzynarodowego”, w: J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bieleń S. (et al.) (1987) (red.). *Leksykon pokoju*. Warszawa: Krajowa Agencja Wydawnicza.

- Bieleń S., Góralski W.M. (1999) (red.). *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bieńczyk-Missala A. (2005). „Cele i funkcje misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie”, *Stosunki Międzynarodowe*, nr 3–4, t. 32.
- Bierzanek R., Jakubowski J., Symonides J. (1981). *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bierzanek R., Symonides J. (1997). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bierzanek R., Symonides J. (2001). *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 6 uaktualnione. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Bitzinger R.A. (2009) (red.). *The Modern Defense Industry. Political, Economic, and Technologies Issues*. Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group.
- Bloch J.G. (2005). *Przyszła wojna pod względem technicznym, ekonomicznym i politycznym*, wybór, wstęp G.P. Bąbiak. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Bohitt Ph. (2002). *The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History*. New York: Knopf.
- Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R. (1997) (red.). *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bolechów B. (2002). *Terroryzm w świecie podwubiegumowym. Przewartościowania i kontynuacje*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Booth K. (1991a). „Security and emancipation”, *Review of International Studies*, t. 17, nr 4.
- Booth K. (1991b). „Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice”, *International Affairs*, t. 67, nr 3.
- Booth K., Smith S. (1995). *International Relations Theory Today*. University Park, PA: The Pennsylvania University Press.
- Bouteflika A., wystąpienie na konferencji UNESCO, „Dialog cywilizacji jako uwarunkowanie pokoju i postępu ludzkości”, Paryż 2005. Omówienie w: *Stosunki Międzynarodowe 2005*, nr 3–4 (t. 32).
- Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M.F. (2003). *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*. Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych.
- Bracken P. (2000). *Pożar na Wschodzie: narodziny azjatyckiej potęgi militarnej i drugi wiek nuklearny* (przeł. Z. Sala). Warszawa: POLITEJA.
- Brodie B. (1946). *The Absolute Weapon. Atomic Power and World Order*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Brown L. (1977). *Redefining National Security*. Washington: Worldwatch Institute.
- Brown S. (1988). „Feminism, international theory and international relations of gender inequality”, *Millennium*, nr 17 (2).
- Brownlie I. (1968). *International Law and the Use of Force by States*. Oxford: Clarendon Press.
- Bryła J. (2006). *Rozwój i znaczenie reżimów międzynarodowych na przykładzie reżimu nieprolifacji broni jądrowej: studium politologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Brzeziński Z., *Wielka szachownica: główne cele polityki amerykańskiej* (przeł. T. Wyżyński). Warszawa: Świat Książki.

- Bugajski D.R. (2006). „Demilitaryzacja i neutralizacja przestrzenna w prawie i praktyce międzynarodowej”, *Stosunki Międzynarodowe*, nr 3–4.
- Busch N.E., Joyner D.H. (2009) (red.). *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*. Athens: University of Georgia Press.
- Bures O. (2005). „Private military companies: A second best peacekeeping option?”, *International Peacekeeping*, nr 4.
- Burnett J. (1996). *Future War*. Alabama: Maxwell Air Force Base.
- Burns R.D. (1993) (red.). *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, t. I–V. New York: Scribner's.
- Bush G., Scowcroft B. (2000). *Świat przekształcony* (przeł. J.J. Górski). Warszawa: Grupa Wydawnicza Bertelsmann Media.
- Buzan B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buzan B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Campbell C.J. (2001). „Peak oil: A turning for mankind”, *Hubbert Center Newsletter*, nr 2–1.
- Campbell C.J. (2002). „Forecasting global oil supply 2000–2050”, *Hubbert Center Newsletter*, nr 3.
- Caplan R. (1998). „International diplomacy and the crisis in Kosovo”, *International Affairs*, t. 74, nr 4.
- Carr E.H. (1964). *The Twenty Years Crisis, 1919–1939*. New York: Harper & Row.
- Cassese A. (1988). *Violence and Law in the Modern Age* (przeł. S.J.K. Greenleaves). Cambridge: Polity Press.
- Chesterman S., Lehnardt Ch. (2007) (red.). *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*. New York: Oxford University Press.
- China's National Defense in 2008*, Ministry of National Defense of the People's Republic of China, <http://eng.mod.gov.cn>.
- Cilliers J. (1999). „Private security in war-torn African states”, w: J. Cilliers, P. Mason (red.), *Peace, Profit or Plunder? Privatisation of Security in War-Torn African Societies*. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Cirincione J. (2008). *Bomb Scare. The History and Future of Nuclear Weapons*. New York: Columbia University Press.
- Ciupiński A. (1995). *Kultura strategiczna Francji*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Clark W.K. (2001). *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat*. New York: Public Affairs.
- Claude I.L. (1962). *Power and International Relations*. New York: Random House.
- Clausewitz C. (1995). *O wojnie* (przeł. A. Cichowicz et al.). Lublin: Test.
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2002). *The Use of Children as Soldiers in Africa: A Country Analysis of Child Recruitment and Participation in Armed Conflict*, kwiecień.
- Cohen E. (1998). „Israel after heroism”, *Foreign Affairs*, t. 77, nr 6.
- Collina T.Z., Kimball D.G. (et al.) (2010). „The case for the new Strategic Arms Reduction Treaty”, *An Arms Control Association Brief*, grudzień.

- Comprehensive Study of the Question of Nuclear-weapon-free Zones in All Its Aspects* (1976). New York: United Nations.
- Comprehensive Study on Confidence-building Measures* (1982). New York: United Nations.
- Conway M. (2007). „Cyberterrorism. Hype and reality”, w: L. Armistead (red.), *Information Warfare: Separating Hype From Reality*. Washington, DC: Potomac Books.
- Cooper R. (1991). „The economic dimensions of security”, w: E. Grove (red.), *Global Security. North American, European and Japanese Interdependence in the 1990s*. London: Brassey's.
- Courtois S., Paczkowski A. (et al.) (1999). *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania* (przeł. K. Wakar et al.). Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Crawl P. (et al.) (2010). *Assessing Progress on Nuclear Nonproliferation and Disarmament. 2009–2010 Report Card*, październik.
- Czaja J. (2008a). *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Czaja J. (2008b). „Refleksje nad kulturą polityczną Rosji”, *Realia*, nr 2 (05).
- Czapliński W. (1993). *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Polska Akademia Nauk – Agencja Scholar.
- Czapliński W. (2004). „Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego”, *Państwo i Prawo*, nr 1.
- Czapliński W. (2006). „Reforma ONZ – zasady użycia siły w stosunkach międzynarodowych”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Czapliński W., Wyzomuska A. (2004). *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czaputowicz J. (2007). *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cziomer E. (1999). „Nowe cele i priorytety polityki zagranicznej Niemiec”, w: S. Bieleń, W.M. Góralski (red.), *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Daly M.W. (2007). *Darfur's Sorrow. A History of Destruction and Genocide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies N. (1997). *Europe. A History*. London: PIMLICO.
- Davis P.K., Jenkins B.M. (2003). *Deterrence & Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- De Shaw Rae J. (2009). *Peacebuilding and Transitional Justice in East Timor*. London: First Forum Press.
- Deffeyes K.S. (2002). *Hubbert's Peak: The Impending World Oil Shortage*. Princeton: Princeton University Press.
- Deffeyes K.S. (2006). *Beyond Oil. The View from Hubbert's Peak*. New York: Hill and Wang.
- Denning D.E. (2002). *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji* (przeł. J. Bloch). Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Denning D.E. (2001). „Activism, hactivism and cyberterrorism as a tool for influencing foreign policy”, w: J. Arquilla, D. Ronfeldt (red.), *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND.

- Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02 (As Amended Through 31 January, 2011)*.
- Deutsch K. (1968). *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Diamond L. (2008). „The democratic rollback: The resurgence of the predatory state”, *Foreign Affairs*, t. 87, nr 2.
- Dictionary of Military and Associated Terms* (2001). Joint Publication 1-02, Washington D.C.: Department of Defense.
- Dinstein T. (2005). *War, Aggression and Self-Defence*, wyd. 4. New York–Cambridge: Cambridge University Press.
- Dobrzycki W. (1996). *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dobrzycki W. (2002). *System międzyamerykański*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Doran C. (2003). „Power cycle theory and global politics”, *International Political Science Review*, t. 24, nr 1.
- Dorn W. (2004). „Early and late warning by the UN Secretary-General of threats to the peace: Article 99 revisited”, w: A. Schnabel, D. Carment (red.), *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality*, t. II: *Opportunities and Innovations*. Lanham: Lexington Books.
- Doyle M. (1983). „Kant, liberal legacies, and foreign affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, t. 12, nr 3.
- Doyle M. (1997). *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism and Socialism*. New York: Norton.
- Dunn Cavelty M., Mauer V. (2010) (red.). *The Routledge Handbook of Security Studies*. New York: Routledge.
- Durys P. (2009). *Broń chemiczna. Działania na rzecz zakazu i eliminacji*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Międzynarodowej.
- Dybczyński A. (2005). „Teoria powstawania sojuszy i realistyczna wizja środowiska międzynarodowego”, w: R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku: wizje, koncepcje, paradygmaty*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dynay P., Krasznai M. (et al.) (2004). *Open Skies. A Cooperative Approach to Military Transparency and Confidence Building*. Geneva: United Nations.
- Dziewanowski K. (1995). *Polityka w sercu Europy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Elman C., Elman M.F. (2003) (red.). *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge, MA: MIT Press.
- El-Hinnawi E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP.
- Evans G. (2009). „NATO and the Responsibility to Protect”, *Presentation made to Shadow NATO summit*, 31 marca.
- Evans G., Newnham J. (1998). *Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Falkenmark M. (1986). „Fresh waters as a factor in strategic policy and action”, w: A. Westing, *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*. Oxford–New York: Oxford University Press.

- Ferguson Ch. (et al.) (2004). *The Four Faces of Nuclear Terrorism*. Monterey: Routledge.
- Finnemore M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca, NY, London: Cornell University Press.
- Finnemore M. (2003). *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press.
- Flint J., de Waal A. (2008). *Darfur: A New History of a Long War*. London: Zed Books.
- Franck T. (2002). *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W. (1996). *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*. Radom: Politechnika Radomska.
- Frey G.E. (1986). „The South Pacific nuclear-free zone”, *SIPRI Yearbook*.
- Friedman T.L. (2001). *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację* (przeł. T. Hornowski). Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Fröhlich M. (2008). *Political Ethics and the United Nations. Dag Hammarskjöld as Secretary-General*. London–New York: Routledge.
- Fukuyama F. (1989). „The end of history?”, *The National Interest*, lato.
- Gaddis J.L. (1989). *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Gawliczek P., Pawłowski J. (2003). *Zagrożenia asymetryczne*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Gawlikowski K. (1979). *Chiny wobec Europy*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Ghebali V.I., Warner D. (1999) (red.). *The OSCE and Preventive Diplomacy*. Geneva: Graduate Institute of International Studies.
- Gilas J. (1966). *Zagadnienie rozbrojenia*. Toruń: Towarzystwo Naukowe w Toruniu.
- Gillis M. (2009). *Disarmament. A Basic Guide*. New York: United Nations.
- Gilpin R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gleditsch N. (1998). „Armed conflict and the environment: A critique of the literature”, *Journal of Peace Research*, t. 35, nr 3.
- Gleick P. (1993). „Water and conflict: Fresh water resources and international security”, *International Security*, t. 18, nr 1.
- Gleick P. (1999). „Environment resources and international security and politics”, w: E. Arnett (red.), *Science and International Security: Responding to a Changing World*. Washington: American Association for the Advancement of Science.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P. (1999). *Spoleczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*. Kraków: Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji.
- Goldblat J. (2000). *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*. London–Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Goodby J.E. (2010). „A world without nuclear weapons: fantasy or necessity”, *SIPRI Yearbook*.
- Goodrich L.M., Hambro E., Simons A.P. (1969). *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, wyd. 3, poprawione. New York, London: Columbia University Press.
- Gow J. (1997). *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*. London: Hurst & Company.

- Gray C.S. (1981). „National style in strategy. The American example”, *International Security*, jesień.
- Gray C.S. (1984). „Comparative strategic culture”, *Parameters*, t. XIV, nr 4.
- Gray C.S. (1986). *Nuclear Strategy and National Style*. Lanham, MD: Hamilton Press.
- Gray C.S. (2001). „Thinking asymmetrically in the times of terror”, *Parameters*, t. XXXII, nr 1.
- Grzebyk P. (2011). *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Guay T.R. (2005). *The Transatlantic Defense Industrial Base: Restructuring, Scenarios and their Implications*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College (www.strategicstudiesinstitute.army.mil).
- Guicherd C. (1999). „International law and the war in Kosovo”, *Survival*, t. 41, nr 2.
- Gurr N., Cole B. (2001). *The New Face of Terrorism: Threats from Weapons of Mass Destruction*. New York: St Martin's Press.
- Hainsworth P. (2000). *The East Timor Question: The Struggle for Independence from Indonesia*. London: Tauris Publishers.
- Haliżak E. (2004). *Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji Północno-Wschodniej* (seria *Żurawia Papers*; z. 3). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Haliżak E. (2006). *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka* (seria *Żurawia Papers*, z. 8). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Haliżak E. (2007). *Polityka i strategia Chin w kształtowaniu międzynarodowego bezpieczeństwa* (seria *Żurawia Papers*, t. 10). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Haliżak E., Kuźniar R. (2006) (red.). *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Haliżak E., Popławski D. (1977) (red.). *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halliday F. (1988). „Hidden from international relations: Women and the international arena”, *Millennium*, nr 17 (2).
- Hamel-Green M. (2005). „Nuclear-weapon-free zone developments in Asia: Problems and prospects”, *Global Change. Peace and Security*, nr 3.
- Hardin G. (1968). „The tragedy of the commons”, *Science*, t. 162, nr 3859.
- Hardin G. (1977). *Managing of the Global Commons*. San Francisco: Freeman.
- Harigel G.G. (2001). *Chemical and Biological Weapons: Use in Warfare, Impact on Society and Environment*. Washington: Nuclear Age Peace Foundation.
- Hart J., Clevestig P. (2010). „Reducing security threats from chemical and biological materials”, *SIPRI Yearbook*.
- Hart J., Kuhlau F. (2007). „Chemical and biological weapon developments and arms control”, *SIPRI Yearbook*.
- Hartley A. (2006). „Congo's election, the UN's massacre”, *International Herald Tribune*, 29–30 lipca.
- Hartley K., Sandler T. (2007) (red.). *Handbook of Defense Economics – Defense in a Globalized World*. Amsterdam–New York: Elsevier Science Publishers.
- Herz J.H. (1950). „Idealist internationalism and the security dilemma”, *World Politics*, t. 2, nr 2.
- Hobson J. (1902). *Imperialism. A Study*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Hoffman B. (1999). *Oblicza terroryzmu* (przeł. H. Pawlikowska-Gannon). Warszawa: Politeja.

- Holmes J.R., Winner A.C. (2009). „The proliferation security initiative”, w: N.E. Busch, D.H. Joyner (red.), *Combating Weapons of Mass Destruction: The Future of International Nonproliferation Policy*. Athens: University of Georgia Press.
- Holmqvist C. (2005). „Private security companies, the case for regulation”, *SIPRI Policy Paper*, nr 9.
- Homer-Dixon T. (1994). „Environmental scarcities and violent conflict: Evidence from cases”, *International Security*, t. 19, nr 1.
- Homer-Dixon T. (1999). *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- Hopf T. (1998). „The promise of constructivism in international relations”, *International Security*, t. 23, nr 1.
- Hoppe C. (2008). „Passing the buck. State responsibility for private military companies”, *European Journal of International Law*, nr 5.
- Howard M. (2007). *Wojna w dziejach Europy* (przeł. T. Rybowski). Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Howe H.M. (1998). „Private security forces and African stability: The case of executive outcomes”, *The Journal of Modern African Studies*, nr 2.
- Huntington S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington S. (1998). *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego* (przeł. H. Janowska). Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Jacewicz A. (1977). *Pojęcie siły w Kartie Narodów Zjednoczonych*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Jean C. (2003). *Geopolityka* (przeł. T. Orłowski, J. Pawłowska). Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Jervis R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis R. (1978). „Cooperation under the security dilemma”, *World Politics*, t. 30, nr 2.
- Johnston A.I. (1995). „Thinking about strategic culture”, *International Security*, t. 19, nr 4.
- Jones C., Kennedy-Pipe C. (red.) (2000). *International Security in a Global Age: Securing the Twenty-first Century*. London: Frank Cass.
- Judt T. (2011a). „Pożegnanie z tym wszystkim? Leszek Kołakowski i dziedzictwo marksizmu”, w: T. Judt, *Zapomniany wiek dwudziesty: retrospekcje* (przeł. P. Marczewski). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Judt T. (2011b). *Zapomniany wiek dwudziesty: retrospekcje* (przeł. P. Marczewski). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Juergensmeyer M. (2000). *Terror in the Mind of God. The Global Rise of Religious Violence*. Berkeley: University of California Press.
- Kaczmarek M. (2008). „Problematyka zbrojeń i rozbrojenia”, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kalder K.E. (2001). „The new face of Northeast Asia”, *Foreign Affairs*, nr 1.
- Kaldor M. (1999). *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor M., Vashee B. (1998) (red.). *Restructuring the Global Military Sector*. London: Pinter.

- Kant I. (1995). *O wiecznym pokoju. Zarys filozoficzny* (przeł. F. Przybylak). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kaplan R. (2009). „Center stage for the 21st century. Power plays in the Indian Ocean”, *Foreign Affairs*, t. 88, nr 2.
- Kaplan R.D. (1994). „The coming anarchy – How scarcity crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet”, *The Atlantic Monthly*, luty.
- Karp W. (1996). „Bronie nadmiernie okrutne”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1.
- Kasperek T. (1999). *Broń chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim*. Łysomice: Europejskie Centrum Edukacyjne.
- Kennedy G. (1983). *Defense Economics*. London: Duckworth.
- Kennedy P. (1994). *U progu XXI wieku. Przemiarka do przyszłości* (przeł. P. Konczewski). Londyn: Puls.
- Kennedy-Pipe C., Jones C. (1998). „Civil wars: An introduction”, *Civil Wars*, wiosna.
- Keohane R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane R.O., Nye J.S. (1977). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Kieniewicz J. (1986). *Od ekspansji do dominacji. Próba teorii kolonializmu*. Warszawa: Czytelnik.
- Kile S. (2002). „Kontrola i nierozprzestrzenianie zbrojeń nuklearnych”, w: A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń, rozbrojenie u progu XXI wieku*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Kile S.N. (2007). „Nuclear arms control and non-proliferation”, *SIPRI Yearbook*.
- Kile S.N. (2010). „Nuclear arms control and non-proliferation”, *SIPRI Yearbook*.
- King Hubbert M. (1971). *Energy and Power*. A Scientific American Book.
- Kissinger H. (1973). *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812–1822*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kiwierska J. (2010). „Strategia bezpieczeństwa narodowego USA”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, nr 40.
- Klare M., Thomas D. (1991). *World Security: Trends and Challenges at Century's End*. New York: St. Martin's Press.
- Kobieracki A., Lachowski Z., Nowak J.M. (1999). *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie. Adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego*. Warszawa: Towarzystwo „Więź”.
- Konończuk W. (2007). „Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006”, *Prace OSW*, nr 26.
- Korey W. (1993). *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process and the American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press.
- Koziej S. (2006). *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Koziej S. (2011). „Bezpieczeństwo: istota, kategorie, ewolucja”, *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 2.
- Kpatinde F. (2004). „Scandale a la MONUC”, *Jeune Afrique*, nr 2264, 3 maja – 5 czerwca.
- Kranz J. (2006). *Wojna, pokój czy uspokajanie? Współczesne dylematy użycia siły zbrojnej*. Warszawa: Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych.



- Kranz J. (2009). „Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej”, w: J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Książkowski K. (2009). „Bezpieczeństwo ekologiczne”, w: K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Kukułka J. (1982). *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kukułka J. (1988) (red.). *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kukułka J. (1994a) (red.). *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kukułka J. (1994b). „Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa”, w: J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kukułka J. (2000). *Teoria stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kukułka J. (2003). *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Kupiecki R. (2000). *NATO u progu XXI wieku*. Warszawa: ASKON.
- Kupiecki R. (2009). *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Kuźniar R. (2003). „Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa”, w: R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Kuźniar R. (2005). *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kuźniar R. (2006a). „Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych”, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kuźniar R. (2006b). *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kuźniar R. (2011) (red.). *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kuźniar R., Haliżak E. (2006) (red.). *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, wyd. 4 zmienione. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lachowski Z. (1999). „Adaptacja Traktatu CFE”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 4.
- Lachowski Z. (2001). „Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w nowym środowisku międzynarodowym”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2.
- Lachowski Z. (2004). „Confidence- and security-building measures in the new Europe”, *SIPRI Research Report*, nr 18.
- Lachowski Z. (2008). „Bezpieczeństwo wojskowe, kontrola zbrojeń, nieproliferaacja – wyzwania i szanse”, w: A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?* Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Lachowski Z. (2010a). „Conventional arms control”, *SIPRI Yearbook*.

- Lachowski Z. (2010b). „Półwiecze kontroli zbrojeń: próba bilansu”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 4.
- Lantis J.S., Howlett D. (2009). „Kultura strategiczna”, w: J. Baylis, J. Witz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie* (przeł. W. Nowicki). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Laqueur W. (1999). *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.
- Larsen J.A., Wirtz J.J. (2009) (red.). *Arms Control and Cooperative Security*. Boulder–London: Lynne Rienner Publishers.
- LeBor A. (2006). „Complicity with Evil”. *The United Nations in the Age of Modern Genocide*. New Haven: Yale University Press.
- Lemarchand R. (2009). *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lenin W.I. (1955). „Imperializm jako najwyższe stadium kapitalizmu: szkic popularny”, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. I. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Leppgold J. (1998). „Hypotheses on vulnerability: Are terrorists and drug traffickers coercible?”, w: L. Freedman (red.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Lettow P. (2010). „Strengthening the nuclear nonproliferation regime”, *CFR Council Special Report*, nr 54.
- Lizak W. (2006). „Regionalny system bezpieczeństwa w Afryce”, w: E. Haliżak et al. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lovell J. (2007). *Wielki Mur Chiński. Chiny kontra świat 1000 p.n.e. – 2000 n.e.* (przeł. G. Siwek). Warszawa: Muza SA.
- Machowski J. (1999). „Czterdziestolecie układu antarktycznego”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 4.
- Mackinder H.J. (1919). *Democratic Ideals and Reality*. New York: Holt.
- Madej M. (2001). *Międzynarodowy terroryzm polityczny*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- Madej M. (2007). *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Mahan A.T. (1890). *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, dostępne na: [http://books.google.com/books?id=xv8AAAAAYAAJ&dq=inauthor:alfred+inauthor:thayer+inauthor:mahan&num=30&as\\_brr=1](http://books.google.com/books?id=xv8AAAAAYAAJ&dq=inauthor:alfred+inauthor:thayer+inauthor:mahan&num=30&as_brr=1).
- Mani R. (2004). „The root causes of terrorism and conflict prevention”, w: J. Boulden, T. Weiss (red.), *Terrorism and the UN: Before and after September 11*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Marcinko M. (2008). *ONZ wobec terroryzmu międzynarodowego*. Kraków: Fundacja Instytut Studiów Strategicznych.
- Martin W.F., Imai R., Steeg H. (1996). *Maintaining Energy Security in a Global Context, A Report to The Trilateral Commission, The Triangle Papers: 48*. New York–Paris–Tokyo, wrzesień.
- Mathiopoulos M. (2007). „Prywatyzacja aktywności wojskowej”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1.

- Mazo J. (2010). *Climate Conflict. How Global Warming Threatens Security and What to Do About It*. Abingdon, UK: The International Institute for Strategic Studies – Routledge.
- McRae H. (1996). *Świat w roku 2020. Potęga, kultura i dobrobyt – wizja przyszłości* (przeł. R. Krzyżków). Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Mearsheimer J. (1990). „Back to the future: Instability in Europe after the cold war”, *International Security*, t. 15, nr 1.
- Mearsheimer J. (1995). „A realist reply”, *International Security*, t. 20, nr 1.
- Mearsheimer J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- Mehra A. (2010). „Bridging accountability gaps – The proliferation of private military and security companies and ensuring accountability for human right violations”, *Global Business & Development Law Journal*, nr 2.
- Metz S., Johnson D.V. II (2001). *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Mężykowska A. (2008). *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego.
- Michałowska G. (2010). „Dyferencjacje cywilizacyjno-kulturowe świata a jedność porządku międzynarodowego”, w: J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mitchell J. (2002). *Renewing the Energy Security*. The Royal Institute of International Affairs, lipiec.
- Modelski G. (1987). *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Møller B. (2005). „Privatisation of conflict, security and war”, *DIIS Working Paper*, nr 2.
- Moran D., Russell J. (2008). „The militarization of energy security”, *Strategic Insights*, t. VII, nr 1.
- Morgenthau H.J. (1993). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. (rec. K.W. Thompson). New York: McGraw-Hill.
- Mousseau M. (2000). „Market prosperity, democratic consolidation, and democratic peace”, *Journal of Conflict Resolution*, nr 44 (4).
- Mousseau M. (2005). „Comparing new theory with prior beliefs: Market civilization and the democratic peace”, *Conflict Management and Peace Science*, nr 22 (1).
- Mrozek B., Bieleń S. (1996). *Nowe role mocarstw*. Warszawa: Wydawnictwo Książkowe „Linia”.
- Multan W. (1985). *Porozumienia rozbrojeniowe po drugiej wojnie światowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Multan W. (1988). „Układ o likwidacji rakiet średniego i mniejszego zasięgu”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2.
- Munkler H. (2004). *Wojny naszych czasów* (przeł. K. Matraszek). Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Murphy S. (2006). *Principles of International Law*. St. Paul, MN: Thomson/West.
- Muszyński J. (2010). *Spoleczeństwo informacyjne – leksykon – przewodnik*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

- Myers N. (1986). „The environmental dimension to security issues”, *The Environmentalist*, t. 6, nr 4.
- Myers N. (1987). „Population, environment and conflict”, *Environmental Conservation*, nr 14.
- Naim M. (2005). *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats Are Hijacking the Global Economy*. New York: Doubleday.
- Naisbitt J. (1997). *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie* (przeł. P. Kwiatkowski). Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Nesi G. (2006) (red.). *International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Neuman S.G. (2010). „Power, influence, and hierarchy: Defense industries in a unipolar world”, *Defence and Peace Economics*, t. 21 (1).
- Niebuhr R. (1934). *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. New York: Scribner.
- Nikitin M.B. (2011). *Proliferation Security Initiative (PSI)*, CRS Report for Congress RL34327, 18 stycznia.
- Nowak J.M. (1994). „Traktat CFE w systemie pojałtańskim”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2.
- Nowak J.M. (1997). „Regionalna kontrola zbrojeń w Europie”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1.
- Nowakowski Z., Szafran H., Szafran R. (2009). *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*. Rzeszów: RS DRUK.
- Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21 Century*. New York 1997.
- Nye J.S. (2007). *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, wyd. 6. New York: Longman [wyd. polskie: J.S. Nye (2009). *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii* (przeł. M. Madej). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne].
- Open Skies. A Cooperative Approach to Military Transparency and Confidence Building* (2004). Geneva: UNIDIR.
- Österdahl I. (1998). *Threat to the Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the United Nations Charter*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Pajestka J. (1994). *O orientację na przyszłość w reformach polskich: megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji systemowej*. Warszawa: Elipsa.
- Pajewski J. (1991). *Pierwsza wojna światowa 1914–1918*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pape R.A. (2005). *Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Random House.
- Parzymies S. (1996). „Procesy adaptacji mocarstwowej roli Francji”, w: B. Mrozek, S. Bieleń (red.), *Nowe role mocarstw*. Warszawa: Wydawnictwo Książkowe „Linia”.
- Parzymies S. (2009) (red.). *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pawlak S. (2006). *Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec międzynarodowego terroryzmu*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Perlo-Freeman S., Sköns E. (2008). „The private military services industry”, *SIPRI Insights on Peace and Security*, nr 1.

- Petersohn U. (2010). „Privatising security: The limits of military outsourcing”, *CSS Analysis in Security Policy*, nr 80.
- Pietraś M. (1996). *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pietraś M. (2000). *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie: studium politologiczne*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pietraś M. (2009). „Transnarodowość zagrożeń asymetrycznych”, w: S. Wojciechowski, R. Fiedler (red.), *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Pietraś Z. (2004). „Doktryna George'a W. Busha a struktura globalnego systemu międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3.
- Piontek E. (1973). *Sily Zbrojne ONZ*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Piontek J. (1992). „Antropologiczna koncepcja ekologii”, w: K. Łastowski, M. Rafiński (red.), *Idee ekologii w świadomości społecznej*. Poznań-Daszewice: Sorus.
- Popiuk-Rysińska I. (2005). „Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wobec terroryzmu międzynarodowego”, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Popiuk-Rysińska I., Zając J. (2006). „Operacje pokojowe Narodów Zjednoczonych”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Popławski D. (1997). „Neutralność jako instrument polityki bezpieczeństwa państw”, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Projekt „KAPPA” (2000). *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę w XXI wieku*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Pronińska K. (2005). „Konflikty surowcowe we współczesnych stosunkach międzynarodowych”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3.
- Pronińska K. (2007). „Energy and security: Global and regional dimensions”, *SIPRI Yearbook*.
- Pronińska K. (2008). „Układ sił na międzynarodowym rynku surowców energetycznych”, *Rocznik Strategiczny 2007/08*.
- Prunier G. (2005). *Darfur: The Ambiguous Genocide*. London: Hurst.
- Raja Mohan C. (1996). „Geo-politics and energy security”, *Strategic Analysis*, t. XIX, nr 9.
- Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, 28 May 2010 (A/HRC/14/24/Add.6).
- Report of the UN High Commission for Human Rights and follow up to the world conference on human rights on the Darfur region of the Sudan*, E/CN.4/2005/3, 7 maja 2004.
- Rice C. (2000). „Promoting the national interest”, *Foreign Affairs*, t. 79, nr 1.
- Ridlon D.P. (2008). „Contractors or illegal combatants? The status of armed contractors in Iraq”, *Air Force Law Review*, nr 62.
- Roberts A. (1999). „NATO's 'humanitarian war' over Kosovo”, *Survival*, t. 41, nr 3.
- Rodman D. (2001). „Israel's national security doctrine: An introductory overview”, *Middle East Review of International Affairs*, t. 5, nr 3.
- Rogers D. (2009). *Postinternationalism and Small Arms Control: Theory, Politics, Security*. Farnham, UK: Ashgate.
- Rosand E. (2006). „Resolution 1373 and the CTC: The Security Council's capacity building”, w: G. Nesi (red.), *International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Rotfeld A.D. (1986) (red.). *Od zaufania do rozbrojenia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rotfeld A.D. (1990). *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Rotfeld A.D. (2002) (red.). *Kontrola zbrojeń, rozbrojenie u progu XXI wieku*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Rotfeld A.D. (2006). *Polska w niepewnym świecie*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Rowiński J. (2002). „Chiny wobec wydarzeń 11 września 2001 roku: wyzwania, zagrożenia, opcje”, w: K. Tomala, K. Gawlikowski (red.), *Chiny – rozwój społeczeństwa i państwa na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Rudkowski D. (2006). *Interwencja humanitarna w prawie międzynarodowym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Ruggie J.G. (1998). *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London–New York: Routledge.
- Rummel R. (2005). „Democratic peace bibliography version 3.0”, w: *Freedom, Democracy, Peace, Power, Democide, and War*, <http://www.hawaii.edu/powerkills/BIBLIO.HTML>.
- Russett B. (1993). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Russett B., Oneal L. (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: Norton.
- Rydzkowski J. (2003). *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Said E.W. (2001). „The clash of ignorance”, *The Nation*, październik.
- Sassoli M., Bouvier A.A. (2006). *How Does Law Protect in War?*, t. 1. Geneva: International Committee of the Red Cross.
- Schelling T.C., Halperin M.H. (1961). *Strategy and Arms Control*. New York: Twentieth Century Fund.
- Schwartz M. (2010). *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*, Congressional Research Service Report, R40764, 2 lipca.
- Schweller R. (1994). „Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in”, *International Security*, nr 19 (1).
- Schweller R. (1996). „Neorealism's status quo bias: What security dilemma?”, *Security Studies*, t. 5.
- Serrano M. (2004). „The political economy of terrorism”, w: J. Boulden, T. Weiss (red.), *Terrorism and the UN: Before and after September 11*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Shaw M.N. (2000). *Prawo międzynarodowe* (przeł. J.J. Gojlo et al.). Warszawa: Książka i Wiedza.
- Singer P.W. (2008). *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Słownik terminów i definicji NATO*, AAP-6.
- Smith E.B. (2002). „The new condottieri and US policy: The privatization of conflict and its implications”, *Parameters*, t. XXXII, nr 4.
- Smith K.E. (2010). *Genocide and the Europeans*. New York: Cambridge University Press.
- Smith R. (2010). „War amongst people”; w: idem, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie* (przeł. A. i J. Maziarscy). Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Snow D.F. (1996). *Uncivil Wars: International Security and the New Internal Conflicts*. Boulder: Lynne Rienner.
- Snyder J.L. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, <http://www.rand.org/pubs/reports/R2154>, 14.12.2006.
- Sobótka M. (2010). „Przyszłość kontroli zbrojeń konwencjonalnych w świetle zawieszenia Traktatu CFE przez Rosję”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1.
- Soroos M. (1990). „Conflict in the use and management of international commons”, w: J. Käkönen (red.), *Perspectives on the Environmental Conflict and International Relations*. London–New York: Pinter Publishers.
- Spencer A. (2006). „Counter-terrorism in new Europe”, *International Public Policy Review*, t. 2, nr 2.
- Spillmann K., Bächler G. (2005) (red.). *Environmental Crisis: Regional Conflicts and Ways of Cooperation, Environmental and Conflict Project (ENCOP): International Project on Violence and Conflicts Caused by Environmental Degradation and Peaceful Conflict Resolution*, Occasional Paper No. 14, Center for Security Studies and Conflict Research, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich / Swiss Peace Foundation, Bern, wrzesień.
- Spykman N. (1944). *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Stankiewicz W. (1999). *Konwersja zbrojeń – oczekiwania i fakty*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- Steele R.D. (2002). *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Stepanova E. (2010). „Trends in armed conflicts: One-side violence against civilians”, *SIPRI Yearbook*.
- Stern J. (2003). *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill*. New York: Ecco.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Strulak T. (2006a). „Działania na rzecz rozbrojenia i kontroli zbrojeń”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Strulak T. (2006b). „Niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania broni masowego rażenia”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sulek J. (1999). „Pozycja międzynarodowa Niemiec po zjednoczeniu – aspekty geopolityczne i strategiczne”, w: S. Bielen, W.M. Góralski (red.), *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Sulek M. (2008). *Programowanie gospodarczo-obronne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- Sun Zi (2007). *Sztuka wojenna: chiński traktat o skutecznej taktyce i strategii w walce zbrojnej oraz w życiu i interesach* (przeł. i oprac. R. Stiller). Kraków: Wydawnictwo Vis à vis.
- Sunga L.S. (1997). *The Emerging System of International Criminal Law. Developments in Codification and Implementation*. The Hague: Kluwer Law International.
- Symonides J. (2004). „Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe”, *Rocznik Strategiczny 2003/04*.
- Symonides J. (2008). *Debates and Controversies Concerning International Legal Aspects of the Struggle against Terrorism* (seria *Żurawia Papers*, t. 11). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Symonides J. (2010) (red.). *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szlachter D. (2006). *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej: nowy impuls*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Śmigieński R. (2010). *Reżim kontroli strategicznych zbrojeń jądrowych w polityce Federacji Rosyjskiej w latach 2000–2009*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Tabor M. (1994). „Reżim otwartych przestworzy na obszarze od Vancouveru do Władystoku”, w: *Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa na 65-lecie prof. J. Kukulki*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Tabor M. (1991). „Znaczenie środków budowy zaufania w umacnianiu pokoju”, w: J. Kukulka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tabor M. (2006). „Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych”, w: E. Haliżak et al. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Tabor M., Chudzik M. (2002). „Powstanie strefy bezatomowej w Afryce”, w: J.J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Terlikowski M. (2008). „Prywatne firmy wojskowe w amerykańskiej operacji stabilizacji Iraku”, *Materiały Studialne PISM*, nr 9.
- Terlikowski M. (2009). „Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty poza państwowe. Hacking, hakytywizm, cyberterroryzm”, w: M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- „The ‘military-industrial complex’ myth”, *Air Force Magazine* 2004, t. 86, nr 10.
- The International Encyclopedia of Terrorism*, Chicago 1998.
- Thornton R. (2007). *Asymmetric Warfare: Threat and Response in the Twenty-first Century*. Malden, MA: Polity Press.
- Tickner A. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press.
- Toffler A. i H. (1997/2000). *Wojna i antywojna: jak przetrwać u progu XXI wieku* (przeł. B. i L. Budreccy). Warszawa: Świat Książki.
- Topolski I. (2006). „Kontrola i redukcja zbrojeń”, w: M. Pietras (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

- Towpik A. (1971). *Bezpieczeństwo międzynarodowe a rozbrojenie*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Tuchman-Matches J. (1989). „Redefining security”, *Foreign Affairs*, t. 68, nr 2.
- Tulliu S., Schmalberger T. (2000). *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-building*. Geneva: UNIDIR.
- Ullman R. (1983). „Redefining security”, *International Security*, t. 8, nr 1.
- UNEP (2003). *Sudan: Post Conflict Environment Assessment*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- Van Evera S. (1984). „The cult of the offensive and the origins of the First World War”, *International Security*, t. 9, nr 1.
- Van Evera S. (1998). „Offense, defense, and the causes of war”, *International Security*, t. 22, nr 4.
- Waever O. (1995). „Securitization and desecuritization”, w: R.D. Lipschutz (red.), *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Waldenberg M. (2003). *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Waldenberg M. (2005). *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, t. 1–2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Waldock C.H.M. (1952). „The regulation of the use of force by individual states in international law”, *Recueil des cours*, t. 81.
- Walt S. (1991). „The renaissance of security studies”, *International Studies Quarterly*, t. 35, nr 2.
- Walt S.M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walt S.M. (1997). „Why alliances endure or collapse”, *Survival*, t. 39, nr 1.
- Waltz K.N. (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
- Waltz K.N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House [wyd. polskie: K.N. Waltz (2010). *Struktura teorii stosunków międzynarodowych* (przeł. R. Włoch). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar].
- Walzer M. (2010). *Wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe: rozważania natury moralnej z uwzględnieniem przykładów historycznych* (przeł. M. Szczubialka). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wanandi J. (2002). „A global coalition against international terrorism”, *International Security*, t. 26, nr 4.
- Warszawski J. (1930). *Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Seminarium Prawa Publicznego Uniwersytetu Warszawskiego.
- Waszczykowski W. (1994). „Likwidacja broni chemicznej”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 4.
- Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* (2006). Stockholm: WMDC.
- Weart S. (1998). *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*. New Haven: Yale University Press.
- Webster D. (2003), w: I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, wyd. 6. Oxford: Oxford University Press.
- Weissbuch zur Sicherheit Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr*, www.bmvg.de.
- Weller M. (1999). „The Rambouillet Conference on Kosovo”, *International Affairs*, t. 75, nr 2.

- Wendt A. (1992). „Anarchy is what states make of it”, *International Organization*, t. 46, nr 2.
- Wendt A. (1999). *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press [wyd. polskie: A. Wendt (2008). *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych* (przeł. W. Derczyński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar].
- Wezeman P.D. (2007). *United Nations Arms embargoes. Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour. Case study: Darfur, Sudan 2004–2006*, SIPRI.
- Wezeman P.D. (2011). „Libya: Lessons in controlling the arms trade”, *SIPRI Newsletter*, 11 marca.
- Wheeler N.J. (2001). „Humanitarian intervention after Kosovo: Emergent norm, moral duty or the coming anarchy?”, *International Affairs*, t. 77, nr 1.
- Wibben A.T.R. (2010). „Feminist security studies”, w: M. Dunn Cavelty, V. Mauer (red.), *The Routledge Handbook of Security Studies*. New York: Routledge.
- Wither J. (2005). „European security and private military companies: The prospects for privatized ‘battlegroups’”, *Connections*, nr 2.
- Wojciechowski S. (2002). *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Wojciuk A. (2010). *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wolff A. (2011). *Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: US Programs in the Former Soviet Union*, CRS Report RL 31957, 4 lutego.
- Wouters P. (2010). „The political, legal, and military implications of outsourcing to private military companies”, *Revista Academiei Fortelor Terestre*, nr 1 (57).
- Wright Q. (1983). *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.
- Zacher L. (1992). *Gloбалne problemy współczesności: interpretacje i przykłady*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zajadło J. (2005). *Dylematy humanitarnej interwencji*. Gdańsk: Arche s.c.
- Zapałowski L. (1989). *Operacje pokojowe*. Kraków: Krajowa Agencja Wydawnicza.
- Zięba R. (1997). „Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych”, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zięba R. (1999). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zięba R. (2001). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. 3. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zięba R. (2006). „Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych”, w: E. Halizak et al. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zięba R. (2007). *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Zięba R. (2008) (red.). *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Żukrowska K. (2009). „Siła i zależność gospodarcza a bezpieczeństwo międzynarodowe”, w: J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.



## INDEKS NAZWISK

## A

Abdul-Aziz – 315  
 Aburdene P. – 448  
 Acharya A. – 448  
 Achvarina V. – 110, 448  
 Adenauer K. – 388  
 Adenji O. – 448  
 Ahtisaari M. – 284  
 al-Baszir O. – 222, 293, 297  
 Albright D. – 269, 448  
 Aleksander Macedoński – 18  
 Aleksandrowicz T. – 243, 277, 448  
 Alexandrov S. – 128, 448  
 Al-Khatib A.E.M. – 298  
 Allison G. – 92, 448  
 Almond G. – 366, 448  
 al-Senussi A. – 300  
 Aniol W. – 63, 448  
 Annan K. – 130, 131, 140, 297  
 Anthony I. – 448  
 Arnett E. – 448, 454  
 Arquilla D. – 84, 448, 452  
 Arystoteles – 405  
 Ash T.G. – 406, 448  
 Asmus R. – 188, 448  
 Attendolo M. – 331  
 Austin J. – 442  
 Avant D. – 328, 329, 330, 334, 336, 448,  
 449  
 Axelrod R. – 435  
 Ayoob M. – 444, 449

## B

Bacevich A. – 371  
 Bächler G. – 326, 464  
 Badinter R. – 280  
 Balcerowicz B. – 59, 60, 62, 98, 171, 172,  
 173, 193, 362, 364, 365, 368, 406, 449  
 Balzacq T. – 443, 449  
 Barcik J. – 194, 449  
 Barcz J. – 192, 449  
 Barillas E.S. – 130  
 Barlett A. – 314, 449  
 Barnett J. – 319, 449  
 Barnitz L. – 110, 449  
 Bauman Z. – 64, 449  
 Baylis J. – 265, 274, 449, 458  
 Bąbiak G.P. – 450  
 Belo C. – 286  
 Bendiner E. – 27, 449  
 Berdal M. – 279, 449  
 Betts R. – 262, 449  
 Bhutto B. – 132  
 Bielecka M. – 207, 449  
 Bieleń S. – 14, 63, 378, 449, 450, 452,  
 460, 461, 464  
 Bieńczyk-Missala A. – 199, 201, 279, 450  
 Bierzanek R. – 26, 99, 121, 450  
 Bitzinger R.A. – 450  
 Bloch J.G. – 24, 450  
 Bobbitt Ph. – 20, 21, 450  
 Bobrow D.B. – 41, 450, 462, 467  
 Bolechów B. – 86, 450  
 Bonaparte N. – 113, 364

Booth K. – 444, 445, 447, 450  
 Boulden J. – 459, 463  
 Bouteflika A. – 75, 450  
 Boutin J.D.K. – 448  
 Boutros-Ghali B. – 131  
 Bouvier A.A. – 234, 463  
 Bógdał-Brzezińska A. – 63, 94, 450  
 Bracken P. – 76, 450  
 Brahim L. – 138  
 Briand A. – 26, 43  
 Brodie B. – 29, 103, 450  
 Brown L. – 321, 326, 445, 448, 450  
 Brownlie I. – 126, 128, 450, 466  
 Broz-Tito J. – 279  
 Brundtland G.H. – 317  
 Bryan W.J. – 208  
 Bryła J. – 450  
 Brzeziński Z. – 365, 377, 385, 429, 430,  
 450  
 Bugajski D.R. – 451  
 Bures O. – 343, 451  
 Burghardt du Bois W.E. – 216  
 Burnett J. – 69, 451  
 Burns R.D. – 451  
 Busch G.W. – 268, 372, 451  
 Busch N.E. – 451, 455  
 Bush G.W. – 31, 42, 56, 57, 114, 155,  
 249, 265, 272, 274, 371, 372, 374,  
 375, 376, 377, 410, 461  
 Bush G.H. – 155  
 Buzan B. – 209, 217, 225, 305, 306, 442,  
 447, 451

## C

Campbell C.J. – 314, 451  
 Caplan R. – 284, 451  
 Carr E.H. – 419, 451  
 Carrington P. – 280  
 Carter J. – 315  
 Cassese A. – 128, 451  
 Cheney R. – 315  
 Chesterman S. – 340, 451  
 Chudzik M. – 465  
 Churchill W. – 32  
 Cilliers J. – 328, 451

Cirincione J. – 261, 451  
 Ciupiński A. – 391, 451  
 Clark W.K. – 285, 451  
 Claude I.L. – 424, 451  
 Clausewitz C. von – 98, 365, 406, 451  
 Clevestig P. – 455  
 Clinton B. – 283, 373, 374  
 Cohen E. – 405, 449, 451, 458  
 Cole B. – 94, 455  
 Colleoni B. – 331  
 Collier P. – 104  
 Collina T.Z. – 451  
 Conway M. – 95, 452  
 Cooper R. – 345, 452  
 Côté-Harper G. – 130  
 Courtois S. – 29, 452  
 Crawl P. – 452  
 Cuéllar J.P. de – 279  
 Czaja J. – 368, 379, 452  
 Czaplinski W. – 121, 123, 124, 128, 452  
 Czaputowicz J. – 447, 452  
 Czernomyrdin W. – 284  
 Cziomer E. – 386, 452

## D

Daeniker G. – 401  
 Daly M.W. – 292, 294, 452  
 Davies N. – 19, 452  
 Davis P.K. – 452  
 Deffeyes K.S. – 314, 452  
 Denning D.E. – 67, 96, 452  
 De Shaw Rae J. – 287, 452  
 Deutsch K. – 34, 453  
 Diamond L. – 77, 453  
 Dinstein T. – 122, 127, 453  
 Dixon T.H. – 105, 456  
 Dobrzycki W. – 208, 209, 212, 215, 453  
 Doran C. – 428, 453  
 Dorn W. – 132, 453  
 Doyle M. – 436, 453  
 Drake F. – 331  
 Dugin A. – 365, 380  
 Dunn Cavelti M. – 439, 446, 447, 449,  
 453, 467  
 Durys P. – 453

Dybczyński A. – 174, 453  
 Dynay P. – 453  
 Dzierwanowski K. – 406, 453

## E

Economides S. – 279, 449  
 Eisenhower D. – 49, 349  
 El-Hinnawi E. – 317, 453  
 Elman C. – 437, 453  
 Engels F. – 23  
 Ermath F.W. – 379  
 Evans G. – 15, 130, 300, 301, 453

## F

Falkenmark M. – 323, 453  
 Fanon F. – 216  
 Ferguson Ch. – 94, 454  
 Fiedler R. – 462  
 Finnemore M. – 441, 454  
 Flint J. – 294, 454  
 Fouchet Ch. – 191  
 Fox W.T.R. – 103  
 Franck T. – 128, 454  
 Frejtag-Mika E. – 308, 454  
 Frey G.E. – 454  
 Friedman T.L. – 63, 102, 454  
 Fröhlich M. – 136, 454  
 Frycz Modrzewski A. – 18  
 Fukuyama F. – 40, 56, 77, 454

## G

Gaddis J.L. – 97, 454  
 Garvey M. – 216  
 Gaulle Ch. de – 391, 392  
 Gawliczek P. – 81, 454  
 Gawlikowski K. – 396, 454, 463  
 Gawrycki M.F. – 94, 215, 216, 450  
 Gentili A. – 20, 78  
 Ghali B. – 131, 134, 137, 140  
 Gheballi V.I. – 205, 454  
 Gilas J. – 454  
 Gillis M. – 454  
 Gilpin R. – 427, 428, 454

Glaser Ch. – 422  
 Gleditsch N. – 326, 454  
 Gleick P. – 323, 324, 454  
 Goban-Klas T. – 66, 454  
 Goldblat J. – 454  
 Gondra M. – 208  
 Goodby J.E. – 454  
 Goodrich L.M. – 121, 128, 454  
 Gow J. – 282, 454  
 Góralski W.M. – 450, 452, 464  
 Gramsci A. – 444  
 Gray C.S. – 82, 367, 379, 449, 455, 458  
 Grotius H. (Grocius) – 20, 78  
 Grove E. – 452  
 Grzebyk P. – 120, 122, 234, 455  
 Guay T.R. – 358, 455  
 Guicherd C. – 285, 455  
 Gurion D.B. – 404  
 Gurr N. – 94, 455  
 Gusmão J.A.X. – 285

## H

Habibie B.J. – 286  
 Hainsworth P. – 287, 455  
 Haliżak E. – 41, 49, 171, 190, 228, 229,  
 395, 397, 450, 455, 458, 459, 462,  
 465, 467  
 Halliday F. – 445, 455  
 Halperin M.H. – 463  
 Hambro E. – 121, 128, 454  
 Hamel-Green M. – 455  
 Hamilton L. – 130, 455  
 Hammarskjöld D. – 136, 454  
 Hardin G. – 305, 323, 455  
 Harigel G.G. – 455  
 Hariri R. – 132  
 Harmel P. – 178  
 Hart J. – 455  
 Hartley A. – 290, 455  
 Harun A. – 297  
 Hegel G.W.F. – 59  
 Herder J.G. von – 405  
 Herz J.H. – 48, 455  
 Hinderstein C. – 269, 448  
 Hitler A. – 13

Hobbes T. – 417  
 Hobson J. – 22, 455  
 Hoffman B. – 86, 89, 455  
 Holbrooke R. – 283  
 Holmes J.R. – 275, 455  
 Holmqvist C. – 330, 336, 337, 339, 341,  
 456  
 Homer-Dixon T. – 324, 325, 456  
 Hopf T. – 440, 456  
 Hoppe C. – 340, 456  
 Howard M. – 22, 29, 456  
 Howe H.M. – 337, 456  
 Howlett D. – 371, 458  
 Hubbert M.K. – 314, 451, 452, 457  
 Huntington S. – 74, 76, 456  
 Husajn S. – 13, 54, 251, 263

## I

ibn Ladin U. – 87  
 Ignatieff M. – 130  
 Imai R. – 306, 459  
 Ismay H.I. – 178  
 Izetbegović A. – 282

## J

Jacewicz A. – 121, 456  
 Jakubowski J. – 26, 450  
 Jean C. – 365, 456  
 Jelcyn B. – 155  
 Jenkins B.M. – 452  
 Jervis R. – 420, 422, 423, 456  
 Johnson D.V. II – 80, 460  
 Johnston A.I. – 367, 456  
 Jones C. – 97, 456, 457  
 Joyner D.H. – 268, 451, 455  
 Judt T. – 50, 58, 456  
 Juergensmeyer M. – 87, 456

## K

Kabila J. – 290  
 Kabila L. – 287, 288  
 Kaczmarek M. – 456  
 Kadafi M. – 46, 300, 301

Kadafi S. – 300  
 Kagan R. – 371  
 Käkönen J. – 464  
 Kalder K.E. – 226  
 Kaldor M. – 98, 99, 104, 106, 108, 456  
 Kant I. – 78, 232, 436, 453, 456  
 Kapila M. – 294  
 Kaplan R. – 323, 430, 456, 457  
 Karp W. – 457  
 Kasperk T. – 457  
 Kellogg F.B. – 26, 43  
 Kende I. – 99  
 Kennan G. – 419  
 Kennedy G. – 49, 60, 61, 69, 70, 73, 97,  
 115, 349, 456, 457  
 Kennedy-Pipe C. – 97, 456, 457  
 Keohane R.O. – 432, 434, 457  
 Kieniewicz J. – 52, 457  
 Kile S. – 261, 457  
 Kimball D.G. – 451  
 Kissinger H. – 21, 457  
 Kitchener H. – 23  
 Kiwerska J. – 375, 457  
 Klare M. – 445, 457  
 Kobieracki A. – 457  
 Kołakowski L. – 58  
 Kołodziejak Z. – 308, 454  
 Konfucjusz – 396  
 Konończuk W. – 232  
 Korey W. – 200, 457  
 Koziej S. – 15, 400, 457  
 Kozłowski S. – 73  
 Kpatinde F. – 290, 457  
 Kranz J. – 122, 124, 129, 457, 467  
 Krasznai M. – 453  
 Księżopolski K. – 320, 321, 457  
 Kuhlau F. – 455  
 Kukulka J. – 60, 72, 78, 364, 447, 458,  
 465  
 Kumaniecki K. – 19  
 Kupiecki R. – 178, 179, 180, 184, 367,  
 458  
 Kushayb A. – 297  
 Kuźniar R. – 11, 17, 18, 40, 171, 172,  
 175, 179, 190, 367, 371, 373, 406,  
 449, 453, 455, 458, 462

## L

Lachowski Z. – 265, 457, 458  
 Lantis J.S. – 371, 458  
 Laqueur W. – 87, 92, 458  
 Larsen J.A. – 459  
 Las Casas B. de – 20  
 Lasswell H. – 103  
 LeBor A. – 295, 297, 459  
 Lehnardt Ch. – 340, 451  
 Lemarchand R. – 290, 459  
 Lenin W.I. – 22, 459  
 Leggold J. – 85, 459  
 Lettow P. – 267, 459  
 Liddell Hart B. – 57  
 Lipschutz R.D. – 466  
 Lizak W. – 218, 219, 459, 465  
 Lovell J. – 397, 459  
 Lugar R. – 273  
 Luttwak E. – 365

## L

Łastowski K. – 462  
 Lukin W. – 130

## M

Machiavelli N. – 18  
 Machowski J. – 459  
 Mackinder H.J. – 429, 459  
 Madej M. – 80, 82, 90, 94, 171, 240, 242, 259, 269, 328, 459, 461, 465  
 Mahan A.T. – 430, 459  
 Mahdi (Muhammad Ahmad ibn Abd Allah al-Mahdi) – 23  
 Malthus T. – 70, 304  
 Mani R. – 257, 459  
 Marcinko M. – 242, 248, 459  
 Marks K. – 23, 59  
 Martin W.F. – 306, 354, 455, 457, 459  
 Materska-Sosnowska A. – 457  
 Mathiopoulos M. – 338, 341, 459  
 Mauer V. – 439, 446, 447, 449, 453, 467  
 Mazo J. – 292, 459  
 McRae H. – 69, 73, 459

Mearsheimer J. – 420, 421, 425, 437, 446, 459, 460  
 Mehra A. – 340, 460  
 Metz S. – 80, 460  
 Meżykowska A. – 129, 460  
 Michałowska G. – 74, 460  
 Miedwiediew D. – 156  
 Milewski J.J. – 465  
 Milošević S. – 13, 282, 283  
 Mitchell J. – 310, 460  
 Mobutu Sese Seko – 287  
 Modelski G. – 428, 460  
 Møller B. – 328, 330, 331, 460  
 Mołotow W. – 412  
 Monnet J. – 391  
 Monteskiusz (Charles Louis de Montesquieu) – 405  
 Moran D. – 317, 460  
 Morgenthau H.J. – 418, 419, 424, 460  
 Mousseau M. – 437, 460  
 Mrozek B. – 460, 461  
 Mubarak H. – 298  
 Multan W. – 460  
 Munkler H. – 98, 104, 106, 107, 108, 112, 460  
 Murphy S. – 128, 460  
 Muszyński J. – 61, 460  
 Myers N. – 317, 323, 460

## N

Naim M. – 91, 460  
 Naisbitt J. – 60, 460  
 Naumann K. – 130  
 Nesi G. – 243, 461, 462  
 Neuman S.G. – 346, 352, 461  
 Newnham J. – 15, 453  
 Niebuhr R. – 419, 461  
 Nikitin M.B. – 275, 461  
 Nkrumah K. – 216  
 Nowak J.M. – 457, 461  
 Nowakowski Z. – 368, 461  
 Nunn S. – 273  
 Nye J.S. – 431, 432, 438, 457, 461

## O

Obama B. – 156, 254, 265, 271, 278, 299, 372, 375, 377  
 Ogunbanwo S. – 448  
 Oneal L. – 432, 463  
 Österdahl I. – 122, 461  
 Overholt W.H. – 63  
 Owen D. – 281

## P

Paczkowski A. – 29, 452  
 Pajestka J. – 61, 461  
 Pajewski J. – 24, 461  
 Pape R.A. – 89, 461  
 Parzymies S. – 198, 391, 449, 461  
 Pawlak S. – 248, 461  
 Pawłowski J. – 81, 454  
 Perlo-Freeman S. – 334, 461  
 Petersohn U. – 335, 461  
 Petraeus D. – 23  
 Pietras M. – 72, 83, 320, 324, 375, 461, 462, 465  
 Piontek E. – 124, 320, 462  
 Platon – 405  
 Popiuk-Rysińska I. – 124, 243, 246, 462  
 Popławski D. – 32, 49, 455, 462  
 Powell C. – 297  
 Pronińska K. – 97, 208, 279, 303, 315, 316, 462  
 Prunier G. – 291, 292, 294, 462  
 Putin W. – 42, 155  
 Putkiewicz W. – 308, 454

## R

Rafiński M. – 462  
 Raja Mohan C. – 315, 462  
 Ramaphosa C. – 130  
 Ramos F.V. – 130, 286  
 Ramos-Horta J. – 285  
 Rasmussen A.F. – 177  
 Reagan R. – 371  
 Reich S. – 110, 448  
 Ribbentrop J. – 412

Rice C. – 374, 462  
 Ridlon D.P. – 329, 462  
 Roberts A. – 285, 462  
 Rodman D. – 404, 462  
 Rogers D. – 462  
 Ronfeldt D. – 84, 448, 452  
 Roosevelt F.D. – 315  
 Rosand E. – 248, 462  
 Rotfeld A.D. – 10, 207, 362, 448, 457, 458, 462, 463  
 Rousseau J.J. – 405  
 Rowiński J. – 395, 463  
 Rudkowski D. – 129, 463  
 Ruggie J.G. – 441, 463  
 Rugova I. – 283  
 Rummel R. – 435, 463  
 Russell J. – 317, 460  
 Russett B. – 432, 436, 463  
 Rydzkowski J. – 271, 463

## S

Saavedra Lamas C. – 208  
 Sahnoun M. – 130  
 Said E.W. – 74, 463  
 Sandler T. – 455  
 Sassoli M. – 234, 463  
 Scharping R. – 385  
 Schelling T.C. – 463  
 Schmalberger T. – 465  
 Schuman R. – 391  
 Schwartz M. – 334, 335, 336, 463  
 Schwarz H.P. – 386  
 Schweller R. – 420, 425, 463  
 Scowcroft B. – 372, 451  
 Senghor L. – 216  
 Serrano M. – 255, 463  
 Shaw M.N. – 121, 287, 452, 463  
 Sienkiewicz P. – 66, 454  
 Sikorski R. – 412  
 Simons A.P. – 121, 128, 454  
 Singer P.W. – 330, 331, 333, 334, 338, 340, 342, 463  
 Sköns E. – 334, 461  
 Smith R. – 72  
 Smith S. – 293, 297, 331, 444, 450, 463

Snow D.F. – 98, 105, 464  
 Snyder J.L. – 367, 464  
 Sobótko M. – 464  
 Sofsky W. – 98  
 Solana J. – 363  
 Sommaruga C. – 130  
 Soroos M. – 324, 464  
 Spencer A. – 240, 464  
 Spengler O. – 75  
 Spillmann K. – 326, 464  
 Spykman N. – 429, 464  
 Stankiewicz W. – 344, 464  
 Steeg H. – 306, 459  
 Steele R.D. – 83, 464  
 Stepanova E. – 107, 464  
 Stern J. – 88, 464  
 Strulak T. – 464  
 Suarez F. – 20  
 Suharto H.M. – 286  
 Sulek J. – 344, 347, 385, 386, 464  
 Sunga L.S. – 128, 464  
 Sun Zi – 18, 19, 396, 464  
 Symonides J. – 26, 99, 121, 124, 255,  
 449, 450, 452, 460, 461, 462, 464,  
 465  
 Szafran H. – 368, 461  
 Szlachter D. – 254, 465

Ś

Śmigielski R. – 465

T

Tabor M. – 143, 465  
 Taylor Ch. – 111  
 Terlikowski M. – 96, 328, 332, 335, 465  
 Thakur R. – 130  
 Thant U. – 304, 321  
 Thomas D. – 63, 445, 457  
 Thornton R. – 80, 465  
 Tickner A. – 446, 465  
 Tiutczew F. – 379  
 Toffler A. – 69, 100, 465  
 Toffler H. – 69, 100, 465  
 Tomala K. – 463

Topolski I. – 465  
 Towpik A. – 465  
 Tuchman-Matches J. – 72, 465  
 Tudjman F. – 282  
 Tukidydes – 18, 19, 23, 424  
 Tulliu S. – 465

U

Ullman R. – 303, 317, 323, 465

V

van Dyke S. – 103  
 Vance C. – 280, 281  
 Van Evera S. – 422, 466  
 Vashee B. – 98, 99, 104, 106, 456  
 Verba S. – 366, 448  
 Vitoria F. de – 20, 78

W

Waal A. de – 294, 454  
 Waever O. – 209, 217, 225, 305, 306, 442,  
 447, 451, 466  
 Waldenberg M. – 54, 282, 466  
 Waldock C.H.M. – 128, 466  
 Walker W. – 283  
 Walt S. – 172, 173, 420, 424, 425, 446,  
 466  
 Waltz K.N. – 102, 418, 419, 420, 466  
 Walzer M. – 57, 466  
 Wanandi J. – 249, 466  
 Warner D. – 205, 454  
 Warszawski J. – 33, 35, 426, 466  
 Waszczykowski W. – 466  
 Weart S. – 437, 466  
 Webster D. – 126, 466  
 Weiss T. – 459, 463  
 Weller M. – 284, 466  
 Wendt A. – 440, 441, 466  
 Wentkowska A. – 194, 449  
 Westing A. – 453  
 Wezeman P.D. – 296, 301, 467  
 Wheeler N.J. – 285, 467  
 Wibben A.T.R. – 446, 467

Wilde J. de – 305, 306, 442, 447, 451  
 Wilson W. – 25, 27, 377  
 Winner A.C. – 275, 455  
 Wirtz J.J. – 459  
 Wither J. – 343, 467  
 Witz J. – 449, 458  
 Wohlforth W. – 420  
 Wojciechowski S. – 279, 462, 467  
 Wojciuk A. – 190, 416, 447, 467  
 Wojtaszczyk K.A. – 457  
 Wolff A. – 273, 467  
 Wouters P. – 331, 467  
 Wright Q. – 99, 102, 103, 467  
 Wyrozumska A. – 121, 452

X

Xiaoping D. – 396

Z

Zacher L. – 62, 63, 467  
 Zajadło J. – 129, 467  
 Zakaria F. – 420  
 Zapalowski L. – 124, 467  
 Zięba R. – 15, 16, 41, 191, 193, 207, 308,  
 362, 449, 450, 456, 462, 467

Ż

Żukrowska K. – 121, 467

BIBLIOTEKA  
 Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
 Uniwersytetu Warszawskiego  
 ul. Nowy Świat 69, 00-927 Warszawa  
 tel. 55-20-295, 55-20-296

## NOTY O AUTORACH

**BOLESŁAW BALCEROWICZ** – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku, pracuje w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1965–1991 służył w jednostkach liniowych oraz sztabach Wojska Polskiego, m.in. na stanowiskach dowódcy plutonu, kompanii, batalionu, pulku, dywizji. Od 1991 roku w Akademii Obrony Narodowej, w latach 2000–2003 rektor tej uczelni. Studiował w akademiach wojskowych w Warszawie, Moskwie, Rzymie. Doktor *honoris causa* Akademii Wojskowych Czech oraz Słowacji. Współtwórca strategii obronnej III RP. Autor wielu prac z zakresu bezpieczeństwa, obronności, wojskowości, nauki o wojnie i pokoju, m.in. książek: *Sojusz a obrona narodowa* (Warszawa 1999); *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku* (Warszawa 2003); *Siłły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (Warszawa 2006); *Siłły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny* (Warszawa 2010). Rokroczny autor *Rocznika Strategicznego*.

**Agnieszka BIENIŃCZYK-MISSALA** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka publikacji z zakresu ochrony praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i polityki zagranicznej RP: *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (2010, współredakcja z S. Dębskim); *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór dokumentów* (2008), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej* (2007, współredakcja z R. Kuźniarem), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* (2005, książka ukazała się w j. angielskim w 2006). Rokroczna autorka *Rocznika Strategicznego*.

**Patrycja GRZEBYK** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji UW, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Autorka m.in. monografii *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (Warszawa 2010). Sekretarz redakcji *Rocznika Strategicznego*.

**Roman KUŹNIAR** – profesor dr hab., kierownik Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były dyrektor departamentu analityczno-planistycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Autor wielu publikacji z zakresu historii

najnowszej stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (Warszawa 2000, współredakcja z E. Haliżakiem), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000* (wyd. pol. 2001, ang. 2001, redakcja naukowa), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002* (Warszawa 2003, współredakcja z K. Szczepanikiem), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. 2003, ang. 2004, współredakcja z Z. Lachowskim), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki* (Warszawa 2005; wyd. II 2006), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku* (Warszawa 2005, redakcja naukowa), *Prawa człowieka: prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe* (wyd. III, dodruk 2008), *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (Warszawa 2008, wyd. w jęz. ang. *Poland's Foreign Policy after 1989*, Warszawa 2009), *Pozimnowojenne dwudziestolecie: 1989–2010* (Warszawa 2011), *Kryzys 2008* (Warszawa 2011, redakcja naukowa), *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (Warszawa 2012). Redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego*.

Obecnie doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

**Marek MADEJ** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (od 2007 r.), w latach 2006–2010 główny specjalista-analityk Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Absolwent ISM UW (2001) i Studium Bezpieczeństwa Narodowego (2001). Zainteresowania badawcze: zagadnienia współczesnych studiów strategicznych, w tym funkcjonowanie NATO i innych międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, kwestia użycia siły przez podmioty pozapaństwowe, ewolucja i charakter współczesnych konfliktów zbrojnych i polska polityka bezpieczeństwa. Autor kilkudziesięciu artykułów poświęconych tym tematom oraz monografii *Międzynarodowy terroryzm polityczny* (Warszawa 2001) i *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (Warszawa 2007), zbioru *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa* (Warszawa 2009, współredakcja z M. Terlikowskim) oraz raportu *Państwa członkowskie NATO wobec Nowej Koncepcji Strategicznej. Przegląd stanowisk* (Warszawa 2010, wraz z B. Górką-Winter). Przygotowywał również ekspertyzy w sprawach bezpieczeństwa dla MSZ i innych polskich urzędów centralnych. Rokroczny autor *Rocznika Strategicznego*.

**Kamila PRONIŃSKA** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa energetycznego, polityki energetycznej UE i Rosji oraz konfliktów międzynarodowych. Autorka publikacji z tych dziedzin, m.in. *Energy security: Global and regional dimensions (SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security)*; *Konflikty surowcowe we współczesnych stosunkach międzynarodowych (Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 3)*. Rokroczna autorka *Rocznika Strategicznego*.

**MIROSLAW SULEK** – profesor Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Stosunków Międzynarodowych (Zakład Studiów Strategicznych) – ekonomista, prakseolog, analityk studiów strategicznych. Zainteresowania naukowe – zagadnienia styku nauk ekonomicznych, politycznych i wojskowych. Specjalizuje się w metodach analizy i pomiaru potęgi państw. Najważniejsze publikacje: *Podstawy potęgomii i potęgometrii* (Kielce 2001);



*Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych* (Warszawa 2004); *Programowanie gospodarczo-obronne* (Warszawa 2008); *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe* (Warszawa 2010).

**Marek Tabor** – doktor nauk politycznych, docent w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W pracy badawczej koncentruje się na teorii stosunków międzynarodowych, na zagadnieniach z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych, między innymi – globalizacji i problemach globalnych, zbrojeniach i rozbrojeniu. Ostatnie ważniejsze publikacje: *Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy* (Warszawa 2006); *Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych*, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku* (Warszawa 2006). Autor *Rocznika Strategicznego*.

**ANNA WOJCIUK** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka stosunków międzynarodowych oraz filozofii na UW. Zainteresowania badawcze: teorie stosunków międzynarodowych, metodologia badawcza w nauce o stosunkach międzynarodowych, bezpieczeństwo międzynarodowe.

BIBLIOTEKA  
Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
ul. Nowy Świat 69, 00-927 Warszawa  
tel. 55-20-295, 55-20-296

