# Bezpieczeństwo międzynarodowe
# Polska–Europa–Świat

# Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska–Europa–Świat

## Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Ziębie z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

redakcja naukowa
Justyna Zając
Agata Włodkowska-Bagan
Marcin Kaczmarski

Recenzent
*dr hab. Tadeusz Wallas, prof. UAM*

Redakcja
*Elżbieta Chlebowska*

© Copyright by Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawcy.

ISBN: 978-83-63183-91-2

Arkuszy wydawniczych: 31

Wydawca:
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 3,
00-927 Warszawa
tel./fax +48 22 55 22 952
www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl

Skład i łamanie, druk i oprawa: Zakład Graficzny UW. Zam. 575/2015

# Spis treści

Słowo o Jubilacie . . . . . 9
Bibliografia prac naukowych prof. zw. dr. hab. Ryszarda Zięby . . . . . 15
Promotorstwo obronionych rozpraw doktorskich . . . . . 31

## Zagadnienia teoretyczne i ogólne

Etymologia i znaczenie wyrazu bezpieczeństwo – *Wanda Decyk-Zięba* . . . . . 35
Comprehensive security w stosunkach międzynarodowych – *Czesław Maj* . . . . . 49
Teoria bezpieczeństwa a teoria pokoju – *Tomasz Pawłuszko* . . . . . 59
Liberalna wizja bezpieczeństwa międzynarodowego – *Rafał Tenerowicz* . . . . . 73
Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo międzynarodowe – *Bolesław Balcerowicz* . . . . . 85
Znaczenie koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego dla analizy współczesnych stosunków międzynarodowych – *Jerzy Jaskiernia* . . . . . 101
Wykorzystanie teorii fal w badaniach nad terroryzmem – analiza wybranych przykładów – *Sebastian Wojciechowski* . . . . . 119
Debata dotycząca użycia sił zbrojnych i dronów w walce z terroryzmem międzynarodowym – *Janusz Symonides* . . . . . 131
Rola agencji w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego – *Paweł Frankowski* . . . . . 147
Rewolucja informacyjna a rozwój społeczny i bezpieczeństwo ludzkie – *Renata Włoch* . . . . . 157
Problem odpowiedzialności w stosunkach międzynarodowych: teoretyczne i praktyczne dylematy – *Teresa Łoś-Nowak* . . . . . 169
Karta Narodów Zjednoczonych a nowe zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego – *Irena Popiuk-Rysińska* . . . . . 185

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i propagowania różnorodności form ekspresji – *Grażyna Michałowska* . . . . . 199

Bezpieczeństwo międzynarodowego transportu lotniczego (aktualne problemy) – *Leonard Łukaszuk, Marek Jan Łukaszuk* . . . . . 215

Bezpieczeństwo kosmiczne w XXI wieku – *Irma Słomczyńska* . . . . . 229

## Polska

Wizje bezpiecznej Europy w myśli politycznej głównych nurtów polskiej konspiracji niepodległościowej w latach II wojny światowej – *Kazimierz Przybysz* . . . . . 243

Od karnawału „Solidarności" do wizyty Jaruzelskiego w Paryżu. Główne problemy polsko-francuskich stosunków politycznych w latach 1980–1985 – *Maria Pasztor, Dariusz Jarosz* . . . . . 257

Przemiany w ZSRR – nadzieje w Polsce – *Aleksander Łuczak* . . . . . 269

Pozycja geopolityczna Polski w Europie po rozpadzie bloku radzieckiego – *Kazimierz Łastawski* . . . . . 283

Środki i metody polityki zagranicznej państw średniej rangi. Casus Polski po 1989 r. – *Agata Włodkowska-Bagan* . . . . . 295

Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych „między sojuszami" – *Dariusz Kozerawski* . . . . . 311

Polska wobec dylematów bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej – *Andrzej Ciupiński* . . . . . 323

Badania polskiej polityki wschodniej – *Stanisław Bieleń* . . . . . 337

Dylematy polityki niemieckiej Polski związane z zakresem wpływu obciążeń historycznych na międzypaństwowe stosunki polsko-niemieckie – *Mieczysław Stolarczyk* . . . . . 349

Interwencja w Iraku i amerykańska tarcza antyrakietowa w stosunkach polsko-niemieckich – *Bogdan Koszel* . . . . . 369

Między Moskwą a Waszyngtonem. Polityka bezpieczeństwa Polski w XXI wieku – *Justyna Zając* . . . . . 379

Polityka zagraniczna Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego. Analiza z perspektywy neoklasycznego realizmu – *Renata Podgórzańska* . . . . . 393

## Europa i świat

Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej – *Stanisław Parzymies* . . . . . 409

Dynamika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – *Janusz Węc* . . . . . 427

Uwarunkowania ekonomiczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE – *Lubomir Zyblikiewicz* . . . . . 445

Cele polityki bezpieczeństwa Francji wobec integracji europejskiej. Perspektywa realizmu politycznego – *Marlena Drygiel* . . . . . 459

Ukraiński test dla polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE – *Roman Kuźniar* . . . . . 473

Implikacje kryzysu ukraińskiego dla polityki Niemiec wobec Rosji w latach 2013–2014 – *Erhard Cziomer* . . . . . 489

Rosyjska polityka zagraniczna roku 2014 – *Roman Bäcker*. . . . . 503

Bilans „resetu" w relacjach rosyjsko-amerykańskich (2009–2011) – *Marcin Kaczmarski* . . . . . 513

Rosyjskie postrzeganie bezpieczeństwa duchowego w ramach bezpieczeństwa narodowego – *Ryszard Szpyra* . . . . . 527

Perspektywy Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej – *Agnieszka Bryc* 543

Rozwój idei demokracji i praw człowieka w ramach procesu KBWE/OBWE – *Małgorzata Bielecka* . . . . . 555

Polityka bezpieczeństwa USA wobec Iraku w latach 2005–2009 – *Ewelina Waśko-Owsiejczuk*. . . . . 567

Irak w polityce prezydenta Baracka Obamy – *Longin Pastusiak* . . . . . 579

Między negocjacjami a sankcjami. Irański program atomowy po 2013 r. – *Radosław Fiedler* . . . . . 591

Arab Spring Syria And Turkey's Emerging National Security Challenges – *Davut Han Aslan* . . . . . 603

Informacje o autorach . . . . . 619

# Słowo o Jubilacie

Prof. zw. dr hab. Ryszard Zięba jest prawdziwie renesansową postacią, wywierającą silny wpływ na rozwój polskiej politologii, nauki o stosunkach międzynarodowych oraz nauk o bezpieczeństwie, a swoją wiedzę i naukowe przemyślenia rozwija i propaguje w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, w którym pracuje od 1977 roku.

Urodzony 13 czerwca 1950 roku we wsi Wojciechów w powiecie kraśnickim Ryszard Zięba, po uzyskaniu matury w Technikum Ekonomicznym w Janowie Lubelskim rozpoczął studia z zakresu nauk politycznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Studia te ukończył w 1973 roku po obronie pracy magisterskiej na temat Polskiego Stronnictwa Ludowego działającego w Polsce po II wojnie światowej. Już jako student Ryszard Zięba był osobą niezwykle aktywną; działał w organizacji studenckiej Związku Młodzieży Wiejskiej, był przewodniczącym koła ZMW w Instytucie Nauk Politycznych UW, należał także do Zrzeszenia Studentów Polskich, czynnie uczestnicząc w organizacji życia młodzieży akademickiej. Jego predyspozycje do pracy naukowej oraz duża aktywność społeczna sprawiły, iż po ukończeniu studiów został przyjęty jako stażysta w INP, a po roku rozpoczął studia doktoranckie, dołączając do seminarium naukowego, prowadzonego przez prof. dr. hab. Józefa Kukułkę, jednego z głównych twórców polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych.

Swój rozwój naukowy Profesor Ryszard Zięba opierał na łączeniu zainteresowań historią najnowszą z problematyką międzynarodową. Efektem była przygotowana pod kierunkiem prof. Józefa Kukułki, i obroniona w grudniu 1977 roku, rozprawa doktorska, podejmująca pionierski temat: *Polska a traktaty pokojowe z państwami satelickimi III Rzeszy.* Oryginalność i wartość naukowa tej pracy zostały docenione poprzez wydanie jej drukiem przez Państwowe Wydawnictwo Naukowe w formie książki zatytułowanej *Stanowisko Polski w sprawie paryskich traktatów pokojowych 1947 r.* (Warszawa 1981). Dziś publikowanie rozpraw doktorskich wydaje się standardem. Wówczas jednak było

ogromnym wyróżnieniem. W następnym roku książka uzyskała nagrodę Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, co potwierdza jej nowatorski charakter i ogromną wartość merytoryczną; w istocie do dnia dzisiejszego praca ta stanowi cenne i niezastąpione źródło informacji na temat stanowiska Polski wobec traktatów pokojowych z Włochami, Bułgarią, Rumunią, Węgrami i Finlandią.

W kolejnych latach zainteresowanie polityką skłoniło Profesora Ziębę do aktywnego włączenia się w nurt przemian demokratycznych w Polsce, które rozpoczęły się po sierpniu 1980 roku. Należał także do wąskiego grona inicjatorów odrodzenia Związku Młodzieży Wiejskiej, brał udział w przygotowaniu zjazdu ogólnopolskiego reaktywowanego ZMW w grudniu 1980 roku, odegrał kluczową rolę w przygotowaniu statutu Związku, a następnie został członkiem Zarządu Krajowego i przewodniczącym Komisji Zagranicznej ZMW. Profesor Ryszard Zięba wniósł znaczący wkład w nawiązanie współpracy międzynarodowej nowego ZMW, m.in. z organizacjami młodzieżowymi krajów nordyckich. W pierwszej połowie lat 80. Jubilat często pisywał teksty publicystyczne na łamach tygodnika „Zarzewie" wydawanego przez ZMW; za działalność w tej organizacji został odznaczony Srebrną i Złotą Honorową Odznaką ZMW (1972 i 1986), Srebrnym Krzyżem Zasługi (1984) oraz Medalem za Zasługi dla ZMW (1986).

Profesor Zięba nie dał się jednak porwać polityce, a praca naukowa pozostała Jego główną pasją. Systematycznie publikował teksty naukowe, w których wnikliwie i krytycznie analizował zagadnienia polskiej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Ten drugi nurt Jego zainteresowań zaczął stopniowo przeważać. Z dzisiejszej perspektywy widać, iż już w latach 80. Jubilat kładł podwaliny polskich studiów nad bezpieczeństwem. Jego badania stopniowo poszerzały obszar wiedzy naukowej, prowadząc do sformułowania nowego, szerokiego i odmilitaryzowanego ujęcia bezpieczeństwa. Mocnym akcentem w badaniach nad bezpieczeństwem była opublikowana i obroniona w 1998 roku rozprawa habilitacyjna pt. *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego* (Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1998), wysoko oceniona przez jej recenzentów: prof. dr. hab. Ziemowita Jacka Pietrasia (UMCS), prof. dr. hab. Wojciecha Multana (Uniwersytet Gdański) i prof. dr. hab. Leonarda Łukaszuka (UW). Znany z powściągliwych i krytycznych ocen prof. dr hab. Ziemowit Jacek Pietraś stwierdził: „(…) w swojej rozprawie habilitacyjnej autor udowodnił, że potrafi samodzielnie podejmować i rozwiązywać bardzo skomplikowane oraz ważne zagadnienia międzynarodowe. Uważam, że w osobie habilitanta polska nauka o stosunkach międzynarodowych zyskuje twórczego, solidnego i wnikliwego badacza zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego oraz teorii stosunków międzynarodowych". Książka spotkała się również z bardzo pozytywnym odbiorem czytelników; w latach 1999–2004 została czterokrotnie wydana w wersji zmodyfikowanej pt. *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999–2004), a w 2000 roku

uzyskała nagrodę Ministra Edukacji Narodowej jako najlepsza w Polsce książka z problematyki stosunków międzynarodowych. Praca ta niezmiennie stanowi źródło odniesień dla wielu badaczy, co potwierdzają wskaźniki jej cytowań.

Wiedzę i umiejętności w pracy naukowej Profesor Ryszard Zięba doskonalił w ośrodkach zagranicznych. Był stypendystą Uniwersytetu w Zagrzebiu (1980, 1982, 1984), pierwszym polskim stypendystą Association of Professional School of International Affairs (APSIA) w Elliott School of International Affairs na George Washington University w USA (1994–1995), a także stypendystą Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Zachodnioeuropejskiej w Paryżu (2000). Badania nad bezpieczeństwem międzynarodowym przyczyniły się do uzyskania przez Niego w 2001 roku stanowiska profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Warszawskiego, następnie w 2002 roku tytułu profesora nauk humanistycznych, a dwa lata później (w 2004 roku) stanowiska profesora zwyczajnego w Uniwersytecie Warszawskim. Ta dynamika awansów naukowych budzi zasłużony podziw i szacunek, potwierdzając jednocześnie wartość merytoryczną badań naukowych Jubilata, ich oryginalność i znaczenie dla rozwoju nauk społecznych oraz humanistycznych. W tym okresie ukazało się kilka kolejnych, niezwykle wartościowych publikacji Profesora. Najważniejszą była pionierska w Polsce książka pt. *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000), traktująca o jednym z najbardziej dyskutowanych wówczas w zachodnich ośrodkach akademickich, eksperckich i politycznych zagadnień. Praca ta stanowiła niejako wstęp do rozwoju zainteresowań Profesora Ryszarda Zięby polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Badania w tym zakresie zaowocowały licznymi artykułami naukowymi oraz monografiami Jego autorstwa. Wśród nich należy wspomnieć książki: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003); *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony* (Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005) czy podręcznik – *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007). Wkład Profesora Ryszarda Zięby w rozwój badań nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE został uhonorowany w 2008 roku przez Komisję Europejską, poprzez przyznanie Mu prestiżowego grantu Jean Monnet Chair na realizację projektu „European Union in the International Security System". Grant ten umożliwił Jubilatowi nawiązanie szerokich kontaktów międzynarodowych z najwybitniejszymi profesorami zajmującymi się problematyką integracji europejskiej, w Polsce natomiast upowszechnianie wiedzy z zakresu integracji politycznej i w zakresie bezpieczeństwa UE wśród studentów macierzystego Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz poza Uniwersytetem Warszawskim. Do tego celu Jubilat wykorzystuje również członkostwo w Team Europe – zespole ekspertów przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce (od 2009 r.).

Równolegle Profesor publikował prace poświęcone problematyce bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. W 2008 roku ukazała się

pod Jego redakcją książka pt. *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie* (Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne), w której grupa młodych badaczy przeprowadziła analizę stanu bezpieczeństwa w poszczególnych regionach świata oraz polityki bezpieczeństwa wybranych państw, przyjmując szerokie spojrzenie na tę problematykę. W 2011 roku, kiedy doszło do formalnego wyodrębnienia w Polsce nauk o bezpieczeństwie, Jubilat opublikował tekst pt. *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie* (2012), w którym uzasadniał sens wyodrębnienia nowej dyscypliny naukowej.

Badania Profesora Ryszarda Zięby z zakresu teorii nie ograniczały się jednak tylko do tematyki bezpieczeństwa. W 2004 roku pod redakcją naukową Jubilata ukazała się praca pt. *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa* (Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń), a w 2015 roku została opublikowana książka pt. *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* (Warszawa, Wydawnictwo WDiNP UW), której Profesor Ryszard Zięba był współredaktorem (wraz ze Stanisławem Bieleniem i Justyną Zając). Celem książki było przedstawienie nowych trendów i podejść badawczych w teorii stosunków międzynarodowych, a jednocześnie wyrażenie podziękowań nieżyjącemu już prof. dr. hab. Józefowi Kukułce za inspiracje naukowe dla kolejnych pokoleń. Niezmiennie z pasją Profesor kontynuował również badania nad polityką zagraniczną Polski. Najważniejszymi publikacjami w tym nurcie badań są książki: *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989* (współautorka – Justyna Zając, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie* (Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010), *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej* (Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013). Prace te odznaczają się solidnym warsztatem naukowym i krytycznym spojrzeniem na prowadzoną przez Polskę politykę zagraniczną. Jubilat wskazywał zwłaszcza na brak realistycznej koncepcji polityki wschodniej III RP oraz na zbyt idealistyczne oczekiwania względem USA, co często spotykało się z niezrozumieniem ze strony polityków i decydentów. Nie wpłynęło to jednak na niezależność naukową Profesora Zięby, który pozostał wierny zasadzie autonomii tej sfery życia społecznego.

Niezależność w wyrażaniu poglądów ma niewątpliwie ważny i pozytywny wpływ na rozwój naukowy studentów i doktorantów, uczęszczających na zajęcia prowadzone przez Profesora Ryszarda Ziębę. Wiodącymi przedmiotami, które wykłada są: *Międzynarodowe stosunki polityczne, Polityka zagraniczna Polski, Teoria polityki zagranicznej* i *Teoria stosunków międzynarodowych*. Zajęcia te prowadzi z pasją, profesjonalnie i erudycyjnie, co potwierdzają oceny studentów. Profesor Zięba przyczynił się także do stworzenia na macierzystym wydziale (WDiNP UW) nowego kierunku studiów – europeistyki. W latach 2005–2012 był członkiem Rady Programowej tego kierunku. Poza Uniwersytetem Warszawskim wykładał w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji (gdzie pracował na drugim etacie w latach 1999–2006), na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej (gdzie również pracował na drugim

etacie w latach 2011–2012), na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza (w latach 2012–2013). Na UW wypromował 350 magistrów, a za działalność dydaktyczną został odznaczony Medalem Komisji Edukacji Narodowej (2007). Bardzo ważnym obszarem aktywności Profesora Ryszarda Zięby jest kształcenie kadr naukowych. Stworzył On prężne seminarium naukowe, skupiając wokół siebie liczną grupę młodych adeptów nauki. Na prowadzonych seminariach – magisterskich i doktoranckich – Jubilat stawiał zawsze wysokie wymagania merytoryczne i warsztatowe. Do 2015 roku wypromował 17 doktorów, z czego połowa obroniła prace doktorskie z wyróżnieniem, a część z nich kontynuuje prace badawcze w szkołach wyższych; niektórzy uzyskali już stopnie doktora habilitowanego. W tym świetle można zasadnie ocenić, że Jubilat pomyślnie kontynuuje dzieło swojego Mistrza – prof. dr. hab. Józefa Kukułki, rozwijając dokonania tzw. warszawskiej szkoły stosunków międzynarodowych.

Profesor Ryszard Zięba jest również niezwykle aktywną osobą w organizacji życia naukowego oraz upowszechniania wiedzy w Polsce i za granicą. Od 2003 roku kieruje Zakładem Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych; w latach 1978–1981 był zastępcą dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, a w latach 2008–2012 kierownikiem wydziałowego Studium Doktoranckiego. Jest członkiem rad redakcyjnych kilku czasopism naukowych, w tym takich jak: „Stosunki Międzynarodowe-International Relations" (UW), „Przegląd Politologiczny" (UAM), czy „Transformacje" (Akademia Leona Koźmińskiego). Pełnił także ważne funkcje w stowarzyszeniach międzynarodowych: Koordynatora ds. Polski w Central East European International Studies Association (1996−2006), członka Steering Committee of the Standing Group on International Relations w European Consortium for Political Research (1997–2004), członka Komitetu Narodowego do Spraw Współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Nauk Politycznych (IPSA) przy Wydziale I – Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk (2004–2010). Jest ekspertem zewnętrznym Narodowego Programu Foresight Polska 2020 (od 2003 r.) i Polskiej Komisji Akredytacyjnej (od 2003 r.). W latach 2010−2012 był członkiem Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego powołanej przez Prezydenta RP.

Pomimo licznych zaszczytnych funkcji Profesor Ryszard Zięba bez wątpienia pozostaje oddanym „człowiekiem Uniwersytetu", angażując się we wszystkie zakresy aktywności pracownika naukowo-dydaktycznego. Najważniejszymi dokonaniami Jubilata są uznane przez społeczność akademicką osiągnięcia naukowe, a Jego wkład do rozwoju nauki polega na: sformułowaniu nowoczesnego ujęcia bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych oraz na przyczynieniu się do wyodrębnienia nauk o bezpieczeństwie jako osobnej dyscypliny naukowej w Polsce; określeniu podstaw teorii polityki zagranicznej; krytycznym, acz realistycznym spojrzeniu na politykę zagraniczną Polski jako aktywność międzynarodową bez jasnej koncepcji; wskazaniu na ułomność integracji w ramach Unii Europejskiej niedysponującej silnym komponentem

w postaci polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Osiągnięciem pracy naukowo-dydaktycznej Profesora Ryszarda Zięby są również wykształceni przez Niego liczni uczniowie, który stanowią silny, kreatywny i obiecujący zespół młodych badaczy. Jubilat przyczynił się również do wykształcenia setek osób pracujących w różnych instytucjach w Polsce, tak prywatnych, jak i administracji rządowej, a także w organizacjach międzynarodowych.

Myliłby się jednak ten, kto by sądził iż zaangażowanie w pracę naukową, dydaktyczną, ekspercką i organizacyjną pochłania Profesora Ryszarda Ziębę całkowicie. Profesor ma bowiem wiele pasji pozanaukowych. Jest miłośnikiem gór i częstym bywalcem Tatr i Karkonoszy, które schodził od dolin po szczyty, zgłębiając ich tajniki. Pasjonuje się również astronomią, o czym wiedzą wszyscy, którzy mieli okazję spędzać czas na działce u Profesora, która każdej wiosny staje się Jego ulubionym hobby. W tej oddalonej o ok. 80 km od Warszawy miejscowości, o której pisał w jednej ze swych powieści Bolesław Prus, Profesor często spędza czas ze swoją Rodziną. Na działce tej odbywają się również wyjazdowe spotkania seminaryjne. Niejedna koncepcja rozprawy doktorskiej, habilitacyjnej, czy pomysł na nową książkę powstały właśnie podczas takich spotkań i swobodnych rozmów prowadzonych w otoczeniu zieleni łąk, lasów i niepowtarzalnego uroku gór piaskowych. Szczęśliwi uczestnicy tych spotkań wiedzą również o zamiłowaniu Profesora do ostrych, orientalnych przypraw i słabości do właściwie schłodzonego, dobrej jakości piwa, podawanego koniecznie w kuflach, a w chłodniejsze wieczory również do ziołowych nalewek o niepowtarzalnej mocy. Szacunek Profesora dla wybornego trunku, jakim jest piwo, idzie w parze z Jego zamiłowaniem do kultury czeskiej. *Przygody dobrego wojaka Szwejka* nieraz pojawiają się w toczonych przez Profesora rozmowach, wpisując się w szerszy kontekst czeskiej twórczości filmowej i muzycznej. Wyjaśnia to również poniekąd zamiłowanie Profesora do śląskiej kuchni, będącej efektem przenikania się tradycji polskiej, czeskiej i niemieckiej, a słynny sos malinowy często przez Profesora serwowany (nie wspominając o genialnym w smaku sosie czosnkowym), stał się niemalże klasyką w działkowym menu.

Spotkania te, odbywające się corocznie już od kilkunastu lat, stanowią niezastąpione źródło niepowtarzalnych wrażeń, inspiracji i budowania trwałych przyjaźni, cenniejszych od czegokolwiek innego; są to bowiem wartości stanowiące solidny fundament dla rozwoju naukowego i spełnienia w życiu osobistym. Za to wszystko, za przekazaną wiedzę i umiejętności naukowe, za inspirację oraz przyjazną i wyjątkową atmosferę, jako uczniowie Profesora Ryszarda Zięby zawsze będziemy Mu ogromnie wdzięczni, a ta Księga Jubileuszowa, przygotowana przez uczniów, przyjaciół i współpracowników Profesora, jest tego jedynie drobnym wyrazem.

*Justyna Zając*
*Agata Włodkowska-Bagan*
*Marcin Kaczmarski*

# Bibliografia prac naukowych prof. zw. dr. hab. Ryszarda Zięby

## I. Bezpieczeństwo i polityka zagraniczna Polski

### Monografie i podręczniki

*Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, ss. 312.

*Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, ss. 251.

*Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989* (współautorka – Justyna Zając), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, ss. 262.

*Stanowisko Polski w sprawie paryskich traktatów pokojowych 1947 r.*, PWN, Warszawa 1981, ss. 227 (książka otrzymała w 1982 r. nagrodę Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych).

### Rozdziały w pracach zbiorowych i artykuły w periodykach naukowych

„Podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej", [w:] Katarzyna Czornik, Miron Lakomy, Mieczysław Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku,* Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, ss. 257–284.

„Bezpieczeństwo w polityce zagranicznej RP rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 2013, t. 47, nr 1–2, ss. 9–33.

„Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej", *Polityka i Społeczeństwo*, nr 10/2012, ss. 160–169.

„Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie", [w:] Stanisław Parzymies, Irena Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 179–202.

„Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje", *Przegląd Politologiczny*, 2011, nr 3, ss. 35-61.

„Twenty years of Poland's Euro-Atlantic foreign policy", *International Studies*, (University of Lodz), 2011, Vol. 13, No. 1, ss. 27–39.

„Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 2011, t. 43, nr 1–2, ss. 9–37.

„Poszukiwanie międzynarodowej roli dla Polski – konceptualizacja roli państwa „średniej rangi"", [w:] Stanisław Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji,* Difin, Warszawa 2010, ss. 52–70; wersja w jęz. ang. „The search for an international role for Poland: conceptualizing the role of 'middle-ranking' state", [w:] Stanisław Bieleń (red.), *Poland's foreign policy it the 21st century*, Difin, Warszawa 2011, ss. 61–79.

„Wschód jako priorytet polskiej polityki zagranicznej", [w:] Mieczysława Zdanowicz, Tomasz Dubowski, Agnieszka Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji,* Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010, ss. 69–83.

„Udział Polski we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej", [w:] Anna Doliwa-Klepacka (red.), *Płaszczyzny integracji europejskiej,* Stowarzyszenie „Nauka Edukacja Rozwój", Ostrowiec Świętokrzyski 2009, ss. 303–331.

„Czy Polska ma wystarczające gwarancje bezpieczeństwa narodowego?", [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, I Ogólnopolski Kongres Politologii, Warszawa 22-24 września 2009, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, ss. 85–103.

„Czy w stosunkach polsko-rosyjskich możliwe jest przejście od »polityki historycznej« do »polityki perspektywicznej«?", *Przegląd Zachodni*, 2009, nr 3 (332), s. 179–190.

„Aktualny stan stosunków politycznych Polska-USA", [w:] *400 lat stosunków polsko-amerykańskich (1608–2008),* Akademia Finansów, Warszawa 2009, ss. 33–49.

„Ewolucja polityki bezpieczeństwa Polski w latach 1918–2008", [w:] Rafał Chwedoruk, Daniel Przastek (red.), *Dylematy historii i polityki. Księga dedykowana Profesor Annie Magierskiej,* ASPRA–JR, Warszawa 2008, ss. 393–409.

„Was haben wir denn gewonnen?. Zum US-polnischen Abkommen über Raketenabwehr" – Interview mit Professor Ryszard Zięba, *WeltTrends: Zeitschrift für internationale Politik*, Nr. 63, (Jahrgang 16), November/ Dezember 2008, ss. 17–26.

„Paradoksy polityki zagranicznej Polski w okresie transformacji", [w:] Mirosław Karwat (red.), *Paradoksy polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, ss. 387–425.

„La politica de seguridad polaca: entre atlantismo y el europeismo", *Lamusa,* (Faculdad de Humanidades de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha), 2006, nº 5, ss. 25–38.

„Z Waszyngtonem czy Brukselą – dylemat polskiej polityki bezpieczeństwa", [w:] Mieczysław Stolarczyk (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylema-*

*tów integracyjnych na początku XXI wieku,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, ss. 391–408.
„Polska polityka zagraniczna – U.S. first, lecz także więcej Europy, [w:] *Rocznik Strategiczny 2004/05*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, ss. 364–388.
„Polska polityka zagraniczna: do Brukseli przez Waszyngton i co dalej?", [w:] *Rocznik Strategiczny 2003/04*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, ss. 329–354.
„Bezpieczeństwo narodowe Polski w procesie integracji z Unią Europejską", [w:] Ryszard Rosa (red.), *Bezpieczeństwo oraz prawa i wolności człowieka*, cz. I. *Teoretyczne aspekty praw człowieka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004, ss. 175–186.
„Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej", *Przegląd Europejski,* 2004, nr 2, s. 7–17.
„Transformacja polskiej polityki zagranicznej", *Rocznik Nauk Politycznych*, (Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk), t. 7, 2004, ss. 47–74; wersja w jęz. ang. „Transformation of Polish Foreign Policy", *The Polish Foreign Affairs Digest,* 2004, Vol. 4, No. 4, ss. 13–45.
„Integracja z Unią Europejską jako wyzwanie dla polskiej polityki bezpieczeństwa", [w:] Teresa Łoś-Nowak, Adriana Dudek (red.), *Poziomy aktywności Polski w środowisku międzynarodowym*, PWSZ, Legnica 2003, ss. 16–28.
„Poland and the ESDP", [w:] Hans-Georg Ehrhart (red.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden–Baden 2002, ss. 100–112.
„Polska debata o Unii Europejskiej", [w:] Edward Haliżak, Stanisław Parzymies (red.), *Unia Europejska – nowy typ wspólnoty* międzynarodowej, ASPRA–JR, Warszawa 2002, ss. 113–129.
„'Partnerstwo strategiczne' Polski i Ukrainy", *Rocznik Nauk Politycznych*, t. 4, 2002, ss. 55–77; wersja w jęz. ang. „The 'Strategic Partnership' between Poland and Ukraine", *The Polish Foreign Affairs Digest,* 2002, No. 3, ss. 195–226.
„Stanowisko Polski w sprawie polityki obronnej Unii Europejskiej", *Problemy Techniki Uzbrojenia,* 2002, nr 3, ss. 69–80.
„Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako wyzwanie dla Polski", [w:] Ryszard Rosa (red.), *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku*, cz. I: *Filozoficzne i teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i pokoju*, Akademia Podlaska, Siedlce 2001, ss. 151–165.
„European Security and Defence Identity. The Polish Viewpoint", *The Polish Foreign Affairs Digest*, 2001, No. 1, ss. 183–212.
„Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim", [w:] Adam Bromke, Władysław Tybura (red.), *Polska u progu XXI wieku,* Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2000, ss. 77–97.
„Polska w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, t. 20, Warszawa 1999, ss. 9–33;

zmodyfikowana wersja w jęz. ang. „Poland in the Transformed System of European Security", [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Poland in Transition*, Institute of Political Science, University of Warsaw, Warszawa 1999, ss. 157–181.

„Security Aspects of Poland's Integration with the European Union", [w:] Petr Kašička, Zbyněk Dubský (red.), *European Integration as a Way to Security and Prosperity,* The Jan Masaryk Center of International Relations, Prague 1999, ss. 33–43.

„Bezpieczeństwo europejskie a interesy narodowe Polski", [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk, Jerzy M. Niepsuj (red.), *NATO a Europa Wschodnia. Rozszerzenie NATO na Wschód - ostatnie wyzwanie europejskie XX wieku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, ss. 106–120.

„The Euro-Atlantic Option in Polish Foreign Policy", [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Poland: Government and Politics,* Institute of Political Science, University of Warsaw, Warszawa 1997, ss. 192–207.

„Międzynarodowe bezpieczeństwo Polski w przyszłych relacjach z Niemcami i Rosją" [w:] Michał Dobroczyński (red.), *Międzynarodowa przyszłość Niemiec, Polski i Rosji,* Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, ss. 151–164.

„Wschodnie uwarunkowania bezpieczeństwa Polski, [w:] Stanisław Bieleń (red.), *Patrząc na Wschód. Z problematyki polityki wschodniej,* Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, ss. 63–88.

„Why Poland Aims at Becoming a Member of NATO", [w:] *Stability and Security of Eastern and Southeastern Europe*, (*Collection of Studies 1997*), Ministry of Defense of the Republic of Slovenia, Center for Strategic Studies, Ljubljana 1997, ss. 143–155.

„Ewolucja stanowiska Polski w sprawie bezpieczeństwa europejskiego, 1956–1989", [w:] Kazimierz Przybysz (red.), *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej,* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, t. III, ss. 139–163.

„Współzależność bezpieczeństwa Polski ze środowiskiem międzynarodowym", [w:] Edward Haliżak, Marek Tabor (red.), *Polska w środowisku międzynarodowym. Problemy współzależności*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, ss. 204–224.

„Poland's Security in the Post-Cold War Europe", *Polish Political Science Yearbook*, Vol. XXII–XXIII (1992–93), ss. 69–81.

„'Nowy regionalizm' w Europie a Polska", *Sprawy Międzynarodowe,* 1992, nr 1–2, ss. 25–44.

„Polska w strefie między Bałtykiem a Adriatykiem", [w:] Roman Kuźniar (red.), *Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych,* Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, ss. 96–120.

„Zagadnienie bezpieczeństwa Polski w myśli politycznej lat 1939–1945", [w:] Kazimierz Przybysz (red.), *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*,

Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, t. I, ss. 176–196.

„Polska wizja regulacji pokojowej w Europie po drugiej wojnie światowej", [w:] Kazimierz Przybysz (red.), *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej,* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, t. II, ss. 98–119.

„Działania Polski na rzecz pokoju", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1991, t. 14, ss. 11–28.

„Rola Polski w procesie KBWE", [w:] Józef Kukułka (red.), *Polska a nowa Europa,* PISM, Warszawa 1991, ss. 84–105.

„Zjednoczenie Niemiec a bezpieczeństwo Polski (współautor Mieczysław Stolarczyk), [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Wewnętrzno-polityczne i międzynarodowe aspekty jedności Niemiec,* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, cz. II, ss. 69–94.

„Poparcie Polski dla idei umacniania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1945–1948", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1991, t. 13, ss. 139–147.

„Problem granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w polityce polskiej w latach 1944–1947", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1989, t. 11, ss. 107–124.

„Polskie interesy narodowe a współistnienie w Europie", [w:] Ziemowit Jacek Pietraś, Marek Pietraś (red.), *Interesy narodowe a współistnienie państw,* Wydawnictwo UMCS, Lublin 1989, ss. 155–186.

„Plan Jaruzelskiego", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1989, t. 10, ss. 125–135.

„Geneza systemu sojuszniczego Polski Ludowej", *Stosunki Międzynarodowe--International Relations,* 1989, t. 10, ss. 45–69.

„Starania Polski o zapewnienie demokratycznego i pokojowego rozwoju Niemiec (1944–1949)", *Kraje Socjalistyczne,* 1988, nr 4, ss. 129–150.

„Wkład Polski w umacnianie bezpieczeństwa europejskiego", *Sprawy Międzynarodowe,* 1988, nr 12, ss. 39–58.

„Cele i kierunki polityki zagranicznej Polski Ludowej (1944–1986)", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1989, t. 9, ss. 31–66.

„Polskie inicjatywy pokojowe", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1987, t. 6, ss. 79–101.

„Geneza koncepcji bezpieczeństwa Polski Ludowej (1942–1944)", *Kraje Socjalistyczne,* 1987, nr 3–4, ss. 5–26.

„Polityka zagraniczna Polski Ludowej", *Kraje Socjalistyczne,* 1985, nr 1–4, ss. 9–31.

„Zagadnienie bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1985, t. 3, ss. 35-63.

„Polityka zagraniczna Polski Ludowej", *Kraje Socjalistyczne,* 1985, nr 1–4, ss. 9–31.

„Niektóre problemy genezy i formowania się wspólnoty państw socjalistycznych", *Z dziejów rozwoju państw socjalistycznych,* (Instytut Krajów Socjalistycznych PAN), 1983, nr 1, ss. 7–26.

„Ewolucja roli międzynarodowej Polski Odrodzonej (współautor Józef Kukułka), *Studia Nauk Politycznych,* 1981, nr 4, ss. 77–100.

„Udział Polski w przygotowaniu paryskich traktatów pokojowych z 1947 r.", *Z dziejów rozwoju stosunków polsko-radzieckich i rozwoju wspólnoty państw socjalistycznych,* (Instytut Krajów Socjalistycznych PAN), 1979, t. XIX, ss. 73–99.

### Ekspertyzy opublikowane

„Poland's relationship with Russia", Dossier stratégique: La Pologne, un acteur de la défense européenne, *La Lettre de L'IRSEM* (Institut de recherche stratégique de l'École Militaire, Paris), nº 3–2014, ss. 15–17.

*Analiza informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, Warszawa 2013.

*Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, (współautorka – Justyna Zając), Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w ramach prac prowadzonych przez Radę Ministrów nad Strategią Rozwoju Kraju na lata 2011–2020, Warszawa, październik 2010.

*Prognoza interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa w perspektywie 20 lat*, (współautorka – Justyna Zając), wykonana dla Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, luty 2011.

*Raport w sprawie koordynacji polskiej polityki zagranicznej,* (praca zespołowa), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, ss. 18.

## II. Bezpieczeństwo Europy i świata

### Monografie, prace zbiorowe i podręczniki

*Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, redaktor i współautor, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, ss. 608.

*Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, ss. 280.

*Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, ss. 134.

*Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999–2004, (książka otrzymała w 2000 r. nagrodę Ministra Edukacji Narodowej).

*Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, (współredaktor i współautor, współredaktor – Stanisław Parzymies, przy współpracy – Justyny Zając), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, ss. 591.

*Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, ss. 306.

*Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, ss. 304.

*Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1998, ss. 461.

**Rozdziały w pracach zbiorowych i artykuły w periodykach naukowych**

*Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] Justyna Zając (red.), *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014, ss. 11–44.

„Przyczyny stagnacji i szanse ożywienia polityki obronnej Unii Europejskiej w kontekście stosunków transatlantyckich", *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, 2014, nr 4 (XI), ss. 13–28.

„Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 2014, t. 50, nr 2, ss. 13–40.

„International roles of the European Union", [w:] *Rocznik Integracji Europejskiej*, (Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), nr 6/2012, ss. 63–78.

„Partnerstwo polityczne Unii Europejskiej z USA", [w:] Włodzimierz Bernacki, Adam Walaszek (red.), *Amerykomania. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Manii,* t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, ss. 1055–1070.

„Polityka zagraniczna Unii Europejskiej", [w:] Teresa Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy – potencjały – strategie,* Poltext, Warszawa 2011, ss. 215–235.

„Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony", [w:] Joanna Dobrowolska-Polak (red.), *Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu,* Instytut Zachodni, Poznań 2011, ss. 13–34.

„Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008 roku", [w:] Roman Kuźniar (red.), *Kryzys 2008 roku a pozycja międzynarodowa Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, ss. 132–148.

„Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania", [w:] *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Komisja Europejska – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2010, ss. 142–152.

„Czy Unia Europejska potrzebuje nowej strategii bezpieczeństwa", [w:] Klemens Budzowski (red.), *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji,* Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010, ss. 7–14.

„Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a stosunki polsko-rosyjskie", [w:] Mieczysława Zdanowicz, Anna Doliwa-Klepacka (red.), *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Temida 2, Białystok 2009, ss. 113–129.

„Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: implikacje dla Polski", *Krakowskie Studia Międzynarodowe,* 2008, nr 4 (IV), ss. 213–227.

„Dziesięć lat po Saint-Malo: próba bilansu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony", [w:] *Rocznik Integracji Europejskiej,* (Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), nr 2/2008, ss. 71–83.

„Rola Niemiec w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej", *Przegląd Zachodni*, 2007, nr 2, ss. 87–105.

„Współpraca Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej", *Krakowskie Studia Międzynarodowe,* 2006, nr 4 (III), ss. 169–184.

„Unia Europejska" [w:] Marek Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne,* Wydawnictwo UMCS Lublin 2006, ss. 119–138.

„Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony", [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Integracja Europejska. Wstęp,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, ss. 236–256.

„System bezpieczeństwa międzynarodowego ONZ – akcje w razie zagrożenia i naruszenia pokoju", [w:] Janusz Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy,* Wydawnictwo Naukowe Scholar , Warszawa 2006, ss. 77–101.

„Polityka Unii Europejskiej wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów", [w:] Joanna Marszałek-Kawa (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 310–323.

„Szanse i granice przyszłej wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej Unii Europejskiej", [w:] Erhard Cziomer, Marek Czajkowski (red.), *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec,* Dante, Kraków 2004, s. 137–150.

„Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej", [w:] Mieczysław Stolarczyk (red.), *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku. Wybrane aspekty,* Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, ss. 52–69.

„Polityka Unii Europejskiej wobec Azji i regionu Pacyfiku", *Wrocławskie Studia Politologiczne,* 2004, nr 5, ss. 162–168.

„Transformation of the European security system during the 1990s", *Political Science Annual,* (Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk), Vol. 6, 2004, ss. 33–53.

„Polityka Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich", *Przegląd Politologiczny*, 2004, nr 1, ss. 51–64.

„Antecedencje Unii Europejskiej: od projektów do Traktatu z Maastricht", [w:] Edward Haliżak, Roman Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, ss. 269–285.

„Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej", [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk, Wojciech Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych,* ASPRA-JR, Warszawa 2003, ss. 727–738.

„Współodpowiedzialność Unii Europejskiej za bezpieczeństwo międzynarodowe", [w:] *Przed szczytem NATO w Pradze*, (Zeszyt, nr 51), Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, ss. 9–22.

„Problemy implementacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony", [w:] Roman Bäcker, Joanna Marszałek–Kawa, Joanna Modrzyńska (red.), *Globalizacja – integracja – transformacja. Główne problemy politologiczne globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy środkowej i Wschodniej*, Adam Marszałek, Toruń 2003, ss. 129–141.

„Pierwsze próby unifikacji politycznej Europy Zachodniej po II wojnie światowej", [w:] Grażyna Michałowska (red.), *Integracja europejska. Instytucje. Polityka. Prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, ss. 545–555.

„Wspólnotowa polityka zagraniczna Unii Europejskiej", *Sprawy Międzynarodowe*, 2003, nr 4, ss. 37–61; wersja w jęz. ang. „Community Foreign Policy of the European Union", *The Polish Quarterly of International Affairs,* 2003, Vol. 12, No. 4, ss. 35–57.

„Mechanizm instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej", *Rocznik Nauk Politycznych*, t. 6, 2003, ss. 25–50.

„Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: geneza i założenia", *Przegląd Europejski*, t. 6, 2003, nr 1, ss. 23–41.

„Tożsamość Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony", [w:] Teresa Łoś-Nowak, Marian Wolański (red.), Świat – Europa – Dolny Śląsk. Wyzwania milenijne, Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, ss. 139–157.

„Visegrad Group towards Common European Security and Defence Policy", *Polish Political Science Yearbook,* Vol. XXXI: 2002, ss. 81–94.

„Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa Obrony", *Problemy Techniki Uzbrojenia*, Zeszyt 79, nr 4 /2001, ss. 65–74.

„Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: Polski punkt widzenia", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 2001, t. 23, nr 1–2, ss. 75–98.

„Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim", *Przegląd Europejski,* 2001, nr 2, ss. 48–67.

„Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony na progu XXI wieku", [w:] *Raport o bezpieczeństwie 2000,* Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001, ss. 51–79.

„KBWE/OBWE w polskiej polityce bezpieczeństwa", [w:] Roman Kuźniar (red.), *Polityka bezpieczeństwa Polski w latach 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, ss. 363–388; wersja w jęz. ang. „The CSCE/OSCE in Polish Security Policy", [w:] Roman Kuźniar (red.), *Poland's Security Policy 1989–2000,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, ss. 321–346.

„Partnerstwo Transatlantyckie po zimnej wojnie", [w:] Stanisław Bieleń (red.), *Historia – stosunki międzynarodowe – amerykanistyka. Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora Wiesława Dobrzyckiego*, ASPRA–JR, Warszawa 2001, ss. 571–581.

„Miejsce Europy w ogólnej koncepcji bezpieczeństwa USA u progu XXI wieku", [w:] Erhard Cziomer (red.), *Udział USA w systemie bezpieczeństwa europejskiego,* Wydawnictwo Meritum, Kraków 2000, ss. 51–65.

„Ukraine's Relations with the Visegrád Countries" (współautorka – Sharon Wolchik), [w:] Sharon Wolchik, Volodymir Zviglyanich (red.), *Ukraine: The Search for a National Identity,* Rowman & Littlefield Publishers, Lanham-Boulder-New York-Oxford 2000, ss. 133–161.

„Polityka zagraniczna Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej i Wschodniej", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 2000, t. 22, nr 3–4, ss. 9–23.

„NATO wobec konfliktów etnicznych na terenie Jugosławii", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 2000, t. 21, nr 1–2, ss. 33–52.

„Ewolucja koncepcji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony", *Przegląd Europejski,* 2000, nr 1, ss. 122–147.

„Współpraca subregionalna w Europie Środkowej i Wschodniej po zimnej wojnie", *Przegląd Zachodni*, 2000, nr 2, ss. 59–81.

„The Need of a New Approach in the Research on European Security", *Perspectives: Review of International Affairs,* (Ústav Mezinárodních Vztahů, Praha), No. 13, Winter 1999/2000, ss. 119–130.

„Rola OBWE w budowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego", [w:] Erhard Cziomer (red.), *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Instytut Studiów Strategicznych, MCRD, Kraków 1999, ss. 123–163.

„Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE", *Studia Europejskie,* 1998, nr 3, ss. 85–104.

„Nowe wyzwania dla polityki bezpieczeństwa państw europejskich", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1998, t. 19, ss. 29–46.

„Mechanizm bezpieczeństwa Wspólnoty Niepodległych Państw", *Polityka Wschodnia,* 1998, nr 1, ss. 61–84.

„Koncepcje bezpieczeństwa europejskiego w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów", [w:] Bogdan Łomiński, Mieczysław Stolarczyk (red.), *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji,* Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, ss. 74–90.

„Bezpieczeństwo europejskie lat 90. Potrzeba nowego ujęcia problemu", [w:] Bogdan Łomiński (red.), *Bezpieczeństwo państw Europy. Koncepcje i problemy lat 90.,* Uniwersytet Śląski, Katowice 1997, ss. 11–25.

„New Security Architecture in Europe: The Polish and Central European View", [w:] Atanas Gotchev (red.), *The New European Security Architecture and Issues of Early Warning and Conflict Prevention*, Department of International Relations Association – Albatros, Sofia 1997, ss. 13–27; wersja w języku bułgarskim: „Nowata architektura na sigurnostta w Jewropa - pozicyjata na Połsza w Centralna Jewropa", [w:] *Nowata architektura na sigurnostta w Jewropa i rannoto signaliziranie i predotwratjawanie na konflikti*, Sdrużenije, Departament Meždunarodni Otnoszenija – Albatros, Sofija 1997, ss. 23–36.

„Promocja interesów narodowych Ukrainy", [w:] Janusz Stefanowicz (red.), *Polska w Europie na przełomie wieków,* Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997, ss. 95–119.

„Białoruś: brak wiary w niepodległość i demokrację?", [w:] *Polska w Europie...,* j.w., ss. 120–140.

„Elementy sytuacji geostrategicznej w strefie OBWE", [w:] *Rocznik Strategiczny 1996/97,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, ss. 253–271.

„Europa w poszukiwaniu stabilizacji i pokoju", [w:] *Rocznik Strategiczny 1995/96,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, ss. 185–202.

„Niemcy wobec Europy Środkowej", [w:] Michał Dobroczyński (red.), *Niemcy – Polska – Rosja. Bezpieczeństwo europejskie i współpraca społeczeństw,* Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, ss. 187–194; wersja w jęz. niemieckim: „Deutschland und Mitteleuropa", [w:] Michał Dobroczyński (red.), *Deutschland – Polen – Russland: Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit der Volker,* Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, ss. 187–194; wersja w jęz. rosyjskim: „Giermanija po otnoszeniju k Centralnoj Jewropie", [w:] *Giermanija – Polsza – Rossija. Jewropiejska biezopsatnost' i sotrudniczestwo narodow,* Michał Dobroczyński (red.), Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, ss. 189–196.

„New Frameworks of Co-operation in the East-Central Europe", [w:] Andrzej Dumała, Ziemowit Jacek Pietraś (red.), *The Future of East-Central Europe,* Maria Curie University Press, Lublin 1996, ss. 265–271.

„Rola zjednoczonych Niemiec w Europie Środkowej", [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Zjednoczone Niemcy,* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, ss. 129–148.

„Europe in Search of Peace and Stability", *Polish Political Science Yearbook,* Vol. XXV–XVI (1995–1996), ss. 71–84.

„Zjednoczone Niemcy w nowym ładzie europejskim", [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Niemcy po zjednoczeniu,* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, ss. 137–160.

„Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie", [w:] Leonard Łukaszuk, Wojciech Kostecki (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1995, ss. 123–140.

„Koncepcja bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec", [w:] *Filozofia – Polityka – Stosunki międzynarodowe,* Księga jubileuszowa na 70-lecie profesora Leszka Kasprzyka, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego – Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1995, ss. 223–229.

„Paneuropejskie uwarunkowania bezpieczeństwa [Europy Środkowo-Wschodniej]", [w:] Józef Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie,* Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, ss. 53–65.

„Instytucjonalizacja wspólnych opcji wewnętrznych państw [Europy Środkowo-Wschodniej]", [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, j.w., ss. 171–185.

„Europa i system KBWE w stosunkach międzynarodowych", [w:] Edward Haliżak, Roman Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, funkcjonowanie,* Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, ss. 399–424.

„Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej jako problem badawczy", [w:] *Historia. Polityka. Stosunki,* Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora Józefa Kukułki, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego – Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1994, ss. 301–309.

„Rokowania w sprawie ograniczania wyścigu zbrojeń i rozbrojenia", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1992, t. 15, ss. 29–58.

„Działania państw Europy Środkowo-Wschodniej na rzecz umacniania bezpieczeństwa europejskiego", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1991, t. 12, ss. 13–41.

„Odprężenie w stosunkach wojskowo-strategicznych Wschód-Zachód", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1987, t. 4, ss. 45–71.

„Niektóre problemy genezy i formowania się wspólnoty państw socjalistycznych", *Z dziejów rozwoju państw socjalistycznych,* (Instytut Krajów Socjalistycznych PAN), 1983, nr 1, ss. 7–26.

„Spór o reżim żeglugi na Dunaju po drugiej wojnie światowej", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1982, t. 1, ss. 101–109.

### Hasła encyklopedyczne i wybory dokumentów

*Encyklopedia Unii Europejskiej,* Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004, autorstwo następujących haseł: „Berlin Plus", „Centrum Satelitarne UE", „Deklaracja z Saint-Malo", „ECAP", „EHG", „ESDP", „EUISS", „Eurokorpus", „Europejskie Siły Szybkiego Reagowania", „Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa", „Komitet Wojskowy UE", „Misja Policyjna UE w Bośni i Hercegowinie", „Misje petersberskie", „Operacja Wojskowa UE w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii", „Sztab Wojskowy UE", „Traktat Brukselski", „UZE".

*Współpraca polityczna w ramach socjalistycznej wspólnoty (1945–1975), Wybór podstawowych dokumentów,* (współautor – Józef Kukułka), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1975, ss. 160.

## III. Teoria, metodologia i zagadnienia ogólne

### Prace zbiorowe i podręczniki

*Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych,* (współredaktorzy – Stanisław Bieleń i Justyna Zając), Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, ss. 291.

*Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, redaktor i współautor, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, ss. 206.

*Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* (współredaktorzy: Davies B. Bobrow i Edward Haliżak), Fundacja Studiów Międzynarodowych – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, ss. 575.

*Polityka zagraniczna państwa* (współredaktor i współautor, współredaktor – Józef Kukułka), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, ss. 202.

**Rozdziały w pracach zbiorowych i artykuły w periodykach naukowych**

„Teoria bezpieczeństwa", [w:] *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* (współredaktor i współautor, współredaktorzy: Stanisław Bieleń i Justyna Zając), Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, ss. 87–106.

„Pojęcie i istota polityki zagranicznej państwa", [w:] *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne Profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, ss. 349–361.

„Treść i zakres pojęcia 'bezpieczeństwo Polski'", [w:] Sebastian Wojciechowski, Anna Potyrała (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania,* Difin, Warszawa 2014, ss. 13–27.

„O tożsamości nauk o bezpieczeństwie", *Zeszyty Naukowe AON,* 2012, nr 1 (86), ss. 7–22.

„Bezpieczeństwo jako cel polityki państwa: aspekty teoretyczne", [w:] Jacek Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką,* Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011, ss. 22–28.

„Przewartościowanie pojmowania racji stanu na przykładzie Polski", [w:] Szymon Hatłas (red.), *Polska racja stanu,* „Studia i Analizy", t. 11, Collegium Civitas, Warszawa 2010, ss. 93–102.

„Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego: aspekty metodologiczne", [w:] Janusz Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, ss. 335–361.

„Studia europejskie z perspektywy stosunków międzynarodowych", [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk, Wojciech Jakubowski (red.), *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, ss. 29–52.

„Bezpieczeństwo międzynarodowe w pierwszej dekadzie XXI wieku w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń", *Krakowskie Studia Międzynarodowe,* 2007, nr 4 (IV), ss. 33–47.

„Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych", [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 935–953.

„Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego", *Studia Nauk Politycznych,* 2004, nr 1, ss. 187–196.

„Europeistyka – trudności na starcie", *Studia europejskie w Polsce; minima programowe a programy kierunku,* Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, ss. 65–71.

„Wpływ tendencji globalizacyjnych na bezpieczeństwo narodowe", *Rocznik Nauk Politycznych*, t. 3, 2001, ss. 51–68.

„Instytucje międzynarodowe wobec kryzysów międzynarodowych", [w:] *Świat po 'zimnej wojnie'*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Warszawa 2001, ss. 93–109.

„Nacjonalizmy i konflikty etniczne jako zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego", [w:] *Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego – Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, ss. 491–500.

„Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych", [w:] Davies B. Bobrow, Edward Haliżak, Ryszard Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Fundacja Studiów Międzynarodowych – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, ss. 3–26.

„Nowe podejście do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego", [w:] Edward Haliżak, Irena Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych,* Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, ss. 98–113.

„Wpływ procesów internacjonalizacji na ewolucję bezpieczeństwa państw", [w:] Józef Kukułka (red.), *Internacjonalizacja narodów i państw,* Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, ss. 78–92.

„Działania na rzecz ograniczania wyścigu zbrojeń", [w:] Józef Kukułka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych,* Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991, ss. 308–320.

„Prawne kształtowanie międzynarodowego ładu pokojowego", *Sprawy Międzynarodowe,* 1991, nr 3, ss. 89–102.

„Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych", *Sprawy Międzynarodowe,* 1989, nr 10, ss. 49–70.

„Napięcia międzynarodowe a proces pokojowego współistnienia w latach osiemdziesiątych", [w:] Jan Przewłocki (red.), *Współistnienie w latach osiemdziesiątych,* Uniwersytet Śląski, Katowice 1989, ss. 23–43.

„Prawo do pokoju a wychowanie w duchu pokoju" (współautor – Józef Kukułka), *Sprawy Międzynarodowe,* 1988, nr 1, ss. 7–22.

„Problematyka pokojowego współistnienia w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych", *Studia Nauk Politycznych,* 1983, nr 3, ss. 187–206.

„Wojskowe aspekty napięć międzynarodowych", *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1987, t. 7, ss. 43–59.

„Napięcia międzynarodowe a wyścig zbrojeń", [w:] *Społeczno-polityczne aspekty zbrojeń i rozbrojenia, Materiały IV Krajowej Konferencji Zakładów Stosunków*

*Międzynarodowych Szkół wyższych z międzynarodowym uczestnictwem (Rudy Raciborskie, 6–8 XI 1984 r.),* Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1986, ss. 281–302.

„Pojęcie odprężenia międzynarodowego", [w:] Joachim Liszka, Jan Przewłocki (red.), *Kultura jako nośnik treści ideologicznych w stosunkach międzynarodowych,* Uniwersytet Śląski, Katowice 1983, ss. 65–73.

„Pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa", [w:] *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej (z problematyki funkcji wyjaśniającej i dydaktycznej nauki stosunków międzynarodowych). Materiały z I Krajowej Konferencji Zakładów Stosunków Międzynarodowych Szkół Wyższych (Cedynia, kwiecień 1981),* Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1981, ss. 47–54.

### Leksykon i hasła encyklopedyczne

*Leksykon pokoju,* Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987, ss. 250; współredakcja całości i autorstwo następujących haseł: "Akt Końcowy KBWE", "Bezpieczeństwo europejskie", "Bezpieczeństwo międzynarodowe", "Bezpieczeństwo narodowe", "Bezpieczeństwo regionalne", "Bezpieczeństwo zbiorowe", "KBWE", "Pokój", "Polityka bezpieczeństwa".

## IV. Recenzje

Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace,* Princeton University Press, Princeton-Oxford 2010, ss. XIII+442, [w:] *Przegląd Politologiczny*, 2011, nr 1, ss. 197–200.

Krzysztof Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*, Instytut Zachodni, Poznań 2009, ss. 665, [w:] *Przegląd Zachodni*, 2011, nr 2, ss. 327–333.

Sheldon Anderson, *A Cold War in the Soviet Bloc: Polish-East German Relations 1945–1962,* Westview Press, Boulder 2001, ss. 314, [w:] *Europe-Asia Studies,* 2002, vol. 54, No. 3, ss. 490–492.

Teresa Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, ss. 286, [w:] *Przegląd Politologiczny,* 2000, nr 3–4, ss. 171–173.

Ben Soetendorp, *Foreign policy in the European Union: theory, history and practice,* Longman, London 1999, ss.163, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 2001, t. 23, nr 1–2, ss. 199–202.

Eric Remacle, Reimund Seidelmann (eds.), *Pan-European Security Redefined,* Nomos Verlagsgeselschaft, Baden-Baden 1998, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1999, t. 20, ss. 175–178.

Vlado Benko, *Znanost o mednarodnih odnosih,* Fakulteta za Družbene Vede, Ljubljana 1997, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1998, t. 19, ss. 135–137.

*Problemy transformacji wewnętrznej i integracji ekonomicznej państw Grupy Wyszehradzkiej,* red. Marian Szczepaniak, *Zeszyty Naukowe – Seria I,* Zeszyt 232, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1995, [w:] *Przegląd Zachodni*, 1996, nr 3, ss. 170–171.

Teresa Łoś-Nowak, *Współczesne stosunki międzynarodowe,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1995, t. 17, ss. 179–182.

Stanisław Parzymies, „L'Europe centrale et l'Union européenne: un point de vue polonais", *Les Cahiers du CREST,* n° 13, Paris, janvier 1994, [w:] *The Polish Quarterly of International Affairs,* Vol. 3, No. 1, Winter 1994, ss. 133–135.

Arthur R. Rachwald, *Poland between the Superpowers: Security vs. Economic Recovery*, Boulder 1983, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations,* 1987, t. 6, ss. 181–186.

*Polska w świecie. Z zagadnień polskiej polityki zagranicznej,* red. Jan Przewłocki, Katowice 1984, [w:] *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*, 1987, t. 5, ss. 159–163.

# Promotorstwo obronionych rozpraw doktorskich

1. Victor Martinez Reyes, *Procedury negocjacyjne rozszerzania Wspólnot Europejskich*, 2001.
2. Mairamgul Utirowa, *Uwarunkowania i cele polityki zagranicznej Republiki Kyrgyzskiej,* 2001 (obrona z wyróżnieniem).
3. Agnieszka Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej,* 2003 (obrona z wyróżnieniem).
4. Małgorzata Bielecka, *Role międzynarodowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,* 2003 (obrona z wyróżnieniem).
5. Justyna Zając, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991-2000),* 2004 (obrona z wyróżnieniem).
6. Iwona Pawlikowska, *Rozwój koncepcji bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku,* 2004 (obrona z wyróżnieniem).
7. Agata Włodkowska, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw w latach 1991-2005,* 2005 (obrona z wyróżnieniem).
8. Marcin Kaczmarski, *Stosunki Federacji Rosyjskiej ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w latach 1991-2004 w świetle paradygmatu realistycznego,* 2007 (obrona z wyróżnieniem).
9. Joanna Kozaczyńska, *Role Rady Europy oraz Unii Europejskiej w kształtowaniu współpracy transgranicznej – analiza porównawcza,* 2009.
10. Marcin Kawałowski, *Polityczno-wojskowe zaangażowanie Polski w Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony,* 2009.
11. Halina Bukowiecka, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej w regionie Morza Bałtyckiego w latach 1991-2009,* 2010.
12. Agnieszka Puszczewicz, *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską,* 2012.
13. Ewelina Waśko-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001-2009,* 2012.
14. Davut Han Aslan, *Turkey's Foreign Policy of the Justice and Development Party Governments* l *(2002–2011),* 2012.

15. Marlena Drygiel, *Adaptacja Unii Europejskiej w procesie budowania pokoju w regionie Bałkanów Zachodnich,* 2013 (obrona z wyróżnieniem).
16. Tomasz Pawłuszko, *Ewolucja kategorii systemu międzynarodowego w nauce o stosunkach międzynarodowych,* 2014.
17. Katarzyna Anna Głuszak, *Muzyka i piosenka popularna jako narzędzia opozycji politycznej w Polsce w latach 80. XX wieku,* 2014.

CZĘŚĆ I

# Zagadnienia teoretyczne i ogólne

*Wanda Decyk-Zięba*

# Etymologia i znaczenie wyrazu *bezpieczeństwo*

Historia wyrazu *bezpieczeństwo* w języku polskim zaczyna się w okresie staropolskim. Słowo *bezpieczeństwo* zostało utworzone od *bezpieczny* za pomocą sufiksu *-stwo*. Podstawę słowotwórczą przymiotnika stanowiło wyrażenie przyimkowe *bez pieczy*, wyraz został utworzony za pomocą sufiksu *-ny*[1]. Wykładnikiem negacji jest *bez*[2], negacji w tym wypadku podlega treść rzeczownika *piecza*. W okresie do XV w. częściej w funkcji wykładnika negacji występowało *przez-* niż *biez- // bez-*[3]. Zarówno *przez-*, jak i *b*(*i*)*ez-* są genetycznie przyimkami, odziedziczonymi z języka prasłowiańskiego. Kontynuantem prasłowiańskiego **bezъ* na gruncie polskim było *biez*, ze spółgłoską miękką przed *e*[4]. Miękkość „b" widoczna jest do dzisiaj w nazwach własnych, np. w nazwisku *Bieździecki* czy w nazwie wsi *Bieździedza* (pow. jasielski). Twardość nagłosowej spółgłoski *b-* tłumaczy się wpływem czeskim[5]. Natomiast brak przegłosu w tym wyrazie, czyli brak przejścia *e* w *o*, jest wynikiem wyrównań analogicznych. Przyimek jako wyraz niesamodzielny (proklityka) łączył się z innymi wyrazami. W pozycji przed wyrazami, które miały nagłos palatalny, nie było warunków do przegłosu (**bezъ → biez*), natomiast takie warunki były w pozycji przed wyrazami, których nagłos był niepalatalny (**bezъ > *bioz*). Ostatecznie w proklitykach (dotyczy to też *przez*, *przed*) ustalają się formy bez przegłosu[6]. W objaśnianiu genezy przymiotnika pod uwagę brany jest też wpływ staroczeskiego *bezpečný*[7].

---

[1] R. Grzegorczykowa, R. Laskowski, H. Wróbel (red.), *Gramatyka współczesnego języka polskiego. Morfologia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984, s. 433.

[2] Zob. np. ros. *опастность – безопастность*.

[3] Z. Klemensiewicz, T. Lehr-Spławiński, S. Urbańczyk, *Gramatyka historyczna języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 249.

[4] Miękkość *b-* jest historycznie uzasadniona, forma z nagłosowym twardym *b*, przypuszczalnie pod wpływem czeskim.

[5] Z. Klemensiewicz, T. Lehr-Spławiński, S. Urbańczyk, *Gramatyka...*, op. cit., s. 249.

[6] K. Długosz-Kurczabowa, S. Dubisz, *Gramatyka historyczna języka polskiego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 86.

[7] A. Bańkowski, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, t. 1, s. 44. A. Bańkowski przyjmuje następujący rozwój semantyczny

Rzeczownik *piecza* jest wyrazem odziedziczonym z prasłowiańszczyzny, zasięg jego występowania był ograniczony tylko do obszaru języków północnosłowiańskich (zachodnio- i wschodniosłowiańskich). Jest poświadczony w językach: czeskim (*péče* rodz. ż. ‘opieka, troskliwość, troska, staranie’), polskim i rosyjskim (dialektalne *péča* ‘troski, kłopoty; zmartwienie’). Prasłowiański wyraz **peča* ‘troska, zmartwienie’ jest derywatem utworzonym za pomocą sufiksu **-ja* od czasownika **pekti sę* ‘martwić się, troszczyć się’. Znaczenie to jest znaczeniem przenośnym, pierwotne znaczenie tego czasownika to ‘być parzonym (pieczonym); cierpieć ból od gorąca, ognia’ (por. polskie – *piecze mnie, pieczenie o bólu*, staroczeskie – *péči sě* ‘piec się; o człowieku: być pieczonym (parzonym), cierpieć ból od gorąca, ognia itp.’. W średniowiecznych tekstach religijnych – być może pod wpływem staroczeskiego péčě ‘ból, żałość, smutek, zmartwienie’– *piecza* pojawia się jako tłumaczenie łacińskiego *cura*, por. w *Psałterzu floriańskim*: „rzuci i na Gospodna pieczą twoję [iacta ... curam tuam] on cie odkarmi” 54,25), byłby to zatem bohemizm biblijny[8]. Wyraz w dawnej polszczyźnie miał znaczenie ‘troska, staranie, opieka, dbałość; wzgląd, branie pod uwagę kogoś lub czegoś’, dziś ma charakter książkowy.

## 1. Formacje utworzone za pomocą sufiksu *-ość* i *-stwo* od przymiotnika *przezpieczny/bezpieczny*

Współczesne słowniki historyczne (*Słownik staropolski* – Sstp[9], *Słownik polszczyzny XVI wieku* – SXVI[10], *Słownik języka polskiego XVII i 1. połowy XVIII wieku* –

---

przymiotnika *bezpieczny*: ‘beztroski, spokojny’ → ‘nieostrożny, lekkomyślny, niedbały’, ’pewny siebie, odważny’ → ‘niczym niezagrożony; niezagrażający’, na skutek ekspansji antonimu *niebezpieczny* → ‘nieniebezpieczny, wolny od niebezpieczeństwa’ (ibidem). W świetle danych leksykograficznych znaczeniem podstawowym słowa (poświadczonym przykładami użycia) było ‘nie zagrożony niebezpieczeństwem; wolny od obaw/od troski’. Tak też rozumiał ten wyraz Onufry Kopczyński: *bezpieczny = bez pieczy, to jest ten, co bez pracy i pilności około siebie, wolny jest od bojaźni i wszelkiej złej przygody* (*Gramatyka dla szkół narodowych na klasę III*). Na początku XX wieku użycie *bezpieczny* w znaczeniu ‘niefrasobliwy, lekkomyślny’ traktowano jako kalkę semantyczną z języka rosyjskiego. Zob. *Rusycyzmy i inne błędy językowe, wybrane z warszawskiego „Świata”*, „Poradnik Językowy” 7, 1907, z. 9, s. 6; H. Karaś, *Rusycyzmy słownikowe w polszczyźnie okresu zaborów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996, s. 248.

[8] A. Bańkowski, op. cit., t. 2, s. 546.

[9] S. Urbańczyk i in. (red.), *Słownik staropolski*, t. I (*A-Ć*), V-VII (*N-Rozproszyć*), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków, Warszawa 1953–1955, 1965–1977.

[10] M.R. Mayenowa i in. (red.), *Słownik polszczyzny XVI wieku*, t. II (*Bańczysty-Butynkować się*), XVII (*Nie-Nierosły*), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, 1987, t. XXIV (*Pi-Pniowy*), XXXII (*Przemijać-Przodujący*), Instytut Badań Literackich PAN. Wydawnictwo, Warszawa 1996, 2004.

SXVII[11]), słowniki dziewiętnastowieczne (Lindego – SL[12], Orgelbranda, zwany wileńskim – Swil[13], dwudziestowieczne (pod red. J. Karłowicza, A.A. Kryńskiego i W. Niedźwiedzkiego, zwany warszawskim – SW[14], pod red. W. Doroszewskiego – SDor[15], H. Zgółkowej – PSJP[16]) i słownik pod red. S. Dubisza (USJP[17]) dają możliwość prześledzenia historii wyrazu od wieku XV do dzisiaj. Przedmiotem opisu są formacje słowotwórcze (nomina essendi), utworzone sufiksami *-ość* i *-stwo* od przymiotników *przezpieczny/bezpieczny*. Pełny ich przegląd został przedstawiony w tabeli 1.

**Tabela 1.** Przegląd formacji utworzonych od *przezpieczny/bezpieczny* za pomocą sufiksów *-ość* i *-stwo*

| słownik / foma wyrazowa | Sstp | SPXVI | SJPXVII | SL | Swil | SW | SDor | SPJP | USJP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| przezpieczność (prześpieczność, przespieczność) | + (9) | + (16) | – | – | + | + | – | – | – |
| nieprzezpieczność (nieprześpieczność, nieprzespieczność) | + (8) | + (63) | – | – | + | + | – | – | – |
| przezpieczstwo (prześpieczstwo) | + (1) | – | – | – | – | – | – | – | – |
| nieprzezpiecznictwo | + (4) | – | – | – | – | – | – | – | – |
| nieprzezpiecznistwo | + (1) | – | – | – | – | – | – | – | – |
| bezpieczeństwo (beśpieczeństwo) | – | + (166) | + | + | + | + | + | + | + |
| niebeśpieczeństwo (niebezpieczeństwo) | – | + (656) | + | + | + | + | – | – | + |

[11] Wersja elektroniczna: *Elektroniczny słownik języka polskiego XVII i XVIII wieku* (http://www.xvii-wiek.ijp-pan.krakow.pl; dostęp 5.01.2015 r.).

[12] S.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, t. I (*A-F*), III (*M-O*), IV (*P*), wyd. II, Druk. Zakładu Ossolińskich, Lwów 1854, 1857, 1858.

[13] A. Zdanowicz i in. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I-II, Druk. Maurycego Orgelbranda, Wilno 1861.

[14] J. Karłowicz, A.A. Kryński, W. Niedźwiedzki (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I (*A-G*), III-V (*N-R*), nakładem prenumeratorów, Warszawa 1900, 1904, 1908, 1912.

[15] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, V-VII, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958, 1963, 1964, 1966.

[16] H. Zgółkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. IV (*Be-Bk*), XXIII (*Naród-Niepłodny*), Wydawnictwo „Kurpisz", Poznań 1995, 1999.

[17] S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t.1 (*A-J*), t. 2 (*K-Ó*),Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| bezpieczność (beśpieczność) | – | + (78) | + | + | + | + | + | – | – |
| niebezpieczność (niebeśpieczność) | – | + (235) | – | + | + | + | – | + | – |
| prześpieczeństwo (przezpieczeństwo) | – | +(31) | – | – | – | + | – | – | – |
| nieprześpieczeństwo (nieprzespieczeństwo, nieprzezpieczeństwo) | – | + (33) | – | – | – | + | – | – | – |

Z zestawienia wynika, że w języku doby staropolskiej występowały tylko postaci utworzone od *przezpieczny (prześpieczny)* za pomocą *-ość* i -s*two* (wyjątkowo *-istwo*[18]), formacje zakończone na *-ość* mają więcej poświadczeń. Podstawę formy *przespieczstwo* stanowi wyrażenie przyimkowe *przez pieczy*[19]. Formacji *bezpieczność* i *bezpieczeństwo* nie notuje *Słownik staropolski*, choć są w nim poświadczone przymiotniki *bezpieczny* i *bezprzezpieczny* (oba pojawiają się w tym samym kontekście: „Ku bezpiecznemu (war[iant] kal[iski]: cu bezprześpiecznemu) przewodu in comitatu tutele gratia contra adversarios"). Zabytkiem, w którym pojawia się *bezpieczny* jest *Biblia królowej Zofii*. Jest to o tyle istotne, że podstawę tłumaczenia stanowił tekst staroczeski, co poniekąd może wyjaśniać obecność w polskim przekładzie formy *bezpieczny*[20].

W wieku XVI przewagę zyskują formacje utworzone od przymiotnika *bezpieczny*. Uwzględniając również formacje zaprzeczone z *nie-*, w *Słowniku polszczyzny XVI wieku* wszystkich form na *-ość* odnotowano 392, na *-stwo* zaś 886. W porównaniu z poprzednim okresem zaszła więc istotna zmiana. Wyraźna jest dominacja formacji na *-stwo*, formacje na *-ość* reprezentują typ regresywny. Stan ten trwa w wieku XVII do połowy wieku XVIII, o czym zaświadcza materiał przykładowy przytoczony pod hasłami *bezpieczeństwo* i *bezpieczność* w *Słowniku języka polskiego XVII i 1. połowy XVIII wieku*[21]. Potwierdzają ten stan również ówczesne słowniki: Grzegorza Knapiusza (1643) i Abrahama Troca (1764). W obu słownikach hasłem jest *bespieczeństwo*, nie *bespieczność*.

> „Bespieczeństwo/ bespieczność/ wolność od niebespieczeństwa/ Securitas (...) Asylia"[22].

[18] Zob. K. Kleszczowa (red.), *Słowotwórstwo języka doby staropolskiej. Przegląd formacji rzeczownikowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 293.

[19] Możliwe, że jest to kalka łac. *securitas* (*-stwo* odpowiadałoby łac. *-tas*).

[20] Wyraz nie został jednak uwzględniony w opracowaniu M. Basaja i J. Siatkowskiego: *Bohemizmy w języku polskim. Słownik*, Warszawa 2006.

[21] W słowniku nie została podana liczba wystąpień wyrazów w źródłach objętych ekscerpcją.

[22] G. Knapiusz, *Thesaurus polonolatino graeci tomus I*, druk. F. Cezary, wyd. II, Kraków 1643, s. 20 (dostęp: http://ebuw.uw.edu.pl/dlibra/doccontent?id=16083&from=FBC).

„Bespieczeństwo, bezpieczeństwo, bespieczność, bezpieczność. 1) Sicherheit. 2) Vertrauen, Freyheit die man sich nimmt. 3) Gemüths=Ruhe. 1) sùreté, sécurité. 2) assurance; liberté, qu'on prend. 3) tranquilité de l'esprit. § 1) bezpieczeństwo w krolestwie skarb naywiększy; gdzie bezpieczności niemasz, tam, choć w obfitości, przebywać przykro. 2) zkąd się bezpieczeństwo wzięło do mnie przychodzić; upraszam abyś mi tę bezpieczność zganić nie raczył. 3) w wielkiey umysł moy bezpieczności; bezpieczność umysłu"[23].

W słowniku Troca w przykładach ilustrujących użycie wyrazu pojawiają się wyłącznie formy z nagłosowym *bez-*.

W słowniku Lindego hasłem jest forma *bezpieczeństwo,* po niej autor wymienia wyrazy *bezpieczność* i *bezpiecza*. Notuje też przymiotnik *przespieczny*, ale uznaje za współcześnie nieużywany (hasło odesłane do *bezpieczny*). W *Słowniku wileńskim* odrębnymi hasłami są: *bezpieczeństwo* (obacz: *bezpieczność*), *bezpieczność* (obacz: *bezpieczeństwo*), *bezpiecza* (obacz: *bezpieczność*) i *przespieczność* (przymiotnik *przespieczny* nie jest notowany). W *Słowniku warszawskim* pod hasłem głównym *bezpieczeństwo* podano też formy synonimiczne: *bezpieczność*, *przezpieczność* i *bezpiecza*. Trzy ostatnie wyrazy i *prześpieczeństwo* są też hasłami osobnymi (odesłanymi do *bezpieczeństwo*).

Jeśli chodzi o słowniki współczesne[24], wyraz *bezpieczność* notuje *Słownik języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego, *niebezpieczność* zaś *Praktyczny słownik języka polskiego* pod red. H. Zgółkowej, żadnego z tych wyrazów nie notuje natomiast *Uniwersalny* słownik języka polskiego.

Już w dobie staropolskiej, o czym zaświadcza pisownia, zmianie uległa postać fonetyczna wyrazu *przezpieczność*. W grupie spółgłoskowej *-zp-* nastąpiło upodobnienie pod względem dźwięczności i miękkości: *przezpieczność* → *przespieczność* → *prześpieczność*. Podobny proces objął też przymiotnik *bezpieczny* i utworzone od niego derywaty. Dzisiaj te formy występują w gwarach[25].

W polszczyźnie literackiej zaginęły stopniowo znane staropolszczyźnie formacje utworzone za pomocą sufiksów *-ość* i *-stwo* od przymiotnika *przezpieczny*, czyli *przezpieczność*, *przezpieczeństwo* (a także ich antonimy: *nieprzezpieczność*, *nieprzezpieczeństwo*). Zanikł też wyraz motywujący te derywaty[26].

---

[23] A. Troc, *Nowy dykcjonarz to jest Mownik polsko-niemiecko-francuski…*, t. 3, nakł. J. F. Gleditsch, Lipsk 1764, szp. 33–34 (dostęp: http://www.dbc.wroc.pl/dlibra/docmetadata?id=7138&from=publication).

[24] Wydawałoby się, że wyraz *bezpieczeństwo* należy do podstawowej warstwy słownictwa współczesnego. Zastanawiający jest zatem brak wyrazu wśród 15 tysięcy haseł, będących najczęściej używanymi wyrazami współczesnego języka polskiego, w opracowanym w latach 2007–2012 wersji próbnej elektronicznym *Wielkim słowniku języka polskiego* (http://www.wsjp.pl/ data dostępu: 15.12.2014).

[25] Zob. J. Reichan (red.), *Słownik gwar polskich*, t. II, Ossolineum, Wrocław 1983, s. 90–91; idem (red.), *Indeks alfabetyczny wyrazów z kartoteki „Słownika gwar polskich"*, t. II (*P-Ż*), Instytut Języka Polskiego PAN, Kraków 1999, s. 162.

[26] Przymiotnik *bezpieczny*, który w wieku XV miał pojedyncze poświadczenia, w XVI-wiecznych źródłach pisanych ma 565 poświadczeń, *prześpieczny* – 120.

Z użycia wyszła też forma *bezpieczność* (i *niebezpieczność*) poświadczona w źródłach pisanych w XVI wieku[27]. Zanik tych form jest wynikiem krystalizowania się dominanty słowotwórczej[28]. Twory odprzymiotnikowe na *-ość* wobec formacji na *-stwo* były wariantami (dubletami) nazewniczymi, z rywalizacji w tym wypadku wyszła zwycięsko formacja utworzona sufiksem *-stwo*.

## 2. Rozwój znaczeniowy wyrazów *przezpieczność* i *bezpieczeństwo*

W świetle danych ze *Słownika staropolskiego* leksemowi *przezpieczność* właściwa była rozległość semantyczna, wynikała ona po części z wieloznaczności podstawy (*przezpieczny*[29]*, piecza*), po części – ze względu na typ tekstów, często były to tłumaczenia z języka łacińskiego – z przejmowania znaczeń wyrazów łacińskich, których wyraz był odpowiednikiem.

**Tabela 2.** Znaczenia wyrazu *przezpieczność* w *Słowniku staropolskim*

| zn. wyrazu | łac. odpowiednik | liczba poświadczeń | synonim | antonim | zn. antonimu |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. ‘bezpieczeństwo, brak zagrożenia’ | securitas; securitas = fiducia | 9 | _ | nieprzezpieczeństwo, nieprzezpiecznictwo | ‘stan rzeczy zagrażający komuś, niebezpieczeństwo, periculum, discrimen’ |
| 2. ‘zabezpieczenie, gwarancja’ | cautio | 1 | przezpieczstwo | nieprzezpieczeństwo | ‘nieostrożność, brak dbałości, lekkomyślność, imprudentia, temeritas’(?) |
| 3.‘troska, opieka’ | cura, tutela | 2 | _ | _ | – |
| 4.‘powaga’ | gravitas | 2 | – | – | – |

[27] Forma ma swoje odpowiedniki we współczesnych językach: czeskim *bezpečnost*, słowackim *bezpečnosť*, ukraińskim *безпечність* i białoruskim *бяспечнасць*.

[28] Zob. M. Białoskórska, *Zanikanie leksemów pochodzenia prasłowiańskiego w historii języka polskiego*, [w:] H. Popowska-Taborska (red.), *Leksyka słowiańska na warsztacie językoznawcy*, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy, Warszawa 1997, s. 7–22; E. Mróz-Ostrowska, *Formacje z przyrostkiem na -ość w strukturze językowej XVI wieku*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1953.

[29] Znaczenia wyrazu odnotowane w *Słowniku staropolskim*: 1. ‘bezpieczny, niezagrożony, wolny od lęku’, 2. ‘stały, niezmienny, niewzruszony’, 3. ‘doskonały’, 4. ‘jasny’.

Wyraz *przezpieczność* jest wyrazem wieloznacznym, najczęściej w tekstach należących do kanonu źródeł jest poświadczony w znaczeniu ‘bezpieczeństwo, brak zagrożenia’. Formacje zaprzeczone niosą treści przeciwstawne do znaczenia ‘bezpieczeństwo, brak zagrożenia’.

**Tabela 3.** Znaczenia wyrazów *bezpieczeństwo, bezpieczność, przespieczność* i *prześpieczeństwo* w *Słowniku polszczyzny XVI wieku*

| wyraz / znaczenie | bezpieczeństwo | bezpieczność | prześpieczność | prześpieczeństwo |
|---|---|---|---|---|
| 1. ‘sytuacja niczym nie zagrażająca; securitas’ (asylia) | + (42)[30] | + (20) | + (13) | + (22) |
| 2. ‘poczucie braku zagrożenia, spokój, odwaga, zaufanie’ (fiducia, securitas) | + (87) | _ | + (3) | + (5) |
| 3.‘lekkomyślność, zbytnia pewność siebie’ (fiducia, impundentia) | + (34) | +(13) | _ | + (4) |
| 4.‘pewność, upewnienie, niezawodność’ | + (3) | +(5) | _ | _ |

**Tabela 4.** Znaczenia wyrazów *bezpieczeństwo* i *bezpieczność* w *Słowniku języka polskiego XVII i 1.połowy XVIII wieku*

| wyraz / znaczenie | bezpieczeństwo | bezpieczność |
|---|---|---|
| 1. ‘niezagrożenie, nienaruszalność; spokój’ | + | + |
| 2.‘pewność, niezawodność’ | + | + |
| 3. ‘śmiałość, zuchwalstwo, bezczelność’ | + | + |
| 4. ‘lekkomyślność, niedbałość’ | + | – |

W *Słowniku języka polskiego* Samuela B. Lindego pod hasłem *bezpieczeństwo, bezpieczność, bezpiecz*a podane są dwa znaczenia:

1. ‘wolność od pieczy, od troski, obawy, spokojność, pewność, nieobawa, opuszczanie się, zaleganie, poleganie; oznaczone jako nieużywane (*) § śmiała poufałość, pozwolenie sobie, niewstręt, nieobawa, postępowanie z kim za panie bracie, familiarność’;

[30] Liczba w nawiasie okrągłym informuje o liczbie notacji.

2. ‘stan rzeczy, uwalniający od wszelkiej obawy’.

Wyraz *bezpiecza* jest opatrzony dwiema gwiazdkami, które „znamionują, że używanie to poetom czyli wierszopisom uchodzi”. Jest to wyraz poetycki, którego użył Jacek Przybylski w tłumaczeniu *Raju utraconego* Miltona, wydanego w 1791 r.: „Na wierzchołku niebios siedzący w bezpieczy”[31].

**Tabela 5.** Znaczenie leksemów *bezpieczeństwo* i *bezpieczność* w *Słowniku wileńskim*

| wyraz / znaczenie | **bezpieczeństwo** | **bezpieczność** | **przespieczność** | **bezpiecza** *nieużywany* |
|---|---|---|---|---|
| 1. ‘nie podleganie niebezpieczeństwu, troskom, obawie’ | + | + | *przestarzały* | |
| 2. Poufałość, familiarność,postępowanie z kim za pan bracie | *przestarzały* | *przestarzały* | – | |
| 3. Spokój, spokojność; pewność, zaufanie | + | + | – | |

**Tabela 6.** Znaczenie leksemu *bezpieczeństwo* w *Słowniku warszawskim*

| wyraz / znaczenie | **bezpieczeństwo** | **bezpieczność** *staropolski gwarowy* | **przezpieczność** *staropolski* | **prześpieczeństwo** *gwarowy* **przezpieczeństwo** *staropolski, gwarowy* | **bezpiecza** *mało używany* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.‘stan rzeczy uwalniający od wszelkiej obawy’ | + | | | | |
| 2.‘wolność od pieczy, od troski, nietroszczenie się, spokojność, opuszczanie się, gnuśność, spoczywanie na laurach’ | *staropolski* | | | | |
| 3.’śmiałość, poufałość, familiarność, pozwalanie sobie” | *staropolski* | | | | |

[31] Podobnie ma się sprawa z formą *bezpiecze*, której użycie autorzy *Słownika warszawskiego* ilustrują cytatem z tekstu Słowackiego: „Niech leżą u JW. Pana moje towary w bezpieczu” i opatrują uwagą: „w wyraż[eniu]: w bezpieczu = bezpiecznie”.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4. lampa bezpieczeństwa | *fizyczny* | | | | |
| 5. ‘odporność wobec chorób zaraźliwych, niepodległiwość’ (immunitas) | *lekarski* | | | | |

W słownikach wileńskim i warszawskim niektóre z omówionych form pojawiają się z kwalifikatorami, kwalifikatory te mają charakter chronologiczny (*staropolski*, *przestarzały*, *nieużywany*) i społeczno-środowiskowy (*gwarowy*, *fizyczny*, *lekarski*).

Ze współczesnych słowników ogólnych języka polskiego *bezpieczność* notuje tylko słownik pod red. Doroszewskiego. Wyraz jest opatrzony kwalifikatorem *przestarzały*, definicja wskazuje na relację formalną pomiędzy wyrazem a jego podstawą słowotwórczą: „rzecz[ownik] od bezpieczny”. Przykłady ilustrujące użycie wyrazu pochodzą z tekstów Sienkiewicza i Konopnickiej.

W słowniku pod red. Doroszewskiego *bezpieczeństwo* jest definiowane jako:

1. ‘stan niezagrożenia; pewność, że nic nie zagraża; stan pewności, spokoju, zabezpieczenia’
2. ‘potoczna nazwa Komitetu do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Prezydium Rady Ministrów (poprzednio: Urząd Bezpieczeństwa Publicznego)’.

Podobną definicję wyrazu podaje *Uniwersalny słownik języka polskiego*:

1. ‘stan niezagrożenia, spokoju, pewności’;
2. potoczny: ‘organa władzy mającej pieczę nad sprawami bezpieczeństwa publicznego’.

W słowniku pod red. H. Zgółkowej obok tych dwu znaczeń, podane zostało też znaczenie 3.

3. *potoczny, przestarzały* ‘nazwa Komitetu do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Prezydium Rady Ministrów, wcześniej zwanego Urzędem Bezpieczeństwa Publicznego: skrót UB’.

Znaczenia 2. i 3. zostały poprzedzone kwalifikatorami, 2. kwalifikatorem stylistycznym (*potoczny*), 3. stylistycznym (*potoczny*) i chronologicznym (*przestarzały*).

W znaczeniu ‘stan niezagrożenia, spokoju, pewności’ zawierają się niektóre odcienie znaczeń, wyodrębnionych dawniej jako samodzielne ‘spokój’ i ‘pewność’, z wyjątkiem znaczenia ‘śmiałość, poufałość, familiarność, pozwalanie sobie; lekkomyślność, niedbałość’. Współczesne znaczenie słowa *bezpieczeństwo* – patrząc z perspektywy historycznej – jest ogólniejsze w stosunku do znaczenia 1., notowanego w słownikach historycznych: Sstp, SXVI i SXVII (zawierających słownictwo od średniowiecza do 1. połowy XVIII wieku). Antonimami wyrazu obok *niebezpieczeństwo* ‘stan rzeczy zagrażający komuś, niebezpieczeństwo, periculum, discrimen’ są dziś: *przestępczość*, *walka*

i *konflikt zbrojny*[32], synonimami zaś: *spokój* i *pokój*[33], w niektórych kontekstach *porządek*[34].

## 3. Termin *bezpieczeństwo*

W słowniku pod red. S. Dubisza i słowniku pod red. H. Zgółkowej skupienia terminologiczne z wyrazem *bezpieczeństwo* opatrzone są kwalifikatorami *polityczny* (*polityka, politologia, politologiczny*) i *prawniczy* (*prawo*). Kwalifikator poprzedza terminy: *bezpieczeństwo publiczne* a. 'ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego', b. 'ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa' (USJP) i *bezpieczeństwo zbiorowe* 'system polityczny i prawny mający na celu utrwalenie pokoju przez ustanowienie zakazu agresji i zobowiązanie się do pomocy państwu, które padnie ofiarą agresji' (SPJP, USJP).

Informację o przynależności wyrazu do słownictwa specjalistycznego, używanego w danym znaczeniu przez określoną grupę użytkowników języka, dają opracowania o charakterze słownikowo-encyklopedycznym, gromadzące terminologię z danej dziedziny. Większość słowników encyklopedycznych z zakresu politologii notuje zarówno termin *bezpieczeństwo*, jak i zestawienia terminologiczne, w skład których wyraz wchodzi[35] (por. tabela 7).

**Tabela 7.** Hasło *bezpieczeństwo* w słownikach encyklopedycznych z zakresu politologii

| termin \ słownik | 1987 LP[36] | 1999LP[37] | 1999 MSSM[38] | 2002 SMP[39] | 2004 LP[40] | 2004 LWMSP[41] | 2008 SP[42] | 2008 PPE[43] | 2010 EP[44] | 2010 LD[45] | 2013 LPP[46] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| bezpieczeństwo | – | + | + | – | + | + | – | – | + | – | + |
| bezpieczeństwo ekologiczne | – | – | – | – | – | – | – | – | + | – | – |

[32] A. Dabrówka, Ł. Dąbrówka, E.Geller, *Słownik antonimów*, Świat Książki, Warszawa 2004, s. 41.

[33] Z. Kurzowa, Z. Kubiszyn-Mędrala, M. Skarżyński, J. Winiarska, *Słownik synonimów polskich*, Z. Kurzowa (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 35.

[34] M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 47.

[35] Nie notują go np.: M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2002: Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002; W. Wasiutyński (red.), *Słownik polityczny*, Wydawnictwo Młoda Polska, Gdańsk 1980; J. Bartoszewicz, *Podręczny słownik polityczny : do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców*, nakł. Księgarni Perzyński, Niklewicz i S-ka, Warszawa [1923].

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| bezpieczeństwo energetyczne | – | – | – | – | – | – | – | – | + | – | – |
| bezpieczeństwo europejskie | + | – | – | – | – | – | – | – | – | + | – |
| bezpieczeństwo kooperatywne | – | – | – | – | – | + | – | – | – | – | – |
| bezpieczeństwo międzynarodowe | + | – | – | – | + | – | – | – | + | + | – |
| bezpieczeństwo narodowe | + | – | – | + | – | – | – | – | – | – | – |
| bezpieczeństwo państwowe (narodowe) | – | – | – | – | + | – | – | – | + | – | – |
| bezpieczeństwo przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | + |
| bezpieczeństwo regionalne | + | – | – | – | – | – | – | – | – | + | – |
| bezpieczeństwo społeczne | – | – | – | – | – | – | + | – | – | – | – |

[36] J. Kukułka (red.), *Leksykon pokoju*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 27–31.

[37] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla2, Wrocław 1999, 48–51.

[38] G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, wyd. III, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 1999, s. 16–18.

[39] *Słownik młodego politologa*, oprac. J. Jagiełło na podstawie: *Leksykonu politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2002, <http://pu.i.wp.pl/k,NDYzNDcxMTUsNzA3ODA0,f,Slownik_Mlodego_Politologa.pdf (dostęp: 21.12.2014).

[40] *Leksykon politologii*, op. cit., s. 43–46.

[41] Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, wyd. V, Wydawnictwo Atla2, Wrocław 2004, s. 37–40.

[42] *Słownik politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 40.

[43] *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 28–30.

[44] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. V: *Stosunki międzynarodowe*, wyd. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 70–78.

[45] J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 55–58.

[40] M. Karwat, J. Ziółkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 40–46.

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| bezpieczeństwo wewnętrzne – bezpieczeństwo krajowe (ang. homeland security) | – | – | – | – | – | – | – | – | + | – | – |
| bezpieczeństwo zbiorowe | + | – | – | – | – | – | + | + | | + | – |

Zestawienie unaocznia nie tylko różnice w doborze haseł w poszczególnych opracowaniach, ale też różnice w stosowaniu i rozumieniu terminów (*narodowy/państwowy*), co po części wynika z charakteru zmiennego opisywanych kategorii (stanu stosunków społecznych, poczucia tego stanu i środków do jego osiągnięcia)[41] czy określonych postaw badawczych oraz rozwoju nauki.

Nienotowany we współczesnych słownikach termin *bezpieczeństwo publiczne* (obok *bezpieczeństwo pracy*) pojawił się już w *Encyklopedii nauk politycznych*, wydanej w r. 1936[42]. Definicja jest warta przytoczenia, gdyż ujmuje *bezpieczeństwo publiczne* w opozycji do bezpieczeństwa innych (niepublicznych) podmiotów:

> „Przez b.p. w obszerniejszem znaczeniu rozumiemy bezpieczeństwo bliżej nieokreślonego ogółu osób i ich mienia, znajdujących się na pewnym administrowanym obszarze, na który dostęp w zasadzie jest nieograniczony. W tem znaczeniu odróżniamy b.p., którego zapewnienie należy do władz i organów, sprawujących funkcje ogólnoadministracyjne (u nas Minister Spraw Wewnętrznych, wojewodowie i starostowie oraz policja państwowa) zarówno od bezpieczeństwa pewnych kategoryj osób, jak i od bezpieczeństwa indywidualnego" (t. I, s. 423).

Słownikiem języka polskiego, w którym zostało wymienione zestawienie *bezpieczeństwo publiczne*, był słownik z 1861 r.

Źródeł współczesnych terminów można szukać w XVI-wiecznej literaturze prawno-politycznej, już wtedy wyraz *bezpieczeństwo* odnoszony był do sfery stosunków społeczno-politycznych. W *Słowniku polszczyzny XVI wieku* odnotowane zostały np. połączenia: *bezpieczeństwo Rzeczypospolitej* („gdyby szlachta mieszkała w mieście? Pewnie i obyczaje byłyby lepsze ... i bespieczeństwo Rzeczypospolitej warowniejsze"[43]) i *miłej Ojczyzny* („do żadnych fakcyj sie nie przywięzując/ ale tylko do zdrowia i bezpieczeństwa miłej Ojczyzny"[44]), *prześpieczeństwo pospolite* („A jeśliby kto takową wolność i prześpieczeństwo

[41] Ibidem, s. 41.

[42] E. J. Reyman (red. nacz.), *Encyklopedia nauk politycznych (zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. I, Wydawnictwo Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska" w Warszawie, Warszawa 1936, s. 423–424.

[43] Ł. Górnicki, *Rozmowa Polaka z Włochem o wolnościach i prawach polskich*, b. druk., Kraków ok. 1587. Cytaty podane za: SXVI.

[44] *Philopolites, to jest miłośnik ojczyzny albo o powinności dobrego obywatela, ojczyźnie dobrze chcącego i onę miłującego, krótki traktat*, druk. M. Wirzbięta, Kraków 1588.

pospolite [libertatem et securitatem publicam ....] zgwałcił: takowy ma bydź karan”[45]) oraz *niebezpieczeństwo tak wnętrzne jako zewnętrzne*[46]. Niewątpliwie historia polskiej terminologii politycznej (czy politologicznej) czeka na swoje opracowanie.

## 4. Streszczenie

Wyraz *bezpieczeństwo* notują słowniki języka polskiego od XVI wieku, jest to formacja odprzymiotnikowa, utworzona za pomocą sufiksu *-stwo*, oboczna do formacji *bezpieczność*. Wcześniej – w dobie staropolskiej – w znaczeniu ‘bezpieczeństwo, brak zagrożenia’ występowały derywaty utworzone za pomocą sufiksów *-ość* i *-stwo* (*-istwo*) od przymiotnika *przezpieczny*, czyli *przezpieczność*, *przezpieczeństwo*. Formy utworzone za pomocą sufiksu *-ość* w tej grupie nazw od XVI wieku są typem regresywnym, ostatecznie wychodzą z użycia w wieku XX. Do warstwy archaicznej słownictwa w wieku XIX należały też formy pochodzące od przymiotnika *przezpieczny*. W XX-wiecznych słownikach języka ogólnego *bezpieczeństwo* w znaczeniu specjalistycznym jest opatrzone kwalifikatorem *polityczny* (*politologiczny*).

[45] *Statuta i metryka przywilejów koronnych... zebranych przez Stanisława Sarnickiego*, druk. J. Januszowski, Kraków 1594.

[46] Ibidem.

*Czesław Maj*

# *Comprehensive security* w stosunkach międzynarodowych

## 1. Redefinicje bezpieczeństwa międzynarodowego

Do szczególnie często poddawanych analizom wartości egzystencyjnych należy bezpieczeństwo[1]. Genetyczno-filozoficznej prezentacji bezpieczeństwa jako wartości politycznej podjął się James Der Derian[2]. Przewija się przez wszystkie niemal katalogi deklarowanych i realizowanych międzynarodowych wartości politycznych. W drugiej połowie XX wieku nastąpiło odejście od tradycyjnego powiązania bezpieczeństwa z wymiarem polityczno-militarnym[3], traktowanym zarówno w sensie negatywnym, czyli braku realnych lub potencjalnych zagrożeń, jak też pozytywnym, oznaczającym formowanie i funkcjonowanie odpowiednich systemów gwarantujących brak zagrożeń. Znaczenie omawianej międzynarodowej wartości politycznej ulega modyfikacji w związku z postępującymi procesami globalizacyjnymi[4]. Richard Ullman redefinicji bezpieczeństwa międzynarodowego dokonał poprzez redefinicję zagrożeń[5]. W efekcie zagrożeń o charakterze ekonomicznym występuje możliwość wyodrębnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. W tym segmencie sytuuje się bezpieczeń-

---

[1] E. A. Kolodziej, *Security in International Relations*, Cambridge 2004; S.M. Walt, *The Renaissance of Security Studies*, "International Studies Quarterly", vol. 35, No. 2, June 1991, s. 211–239.

[2] J. Der Derian, *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard*, [w:] R.D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1998.

[3] Cz. Mesjasz, *Security as an Analytical Concept. Paper presented at the 5th Pan-European conference on International Relations*, in The Hague, 9–11 September 2004. https://docs.google.com (5.11.2010); zob.: J.P. Burgess, *Non-military security challenges*, https://docs.google.com (5.11.2010).

[4] N.M. Ripsman, T.V. Paul, *Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis*, "International Studies Review", vol. 7, No. 2, June 2005, s. 199–227.

[5] R. Ullman, *Redefinition Security*, "International Security", vol. 8. No. 1, Summer 1983, s. 133 i nast.; S.E. Sachs, *The Changing Definition of Security,* http://www.stevesachs.com/papers/paper_security.html.

stwo surowcowe a także energetyczne[6]. Katalog rodzajów bezpieczeństwa międzynarodowego zgłosił Ryszard Zięba, wyodrębniając szereg służących operacjonalizacji przedsięwzięcia kryteriów. Przy wykorzystaniu kryterium podmiotowego wskazuje na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Kryterium przedmiotowe umożliwia wyodrębnienie następujących rodzajów bezpieczeństwa: politycznego, militarnego, ekonomicznego (w tym surowcowego, energetycznego, żywnościowego, socjalnego, finansowego, technologicznego itp.), kulturowego, humanitarnego, ekologicznego, ideologicznego. Na podstawie kryterium kształtu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego wskazuje na system równowagi sił, system blokowy, system bezpieczeństwa kooperatywnego, system bezpieczeństwa zbiorowego. Kryterium przestrzenne stanowi podstawę wyróżnienia bezpieczeństwa lokalnego, subregionalnego, regionalnego, ponadregionalnego, globalnego[7]. Czesław Mesjasz sugeruje konieczność rozpatrywania poszczególnych form bezpieczeństwa przy uwzględnianiu współzależności między nimi[8]. Dla Billa McSweeneya bezpieczeństwo, traktowane jako brak zagrożenia, pozostaje w ścisłym związku z ładem, solidarnością, wolnością, jako wartościami ogólnoludzkimi[9], a wraz ze sprawiedliwością stanowi niezwykle poważne znaczenie normatywne[10] .

Podejmując się określenia istoty bezpieczeństwa, David A. Baldwin wskazuje na konieczność uwzględnienia strony podmiotowej, usytuowania bezpieczeństwa w systemie wartości, określenia charakteru zagrożeń, wykorzystania środków oraz kosztów i sekwencji czasu[11]. W podobnej konwencji traktuje bezpieczeństwo Jessica Tuchman Mathews, eksponując wymiar ekologiczny omawianej wartości politycznej[12]. Problematyka interpretacji i reinterpretacji bezpieczeństwa jest obecna w konstatacjach Liz St. Jean, która do obszaru zagrożeń i sfery bezpieczeństwa włącza bezpieczeństwo ludzkie

---

[6] R.D. Lipschutz, *On Security*,[w:] idem (ed.), *On Security*, op. cit.

[7] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa politycznego w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe", 1/1989, s. 49–70; idem, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych,* [w:] D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3–27; idem, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje-struktury-funkcjonowanie,* Warszawa 1999; zob.: S. Biscop, E. Drieskens, *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, "IEEB Working Paper", 16, March 2005. EUSA Ninth Biennial International Conference Paper presented at Austin, Texas 31 March – 2 April 2005, https://docs.google.com (7.11.2009).

[8] Cz. Mesjasz, *Security…*, op. cit., s. 9.

[9] B. McSweeney, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations,* Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 18.

[10] Ibidem, s. 84.

[11] D. A. Baldwin, *Concept of Security*, "Review of International Studies", vol. 23, 1997, s, 13–17; *Securitization: What Makes Something a Security Threat,* http://www.drtomoconnor.com/2010/2010lect01a.htm

[12] J. Tuchman Mathews, *Redefining Security*, "Foreign Affairs", vol. 68. No. 2, Spring 1989, s. 162–177.

(*human security*)[13]. Kwestię pomocy międzynarodowej jako komponentu bezpieczeństwa narodowego i humanitarnego akcentuje Anuradha Mittal, podkreśla przede wszystkim znaczenie wymiaru ekonomicznego[14].

Przedstawiciel kopenhaskiej szkoły stosunków międzynarodowych, a zarazem autor koncepcji sekurytyzacji, Ole Wæver, wskazuje na konieczność powiązania bezpieczeństwa jednostki z bezpieczeństwem międzynarodowym[15]. Nie bez znaczenia pozostaje również sugestia uwzględnienia rodzajów zagrożeń jako determinant bezpieczeństwa[16]. W zasygnalizowanym nurcie rozważań sytuują się sugestie zgłoszone przez Ulrika Pram Gada i Karen Lund Petersen[17], Mathiasa Alberta i Barry'ego Buzana[18], Claudii Aradau[19]. Ich stanowisko spotkało się z krytyczną opinią przedstawiciela konstruktywizmu, Billa McSweeneya[20], który zarzucił, w polemice z Buzanem, pomijanie w koncepcjach sekurytyzacji kwestii formowania się tożsamości i jej znaczenia w teorii bezpieczeństwa, a także łączenie bezpieczeństwa z poczuciem strachu[21].

Wyodrębnione przy zastosowaniu wskazanych kryteriów rodzaje bezpieczeństwa stanowią przedmiot odrębnych rozważań. Wyróżniona forma polityczna bezpieczeństwa międzynarodowego ma charakter niezwykle ogólny. Zawiera w sobie zarówno wymiar militarny, ekonomiczny, ideologiczny, ekologiczny. Wynikające bowiem z tych obszarów wyzwania powodują skutki natury politycznej, wymagają też podejmowania działań politycznych. Nie należy też do prostych zabieg rozgraniczania tego, co jest już polityczne od tego, co jeszcze lub już takiego charakteru nie posiada. Podobnie wskazać można na konotację bezpieczeństwa narodowego[22]. Wieloaspektowość

---

[13] L. St. Jean, *The Changing Nature of "International Security" The Need for an Integrated Definition,* https://docs.google.com (6.11.2010).

[14] A. Mittal, *Redefining security in the new World order*, "Peace Review: A Journal of Social Justice", vol. 13. No. 3, 1999, s. 437–442.

[15] O. Waever, *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security…*, op. cit., Chapter 3.

[16] B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998; B. Buzan, O. Waever, *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory,* "Review of International Studies", vol. 35, 2009, s. 253–276.

[17] U. Pram Gad, K. Lund Petersen, *Concepts of politics in securitization studies*, "Security Dialogue", vol. 42. No. 4–5, 2011, s. 315–328.

[18] M. Albert, B. Buzan, *Securitization, sectors and functional differentiation*, "Security Dialogue", vol. 42, No. 4–5, 2011, s. 413–425.

[19] C. Aradau, *Security and democratic scene: desecuritization and emancipation*, "Journal of International Relations and Development" , No. 7, 2004, s. 388–413.

[20] B. McSweeney, *Identity and security: Buzan and the Copenhagen school,* "Review of International Studies,", vol. 22, 1996, s. 81–93, tegoż, *Security, Identity…,* s. 58 i nast.

[21] B. Buzan, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations,* Harvester Wheatsheaf, New York 1991.

[22] *National security: A Modern Approach*. Paper presented at the Symposium on National Security held at Pretoria, 31 March–1 April 1977, ed. by M.H.H. Louw, Institute for Strategic Studies, University of Pretoria, c1978; J.J. Romm, *Defining National Security: Nonmilitary Aspects*, Council on Foreign Relations Press, New York 2001.

zjawiska podjęta została przez autorów południowoafrykańskich[23] jak również przez Josepha J. Romma, który w sferze bezpieczeństwa narodowego sytuuje zarówno segment ekonomiczny, ekologiczny, energetyczny jak też zwalczanie narkomanii[24]. Innym istotnym wyzwaniem jest zarządzanie bezpieczeństwem. Zwracają na to zagadnienie uwagę Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff i Elke Krahmann[25].

## 2. Istota *comprehensive security*

W literaturze przedmiotu pojawia się coraz częściej pojęcie bezpieczeństwa wszechstronnego (*comprehensive security*)[26]. Do autorów sygnalizowanego terminu zaliczyć wypada przedstawiciela kopenhaskiej szkoły stosunków międzynarodowych Barry'ego Buzana[27]. Współzależność bezpieczeństwa międzynarodowego, globalnego i narodowego podjęta została przez Helgę Haftendorn[28]. Wszechstronność strategii bezpieczeństwa Francji w powiązaniu z doktryną i działaniami Unii Europejskiej poddała analizie Pernille Rieker[29]. Kompleksowy charakter bezpieczeństwa Japonii stanowi przedmiot zainteresowania Hiroshi Ohty[30]. Z wymiarami ekonomicznym, politycznym, społeczno-kulturalnym łączy bezpieczeństwo ogólnoludzkie *(human security)* Alfred Gerstl[31].

Przyjęcie formuły *comprehensive security* oznacza, iż konieczne jest rozpatrywanie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w sposób kompleksowy, uwzględniający poszczególne formy i poziomy. Pozostają w ścisłej

---

[23] *National Security: A Modern…*, op. cit., passim.

[24] J.J. Romm, *Defining...*, op. cit; *Notions of Security. Shifting Concepts and Perspectives*, "Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law", 15 February 2007, Deliverable 1, Work package 2, http://www.iripaz.org/list_vert/08/Notions%20Security%20Transnational%20Terrorism.pdf.

[25] M. Webber, S. Croft, J. Howorth, T. Terriff, E. Krahmann, *The governance of European Security*, "Review of International Studies", vol. 30, 2004, s. 3–26.

[26] J.C. Hsiung, *Comprehensive Security: Challenge for Pacific Asia,* https://docs.google.com (30.03.2013).

[27] B. Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century,* "International Affairs", vol. 76, No. 3, July 1991, s. 431–451.

[28] H. Haftendorn, *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security,* "International Studies Quarterly", vol. 35, No. 1, March 1991, s. 3–17.

[29] P. Rieker, *From Common Defence to Comprehensive Security. Towards the Europeanisation of French Foreign and Security policy?* https://doc-04-94-docsviewer.googleusercontent.com. NPI Paper No. 691, 2005.

[30] H. Ohta, *The Interlinkage of Climate Security and Human Security: The Convergence on Policy Requirements,* Prepared for "Climate/Security" One day conference at University of Copenhagen, Copenhagen, Denmark, 9 March 2009, https://doc-0c-94-docsviewer.googleusercontent.com.

[31] A. Gerstl, *The Changing Notion Security in Southeast Asia State, Regime and "ASEAN-ized" Human Security,* "Pacific Reviews", vol. 34, July/August 2010.

więzi, stanowiąc wzajemne dopełnianie. Umożliwia jednocześnie zintegrowany charakter interpretacji, a w konsekwencji podejmowanie odpowiednich działań. Nie sposób również pominąć związków kompleksowego ujmowania bezpieczeństwa z wyzwaniami, zagrożeniami oraz ich postrzeganiem przez społeczeństwa, podmioty decyzyjne oraz instytucje i organizacje o charakterze regionalnym, kontynentalnym i globalnym. Michael Raab wskazuje, iż *comprehensive security* stanowi efekt globalizacji, rozszerzając jego znaczenie na kwestie pozamilitarne, a także odnosząc się do wyzwań XX i XXI wieku ( np. terroryzm, problematyka ekonomiczna, ekologiczna itp.)[32]. Dostrzega także konieczność uwzględnienia narastających zjawisk globalnych stanowiących wyzwanie dla społeczności międzynarodowej, takich jak: transnarodowa przestępczość zorganizowana[33], nielegalna migracja, konflikty wewnętrzne powodujące masowe ucieczki ludności przed zagrożeniem utraty życia itp.[34] Z kolei Jacques Saraydaryan, Fatiha Benali, Stéphane Ubeda i Véronique Legrand sygnalizują wzrost znaczenia bezpieczeństwa informacyjnego, oznaczający zarówno możliwość pozytywnego wymiaru kontaktów międzynarodowych, jak również zjawiska negatywne jak np. cyberterroryzm[35].

Zasygnalizowane uwagi Michaela Raaba pozostają w związku ze spostrzeżeniami Barry'ego Buzana, który dokonując reinterpretacji bezpieczeństwa międzynarodowego, stwierdzał, iż dotychczasowe rozumienie wspomnianego pojęcia, sprowadzające je wyłącznie do sfery polityczno-militarnej, jest niewystarczające[36]. Zauważał potrzebę uwzględniania skutków narastania przejawów nacjonalizmów i ekstremizmów religijnych, skutków migracji[37]. Wskazywał na zasadność kompleksowego rozpatrywania bezpieczeństwa w funkcjonalnym powiązaniu poszczególnych jego form[38]. W podobny sposób określa bezpieczeństwo Nicolas D. Anderson[39].

---

[32] M. Raab, *„Concepts of Comprehensive Security",* http://www.oiip.ac.at.

[33] Szerzej: M. Findlay, *Governing through Globalised Crime. Futures for international criminal justice,* New York 2008.

[34] Ibidem; W.B. Wood, *Forced Migration: local Conflicts and International Dilemmas,* "Annals of the Association of American Geographers", vol. 84, No. 4, 1994, s. 607–634.

[35] J. Saraydaryan, F. Benali, S. Ubeda, V. Legrand, *Comprehensive Security Framework for Global Threats Analysis,* "IJCSI International Journal of Computer Science Issues, Vol. 2, 2009, s. 18–32; D.P. Duggan. J.T. Michalski, *Threat Analysis Framework,* Prepared by Sandia National Laboratories Albuquerque, New Mexico 87185 and Livermore, California 94550, September 2007; A. Al Neaimi, T. Ranginya, Ph. Lutaaya, *A Critical Analysis of the Effectiveness of Cyber Security Defenses in UAE Government Agencies,* Proceedings of the International Conference on Information Security and Cyber Forensics, Kuala Terengganu, Malaysia 2014.

[36] B. Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century,* "International Affairs", vol. 67, No. 3 (July 1991), s. 431–451.

[37] J. Widgren, *International migration and regional stability,* "International Affairs", vol. 66, No. 4 (1990), s. 749–766.

[38] Buzan, *New Patterns...,* op. cit.

[39] N.D. Anderson, *„Re-defining" International Security. Bringing Intent Back in,* "The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies", Summer 2012, Volume 4, s. 27–47.

Problematyka bezpieczeństwa w rozumieniu *comprehensive security* pozostaje w związku z kwestią pokoju i stabilności globalnej i regionalnej. Na ten aspekt zwracają uwagę Francisco Ferrándiz i Antonius C.G.M. Robben, wskazując na znaczenie dla działań na rzecz stanowienia i utrzymania pokoju[40]. Istotne jest także podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania konfliktom i ograniczania przemocy[41]. Brian Hocking i Michael Smith sygnalizują konieczność współpracy państw i organizacji międzynarodowych dla zapewnienia uformowania i utrwalania wszechstronnego, kompleksowego bezpieczeństwa międzynarodowego[42]. Kooperacyjny charakter *comprehensive security* akcentował David Dewitt[43], podkreślając wyzwania dla polityki zagranicznej Japonii, zmierzającej do zagwarantowania państwu kompleksowego bezpieczeństwa w powiązaniu z uczestnictwem w strukturach międzynarodowych, w tym regionalnych. Rozległą znaczeniowo interpretację bezpieczeństwa prezentują Sakiko Fukuda-Parr i Carol Messineo, wskazując na możliwość wyodrębnienia sfer, w których bezpieczeństwo jest ważne dla funkcjonowania społeczeństwa: ekonomiczne, żywnościowe, zdrowotne, a także powiązane z nimi: kolektywne, osobiste (np. wolność od przemocy, konfliktów, przestępstw), polityczne, z koniecznością ich kompleksowego traktowania[44] . Podobnie szeroką znaczeniowo interpretację bezpieczeństwa międzynarodowego, dopełnioną przez wymiar ekologiczny, sugeruje Liz St. Jean[45]. Powiązanie bezpieczeństwa międzynarodowego w warunkach globalizacji z kompleksem zagrożeń i wyzwań stanowi przedmiot zainteresowania Victora D. Cha. Do najistotniejszych zaliczył działalność transnarodowej przestępczości, grup terrorystycznych, przemyt narkotyków, konflikty etniczne i religijne, degradację środowiska naturalnego itp.[46]

---

[40] F. Ferrándiz, A.C.G.M. Robben, *Introduction: Peace and Conflict Research in Europe,* [w:] F. Ferrándiz, i A.C.G.M. Robben (eds.), *Multidisciplinary Perspectives on Peace and Conflict Research. A View from Europe*, University of Deusto, Bilbao 2007, s. 9–28.

[41] L. Reychler, *Researching Violence Prevention and Peace Building,* [w:] ibidem, s. 147–196; zob.: K. Åke Nordquist, *Reconciliation as a Political Concept: Some Observation and Remarks,* [w:] ibidem, s. 197–222.

[42] B. Hocking, M. Smith, *World Politics. An Introduction to International Relations,* London, New York Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf 1995.

[43] D. Dewitt, *Common, comprehensive and cooperative security. Asia-Pacific Security Concepts in the Post-Cold War Era,* „The Pacific Review", vol. 7, Issue 1, 1994.

[44] S. Fukuda-Parr, C. Messineo, *Human Security,* International Affairs Working Paper 2011-04, May 2011.

[45] L. St. Jean, *The Changing...*, op. cit.

[46] V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security,* "Journal of Peace Research", vol. 37, No. 3 (May 2000), s. 391–403; Kenneth McDonagh zwraca uwagę na konsekwencję zamachu terrorystycznego z 11 września 2001 roku – modyfikację prawa systemów bezpieczeństwa portów lotniczych: K. McDonagh, *Governing Global Security in the Departure Lounge,* "Journal of Global Change and Governance", Volume I, Number 3, Summer 2008, s. 1–19.

## 3. Zarządzanie bezpieczeństwem

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia zarządzania *comprehensive security*. Jak dotąd sygnalizowana problematyka nie była zbyt często przedmiotem zainteresowania. Do najważniejszych mechanizmów zarządzania zaliczyć wypada instrumenty normatywno-prawne. Pozostają w ścisłym związku z wymiarem instytucjonalnym. Konstatacja powyższa stanowi efekt faktu, iż instytucje międzynarodowe, zarówno uniwersalne, jak i regionalne lub sektorowe, posiadają istotne znaczenie w stanowieniu norm prawa międzynarodowego, jego monitorowaniu i egzekwowaniu. Istotną rolę odgrywają urzędnicy-biurokraci, usytuowani w różnych organizacjach międzynarodowych i podmiotach transnarodowych[47]. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia koordynacji działań państw w zakresie gwarantowania przywracania i stabilizowania bezpieczeństwa we wszystkich jego formach i poziomach[48].W odniesieniu do kompleksowego zarządzania bezpieczeństwem narodowym niezbędne okazuje się współdziałanie całego rządowego i pozarządowego systemu odpowiedzialnego za poszczególne segmenty bezpieczeństwa[49]. Wymiar normatywny oznacza wskazanie zarówno na dokumenty stricte prawnomiędzynarodowe, jak i na ich warstwę deklaratywną. Zauważyć również wypada, iż nie wszystkie dokumenty i deklaracje znalazły swoją implementację w postaci aktów ratyfikacyjnych przez całość państw, także sytuujących się wysoko w hierarchii społeczności międzynarodowej. Jako egzemplifikacja służyć mogą: Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, ratyfikowany dotąd przez 189 państw (bez Indii, Pakistanu, Izraela i Sudanu Południowego, a KRL-D wystąpiła z porozumienia) czy Protokół z Kioto i jego zmodyfikowana wersja w postaci dokumentu z Doha, który nie uzyskał ratyfikacji przez wiele państw (w tym USA i część państw członkowskich Unii Europejskiej).

Niewątpliwym elementem zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym, zarówno w postaci *comprehensive security,* jak i poszczególnym jego formami, jest wymóg współpracy państw i uczestników ponad- i pozapaństwowych. W odniesieniu do międzynarodowego bezpieczeństwa lotniczego na powyższy warunek wskazuje Ruben Zalotti[50]. Zarządzanie bezpieczeństwem międzynarodowym w szerszym, ogólnym wymiarze stanowi przedmiot zainteresowania Elke Krahmann. Sygnalizuje konieczność współpracy zróżnicowanych uczestników stosunków międzynarodowych w tym państw,

---

[47] R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government,* "Political Studies", vol. XLIV, 1996, s. 652–667.

[48] U. Schroeder, *The Organization of European Security Governance: Internal and External security in transition*, Routledge, New York 2011, s. 50–52.

[49] C. Major, E. Schöndorf, *Comprehensive Approaches to Crisis Management. Complex Crises Require Coordination and Political Leadership*. SWP Comments 23, September 2011.

[50] R. Zalotti, *International Organizations, Transatlantic Cooperation and the 'Globalization' of Homeland Security,* Paper prepared for the 5th European Communities Studies Association – Canada, Montreal, May 8–10 2014.

organizacji między- i pozarządowych, instytucji prywatnych itp. przy wykorzystaniu odpowiednich systemów norm i procedur oraz tworzeniu struktur umożliwiających podejmowanie decyzji wykonawczych[51]. Wieloaspektowość zarządzania bezpieczeństwem podjęta została w opracowaniu zbiorowym redagowanym przez Rodneya Bruce'a Halla i Thomasa J. Bierstekera[52], a Hall i Biersteker w artykule wprowadzającym wskazują na znaczenie autorytetu podmiotu podejmującego działania zarządzające[53]. Z kolei Elke Krahmann akcentuje istotność tworzenia struktur umożliwiających zarządzanie bezpieczeństwem międzynarodowym, w tym również doniosłość funkcjonowania ponadnarodowych formacji militarnych i wspomagających je systemów decyzyjnych[54]. Sygnalizuje również znaczenie sieciowości koordynacji działań instytucji zarządzających bezpieczeństwem międzynarodowym, które to instytucje zarówno dokonują diagnozy potencjalnych i realnych zagrożeń, umożliwiając akcje prewencyjne, jak również angażują się w przywracanie ładu pokojowego i eliminowanie zagrożeń[55]. Kompleksowość zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym i wszechstronność procedur zapobiegania zagrożeniom oraz minimalizowania ich skutków wskazuje James Sperling[56], natomiast Sonia Lucarelli akcentuje warunek wielostronności podmiotów podejmujących działania w zakresie zarządzania *comprehensive security*[57]. Istotne miejsce w zarządzaniu bezpieczeństwem międzynarodowym zajmuje ONZ[58]. Cedric de Coning zwraca uwagę na role pełnione przez ONZ w dziedzinie cywilno-wojskowych instrumentów koordynacji operacji pokojowych[59]. Egzemplifikację wszechstronności polityki Unii Europejskiej z kwestii zarządzania bezpieczeństwem i ładem pokojowym stanowi analiza przeprowadzona przez Isabel Ferreira Nuñes[60].

---

[51] E. Krahmann, *Conceptualizing Security Governance,* "Cooperation and Conflict". Journal of the Nordic International Studies Association, vol. 38, No.1, 2003, s. 5–26; M. Webber, S. Croft, J. Howorth, T. Terriff, E. Krahmann, op. cit.

[52] R. B. Hall, Th. J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance,* Cambridge University Press, Cambridge 2002.

[53] R. B. Hall, Th. J. Biersteker, *The Emergence of private authority in the international system*, [w:] *The Emergence...*, op. cit., s. 3–22.

[54] E. Krahmann, *Conceptualizing...*, op. cit.

[55] E. Krahmann, *Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security,* "Cambridge Review of International Affairs", vol. 18, No 1. April 2005, s. 15–30.

[56] J. Sperling, *Governance and security in the twenty-first century,* [w:] J. Sperling (ed.), *Handbook of Governance and Security,* Edward Elgar, Cheltenham 2014, s. 3–16.

[57] S. Lucarelli, *Multilateral governance,* ibidem, s. 63–81.

[58] Np. J. Gaskarth, *Security and global governance,* [w:] S. Harman, D. Williams (eds.), *Governing the World? Cases in Global Governance,* Routledge, New York 2013, s. 11–27.

[59] C. de Coning, *Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations, "*African Journal of Conflict Resolution", vol 5, No. 2, 2005, s. 89–118.

[60] I. Ferreira Nuñes, *Security Culture, Strategic Approach and the Implementation and Operationalization of European Security,* "Nação e Defesa", N.º 127 – 5.ª Série, 2010, s. 51–80.

Poza zasygnalizowanymi instrumentami normatywnymi i strukturalnymi wskazać wypada na znaczenie równie istotnych mechanizmów zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym. Należy do nich proces negocjacyjny. Jego specyfiką jest dążenie do osiągania celów przy jednoczesnej symetrii korzyści stron porozumienia. Uzyskiwanie kompromisów stanowi o zdolności do ustępstw w imię sukcesu w dalszej perspektywie czasowej. Ważne jest również pozyskiwanie nowych uczestników negocjacji, zainteresowanych kształtowaniem ładu pokojowego i warunków stabilnego *comprehensive security* we wszystkich jego formach i na wszystkich poziomach (globalnym, regionalnym, subregionalnym, narodowym).

Podejmując kwestię zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym, nie sposób pominąć wymogu tworzenia odpowiedniego instytucjonalnego systemu gwarancji przestrzegania zasad *comprehensive security.* Powołane struktury powinny zostać wyposażone w kompetencje decyzyjne umożliwiające monitorowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, zapobieganie jego naruszeniom, przywracanie homeostatycznej równowagi, eliminowanie zagrożeń, a niekiedy także podejmowanie wynikającej z uprawnień – interwencji. Na ten wymiar zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym zwracają uwagę Rosemarie Stangl, Alexander Siedschlag, Diana Silvestru, Florian Fritz i Andrea Jerkovic[61]. Wskazują na rozległy zakres kompetencji sugerowanych instytucji od funkcji badawczych, rozpoznających charakter i wymiar potencjalnych zagrożeń, przez diagnozowanie ich ewentualnych konsekwencji, po wskazywanie stosownych scenariuszy rozwiązań i odpowiednich narzędzi, skutecznych dla osiągania zamierzonych celów[62]. Podobną konwencję prezentacji strategii Unii Europejskiej wobec realizacji *comprehensive security* przyjął Christian Mölling, wyodrębniając kilka istotnych faz i aspektów: a) określenie celów i środków, b) wskazanie strategii implementacyjnej, c) wskazanie sfery kontekstualnej (politycznej, ekonomicznej, społecznej itp.)[63]. Dopełnienie stanowią zestawienia instrumentów Unii Europejskiej w zakresie zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym: a) misje policyjne (np. EUPM w Bośni i Hercegowinie, EUPOL Proxima w Macedonii), b) zasady państwa prawa (np. EUJUST Themis w Gruzji), c) wspieranie reform sektora bezpieczeństwa (np. EUSEC w Demokratycznej Republice Konga), d) monitorowanie porozumień pokojowych (np. Aceh Monitoring w Indonezji, EUMM w Gruzji)[64].

---

[61] R. Stangl, A. Siedschlag, D. Silvestru, F. Fritz, A. Jerkovic, *Comprehensive Security Research to Contribute to Critical Infrastructure Protection. Contributions to Security Governance in Disaster Risk Reduction,* 12th Congress INTERPRAEVENT 2012 – Grenoble/ France, s. 585–596.

[62] Ibidem.

[63] Ch. Mölling, *Conceptualizing and applying strategy analysis – the example of EU security and defence,* Paper prepared for the Eleventh Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Los Angeles, Ca., April 23–25, 2009.

[64] E.J. Kirchner, *Security Governance in the European Union,* Paper to be presented at the EUSA conference, Los Angeles, 23–25 April 2009, s. 33.

Problematyce powyższej poświęcone zostało opracowanie, które przygotował Per M. Norheim-Martinsen[65]. Znaczenie pozaeuropejskich struktur w zarządzaniu bezpieczeństwem międzynarodowym jest obecne, w odniesieniu do regionu Azji i Pacyfiku, w artykule przygotowanym przez Rosemary Foot[66].

Elementem bezpieczeństwa globalnego jest jego wymiar humanitarny. Konieczność wszechstronności zaangażowania podmiotów międzynarodowych w akcje pomocy , w obliczu różnych zagrożeń gwałtownych (np. katastrof), akcentuje David P. Fidler[67]. Wszelkie akcje humanitarne wynikające z zagrożeń dla życia i zdrowia łączą się z wymiarem ekonomicznym, żywnościowym, ekologicznym[68]. Podobny segment zagadnień związanych z zarządzaniem *comprehensive security* w powiązaniu z ochroną środowiska naturalnego i problematyką wyżywienia akcentują Diana Liverman, Polly Ericksen i John Ingram[69].

## Uwagi końcowe

*Comprehensive security* jest kompleksowym traktowaniem bezpieczeństwa międzynarodowego. Oznacza wszechstronne rozpatrywanie bezpieczeństwa we wszystkich jego formach i na wszelkich poziomach. Konsekwencją jest konieczność zarządzania *comprehensive security* przez podmioty globalne, regionalne i transnarodowe oraz przy zaangażowaniu instytucji władz państwa. Zarządzanie *comprehensive security* dokonywane jest przez zróżnicowane podmioty przy wykorzystaniu odpowiedniego instrumentarium. Poza narzędziami o charakterze badawczym, normatywnym, stosowane są negocjacje, tworzenie odpowiednich struktur kontroli i monitoringu. Wdrażane są również mechanizmy nakłaniające do podejmowania działań regulacyjnych czy naprawczych.

---

[65] P.M. Norheim-Martinsen, *Beyond Intergovernmentalism: the Governance Approach to the European Security and Defence Policy,* Paper presented at the Fourth Pan-European Conference on EU Politics ECPR Standing Group on the European Union University of Latvia, Riga, 25–27 September 2008; zob.: F. Mérand, S. C. Hofmann, B. Irondelle, *Transgovernmental Networks in European Security and Defence Policy,* European Integration online Papers, Vol. 14 (2010): Art. 5.

[66] R. Foot, *The Role of the East Asian Regional Organizations in Regional Governance: Constraints and Contribution,* Carnegie Endowment for International Peace, No. 7 June 2011.

[67] D.P. Fidler, *Governing catastrophes: security health and humanitarian assistance,* "International Review of the Red Cross", vol.89, No. 866, June 2007, s. 247–270.

[68] Zob.: A. F. Cooper, J.J. Kirton. T. Schrecker, *Governing Global Health in the Twenty-First Century,* http://www.ashgate.com/pdf (dostęp: 19.11.2014); D. E. Bloom, *Governing Global Health. How better coordination can advance global health and improve value for money,* http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/12/pdf/bloom.pdf (dostęp: 19.11.2014).

[69] D. Liverman, P. Ericksen, J. Ingram, *Governing Food Systems in the Context of Global Environmental Change,* IHDP Update Issue 3, 2009, s. 59–64.

*Tomasz Pawłuszko*

# Teoria bezpieczeństwa a teoria pokoju

Celem niniejszego szkicu jest zestawienie badań nad kategorią bezpieczeństwa oraz kategorią pokoju. Obie kategorie stanowiły przedmiot badań wielu rywalizujących szkół badawczych. Zimnowojenny rozwój (głównie anglosaskich) studiów strategicznych i studiów nad bezpieczeństwem (*security studies*) z jednej strony oraz popularyzacja (głównie skandynawskich) badań nad pokojem (*peace research, peace and conflict studies*) z drugiej strony, spowodowały zainteresowanie sposobem rozwijania ich argumentacji i formułowania celów naukowych. Współczesny, dynamiczny rozwój obu szkół sprawił, że zaczęły przenikać się ich programy badań. Oceniony zostanie również potencjał ich komplementarności.

## 1. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest porównanie kategorii bezpieczeństwa i kategorii pokoju. Obie kategorie rozwijano równocześnie w ramach odmiennych programów badawczych. Bezpieczeństwo było i jest podstawowym przedmiotem zainteresowania studiów strategicznych i tzw. studiów nad bezpieczeństwem (*security studies*), pokój był i jest węzłowym problemem badawczym nauki o pokoju (*peace research*). Zainteresowanie budzi fakt, że oba pojęcia definiuje się obecnie bardzo podobnie – bezpieczeństwo i pokój opisują stan i proces zabezpieczenia podstawowych wartości społecznych. Przez wiele dekad kategorie bezpieczeństwa i pokoju były sobie przeciwstawiane jako wyznaczniki odmiennych podejść do badania problemów konfliktów politycznych. Zestawienie ich wydaje się ważnym postulatem teoretycznym, zarówno ze względu na wzrost popularności studiów nad bezpieczeństwem w Polsce, jak i ze względu na potrzebę uporządkowania tematu w badaniach naukowych[1].

[1] Ciekawe opracowanie na ten temat, zob. O. Waever, *Peace and Security: Two Evolving Concepts and Their Changing Relationship*, [w:] H.G. Brauch et al. (eds.), *Globalization and*

W artykule rozpatrzono genezę rozwoju obu programów badawczych, porównano role i sposoby definiowania podstawowych kategorii: bezpieczeństwa i pokoju. Tekst inspirowany jest koncepcją programów badawczych w rozumieniu I. Lakatosa[2]. Podstawowymi narzędziami wykorzystanymi w pracy nad opracowywanym materiałem były studia nad literaturą przedmiotu, analiza treści i zawartości programów badawczych w ich kontekście historycznym. Odwołano się do literatury amerykańskiej, skandynawskiej i polskiej. Tekst jest jednak jedynie przyczynkiem do szerszych studiów i nie wyczerpuje tematu.

## 2. Bezpieczeństwo w badaniach stosunków międzynarodowych

Badania stosunków międzynarodowych (SM) przez całe dziesięciolecia XX wieku poświęcone były zagadnieniom pokoju i wojny między państwami. Niemal wszystkie klasyczne pozycje w zakresie teorii stosunków międzynarodowych traktują o rywalizacji między państwami, tworzącymi rozmaite systemy wzajemnych relacji[3]. Również współczesny oksfordzki podręcznik wprowadzający do problemów teorii SM wskazuje na fakt, że celem tej dyscypliny powinno być badanie w jaki sposób zapewnia się ludziom na świecie cenione przez nich wartości[4]. Jedną spośród podstawowych, uniwersalnych wartości jest właśnie bezpieczeństwo. Zdaniem Paula Williamsa, bezpieczeństwo jest stanem kontroli nad tym, co zagraża cenionym wartościom[5]. Ryszard Zięba wyróżnia z kolei pozytywne (pewność) i negatywne (brak zagrożeń) rozumienie bezpieczeństwa. R. Zięba jest przekonany, że bezpieczeństwo – podobnie jak polityka – jest procesem[6]: „Bezpieczeństwo można określić jako pewność istnienia, przetrwania i posiadania oraz funkcjonowania

*Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Springer: Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 99–107.

[2] I. Lakatos, *Nauka i pseudonauka*, [w:] idem, *Pisma z filozofii nauk empirycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 357–360.

[3] Zob. przykładowo H. Morgenthau, *Polityka między narodami*, Difin, Warszawa 2010; R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1995.

[4] R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, wprowadzenie „O książce".

[5] P. Williams, *Studia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 1–2.

[6] R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] idem, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s.16; zob. R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa*, [w:] idem, S. Bieleń, J. Zając (red.) *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 87–106. R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe", 1989, Nr 10, s. 49–50.

i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale także powstaje wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego". Bezpieczeństwo wiąże się z wartościami, takimi jak: przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia[7].

Bezpieczeństwo jest zatem badane jako zjawisko o charakterze syndromatycznym, co oznacza, że na jego kształt i postrzeganie wpływają różne, często nie związane ze sobą procesy[8]. Przeniesienie tego ujęcia na grunt stosunków międzynarodowych wskazywałoby jednak przede wszystkim na państwo jako podmiot bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo oznacza zatem możliwość istnienia, przetrwania i rozwoju populacji tworzącej daną państwowość. W tym znaczeniu podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i międzynarodowe staje się czysto umowny i analizowanie poszczególnych aspektów bezpieczeństwa jest kwestią tradycji analitycznej.

Badacze stosunków międzynarodowych w okresie zimnej wojny zajmowali się przede wszystkim bezpieczeństwem polityczno-wojskowym państw i właśnie poprzez pryzmat bezpieczeństwa jako kluczowej wartości rozpatrywano problemy międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych[9]. Spory udział w kształtowaniu się badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym w USA miały think tanki, instytucje i firmy eksperckie pełniące funkcje doradcze przy kolejnych amerykańskich administracjach[10]. Przykładem takiej instytucji jest np. korporacja RAND (zał. 1948), czy Międzynarodowych Instytut Studiów Strategicznych (IISS, zał. 1958). W latach 60. XX wieku problematyka bezpieczeństwa została spopularyzowana na uniwersytetach – osobne zespoły badawcze powołano na prestiżowych uniwersytetach Harvarda, Columbii, czy Johns Hopkins. Począwszy od lat 70. XX wieku zaczęły powstawać periodyki, takie jak *International Security* (1976), *Journal of Security Studies* (1978), *Comparative Strategy* (1978), czy późniejsze *Security Studies* (1992).

Mocarstwowe ambicje w polityce zagranicznej USA i pełnione przez Waszyngton role międzynarodowe sprawiały, że interesy tego państwa zostały rozciągnięte na cały glob. Tym samym badacze amerykańskiej polityki

---

[7] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 10.

[8] M. Karwat, *Syndromatyczny charakter przedmiotu nauki o polityce*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska (red.) *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 175–188.

[9] E.M. Haliżak, *Ujęcie państwa w ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 25–27.

[10] B. Brodie, *The Development of Nuclear Strategy*, "International Security", vol. 2, No. 4, 1978, s. 65–83. M. Trachtenberg, *Strategic Thought in America, 1952–1966*, "Political Science Quarterly", vol. 104, No. 2, 1989, s. 301–334.

zagranicznej zyskali realne możliwości komentowania i analizowania spraw międzynarodowych z poziomu nie tylko Waszyngtonu, ale też z punktu widzenia globalnego. Efektem tej sytuacji był fakt, iż to w Stanach Zjednoczonych zapoczątkowano badania nad tzw. systemem międzynarodowym[11]. Dążenia te polegały na próbie stworzenia mapy analitycznej wszystkich znaczących procesów polityczno-ekonomicznych czasu zimnej wojny. Celem tego przedsięwzięcia było określenie kształtu ładu międzynarodowego: nieustannego procesu pozycjonowania państw względem siebie. Kluczowym zasobem do uzyskania lub utraty w tak przyjętym schemacie było właśnie bezpieczeństwo państw.

Na początku lat 80. Kanadyjczyk Barry Buzan opublikował wpływową książkę „People, States and Fear" w której dowodził, iż bezpieczeństwo w ujęciu międzynarodowym powinno być podstawowym przedmiotem badań stosunków międzynarodowych, ale winno być badane bardziej kompleksowo[12]. Wyróżnił on pięć wymiarów bezpieczeństwa: wojskowy, polityczny, ekonomiczny, społeczny, środowiskowy. Po zakończeniu zimnej wojny Buzan rozwinął swą koncepcję, wskazując na rosnącą rolę kwestii pozamilitarnych[13].

Przyjęcie tezy, że bezpieczeństwo wiąże się z dbałością o podstawowe wartości polityczne i społeczne spowodowało znaczące poszerzenie zainteresowań badaczy. Współczesne podręczniki z zakresu *security studies* wskazują na rozmaite problemy bezpieczeństwa, takie jak konflikty zbrojne, terroryzm, ludobójstwo, ubóstwo, zdrowie, masowe bezrobocie czy ochrona środowiska[14].

W klasycznym wszakże dla stosunków międzynarodowych rozumieniu kwestii bezpieczeństwa określa się je jako egzystencjalną wartość dla państwa i podstawowy cel jego polityki zagranicznej[15]. Takie podejście reprezentowali przedstawiciele warszawskiego ośrodka badań nad stosunkami międzynarodowym – J. Kukułka, R. Zięba, czy R. Kuźniar[16]. W polskim

---

[11] K. N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010; I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Wyd. Dialog, Warszawa 2007.

[12] B. Buzan, *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, University of North Carolina Press 1983.

[13] B. Buzan, Ch. Jones, R. Little, *The Logic of Anarchy. Neorealism to structural realism*, New York: Columbia University Press 1993; B. Buzan, R. Little, *Systemy międzynarodowe w historii świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

[14] Zob. P. Williams, op. cit., J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

[15] Zob. J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2003.

[16] Zob. J. Kukułka, R. Zięba (red.) *Polityka zagraniczna państwa*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, R. Zięba (red.) *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004; R. Kuźniar, *Polityka i siła. Zarys studiów strategicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006; R. Kuźniar, B. Balcerowicz (et al.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

dyskursie bezpieczeństwo było zatem nierozerwalnie powiązane z polityką państwa, jako podmiotu dysponującego możliwością zastosowania przymusu w stosunkach wewnętrznych, jak i siłą w stosunkach międzypaństwowych. Powyższe podejście jest rozwijane wespół z badaniami nad organizacjami międzynarodowymi, problematyką użycia siły w stosunkach międzynarodowych, a także kwestiami rozpoznawania problemów globalnych, stąd cechą polskich badań nad bezpieczeństwem było uwypuklenie międzynarodowego kontekstu bezpieczeństwa[17].

**Tabela 1.** Amerykańskie i europejskie rozumienie bezpieczeństwa – próba porównania

| Podejście amerykańskie | Podejście europejskie |
|---|---|
| Bezpieczeństwo: brak centralnej definicji | Bezpieczeństwo: dużo definicji |
| Teoria: teoria stosunków międzynarodowych | Teoria: teorie rywalizujących nauk społecznych |
| Podejścia: racjonalizm, studia przypadków | Podejścia: reflektywizm |
| Aktorzy: głównie państwa | Aktorzy: państwa, IGO, jednostki |
| Koncentracja: militaria, energia, środowisko | Koncentracja: „pięć wymiarów B. Buzana” |
| Rola wiedzy: rozwiązywanie problemów | Rola wiedzy: refleksja jako element procesów społecznych |

Źródło: na podstawie U. Albrecht, H.G. Brauch, *Security in Peace Research and Security Studies*, [w:] H.G. Brauch et al. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Springer: Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 515.

Powyższa tabela wskazuje na pewne różnice w podejściach badawczych w Europie i USA. Jedną z cech amerykańskiego dyskursu w tym obszarze jest znaczna fragmentacja pola badawczego, tzn. każde zagadnienie rozpatrywane jest osobno i przy użyciu innej teorii. Tłumaczy to niechęć Amerykanów do budowania głębokich i interdyscyplinarnych ujęć bezpieczeństwa, które zyskały popularność w Europie. Cechą ogólną europejskiego dyskursu jest kompleksowość i korzystanie z dorobku wielu dziedzin wiedzy jednocześnie.

## 3. Pokój w badaniach stosunków międzynarodowych

W polskim dyskursie naukowym problematyka pokoju była podejmowana m. in. w pracach monograficznych Joachima Kondzieli, Wojciecha Kosteckiego, Józefa Kukułki, Czesława Maja, Jerzego Stańczyka, czy ostatnio Edyty

[17] J. Symonides (red.) *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Wyd. Naukowe Scholar 2006; P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010; I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

Krzysztofik[18]. Nieliczne studia ukazały się również w polskich periodykach naukowych[19]. Polski dorobek definiował pokój jako wartość polityczną i jako taka jest ona przedmiotem badań[20]. Zdaniem J. Kukułki pokój jest zarówno wartością pomnażalną (jako agregat tworzy ramy dla innych wartości), dynamiczną (jako proces uzgadniania interesów) oraz polisemantyczną (definiowany jest w nauce na wiele sposobów). Badanie pokoju z perspektywy analizy stosunków międzynarodowych wydaje się również kluczowe we wspomnianym już ujęciu Roberta Jacksona i Georga Sørensena, definiującym przedmiot nauki o stosunkach międzynarodowych jako badanie współczesnych sposobów zapewniania wartości zbiorowościom ludzi[21].

W 1910 roku powstały w USA dwie fundacje – Carnegie Endowment for International Peace i World Peace Foundation. Celami statutowymi tych organizacji było propagowanie pokoju i szukanie praktycznych dróg dla jego zapewnienia z pomocą badań, nauki i wdrażania jej osiągnięć[22]. Pokój jako pożądana wartość polityczna stanowiąca przedmiot badań została zdefiniowana pod koniec pierwszej wojny światowej. Pokój był jedną z wartości naczelnych w statutach Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ponadto, przywódcy państw Ententy zdecydowali o powołaniu instytutów zajmujących się problemami wojny i pokoju oraz zapobiegania konfliktom. Zdaniem U. Albrechta i H.G. Braucha potrzeba badania pokoju była jednym z elementów założycielskich nauki o stosunkach międzynarodowych[23]. Uzyskane wyniki badawcze miały prowadzić do politycznych rozwiązań wspierających urzeczywistnianie pokoju. Według J. Kondzieli na świat patrzono wówczas jak na jeden wielki *Commonwealth* – otwarty system społeczny, funkcjonujący bez centralnych instytucji. Idea ta spowodowała, że z czasem przestano interesować się pokojem z perspektywy prawa, ale zaczęto rozpatrywać szerzej, jako fenomen polityczny – i politologiczny.

Wybuch drugiej wojny światowej zahamował ambicje badaczy. Wiedza naukowa nie zastąpiła dyplomacji, ani interesów *Realpolitik*. Dynamiczny rozwój instytucjonalnych badań nad pokojem został następnie powiązany

---

[18] J. Kondziela, *Badania nad pokojem. Teoria i jej zastosowanie*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa 1974; W. Kostecki, *Współczesne badania nad pokojem*, PISM, Warszawa 1990; J. Kukułka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991; Cz. Maj, *Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UMCS, Lublin 1992; E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

[19] J. Stańczyk, *Pokój w stosunkach międzynarodowych*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne", 9/12/2003, s. 127–144. J. Kukułka, *Przedmowa* oraz *Politologiczne podejście do pokoju*, [w:] *Pokój w teorii i praktyce...*, s. 11.

[20] Cz. Maj, *Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UMCS, Lublin 1992.

[21] R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, wprowadzenie „O książce".

[22] J. Kondziela, *Badania nad pokojem...*, op. cit., s.10–16.

[23] U. Albrecht, H.G. Brauch, *Security in Peace Research and Security Studies*, [w:] H.G. Brauch et al. (eds.) *Globalization...*, op. cit.

z okresem tzw. zimnej wojny (przez niektórych określanych paradoksalnie jako „zimny pokój"). Pionierskie usługi w rozwoju tej dziedziny wiedzy oddał norweski socjolog i metodolog Johan Galtung, założyciel norweskiego instytutu badań nad pokojem (PRIO) w roku 1959. Zdaniem Galtunga nowa perspektywa badawcza była potrzebna, ponieważ popularne w krajach anglosaskich badania nad wojnami i konfliktami skupiały się jedynie na opisie konfliktów i wyjaśnianiu ich przyczyn, ale często nie rozpatrywały ani nawet nie uwzględniały dostatecznie możliwości i perspektyw ich rozwiązywania[24]. Galtung nie tylko zdefiniował pokój w ujęciu negatywnym (brak przemocy) i nowym: pozytywnym (proces zabezpieczenia wartości), ale zapoczątkował rozwój instytucji naukowych: instytutów eksperckich, czasopism oraz towarzystw naukowych[25].

W 1964 założono periodyk *Journal of Peace Research* i międzynarodowe stowarzyszenie badań nad pokojem (IPRA), w 1966 Sztokholmski Instytut Badań Nad Pokojem (SIPRI), w 1969 podobny fiński instytut w Tampere (TAPRI), zapoczątkowano wydawanie rocznika SIPRI, powstała też pierwsza uniwersytecka katedra badań nad pokojem (Oslo, Norwegia). W latach 70. studia nad pokojem stały się elementem kształcenia akademickiego w Szwecji, a w 1983 powstał Kopenhaski Instytut Badań Nad Pokojem (COPRI). Dyscyplina ta w praktyce zastąpiła w Skandynawii popularne w krajach anglosaskich badania nad stosunkami międzynarodowymi (w Skandynawii traktowane jako część politologii)[26]. Równoległym nurtem badawczym był rozwijany w USA i Wielkiej Brytanii program studiów strategicznych oraz badania nad konfliktami politycznymi (dominował tu ośrodek Center for Research on Conflict Resolution w Ann Arbor w Michigan, szybko powstało czasopismo *Journal of Conflict Resolution*, wydawane po 1955 roku)[27]. W ten sposób powstały i rozwinęły się dwie konkurencyjne, choć dzisiaj uważane za komplementarne na gruncie studiów nad bezpieczeństwem, szkoły badawcze. Głębsze badania nad rozwojem obu programów badawczych są wciąż przed nami.

## 4. Studia nad bezpieczeństwem a studia nad pokojem

Rozwój badań naukowych nad pokojem i bezpieczeństwem uwarunkowany był kilkoma posunięciami badaczy. Z jednej strony uznanie bezpieczeństwa czy pokoju za wartość godną osobnych studiów akademickich, z drugiej strony

---

[24] J. Galtung, *Twenty Five Years of Peace Research. Ten challenges, and some responses*, „Journal of Peace Research", June 1985 vol. 22, No. 2, s. 141–158.

[25] J. Galtung, *Violence, peace and peace research*, „Journal of Peace Research", Vol. 6, No. 3/1969, s. 167–191.

[26] Zob. J. Friedrichs, *European Approaches to International Relations Theory. A House with Many Mansions*, Routledge, London & New York 2004, s. 65–66. P. Wallensteen, *Peace research. Theory and practice*, Routledge, London & New York 2011, s. 5.

[27] O. Waever, *Peace and Security: Two Evolving Concepts and Their Changing Relationship*, [w:] H.G. Brauch et al. (eds.), *Globalization*… op. cit., s. 99–107.

zespół praktyk badawczych wspierających instytucjonalizację tych dziedzin wiedzy (porozumienia, chronienie idei, internacjonalizacja dyskursu, promocja w języku angielskim, uzyskanie poparcia rządowego, zdobycie uznania międzynarodowego, wysoka jakość analiz, aideologiczna perspektywa)[28]. O ile studia nad bezpieczeństwem zajmowały się specyfiką konfliktów polityczno-militarnych oraz strategiami bezpieczeństwa państw, o tyle badania nad pokojem za cel stawiały sobie analizę procesów pokojowych, celem zapobiegania rozwojowi konfliktów. W okresie zimnej wojny „interesy" obu podejść zdawały się więc przeciwstawne.

Zdaniem Joachima Kondzieli badacze z obszaru *peace studies* krytykowali zwolenników *security studies* z powodu „zawłaszczania" badań nad sprawami bezpieczeństwa, choć istotne mogły się również okazać kwestie kompleksów z powodu świetnie prosperujących ośrodków amerykańskich, gdzie badania nad pokojem na ogół się nie przyjęły[29]. Studia nad bezpieczeństwem były krytykowane jako jednowymiarowe skoncentrowane na badaniu konfliktów, porzucające kwestie ich pokojowego zakończenia.

Pewną cechą dla obu podejść stała się specjalizacja. Studia strategiczne traktowały rzeczywistość w kategoriach historycznych i politycznych, zachowując politologiczną perspektywę, iż państwa wpływają na wszelkie inne sfery – gospodarczą, kulturalną, religijną i in. Pewne problemy metodologiczne – zdaniem Kondzieli – wynikały m.in. z pomijania stosunków społecznych i ekonomicznych, skupiano się bowiem na formalnych relacjach międzypaństwowych[30]. Studia nad pokojem wyspecjalizowały się natomiast w „miękkich" i ideowych aspektach rzeczywistości, badając ideologie, konflikty ideowe, kolektywne uprzedzenia. Podejście to osłabiało ich praktyczne znaczenie rezultatów badań i prawdopodobnie przyczyniło się do marginalizacji tego ruchu naukowego w krajach anglosaskich, ukierunkowanych na badania wdrożeniowe. Dopiero od końca lat 60. XX wieku podjęto problematykę konfliktu Wschód-Zachód. Okazało się wtedy, że „nauka o pokoju" dotycząca kontrolowania, manipulowania i zarządzania konfliktami ma nikłą przydatność w analizie systemowych napięć „zimnej wojny", gdy tymczasem kwestie konfliktów, napięć wewnętrznych i międzynarodowych, wzrost dysproporcji gospodarczych ujawniły inne, bardziej palące potrzeby.

Należy odnotować także pogląd wielu autorów, że bezpieczeństwo jest kategorią szerszą niż pokój, bliższą praktyce i mniej uwarunkowaną normatywnie. W dyskursie eksperckim pojawia się również periodycznie teza, iż badanie pokoju za pomocą metody naukowej służy raczej ideologii politycznej, niż celom poznawczym[31].

---

[28] P. Wallensteen, *Peace research. Theory and practice*, Routledge, London & New York 2011.

[29] J. Kondziela, *Badania nad pokojem...*, op. cit., s. 27–30.

[30] Ibidem. s. 30–37.

[31] Zob. H. London, *Peace Studies in the Academy*, „Academic Questions", 1988, s. 30–41.

**Tabela 2.** Kontekst naukowy i polityczny rozwoju studiów nad pokojem

| Okres | Kontekst polityczny | Kontekst naukowy |
|---|---|---|
| **Lata 40. XX wieku** | Liberalny internacjonalizm a konserwatywny izolacjonizm | Debata pomiędzy realizmem a idealizmem w NSM |
| **Lata 50. XX wieku** | Ideologie zimnowojenne | Rewolucja behawioralna, debata nad naukowością i metodologią |
| **Lata 60. XX wieku** | Wojna wietnamska | Bezpieczeństwo narodowe, teoria odstraszania |
| **Lata 70. XX wieku** | Wojna wietnamska cd. | Krytyka teorii odstraszania, nuklearny wyścig zbrojeń, zbrojenia konwencjonalne |
| **Lata 80. XX wieku** | Militaryzacja, systemy rakietowe w Europie | Alternatywne strategie zapewniania bezpieczeństwa, doktryny obronne |
| **Lata 90. XX wieku** | Konflikty etniczne i narodowe, utrzymywanie pokoju, państwa upadłe, nowe typy wojen | Wąskie a szerokie rozumienie bezpieczeństwa, bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo jednostki |
| **Po 2000 roku** | Wojna z terroryzmem, interwencje militarne, promocja wartości demokratycznych | Konstruktywizm, teorie społeczeństwa ryzyka, poszerzenie i pogłębienie debat z lat 90. XX, sektory bezpieczeństwa: woda, żywność, zdrowie, klimat, *gender* |

Źródło: opracowanie na podstawie U. Albrecht, H.G. Brauch, *Security in Peace Research and Security Studies*, [w:] H.G. Brauch et al. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Springer: Berlin-Heidelberg-New York 2007, s. 508.

Krytycy *peace research* zarzucali nowemu podejściu normatywizm, ideologizację nauki (równolegle do dyscypliny akademickiej rozwijał się społeczny ruch pacyfistyczny), a także konstatowali bezcelowość tego typu studiów (pogląd, iż konflikt i wojna leżą w naturze ludzkiej i nie ma sensu im zapobiegać). Przykładowo Ian Bellamy uważał, że samo pojęcie pokoju jest czymś niejasnym, zupełnie odmiennie postrzeganym w koncepcjach Mahatmy Gandhiego, chrześcijańskiej, marksistowskiej, buddyjskiej, liberalno-utylitarnej i innych[32]. Herbert London uważał natomiast, że istnienie *peace studies* to jedynie moda intelektualna, refleks dwudziestowiecznego *Zeitgeist,* a osoby studiujące tę dziedzinę wiedzy szukają w niej jedynie poglądów potwierdzających

[32] I. Bellamy, *Peace research: means and ends*, „International Affairs", January 1976, s. 13–26.

ich prywatne mniemania[33]. Odpowiadając na tego typu zarzuty Galtung sformułował tezę, iż niedookreślony charakter pojęcia pokoju i jego konotacji w różnych kulturach może być atutem wskazującym na otwartość i dynamizm nowej dziedziny wiedzy[34]. Otwierało to drzwi dla podejść hermeneutycznych i krytycznych oraz postmodernizmu i konstruktywizmu.

**Tabela 3.** Filozoficzne założenia studiów nad pokojem

| Obszar | Krytyczne studia nad pokojem | Klasyczne studia nad pokojem |
|---|---|---|
| **Badacze** | J. Galtung, B. Reardon | J.D. Singer, M. Doyle |
| **Wpływy filozofii** | K. Marx, A. Gramsci, Szkoła Frankfurcka, R. Cox, R. Bhaskar | Neoliberalizm – ekonomiczny i instytucjonalizm, w sporze ze studiami strategicznymi, skoncentrowanymi na *realpolitik* |
| **Powiązane szkoły myślenia w stosunkach międzynarodowych** | Realizm krytyczny / szkoła frankfurcka, krytyczna ekonomia polityczna, postkolonializm | Neoliberalizm, czasem realizm |

Źródło: E.S. Dahl, *Oil and Water? The Philosophical Commitments of International Peace Studies and Conflict Resolution*, "International Studies Review" (2012), No. 14, s. 248.

Cele rozwojowe *peace research* były zatem zarówno pozytywistyczne w swej formie (tworzenie wiedzy, wskaźników, indeksów, uniwersalnych mechanizmów interpretacyjnych), pragmatyczne w swym zastosowaniu (tworzenie narzędzi i wiedzy stosowalnej), jak i konstruktywistyczne w swej treści.

Obok zakreślonych uwarunkowań wewnętrznych rozwoju nauki zaistniały „sprzyjające" uwarunkowania zewnętrzne. Przez 45 lat zimnej wojny odnotowano na świecie blisko sto wojen, w wyniku których zginęło ok. 20 mln ludzi, a 50 mln zostało poważnie rannych[35]. Zdaniem O. Waevera zagadnienia pokoju i procesów pokojowych stały się jeszcze popularniejszym przedmiotem studiów na Zachodzie w latach 90. XX wieku, gdy rozpowszechnieniu uległa koncepcja demokratycznego pokoju[36]. Z drugiej strony, po 1990 roku w wyniku dekolonizacji i upadku bloku wschodniego jedna trzecia państw globu doświadczyła długotrwałych konfliktów zbrojnych, w tym dwie trzecie z nich miało charakter przewlekły[37]. Ponadto wyrazem zainteresowania

[33] H. London, *Peace...*, op. cit., s. 30–41.

[34] J. Galtung, *Twenty Five Years...*, op. cit.

[35] P. Rogers, B. Ramsbotham, *Then and now: Peace Research: Past and Future*, "Political Studies" (1999), XLVII, s. 740–754.

[36] O. Waever, *Peace and Security...*, op. cit., s. 99.

[37] M. I. Gawerc, *Peace-Building: Theoretical and Concrete Perspectives*, "Peace & Change", Vol. 31, No. 4, October 2006, s. 438.

studiami nad pokojem ze strony ONZ było uchwalenie w 1992 roku tzw. *Agendy dla pokoju*, rozwijającej promowane przez *peace research* zagadnienia dyplomacji prewencyjnej (*preventive diplomacy*), zaprowadzania pokoju (*peace-making*), utrzymywania pokoju (*peace-keeping*), budowania pokoju (*peace-building*), czy też wymuszania pokoju (*peace-enforcement*)[38].

Każdy z powyższych kierunków działania wymagał wielostronnej analizy problemów i wartości społeczno-politycznych. Elementami studiów nad pokojem i bezpieczeństwem stały się nie tylko zapobieganie przemocy (fizycznej i strukturalnej), ale też prakseologiczna wiedza dotycząca zarządzania konfliktami, tworzenia instytucji społecznych, transformacji społeczno-politycznej, projektowania warunków rozwoju społecznego czy mechanizmów budowania zaufania.

Ideały nauki ulegają zmianie, dowartościowany został praktyczny wymiar wiedzy nauk społecznych (ekspertyza, ocena kosztów działań politycznych, projektowanie instytucji i zachowań), dotychczas traktowany nieufnie jako „inżynieria społeczna" i „socjotechnika"[39]. We współczesnej kulturze nauka współtworzy agendę spraw kluczowych, kreuje dyskurs ideowo-edukacyjny, jest także zasadniczym elementem systemu gospodarki opartej na wiedzy.

## 5. Perspektywy rozwoju dalszych badań

Począwszy od lat 90. XX wieku praktyka badawcza studiów nad bezpieczeństwem i pokojem zyskała silne wsparcie ze strony podejścia konstruktywistycznego, zyskującego znaczenie w obrębie nauk społecznych i politycznych, w tym w nauce o stosunkach międzynarodowych[40]. Wiąże się to z propozycjami integracji osiągnięć wielu nauk. Interdyscyplinarność metod badań społecznych pozwoliła badaczom na szerokie wykorzystanie wiedzy kulturoznawczej, historycznej i językowej. Pokój rozpatrywany jest jako proces transformacji i zabezpieczania wartości na kilku poziomach analizy[41]. Na poziomie mikro analizowane są relacje zachodzące w obrębie niewielkich grup społecznych, stowarzyszeń i organizacji. Na poziomie średnim (mezo), priorytetowym, badane są duże zbiorowości (grupy wiekowe, płciowe, rasowe,

---

[38] *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 – An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, peace-making and peace-keeping*, 17 czerwca 1992; Zob. P. Grzebyk, *Ramy prawne użycia siły*, [w:] R. Kuźniar, B. Balcerowicz (et al.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 121–133.

[39] S. Amsterdamski, *Refleksje o nauce i racjonalności*, [w:] idem, *Tetrium non datur? Szkice i polemiki*, PWN, Warszawa 1994, s. 39.

[40] S. Guzzini, *'The Cold War is what we make of it': when peace research meets constructivism in International Relations*, [w:] idem, D. Jung, *Contemporary*… op. cit., s. 40–51.

[41] J. Galtung, *TRANSCEND: 40 Years, 40 Conflicts*, [w:] idem, C.G. Jacobsen, *Searching for Peace. The road to transcend*, Pluto Press: London & Sterling 2000, s.108.

statusowe i in.), natomiast na poziomie makro – konflikty międzypaństwowe, regionalne i międzycywilizacyjne. Ujęcie to jest prezentowane w kilku pracach zbiorowych i angażuje rozmaite współczesne interpretatywne podejścia badawcze bazujące na metodzie jakościowej: konstruktywizm, postmodernizm, studia krytyczne i postkolonialne, jak też klasyczne empiryczne studia ilościowe, dostarczające „twardych" danych[42]. Co ciekawe, studia te są prezentowane w pracach zbiorowych poświęconych… bezpieczeństwu.

Po zakończeniu zimnej wojny bezpieczeństwo i pokój zyskały wymiar komplementarny. Zaskakujący jest kształt owej komplementarności – studia nad bezpieczeństwem zaczęły rozpatrywać kwestie niemilitarne oraz badać rozwój i procesy pokojowe, podczas gdy badania nad pokojem skupiły się na różnych aspektach konfliktów lokalnych i umiędzynarodowionych. Nowy rodzaj konfliktów, opartych na ideologiach, nacjonalizmach, partykularyzmach czy zadawnionych sporach, stosunkowo szybko zastąpił zimnowojenną optykę wielkiego konfliktu systemowego. Następna wielka prognoza konfliktów globalnych, przepowiedziana przez S. Huntingtona, miała wymiar kulturowy i ideowy raczej, niż militarno-polityczny. Otwiera to nowe perspektywy przed badaczami konfliktów społeczno-politycznych i ich programami badawczymi.

Pokój i bezpieczeństwo pozostają nadal rdzeniem badań oraz etykietą lub wyróżnikiem poszczególnych programów badawczych, ale wspólnym celem poznawczym i praktycznym badaczy stał się proces rozwoju i transformacji społeczno-politycznej. Zdaniem niektórych pokój jest lepszą perspektywą badawczą od badań konfliktów czy bezpieczeństwa, ponieważ nie rozpatruje przedmiotu badania w optyce przeciwieństw, a posługuje się raczej podejściem procesualnym[43]. Niemniej jednak, tytularna już obecnie rywalizacja pomiędzy badaczami obu szkół pozostanie nierozstrzygnięta, ponieważ wiedza wytwarzana w ich ramach jest zasadniczo podobna i współzależna.

Merytoryczny zakres zarysowanych powyżej badań wymaga osobnego omówienia. Należy jednak zauważyć, że na początku XXI wieku obszar zainteresowań studiów nad pokojem przesunął się wyraźnie z badania konfliktów międzypaństwowych w stronę konfliktów wewnątrzpaństwowych i etnicznych. Zmiana wynikła z rosnącej liczby drobnych konfliktów zbrojnych po zimnej wojnie i ich zmiennej specyfiki, wzrosła też dostępność i przetwarzalność danych oraz siła środków przekazu (wspomniany fenomen telewizji cyfrowej i Internetu). Zdaniem H Landerholma w niedalekiej przyszłości zaistnieje potrzeba przeprowadzenia szeroko zakrojonych studiów jakościowych i ilościowych poświęconych zjawiskom na poziomie mikro i mezo, czyli zachowaniom jednostek i grup społecznych. W ujęciu instytucjonalnym spodziewana

[42] Zob. przykładowo S. Guzzini, D. Jung, op. cit., J. Galtung, C.G. Jacobsen, *Searching for Peace. The road to transcend*, Pluto Press: London & Sterling 2000; J. Galtung, *Transcend and transform. An introduction to conflict work*, Pluto Press: London 2004; Ch. Webel, J. Galtung, *Handbook of peace and conflict studies*, Routledge, London & New York 2007.

[43] K. F. Brand-Jacobsen, C.G. Jacobsen, *Beyond Security: New Approaches, New Perspectives, New Actors*, [w:] J. Galtung. C.G. Jacobsen, *Searching for Peace...*, op. cit., s. 276.

jest z kolei większa ilość analiz poświęconych dyplomacji prewencyjnej i systemowym procesom tworzeniu pokoju, zagadnieniom rozbrojenia, demobilizacji, reintegracji, czy reformy systemu bezpieczeństwa[44].

Poza uwzględnieniem teoretycznych celów badawczych istnieje też praktyczna kwestia budowania społecznych zdolności do zarządzania i rozwiązywania konfliktów. H. Fjelde i K. Hoglund wskazują na obserwowalny fakt, iż zazwyczaj proces utrzymywania pokoju (*peace-keeping*) ma np. dużo szerszy wymiar społeczno-ekonomiczny niżby to wynikało z samego sprawowania mandatu instytucji misji pokojowych[45]. W takiej sytuacji w sukurs przychodzą badania z zakresu bezpieczeństwa. Badacze zwracają uwagę, że konflikty coraz częściej są wynikiem napięć między wieloma aktorami, normami społecznymi, praktykami na skalę wręcz międzynarodową. Wiążą się też z kwestiami różnic potencjałów ekonomicznych oraz procesów ideologicznych. Całość wskazuje na konieczność zintegrowanej ekspertyzy obejmującej badania podstawowe i stosowane, co z kolei stanowi rzadkość na gruncie nauk społecznych (wyjątkami są np. prognozowanie gospodarcze, analiza polityk publicznych czy marketing polityczny). Wynikają z tego ważkie pytania dla rozwoju teorii, warsztatu, celów oraz formacji intelektualnej badaczy stosunków międzynarodowych.

---

[44] H. Landerholm, *Foreword*, [w:] H. Fjelde, K. Hoglund (eds.), *Building Peace, Creating Conflict? Conflictual Dimensions of Local and International Peacebuilding*, Nordic Academic Press, Lund 2011, s. 7–8.

[45] H. Fjelde, K. Hoglund, *Building Peace, Creating Conflict?*, [w:] ibidem, s. 11–23.

*Rafał Tenerowicz*

# Liberalna wizja bezpieczeństwa międzynarodowego

## 1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja poglądów na kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym i utrzymaniem pokoju miedzy państwami badaczy tworzących w ramach paradygmatu liberalnego teorii stosunków międzynarodowych. Paradygmat liberalny jest ujęciem wyjątkowo szerokim i różnorodnym, dlatego też, biorąc pod uwagę ograniczoną objętość poniższego tekstu, autor podjął decyzję o zarysowaniu spojrzenia na tematykę bezpieczeństwa międzynarodowego z perspektywy trzech nurtów liberalizmu: liberalizmu republikańskiego i rozwijanej w jego ramach od lat 80. XX wieku teorii demokratycznego pokoju, liberalizmu klasycznego (zwanego też idealizmem) oraz neoliberalizmu (liberalnego instytucjonalizmu).

Pomimo powszechnego kojarzenia tematyki bezpieczeństwa międzynarodowego z paradygmatem realistycznym, ujęcie liberalne pozwala analizować powyższe zagadnienie w sposób bardziej subtelny i wielowymiarowy, a tym samym bardziej zgodny z rzeczywistością międzynarodową. Poniższe rozważania stanowią jedynie wycinek szerszego zagadnienia i powinny stanowić przyczynek do rozwinięcia i pogłębienia w ramach odrębnych opracowań naukowych.

## 2. Immanuel Kant i teoria demokratycznego pokoju

Mimo, że termin bezpieczeństwo międzynarodowe pojawił się w dyskursie naukowym dopiero po II wojnie światowej, to zagadnienie pokoju i bezpieczeństwa przewijało się już w pierwszych filozoficznych próbach zgłębienia kwestii relacji między sąsiadującymi ludami, królestwami lub w późniejszych wiekach – państwami narodowymi i cywilizacjami[1].

[1] Zob. Tukidydes, *Wojna peloponeska,* Czytelnik, Warszawa 1988; M. Walzer, *Wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Nie inaczej było z liberalną refleksją na temat wojny i pokoju między państwami, która rozwijała się już od XVII i XVIII wieku[2] i której jednym z najważniejszych osiągnięć jest traktat (a biorąc pod uwagę objętość tekstu, raczej broszura) „O wiecznym pokoju"[3] spisany przez niemieckiego filozofa epoki oświecenia Immanuela Kanta w 1795 roku. Kant postawił, bardzo śmiałą jak na swoje czasy, tezę, że państwa (republiki) o ustroju demokratycznym i podzielające demokratyczne wartości wcześniej czy później będą w stanie osiągnąć trwały pokój w swoich wzajemnych stosunkach. Z perspektywy ponad dwóch wieków od powstania traktatu, nie można Kantowi odmówić przynajmniej częściowej słuszności. Nawet pomimo faktu, że badania empiryczne dowodzą, że państwa demokratyczne wcale nie są bardziej pokojowe niż państwa o innych ustrojach i wcale nie prowadzą wojen z mniejszą częstotliwością, to jednak niezmiennym pozostaje stwierdzenie mówiące, że państwa takie nie prowadzą między sobą konfliktów zbrojnych na szeroką skalę[4].

Wokół koncepcji filozoficznych Kanta zbudowana została tzw. teoria demokratycznego pokoju, która jest niezmiennie obecna w dyskursie w ramach dyscypliny od lat 80. XX wieku. Podwaliny pod trwającą od ponad 30 lat debatę na temat słuszności tej teorii położył amerykański badacz stosunków międzynarodowych Michael Doyle, którego artykuł pod tytułem „Liberalism and World Politics"[5], opublikowany na łamach prestiżowego czasopisma *American Political Science Review*, jest jednym z najczęściej cytowanych artykułów w historii dyscypliny[6], aczkolwiek część z przedstawionych w nim tez zawarta została już we wcześniejszym artykule zatytułowanym „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs"[7].

Zdaniem wielu liberałów jednym z największych błędów realistów jest nieuwzględnianie w swoich rozważaniach efektów demokracji[8]. Teoria demokratycznego pokoju (*Democratic Peace Theory*) zakłada, że demokracje liberalne nie toczą wojen z innymi demokracjami liberalnymi. Do powyższego wniosku doszedł Michael Doyle analizując historię stosunków międzynarodowych i konfliktów miedzy państwami pod kątem uczestnictwa w wojnach państw o ustroju demokratycznym. Co prawda badania nie wykazały wcale, że demokracje

[2] Zob. A. Williams, *Liberalism and War. The Victors and the Vanquished*, Routledge, London and New York 2006.

[3] I. Kant, *O wiecznym pokoju. Zarys filozoficzny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

[4] J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 132–138.

[5] M.W. Doyle, *Liberalism and World Politics*, "The American Political Science Review", vol. 80, n. 4, (Dec., 1986).

[6] Ponad 1600 cytowań według Google Scholar (stan na koniec 2014 roku).

[7] M.W. Doyle, *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, "Philosophy & Public Affairs", vol. 12, n. 3–4 (Summer, 1983 – Autumn, 1983).

[8] J.S. Nye jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, WAiP, Warszawa 2009, s. 82.

liberalne są bardziej pokojowe, albo że toczą wojny rzadziej niż państwa o innych ustrojach, jednakże dane historyczne potwierdzały hipotezę, że nie prowadziły nigdy wojen między sobą[9]. Stwierdzenie to, niezmiennie od ponad trzech dekad pobudzające do debaty politologów i ekspertów od stosunków międzynarodowych, stało się w nauce o stosunkach międzynarodowych założeniem przypominającym w największym stopniu prawo, w rozumieniu nauk ścisłych i behawioralnych.

Badacze rozwijający teorię demokratycznego pokoju utrzymują, że liderzy państw odpowiedzialni za podejmowanie decyzji najwyższego szczebla, takich jak np. decyzja o agresji na inne państwo (w domyśle – demokratyczne, gdyż jak pokazuje historia, liderzy państw o ustrojach demokratycznych nie są tak powściągliwi odnośnie podejmowania działań wojennych przeciwko państwom o innych ustrojach, czego jednym z najdobitniejszych przykładów jest agresja USA na Irak w 2002 roku), poszukują alternatywnych rozwiązań ze względu na konieczność wzięcia na siebie pełni odpowiedzialności za taką decyzję. Chęć utrzymania się elit rządzących u władzy najczęściej skutkuje daleko posuniętą wstrzemięźliwością odnośnie podejmowania tego typu ryzyka i skłania do dążenia do rozwiązywania konfliktów w sposób pokojowy[10].

Jak utrzymuje zatem część przedstawicieli tzw. nurtu republikańskiego (lub demokratycznego) liberalizmu[11], jedynym sposobem zachowania bezpieczeństwa międzynarodowego jest poszerzanie kręgu państw o ustroju demokratycznym. Jednym z najbardziej znanych przedstawicieli tego nurtu myślenia jest Francis Fukuyama, który nawiązując do dorobku filozoficznego Georga Wilhelma Friedricha Hegla, przedstawił postulat o „końcu historii"[12], rozumianym jako triumf demokracji i liberalizmu po zimnej wojnie jako ostatecznych form historycznego rozwoju państwa.

Koncepcja Fukuyamy zdobyła olbrzymi rozgłos na całym świecie, jednakże z perspektywy ćwierćwiecza mijającego od załamania bipolarnego podziału świata trudno mówić o zasadności czy trafności roztaczanej przez niego wizji. Poglądy Fukuyamy zostały skontrowane przez takich badaczy jak Samuel Huntington czy Benjamin Barber, którzy stawiali tezy odwrotne, twierdząc, że zwycięstwo demokracji jest iluzoryczne i zostanie zastąpione przez konflikt odmiennych cywilizacji[13] oraz, że państwa rozwinięte symbolizowane przez obecność w nich restauracji sieci McDonald's wcale nie przyczyniają się do rozprzestrzenienia standardów demokratycznych, a wręcz

---

[9] Zob. M.W. Doyle, *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*, W. W. Norton & Co., New York 1997.

[10] Zob. B. Russet, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1994.

[11] Zob. szerzej: J.S. Nye jr, *Neorealism and Neoliberalism*, "World Politics", vol. 40, No. 2 (Jan., 1988).

[12] F. Fukuyama, *Koniec historii*, Znak, Warszawa 2009.

[13] S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Muza, Warszawa 2000.

przeciwnie[14]. W podobnym tonie wypowiadał się ekonomista Thomas Friedman, twierdząc jednak, że państwa wysoko rozwinięte nie są skłonne do prowadzenia wojen, gdyż ich obywatele wolą stać w kolejce po hamburgery niż walczyć między sobą. Friedman twierdził, że państwa nie prowadza ze sobą wojen od chwili, gdy oba są rozwinięte na tyle, żeby posiadać restauracje McDonald's[15]. Z punktu widzenia naszych rozważań warto zwrócić uwagę, że jest to interesująca parafraza głównego założenia teorii demokratycznego pokoju.

Teoria ta, pomimo swoich wad i licznych związanych z nią kontrowersji[16], pozostaje bez wątpienia jednym z najważniejszych dokonań liberałów w zakresie teorii stosunków międzynarodowych oraz badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym. Nie ulega wątpliwości, że jej przydatność jest zależna od siły obranej metodologii[17] oraz przyjętej definicji mówiącej, które z państw są w rzeczywistości demokracjami liberalnymi, a które nie (np. przypadek Rosji, którą pomimo istnienia procedur i instytucji charakterystycznych dla państwa demokratycznego oraz regularnie odbywających się wyborów, trudno uznać za demokrację liberalną). Niemniej, korelacja miedzy ustrojem państwa a skłonnością do prowadzenia wojny ofensywnej stanowi ważny aspekt współczesnej analizy zagadnień związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym.

## 3. Idealizm i bezpieczeństwo zbiorowe

Żeby w pełni zrozumieć źródła pojmowania przez teoretyków liberalnych zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, należy cofnąć się do początku XX wieku, kiedy to zaczęła kształtować się nauka o stosunkach międzynarodowych. Pierwotna wersja liberalizmu, zwana „idealizmem", lub w sposób pejoratywny „utopizmem", nie była w żadnym wypadku paradygmatem naukowym i jako taka nie niosła ze sobą też narzędzi badawczych przydatnych do badania rzeczywistości międzynarodowej. Niemniej, stanowiła istotny krok w rozwoju dyscypliny oraz była punktem wyjścia do wszystkich późniejszych debat teoretycznych.

Idealiści, których najbardziej znanym przedstawicielem był Woodrow Wilson, politolog i prezydent Sanów Zjednoczonych, za przedmiot swoich rozważań obrali zagadnienie dążenia do osiągnięcia trwałego pokoju między państwami. W świecie dotkniętym przez katastrofalną w skutkach I wojnę

---

[14] B. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Muza, Warszawa 2001.

[15] T.L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Rebis, Poznań 2001.

[16] Zob. artykuły krytyczne wobec teorii demokratycznego pokoju [w:] M.E. Brown, S.M. Lynn-Jones, S.E. Miller (eds.), *Debating the Democratic Peace*, MIT Press, Cambridge 1996.

[17] J.J. Mearsheimer, *Back to the future: instability in Europe after the Cold War*, "International Security", vol. 15, No. 1, (Summer 1990).

światową ówcześni naukowcy stawiali sobie za cel rozwiązanie odwiecznego problemu wojny i wypracowania najskuteczniejszego sposobu uniknięcia kolejnego konfliktu międzynarodowego na tak olbrzymią skalę.

Za przyczynę wybuchu I wojny światowej idealiści uznali funkcjonowanie systemu równowagi sił ustanowionego w Europie po zakończeniu wojen napoleońskich w wyniku postanowień Kongresu Wiedeńskiego. System ten, pomimo utrzymywania względnej stabilizacji stosunków między wielkimi mocarstwami, nie zapobiegał jednak eskalacji kolejnych konfliktów międzynarodowych, a jego zupełne załamanie w 1914 roku doprowadziło do wybuchu najkrwawszej wojny w historii ludzkości (a przynajmniej do czasu wybuchu II wojny światowej).

Zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego stało się najważniejszym zagadnieniem debatowanym przez badaczy stosunków międzynarodowych należących do nurtu idealistycznego. I choć trzeba się zgodzić z Edwardem H. Carrem, że rozważania idealistów z nauką miały niewiele wspólnego[18], niewątpliwym atutem tego podejścia był właśnie jego główny przedstawiciel – prezydent Wilson – który posiadał moc sprawczą, by wdrożyć w życie idealistyczne koncepcje na temat zapewniania pokoju na świecie. Owocem tych dążeń było powstanie w 1920 roku instytucji międzynarodowej, stanowiącej filar nowego międzynarodowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego – Ligii Narodów.

Z założenia system bezpieczeństwa zbiorowego miał być alternatywą dla formy sojuszu przybierającego formę systemu zbiorowej obrony. System zbiorowej obrony to forma sojuszu, w którym zagrożenie pochodzi zawsze z zewnątrz systemu. Sama struktura systemu jest zamknięta i ekskluzywna w stosunku do państw spoza systemu. Niejako w charakter takiego systemu zawsze wpisane jest istnienie wroga (zagrożenia zewnętrznego), przeciw któremu system ten powstaje. Za przykład systemu zbiorowej obrony można wskazać sojusze blokowe powstałe w epoce zimnej wojny – Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) albo Układ Warszawski (UW).

System bezpieczeństwa zbiorowego, zgodnie z założeniami wczesnych liberałów, miał działać według odmiennej logiki. Po pierwsze, miał przybrać formę inkluzywną – otwartą dla wszystkich zainteresowanych państw, a w dłuższej perspektywie faktycznie obejmować wszystkie suwerenne podmioty systemu międzynarodowego. Po drugie, system bezpieczeństwa zbiorowego miał przeciwstawiać się zagrożeniom płynącym z wewnątrz systemu (jako, że docelowo jego zakresem podmiotowym miały być objęte wszystkie państwa). Nieodłącznym elementem systemu miały być procedury rozstrzygania sporów, na etapie umożliwiającym rekoncyliację państw poprzez negocjacje, przy arbitrażu instytucji powołanych w ramach systemu i bez konieczności odwoływania się do rozwiązań siłowych lub sankcji.

---

[18] E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Perennial, New York 2002 (oryginalne wydanie: 1939).

Podstawowe różnice między koncepcją bezpieczeństwa zbiorowego a koncepcją zbiorowej obrony przedstawia poniższa tabela:

**Tabela 1**. Porównanie koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego i zbiorowej obrony

| Kryterium | Bezpieczeństwo zbiorowe | Zbiorowa obrona |
|---|---|---|
| Pochodzenia zagrożenia | Z wewnątrz systemu | Z zewnątrz systemu |
| Zasięg systemu | Uniwersalny, inkluzywny | Ograniczony, ekskluzywny |
| Instytucjonalizacja | Konieczna | Niekonieczna |
| Funkcje | Operacje pokojowe | Obrona przed agresją |
| Przykłady | ONZ, OBWE | NATO |

Źródło: Jacek Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 138.

Utworzenie Ligi Narodów było przedsięwzięciem niezwykle ambitnym jak na swoje czasy, lecz jednocześnie już od samego początku swojego funkcjonowania skazanym na porażkę. Nieprzystąpienie do organizacji jej głównego pomysłodawcy – Stanów Zjednoczonych – oraz brak mechanizmów pozwalających sankcjonować państwa jawnie łamiące postanowienia traktatu założycielskiego, skazały Ligę na klęskę, która musiała przyjść wcześniej lub później. Wraz z nią oczywistym stało się, że idealistyczne założenie będące podwaliną systemu zbiorowego bezpieczeństwa Ligi, nie sprawdziło się w rzeczywistości, działając na korzyść argumentów realistów oraz realistycznej wizji świata w ramach tzw. pierwszej Wielkiej Debaty[19] wśród badaczy stosunków międzynarodowych.

Największym grzechem Ligi Narodów była jej bierność. Twórcy Ligii stali na stanowisku, że jeśli opinia publiczna wobec agresywnego państwa będzie wystarczająco silna, to żadne sankcje nie będą potrzebne. W 1931 roku Japonia dokonała ataku na Mandżurię – był to pierwszy przypadek otwartej agresji jednego państwa członkowskiego Ligii Narodów na drugie. Pomimo protestów zgłaszanych przez Chiny żadne zdecydowane działania ze strony społeczności międzynarodowej nie nastąpiły, a do 1932 roku Japonia podporządkowała sobie cały obszar Mandżurii. Nieskuteczność Ligii została wskazana przez Carra jako przykład oderwania utopijnych idei od rzeczywistości, zaś niektórzy badacze twierdzili, iż gdyby nie pozostała bierna w Azji i Afryce (agresja Włoch na Abisynię w 1935 r.) to być może nie doszłoby do

[19] Używanie określania „pierwsza Wielka Debata" może być mylące ze względu na kontrowersje w środowisku naukowym odnośnie jej faktycznego przebiegu. Stanowisko negujące istnienie Wielkiej Debaty przedstawia m.in. Peter Wilson argumentując, że żaden spójny idealistyczny, czy też utopijny, paradygmat w nauce o stosunkach międzynarodowych nigdy tak naprawdę nie istniał, zob. Peter Wilson, *The Myth of the 'First Greate Debate'*, "Review of the International Studies", 1998, 24, s. 1–16.

późniejszej hitlerowskiej agresji w Europie[20]. Niemniej, w obliczu powszechnej i szerokiej krytyki Ligi Narodów łatwo zapominać, że w trakcie dwóch dekad trwania okresu międzywojennego nie wszystkie jej działania okazały się być zupełną porażką. Jako przykład można tutaj wskazać zażegnanie grecko-bułgarskiego konfliktu w 1925 roku[21].

Zdaniem realisty Edwarda Carra[22] Liga Narodów była wysoce nieefektywną i nie przystającą do rzeczywistości organizacją międzynarodową, promującą utopijną koncepcję bezpieczeństwa zbiorowego (stojącą w opozycji do realistycznej koncepcji równowagi sił) oraz będącą niejako symbolem kryzysu występującego w stosunkach międzynarodowych w okresie międzywojennym. Jednak jak dowodzi Leonard Woolfe, Liga mogłaby być określana jako utopijna tylko wtedy, jeśli jej ideałów osiągnięcia trwałego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego nie dałoby się nigdy osiągnąć w rzeczywistym świecie[23]. Aczkolwiek należy zgodzić sie z Johnem H. Herzem, że idealizm zdobywał największe uznanie tylko wtedy, gdy postulowane ideały nie były jeszcze wcielone w życie. Swoiste zjawisko degeneracji liberalnych ideałów można było jego zdaniem zaobserwować najlepiej właśnie w sferze międzynarodowej[24].

Liga Narodów została ostatecznie rozwiązana w 1946 roku (a więc już po utworzeniu swojego duchowego i ideowego spadkobiercy – Organizacji Narodów Zjednoczonych). Liberalizm jako taki nie zniknął co prawda zupełnie z teoretycznej debaty o stosunkach międzynarodowych, jednakże na dłuższy czas został wyparty przez myśl realistyczną, a w późniejszym okresie także przez szkołę behawioralną. To co przyniosła późniejszym teoretykom liberalizmu refleksja nad sukcesami i porażkami okresu międzywojnia, to konkluzja dotycząca konieczności odejścia od rozważań normatywnych wczesnych idealistów i przyznanie słuszności przynajmniej części zarzutów realistów. Liberalizm lat 60. i początku lat 70. XX wieku skupiał się głownie na procesach integracyjny w Europie Zachodniej oraz Ameryce Łacińskiej, odchodząc niejako w cień głównego nurtu rozważań o stosunkach międzynarodowych. Sytuacja ta zmieniła się w praktyce dopiero na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, kiedy to wykształcił się paradygmat neoliberalny powstały w wyniku połączenia liberalnej wizji ludzkiej natury i rzeczywistości międzynarodowej charakterystycznej dla klasycznych liberałów z neorealistycznym pozytywistycznym podejściem do analizy systemu międzynarodowego zaproponowanym przez Kennetha Waltza[25].

---

[20] S.L. Caruthers, *Historia stosunków międzynarodowych 1900–1945*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 90.

[21] Zob. szerzej: S. Sierpowski, *Liga Narodów w latach 1919–1926,* Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2005.

[22] E.H. Carr, *The Twenty Years'...*, op. cit.

[23] L. Woolf, *Utopia and Reality*, "Political Quarterly", vol. 11, No. 2, (April–June, 1940).

[24] J.H. Herz, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, "World Politics", vol. 2, n. 2 (Jan., 1950).

[25] K. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

## 4. Neoliberalizm a bezpieczeństwo międzynarodowe

Badania stosunków międzynarodowych w okresie zimnej wojny w znacznej mierze podporządkowane były konfliktowi dwóch przeciwległych bloków ideologicznych – demokratycznego Zachodu i socjalistycznego Wschodu. W pogłębiającej się atmosferze nieufności lat 80. XX wieku na pierwszy plan wysunęły się kwestie związane bezpośrednio z bezpieczeństwem międzynarodowym[26]. O ile zagadnienie siły militarnej i bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych były niejako wpisane w program badawczy neorealizmu, to nurt liberalny teorii stosunków międzynarodowych skupiał się głównie na zagadnieniach związanych ze współpracą państw, wymianą handlową i ogólnie stosunkami ekonomicznymi. Nie znaczy to jednak, że kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym były pomijane. Zagadnienia anarchii i stabilności systemu międzynarodowego stały na pierwszym miejscu w badaniach głównych przedstawicieli paradygmatu neoliberalnego, takich jak Robert Keohane czy Robert Axelrod.

Neoliberałowie zgadzali się z Kennethem Waltzem co do faktu, że anarchia jest najważniejszą cechą systemu międzynarodowego. Zapożyczyli też i uwzględnili w swoich badaniach jego koncepcje na temat struktury systemu międzynarodowego. Rozdźwięk z neorealizmem występował jednak w głównie w zakresie określenia roli państwa w systemie międzynarodowym, które przez liberałów było uważane nie tylko za reprezentanta ogólnie pojmowanych interesów narodowych, lecz także za przedstawiciela aktorów subnarodowych[27]. W przeciwieństwie do badaczy realistycznych liberałowie prezentowali stanowisko głoszące, że nie równowaga sił i kumulacja potęgi, lecz współpraca, rozwój handlu i budowanie instytucji międzynarodowych będą mieć największy wpływ na stabilizację systemu międzynarodowego i wzrost poziomu bezpieczeństwa.

Powstały na przełomie lat 70. i 80. XX wieku neoliberalizm można potraktować jako swoiste uzupełnienie neorealizmu, dzięki zachowaniu jego najważniejszych założeń i uzupełnienie ich o inspiracje zaczerpnięte z takich dziedzin wiedzy jak ekonomia, socjologia czy prawo międzynarodowe. W odróżnieniu jednak od realistów, bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest dla neoliberałów głównym obszarem zainteresowania w analizie stosunków międzynarodowych. Nie zmienia to faktu, że badaczom z nurtu neoliberalizmu udało się wprowadzić wiele istotnych akcentów do współczesnych badań nad tym zagadnieniem.

Jedną z najważniejszych koncepcji neoliberalizmu, która sformułowana została przez dwóch wybitnych przedstawicieli tego nurtu – Roberta

---

[26] Zob. B. Buzan, *People, States & Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era, 2nd ed.*, ECPR Press, Colchester 1991.

[27] R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] idem (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, WAiP, Warszawa 2008, s. 35.

Keohane'a i Josepha Nye'a – jest koncepcja współzależności (*interdependence*). Powyżsi badacze twierdzili, że współzależność, definiowana jako wzajemna zależność ludzi i rządów od wpływu swoich odpowiedników w innych krajach[28], jest czymś więcej niż jedynie sumą wzajemnych powiązań między państwami, w odpowiedzi na co przedstawili teorię „kompleksowej współzależności" (*complex interdependence*) jako pewnego rodzaju idealnego modelu współzależności. Wskazali też na jej podstawowe cechy:

1. połączenie społeczeństw za pośrednictwem wielu kanałów (interakcji) pod postacią stosunków transnarodowych w tym m.in. formalne i nieformalne więzi między elitami rządowymi, nieformalne więzi między elitami pozarządowymi państw (np. poprzez kontakty osobiste, pocztę, telekomunikację), udział w organizacjach transnarodowych (np. praca w korporacjach transnarodowych);
2. wieloaspektowość i niehierarchiczność zakresu przedmiotowego wzajemnych relacji między państwami;
3. utrata na znaczeniu siły militarnej w stosunkach międzynarodowych w związku z pogłębianiem się współzależności między państwami danego regionu[29].

Istotności teorii współzależności dla badań nad bezpieczeństwem międzynarodowym polega na włączeniu do analizy bezpieczeństwa państw takich zagadnień jak zagrożenia ekologiczne, ekonomiczne, cybernetyczne czy też związane z problematyką energii i bezpieczeństwa surowcowego (sam liberalizm współzależności narodził się wszakże jako reakcja na kryzys energetyczny początku lat 70. XX wieku)[30].

Dla myśli liberalnej jednym z najważniejszych czynników stabilizujących system międzynarodowy był handel i współzależność ekonomiczna państw. Już Adam Smith w swoim monumentalnym dziele zatytułowanym „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów" z 1776 roku wskazał na istniejącą zależność pomiędzy wolnym handlem między państwami a pokojem (w przeciwieństwie do merkantylizmu, który wcześniej czy później prowadził nieuchronnie do konfliktu i wojny)[31].

Z perspektywy współczesnych badań naukowych trudno wykazać, że sam fakt istnienia swobodnego handlu między państwami zapobiega występowaniu

---

[28] R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 118.

[29] R.O. Keohane, J.S. Nye jr, *Power and interdepndence. 4th editon*, Longman, New York 2011, s. 19–24; B. Skłodowski, R. Tenerowicz, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw europejskich jako przykład obszaru badań między nauką o polityce a nauką o stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, WDiNP, Warszawa 2014, s. 282.

[30] A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 432.

[31] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, tom 1–2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

konfliktów, jednakże, jak twierdzą liberałowie, w jego konsekwencji państwa i ich społeczeństwa inaczej postrzegają swoją możliwości, co może skutkować mniejszą skłonnością do podejmowania działań prowadzących do wojny[32]. Rozwój powiązań handlowych miedzy państwami związany jest nieodłącznie z postępem procesów globalizacyjnych. Zresztą jak zauważa Thomas F. Friedman w swojej „teorii zapobiegania konfliktów Della" (*Dell theory of Conflict Prevention*) „żadne z państw, które należą do ważnego globalnego łańcucha dostaw (...) nie będzie toczyć wojny z innym takim państwem. Kraje te nie chcą bowiem już ze sobą walczyć. Chcą terminowo dostarczać towary i usługi i cieszyć się wyższym poziomem życia"[33]. Nie bez powodu większość konfliktów, które wybuchły po 1989 r. w krajach wysoko rozwiniętych, miało charakter wewnętrzny, a nie międzynarodowy[34].

Tym, co w największym stopniu odróżnia neoliberalizm od neorealizmu, jest fakt przypisywania dużego znaczenia instytucjom międzynarodowym (dlatego też podejście to, szczególnie w wariancie rozwijanym przez Roberta Keohane'a, nazywane jest zamiennie liberalnym instytucjonalizmem). Instytucje międzynarodowe, rozumiane jako organizacje międzynarodowe (ale również prawo międzynarodowe, reżimy międzynarodowe etc.) są pomijane w badaniach realistów, jako mało istotne i będące jedynie narzędziem realizacji interesów państw (a w szczególności mocarstw). Zdaniem neoliberałów zaś stanowią one główne źródło przezwyciężania negatywnych skutków anarchii w systemie międzynarodowym, a wielu przypadkach mogą również pełnić funkcję samodzielnych aktorów na arenie międzynarodowej (tyczy się to organizacji międzynarodowych). Twórca liberalizmu instytucjonalnego – amerykański badacz Robert Keohane – twierdził, że współpraca między państwami może zostać osiągnięta w najwyższym stopniu dzięki budowaniu multilateralnych instytucji międzynarodowych opartych na zasadach liberalnych[35].

Liberalny instytucjonalizm, podobnie jako neorealizm, zakłada, że państwa są racjonalnymi, egoistycznymi aktorami działającymi i podejmującymi współpracę głównie we własnym interesie. Tam jednak gdzie realiści oddzielają kwestie ekonomiczne od kwestii związanych z bezpieczeństwem[36], neoliberałowie przyjmują jednolite ramy analityczne, podkreślając, że pomimo braku jasnego rozróżnienia miedzy kwestiami bezpieczeństwa międzynarodowego i ekonomii, ich analiza powinna skupiać się na roli instytucji mię-

---

[32] Nye, *Konflikty…*, op. cit., s. 79.

[33] T. L. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Rebis, Poznań 2006, s. 529–530.

[34] J.D. Fearon, D.D. Laitin, *Ethnicity, Insurgency, and Civil War*, "The American Political Science Review", vol. 97, n. 1 (Feb., 2003).

[35] R.O. Keohane, *Twenty Years of Institutional Liberalism*, "International Relations", vol. 25, n. 2, 2012.

[36] Zob. C. Lipson, *International Cooperation in Economic and Security Affairs*, "World Politics", vol. 37 (October 1984); John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, "International Security", vol. 19, No. 3 (Winter, 1994–1995).

dzynarodowych w dostarczaniu informacji państwom[37]. Instytucje niwelują zatem skutki anarchii i pomimo ciągłego istnienia zagrożeń w systemie międzynarodowym, państwa są w stanie podejmować racjonalne decyzje. Dokonują tego dzięki instytucjom międzynarodowym, a nie wyłącznie za ich pośrednictwem. Używając języka teorii gier, dzięki instytucjom możliwe jest unikniecie dylematu więźnia (a raczej podchodzenie do niego wielokrotnie bez ujemnych konsekwencji[38]) i osiągnięcie jak najwyższych korzyści z podejmowanej przez państwa współpracy na szczeblu międzynarodowym, czy to w obszarze bezpieczeństwa, czy ekonomii[39].

Warto zaznaczyć, że instytucje międzynarodowe w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego występowały już wcześniej w badaniach teoretyków liberalnych, szczególnie tych z zakresu integracji regionalnej. Interesujące z tej perspektywy są badania funkcjonalisty Karla Deutscha, który wraz z kierowanym przez siebie zespołem badaczy stworzył pojęcie „wspólnoty bezpieczeństwa". Deutsch przedstawił tzw. komunikacyjną teorię integracji[40], według której komunikowanie następuje na wielu płaszczyznach integracji międzyludzkiej (np. poprzez turystykę, pocztę itp.), jak również przez zawieranie kontraktów i dokonywanie transakcji między obywatelami państw. Integracja następuje poprzez komunikowanie między jednostkami i budowanie poczucia „my" (*„we" feeling*), co doprowadza do powstania „wspólnoty bezpieczeństwa", czyli obszaru na którym występowanie ryzyka wojny praktycznie zanika. Instytucjonalizacja takich „wspólnot bezpieczeństwa" jest zatem ważnym elementem przeciwdziałania skutkom anarchii i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w skali międzynarodowej.

---

[37] Zob. R. Axelrod, R.O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, "World Politics", vol. 38, No. 1 (Oct., 1985).

[38] Zob. R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York 1984.

[39] Zob. R.O. Keohane, L.L. Martin, *The Promise of Institutionalist Theory*, "International Security", vol. 20, No. 1 (Summer, 1995).

[40] K.W. Deutsch et. al, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957.

*Bolesław Balcerowicz*

# Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo międzynarodowe

Bezpieczeństwo to kategoria dynamiczna. W zdecydowanej większości definicji bezpieczeństwa 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 przemian w jego wnętrzu. Zmianom podlegają zagrożenia bezpieczeństwa – ich charakter i skala a także 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 poprzez logikę naturalnego rozwoju dziejowego. Upraszczając – wystarczyło bądź odczytać istotę heglowskiego „rozumu" (historii), bądź za marksistami „obiektywne prawa rządzące przyrodą i społeczeństwem". Można było przyjąć (i to bez wątpienia), 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 równolegle 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 aplikacja dorobku filozofii dziejów, futurologii jako podstawy dla oznaczenia 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 w oparciu o racjonalne przewidywanie 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/metod. Stosując się do ogólnometodologicznych zasad poznania, kolejności rozwiązywania zagadnień – najpierw należy rozstrzygać zagadnienia ogólne. Należy więc na początku uchwycić najogólniejsze procesy i trendy oddziaływań międzynarodowych, aby w ich kontekście rozpoznawać i objaśniać interakcje w mniejszej skali[1]. Tej pierwszej zasadzie poznania odpowiada identyfikacja oraz analiza megatrendów rozwojowych. Proponowana metoda nie jest doskonała. Obecna w niej ekstrapolacja obecnych tendencji jest 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.

**„Megatrend"** to termin upowszechniony przez Johna Naisbitta. Posługując się nim, Naisbitt opisywał najnowsze tendencje cywilizacyjne występujące w społeczeństwie amerykańskim.

Trend w ujęciu leksykalnym to *istniejąca w danym momencie prawidłowość rozwoju czegoś, kierunek, prąd, tendencja.* Megatrend to trend o szczególnej sile oddziaływania, dużym (globalnym) zasięgu; o decydującym dla przyszłości znaczeniu.

Termin „megatrend" stosuje się (powinno się stosować) w istocie jedynie w badaniach zmian cywilizacyjnych, gdzie służy do opisania pewnych uniwersalnych tendencji. Józef Pajestka pisze, że o megatrendach można mówić wówczas, gdy dane zjawiska wykazują cechy względnej trwałości, dostatecznej do ich antycypacji, a też, gdy nabierają charakteru uniwersalnego[2].

Literatura przedmiotu przedstawia dość bogatą, choć wielce zróżnicowaną i jednocześnie w pewnym sensie jednostronną – bo ograniczoną do euroatlan-

---

[1] O znaczeniu tej ogólnometodologicznej zasady poznania w nauce o stosunkach międzynarodowych pisał J. Kukułka [w:] *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s.153.

[2] Zob. J. Pajestka, *O orientację na przyszłość w reformach polskich: megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji systemowej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1994.

tyckiego kręgu cywilizacyjnego ofertę w zakresie identyfikacji i klasyfikacji globalnych trendów rozwojowych, czyli megatrendów. Wobec rozlicznych podejść, koncepcji, pomysłów trudno o jednolity standard, o wyodrębnienie kryteriów dla klasyfikacji i selekcji niezbędnych.

Dla potrzeb 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 ze zmianami środowiska bezpieczeństwa (znaczenie dla owych zmian), w tym z pojawiającymi się i mogącymi pojawić się wyzwaniami i zagrożeniami.

Stosując wyżej wymienione kryteria, zespół naukowo-badawczy Wydziału Strategiczno-Obronnego AON wyodrębnił w roku 2000 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[3]. Nietrudno zauważyć, że po dziesięciu latach to podejście zachowuje swoją wartość. Posiłkując się zatem dorobkiem wspomnianego zespołu (którym miałem zaszczyt kierować), proponuje się wyodrębnienie sześciu/siedmiu megatrendów:

– globalizację;
– rewolucję informacyjną;
– 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.

## 1. Globalizacja

**Globalizację** definiuje się na wiele sposobów. Na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych Agnieszka Bógdał-Brzezińska definiuje globalizację jako *zjawisko dynamicznego oddziaływania państw i (lub) podmiotów niepaństwowych w skali całego* świata. Najczęściej wymieniane w definicjach atrybuty globalizacji to: wielowymiarowość, złożoność, wielowątkowość, wielostopniowość, progresywny charakter, wzrost współzależności.

[3] Projekt „KAPPA" *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę na progu XX wieku*, AON Warszawa 2000.

Produktem globalizacji są globalne problemy. Ich identyfikacją oraz możliwościami ich rozwiązania zajmował się powstały w 1969 roku Klub Rzymski, skupiający znakomitych uczonych, myślicieli. W kolejnych jego raportach wyszczególniało się kilkanaście problemów globalnych, spośród których czterem przypisywało się największą wagę: zagrożeniu nuklearnemu, wyczerpywaniu się zasobów naturalnych, zagrożeniu środowiska naturalnego, niedorozwojowi uwarunkowanemu strukturalnie. Stanowisko uczonych Klubu po ponad czterdziestu latach zachowuje wciąż zadziwiającą aktualność. Z czasem jednak lista problemów uznawanych za globalne znacznie się wydłużyła[4]. Identyfikacja problemów globalnych – ich hierarchizacja, selekcja mają kapitalne znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Problemy bowiem rodzą wyzwania; w wyzwaniach z kolei kryją się szanse i – to co najistotniejsze – zagrożenia.

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 inną postać. To lęk przed wrogiem niewidocznym – to też poczucie, że wielkie szkody mogą wyrządzić anonimowe siły. Plagi, które dotąd miewały rozmiary lokalne, dziś wraz z globalizacją rozprzestrzeniają się szybko na cały świat.

To, co symptomatyczne dla zagrożeń związanych z globalizacją, to ich 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. Szczególne, 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 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 zatracają po części wiele ze swoich atrybutów, zmniejsza się ich kontrola 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,

[4] Polski badacz Lech Zacher wymienia 29 problemów globalnych, [w:] *Globalne problemy współczesności: interpretacje i przykłady*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1992.

a wziąwszy pod uwagę problem państw bezrządnych, rzeczy mają się wręcz odwrotnie. Globalizacja nie oznacza też końca geopolityki, choć wywiera na nią dość wyraźny wpływ. To, co najbardziej dolegliwe w zglobalizowanym ładzie (i nieładzie) międzynarodowym, to niepaństwowe, 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 mniejsze znaczenie odgrywa siła militarna. Siła przy rozwiązaniu problemów terroryzmu czy proliferacji broni masowego rażenia może stanowić jedynie jedno z narzędzi; przy kryzysach zaś finansowych czy ekologicznych jest elementem niezbyt pożądanym. To, co najbardziej potrzebne w sytuacji kryzysów naszych czasów, to 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 wielonarodowym zaangażowaniem.

Globalizacja obejmuje też sferę militarną. Monstrualną postać – wojen światowych – przybrała w XX wieku. W okresie zimnej wojny jej przejawem było istnienie dwóch sojuszy polityczno-militarnych 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 militarnie staje się w ostatnim dwudziestoleciu reagowanie kryzysowe, w tym operacje pokojowe i stabilizacyjne. Za przejaw globalizacji w wymiarze militarnym można poczytać to, że w dwóch z trzech największych operacji wojskowych po zakończeniu zimnej wojny – w Jugosławii i Afganistanie – brały udział armie kilkudziesięciu państw.

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. Odciska swoje piętno na wszystkich pozostałych trendach – narastaniu problemów demograficznych, narastaniu problemów środowiska naturalnego, „zderzeniu cywilizacji" a także transformacjach ustrojowych.

## 2. Rewolucja informacyjna

Spośród tendencji, trendów przenikających współczesne społeczeństwa, rewolucja informacyjna, w tym jej baza informatyczna, oddziałuje z największą siłą na praktycznie wszystkie sfery ludzkiej działalności, tym samym też na sferę bezpieczeństwa. Najdonioślejszym skutkiem megatrendu jest wielka zmiana jakościowa, zmiana cywilizacyjna, wielka transformacja („megatransformacja") – od społeczeństwa ery industrialnej ku społeczeństwu ery informacyjnej. Rodzące się wskutek tej zmiany społeczeństwo – społeczeństwo informacyjne – to takie, które – jak piszą T. Goban-Klas i P. 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"[5]. 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. Zmieni się (już się zmienia) jego wewnętrzna struktura, system powiązań, charakter społecznej więzi. 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 otrzymania i wymiany znoszą wiele barier. Tworzą zupełnie nową sytuację w poszukiwaniu wiedzy o faktach, wiedzy o zagrożeniach. Trudniej jest odciąć społeczeństwa od informacji; mniej jest możliwości stosowania wielkich blokad informacyjnych. Rządom trudniej jest 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. Od „zawsze" jednym z najistotniejszych celów wojen było zdobycie bogactwa, którego źródło stanowiły ziemia i jej zasoby. Obecnie istotnym źródłem bogacenia staje się informacja i wiedza. Wojna w tym układzie, jako metoda zdobywania dóbr wydaje się być mniej przydatna.

Informatyzacja 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 niedobrych nastrojów a nawet psychozy. W gąszczu ogólnie dostępnej informacji nietrudno o manipulacje.

---

[5] T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999.

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

Z infrastruktury informatycznej korzystają z powodzeniem grupy terrorystyczne, tworząc własne sprawnie funkcjonujące sieci, korzystają organizacje przestępcze. Wytworzyło się podziemie internetowe, rynek specyficznych, głównie hakerskich usług, z którego korzystają nie tylko grupy terrorystyczne, ale także służby specjalne państw. Nowego wymiaru nabiera „haktywizm", ruch bliski pacyfizmowi i ruchom ekologicznym, stosujący początkowo jako narzędzie walki ograniczone ataki elektroniczne. To się zmienia. Jego aktywność z czasem zaczyna się cechować się silniejszym powiązaniem z kryzysami i konfliktami międzynarodowymi[6].

Ataki w cyberprzestrzeni miały miejsce podczas kilku konfliktów zbrojnych na przełomie XX i XXI wieku; były obecne w czasie konfliktu miedzy Pakistanem a Indiami; stosowane były w czasie operacji wojennej NATO w 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. Równolegle z działaniami zbrojnymi wojsk rosyjskich w wojnie z Gruzją dokonywano ataków cybernetycznych, które doprowadziły do paraliżu internetowych stron rządowych.

Bezpieczeństwo informatyczne staje się jednym z kluczowych zagadnień strategii państwowych. Cybersfera staje się w strategiach narodowych obszarem/środowiskiem równie chronionym jak przestrzeń lądowa, morska i powietrzna. Kwestię bezpieczeństwa przed atakami cybernetycznymi podejmuje nowa koncepcja strategiczna NATO.

Otwiera się (już się otworzyło!) pole nowych konfliktów, nowe środowisko walki, które rewolucjonizuje sposób prowadzenia wojen.

---

[6] Zob. D.E. Denning, „Activism, Hactivism and Cyberterroryzm as a Tool for Influencing Foreign Policy", [w:] J. Arquilla, D. Ronfeldt (eds.), *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy*, RAND, Santa Monica 2001.

## 3. Skokowy postęp w dziedzinie technologii

Nie można zrozumieć współczesnego świata bez uznania fundamentalnej roli, jakie odgrywają nowe technologie. Technologie, technika przenika każdy element naszego życia, determinuje 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. Przyśpieszony (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. Nowe technologie mogą kryć potencjalne zagrożenia. Na dowód tej tezy przywołuje się katastrofę przemysłową w Bhopal (Indie), katastrofę jądrową w Czarnobylu (Ukraina), wady rozwojowe dzieci spowodowane działaniem talomidu, niszczenie warstwy ozonowej przez freony.

Skutki omawianego megatrendu najwyraźniej przenoszą się na sferę sztuki wojennej, sferę wojskowości, sposób prowadzenia wojen. Skokowy postęp 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. Następuje odmasowienie destrukcji. Wprowadzana do uzbrojenia wojsk „broń inteligentna", systemy (broń) precyzyjnego rażenia przyczyniają się do tego najbardziej. 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.

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.

Skokowy postęp w dziedzinie technologii wywiera przemożny wpływ na charakter konkurencji w dziedzinie zbrojeń. Rywalizacja w tej dziedzi-

nie (która przeradza 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 pancerza i środków przeciwpancernych, samolotu i środków przeciwlotniczych, rakiet i przeciwrakiet. Współcześnie, głównie za sprawą postępu technologii, rywalizacja koncentruje się na jakości uzbrojenia, jakości wyposażenia wojsk. Skokowy postęp w dziedzinie technologii jest jedną z przyczyn „starzenia się" porozumień o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu.

## 4. Narastanie problemów demograficznych

Wśród zjawisk, które zdominują wiek XXI, demografię niemal zawsze wymienia się ma czołowym miejscu[7]. Demografię traktuje się 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 występując jednocześnie, występują w różnych obszarach świata. Zarówno eksplozja 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". Wskaźniki przyrostu ludności już w latach 70. uznawano za alarmujące. Miało to miejsce m.in. w raportach Klubu Rzymskiego. Eksplozja demograficzna obejmuje jednak jedynie część globu, obszary opóźnione w rozwoju, niedorozwinięte, dotknięte biedą – obszary 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.

Równolegle z eksplozją demograficzną na znacznych obszarach globu, na innych terytoriach, 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; dramatyczne rozmiary przybiera w Rosji. Demograficznej stagnacji towarzyszy proces starzenia się

[7] W m.in.: P. Kennedy, *U progu XXI wieku. Przymiarka do przyszłości*, PULS, Warszawa 1994; H. Mc Rae, *Świat roku 2020: potęga, kultura, dobrobyt – wizja przyszłości*, ABC, Warszawa 1996.

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 będzie wynosił 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 milionów mieszkańców. Jest ich obecnie ponad dwadzieścia; za 10-15 lat liczba ta może się podwoić.

Dwoistość trendów demograficznych – eksplozja i stagnacja – prowadzi do pogłębiającej się demograficznej nierównowagi, co powoduje nasilanie się migracji, często przebiegającej w sposób niekontrolowany – żywiołowy. Kierunek migracji – też ze względu na nierównowagę warunków życia jest oczywisty. Migranci zapełniając przestrzeń, która tworzy się w krajach objętych demograficzną stagnacją, przyczyniają się do łagodzenia jej skutków. Migracje na dużą skalę rodzą jednak szereg problemów, wyzwań a nawet zagrożeń bezpieczeństwa. Imigracja stanowi wyzwanie dla równowagi systemu społecznego państwa we wszystkich wymiarach – ekonomicznym, społecznym, kulturowo-cywilizacyjnym, politycznym; stanowi też wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. W składzie etnicznym państw przyjmujących imigrantów następują zmiany na tyle istotne, że już obecnie najbardziej rozwinięte państwa, nawet te tradycyjnie narodowe, jak na przykład Francja, stają się wielonarodowymi, wielokulturowymi, wieloetnicznymi. W państwach Europy Zachodniej istotnym problemem staje się kwestia już nie tyle asymilacji imigrantów z innych kręgów kulturowych, co akceptacji/uznania przez nich miejscowych standardów obyczajowych, czy wręcz obowiązującego prawa. Pozytywistyczna wiara w możliwości (wyidealizowanego) modelu społeczeństwa multikulturowego w Niemczech, Holandii, Francji i innych krajach wygasa. Wobec braku koncepcji alternatywnych zasadnymi staja się obawy o eksplozywność imigracji. Najwięcej obaw wzbudza zagnieżdżający się w niektórych krajach Europy Zachodniej islamski fundamentalizm. Kraje wskutek m.in. migracji zmieniają swoje oblicze; anglosaskie Stany Zjednoczone na bardziej latynoskie z komponentem azjatyckim.

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

W wielu krajach może w nieodległej przyszłości dojść do narastania problemów i napięć wskutek postępującego starzenia się ludności. Realnymi

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).

Dwoistość procesów demograficznych prowadzi do pogłębienia różnicy między światem biednych i bogatych, 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 sobą zmiany w kulturze, systemie wartości, stylu życia skutkujące z reguły wzrostem przemocy i przestępczości. Problemom większości wielkich miast – przeludnieniu, ubóstwu, deficytowi żywności i wody, bezrobociu – towarzyszą patologie społeczne. Miasta pozostają głównym siedliskiem zorganizowanych grup przestępczych. Inaczej niż w minionym wieku – miasta 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 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 miasta stają się środowiskiem wręcz naturalnym. Prowadzenie walk w obszarach zurbanizowanych stanowi jedną z charakterystycznych cech współczesnych konfliktów zbrojnych, wg niektórych teorii staje się to wręcz nowym kanonem sztuki wojennej.

## 5. Narastanie problemów ekologicznych

Narastanie procesu degradacji środowiska naturalnego spowodowało, że bezpieczeństwo ekologiczne traktuje się jako jeden ze składników bezpieczeństwa ogólnego narodów i państw. Łączenie problemów ekologicznych z bezpieczeństwem międzynarodowym znajduje swoje uzasadnienie w dwoistym wpływie tego środowiska na bezpieczeństwo. Stan środowiska naturalnego ma wpływ bezpośredni na jakość życia obywateli, na gospodarkę państw – to po pierwsze. Po drugie – zmiany w środowisku o większym zasięgu, m.in. kurczenie się zasobów wody, prowadzą pośrednio do destabilizacji gospodarczej, społecznej, politycznej a nawet konfliktów.

Zagrożenie środowiska naturalnego określa się jako jedną z *generalnych tendencji początku XXI wieku* (P. Kennedy), *podstawowy megatrend XXI wieku* (S. Kozłowski), *zarzewie ostrych kryzysów* (H. Mc Rae).

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 kilkunastu lat będą narastać. Kwestie zagrożeń ekologicznych będą 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 – wg danych WHO – 1,1 miliarda ludzi; liczba ta może wzrosnąć do 8 miliardów w 2025 roku. Wody jest mało; woda jest nierównomiernie rozmieszczona; brak efektywnych regulacji prawnych regulujących sprawiedliwy dostęp; wraz z przyrostem naturalnym i rozwojem gospodarczym gwałtownie wzrasta zapotrzebowanie na wodę. Dostęp do wody może wobec powyższego powodować kryzysy, może stanowić zarzewie konfliktów.

Treścią mniej lub bardziej ostrych sporów mogą stać się kwestie zatrucia środowiska, ryzyko związane z funkcjonowaniem zakładów chemicznych, 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, rozbudowa instytucjonalnych instrumentów egzekwowania tych norm. Hamujący wpływ wywiera 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 podejmowania zgodnych wysiłków w skali międzynarodowej. Problemów środowiska naturalnego nie da się też rozwiązać przy użyciu siły militarnej.

Jakby to nie brzmiało paradoksalnie, zagrożenie to może sprzyjać zachowaniu pokoju międzynarodowego.

## 6. „Zderzenie cywilizacji"

Trend narodzin świadomości przynależności narodów do większych kręgów kulturowych, gdzie grupy kulturowe zaczynają z impetem wkraczać do sfery polityki, nazwany został tu „zderzeniem cywilizacji". Należy zaznaczyć, że zapożyczona od Samuela Huntingtona nazwa nie oznacza afirmacji jego koncepcji. Równie dobrze można trend określić – za Grażyną Michałowską – **dyferencjacją cywilizacyjno-kulturową świata**[8].

Esencję koncepcji S. 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"[9].

Huntington dowodzi, że po rozpadzie ładu dwubiegunowego, wyłania 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 one toczyć się 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 miedzy Zachodem i całą resztą.

Książka Huntingtona, choć broni się z trudem zarówno na płaszczyźnie merytorycznej jak i metodologicznej, zaowocowała wizją nieuniknionego starcia miedzy cywilizacją zachodnią a cywilizacją muzułmańską; zaowocowała swojego rodzaju ideologią. 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 niebezpiecznymi

---

[8] G. Michałowska, *Dyferencjacje cywilizacyjno-kulturowe świata a jedność porządku międzynarodowego*, [w:] J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

[9] S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 1998, s. 497.

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 roku na terytorium Afganistanu być może stanowi swoisty wyjątek. 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 Spenglerowego *Zmierzchu Zachodu* na przełomie wieków pojawia się dostatecznie wiele, by nadejście owego zmierzchu uznać za realne. Zachód wciąż jeszcze dominuje, zarówno w kategorii potęgi, jak i wpływów, lecz jego potęga relatywnie maleje a zasięg jego wpływów kurczy się. Zanika gotowość innych narodów do wzorowania się na kulturze Zachodu. Zachód nie upada; to inni obok szybko wzrastają. Zachód może żyć w poczuciu rosnącego 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 dziewiątym września 2001 roku stał się obsesją Ameryki; w poczuciu zagrożenia ze strony islamu 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.

Trudniej 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 nie musi być źródłem konfliktów. Będzie źródłem zróżnicowania świata; niekoniecznie wrogiego podziału.

## 7. Uwagi o transformacjach ustrojowych

W latach 90. ubiegłego wieku za trend (megatrend) uważano **transformacje ustrojowe** – ku **demokracji i kapitalizmowi rynkowemu**. Zachodzące w dużej skali przemiany ustrojowe lat 90. XX wieku zostały potraktowane jako kolejna, „trzecia fala demokratyzacji".

W ich efekcie, 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. Współcześnie kapitalizm rynkowy jest systemem na tyle dominującym w świecie, że należy to traktować 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.

Kilkanaście lat temu trendem była ekspansja demokracji. Wydawało się wtedy, że Francis Fukuyama dowodzący, że jedynie kwestią czasu jest niepodzielne zapanowanie demokracji na całym świecie, się nie myli. Tę diagnozę potwierdzały dodatkowo kolejne tzw. kolorowe rewolucje (w Serbii, Gruzji, Ukrainie, Kirgistanie). W pierwszej dekadzie XXI wieku okazało się, że demokratyzacja straciła swoją dynamikę; okazało się, że jest to proces nielinearny, selektywny, odwracalny. W obliczu faktów trudno już mówić dziś o kontynuacji ekspansji demokracji czy jej rozprzestrzeniania się. Swoistym kontrtrendem jest „pogarszanie się demokracji"[10].

Za symptomy renesansu ekspansji demokracji przyjmowało się dość często wydarzenia roku 2011 w Północnej Afryce i na Bliskim Wschodzie – zrywy ludności przeciwko dyktatorskim reżimom zwane „arabską wiosną", co miałoby przypominać „europejską jesień" 1989 roku. Taka interpretacja „arabskiej wiosny" szybko okazała się błędną.

Trendowi transformacji ustrojowej, przechodzenia na gospodarkę rynkową (który dziś już trendem nie jest) mogło towarzyszyć przeświadczenie, że proces ten sprzyja pokojowi, stabilności środowiska bezpieczeństwa.

Wszak już w koncepcjach myślicieli czasów Renesansu a następnie Oświecenia, m.in. Francisco de Vittorii, Alberico Gentilliego, Hugo Grocjusza, swobodny, zliberalizowany handel, swobodna rywalizacja ekonomiczna między państwami miały stanowić podstawowy warunek zachowania pokoju.

Podstawy do takiego przeświadczenia stanowiła teoria demokratycznego pokoju głosząca, że państwa prawdziwie demokratyczne (o ugruntowanej demokracji) nie prowadzą wojen z innymi podobnymi ustrojowo do siebie państwami. Używane tu przymiotniki – demokracja „prawdziwa", „ugruntowana" odnoszą się do jej zachodniego, liberalnego modelu; odnoszą się do

[10] Termin stosowany w raportach fundacji Bertelsmann Stiftung. Wymienia się w nich 53 państwa jako „demokracje ułomne" i 15 jako „demokracje wysoce ułomne".

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 podważających teorię demokratycznego pokoju, 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 demokracje czyni środowisko międzynarodowe bezpieczniejszym.

Wymienione w artykule megatrendy rozwojowe, wpisując się radykalną zmianę – przełom epok cywilizacyjnych – powodują równie radykalne zmiany warunków bezpieczeństwa. Powodują 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, trendy należy lokować w określonych czasach, w historii – historii stosunków międzynarodowych. Mają one swój początek, okres dynamiczny, a po pewnym czasie wygasają bądź przygasają. Procesy międzynarodowe przebiegają w sposób nielinearny, nierytmiczny; ich dynamika jest z natury zmienna. Nie bez przyczyny mówi się o falach globalizacji czy falach demokratyzacji.

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.

*Jerzy Jaskiernia*

# Znaczenie koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego dla analizy współczesnych stosunków międzynarodowych

## 1. Wprowadzenie

W bogatym dorobku naukowym Profesora Ryszarda Zięby szczególne miejsce zajmują rozważania o bezpieczeństwie po zimnej wojnie[1], jak i u schyłku XX w.[2] Dotyczą one w szczególności bezpieczeństwa europejskiego i obrony: tożsamości (koncepcji, struktur, funkcjonowania)[3], instytucjonalizacji (koncepcji, struktur, funkcjonowania)[4] oraz kreowanej polityki[5]. Istotny wkład wniósł On do rozpoznania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE[6]. Wyrazem tego stało się wskazanie na potrzebę nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej[7]. Dało Mu też to podstawę do uogólnień związanych z teorią polityki zagranicznej państwa[8].

Analizując uwarunkowania wewnętrzne polityki zagranicznej państwa R. Zięba wyróżnił: uwarunkowania obiektywne (środowisko geograficzne

---

[1] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

[2] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.

[3] *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony: koncepcja, struktury, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

[4] *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, AON, Warszawa 1998; *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: kompetencje, struktury, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

[5] *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

[6] *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

[7] Zob. R. Zięba, *Potrzeba nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni,* t. V, *Integracja europejska i stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 366.

[8] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

państwa; potencjał ludnościowy; potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny kraju oraz system polityczny) oraz uwarunkowania subiektywne (percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy społeczne wobec innych państw; koncepcje polityki zagranicznej; jakość i aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji)[9].

Na uwagę zasługuje m.in. analiza uwarunkowania w postaci systemu społeczno-politycznego. R. Zięba pisze: „W systemie demokratycznym szerokie kręgi społeczne mają wpływ na określanie programów polityki zagranicznej, a także na kontrolę ich realizacji. Natomiast w państwach rządzonych autorytarnie przez wąskie grupy polityczne lub też przez oligarchię (np. wielkiego kapitału), polityka zagraniczna państwa nie reprezentuje interesów całego społeczeństwa; z reguły realizowana jest przez stronniczo dobierane kadry i pozostaje poza kontrolą społeczną. Niedemokratyczny system społeczno-polityczny może mieć ograniczający wpływ na zakres i sposoby postrzegania środowiska międzynarodowego i tworzenie subiektywnych uwarunkowań zewnętrznych polityki zagranicznej państwa"[10].

Te istotne spostrzeżenia warto skonfrontować z koncepcją „bezpieczeństwa demokratycznego". Nawiązuje ona bowiem do tego uwarunkowania bezpieczeństwa, jaki stanowi demokracja[11]. Jest ona szczególnie silnie eksponowana w działalności Rady Europy (RE), stąd doświadczenia tej organizacji muszą tu być *primo loco* uwzględnione. Istotne znaczenie ma tu też spojrzenie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Z pola widzenia nie może też zejść podejście do tej kwestii Unii Europejskiej (UE). Na europejską architekturę bezpieczeństwa składa się bowiem wielość organizacji[12].

Nie ulega wątpliwości, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy demokracją (demokratycznymi systemami politycznymi) a zapewnieniem trwałego bezpieczeństwa[13]. Uwarunkowania wewnętrzne (np. konflikty narodowościowe, etniczne i religijne) staja się przy tym istotnym wyznacznikiem polityki zagranicznej, przy czym nie dotyczy to wyłącznie państw, ale tez organizacji międzynarodowych[14]. Istotnego znaczenia nabiera też zapewnienie demokratycznej kontroli dla tworzącej się globalnej polityki bezpieczeństwa[15].

---

[9] R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do teorii…*, op. cit., s. 21–26.

[10] Ibidem, s. 25.

[11] E. Bulunt-Aymat, S. Kawabiki, *State and Society: the Democratic Challenge*, ISS, IEmed, Paris-Barcelona 2010, s. 14.

[12] A.E. Hojberg, *The European Security Structure. A Plethora of Organizations?*, "NATO Review" 1995, nr 6, s. 33.

[13] I. Alcañiz, *Democratization and Multilateral Security*, "World Politics" 2012, nr 2, s. 34.

[14] O. Serrano, *The Domestic Sources of Foreign Policy: Defense and Enlargement*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013, s. 43.

[15] A. Postolache, *Democratic Accountability in Global Governance: the European Rhetoric and Performance in International Security*, "Romanian Journal of European Affairs" 2013, nr 4, s. 55.

## 2. Pojęcie „bezpieczeństwa demokratycznego"

Bezpieczeństwo jest zjawiskiem wieloaspektowym[16]. Chodzi o złożony problem zarówno z punktu widzenia jego zdefiniowania, ale też określenia, jakie czynniki mają tu znaczenie przesądzające[17]. Przybywa dziedzin przedmiotowo wyodrębnianego bezpieczeństwa (polityczne, ekonomiczne, socjalne, ekologiczne, informatyczne etc.), a także dostrzega się coraz częściej powiązania między różnymi jego czynnikami składowymi oraz między jego wymiarami[18]. Eksponowane są różne typy bezpieczeństwa i jego zróżnicowane aspekty[19]. Istotne jest zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny kontekst bezpieczeństwa[20].

Szczególne miejsce w tym rozumowaniu zajmują aspekty militarne[21]. Brak równowagi militarnej między państwami czy systemami państw jest niewątpliwie jednym z najbardziej charakterystycznych źródeł zagrożenia dla bezpieczeństwa. Jednak aspekty wojskowe nie wyczerpują wszystkich zjawisk, które należy uwzględnić przy analizie uwarunkowań bezpieczeństwa. Istotną rolę w tym myśleniu muszą bowiem odgrywać źródła konfliktów i sposoby przeciwdziałania im.

Wśród źródeł konfliktów, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego, szczególnego znaczenia nabierają te, które wiążą się ze sporami o charakterze narodowym, etnicznym i religijnym Widać to było na Bałkanach, a także w konflikcie cypryjskim[22]. Istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa nabiera demokratyczna stabilizacja, zwłaszcza w okresie trudnych wyzwań, jakie niesie proces transformacji. Można to było zaobserwować w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.[23] Doświadczenia te pokazały, że nie da się zbudować trwałego bezpieczeństwa europejskiego bez wdrożenia przez państwa zasad demokratycznych[24]. Również zagrożenie terroryzmem może być wiązane z nierozwiązanymi problemami naro-

---

[16] Zob. J. Pilegard et al., *Multidimensional Security*, "Studia Diplomatica" 2006, nr 1, s. 117 i nast.

[17] M. Rifkind, *European Security*, "Studia Diplomatica" 1995, nr 3, s. 17.

[18] J. Stańczyk, *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki*, [w:] J. Dębowski, E. Jarmoch, A. W. Świderski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a proces wsparcia społecznego*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 13.

[19] Zob. Ch.W. Hughes, L.Y. Meng (eds.), *Security Studies: a Reader*, Routledge, London-New York 2011.

[20] J. Jaskiernia, *Wewnętrzny i zewnętrzny kontekst bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – komentarz*, [w:] S. Dębski i B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, PISM, Warszawa 2003, s. 245.

[21] Zob. A. Lake, *Defining Missions, Setting Deadlines: Meeting New Security Challenges in the Post-Cold War World*, "US Department of State Dispatch" 1996, nr 12, s. 129.

[22] C.L. Powell, Ph. Zelikow, F.S. Larrabee, *European Security*, "Survival" 1992, No. 2, s. 45.

[23] D.N. Nelson, *Democracy, Markets and Security in Eastern Europe*, "Survival" 1993, No. 2, s. 168.

[24] M. Rifkind, *European Security*, „Studia Diplomatica" 1995, No. 3, s. 28.

dowościowymi, etnicznymi i religijnymi, które niejednokrotnie znajdują się u podłoża tego zjawiska[25]. Rozwiązywanie tych problemów następuje m.in. drogą internacjonalizacji w poszczególnych państwach międzynarodowych standardów demokratycznych i prawnoczłowieczych, oferowanych przez organizacje międzynarodowe[26].

Podobną prawidłowość możemy zaobserwować także na innych kontynentach. Na przykład w Afryce istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa wynika gównie z konfliktów rodzących się na tle sprzeczności etniczno-kulturalnych i to musi rzutować na instytucjonalizację ochrony bezpieczeństwa na tym kontynencie[27].

Właśnie w tym kontekście zrodziła się koncepcja „bezpieczeństwa demokratycznego" (*democratic security*)[28], wiązana nieraz zawężająco z innymi wartościami, takimi jak „bezpieczeństwo socjaldemokratyczne"[29]. Koncepcji tej nie należy utożsamiać z szeregiem koncepcji (problemów) powiązanych merytorycznie z problematyką demokracji w stosunkach międzynarodowych. Należy tu niewątpliwie kwestia legitymacji demokratycznej dla bezpieczeństwa europejskiego i polityki obronnej[30], uwzględnienia demokratycznych wyzwań w jej kreowaniu[31] i zapewnienia demokratycznej kontroli nad Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa[32]. Jednym z aspektów jest udział społeczeństwa obywatelskiego w oddziaływaniu na kierunki działalności międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa[33]. Istotne znaczenie ma problem zasadności polityki, która wiąże kwestie bezpieczeństwa z dążeniem podmiotów międzynarodowych do ustanowienia demokratycznych rządów

---

[25] P. Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: the Liberal State Response*, 3rd ed., Routledge, Abington 2011, s. 34.

[26] J. Jaskiernia, *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawnoczłowieczych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 158.

[27] Zob. W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 43.

[28] J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo demokratyczne jako wymiar bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] T. Jarocki, W. Sokała (red.), *Polityka bezpieczeństwa na Starym Kontynencie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 89.

[29] Zob. N. Petersen, *The Scandilux Experiment: Towards a Transnational Social Democratic Security Perspective?*, "Cooperation and Conflict" 1985, nr 1, s. 4.

[30] W. Wagner, *The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy*, Institute for Security Studies, Paris 2005, s. 3.

[31] H. Sjursen, *Democratic Challenges to the EU's Foreign and Security Policy* [w:] E.O. Eriksen, J.E. Fossum (eds.), *Rethinking Democracy and the European Union*, Routledge, Abignton 2012.

[32] C. Caballero-Bourdot, *Interparliamentary Scrutiny of the CFSP: Avenues for the Future*, Institute for Security Studies, Paris 2011, s. 7

[33] P. Mayer, *Civil Society Participation in International Security Organizations: the Cases of NATO and the OSCE* [w:] *Civil Society Participation in European and Global Governannce: a Cure for the Democratic Society?*, Palgrave Macmilla, Basinstoke 2008.

tam, gdzie nie miały one miejsca[34]. Swą specyfikę ma też zagadnienie bezpieczeństwa rządzenia w fazie budowania pokoju po zakończeniu konfliktów[35].

Niewątpliwe związki występują między „bezpieczeństwem demokratycznym" a koncepcją „bezpieczeństwa ludzkiego" (*human security*)[36]. Nawiązuje to do istotnej przesłanki bezpieczeństwa, jaką jest ochrona praw i wolności jednostki[37]. Właśnie dla ochrony „bezpieczeństwa ludzkiego" podejmowane były zagraniczne interwencje UE w Azji i Afryce[38]. Rozumienie „bezpieczeństwa ludzkiego" uwzględnia postrzeganie tego pojęcia zarówno w ujęciu szerokim, kładącym nacisk na zaspakajanie podstawowych potrzeb człowieka, jak i wąskim, koncentrującym się na politycznych aspektach praw i wolności jednostek. Podkreśla się, że *human security* nie należy traktować jako koncepcji przeciwstawnej dla bezpieczeństwa narodowego, lecz jako uzupełniającą bądź alternatywną[39]. Wydaje się, że pojęcie „uzupełniająca" trafniej odzwierciedla charakter tej koncepcji

Wiele elementów zbieżnych z koncepcją „bezpieczeństwa demokratycznego" odnajdujemy w koncepcji „demokratycznego pokoju"[40], a zwłaszcza w tezie, że poszerzanie demokracji w systemach politycznych państw przyczynia się do budowania „demokratycznej strefy pokoju"[41]. Tak strefą ma się stać w założeniu Europa[42], ale rozwój wypadków na Ukrainie, w Czeczenii, na Naddniestrzu czy w Gruzji wskazuje, że realizacja tego celu odsuwa się w czasie.

Powiązana z tym jest koncepcja „budowy pokoju demokratycznego", która – w przypadku Unii Europejskiej – znalazła szczególne zastosowanie na Bałkanach[43].

---

[34] T. Smith, *In Defense of Intervention*, "Foreign Affairs" 1994, nr 6, s. 36.

[35] A. Bryden, H. Hänggi (eds.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Lit, Münster 2005.

[36] Zob. G. Michałowska, *Bezpieczeństwo ludzkie* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 227.

[37] J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki* [w:] J. Symonides (red.), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 279; idem, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce – obszary koegzystencji i konfliktu tych wartości w kontekście realizacji standardów międzynarodowych i wewnętrznych* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2012, s. 58.

[38] Por. M. Martin, M. Koldor (eds.), *The European Union and Human Security: External Interventions and Missions*, Routledge, Abington 2010.

[39] K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 55.

[40] B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1993, s. 34.

[41] R.H. Ullman, *Enlarging the Zone of Peace*, "Foreign Policy" 1990, No. 80, s. 107.

[42] G. Geeraerts, P. Stouthuysen (eds.), *Democratic Peace for Europe: Myth or Reality?*, VUB Press, Brussels 1999.

[43] T.B. Knudsen, Ch.A. Nielsen, *International Trusteeship and Democratic Peacebuilding: the EU and Balkans* [w:] S. Blockmans, J. Wouters, T. Ruys (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2010.

Na inny aspekt zwraca koncepcja kształtowania się w stosunkach międzynarodowych „prawa do demokratycznego zarządzania”[44], na które składają się m.in. podlegająca demokratycznej kontroli policja oraz dobra administracja. Celom tym przyświecały np. działania UE w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM)[45].

W strategii Unii Europejskiej, adresowanej nie tylko do państw kandydujących, ale także szerzej, istotne znaczenie ma „promowanie demokracji”, jako przesłanki budowania trwałego bezpieczeństwa[46]. OBWE w szeroko zaangażowało się w popieranie „arabskiej wiosny ludów” i w pomoc dla stabilizacji demokratycznej w państwach Afryki Północnej[47]. Podobne działania, choć na mniejszą skalę, podjęła Rada Europy[48].

Pojawiają się wszakże głosy, że promowanie liberalno-demokratycznych rządów poprzez implementowanie zachodnich standardów w państwach pozaeuropejskich (np. Południowy Pacyfik, Irak) może nieść odwrotny efekt, niż ten, który zakłada koncepcja „bezpieczeństwa demokratycznego” i powodować zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa dla państw, które dokonują interwencji celem wdrażania demokratycznych standardów („zglobalizowane ryzyko dla bezpieczeństwa”)[49]. Rządy państw zachodnich muszą więc znaleźć sposoby na promowanie demokracji, np. na Bliskim Wschodzie, w sposób, który realistycznie będzie odzwierciedlał oczekiwania tamtejszych społeczeństw[50].

W tej sytuacji powstaje potrzeba rozpoznania, jakie znaczenie nadają koncepcji „bezpieczeństwa demokratycznego” organizacje międzynarodowe, w których koncepcja ta jest eksponowana[51].

---

[44] Zob. S. Marks, *What has become of the Emerging Right to Democratic Governance*, “European Journal of International Law” 2011, No. 2, s. 507.

[45] I. Iaonnides, G. Collantes-Celador, *The Internal-External Security Nexus and EU Policy/ Rule of Law Missions in the Western Balkans*, “Conflict, Security & Development” 2011, No. 4, s. 441.

[46] P.J. Caldwell, *Mapping out Democracy Promotion in the EU's External Relations*, “European Foreign Affairs Review” 2011, No. 1, s. 37.

[47] R. Marascalchi, *The OSCE Response to the Arab Spring and the Implications for the OSCE Mediterranean Partnership* [w:] O. Pavlyuk, A. Vinnikov (eds.), *Supporting the Arab Spring: How the OSCE Can Help Democratic Transition in the MENA Region*, “Security and Human Rights”, 2012, No. 3, s. 175.

[48] C. Maffuci-Hugel, Z. Taubner, *The Council of Europe's Response to the Arab Spring* [w:] *Supporting the Arab Spring…*, op. cit., s. 245.

[49] W. Clapton, *Risk and Hierarchy in International Society: Liberal Interventionism in the Post-Cold War Era*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014, s. 202.

[50] R.D. Asmus, L. Diamond, M. Leonard, *A Transatlatic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, “The Washington Quarterly” 2005, nr 2, s. 19.

[51] Zob. J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo demokratyczne…*, op. cit., s. 89 i nast.; B. Møller, *European Security: the Roles of Regional Organisations*, Ashgate, Farnham 2012, s. 67 i nast.; R. Dominguez (eds.), *The OSCE: Soft Security for a Hard World: Competing Theories for Understanding the OSCE*, P.I.E. Peter Lang, Brussels 2014.

## 3. Koncepcja bezpieczeństwa demokratycznego w świetle prac Rady Europy

Bardzo charakterystycznym celem w systemie aksjologicznnym RE jest „inżynieria demokratyczna" *(democratic engineering)*. Nie chodzi tu o narzucanie państwom członkowskim standardów, ale dzielenie się doświadczeniem i ekspertyzą[52], by w ten sposób pomóc w osiągnięciu celów, w postaci ustanowienia pluralistycznej demokracji, opartej na prawach człowieka i rządach prawa[53]. Zainteresowanie RE dla implementacji tych wartości ustrojowych wiąże się z potrzebą osiągnięcia „spójności demokratycznej" *(democratic cohesion)* w państwach członkowskich[54].

Właśnie w tym kontekście powinna być postrzegana koncepcja „bezpieczeństwa demokratycznego" *(democratic security)*. W dobie współczesnej mamy coraz rzadziej do czynienia z typowym zagrożeniem wynikającym z nierównowagi militarnej, a źródła napięć mają coraz częściej podłoże w postaci nierozwiązanych konfliktów o charakterze narodowym, etnicznym, religijnym etc. Bezpieczeństwo demokratyczne oznacza budowanie zaufania między obywatelami a rządami, co ma żywotne znaczenie dla pogłębienia europejskiej współpracy. Bezpieczeństwo demokratyczne tworzy bowiem przesłankę zaufania obywateli do rządu – w chwili, gdy musi on rozwiązywać trudne problemy i podejmować niepopularne decyzje. Oferuje też mieszkańcom porównywalne z innymi krajami warunki politycznego, społecznego i ekonomicznego rozwoju. Gwarantuje przy tym otwartość politycznych procesów i rozwoju społeczeństwa. Wartość ta obejmuje szereg elementów, m.in. ochronę praw opozycji w systemie demokratycznym[55].

Bezpieczeństwo demokratyczne wiąże się z potrzebą zapewnienia demokratycznej kontroli nad użyciem sił zbrojnych, również w ramach misji humanitarnych[56]. Umożliwia ponadto rozwiązywanie trudnych problemów, np. zwalczanie przestępczości międzynarodowej w ramach wspólnie podejmowanych wysiłków. Wśród licznych przesłanek demokratycznego bezpieczeństwa znajdują się: cywilna kontrola nad armią, przestrzeganie praw czło-

---

[52] J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Field of Setting-Up Constitutional Standards*, [w:] B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (eds.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area, Studies in Honour of Heinrich Klebes*, Kluwer Law International, The Hague – London 2000, s. 22.

[53] K. Schumann, *Opening remarks*, [w:] *Seminar on the "Role of NGOs in the Transition to a Democratic Society"(Sofia, 4-6 October 1993)*, Council of Europe, Strasbourg 1994, s. 9.

[54] S. Pinto, *The Three Pillars of the Democratic Society*, [w:] *The Challenges of a Greater Europe. The Council of Europe and Democratic Security*, Council of Europe, Strasbourg 1996, s. 41–42.

[55] J. Jaskiernia, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 302.

[56] H. Born, H. Hängii (eds.), *The "double democratic deficit": Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Ashgate, Aldershot-Burlington 2004.

wieka, właściwie funkcjonujący system rządów prawa i niezależność władzy sądowniczej w systemie podziału władz. Funkcjonowanie takiego systemu sprzyja kształtowaniu się pokoju społecznego i przeciwdziała tworzeniu się konfliktów, prowadzących do konfrontacji i wojen[57].

Dążenie do urzeczywistnienia celu w postaci utworzenia społeczeństwa obywatelskiego[58], a także przeciwdziałanie zjawisku „deficytu demokratycznego"[59] są istotnymi przesłankami budowania społeczeństwa demokratycznego. Doświadczenia państw, gdzie dochodzi do konfliktów wewnętrznych (jak np. Turcji), niewątpliwie ukazują związek między bezpieczeństwem a demokracją, choć należy postrzegać ten problem w całej złożoności jego uwarunkowań[60]. Na związek między stabilizacją demokratyczną a bezpieczeństwem zwracano uwagę w Albanii[61]. Pomoc w ramach „Partnerstwa dla Pokoju" doprowadziła tam do ukształtowania cywilnej kontroli nad armią, a rozwój demokratycznych instytucji i wolnego rynku stały się przesłanką „bezpieczeństwa demokratycznego"[62].

RE dąży do tego, by wprowadzanie demokratycznych sposobów na rozwiązywanie takich konfliktów stawało się zasadniczą przesłanką stabilizacji w Europie. Chodzi przy tym nie tylko o kreowanie standardów (np. dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych), ale też o szukanie mechanizmów skutecznego ich wdrażania w życie.

Cel w postaci osiągnięcia bezpieczeństwa demokratycznego wyeksponowała RE na Szczycie Szefów Państw i Rządów RE, odbytym w Wiedniu w dniach 8–9 października 1993 r. Występująca na nim sekretarz generalny RE, Catherine Lalumière, powiedziała, że nie ma odwrotu od realizacji tego celu. Kolejny sekretarz generalny tej organizacji międzynarodowej Daniel Tarschys podkreślał, że dokonując swego otwarcia dla państw z Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r. i wdrażając tam zasady demokracji, praworządności i praw człowieka, RE znacząco zwiększyła swój wkład do zapewnienia bezpieczeństwa demokratycznego w tym regionie[63]. Wyraziło się to we wsparciu międzynarodowych wysiłków na rzecz wdrażania porozumienia w Dayton, a także aktywności podejmowanej w procesie budowania insty-

---

[57] H.-P. Furrer, J. Gützkow, *The Concept of Democratic Security and It's Implementation by the Council of Europe*, "Romanian Journal of International Affairs" 1996, vol. II, s. 27–28.

[58] F. Hondius, *The Notion of Civil Society in Greater Europe*, "Transnational Associations – The Review of the Union of International Associations" 1995, nr 3, s. 132.

[59] J. Steffek, C. Kissling, P. Nanz (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance: a Cure for the Democratic Society*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.

[60] Ü. Cizre, *Demythologizing the National Security Concept: the Case of Turkey*, "The Middle East Journal" 2003, nr 2, s. 227.

[61] Zob. A. Capani, *The Democratic Process and the Albanian Security Policy*, "NATO Review" 1992, nr 2, s. 24.

[62] A. Copani, *The New Dimensions of Albania's Security Posture*, "NATO Review" 1996, nr 2, s. 27.

[63] D. Tarschys, *The Council of Europe: Towards a Vast Area of Democratic Security*, "NATO Review" 1994, nr 6, s. 8.

tucji demokratycznych w Bośni i Hercegowinie, umożliwiających pokojowe współżycie obywateli ze zróżnicowanych etnicznie społeczności[64]. Akcesja tych państw do RE stała się istotnym czynnikiem promowania wartości demokratycznych, które zarówno warunkują członkostwo (procedura akcesyjna), jak też są egzekwowane w procedurze monitoringowej, obliczonej na kontrolę realizacji zobowiązań przyjętych w konsekwencji członkostwa państwa w RE.

Udzielając pomocy w procesie budowy bezpieczeństwa demokratycznego, RE uruchomiła szereg programów, uwzględniających charakterystykę poszczególnych państw, ich specyfikę polityczną, system instytucjonalny i tradycję prawną. Program Demostenes został skierowany do państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej. Natomiast program Demostenes-bis został zaadresowany do państw nieczłonkowskich. Podobne zróżnicowanie można było zaobserwować w przypadku programów Themis (ukierunkowanego na szkolenie służb prawnych) i LODE (LOcal DEmocracy), związanego z upowszechnianiem zasad demokracji lokalnej[65].

Przeprowadzone analizy wskazują, że ta pomoc przy kształtowaniu podstaw instytucjonalnych demokracji, a także wdrażania zasad demokratycznych do praktyki ustrojowej stała się istotnym czynnikiem kształtowania bezpieczeństwa demokratycznego w państwach tego regionu[66].

## 4. Elementy bezpieczeństwa demokratycznego w ewolucji programowej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Do organizacji, które dążą do ustanowienia „demokratycznego pokoju", a także „bezpieczeństwa demokratycznego", należy niewątpliwie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)[67].

Dla rozpoznania stanowiska tej organizacji kluczowe znaczenie ma *Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,* podpisany w Helsinkach, 1 sierpnia 1975 r.[68] Czytamy w nim: „Państwa uczestniczące, na których

---

[64] D. Tarschys, *The Council of Europe: Strengthening European Security by Civilian Means*, "NATO Review" 1997, nr 1, s. 5.

[65] *Assistance do the Development and Consolidation of Democratic Security: Co-Operation and Assistance with Countries of Central and Eastern Europe: Programme*, Council of Europe, Strasbourg 1994.

[66] D. Pinto, *From Assistance do Democracy to Democratic Security: Co-Operation and Assistance Programmes for Central and Eastern Europe,* Council of Europe, Strasbourg 1996, s. 12.

[67] Zob. G. Flynn, H. Farrell, *Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the 'Construction' of Security in Post-Cold War Europe*, "International Organization" 1999, nr 3, s. 507.

[68] *Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Helsinki, 1 sierpnia 1975 r., [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 401.

terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób, należących do takich mniejszości, do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie. Państwa uczestniczące uznają powszechne znaczenie praw człowieka i podstawowych wolności, których poszanowanie jest istotnym czynnikiem pokoju, sprawiedliwości i dobrobytu, niezbędnych dla zapewnienia rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy między nimi, ale również między wszystkimi państwami". Co prawda nie została tu wyartykułowana *expressis verbis* koncepcja bezpieczeństwa demokratycznego, ale w stwierdzeniach tych obecne były elementy składające się na tę koncepcję. Chodzi w szczególności o wskazanie na związek między ochroną praw człowieka i podstawowych wolności a pokojem. *A contrario* można z tego wyciągnąć wniosek, że tam, gdzie dochodzi do łamania podstawowych praw i wolności człowieka, m.in. wobec mniejszości narodowych, tam pokój może być zagrożony z powodu konfliktów, do jakich może dochodzić.

Zasadnicze zmiany niósł tu przełom polityczny, jaki dokonał się w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 r. KBWE wniosła wkład do dokonania się tych przeobrażeń, a zarazem – w ich wyniku – mogła śmielej zdefiniować swe demokratyczne wartości. Podczas spotkania wiedeńskiego zarysowane zostały kontury nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego[69]. Dokument wiedeński oficjalnie wprowadził do terminologii KBWE zwrot „ludzki wymiar" jako określenie zbiorcze dla problematyki wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności – zarówno w zakresie ustalania nowych zobowiązań, jak i wcielania ich w życie. Zaakcentowano w ten sposób wyjątkowy status człowieka jako podmiotu bezpośrednio uprawnionego z tytułu norm humanitarnych, któremu w ich realizacji państwo arbitralnie nie może tworzyć przeszkód. Podkreślono znaczenie „poszanowania aspiracji jednostek i społeczeństw wśród elementów budowy bezpieczeństwa i współpracy"[70].

W dokumencie Kopenhaskiego Spotkania Konferencji Ludzkiego Wymiaru (czerwiec 1990) wskazano na znaczenie takich wartości, jak: rządy prawa, wolne wybory, ochrona praw mniejszości i przeciwdziałanie nietolerancji, tworzenie mechanizmów ochronnych w obszarze ludzkiego wymiaru[71].

Rozwinięcie tej myśli znaleźć można w *Paryskiej Karcie Nowej Europy*, przyjętej w Paryżu, 21 listopada 1990 r.[72] Wyeksponowano w nim tezę, że władza demokratyczna opiera się na woli narodu, wyrażanej regularnie w wolnych i uczciwych wyborach. Potwierdzono, że będzie chroniona etniczna, kulturowa,

---

[69] A.D. Rotfeld, *Spotkanie wiedeńskie a zarys nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989, nr 7–8, s. 20.

[70] P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 212.

[71] T. Burgenthal, *The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order in Europe*, "Human Rights Law Journal" 1990, Nos. 1–2, s. 217.

[72] *Prawo w stosunkach międzynarodowych,* op. cit., s. 405.

językowa i religijna tożsamość mniejszości narodowych, a każdy, którego prawa naruszono, będzie miał możność skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, tak wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Oświadczono, że poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności ma charakter nieodwracalny i będzie rozwijane przez KBWE w ramach postanowień dotyczących ludzkiego wymiaru[73].

Istotne znaczenie z punktu widzenia omawianego tu problemu miała *Deklaracja Szczytu Helsińskiego*, przyjęta 10 lipca 1992 r.[74] Podkreślono w niej, że „Zobowiązania podjęte w dziedzinie ludzkiego wymiaru KBWE są przedmiotem bezpośredniej i uzasadnionej troski Państw uczestniczących i nie należą wyłącznie do wewnętrznych spraw danego państwa. Ochrona i promocja praw człowieka i podstawowych swobód oraz umacnianie instytucji demokratycznych pozostają istotną podstawą naszego kompleksowego bezpieczeństwa". Wyraźnie została tym samym wyeksponowana kwestia kompleksowego bezpieczeństwa, które może być urzeczywistnione jedynie w warunkach pełnej realizacji praw i swobód obywatelskich.

W *Deklaracji Szczytu Budapeszteńskiego*, przyjętej 6 grudnia 1994 r., nawiązano najwyraźniej do sytuacji konfliktowych, jakie zaczęły się mnożyć w Europie, zwłaszcza na Bałkanach. Wskazano, że obszarze KWE szerzą się nowe konflikty. „Lekceważone są nadal prawa człowieka i podstawowe wolności, utrzymuje się nietolerancja, praktykowana jest dyskryminacja mniejszości". Uznano, że one „świadczą o niepowodzeniu w stosowaniu zasad i zobowiązań KBWE". Stwierdzono, że „demokratyczne wartości KBWE są fundamentalne dla realizacji naszego celu, jakim jest wspólnota narodów bez podziałów". Interwencja humanitarna, obok politycznej konsultacji, określone zostały jako obszary specjalizacji OBWE w budowie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego[75].

Rozwój systemu aksjologicznego można też przeanalizować w oparciu o *Deklarację Szczytu Lizbońskiego*, przyjętą 3 grudnia 1996 r.[76], a więc już po przekształceniu KBWE w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy (OBWE)[77]. Stwierdzono w tym dokumencie, że występują poważne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa i suwerenności. Poszanowanie praw

---

[73] Por. A.F. Glover, *The Human Dimension of the Organisation on Security and Cooperation in Europe: the ODIHR in Warsaw*, "European Human Rights Law Review" 1997, No. 6, s. 556.

[74] *Prawo w stosunkach międzynarodowych*, op. cit., s. 411.

[75] Zob. E. Greco, *The OSCE after the Budapest Summit: The Need for Specialization*, "International Spectator" 1995, No. 2, s. 5.

[76] Ibidem, s. 426.

[77] Zob. M. Sapiro, *Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation*, "American Journal of International Law" 1995, nr 3, s. 634. Por. M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, The Hague 1997.

człowieka uznano za fundamentalne dla koncepcji demokracji i procesów demokratyzacji zagwarantowanych w *Karcie Paryskiej*. Podkreślono, że „kompleksowe podejście OBWE do bezpieczeństwa wymaga lepszej realizacji wszystkich zobowiązań w wymiarze ludzkim, a zwłaszcza poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności". Przyjęto przy tym szersze rozumienia kompleksowości podejścia do bezpieczeństwa, obejmujący sprawy społeczne, gospodarcze i ochrony środowiska[78].

W *Deklaracji Szczytu Stambulskiego*, przyjętej 19 listopada 1999 r.[79] skoncentrowano się w szczególności na rozwoju sytuacji w państwach byłej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Jugosławii. Rozwój wydarzeń zarówno w Bośni i Hercegowinie, Republice Macedonii, jak i w Chorwacji był potwierdzeniem znaczenia rozwiązywania konfliktów wewnętrznych dla osiągnięcia bezpieczeństwa. Wskazano na liczne ogniska konfliktów wewnętrznych (m.in. sytuacja w Gruzji – Południowa Osetia i Abchazja, Mołdowie – Naddniestrze, Armenii i Azerbejdżanie – Górski Karabach, gdzie utrzymywanie się konfliktów o podłożu narodowościowym stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego, a u podłoża tego leżą niedostatki w zakresie zapewnienia demokracji i ochrony praw człowieka.

Na szczycie tym przyjęto, w dniu 19 listopada 1999 r., ważny dokument: *Kartę Bezpieczeństwa Europejskiego*[80]. Zwrócono uwagę, że „Stare podziały Europy mamy już za sobą, ale oto wyłoniły się nowe niebezpieczeństwa i wyzwania. Od czasu podpisania *Karty Paryskiej* stało się bowiem oczywiste, że zagrożenia dla bezpieczeństwa mogą wywodzić się zarówno z konfliktów wewnętrznych, jak i z konfliktów między państwami. Doświadczyliśmy konfliktów, często wynikających z rażącego pogwałcenia norm i zasad OBWE. Byliśmy świadkami takich okrucieństw, które uważaliśmy za należące do przeszłości. W ostatniej dekadzie stało się jasne, że każdy konflikt tego rodzaju może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wszystkich państw uczestniczących w OBWE". Dlatego też postanowiono m.in.: „Wzmocnimy nasze wysiłki, aby zapewnić poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych". Znamienne były tu słowa „Najlepszą gwarancją pokoju i bezpieczeństwa w naszym regionie jest gotowość i zdolność każdego z Państw uczestniczących do wspierania demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka". Poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód uznano za „istotę kompleksowej koncepcji bezpieczeństwa". Stwierdzono, że ochrona i promocja praw osób należących do mniejszości narodowych są „istotnymi czynnikami demokracji, pokoju i sprawiedliwości wewnętrznej państw uczestniczących, jak i pomiędzy

---

[78] G. Aragona, *Lisbon and Beyond: the OSCE in an Emerging European Security*, "NATO Review" 1997, nr 2, s. 8.

[79] Zob. *Deklaracja przyjęta przez szefów państw i rządów na szczycie OBWE*, [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych*, op. cit., s. 432.

[80] *Prawo w stosunkach międzynarodowych*, op. cit., s. 439.

nimi", a „pełne poszanowanie praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości narodowych, niezależnie od tego, że jest celem samym w sobie, nie może podważać, a przeciwnie powinno wzmacniać terytorialną integralność i suwerenność".

Wypracowana przez OBWE aksjologia, dotycząca obszaru bezpieczeństwa demokratycznego, została potwierdzona na szczytach OBWE w Astanie (1–2 grudnia 2000) i na szczycie OBWE w Kijowie (5–6 grudnia 2013). Wskazano na potrzebę współdziałania OBWE z innymi organizacjami międzynarodowymi dla osiągnięcia celów demokratycznego rozwoju, które warunkują bezpieczeństwo[81]. OBWE chce być organizacją aktywną w sferze zwalczania przemocy i radykalizmu, które prowadzą do terroryzmu[82]. Będzie też zaangażowana w ochronę praw mniejszości narodowych[83]. Da to w perspektywie możliwość stworzenia „społeczeństwa paneuropejskiego"[84].

Choć dokumenty OBWE bezpośrednio nie posługują się bezpośrednio pojęciem bezpieczeństwa demokratycznego, to jednak zawierają podstawowe elementy, które na tę kategorię się składają[85]. Ewolucja dokumentów, zwłaszcza po 1989 r., wyraźnie przy tym pokazuje, że uświadomienie sobie znaczenia wewnątrzpaństwowych uwarunkowań bezpieczeństwa europejskiego nasilało się wraz z tym, jak wydarzenia na Bałkanach, na Zakaukaziu i w innych miejscach pokazały, jak brak demokratycznych rozwiązań ustrojowych i naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka przyczynia się do zagrożenia bezpieczeństwa w skali całego kontynentu europejskiego[86].

## 5. Elementy bezpieczeństwa demokratycznego w dokumentach Unii Europejskiej

W Traktacie o Unii Europejskiej, przyjętym w Maastricht dniu 7 lutego 1992 r.[87] Unia potwierdziła swe przywiązanie do „zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego".

---

[81] D. Paunov, *Assessing the Success of EU-OSCE Cooperation: a Case of Mutualism?*, "Security and Human Rights" 2013, No. 3–4, s. 376.

[82] E. Bakker, E. Kessels, *The OSCE's Efforts to Counter Violent Extremism and Radicalization that lead to terrorism: a Comprehensive Approach Addressing Root Causes?*, "Security and Human Rights" 2012, No. 2, s. 91.

[83] D.J. Galbreath, J. McEnvoy, *European Organizations and Minority Rights in Europe: on Transforming the Securitization Dynamic*, "Security Dialogue" 2012, No. 3, s. 269.

[84] G. Pourchot, *The OSCE: a Pan-European Society in the Making* [w:] Y. Stivachtis, M. Webber (eds.), *Europe after Enlargement*, Routledge, Abington 2014.

[85] D.J. Galbreath, *The Organisation for Security and Co-operation in Europe*, Routledge, London 2007, s. 38.

[86] Zob. M. van der Stole, *The Role of the OSCE in Conflict Prevention*, "Studia Diplomatica" 1996, nr 6, s. 37.

[87] *Prawo w stosunkach międzynarodowych…*, op. cit., s. 487. Por. *Traktaty Europejskie*, opr. A. Łazowski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2003.

W dokumencie tym znalazły się postanowienia dotyczącej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Celem tej polityki ma być „rozwijanie i umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności". Nie ulega natomiast wątpliwości, że UE dostrzega związek demokracji i bezpieczeństwa. Eksponuje też swą rolę w procesie zapobiegania konfliktom w Europie[88].

Przekształcenie Europejskiej Współpracy Politycznej we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) wiązało się z chęcią potwierdzenia tożsamości Unii na arenie międzynarodowej, a WPZiB miała obejmować wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem, włącznie z docelowym sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby wprowadzić do wspólnej obrony.

Podstawowym instrumentem oddziaływania UE stała się w tej sytuacji polityka akcesyjna. Nastąpiło bowiem uwarunkowanie członkostwa spełnieniem wymogów, przy czym chodziło tu głównie o urzeczywistnienie w prawie i praktyce ustrojowej demokratycznej formy rządu oraz o zapewnienie ochrony praw człowieka[89]. Szczególne znaczenie ma tu standard niedyskryminacji, ukierunkowany zwłaszcza na ochronę mniejszości[90]. Ambicją UE jest pomoc w rozwiązywaniu tego problemu za pomocą instrumentów stosowanych w procesie integracji europejskiej[91].

Kryteria członkostwa w UE zostały określone w przepisie art. 6 w związku z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. Są to: poszanowanie zasad wolności, demokracji, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządy prawa. Należy tu też uwzględnić *Kryteria Kopenhaskie*. Ustanowione one zostały przez Radę Europejską w czerwcu 1993 r. i obejmują wszystkie warunki, jakie muszą spełniać państwa aplikujące o członkostwo. Pierwsze z nich dotyczy stabilności instytucji gwarantujących zasady demokracji i praworządności w kraju kandydującym, przestrzeganie praw obywatelskich i respektowanie praw mniejszości narodowych[92]. Oddziaływanie to, będące mechanizmem skutecznym, przyczynia się jednak to szukania przez państwa kandydujące rozwiązań przyczyniających się do zaistnienia bezpieczeństwa

---

[88] E.J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention: Policy Evolution and Outcome*, Lit Verlag, Münster 2006, s. 45.

[89] W. Czapliński, P. Saganek, *Demokratyczna forma rządu i ochrona praw człowieka w świetle traktatów z Maastricht i Amsterdamu,* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1999, s. 11.

[90] H. Bernard, *The Impact of the Enlargement Process on the Development of a Minority Protection Policy within the EU: Another Aspect of Responsibility/Burdensharing?*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2002, nr 4, s. 359.

[91] C. Pentassuglia, *The EU and the Protection of Minorities*, "European Journal of International Law" 2001, nr 1, s. 5.

[92] J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 63.

demokratycznego, a w konsekwencji służących kształtowaniu się stanu bezpieczeństwa na kontynencie europejskim.

Niewątpliwie koncepcja bezpieczeństwa demokratycznego rzutowała[93] na nadanie nowego wymiaru Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE przez Traktat z Lizbony.

Budowanie podwalin bezpieczeństwa europejskiego ma także miejsce w stosunkach UE z państwami nieczłonkowskimi. Zwłaszcza w stosunkach z Rosją formułowana jest teza, że nie będzie trwałego odcięcia się od klimatu „zimnej wojny", jeśli nie ukształtują się tam stabilne instytucje demokratyczne[94].

## 6. Uwagi końcowe

Koncepcja bezpieczeństwa demokratycznego odzwierciedla niewątpliwie ważny wymiar bezpieczeństwa europejskiego, ale też ma znaczenie uniwersalne. Rozwój wydarzeń po zakończeniu „zimnej wojny" pokazał, że maleje zagrożenie bezpieczeństwa związane z wyścigiem zbrojeń, a wzrasta zagrożenie wynikające z utrzymujących się konfliktów wewnętrznych[95]. Wzrost ksenofobii i niepokoje społeczne na tle różnic narodowościowych, religijnych i kulturowych stają się wyzwaniem dla bezpieczeństwa europejskiego, mogącym wywoływać niepokoje międzynarodowe[96]. Zwłaszcza rozpad Związku Radzieckiego i Jugosławii obfitował w powstawanie żywiołowych procesów, które destabilizowały bezpieczeństwo regionalne, a konsekwencji nie były bez znaczenia dla bezpieczeństwa kontynentalnego. Na porządku dziennym stanął wówczas problem efektywności instrumentów europejskiej architektury bezpieczeństwa[97].

Świadomość tego, eksponowana przez RE, a następnie szerzej dostrzeżona w OBWE i UE, doprowadziła do zwrócenia uwagi na te mechanizmy demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, które sprzyjają eliminowaniu lub łagodzeniu konfliktów[98]. Implementacji tych mechanizmów sprzyjał

---

[93] J. Jaskiernia, *Unia Europejska jako Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (model normatywny w świetle Traktatu z Lizbony)*, „Bezpieczeństwo i Ochrona" 2008, nr 3–4, s. 22.

[94] Por. K. Engelbrekt, B. Nygren (eds.), *Russia and Europe: Building Bridges, Digging Trenches*, Routledge, Abington 2010.

[95] J. Sperling, E.J. Kirchner, *Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation*, Manchester University Press, Manchester 1997, s. 34.

[96] J. Stańczyk, *Perspektywy bezpieczeństwa europejskiego – problem jedności i tożsamości*, [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2007, s. 140.

[97] J. Wouters, F. Nart, *How Effective is the European Security Architecture? : Lessons from Bosnia and Kosovo*, "International and Comparative Law Quarterly" 2001, nr 3, s. 542.

[98] Zob. F. Carr, T. Callan, *Managing Conflict in the New Europe: the Role of International Institutions*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 197.

proces rozszerzenia Rady Europy[99] i Unii Europejskiej[100], a także modyfikacja aksjologii OBWE[101]. Europa wie dzisiaj, że nie da się osiągnąć trwałego bezpieczeństwa bez sprawiedliwego rozwiązania konfliktów na tle narodowościowym i etnicznym. Wysiłek społeczności międzynarodowej, by oddziaływać na tworzenie skutecznych rozwiązań, opartych na międzynarodowych standardach, staje się więc istotnym elementem budowania bezpieczeństwa europejskiego. Wskazuje to na narastające powiązanie stosunków wewnętrznych i międzynarodowych w dobie postępującej integracji i globalizacji.

W świetle przeprowadzonej analizy można jednoznacznie stwierdzić, że koncepcja „bezpieczeństwa demokratycznego" uwzględnia te elementy, co do których istnieje *communis opinio* wśród analityków stosunków międzynarodowych co do ich adekwatności przy analizowaniu przesłanek budowania trwałego bezpieczeństwa. Dotyczy to jednak bardziej elementów składowych i samej idei tej koncepcji niż jej konkretnej nazwy w postaci „bezpieczeństwa demokratycznego". Można w związku z tym postawić pytanie: dlaczego nazwa „bezpieczeństwo demokratyczne", eksponowana w latach 90. XX w. przez Radę Europy nie przyjęła się szerzej w terminologii stosunków międzynarodowych, a nawet Rada Europy nie sięga po nią z taką intensywnością jak poprzednio?

Jedną z przyczyn może być to, że koncepcja ta akcentowana była przez Radę Europy w okresie, gdy zaczęły do niej przystępować kolejne państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w większości których problemy narodowe i etniczne, a także religijne były główną przyczyną niestabilności. Niewątpliwie, poprzez eksponowanie „bezpieczeństwa demokratycznego", a zwłaszcza poprzez zaoferowanie szeregu rozwiązań łagodzących te konflikty, Rada Europy przyczyniła się do pozytywnych zmian, które ułatwiły procesy konsolidacyjne w tych państwach[102]. Z chwilą, gdy cel ten został osiągnięty,

---

[99] J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy: Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 121.

[100] O. Serrano, *The Domestic Sources of European Foreign Policy: Defence and Enlargement*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013, s. 67.

[101] J. Jaskiernia, *OBWE i Rada Europy jako płaszczyzny współpracy Wschód-Zachód,* [w:] M. Miłek, G. Wilk-Jakubowski, R.S. Brzoza (red.), *Wschód i Zachód w wymiarze globalnym. Doświadczenia z przeszłości a perspektywy na przyszłość*, Wyższa Szkoła Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach; Wyższa Szkoła Handlowa im B. Markowskiego w Kielcach; Wydawnictwo Stowarzyszenia Współpracy Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski w Kielcach, Kielce 2012, s. 19.

[102] J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy,* „Nowa Polityka Wschodnia", 2011, nr 1, s. 15. Por. idem, *Wpływ Rady Europy na modelowanie reżimów politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.* [w:] M. Słowikowski, A. Stępień-Kuczyńska (red.), *20 lat transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej i Północnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011; idem, *Влияние Совета Европы на системные изменения в государствах бывшего Советского Союза* [w:] *Probliemy konstitucjonalizma i jego sudiebnoj zaszczity w gosudarstwach wostocznoj Jewropy* „Studia Politologiczne", vol. 32, 2014, s. 17.

nie istniała już potrzeba, by w dalszym ciągu traktować dążenie do „bezpieczeństwa demokratycznego" za priorytet.

Może też wchodzić w grę druga przyczyna. Pojęcie „bezpieczeństwo demokratyczne" nie dla wszystkich jest czytelne. Gdy bowiem mowa np. o „bezpieczeństwie militarnym", „bezpieczeństwie energetycznym", „bezpieczeństwie ekologicznym", to nie ulega wątpliwości, że chodzi o obszary, na których analizowane jest bezpieczeństwo. Tymczasem w pojęciu „bezpieczeństwa demokratycznego" dochodzi do załamania tej logiki. To przecież nie demokracja ma być bezpieczna, ale demokratyczne przesłanki ustrojowe mają warunkować bezpieczeństwo. W tej sytuacji, choć pojęcie „bezpieczeństwa demokratycznego" niewątpliwie nawiązuje do koncepcji „bezpieczeństwa ludzkiego", „pokoju demokratycznego", „zarządzania demokratycznego" i może być traktowane jako syntetyczne ujęcie całościowe, to jednak – ze względu na wskazane trudności interpretacyjne – nie zadomowiło się na trwałe w terminologii stosunków międzynarodowych. Niesie ono jednak niewątpliwie treści, których nie sposób pominąć przy wieloaspektowej analizie przesłanek bezpieczeństwa.

*Sebastian Wojciechowski*

# Wykorzystanie teorii fal w badaniach nad terroryzmem – analiza wybranych przykładów

Terroryzm jest zjawiskiem ponadczasowym, bardzo złożonym i różnorodnym, a ponadto podlegającym, w większym lub mniejszym stopniu, ewolucji. Uwzględniając jego różne cechy i elementy składowe nasuwa się pytanie o jak najbardziej optymalny, a zarazem uniwersalny sposób prezentacji tego zjawiska. Wśród wielu istniejących koncepcji czy modeli jednym z bardziej oryginalnych rozwiązań jest analizowanie terroryzmu przy pomocy teorii fal lub zjawiska falowania[1]. Zaczerpnięte stąd rozwiązania mogą zostać wykorzystane w co najmniej kilku aspektach badań nad terroryzmem, takich jak choćby: etapy/fale występowania, ewolucja terroryzmu, jego wybrane cechy, skala zjawiska itp. Ustalenia te mogą również posłużyć na przykład do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy powstanie oraz eskalacja działalności Państwa Islamskiego lub zamachy terrorystyczne, które miały miejsce w Paryżu w styczniu 2015 roku, uznać można za początek nowej fali terroryzmu?

Pierwszym przykładem wykorzystania teorii fal w badaniach nad terroryzmem jest rozpatrywanie przy jej pomocy poszczególnych etapów/fal kształtowania się analizowanego zagrożenia. Wśród wielu funkcjonujących w tej materii klasyfikacji w pierwszej kolejności warto przytoczyć rozróżnienie zaproponowane przez Davida C. Rapoporta[2]. Wyróżnił on cztery, częściowo nakładające się na siebie, etapy terroryzmu nazwane falami. Pierwsza została zapoczątkowana w Rosji w 1879 r. Jest ona określana mianem fali anarchistycznej i zakończyła się wraz z nastaniem pierwszej wojny światowej. W tym okresie głównymi wyznacznikami terroryzmu były idee

[1] Chodzi m.in. o wykorzystanie niektórych założeń koncepcji fal Elliota, zob. np. A. Frost, R. Prechter, *Teoria fal Elliota*, WIG PRESS 1995; teorii falowej funkcjonującej w językoznawstwie czy też koncepcji fal S. Huntingtona lub A. Tofflera zob. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995; A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.

[2] D.C. Rapoport, *The Four Waves of Modern Terrorism*, [w:] A. Conin, J. Ludes (eds.), *Attacking Terrorism Element of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington 2004, s. 47.

anarchistyczne i nacjonalistyczne, rewolucja oraz kryzys wielkich imperiów (szczególnie otomańskiego, habsburskiego czy rosyjskiego). Druga fala, zwana „antykolonialną", rozpoczęła się po I wojnie światowej w Irlandii Północnej, a swój punkt kulminacyjny osiągnęła po II wojnie światowej. Jej zasadniczym punktem odniesienia była idea samostanowienia oraz proces dekolonizacji. Fala trzecia (fala tzw. terroryzmu lewicowego) została zapoczątkowana w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX wieku i trwała do lat dziewięćdziesiątych. W okresie tym terroryzm był ściśle powiązany z ideami lewicowymi i nacjonalistycznymi, zimną wojną oraz towarzyszącymi jej wydarzeniami. Fala czwarta (tzw. religijna era dżihadu) nastała w 1979 r., lecz jej kulminacja wystąpiła dopiero po zakończeniu zimnej wojny. Trwa ona po dzień dzisiejszy i charakteryzuje się dominacją aspektów religijnych i antyglobalistycznych.

Przedstawione przez D. Rapoporta fale nie obejmują jednak całej historii terroryzmu. Pomijają np. wydarzenia, które miały miejsce przed rokiem 1879, a były związane ze stosowaniem terroru w różnych częściach świata. Żadnej z powyższych fal nie można też rozpatrywać bez odniesienia do kluczowych procesów zachodzących w danym okresie historycznym.

Na inną klasyfikację fal terroryzmu wskazał Krzysztof Kubiak, wyodrębniając trzy fale terroryzmu. Pierwsza z nich miała miejsce pod koniec XIX i na początku XX wieku, druga wystąpiła po pierwszej wojnie światowej, a trzecia na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych[3]. Być może warto jednak powyższą typologię poszerzyć o kolejny etap – czwartą falę terroryzmu (fala terroryzmu globalnego[4]), która została zapoczątkowana np. wraz z atakami z 11 września 2001 roku. Falę globalnego terroryzmu cechują takie aspekty, jak choćby:

1. Globalny zakres terroryzmu związany z faktem, iż zagrożenie terroryzmem występuje prawie na całym świecie. Do zamachów terrorystycznych dochodzi w różnych miejscach, nie tylko oddalonych od siebie, ale i różniących się pod względem kulturowym, politycznym czy ekonomicznym. Przykładem są: Francja, Irak, Izrael, Afganistan, USA, Syria, itp. Globalny zakres występowania terroryzmu polega też i na tym, iż plany kolejnych operacji terrorystycznych, podobnie jak i przygotowania do nich, mogą powstawać lub być realizowane w miejscach geograficznie znacznie oddalonych od rzeczywistego celu ataku. Terroryści wykorzystują bowiem skutecznie zarówno coraz większe możliwości szybkiego przemieszczania się z miejsca na miejsce, jak i nowoczesne

[3] K. Kubiak, *Zmierzch dynamitierów – świt ludobójstwa. Ewolucja charakteru współczesnego terroryzmu*, [w:] R. Borkowski (red.), *Czy zmierzch terroryzmu? Case studies i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Oświęcimiu, Oświęcim 2008, s. 36–41. Na temat fal terroryzmu zob. też J. Pimlott, [w:] M. Crenshaw, J. Pimlott (eds.), *International Encyclopedia of Terrorism*, Armonk, London, Chicago 1998, s. 9–10.

[4] Szerzej zob. np. S. Wojciechowski, *The Hybridity of Terrorism. Understanding Contemporary Terrorism*, Logos Verlag, Berlin 2013, s. 131.

formy przesyłania informacji, materiałów czy środków finansowych. Powyższe zjawisko dotyczy też strategii tworzenia przez terrorystów międzynarodowych sieci powiązań[5]. Oprócz Al-Kaidy, najbardziej znanego przykładu, wspomnieć należy o utworzeniu Światowego Frontu Islamskiego przeciwko Żydom i Krzyżowcom, działalności tzw. salafickiego ruchu globalnego dżihadu[6] czy Państwa Islamskiego.

2. Globalny charakter terrorystycznych idei, który z jednej strony polega na wykorzystaniu terroryzmu przez określone grupy do realizacji własnych destrukcyjnych idei, z drugiej zaś sprowadza się on do propagowania różnych form terroryzmu wśród potencjalnie zainteresowanych nimi osób (np. proces werbunku terrorystów samobójców). W niektórych przypadkach proceder ten może być realizowany na skalę globalną, czego dobitnym przykładem jest działalność wybranych islamskich ugrupowań terrorystycznych oraz prowadzona przez nie akcja propagandowa, werbunkowa czy szkoleniowa realizowana w różnych częściach świata m.in. z wykorzystaniem internetu. Globalny charakter terrorystycznych idei dotyczy także propagowania oraz rozpowszechniania przez terrorystów określonych haseł czy postaw. Przykładem jest lansowanie wśród środowisk muzułmańskich poglądów fundamentalistycznych, w tym głoszących m.in. potępienie oraz odrzucenie norm ,,świata Zachodu" czy prowadzenie permanentnej i globalnej „świętej wojny". Jednym z istotniejszych postulatów jest również eskalacja napięcia w kolejnych państwach, w myśl taktyki tzw. tworzenia nowych frontów walki. Dobrym tego odzwierciedleniem jest przypadek: Iraku, Syrii, Pakistanu, Afganistanu, Somalii czy Jemenu.
3. Globalny strach przed terroryzmem. Obawy dotyczące terroryzmu wynikają z różnych determinantów. Wśród nich wskazać można zarówno na: rzeczywisty poziom zagrożenia, drastyczność i wielość skutków ataku terrorystycznego, medialne nagłośnienie problemu, występujące stereotypy, ale także długą listę mniej lub bardziej prawdopodobnych celów ataków. W wielu częściach świata narastającym obawom towarzyszy również eskalacja różnego rodzaju stereotypów. Z jednej strony jest to np. propagowana przez fundamentalistów islamskich wizja „zdemoralizowanego, ekspansywnego i groźnego Zachodu", z drugiej zaś syndrom „muzułmanina – terrorysty". Wszystkie te elementy przyczyniają się, w większym lub mniejszym stopniu, do nietolerancji czy dyskryminacji. Związany jest z tym również mechanizm zastraszania. Jest on jedną z istotniejszych strategii w działalności ugrupowań terrorystycznych. Stosując powyższą metodę, terroryści liczą, że uda się im łatwiej i szybciej

[5] Zob. C. Sterling, *Sieć terroru*, Wydawnictwo Głos, Warszawa 1990; M. Sageman, *Sieci terroru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

[6] Zob. np. A. Wejkszner, *Ewolucja terroryzmu motywowanego ideologią religijną na przykładzie salafickiego ruchu globalnego dżihadu*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2005.

osiągnąć zamierzone cele, np. destabilizując sytuację czy wymuszając określone poczynania ze strony państwa, grupy lub jednostki[7].

4. Globalna strategia i taktyka terrorystów. Obejmuje ona wiele elementów, na przykład terroryści w różnych częściach świata często wykorzystują te same lub podobne strategie działania, dostosowując je tylko do miejscowych realiów. Ponadto cały czas doskonalą swoje metody postępowania, bacznie analizując tak błędy własne, jak i walczących z nimi antyterrorystycznych struktur. Odwołują się również do coraz bardziej okrutnych sposobów działania. Ich przykładem jest branie dzieci jako zakładników czy umieszczanie w internecie scen szczególnie brutalnych (np. podcinania gardła pojmanych osób). Postęp cywilizacyjny powoduje, iż z ułatwień technologicznych korzystają nie tylko różnego rodzaju służby czy formacje antyterrorystyczne, ale także terroryści. Globalna strategia i taktyka stosowana przez terrorystów obejmuje ponadto staranny i świadomy wybór miejsc ataku. Niejednokrotnie są one dobierane w oparciu o ich znaczenie medialne, religijne, polityczne, militarne czy ekonomiczne (np. walory turystyczne).

Analizując powyższe aspekty jako elementy składowe globalnej fali terroryzmu, stawiamy sobie pytania: Czy jest to ostatni etap/ ostatnia fala kształtowania się analizowanego zjawiska? Jak proces ten może wyglądać w przyszłości i jakie będą jego główne determinanty? Czy powstanie i eskalację Państwa Islamskiego uznać można za kolejną falę terroryzmu? A może początkiem nowej fali terroryzmu były ataki, które miały miejsce w Paryżu w styczniu 2015 roku? Tak postawione pytania z jednej strony uznać można za ważne kwestie związane z poznaniem współczesnego terroryzmu, a z drugiej zaś strony wymagają one odrębnego i znacznie szerszego opracowania.

Sygnalizując tylko te zagadnienia, warto podkreślić, iż w przypadku Państwa Islamskiego wskazać można na ewolucyjność i innowacyjność niektórych elementów związanych z działalnością terrorystyczną (np. pozyskiwanie oraz zwiększona efektywność wykorzystania środków finansowych czy skuteczny werbunek ochotników wśród muzułmanów zamieszkujących m.in. w Unii Europejskiej, USA czy Kanadzie). Mamy tutaj także do czynienia z połączeniem niektórych cech przypisywanych do tej pory terroryzmowi lokalnemu oraz terroryzmowi globalnemu[8]. Te właśnie aspekty zespolone np. z sukcesami militarnymi Państwa Islamskiego, czynnikiem geopolitycznym czy taktyką oraz strategią działania mogą być podstawą do rozpatrzenia poglądu o ewentualnej nowej fali terroryzmu. Uwaga ta nie dotyczy raczej

---

[7] Zob. D. Long, *The Anatomy of Terrorism*, The Free Press, New York 1990, s. 6. Na temat strachu i jego związków z terroryzmem zob. np. A. Appadurai, *Strach przed mniejszościami. Esej o geografii gniewu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009; J. Lerner, D. Kelner, Fear, *Anger and Risk* ,,Journal of Personalisty and Social Psychology'' 2001, t. 81, no 1.

[8] Szerzej zob. S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie- Przejawy--Przyczyny*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2013.

natomiast zamachów, które miały miejsce na początku 2015 roku w Paryżu, a to ze względu na ich skalę oraz częściowo podobny profil do wcześniejszych ataków przeprowadzonych przez fundamentalistów islamskich w wybranych państwach Unii Europejskiej. W tym przypadku trudno mówić zatem o rozpoczęciu nowej fali/epoki terroryzmu.

Inną systematyzację historii terroryzmu z uwzględnieniem jego fal zaprezentowała Maria Tomczak, która wyróżniła trzy główne etapy. Pierwszy z nich to terroryzm anarchistyczny, drugi tzw. ideologiczny (narodowowyzwoleńczy), a trzeci islamistyczny. Punktem wyjścia dla tej analizy jest rozpatrzenie dziejów terroryzmu z perspektywy funkcjonowania ugrupowań o zasięgu regionalnym, które walczą w imię określonych kwestii politycznych, społecznych i etnicznych. Stan ten występuje od zarania dziejów i będzie także, zdaniem autorki, funkcjonować w przyszłości. „Prowadzona przez nie walka, choć uciążliwa, jest jednak w znacznym stopniu przewidywalna i, jak pokazuje historia, w większości przypadków stosunkowo łatwa do wygrania przez państwo. Zdane wyłącznie na własne siły grupy radykałów, cieszące się kilku lub co najwyżej kilkunastoprocentowym poparciem nie były na ogół w stanie prowadzić dłuższej walki. Prędzej czy później albo ich zapał ulegał wyczerpaniu, albo też policja trafiała na ślad pozwalający rozbić grupę i sytuacja wracała do normy. Gorzej było wtedy, gdy terroryzm wykraczał poza ramy regionalne i gdy uzyskiwał znaczące wsparcie z zewnątrz”[9].

Uwzględniając powyższy kontekst, M. Tomczak wyróżniła trzy fale terroryzmu, podczas których rozpatrywane zjawisko przekształciło się z procesu o charakterze regionalnym w tendencję szerszą, ponadregionalną. Pierwszy raz miało to miejsce w ostatnim ćwierćwieczu XIX stulecia, za sprawą terroryzmu anarchistycznego, który objął Europę i Stany Zjednoczone (fala pierwsza). Drugi raz wystąpiło to sto lat później, kiedy utworzono „międzynarodówkę terrorystyczną pod auspicjami ZSRR oraz przywództwem Palestyńczyków”. Trzecia fala związana jest natomiast z przełomem XX i XXI oraz działalnością Al-Kaidy, której udało się zjednoczyć różne ugrupowania islamskie.

Każda z tych fal charakteryzowała się własną specyfiką, różniąc się zarówno pod względem organizacyjnym, ideologicznym, ale też taktycznym czy strategicznym. Występowały jednak wśród nich i podobieństwa. Może o tym świadczyć fakt, że wszystkie fale były skierowane przeciwko tzw. zachodowi oraz dążyły do obalenia istniejącego porządku społecznego czy politycznego, destabilizując przy tym sytuację na obszarach, gdzie występowały. Miały one również charakter wojny asymetrycznej, w której strony dysponują bardzo różnym potencjałem i nie zawsze można wskazać zwycięzcę.

Celem takiej formy prezentacji historii terroryzmu jest nie tylko wskazanie jego ewolucji czy zaprezentowanie najbardziej charakterystycznych

[9] M. Tomczak, *Evolution of International Terrorism,* [w:] S. Wojciechowski (red.), *The Faces of Terrorism,* INPiD UAM. Poznań 2006, s. 7 i n.; M. Tomczak, *Zderzenie cywilizacji czy globalizacja,* „Przegląd Zachodni”, 2002, Nr 2, s. 36 i nast.

elementów, ale też przeanalizowanie zjawisk i wydarzeń, które generowały kolejne fale, wpływały na stosowane podczas nich metody i formy walki, decydowały o ich kształcie, charakterze czy skutkach.

Jeszcze innym przykładem wykorzystania ustaleń z zakresu teorii fal w badaniach nad historią oraz ewolucją terroryzmu jest odwołanie się do podziału trójfazowego, gdzie wyróżniamy: falę terroryzmu historycznego, falę terroryzmu zimnowojennego oraz falę terroryzmu nowoczesnego (współczesnego). Pierwsza spośród nich pojawiła się wraz z wystąpieniem pierwotnych struktur społecznych, rozumianych jako układ wzajemnie powiązanych ze sobą części społeczeństwa, pomiędzy którymi zachodzą mniej lub bardziej dynamiczne procesy. Są one związane m.in. z hierarchią społeczną oraz różnymi rolami społecznymi[10].

Ważną falą w historii terroryzmu był również okres zimnej wojny. Rywalizujące ze sobą supermocarstwa, a także ich sojusznicy, przy pomocy różnych metod próbowali osłabić stronę przeciwną oraz uzyskać przewagę nie tylko polityczną, militarną czy ekonomiczną, ale też np. psychologiczną. Jedną z wielu stosowanych strategii było akceptowanie lub wspieranie terroryzmu. W przypadku bloku wschodniego było to choćby udzielanie poparcia dla grup terrorystycznych różnej proweniencji (w tym lewackich czy palestyńskich) działających m.in. na obszarze Europy Zachodniej czy Bliskiego Wschodu. Pomoc ta, np. w postaci bezpiecznego schronienia, przekazywania broni czy środków finansowych, dotyczyła też dostarczania informacji czy udzielania szeroko rozumianego wsparcia politycznego. Przykładem są kontakty np.: radzieckich, bułgarskich, węgierskich, rumuńskich, wschodnioniemieckich czy polskich służb specjalnych z osobami powiązanymi z organizacjami terrorystycznymi. Niejednokrotnie trwały one przez dłuższy okres, przybierając często formę współpracy opartej na obustronnych korzyściach i dotyczącej bardzo różnych sfer. Działania te występowały także i po drugiej stronie „żelaznej kurtyny", przyjmując m.in. postać wsparcia udzielanego przez amerykańskie służby specjalne różnego rodzaju ugrupowaniom w państwach trzeciego świata (przykładowo w Ameryce Łacińskiej). W okresie zimnej wojny terroryzm był zatem narzędziem wykorzystywanym zarówno przez organizacje terrorystyczne, jak i mocarstwa służąc im do realizacji własnych partykularnych interesów[11].

Upadek systemu komunistycznego doprowadził do wystąpienia nowych uwarunkowań wpływających na kształtowanie się i rozwój wielu zjawisk czy procesów, w tym także i terroryzmu. Z jednej bowiem strony powstały korzystne warunki dla odradzania się starych animozji, sporów i konfliktów oraz wyrównywania dawnych „krzywd". Z drugiej zaś strony zrodziły

[10] Zob np. S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982; J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1999.

[11] B. Koszel i S. Wojciechowski (red.), *Zimna wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego i WSNHID, Poznań 2007.

się nadzieje np. na samodzielny byt państwowy. Często były one tłamszone przez dziesięciolecia. Poszczególne ruchy, grupy czy jednostki dostrzegły w zachodzących zmianach swoją szansę. Najpierw powoli i ostrożnie, a później coraz bardziej zdecydowanie i dynamicznie zaczęły one dążyć do realizacji własnych interesów.

W takich to warunkach narastała trzecia fala terroryzmu – fala terroryzmu nowoczesnego (współczesnego). Wśród ekspertów trwa spór o cezurę wskazującą początek tej fali. Zdaniem niektórych autorów nastąpiło to jeszcze w czasie trwania zimnej wojny, np. z początkiem lat 70. XX wieku[12]. Część specjalistów stoi jednak na stanowisku, iż dokonało się to wraz z upadkiem systemu komunistycznego lub atakami z 11 września 2001 roku. Różna jest także ocena tzw. nowoczesnego terroryzmu. Na przykład Samuel Huntington łączy go z przemocą motywowaną religijnie oraz z procesem tzw. zderzenia cywilizacji. Giles Kepel czy Francis Fukuyama zwracają natomiast uwagę na wpływ modernizacji i globalizacji. Jeszcze inni autorzy koncentrują się z kolei na znaczeniu postępu technologicznego, dysproporcjach występujących pomiędzy „bogatą Północą a biednym Południem", zagrożeniach asymetrycznych, roli mediów itp.[13]

Drugim ważnym przykładem wykorzystania teorii fal w badaniach nad terroryzmem jest rozpatrywanie jego wybranych cech czy elementów. Może to dotyczyć na przykład stałości, powtarzalności lub zmienności niektórych aspektów terroryzmu. Podkreśla to choćby Walter Laqueur[14], zwracając uwagę na niezmienność zasadniczych problemów politycznych, moralnych czy prawnych towarzyszących terroryzmowi. W tym miejscu nasuwają się jednak ważkie pytania. Czy rzeczywiście wspomniana niezmienność dotyczy tylko problemów politycznych lub prawnych, czy też prędzej związana jest z istotą i do pewnego stopnia specyfiką terroryzmu?

Teoria fal może mieć zastosowanie także przy założeniu, iż terroryzm ma wymiar liniowy, a nie punktowy. Jest on zatem procesem – tendencją. Świadczy o tym jego dynamika i ewolucyjność, dokonująca się zarówno w następstwie zmian zachodzących tak w samym terroryzmie, jak i otaczającej go rzeczywistości. Nie oznacza to jednak, że zmiany te muszą występować permanentnie i dotyczyć wszystkich jego elementów składowych. Nie wyklucza to także powrotu do stanu istniejącego już poprzednio. W tym momencie nasuwa się pytanie o zakres i charakter zmian dokonujących się w obrębie terroryzmu. Graficznie często przypominają one fale, z szybszą lub wolniejszą modyfikacją części elementów oraz powtarzalnością pozostałych. Czy zatem

---

[12] Zob. np. D. Fromkin, *Die Strategie des Terrorismus*, [w:] M. Funke (hrsg.), *Terrorismus. Untersuchengen zur Strategie und Struktur Revolutionarer Gewaltpolitik,* Droste Verlag, Bonn 1977, s. 84.

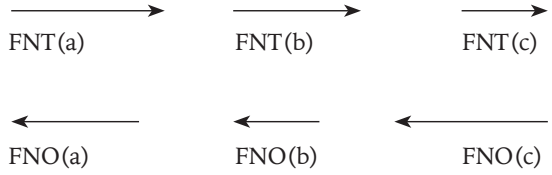
[13] Szerzej zob. np. B. Bolechów, *Terroryzm – trendy, ekstrapolacje, próby prognozy*, [w:] K. Liedel (red.), *Euro 2012. Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, Wydawnictwo Collegium Civitas, Warszawa 2007.

[14] W. Laqueur, *Terrorismus. Die Globale Herausforderung*, Ullstein, Berlin 1987, s. 13.

falom terroryzmu, podobnie jak w koncepcji S. Huntingtona, towarzyszą fale odwrotu od terroryzmu? Czy też bardziej przypominają one model Alvina Tofflera i mogą, w pewnych okresach czasu, występować równolegle względem siebie[15] lub nawet względem fal przeciwstawnych? W rachubę wchodzi zatem kilka potencjalnych scenariuszy. Najbardziej prawdopodobne z nich to:

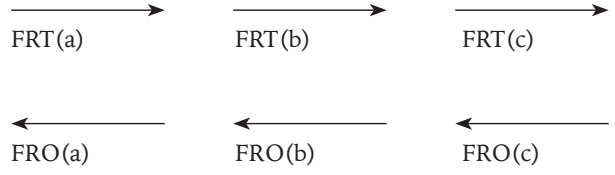
a. **Fale nieregularne** – zróżnicowane np.: pod względem czasu trwania, charakteru, dynamiki, przyczyn, skutków itp. (dotyczy to zarówno fal nieregularnych terroryzmu i/lub fal nieregularnych odwrotu od terroryzmu).
   FNT – fale nieregularne terroryzmu np.: a, b, c, itd.
   FNO – fale nieregularne odwrotu od terroryzmu np.: a, b, c, itd.

**Schemat 1.** Fale nieregularne terroryzmu i fale nieregularne odwrotu od terroryzmu mogą występować odrębnie lub równocześnie.




b. **Fale regularne** – nie różniące się od siebie względem czasu trwania, charakteru, dynamiki, przyczyn, skutków itp. (dotyczy to zarówno fal regularnych terroryzmu i/lub fal regularnych odwrotu od terroryzmu).
   FRT – fale regularne terroryzmu np.: a, b, c, itd.
   FRO – fale regularne odwrotu od terroryzmu np.: a, b, c, itd.

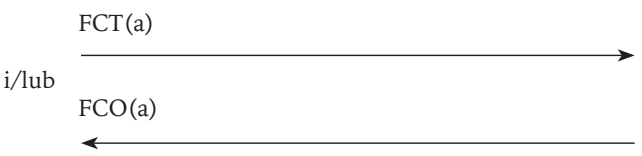
**Schemat 2.** Fale regularne terroryzmu i fale regularne odwrotu od terroryzmu mogą występować odrębnie lub równocześnie.




c. **Fale ciągłe** – jedna fala występująca przez cały analizowany okres. Może to być fala ciągła terroryzmu lub fala ciągła odwrotu od terroryzmu, albo też przypadek równoległego występowania obu tych fal.
   FCT – fala ciągła terroryzmu np. a
   FCO – fala ciągła odwrotu od terroryzmu np. a

[15] Chodzi o możliwość nakładania się fal, tak jak ma to miejsce w teorii fal rozwoju cywilizacyjnego A. Tofflera, szerzej zob. np. A. i H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Zysk i Ska, Poznań 1996 lub nakładanie się fal demokratyzacji i fal odwrotu od demokratyzacji, zob. S. Huntington, *Trzecia…*, op. cit.

**Schemat 3.**




Źródło: Opracowanie własne.

Zaprezentowane modele nie obejmują pełnego spektrum przypadków. W rzeczywistości bowiem zmienność może dotyczyć nie tylko czasu trwania czy kierunku, ale też siły/natężenia danej fali, która/które będzie miało zakres rosnący, malejący czy constans.

Następnym aspektem, kiedy to w badaniach nad terroryzmem można stosować ustalenia naukowe dotyczące teorii fal, jest analizowanie adoptowania i wykorzystywania przez terrorystów, w różnych częściach świata, nowych metod, technologii czy strategii działania. Spektrum takich środków jest bardzo szerokie i obejmuje rozbudowane instrumentarium, począwszy od nowatorskich rodzajów uzbrojenia czy materiałów wybuchowych, przez fora internetowe, telefonię satelitarną, GPS[16], a kończąc na technikach kamuflażu czy doborze celów ataku (np. szkoły, przedszkola czy szpitale).

Ewolucja metod i technik działań terrorystów polega także i na tym, iż coraz częściej, w różnych częściach świata, wykorzystuje się kobiety oraz dzieci do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych. W tym przypadku podstawą jest efekt zaskoczenia. W opinii wielu ekspertów kobiety terrorystki często „charakteryzowały się zdecydowaniem, odwagą i brakiem zahamowań, m.in. przed dokonaniem zabójstwa. Silne cechy charakteru (zwłaszcza przywódcze) kobiet wybierających ten «zawód» powodują, że w wielu przypadkach górują nad mężczyznami”[17].

Podobnie rzecz się ma w przypadku wykorzystywania do zamachów samobójczych dzieci. Przywódcy wielu ugrupowań terrorystycznych chętnie przyjmują je w swoje szeregi[18]. Są one bowiem bardziej łatwowierne i podatne na manipulację. Na ogół nie wzbudzają też podejrzeń służb porządkowych. Dziecku dużo łatwiej podejść w pobliże wyznaczonego celu i zdetonować ładunek. Taka postawa w niektórych państwach spotyka się ze zrozumieniem, a nawet poparciem części lokalnej społeczności.

Ustalenia dotyczące teorii fal można zastosować również w odniesieniu do zmieniającego się w danym przedziale czasu zakresu czy charakteru

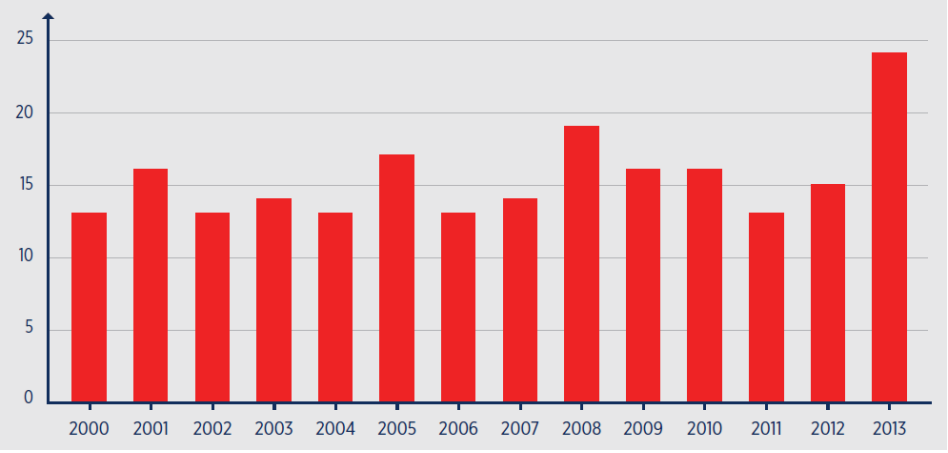
[16] Na temat wykorzystania przez terrorystów nowoczesnych technologii zob. J. Adamski, *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2007; R. Stark, Rads, *Bugs and Gas. The Threat of NBC Terrorism*, Southwest Missouri State University, Springfield 1999.

[17] M. Zimny, *Terroryzm samobójczy*, Bellona, Warszawa 2006, s. 104.

[18] Przykładem jest działalność: Partii Pracujących Kurdystanu, Tamilskich Tygrysów Wyzwolenia Islamu, Hamasu, Hezbollahu, Al-Kaidy i wielu innych grup.

ataków terrorystycznych z uwzględnieniem ich skali, rozmieszczenia geograficznego, liczby zabitych, rannych, porwanych, profilu sprawców, motywów itp. Obrazują to liczne opracowania oraz zawarte w nich zestawienia, jak choćby dane dotyczące liczby państw, w których w wyniku zamachów terrorystycznych w latach 2000–2013 zginęło więcej niż 50 osób (por. schemat nr 4).

**Schemat 4.**



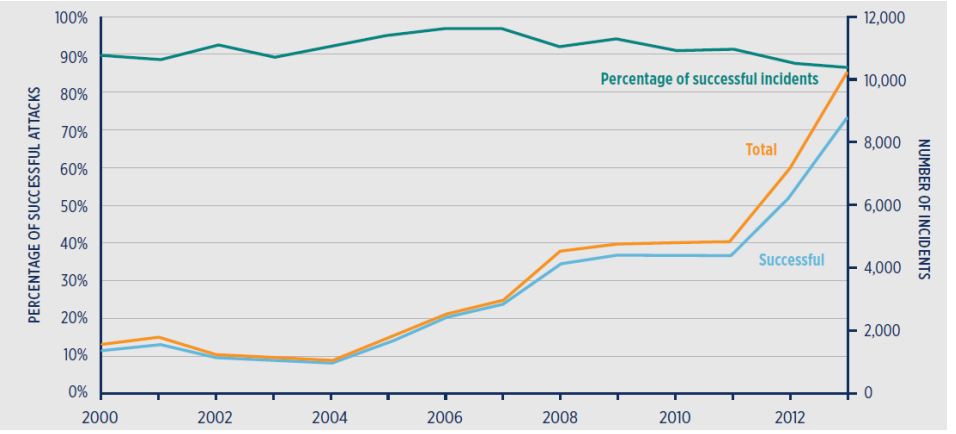

Źródło: *Global Terrorism Index 2014, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics Peace 2014, www.economicsandpeace.org (styczeń 2015 r.).

W tym przypadku zaobserwować można nie tylko dużą zmienność rozpatrywanego zjawiska, ale też jego falowy charakter. Punkty maksimum kolejnych fal wyznaczają lata: 2001, 2005, 2008 i 2013. Ponadto podkreślić należy niepokojącą eskalację wspomnianej tendencji, która głównie wystąpiła w 2013 roku.

Innym interesującym przykładem jest zestawienie ukazujące proporcje pomiędzy łączną liczbą ataków terrorystycznych (w latach 2000–2013) a atakami, które z punktu widzenia terrorystów zakończyły się ich sukcesem. Tutaj również odnotować można bardzo niekorzystny, a zarazem niepokojący trend. Ma on w znacznym stopniu charakter falowy, osiągając punkty kulminacyjne w latach: 2002, 2007, 2009, 2011 (chodzi o procent incydentów terrorystycznych zakończonych z punktu widzenia terrorystów sukcesem).

Przedstawione w tekście przykłady nie wyczerpują oczywiście pełnego spektrum możliwości wykorzystania teorii fal w badaniach nad terroryzmem. Służą one jedynie pokazaniu różnych opcji zastosowania tej metody. Należy je traktować jako zachętę do ewentualnych bardziej pogłębionych rozważań. Z jednej strony jest to związane z ciągle postępującą ewolucją metod i technik stosowanych przez terrorystów, a tym samym wzrostem terrorystycznego zagrożenia. Z drugiej zaś strony wynika to z faktu, iż realizowane obecnie badania nad terroryzmem uznać można za niewystarczające. Dotyczy

**Schemat 5.**




Źródło: *Global Terrorism Index 2014, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics Peace 2014, www.economicsandpeace.org (styczeń 2015 r.).

to w szczególności wybranych aspektów takich, jak choćby kwestia przyczyn terroryzmu, jego ewolucji, strategii i taktyki działania czy też zastosowania wiedzy teoretycznej z zakresu badań nad terroryzmem w praktyce. Niezbędne jest również prowadzenie o wiele bardziej pogłębionych interdyscyplinarnych działań naukowych wykorzystujących różnorodne metody i koncepcje, w tym choćby teorię fal.

*Janusz Symonides*

# Debata dotycząca użycia sił zbrojnych i dronów w walce z terroryzmem międzynarodowym

## 1. Niezgodność koncepcji „wojny z terroryzmem" z prawem międzynarodowym

XXI wiek przyniósł dramatyczne wydarzenia 11 września 2001 r. W centrum uwagi świata znalazła się kwestia skutecznej walki z terroryzmem. Atak na World Trade Center stał się punktem zwrotnym w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych i doprowadził do zmiany priorytetów w amerykańskiej polityce zagranicznej i forsowania rewizji istniejącego porządku międzynarodowego i oparcia go na „wojnie z terroryzmem", na wyprzedzającym użyciu siły militarnej i działaniach jednostronnych. Interwencja wojskowa Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w Iraku z naruszeniem Karty Narodów Zjednoczonych, bez decyzji Rady Bezpieczeństwa i bez zgodnej z prawem międzynarodowym przyczyny podzieliła społeczność międzynarodową[1].

Proklamowana przez Stany Zjednoczone po ataku na World Trade Center „wojna z terroryzmem" od samego początku stała się przedmiotem kontrowersji. Oznaczała bowiem podważenie i zakwestionowanie istotnego fragmentu porządku prawnomiędzynarodowego. W przemówieniu do obu izb Kongresu 20 września 2001 r. prezydent George W. Bush stwierdził: „Nowa wojna z terroryzmem zaczyna się od al-Kaidy, lecz nie kończy się tylko na niej. Nie zakończy się ona, zanim każde terrorystyczne ugrupowanie o zasięgu globalnym nie zostanie wykryte, powstrzymane i pokonane"[2]. Tak więc rozpoczęta wojna nie była ograniczona ani w czasie, ani w przestrzeni[3]. Nie

[1] R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje, Księga pamiątkowa A. D. Rotfelda*, PISM, Warszawa 2003, s. 229. Por. też J. Symonides, *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, Rocznik Strategiczny 2003/2004, Warszawa 2004, s. 366 i nast.

[2] Cytowane za *War on terrorism*, http://en.wikipedia.org/wiki/War_on_terrorism, (2009-12-01).

[3] Proklamowanym celem wojny z terroryzmem była ochrona obywateli USA i ich sojuszników, ochrona interesów gospodarczych Stanów Zjednoczonych w kraju i zagranicą,

było też jasne, kto jest przeciwnikiem w tej wojnie: poszczególne osoby (Ben Laden), organizacje terrorystyczne czy wspierające je państwa. Termin „wojna z terroryzmem" był krytykowany jako metafora publicystyczna wskazująca na zaangażowanie i intensywność podejmowanych działań politycznych, ideologicznych i wojskowych, nie znajdujących jednak adekwatnej artykulacji w prawie międzynarodowym[4]. Wysunięcie tej koncepcji związane było z kilkoma przesłankami prawnymi, które nie uzyskały jednak akceptacji społeczności międzynarodowej. Dotyczyło to twierdzenia, że prawo międzynarodowe nie ma norm odnoszących się do walki z terroryzmem, że mamy do czynienia z sytuacją „czarnej dziury", z luką, która może być z powodzeniem wypełniona jednostronnymi działaniami prowadzącymi do wykształcenia się nowych norm zwyczajowych.

Teza ta nie była przekonująca, gdyż prawo narodów ma cały zespół norm odnoszących się zapobiegania, zwalczania i karania terroryzmu międzynarodowego. Przyjęte w systemie ONZ konwencje w sprawie zwalczania i karania terroryzmu dotyczą międzynarodowego prawa lotniczego, prawa morza, prawa dyplomatycznego czy międzynarodowego prawa ekonomicznego. Zasady użycia siły militarnej i działań Rady Bezpieczeństwa regulowane są przez Kartę Narodów Zjednoczonych. Odpowiedzialność karna jednostek za akty terrorystyczne objęta jest jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego i jurysdykcją uniwersalną.

Prawo międzynarodowe reguluje stosunki między państwami i organizacjami międzynarodowymi i w niewielkim tylko stopniu stosunki z podmiotami niepaństwowymi. Stąd też międzynarodowe prawo humanitarne odnosi się konfliktów zbrojnych międzynarodowych i wewnętrznych, jak to miało i ma miejsce w Afganistanie czy Iraku, nie reguluje natomiast sytuacji związanych z działaniami zorganizowanej przestępczości ani w kontekście walki z handlem ludźmi czy handlem narkotykami, ani w kontekście zamachów terrorystycznych. Te kwestie regulowane są przez międzynarodowe i wewnętrzne prawo karne. Terroryści, którzy dokonali zamachów w Londynie, Madrycie czy na Bali zostali postawieni przed sądami krajowymi i skazani na podstawie prawa karnego poszczególnych państw.

Czy zgodnie z proponowanym paradygmatem można dowolnie kształtować prawo zwyczajowe i zmieniać dotychczas obowiązujące normy międzynarodowego prawa humanitarnego? Normy międzynarodowego prawa humanitarnego sformułowane w konwencjach genewskich mają nie tylko charakter prawa umownego obowiązującego w tej chwili 194 państwa, są nie tylko najbardziej uniwersalnymi umowami międzynarodowymi, ale mają

---

zniszczenie komórek terrorystycznych w USA i rozbicie międzynarodowej sieci organizacji terrorystycznych powiązanych z al-Kaidą.

[4] Jak wskazywano, „terror" jest stanem emocjonalnym, przeciwko któremu nie można używać czy pokonać go siłą militarną. Odnotowano także, że terroryzm jest pewną metodą walki, co skłoniło Francisa Fukuyamę do sarkastycznej uwagi, że „wojna z terroryzmem" mogłaby być porównana do „wojny z łodziami podwodnymi".

również charakter powszechnie obowiązujących norm zwyczajowych i to norm, które mogą być uznane za normy bezwzględnie obowiązujące. Choć normy zwyczajowe mogą być zmienione przez odmienną praktykę, która może na początku stanowić pogwałcenie dotychczas wiążącej prawnie praktyki, jednak do zmiany normy dochodzi dopiero wtedy, gdy odmienne postępowanie uzyskuje powszechną aprobatę i powstaje przekonanie prawne o jej zmianie. Wymóg ten jest szczególnie istotny w przypadku próby zmiany prawa o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*). Stąd też teza, że obowiązują tylko zasady konwencji genewskich, a szczegółowe normy mogą być dowolnie zmieniane, nie uzyskała powszechnej akceptacji.

Zastrzeżenia do użycia terminu „wojna z terroryzmem" uznała w pewnym stopniu także administracja prezydenta Baracka Obamy. W marcu 2009 r. wydano polecenie pracownikom Pentagonu unikania używania terminu *war on terrorism* i zastąpienie go zwrotem *overseas contigency operations*. Kolejnym istotnym krokiem było odejście 13 marca 2009 r. od użycia terminu *enemy combatants*. Tego dnia prokurator generalny Stanów Zjednoczonych Eric Holder wydał oświadczenie o rezygnacji z tego terminu. Jak oświadczył: „z uwagi na nasze działania zmierzające do przyjęcia nowej polityki w stosunku do zatrzymanych, istotnym jest, by nasze działania wzmacniały bezpieczeństwo narodowe i były zgodne z naszymi wartościami i prawem"[5].

Próba przekonania społeczności międzynarodowej, że w „wojnie z terroryzmem" prowadzonej w słusznej sprawie, w obronie demokracji i praw człowieka z okrutnym i nie przestrzegającym norm prawa międzynarodowego przeciwnikiem można odejść od ich przestrzegania została odrzucona. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby w istocie sukces terrorystów, pogrzebanie szczytnych ideałów, którymi winny kierować się państwa demokratyczne, stojące na gruncie respektowania praw człowieka i praworządności.

## 2. Próby odejścia od sformułowanego w Karcie Narodów Zjednoczonych zakazu groźby użycia siły militarnej

Wymóg skuteczności w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu prowadzi czasem do niebezpiecznych w skutkach prób zakwestionowania fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego, odejścia od zakazu groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych i zastąpienia go koncepcjami wojny sprawiedliwej czy obrony prewencyjnej, do podważenia roli i zmarginalizowania Organizacji Narodów Zjednoczonych, do zastąpienia współpracy międzynarodowej i działań wielostronnych przez działania jednostronne. Karta Narodów Zjednoczonych stanowi w art. 2. 4: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub

[5] *Guantanamo inmates no longer „enemy combatants"*, http://www.reuters.com/article/newsone/idUSTRE52 C59220090314,2009-10-14.

użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregokolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Zakaz użycia siły w Karcie sformułowany został jako istotny element ładu międzynarodowego tworzonego po II wojnie światowej, w którym zostały wzięte pod uwagę niepowodzenia Ligi Narodów. To szersze podejście, wykluczające nie tylko wojnę, ale wszelkie użycie siły militarnej niezgodne z celami ONZ, sformułowane jest już w preambule, która mówi: „My, Ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane […] zapewnić – przez przyjęcie zasad i ustanowienie metod – aby siły zbrojne były używane tylko we wspólnym interesie".

To, że Karta zakazuje groźby i użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej, prowadziło niekiedy do prób formułowania jej węższej interpretacji i stawiania tezy, że siła, która nie jest skierowana przeciwko integralności czy niepodległości jakiegoś państwa, jest dopuszczalna. Rozumowanie takie jest jednak sprzeczne z ogólnym zakazem użycia siły w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dozwolone jest tylko użycie siły dopuszczone przez Kartę i podejmowane wyłącznie we wspólnym interesie.

Zakaz użycia siły militarnej sformułowany w Karcie nie ma jednak charakteru absolutnego. Przewidziane są dwa wyjątki; prawo do samoobrony indywidualnej i zbiorowej oraz możliwość zastosowania sankcji wojskowych przez Radę Bezpieczeństwa. Art. 51 Karty stanowi: „Nic w niniejszej Karcie nie narusza naturalnego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony powinny być natychmiast podane do wiadomości Rady Bezpieczeństwa". Intencja art. 51 jest oczywista – mimo ustanowionego zakazu użycia siły ofiara zbrojnej napaści (agresji) może użyć siły do swojej obrony, inne państwa zaś mogą przyjść jej z pomocą. Karta uznaje prawo do samoobrony za naturalne, istnieje ono bowiem niezależnie od tego, czy Rada Bezpieczeństwa podejmuje, czy nie podejmie stosownych działań[6].

Zgodnie z rozdziałem VII Karty: *Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktów agresji*, Rada Bezpieczeństwa decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl art. 41 i 42 w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Tak więc zgodnie z art. 41 może ona

[6] Należy zauważyć, że Pakt Ligi Narodów nie zawierał postanowień dotyczących samoobrony. Art. 51 Karty został sformułowany na konferencji w San Francisco pod naciskiem państw Ameryki Łacińskiej, domagających się przyznania organizacjom regionalnym prawa do samoobrony zbiorowej bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Prawo do samoobrony zbiorowej zakłada możliwość tworzenia regionalnych organizacji wojskowych, przewidujących czy zapewniających udzielenie pomocy w wypadku zbrojnej napaści na któregokolwiek z ich członków.

określić, jakie środki niewymagające użycia siły zbrojnej należy zastosować w celu skutecznego wykonania jej decyzji, oraz może wezwać członków ONZ do ich zastosowania. Mogą one obejmować zupełne lub częściowe przerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych.

W sytuacji, gdy środki te okażą się nieskuteczne, Rada Bezpieczeństwa może przeprowadzić akcję wojskową – siłami powietrznymi, morskimi i lądowymi – jaką uzna za konieczną dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja ta może obejmować demonstrację, blokadę oraz inne operacje sił zbrojnych. Decyzje Rady Bezpieczeństwa, dotyczące zastosowania sankcji ekonomicznych i wojskowych, zapadają większością dziewięciu członków, włączając w to zgodne głosy członków stałych.

W rezolucji 1368/2001, uchwalonej następnego dnia po ataku terrorystycznym, Rada Bezpieczeństwa, podkreślając swoją wolę zwalczania wszelkimi środkami zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, spowodowanych przez działania terrorystyczne, mając na uwadze nieodłączne prawo każdego państwa do indywidualnej lub kolektywnej samoobrony, jednoznacznie potępiła ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku, Waszyngtonie i w Pensylwanii oraz uznała wszystkie akty międzynarodowego terroryzmu za „groźbę dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”[7]. W tym kontekście ambasador John D. Negroponte, przedstawiciel USA przy ONZ w liście skierowanym do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa poinformował, że jego kraj razem z innymi państwami podjął działania w wykonaniu naturalnego prawa do indywidualnej i zbiorowej obrony. Działania te zostały skierowane przeciwko al-Kaidzie, popieranej przez reżim talibów, która odegrała centralną rolę w atakach terrorystycznych[8]. List w dalszej części stwierdza, iż Stany Zjednoczone mogą uznać, że „nasza samoobrona wymaga dalszych działań w odniesieniu do innych organizacji i państw”. W ten sposób została sformułowana doktryna prezydenta Busha[9] – prawo

[7] Podobnie Rada Północnoatlantycka – po zapoznaniu się z przedstawionymi przez Stany Zjednoczone materiałami – jednomyślnie uznała atak terrorystyczny za agresję „z zewnątrz”, zatem potwierdziła obowiązywanie służące tej sytuacji art. 5 traktatu waszyngtońskiego, który zobowiązuje państwa członkowskie NATO do udzielenia pomocy w ramach samoobrony zbiorowej w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa.

[8] *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations. Addressed to the President of the Security Council*, UN Doc.S/2001/946 z 7 października 2001 r.

[9] Już wcześniej Stany Zjednoczone odwoływały się do koncepcji samoobrony prewencyjnej, jednak zawsze odnosiło się to do jednej konkretnej sytuacji. I tak prewencyjna samoobrona została powołana w przypadku kryzysu kubańskiego w 1962 r. Ustanowienie przez Organizację Państw Amerykańskich kwarantanny wobec Kuby z uwagi na rozmieszczenie na jej terytorium rakiet radzieckich zostało przedstawione jako środek starannie wyważony i proporcjonalny do zagrożenia. W 1985 r. Stany Zjednoczone odwołały się do koncepcji zbrojnego ataku i prewencyjnej obrony, uzasadniając bombardowanie Libii

USA do prewencyjnej obrony, do użycia siły militarnej przeciwko jakiemukolwiek innemu państwu, które pomaga czy udziela schronienia międzynarodowym terrorystom lub organizacjom terrorystycznym bądź je popiera.

Niebezpieczeństwa związane z zarezerwowaniem przez USA możliwości prewencyjnych ataków na inne państwa w ramach walki z międzynarodowym terroryzmem nie uszły uwagi sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana, który dwa dni po otrzymaniu listu ambasadora Negroponte wyraził zaniepokojenie deklaracją zawartą w liście USA do Rady Bezpieczeństwa, iż roszczą one sobie prawo do rozszerzenia działań militarnych poza Afganistan. W tym czasie amerykańska lista państw terrorystycznych obejmowała Irak, Iran, Syrię, Sudan, Libię, Koreę Północną i Kubę. Doktryna ta została potwierdzona i rozwinięta w narodowej strategii Stanów Zjednoczonych z września 2002 r., która mówiła o obronie USA, jej ludności i interesów w kraju i zagranicą przed terroryzmem „poprzez identyfikację i zniszczenie groźby zanim osiągnie ona nasze granice". Strategia podkreślała, że Stany Zjednoczone nie będą się wahać przed podjęciem działań w pojedynkę przeciwko terrorystom w wykonaniu prawa do prewencyjnej samoobrony, by zapobiec wyrządzeniu przez nich szkód narodowi i państwu.

Koncepcja wyprzedzającej (prewencyjnej) obrony nie może być zaakceptowana, gdyż budzi wiele wątpliwości. Nie jest jasne, jak ścisłe powinny być związki między państwem a organizacją terrorystyczną, by uzasadniały użycie siły militarnej. Kto ma o tym rozstrzygać? Czy ocena zagrożeń i decyzja o użyciu siły militarnej może być podjęta jednostronnie, w oparciu o subiektywne przesłanki? Czy w przypadku istnienia sieci organizacji terrorystycznych, działających na terytorium wielu państw, akcje mogą być podjęte przeciwko wszystkim powiązanym organizacjom, nawet przeciwko tym, które nie podjęły bezpośrednich ataków przeciwko Stanom Zjednoczonym? Kto ma oceniać rzetelność i ścisłość zabranych przez wywiady dowodów? Jak pokazuje przykład Iraku, może to mieć istotne znaczenie. Informacje wywiadowcze nie zawsze są pewne. Czy koncepcja prewencyjnej obrony daje prawo do naruszania zakazu groźby i użycia siły militarnej oraz atakowania suwerennych państw lub wykonywania operacji wojskowych i ataków rakietowych przeciwko terrorystom na ich terytorium bez uzyskania zgody?

Najpoważniejsze zastrzeżenia wobec koncepcji wyprzedzającej samoobrony wynikają ze sformułowań art. 51 Karty, który dopuszcza ją tylko w przypadku państwa, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzeczeniu MTS z 27 czerwca 1986 r. w sprawie militarnych i paramilitarnych działań w – i przeciwko – Nikaragui. Trybunał uznał, że państwa nie mogą powoływać się na prawo do samoobrony w związku

---

w związku z zamachem na dyskotekę w Berlinie, w której zginął żołnierz amerykański, a wielu zostało rannych. Atak na Libię został potępiony, a przedstawione uzasadnienie odrzucono. General Assembly, Res. 41/38 z 20 listopada 1986 r.

z aktami, które nie stanowią „zbrojnego ataku”[10]. Powstaje jednak pytanie, czy istnienie broni nuklearnej i środków jej przenoszenia nie prowadzi do „uelastycznienia” pojęcia ataku, czy państwo ma prawo przystąpić do obrony „przed atakiem”, nie czekając, aż nadlatujące rakiety przeciwnika z głowicami jądrowymi uderzą w jego terytorium. O ile za tego rodzaju rozumowaniem przemawiają pewne argumenty, o tyle próby objęcia pojęciem samoobrony użycia sił militarnych w odpowiedzi na naruszanie normy międzynarodowej nie będące atakiem zbrojnym są w świetle obecnie obowiązującego prawa narodów zakazane.

W kontekście walki z międzynarodowym terroryzmem powstaje pytanie, czy art. 51 Karty nie powinien być zmieniony albo szerzej interpretowany. Czy istniejące obecnie zagrożenia nie dają podstawy do odejścia od koncepcji obrony tylko w sytuacji zbrojnego ataku i zastąpienia jej koncepcją obrony prewencyjnej? Czy państwo czekając na atak terrorystyczny, może podjąć działania uprzedzające? Czy państwo może przykładowo zniszczyć instalacje nuklearne innego państwa, obawiając się, że mogą one służyć do produkcji broni nuklearnej? Art. 51 ma charakter restrykcyjny. Państwo może podjąć akcję militarną tylko wtedy, gdy jest zagrożone nieuchronnym (*imminent*) atakiem, gdy żadne inne działania nie są w stanie go powstrzymać, a odpowiedź jest proporcjonalna. Sytuacje, gdy zagrożenie nie jest nieuchronne, choć poważne i rzeczywiste, przykładowo gdy inne państwo demonstruje wrogie intencje i uzyskuje zdolność produkcji broni nuklearnej, nie uzasadniają jednostronnego użycia siły militarnej. W takich przypadkach musi się ono odwołać do Rady Bezpieczeństwa i jej decyzji przewidzianych w rozdziale VII Karty. W sytuacji, gdy na świecie istnieje ogromna liczba potencjalnych zagrożeń, przyznanie prawa do jednostronnego użycia siły militarnej przez państwo, które nie jest zagrożone nieuchronnym atakiem, prowadzić może jedynie do podważenia i anarchizacji porządku światowego. Koncepcja obrony prewencyjnej jest narzędziem służącym państwom najsilniejszym. Otwiera możliwości jednostronnych działań, przede wszystkim przeciwko państwom słabym i w sytuacji, gdy akcja taka nie spowoduje poważnych następstw po stronie państwa uciekającego się do obrony prewencyjnej.

Narody Zjednoczone w dokumencie końcowym Szczytu jednoznacznie stwierdziły, że nie widzą powodów do modyfikowania czy reinterpretacji

[10] Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości rozpatrzył działania Stanów Zjednoczonych, mające na celu udzielenie pomocy antyrządowym siłom zmierzającym do obalenia rządów sandinistów. Sprawa ta pozwoliła Trybunałowi ustosunkować się do tezy o zbiorowej samoobronie przywoływanej przez Stany Zjednoczone jako usprawiedliwienie ich akcji. W orzeczeniu tym MTS stwierdził m. in., że użycie siły przeciwko innemu państwu nieusprawiedliwione prawem do samoobrony sformułowanym w art. 51 jest pogwałceniem art. 2(4) Karty. Państwa nie maja prawa do zbiorowych zbrojnych działań w związku z aktami, które nie stanowią „zbrojnego ataku”. Tekst: *Summaries of Judgment, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice, 1948–1991*, United Nations, New York 1992, s. 160–171.

art. 51[11]. Zagrożenia, które nie są nieuchronne, lecz mają jedynie potencjalny charakter, powinny być przedstawione Radzie Bezpieczeństwa, by ta podjęła niezbędne i prewencyjne działania, nałożyła sankcje albo upoważniła jedno państwo lub organizację regionalną do działania w jej imieniu.

Karta Narodów Zjednoczonych nie zawiera wyliczenia sytuacji, które stanowią „zagrożenie pokoju, naruszenie pokoju i akt agresji", zatem Rada Bezpieczeństwa ma prawo określić sytuacje uzasadniające użycie sił zbrojnych. Można zatem przyjąć, że ma ona prawo zastosowania sankcji wojskowych nie tylko w przypadku agresji (napaści zbrojnej), ale w związku z powstaniem sytuacji, które jej zdaniem stanowią zagrożenie lub naruszenie pokoju. Za takie obecnie uznać można, przy uwzględnieniu szerszej definicji pokoju, nie tylko działania związane z bezpośrednio z planowaniem, przygotowaniem ataku zbrojnego, lecz także konsekwencje masowego i ciężkiego naruszenia praw człowieka związanego z terroryzmem międzynarodowym. Tak więc można przyjąć, że rozdział VII, a także koncepcja odpowiedzialności za ochronę, daje możliwość podjęcia interwencji siłami zbrojnymi, pod warunkiem, że jest ona interwencją kolektywną, wynikająca z decyzji Rady Bezpieczeństwa.

Sytuacja, w której dochodzi do użycia siły militarnej bez zgody Rady Bezpieczeństwa, jest w świetle Karty Narodów Zjednoczonych bezprawna i nie można jej usprawiedliwić czy uzasadnić także poprzez odwołanie się do koncepcji wojny sprawiedliwej. Warunki wojny sprawiedliwej były formułowane w doktrynie chrześcijańskiej w odniesieniu do wojen prywatnych jeszcze w średniowieczu, na długo przed powstaniem prawa międzynarodowego[12]. Istnieje kilka przyczyn, dla których koncepcja wojny sprawiedliwej nie może być współcześnie przyjęta. O ile w przeszłości miała ona przynajmniej w założeniu, prowadzić do ograniczenia możliwości użycia siły militarnej, to obecnie odwołanie się do niej przynosi odwrotne skutki – poszerzenie możliwości odwołania się do siły militarnej. Służy ona jako „uzasadnienie", jako pretekst do naruszenia Karty Narodów Zjednoczonych, prowadzi więc w istocie do przekreślenia istniejącego obecnie systemu bezpieczeństwa

[11] Paragraf 85 dokumentu końcowego (Doc. A/RES/60/1) stwierdza jednoznacznie, że działania podejmowane w walce z terroryzmem winny być prowadzone zgodnie z prawem międzynarodowym: „We recognize that international cooperation to fight terrorism must be conducted in conformity with international law, including the Charter and relevant international conventions and protocols. States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with their obligations under international law, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law.

[12] Rajmund z Penjafort w 1240 r. podjął pierwsze próby wyliczenia warunków wojny sprawiedliwej, a rozwinął je Wilhelm z Rennes. Zgodnie z tą doktryną można wszczynać wojnę tylko wówczas, gdy istnieje jej sprawiedliwa przyczyna, cel jest moralnie akceptowany, prowadzić ma do uzyskania zadośćuczynienia za doznane krzywdy, a w inny sposób nie można tego osiągnąć. Jednak już od XVIII stulecia w pozytywnym prawie międzynarodowym zwyciężył pogląd, że wskazania szkoły prawa naturalnego, dotyczące wojen sprawiedliwych, można traktować tylko jako nakazy moralne.

i podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Dodajmy, że koncepcja wojny sprawiedliwej, podobnie jak koncepcja wojny czy obrony prewencyjnej służy tylko państwom najsilniejszym, które często stosując podwójne standardy i kierując się przede wszystkim swoim interesem, a nie słusznością, będą „wymierzać sprawiedliwość" swoimi działaniami militarnymi, na które nie uzyskały zgody Rady Bezpieczeństwa. Próby „reanimacji" koncepcji wojny sprawiedliwej prowadzą też do sytuacji, gdy mogą się do niej odwoływać najrozmaitsze grupy, ruchy i organizacje: ekstremistyczne, ideologiczne, religijne i terrorystyczne.

## 3. Spory dotyczące regulacji zasad użycia dronów wojskowych w walce z terroryzmem

### 3.1. Debata w Stanach Zjednoczonych

Początki wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych w wojnie sięgają XIX wieku, kiedy to w 1849 r. balon bez załogi, załadowany środkami wybuchowymi, został użyty przez Austrię przeciwko Wenecji. Pierwsze drony obserwacyjne zostały wykorzystane przez Stany Zjednoczone w latach siedemdziesiątych w czasie konfliktu wietnamskiego. W 1982 r. uwagę opinii publicznej zwróciło wykorzystanie w konflikcie libańskim przez Izrael dronów dla ustalenia celów, które zostały później zaatakowane przez samoloty[13]. Użycie dronów uzbrojonych przypada na XXI wiek po ataku terrorystycznym z 11 września 2001 r.

Stany Zjednoczone przyjęły „selektywną eliminację" (*targeted killing*) jako zasadniczy element swojej strategii ścigania odpowiedzialnych za akty terrorystyczne. Ataki dronów zostały podjęte przez administrację prezydenta G.W Busha działającego w oparciu o Autoryzację do użycia siły militarnej (AUMF), przyjętą przez Kongres. Upoważniała ona prezydenta do użycia wszystkich środków i siły dla ścigania odpowiedzialnych za ataki terrorystyczne. W czasie prezydentury Baracka Obamy użycie uzbrojonych dronów nasiliło się. W ciągu dwóch pierwszych lat (2009 – 2010) podjął on kilkakrotnie więcej decyzji o użyciu dronów w Pakistanie niż jego poprzednik w ciągu 8 lat. Według nieoficjalnych danych zabito od 1299 do 2264 terrorystów do stycznia 2013 r.[14] CIA odpowiadała za operacje antyterrorystyczne poza obszarem konfliktów zbrojnych jak Pakistan czy Jemen, podczas gdy

[13] Izrael rozpoczął prace nad dronami już w latach 70. ubiegłego stulecia, a w latach 80. export dronów stał się ważnym źródłem dochodów budżetowych. Choć użycie dronów miało miejsce już ponad trzy dekady, szczyt ich użycia przypada na XXI wiek w kontekście konfliktu w Gazie. *Israel and the Drone Wars, Examining Israel's production, use and proliferation of UAVs, Drone Wars UK,* Oxford 2014, s. 5.

[14] Jonathan Masters, *Targeted Killing, Council on Foreign Relations*, http://www.cfr.org/counterterrorism/targeted-killings/p.9627.

Departament Obrony dowodził operacjami w obszarach konfliktów zbrojnych takich jak: Irak, Afganistan i Libia.

Równolegle z przeprowadzonymi atakami, które przedstawiano jako bardzo skuteczne, Biały Dom podejmował próby wskazania podstaw prawnych swoich działań tak z punktu widzenia prawa wewnętrznego, jak i prawa międzynarodowego. Wyjaśnienia te były kwestionowane przez prawników, obrońców praw człowieka i naukowców. Wątpliwości były formułowane także w Kongresie. Wzywano administrację do większej transparentności w użyciu dronów i zwiększenia nad nimi nadzoru i zapobieganiu stratom wśród cywilów.

Argumentację administracji amerykańskiej przedstawił prezydent Barack Obama[15], a także radca prawny Departamentu Sprawiedliwości, Harold H. Koh, doradca do spraw bezpieczeństwa, John O. Brennan oraz prokurator generalny, Eric Holder. Sprowadzała się ona głównie do stwierdzenia, że Stany Zjednoczone mają prawo do samoobrony, tak jak przewiduje to artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Samoobrona może obejmować prawo do selektywnego zabijania takich osób, jak przywódcy wyższego szczebla al-Kaidy, którzy planują ataki, zarówno w obszarze konfliktów zbrojnych, jak i poza nimi, na terytorium innych państw bez ich zgody, jeśli państwa te nie chcą lub nie mogą podejmować efektywnych działań dla zapobieżenia takim atakom. Zapewniano, że decyzje o selektywnej eliminacji podejmowane są tylko wobec osób stanowiących poważne zagrożenie dla USA, przy absolutnej pewności co do ich tożsamości oraz pod warunkiem, że osoby cywilne nie będą zagrożone.

Pod wpływem krytyk, administracja podjęła pewne kroki zapowiedziane przez prezydenta Obamę, w przemówieniu w maju 2013 r. na Uniwersytecie Obrony Narodowej w Waszyngtonie. Istotnie, doszło do ograniczenia działań CIA i skoncentrowania kontroli nad użyciem dronów w Departamencie Obrony. Zmniejszyła się też liczba ataków zwłaszcza w Pakistanie i Jemenie[16].

Znaczną uwagę w toczącej się dyskusji przyciągnęła kwestia użycia dronów przeciwko obywatelom USA. Zabicie czterech Amerykanów w wyniku ataku dronów zostało ujawnione w 2013 r. i było przedmiotem reakcji w Komitecie Wywiadu Senatu przy okazji przesłuchania J. Brennana w związku z jego powołaniem na stanowisko szefa CIA. Stanowisko administracji przedstawił szerzej prokurator generalny E. Holder[17]. Uzasadniając decyzję o eliminacji

---

[15] Lisa Jansen, *Obama to release document on targeted killing to Congress*, http://cpf.cleanprint.net/cpf?action=print&type=filePrint&key; Olivier Knox, *White House defends drone – war killing of Americans*, http://news.yahoo.com/blogs/ticket/obama-memo-justifies-drone-war-killing-america; Chris Mc Greal, *White House to release legal rationale for killing of US citizens with drones*, „The Guardian" February 2013.Thursday, 7 February 2013.

[16] Prezydent Obama rozważał także zmiany w procedurze podejmowania decyzji dotyczących selektywnej eliminacji, poprzez stworzenie specjalnego tajnego sądu czy niezależnej komisji. Nie doszło jednak do nadania tym propozycjom realnego kształtu.

[17] Carol Crathy, Joe Johns, *Holder: Drone strikes have killed four Americans since 2009;* http://cpf.cleanprint.net/cpf.cpf?action=print&type=filePrint&key.

duchownego Anwara al-Awlaki, obywatela USA, w 2011 r. w Jemenie, wyjaśnił że przygotowywał on szereg terrorystycznych ataków na Stany Zjednoczone, był aktywny w rekrutacji terrorystów i stał się twarzą al-Kaidy na Półwyspie Arabskim. Decyzja ta była niezwykle rygorystycznie analizowana z punktu widzenia prawa, a Kongres był o niej poinformowany. E. Holder wyjaśnił, że tylko Amerykanin, który należy do grona przywódców al-Kaidy lub stowarzyszonych z nią organizacji, jest aktywnie zaangażowany w planowanie zabójstw, stwarza nieuchronne (*imminent*) zagrożenie dla USA i nie może być schwytany, kwalifikuje się do selektywnej eliminacji. Obywatelstwo amerykańskie nie chroni takiego terrorysty, a decyzja jest zgodna z prawem konstytucyjnym. W kwestii, czy uzbrojone drony mogłyby być użyte na terytorium Stanów Zjednoczonych, E. Holder uznał taką sytuację za hipotetyczną i mało prawdopodobną, jednak nie wykluczył takiej decyzji w sytuacjach analogicznych do ataku w 2001 r. na World Trade Center czy japońskiego bombardowania Pearl Harbor w 1941 r.

Jednoznaczne stanowisko wobec użycia wojskowych dronów do selektywnej eliminacji terrorystów zajęły pozarządowe międzynarodowe organizacje praw człowieka, Amnesty International i Human Rights Watch[18]. We wspólnym raporcie przedstawionym przez te organizacje ataki, przeprowadzone przez Stany Zjednoczone w Jemenie i Pakistanie, zostały uznane za pogwałcenie prawa konfliktów zbrojnych oraz międzynarodowego prawa praw człowieka. Po przebadaniu szeregu przypadków użycia uzbrojonych dronów stwierdziły one, że niektóre z tych ataków wyrządzają dysproporcjonalne szkody ludności cywilnej. Mogą zatem być uznane za zbrodnie wojenne, a ich sprawcy powinni ponieść odpowiedzialność. Organizacje te zakwestionowały również doktrynę „globalnej wojny" z terroryzmem uzasadniającą dokonywanie ataków na al-Kaidę w jakimkolwiek miejscu na świecie[19].

### 3.2. Debata w Organizacji Narodów Zjednoczonych

W 2013 r. w czasie sesji Zgromadzenia Ogólnego miała miejsce debata dotycząca użycia dronów w kontekście selektywnej eliminacji. Punktem wyjścia były dwa raporty przygotowane przez specjalnych sprawozdawców na żądanie Zgromadzenia Ogólnego i Rady Praw Człowieka. Pierwszy z nich został opracowany przez Christofa Heynsa, specjalnego sprawozdawcę w kwestii

[18] Jon Boone, *US drone strikes could be classed as war crimes, says Amnesty International*, „The Guardian", Tuesday, 22 October 2013.

[19] Rozbieżności w podejściu do konwencji „globalnej wojny z terroryzmem" dają o sobie znać także obecnie w kontekście walki Państwem Islamskim. Państwa Unii Europejskiej uczestniczą w atakach lotnictwa i dronów w Iraku. Nie uczestniczą natomiast w Syrii, co w znacznej mierze wynika z wątpliwości dotyczących podstaw prawnych użycia siły. W przypadku Iraku, w świetle stanowiska rządu tego kraju, koncepcja obrony kolektywnej jest oczywista. Podstawy prawnomiędzynarodowe działań w Syrii mogą być różnie interpretowane.

pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji[20], a drugi przez specjalnego sprawozdawcę Bena Emmersona w kwestii promocji i ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności w czasie walki z terroryzmem[21].

Jakie zasadnicze tezy formułuje raport Ch. Heynsa? Stoi on na stanowisku, że choć drony są legalną bronią i środkiem walki, umożliwiają one selektywną eliminację na terytorium innych państw, co prowadzić może do powstania zagrożenia fundamentalnego prawa do życia. Jeśli prawo do życia ma być w pełni przestrzegane, to wszystkie ograniczenia dotyczące użycia siły, jakie nakłada prawo międzynarodowe, nie mogą być osłabione przez próby usprawiedliwiania śmiercionośnych ataków dronami.

Sprawozdawca podkreślił fundamentalne znaczenie prawa do życia. Zakaz arbitralnego pozbawienia życia może być uznany za normę prawa zwyczajowego i konwencyjnego, i to normę o charakterze *ius cogens*. Międzynarodowe prawo praw człowieka obowiązuje także w czasie konfliktów zbrojnych. Stąd konsekwentnie również prawo do życia musi być przestrzegane w czasie konfliktów zbrojnych.

W sytuacjach, które nie mogą być zakwalifikowane jako niemiędzynarodowe konflikty zbrojne, prawo konfliktów zbrojnych i prawo humanitarne nie mają zastosowania, a obowiązują tylko prawa człowieka. W przypadku użycia siły przeciwko aktorom niepaństwowym w kilku krajach, sytuacji takiej nie można kwalifikować jako jednego transnarodowego, niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego. Protokół dodatkowy II nie zna pojęcia globalnego, niemiędzynarodowego konfliktu. Prawo humanitarne, jak podkreśla sprawozdawca, daje pierwszeństwo schwytaniu przed zabiciem. Działania w samoobronie muszą spełniać wymogi konieczności i proporcjonalności. W przypadku użycia siły na terytorium państwa trzeciego, musi ono być zgodne z prawem międzynarodowym i Kartą NZ. Zgoda państwa na działania na jego terytorium jest warunkiem niezbędnym ich legalności.

Sformułowane rekomendacje skierowane do państw używających dronów wymagają transparentności, jeśli chodzi o rozwijanie, nabywanie i używanie dronów oraz podawania do publicznej wiadomości podstawę ich użycia, kryteria wyznaczania celów oraz informacje o badaniu ewentualnych pogwałceń i karaniu ich sprawców. Państwa muszą postępować zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Jeśli chodzi o państwa, na terytorium których używane są drony, to muszą one przestrzegać zobowiązań wynikających z praw człowieka i nie mogą zgadzać się na naruszanie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego przez inne podmioty.

Drugi ze specjalnych sprawozdawców B. Emmerson w swoim raporcie (trzecim z kolei) w konkluzjach i rekomendacjach[22] stwierdził, że jeśli zdalnie

[20] Doc. A/68/382, 13 September 2013.
[21] Doc. A/68/389, 18 September 2013.
[22] Ibidem, s. 23–24.

sterowane samoloty są używane zgodnie z zasadami prawa humanitarnego, to mogą zmniejszyć ryzyko strat cywilnych. Zwracając uwagę na obowiązek państw do ochrony cywilów w konfliktach zbrojnych podkreślił jednak, że w przypadkach, kiedy cywile zostali lub wydaje się, że zostali zabici, państwo odpowiedzialne za to ma obowiązek przeprowadzania szybkiego, niezależnego i bezstronnego zbadania faktów i podania do publicznej wiadomości szczegółowych ustaleń. Obowiązek ten powstaje niezależnie od tego, czy atak był inicjowany przez zdalnie sterowany pojazd, czy przez inne środki walki, jak też niezależnie, czy miał miejsce w obszarze aktywnych działań zbrojnych, czy też poza nim.

Raport odnotowuje także, że istnieje szereg kwestii prawnych, w których nie ma obecnie jasnego międzynarodowego konsensusu. Dlatego niezbędne jest pilne poszukiwanie porozumienia między państwami w tych kwestiach. Specjalny sprawozdawca zwrócił się w szczególności do Stanów Zjednoczonych, by wyjaśniły swoją pozycję co do prawnych i faktycznych sytuacji, jakie zostały podniesione w raporcie, by odtajniły w maksymalnym stopniu informacje dotyczące śmiercionośnych antyterrorystycznych operacji, jak też podały własne dane dotyczące cywilnych szkód wyrządzanych przez zdalnie pilotowane samoloty.

Obaj sprawozdawcy mieli możliwość przedstawienia swoich głównych tez w czasie debaty, jaka miała miejsce w Trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego NZ 25 października 2013 r.[23] Ch. Heyns oświadczył, że globalne bezpieczeństwo wymaga, by drony były używane zgodnie z istniejącym już prawem. Nie ma, jego zdaniem, potrzeby tworzenia nowych regulacji. Instrumenty międzynarodowe dotyczące praw człowieka mogą być stosowane eksterytorialne. Z kolei B. Emmerson wskazał na trudności związane ze zdefiniowaniem pojęcia „szkód cywilnych", przy użyciu dronów oraz ustalenia, kiedy może powstać po stronie cywilów zarzut uczestnictwa w działaniach zbrojnych. Jego zdaniem istnieje pewien chaos dotyczący dronów. Równocześnie zwrócił uwagę, że w 33 przypadkach badanych przez niego operacji selektywnego eliminowania przez drony, spowodowały one szkody cywilne i zostały przeprowadzone z pogwałceniem prawa międzynarodowego.

Debata w znacznej mierze dotyczyła używania dronów przez Stany Zjednoczone, zwłaszcza w Pakistanie i Jemenie. Przedstawiciele szeregu krajów, jak Brazylia, Chiny czy Wenezuela, krytykowali USA za intensywne użycie dronów i wyrządzone szkody cywilne. Delegacja amerykańska wyjaśniła, że użycie dronów w walce z terroryzmem jest neutralne i sprawiedliwe. Podkreśliła też, że zostały już podjęte kroki przez prezydenta Obamę w celu wprowadzenia nowych standardów i wskazówek[24].

---

[23] General Assembly, Doc. GA/SHC/4078, 25 October 2013.

[24] Ed Pilkington, Ryan Devereaux, *45 defends drone strikes as necessary and just in face of UN criticism*, „The Guardian", 25 October 2013.

Wielka Brytania, jeden z trzech krajów stosujących uzbrojone drony, dowodziła w debacie, że zdalnie pilotowane systemy broni nie są tym samym, co autonomiczne roboty zabójcy, które mogą być uznane za nielegalne. Nie ma ona planów zastąpienia obecnych kontrolowanych dronów przez takie roboty.

Niektóre z krajów, jak Wenezuela, kwestionowały jednak legalność zdalnie pilotowanych systemów, uznając je za nielegalne, a ich działania określiła jako kolektywne kary z uwagi na szkody cywilne. Brazylia wskazywała na trudności z ustalaniem potencjalnych celów ataku. Podniosła bowiem kwestię, czy sympatyzujący tylko z terrorystami, ale nie biorący czynnego udziału w aktach przemocy ludzie mogą być celem ataków. Natomiast Chiny stwierdziły, że używanie dronów staje się pustą przestrzenią w prawie międzynarodowym, jeśli nie przestrzega się zasad Karty NZ, suwerenności państw i nie respektuje się praw obywateli wszystkich państw. W debacie wyrażano poparcie dla transparentności, odejścia od tajności w kwestiach dotyczących dronów i przyjecie zasady odpowiedzialności za ich działania, w szczególności za szkody wyrządzane cywilom[25].

Kształtujące się poparcie w Narodach Zjednoczonych dla transparentności i odpowiedzialności za użycie dronów znalazło swój wyraz 25 marca 2014 r., kiedy to Rada Praw Człowieka przyjęła proponowaną przez Pakistan rezolucję[26] poświęconą zapewnieniu użycia zdalnie pilotowanych samolotów czy uzbrojonych dronów w operacjach antyterrorystycznych i operacjach wojskowych zgodnie z prawem międzynarodowym, uwzględniając międzynarodowe prawa człowieka i prawo humanitarne.

Najważniejszym fragmentem rezolucji jest wezwanie państw do zapewnienia transparentności danych dotyczących użycia zdalnie pilotowanych statków powietrznych i przeprowadzenia szybkiego, niezależnego i bezstronnego śledztwa, gdy mamy do czynienia z pogwałceniem prawa międzynarodowego, związanym z ich użyciem. Rezolucja została przyjęta większością głosów. Za głosowało 27 państw: Algieria, Arabia Saudyjska, Afryka Południowa, Argentyna, Botswana, Brazylia, Chile, Chiny, Filipiny, Gabon, Indonezja, Irlandia, Kazachstan, Kenia, Kongo, Kostaryka, Kuba, Kuwejt, Malediwy, Maroko, Meksyk, Pakistan, Peru, Rosja, Sierra Leone, Wenezuela i Wietnam. Przeciwko było 6 państw: Francja, Japonia, Korea Południowa, Macedonia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Wstrzymało się 14 państw: Austria, Benin, Burkina Faso, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Etiopia, Indie, Niemcy, Namibia, Rumunia, Włochy, Wybrzeże Kości Słoniowej oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Stany Zjednoczone nie uczestniczyły w negocjacjach dotyczących tekstu tej rezolucji oraz opublikowały oświadczenie przedstawiające powody swego sprzeciwu i zachęcające inne państwa do zajęcia takiego samego stanowiska.

---

[25] *UN rights experts call for transparency in the use of armed drones, citing risk of illegal use,* http://www.un.org/news/story.asp?News/D.

[26] Doc. A/HRC/25/L.32.

W wyjaśnieniach w czasie konferencji prasowej rzecznik Jen Psaki oświadczyła, że zdaniem rządu USA Rada Praw Człowieka nie jest właściwym forum dla dyskutowania sprawy użycia uzbrojonych dronów.

Rezolucja nie zamyka dyskusji na ten temat, gdyż przewiduje zorganizowanie debaty panelowej dotyczącej uzbrojonych dronów w czasie 27 sesji Rady[27]. Przebieg dotychczasowych debat w Radzie Praw Człowieka i na Zgromadzeniu Ogólnym można podsumować stwierdzeniem, że o ile zdecydowana większość państw nie kwestionuje legalności uzbrojonych dronów jako środka walki w czasie konfliktów zbrojnych, o tyle użycie ich dla selektywnej eliminacji (*targeted killings*) poza obszarem konfliktów budzi poważne obiekcje większości. Jest to związane ze stratami wśród ludności cywilnej oraz sytuacjami, które nie mogą być jednoznacznie zgodne prawem międzynarodowym, uznane za niemiędzynarodowe konflikty zbrojne[28].

* * *

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza w czasie debat dotyczących koncepcji „wojny z terroryzmem", stawiano pytanie, czy międzynarodowe prawo humanitarne nie powinno objąć wszystkich sytuacji związanych z walką z terroryzmem, czy nie należałoby zatem opracować i przyjąć dodatkowego protokołu do konwencji genewskich dotyczącego trzeciego rodzaju konfliktu zbrojnego – konfliktu z transnarodowymi aktorami jak al-Kaida. Na pytanie to należy odpowiedzieć negatywnie i to z kilku względów. Rezygnacja przez Stany Zjednoczone z paradygmatu o potrzebie przyjęcia nowych rozwiązań oznacza, że wycofały się one z praktyk wcześniej stosowanych w walce z al-Kaidą, naruszających nie tylko prawo genewskie, ale i międzynarodowe prawa człowieka. Takie stanowisko zademonstrowała też cała społeczność międzynarodowa, która w dokumencie końcowym przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne w 2005 r. odrzuciła koncepcję wyprzedzającego użycia siły w walce z terroryzmem. Walka z terrorystycznymi aktorami transnarodowymi wpisuje się zatem albo w konflikt zbrojny i jest regulowana przez istniejące normy, albo w sytuacji, gdy działania terrorystów nie osiągną pułapu konfliktu międzynarodowego czy wewnętrznego i sprowadzają się do wewnętrznych zamieszek czy sporadycznych aktów terrorystycznych, stosują się do niej inne normy prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Sprawcy mogą być

[27] Jak się wydaje niektóre państwa wstrzymały się od głosu z uwagi na to postanowienie, wskazując, że dyskusja ta może być upolityczniona.

[28] 11 czerwca 2014 r. Rada Bezpieczeństwa przedyskutowała sprawę wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych w operacjach pokojowych. Wielu mówców wskazało, że w operacjach pokojowych wykorzystywane są z sukcesem tylko drony obserwacyjne. Przemawiający na tym posiedzeniu Sekretarz Generalny Ban Ki-moon podkreślił, że operacje pokojowe podejmowane przez Narody Zjednoczone muszą być w pełni zgodne z prawem humanitarnym i międzynarodowym prawem praw człowieka. Security Council, Doc. SC/11434, 11 June 2014.

pociągnięci do odpowiedzialności przed sądami krajów, w których doszło do tych aktów, mogą odpowiadać w ramach jurysdykcji uniwersalnej czy przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym.

Międzynarodowe prawo humanitarne pokrywa się obecnie i współgra z międzynarodowymi instrumentami praw człowieka zwłaszcza w kwestiach poszanowania godności ofiar, ale i sprawców, ich ludzkiego traktowania i respektowania gwarancji procesowych. Stąd też prawa człowieka są dziś barierą nie pozwalającą na wprowadzenie i akceptację w prawie humanitarnym postępowania w istocie ograniczającego czy naruszającego jego fundamentalne zasady. Walka z terroryzmem musi być prowadzona, co wielokrotnie podkreślała Rada Bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne ONZ i organizacje regionalne, z poszanowaniem prawa międzynarodowego, międzynarodowego prawa humanitarnego, prawa uchodźców i międzynarodowego prawa praw człowieka, a także prawa krajowego.

Czy to oznacza, że nie ma żadnej potrzeby uściślenia pewnych zasad współpracy w walce z terroryzmem międzynarodowym? Wprawdzie nie ma uzasadnienia dla opracowania nowego protokołu dotyczącego konfliktów transnarodowych, jednak w dalszym ciągu istnieje potrzeba przyjęcia uzgodnionej definicji terroryzmu i całościowej konwencji. Można zastanawiać się także nad słusznością ewentualnego wyodrębnienia zbrodni terroryzmu w statusie Międzynarodowego Trybunału Karnego. Można też postulować wzmocnienie systemu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ poprzez przyjęcie kryteriów użycia siły militarnej w sytuacjach zagrożenia czy naruszenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez planowane czy przeprowadzane zamachy terrorystyczne. Użycie dronów w walce z terroryzmem również wymaga regulacji przez Narody Zjednoczone.

W konkluzji można jednak zgodzić się z tezą, że istniejące normy prawa międzynarodowego stanowią podstawę dla prowadzenia skutecznej walki z terroryzmem międzynarodowym i organizowania współpracy międzynarodowej, tak na poziomie globalnym, regionalnym, jak i krajowym, zarówno w czasie konfliktów zbrojnych, jak i w czasie pokoju.

*Paweł Frankowski*

# Rola agencji w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego

Zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym po zakończeniu zimnej wojny spowodowały, że kwestie związane z odpowiedzialnością państwa za bezpieczeństwo, zarówno wewnętrzne i wewnętrzne nabrały biegunowo różnego znaczenia w porównaniu z okresem, gdy większość problemów i wyzwań dla bezpieczeństwa definiowanych było na poziomie państwa narodowego. Przekonanie o tym, że obecnie większość problemów bezpieczeństwa międzynarodowego ma wymiar globalny i wymaga tym samym globalnych rozwiązań współgra z narastającą aktywnością aktorów pozapaństwowych wkraczających w obszar bezpieczeństwa międzynarodowego.

Analiza problemów bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez pryzmat agencji najczęściej prowadzona jest z punktu widzenia teorii PAT (*principal--agent theory*) rozwiniętej początkowo do badań nad Kongresem amerykańskim a następnie zaadoptowanej do studiów europejskich[1]. Większość prac poświęconych PAT odnosi się do kwestii legitymacji, kontroli nad działaniami agencji i odpowiedzialności ponoszonej przez agencje, a punktem wyjścia dla większości badań nad relacjami zachodzącymi na linii mocodawca-agent jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego zdecydowano się dokonać transferu kompetencji na agenta[2]. Brak jest jednak refleksji związanej z tym, jakie skutki dla bezpieczeństwa międzynarodowego wywołuje funkcjonowanie agencji w środowisku międzynarodowym.

Wiąże się z tym także tendencja do przekazywania uprawnień regulacyjnych w ręce quasi-niezależnych podmiotów działających w środowisku mię-

[1] Por. M.A. Pollack, *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*, „International Organization" 1997, t. 51, nr 01, s. 99–134; S. Billiet, *Principal–agent analysis and the study of the EU: What about the EC's external relations?*, „Comparative European Politics" 2009, t. 7, nr 4, s. 435–454; I. Maher, S. Billiet, D. Hodson, *The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care*, „Comparative European Politics" 2009, t. 7, nr 4, s. 409–413; A. Dür, M. Elsig, *Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies*, „Journal of European Public Policy" 2011, t. 18, nr 3, s. 323–338.

[2] M.A. Pollack, *Delegation, agency, and agenda setting…* op. cit.

dzynarodowym, które zasadniczo różnią się tradycyjnych organizacji międzynarodowych, posiadając szeroko określony mandat oraz elastyczną, a wielu przypadkach hybrydową strukturę. Tymi podmiotami są agencje, wskazane przez część autorów jako czwarty z podmiotów zajmujących się globalnym zarządzaniem[3]. Legitymacja, którą zdobywają wskazane podmioty, podparta wiedzą ekspercką i doświadczeniem na poziomie globalnym, jest na tyle szeroka i niekwestionowalna, że agencje odgrywają kluczową rolę w kreowaniu współczesnej architektury bezpieczeństwa międzynarodowego. Hybrydowa struktura agencji, skupiających aktorów zarówno publicznych jak i prywatnych, występujących w strategicznych konstelacjach władzy, jak również wspomniana powyżej elastyczność i wzniesienie na poziom globalny przekładają się na stosunkowo silny wpływ agencji na system międzynarodowy, wykraczający poza zadania wyznaczone mandatem. Agencje nie są tylko wyspecjalizowanymi ciałami o charakterze technicznym, których celem jest dokładniejsza regulacja wąsko zdefiniowanych obszarów stosunków międzynarodowych. Podmioty te są jednocześnie aktywnymi uczestnikami procesów politycznych, wspierającymi lub korygującymi charakter systemu międzynarodowego w obszarach wymagających wiedzy specjalistycznej. Fakt, że agencje tworzone są zarówno przez państwa, jak i z inicjatywy podmiotów prywatnych sprawia, że mamy do czynienia z grupą podmiotów pozostających najczęściej poza demokratyczną kontrolą, która w zamyśle agencji jest zbędna w zestawieniu z globalną wiedzą ekspercką posiadaną przez agencje.

Celem pracy jest wskazanie na ewolucyjny charakter zjawiska agencji w środowisku międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem zmian, jakie pojawiły się po zakończeniu zimnej wojny. Autor stoi na stanowisku, że chociaż wpływ agencji na środowisko międzynarodowe jest nadal ograniczony, w porównaniu z tym, jaki wpływ mają inni liczący się uczestnicy stosunków międzynarodowych, to działania podejmowane przez agencje w relacjach z państwami trzecimi jak również z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych mają długofalowy wpływ zarówno na kształt środowiska międzynarodowegoa także na sytuację wewnętrzną państw delegujących uprawnienia i państw trzecich pozostających poza gronem państw mających wpływ na funkcjonowanie agencji. Ponadto stopniowe zdobywanie szerszej autonomii decyzyjnej przez niektóre agencje (jak na przykład UNHCR) umożliwia również kształtowanie zakresu bezpieczeństwa jednostek, nie tylko państw bądź instytucji. Ocena agencji wskazanych w niniejszym rozdziale z pewnością będzie niepełna, gdyż posiadana wiedza nie pozwala, by ocenić realny wpływ, jaki posiadają agencje na środowisko międzynarodowe. Brak pełnych danych jest jednak wystarczającą przesłanką ku temu, by bliżej przyjrzeć się zjawisku tworzenia i funkcjonowania agencji i ocenić skalę zmian zachodzących w bezpieczeństwie międzynarodowym.

---

[3] A.M. Kacowicz, *Global Governance, International Order, and World Order*, [w:] D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 1.

W niniejszym rozdziale zwrócono szczególną uwagę na trzy zagadnienia istotne w analizie wpływu agencji na bezpieczeństwo międzynarodowe. Pierwsze zagadnienie związane jest z analizą czynników pozwalających wyróżnić agencje jako odrębne podmioty działające w środowisku międzynarodowym. Szczególna uwaga poświęcona została zagadnieniu władzy agencji, jak również problematyki struktury tych podmiotów. Kolejnym elementem są zmiany systemowe prowadzące do powstania agencji, mających wpływ na politykę i bezpieczeństwo międzynarodowe, jak również ocenie poddana została aktywność agencji prywatnych, kreujących globalny system bezpieczeństwa. Podmiotami, które podane zostały szczególnej uwadze, są agencje kształtujące i zapewniające globalne szeroko rozumiane bezpieczeństwo ekonomiczne, zarówno publiczne jak i prywatne oraz te, które charakteryzują się strukturą hybrydową. Trzecim wymiarem analizy jest efektywność agencji w kreowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego, z jednoczesnym wskazaniem, że agencje pełnią przede wszystkim rolę strukturotwórczą. Tym samym agencje w znakomitej większości nie posiadają instrumentów do rozwiązywania problemów, ale skupiają się na budowaniu i wspieraniu struktury systemu międzynarodowego, zarówno w wymiarze horyzontalnym jak i wertykalnym.

* * *

Podstawowym pytaniem badawczym związanym z funkcjonowaniem agencji w środowisku międzynarodowym jest określenie definicji badanego zjawiska, co tym samym umożliwia na odróżnienie agencji od pozostałych podmiotów aktywnych w środowisku międzynarodowym. Agencje pod wieloma względami są podobne do instytucji i organizacji międzynarodowych, których istnienie jest pochodną woli państw. Elementem odróżniającym agencje od wskazanych podmiotów jest przede wszystkim bardzo wąsko delegowany zakres kompetencji agencji, który początkowo nie wykracza najczęściej poza zapisy konwencji międzynarodowej, dotyczącej problemu ograniczonego przedmiotowo lub poprzez fakt ukonstytuowania agencji przez ograniczoną liczbę podmiotów. Przedmiotowo ograniczony zakres kompetencji nie oznacza jednak, że agencja nie posiada władzy politycznej, która zawsze wiąże się z podejmowaniem decyzji mających wpływ na działania państw, instytucji bądź jednostek.

Przedmiotem analizy niniejszej pracy są interesują idee i interesy stojące za funkcjonowaniem agencji, zgodnie z założeniem, że istnienie podmiotu regulacyjnego jest pochodną działań politycznych i służy również działaniom o charakterze politycznym. Tym samym prace tworzone z perspektywy ekonomicznej czy prawnej pozbawione są kontekstu polityczności, który bez wątpienia występuje w przypadku agencji działających na poziomie międzynarodowym. Jak zauważa Walter Mattli, próbując ocenić rolę i znaczenie międzynarodowych agencji standaryzacyjnych, analiza proponowana przez ekonomistów skupia się przede wszystkim efektach ekonomicznych wprowadzanych standardów czy efektywności ich wykonania, pozostawiając poza

obszarem analizy polityczne efekty i przesłanki podejmowanych działań. Z kolei podejście prawne charakteryzuje się prawie wyłącznie wymiarem normatywnym, podczas gdy wspomniany element polityczności jest również ignorowany[4]. Tymczasem istnienie i funkcjonowanie agencji oraz ich wpływ na bezpieczeństwo globalne, regionalne i na poziomie krajowym są nieodłącznie powiązane z zagadnieniem władzy.

Władza agencji, choć najczęściej pozbawiona możliwości kreowania prawa międzynarodowego, kontrolowania i egzekwowania, jest władzą pozwalającą na konstytuowanie znaczenia zjawisk i pojęć w środowisku międzynarodowym, ale przede wszystkim proponowania regulacji przejmowanych następnie przez państw. Nieco inaczej rozumienie władzy w obszarze globalnego zarządzania rozumieją Barnett i Duvall, których zdaniem władza, czyli również władza agencji, przejawia się poprzez różne rodzaje relacji zachodzących pomiędzy analizowanymi podmiotami, jak również możliwość bezpośredniego bądź pośredniego wywierania wpływu na środowisko międzynarodowe[5]. W przypadku agencji władza oznaczać będzie zarówno możliwość podtrzymywania i kreowania określonej struktury środowiska międzynarodowego, jak również produkcję określonych znaczeń na w skali globalnej. Stąd też powszechne dążenie w agencjach do standaryzacji zjawisk ekonomicznych, społecznych i politycznych, wynikających z potrzeby zdobycia pierwszeństwa w określaniu zjawiska, jego skali, zakresu i czasu trwania. Widoczne jest to zarówno w działaniach UNHCR, która to agencja skutecznie przejęła kontrolę nad dyskursem dotyczącym znaczenia pojęć takich jak uchodźstwo i dobrowolna repatriacja, w skrajnej formie prowadząc politykę tzw. „normalizacji odchyleń"[6].

Nadaniem zjawiskom określonego znaczenia oznacza także, że władza polityczna agencji polega na dążeniu do zdobycia monopolu kreowania określonej polityki w skali globalnej. Podstawy dla monopolu wynikają już z samego faktu stworzenia agencji, gdzie poprzez delegację zadań, choć nie wprost, dokonuje się akt przyzwolenia na monopolizację przez agencję określonego obszaru życia publicznego. Nawet gdy rozważane będą agencje tworzone przez podmioty prywatne, jak międzynarodowe trybunały arbitrażu handlowego[7] czy agencje standaryzacyjne[8], to nieodłączną cechą tych podmiotów jest

---

[4] W. Mattli, *The politics and economics of international institutional standards setting: an introduction*, „Journal of European Public Policy" 2001, t. 8, nr 3, s. 331–332.

[5] M. Barnett, R. Duvall, *Power in global governance*, [w:] M. Barnett, R. Duvall (eds.), *Power in global governance*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2005, s. 8–9.

[6] M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press 2004, s. 75.

[7] Zob. W.W. Burke-White, A. Von Staden, *Private Litigation in a Public Law Sphere: The Standard of Review in Investor-State Arbitrations*, „Yale Journal of International Law" 2010, t. 35, nr 2, s. 283–346; W. Mattli, *Private Justice in a Global Economy: From Litigation to Arbitration*, „International Organization" 2001, t. 55, nr 04, s. 919–947.

[8] T. Büthe, W. Mattli, *The new global rulers: the privatization of regulation in the world economy*, Princeton University Press, Princeton 2011.

zmonopolizowana władza polityczna. Wiąże się z tym stworzenie określonej i usieciowionej struktury instytucjonalnej, chociaż w wielu przypadkach bez cech, które posiadają instytucje międzynarodowe, takich jak akt konstytuujący instytucję (umowa międzynarodowa). Struktura agencji, zdeterminowana przez zadania postawione przed agencją, jest jednak na tyle silna, że ogranicza dostęp do procesów politycznych, które pozostają zamaskowane jako decyzje o charakterze eksperckim (IEC, ISO, UNHCR) bądź decyzje quasi-sądowe wydawane przez trybunały arbitrażowe. Jak zauważa część autorów, zarządzanie globalne jest na ogół słabe i jest uzupełnieniem a nie surogatem władzy globalnej[9] i tym samym agencje, będące częścią koncepcji globalnego zarządzania, powinny również charakteryzować się niewielkim zakresem słabo artykułowanej władzy. Zdaniem autora jednak wsparcie dla monopolu politycznego agencji wynika wprost z władzy idei leżących u podstaw powołania do życia agencji. Idee te są powiązane z kluczowymi wartościami politycznymi, obecnymi zarówno w kreowanych przez agencje obrazach, jak i retoryce przyjmowanej przez agencje.

Jakie zatem idee stoją za trendem do powstawania i funkcjonowania agencji na poziomie globalnym? Barnett i Finnemore zauważają, że większość organizacji międzynarodowych, w tym również te, których zadania są wyłącznie techniczne, odwołują się do idei i wartości liberalnych, głosząc, że globalne działania standaryzacyjne przekładają się na wzrost transakcji trans granicznych, co buduje globalny dobrobyt[10]. Należy jednak zauważyć, że takie podejście nadmiernie upraszczałoby analizę wpływu agencji na bezpieczeństwo międzynarodowe, bowiem agencje są podmiotami, które podobnie jak pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych, należy traktować w sposób wielowymiarowy. Stąd też należy, przede wszystkim, odwołać się do podstawowych wartości egzystencjalnych jakimi są bezpieczeństwo i wolność. Wartość taka, przybierająca cechy wartości o charakterze uniwersalnym, ma równie szeroki wymiar jak wartości koegzystencjalne, takie jak między innymi równość czy sprawiedliwość międzynarodowa[11]. W przypadku agencji jednak szczególnie istotne jest kreowanie nowych wartości globalnych o charakterze uniwersalnym, które jednocześnie dają legitymację agencjom do ich funkcjonowania. Mowa tu przede wszystkim o wartościach takich jak odpowiedzialność globalna i wiedza ekspercka. Ponadto agencje podkreślają równie często, że ich celem jest globalna realizacja wartości takich jak sprawiedliwość globalna i wzrost ekonomiczny, które, jak zauważają Baumgartner i Jones, są jednymi z najskuteczniejszych wartości prowadzących do zdobycia monopolu politycznego. Podobnie jak wskazane powyżej wartości egzystencjalne stanowią one zbiór idei i haseł, które są niepodważalne. Wytworzenie

[9] T. Weiss, R. Thakur, J.G. Ruggie, *Global Governance and the UN*, Indiana University Press, Bloomington 2010, s. 29.

[10] M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World...*, op. cit., s. 168.

[11] Cz. Maj, *Wartości międzynarodowe*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995, s. 117.

przekonania, że działania agencji służą właśnie realizacji takich właśnie celów przekłada się na zdobycie monopolu politycznego[12].

Kolejną cechą odróżniającą agencje od instytucji i organizacji międzynarodowych jest elastyczna forma aktów stanowiących o ukonstytuowaniu się agencji. Podczas gdy organizacje międzynarodowe działają w oparciu o umowę międzynarodową, objętą uregulowaniami z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, agencje nie muszą posiadać takiego umocowania. Nawet gdy agencja powstaje wskutek przyjęcia umowy międzynarodowej nie wyznacza to zależności od ścieżki, a dynamika procesu rozwoju systemu politycznego w przypadku agencji ma charakter samopodtrzymujący. Wynika to z samego faktu powołania do życia agencji, gdzie zasadą podstawową jest istnienie agencji. Niemniej dążenie do poszerzania autonomii przez agencje i zdobycia monopolu politycznego skutkuje możliwością zaistnienia wielu punktów równowagi, co przekłada się na wiele możliwych rozwiązań końcowych. W momencie, gdy agencja uzyska monopol polityczny, pojawia się inercja i trudno jest podważyć władzę agencji, bowiem ustalenie ścieżki zależności przekłada się na utrwalenie roli w systemie[13]. Możliwość uzyskania pełnej autonomii przez agencję w krytycznym punkcie rozwoju procesu politycznego jest przykładem na to, że agencje, dzięki wykorzystaniu potencjału stojących za nimi idei, ewoluują. W szczególnych przypadkach, jak UNHCR, ograniczona początkowo autonomia i pełna zależność od państw nie były jednak przeszkodą dla tej agencji, by znacznie poszerzyć zakres władzy politycznej i rzucić wyzwanie państwom, jako odrębny ośrodek władzy, posiadający autorytet i władzę polityczną[14]

Agencje, w odróżnieniu od organizacji międzynarodowych, skupiają się na tworzeniu regulacji i miękkich form oddziaływania na pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych. Podczas gdy organizacje międzynarodowe, poprzez swoje organy, podlegające nadzorowi ze strony delegatów państw członkowskich, przyjmują decyzje wiążące, agencje wybierają pośrednią formę wywierania wpływu na działania państw. Władza agencji nie jest związana z terytorium, a zatem nie istnieje kultura polityczna, którą można by osadzić w określonym kontekście i wymiarze terytorialnym. Tym samym założenia pozwalające na porównanie władzy agencji do władzy państwowej tracą swą moc eksplanacyjną, gdyż władza agencji przenika przez granice państwowe w sposób bezpośredni, a czasem poprzez mechanizmy obejścia władzy państwowej dzięki wykorzystaniu władzy instytucji międzynarodowych. Przykładem takich działań jest aktywność agencji o charakterze hybrydowym, jaką jest Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS), którego

[12] F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press, Chicago 2009, s. 7.

[13] P. Pierson, *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton University Press, Princeton 2004, s. 44.

[14] M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World...*, op. cit., s. 84.

uregulowania przyjmowane są przez zarówno przez państwa jak i ugrupowania regionalne takie Unia Europejska[15]. Tym samym władza agencji i kreowanie bezpieczeństwa przejawia się w nadzorze i wspieraniu środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, pozostawiając kontrolę w rękach państw. Jednocześnie agencje nie posiadają praktycznie żadnej odpowiedzialności za ewentualne problemy związane z błędami zawartymi w proponowanych uregulowaniach. Wynika to z faktu, że uregulowania te mają charakter dobrowolny, a zatem decyzja o ich przyjęciu spoczywa po stronie państw bądź ugrupowań regionalnych. Brak lub rozmycie odpowiedzialności, przy szerokim zakresie oddziaływania na środowisko międzynarodowe, jest tym samym kolejną cechą agencji, która wyróżnia je spośród innych podmiotów stosunków międzynarodowych.

Wykroczenie poza topos terytorium, jako podstawowego dla wykonywania i legitymizowania władzy, jest charakterystyczne dla funkcjonowania organizacji i instytucji międzynarodowych, jednak w przypadku agencji cecha ta jest o wiele bardziej widoczna, szczególnie w przypadku agencji tworzonych przez podmioty prywatne. Uregulowania, decyzje i standardy tworzone przez agencje mogą być przejmowane do prawodawstwa krajowego, jednak globalny zasięg oddziaływania agencji predestynuje je do poszukiwania skuteczniejszych form oddziaływania. Przykładem takich działań są regulacje przyjmowane przez UE w oparciu o normy stworzone przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (RMSM), określającą standardy sprawozdawczości finansowej spółek notowanych na giełdach. Zgodnie z Rozporządzeniem Komisji standardy rachunkowości przyjęte przez wskazaną agencję zostały włączone do prawa unijnego i stały się obowiązujące dla wszystkich państw członkowskich[16]. Warto podkreślić, że Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości jest agencją skupiającą stowarzyszenia księgowych z 91 państw, która kreuje standardy bez udziału uczestników państwowych a także bez kontroli demokratycznej. Czynnikiem legitymującym pozycję agencji jest globalna wiedza ekspercka, wystarczająca zdaniem urzędników Komisji, by pominąć element debaty politycznej. Wspomniane standardy sprawozdawczości włączone do prawa UE kształtują bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej poprzez uporządkowanie rynku, co pozwala na porównanie i klasyfikację spółek notowanych na giełdach europejskich. Jednocześnie umożliwia to dalszą integrację wspólnego rynku przyczyniając się do wzrostu gospodarczego, co również stanowi istotny wyznacznik regionalnego bezpieczeństwa ekonomicznego.

---

[15] Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przeredagowana) Dz.Urz. UE L177/1, 30.06.2006.

[16] Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L z 2008 r. nr 320/1.

Elementem łączącym agencje prywatne, publiczne i hybrydowe jest logika działań zorientowana na zysk bądź na zabezpieczenie stabilnego inwestowania lub prowadzenia handlu. Tym samym logika działania państw, w której zawiera się zapewnianie bezpieczeństwa jako dobra publicznego, zostaje zestawiona z logiką prywatną, której założenia są odmienne. Jednak działania agencji prywatnych i publicznych wywierają efekty polityczne, pośrednio lub bezpośrednio tworząc problemy, których rozwiązanie pozostawiane jest państwu. Zasada delegacji uprawnień państwa bądź powiernictwa, przyświecająca idei powstawania agencji opiera się, zdaniem Giandomenico Majone, o przekonanie, że państwo powinno dążyć do ograniczenia kosztów podejmowania decyzji, co robi korzystając z przywileju, jakim jest wiedza na temat kosztów funkcjonowania władzy. Tym samym kosztowny proces decyzyjny, z punktu widzenia państwa, stanowi czynnik wywołujący presję do zmiany i wolę przesunięcia w inne miejsce ośrodka podejmowania decyzji. Jednocześnie istnieje inna przesłanka, jaką jest chęć utrzymania wiarygodności zobowiązań o charakterze długofalowym[17], co jest trudne do wykonania na poziomie państwowym.

Można zatem postawić tezę, że agencje prywatne i hybrydowe wypełniają lukę, jaką pozostawiły państwa, nie dostrzegając szerokiego pola możliwych globalnych polityk publicznych, które tradycyjnie byłby uregulowane poprzez instytucje międzynarodowe. Z drugiej strony jednak argumentem stojącym za pozytywną oceną agencji może być fakt, iż większość z nich reguluje relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami prywatnymi, dobrowolnie decydującymi się na zawarcie określonego kontraktu. Tym samym agencje nie wnikają w kompetencje państw, rozstrzygającym kwestie *high politics*. Jednak w podobnym przypadku na poziomie krajowym to państwo, poprzez instytucje regulacyjne i prawne (jak notariat) reguluje, przynajmniej w teorii, całość stosunków handlowych, gwarantując poprzez prawo wykonanie zobowiązań i zapewniając bezpieczeństwo, dopuszczając do obrotu określone towary. Dlaczego zatem na poziomie międzynarodowym podobne działania nie są wykonywane? Odpowiedź na to pytanie zawarta jest przede wszystkim w odmiennej naturze współczesnego systemu międzynarodowego, gdzie hierarchia charakterystyczna dla ładu pre-westfalskiego zastąpiona została przez anarchię[18] jako zasadę sterującą systemem[19].

Skutki działania agencji i ich wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe podzielić można na prawne, ekonomiczne, polityczne i społeczne, pojawia-

---

[17] G. Majone, *Europe as the would-be world power: the EU at fifty*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2009, s. 180.

[18] K.N. Waltz, *Theory of international politics*, Addison-Wesley Pub. Co, Reading, Mass 1979; Zob. J. Donnelly, *The Elements of the Structures of International Systems*, „International Organization" 2012, t. 66, nr 04, s. 609–643; D.A. Lake, *Hierarchy in international relations*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y 2009.

[19] J. Larkins, *From hierarchy to anarchy: territory and politics before Westphalia*, Palgrave Macmillan, New York 2010.

jące się na poziomie globalnym, regionalnym i państwowym. W przypadku agencji standaryzacyjnych (ISO, IEC) prywatnych lub regulacyjnych hybrydowych (BCBS) wskazanie korelacji pomiędzy stanem bezpieczeństwa międzynarodowego a działalnością agencji jest stosunkowo proste, gdyż efekty ich działań przybierają formę uregulowań prawnych przyjmowanych na poziomie państwowym lub międzynarodowym. Trudniejsze jest jednak wskazanie, jaki wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe mają agencje zajmujące się arbitrażem handlowym. W przypadku agencji takich jak międzynarodowe handlowe trybunały arbitrażowe[20], będące porozumieniami prywatnych korporacji lub stowarzyszeń, potencjalny wpływ na bezpieczeństwo państwa ma charakter pośredni, opierający się o zasadę kontroli ex-post wyłącznie w przypadku, gdy jedna ze stron kontraktu wniesie o przeprowadzenie postępowania arbitrażowego. Tym samym agencje arbitrażowe nie stawiają sobie za cel uzupełnienie działań państw o kwestie pomijane bądź przekazywane przez państwa, jak ma to miejsce w przypadku BCBS czy RMSM, ale ich wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe ma charakter uboczny. Postawa, którą przyjmują trybunały arbitrażowe, zbliżona jest do działań podejmowanych przez trybunały konstytucyjne na poziomie państwowym. Bezstronnie, dokładnie i wnikliwie badając sprawę sporu związanego z niewłaściwie wykonanym kontraktem, interpretuje również normy publiczne na poziomie globalnym, uzupełniając decyzje dotyczące podmiotów prywatnych elementami odwołującymi się do polityki publicznej[21].W tym przypadku należy sięgnąć do konstytutywnego sposób wyjaśniania działania arbitrażu handlowego. Należy wskazać, że decyzje arbitrażowe przyjęte w tym duchu przenoszą na poziom globalny koncepcje prawa krajowego, gdzie sądy mogą ograniczyć możliwość wykonania kontraktu, gdy zagraża to dobru publicznemu. Decyzje podejmowane przez trybunały arbitrażowe mogą jednocześnie wnikać w prawo krajowe poprzez tworzenie norm międzynarodowych opartych o systemy prawne różnych państw, nie zawsze będących stroną sporu[22]. Zastosowanie norm globalnych przez trybunał może przełożyć się na zmiany w prawie krajowym, co zwiększy na przykład bezpieczeństwo ekonomiczne, chroniąc państwo przed niekorzystnymi kontraktami w przyszłości.

Skutki społeczne i polityczne działań agencji na poziomie globalnym w obszarze bezpieczeństwa wiążą się przede wszystkim z przechodzeniem kolejnych obszarów regulacji w zakres zainteresowania agencji (prywatnych

---

[20] Zob. W. Mattli, T. Dietz, *Mapping and Assessing the Rise of International Commercial Arbitration in the Globalization Era: An Introduction*, [w:] *International Arbitration and Global Governance: Contending Theories and Evidence*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 1–21; W. Mattli, *Private Justice in a Global Economy: From Litigation to Arbitration*, „International Organization" 2001, t. 55, nr 04, s. 919–947.

[21] M. Renner, *Private Justice, Public Policy: The Constitutionalization of International Commercial Arbitration*, [w:] *International Arbitration and Global Governance: Contending Theories and Evidence*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 118–140.

[22] Ibidem, s. 136–137.

bądź publicznych), podczas gdy kontrola demokratyczna i ocena efektywności instytucjonalnej nie jest stosowana. Oznacza to powstawanie równoległej struktury bezpieczeństwa międzynarodowego, o charakterze prywatno-publicznym w niewielkim stopniu poddanej kontroli pod kątem zbieżności z normami i wartościami globalnymi stojącymi za organizacjami międzynarodowymi takimi jak transparentność, kontrola państw członkowskich czy udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Bezpieczeństwo w wymiarze społecznym, jak na przykład bezpieczeństwo żywnościowe czy bezpieczeństwo ekonomiczne nadal zapewniane jest przez państwa, ale to agencje w coraz większym stopniu narzucają „dobrowolne" standardy, których przestrzeganie nie jest obowiązkowe. Jednakże przestrzeganie, na przykład, nieobowiązkowej normy ISO 22000:2005, standaryzującej system HACPP przekłada się na zdobycie przewagi rynkowej przez przedsiębiorcę, którego produkty postrzegane są jako bezpieczniejsze.

Podsumowując, agencje jako podmioty stosunków międzynarodowych wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowego zarówno kształtując elementy struktury środowiska międzynarodowego, takie jak wolny handel (ISO) czy transakcje finansowe (BCBS), jak i bezpieczeństwo poszczególnych podmiotów, jak dokonują tego trybunały arbitrażowe. Jednak nawet jeśli regulacja dokonywana przez agencje dotyczy wąsko zdefiniowanych obszarów stosunków międzynarodowych, to agencje nie pozostają neutralnymi uczestnikami procesów politycznych. Ich działania, wspierające lub korygujące aktywność państw, mają również wymiar polityczny, a zaangażowanie w kwestie dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego należy także oceniać z perspektywy realizowanych interesów politycznych w obrębie struktury systemu międzynarodowego.

*Renata Włoch*

# Rewolucja informacyjna a rozwój społeczny i bezpieczeństwo ludzkie

## 1. Wstęp

Powstanie Internetu – skądinąd, na co zwracają uwagę jego historycy, powiązane z rozwojem technologii wojskowych – zrewolucjonizowało rzeczywistość społeczną, również tę wyodrębnianą jako rzeczywistość polityki międzynarodowej. Do powszechnego obiegu weszło pojęcie cyberterroryzmu i wojny cyfrowej toczonej przy pomocy instrumentów, które jeszcze do niedawna były kojarzone głównie ze środowiskami anarchicznie nastawionych hakerów. Pojawienie się stron takich jak WikiLeaks w istotny sposób wpłynęło na sposób uprawiania dyplomacji. Nauka o stosunkach międzynarodowych wciąż nie potrafi jeszcze w pełni ująć istoty owej rewolucji informacyjnej oraz jej wpływu na relacje międzynarodowe. Pewną próbę w tym kierunku podjęli w 2010 r. Eric Schmidt i Jared Cohen w artykule pt. *Digital Disruption. Connectivity and the Diffusion of Power:*

> „Pojawienie się i potęga technologii komunikacyjnych (*connection technologies*) – narzędzi, które łączą ludzi ze sobą oraz dają im dostęp do dużych ilości informacji – sprawią, że XXI w. będzie stuleciem niespodzianek. Uzbrojeni tylko w telefony komórkowe obywatele będą wykorzystywać nieuwagę rządów, by wzniecać małe rebelie i podważać ich władzę. Media wkrótce przekonają się, że ich praca polega na współpracy między tradycyjnymi agencjami informacyjnymi a szybko rosnącą rzeszą obywateli-dziennikarzy. A firmy zajmujące się technologiami zaczną przegrywać z konkurencją i będą zaskakiwane przez konsumentów, którzy nie grzeszą lojalnością czy cierpliwością"[1].

[1] E. Schmidt, J. Cohen, *Digital Disruption. Connectivity and the Diffusion of Power*, „Foreign Affairs" 2010, dostępne na stronie: http://www.foreignaffairs.com/articles/66781/eric-schmidt-and-jared-cohen/the-digital-disruption. Ze względu na specyfikę tematu, podstawę bibliograficzną artykułu tworzą głównie źródła internetowe. Wszystkie materiały internetowe zostały zebrane w grudniu 2014/styczniu 2015 r.

Według Schmidta i Cohena jesteśmy świadkami powstawania nowego typu niehierarchicznych relacji władzy w ramach „wirtualnej wspólnoty" ludzi, którzy komunikują się w granicach państwa narodowego i ponad nimi. Podstawowym źródłem zmiany społecznej, gospodarczej i politycznej jest zanik pośredników w obiegu informacji: w Internecie istnieje wiele platform, za pośrednictwem których jednostki mogą konsumować, rozpowszechniać i tworzyć własne treści oraz wiele sposobów, na jakie jednostki mogą zostawiać cyfrowy ślad swojego działania Rezultatem jest ekspotencjalny wzrost ilości informacji i danych: szacuje się, że 90% wszystkich danych zostało wytworzonych w ciągu ostatnich dwóch lat, a dziennie powstaje 2.5 kwintylion bajtów danych, a do 2020 r. powstaną 43 tryliony gigabajtów danych.

Celem artykułu jest opisanie wybranych skutków rewolucji informacyjnej w obszarze rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego. Są to pojęcia rozłączne, choć blisko ze sobą powiązane, co będzie uwypuklane w niniejszym artykule: pojęcie bezpieczeństwa ludzkiego wyrosło bowiem z logiki myślenia przyjętej w środowisku ekspertów związanych z oenzetowskim Programem ds. Rozwoju (UNDP)[2]. Chęć przybliżenia istoty zjawiska rewolucji informacyjnej, zwłaszcza w powiązaniu z zastosowaniem tzw. Big Data, zdeterminowała zasadniczo opisowy charakter artykułu, jak również przyświecała decyzji o przytoczeniu stosunkowo dużej liczby przykładów empirycznych.

## 2. Problemy kwantyfikacji rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego

Pod koniec lat 1980. dwóch uznanych ekonomistów Mahbub ul Haq i Amartya Sen zaproponowało przyjęcie wskaźnika rozwoju alternatywnego wobec powszechnie stosowanej miary PKB/per capita: wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*). Jego specyfika została omówiona w pierwszym raporcie na temat rozwoju ludzkiego opublikowanym przez UNDP w 1990 r. Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego – powiązana z koncepcją rozwoju, ale zdefiniowana węziej, jako odnosząca się przede wszystkim do granicznych zagrożeń i podstawowych priorytetów odnoszących się do ludzkiej wolności i godności – została wyartykułowana cztery lata później w raporcie zatytułowanym *Bezpieczeństwo ludzkie obecnie* (*Human Security Now*)[3]. Jego autorzy zasygnalizowali potrzebę zmiany paradygmatu bezpieczeństwa: przeniesienie akcentu z bezpieczeństwa terytorialnego na szerzej pojmowane bezpieczeństwo ludzkie. „W ostatecznej analizie" – napisali – „bezpieczeństwo

[2] O.A. Gomez, D. Gasper *Human Security. A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams,* UNOCHA 2012, dostępne na stronie: https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685.pdf.

[3] UNDP, *Human Security Now*, Human Development Report 1994, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

ludzkie to dziecko, które nie umarło, choroba, która nie przerodziła się w epidemię, stanowisko pracy, które zostało utrzymane, napięcie etniczne, które nie przerodziło się w wybuch przemocy, dysydent, którego głos nie został stłumiony. Bezpieczeństwo ludzkie dotyczy życia ludzkiego, a nie arsenałów broni". Podkreślili również wieloaspektowy charakter specyficznych zagrożeń dla bezpieczeństwa ludzkiego: ekonomicznych, żywnościowych, zdrowotnych, środowiskowych, personalnych (polegających na zagrożeniu bezpośrednią przemocą fizyczną), wspólnotowych (polegających na zagrożeniu zanikiem tradycyjnych wartości i relacji międzyludzkich oraz przemocą etniczną), oraz politycznych (polegających na naruszeniach podstawowych praw człowieka).

Raport wprowadził koncepcję bezpieczeństwa ludzkiego do dyskursu instytucji i organizacji międzynarodowych, szczególnie tych powiązanych z ONZ. Przekonanie o wadze rozwoju ludzkiego w kontekście wieloaspektowego bezpieczeństwa legło, między innymi, u podstaw Milenijnych Celów Rozwoju, przedstawionych na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1999 r. Obecnie za najbardziej miarodajną uważana jest definicja bezpieczeństwa ludzkiego przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ we wrześniu 2012 r. (rezolucja 66/290), zgodnie z którą obejmuje ono, w pierwszym rzędzie, prawo do życia w wolności i godności, życia wolnego od biedy i rozpaczy. W rezolucji podkreślono, że bezpieczeństwo ludzkie wymaga działań skupionych na ludziach, całościowych, zależnych od kontekstu, o charakterze prewencyjnym, mających wzmacniać ochronę i potencjał działania wszystkich ludzi i wszystkich wspólnot. Bezpieczeństwo ludzkie materializuje się wraz z pokojem, rozwojem i przestrzeganiem praw człowieka.

Pierwszoplanową rolę i pierwszorzędną odpowiedzialność w zapewnianiu bezpieczeństwa ludzkiego rezolucja przypisała rządom. W tym kontekście jeszcze większego znaczenia nabrał rzetelny monitoring sytuacji w poszczególnych państwach. Warto podkreślić, że w zamierzeniach ekspertów UNDP również szerzej ujmowany wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI) miał ważny wymiar polityczny. Na stronie UNDP można przeczytać, że „HDI może być wykorzystywany do kwestionowania decyzji politycznych – do stawiania pytań, dlaczego dwa państwa o takim samym PKB mają różny poziom rozwoju społecznego. Te kontrasty mogą stymulować debatę na temat priorytetów politycznych rządów" [4]. Zasadność krytyki lub też działań podejmowanych w stosunku do poszczególnych państw na forum wewnętrznym i międzynarodowym zależy jednakże od rzetelności samego wskaźnika i tworzonych przy jego pomocy rankingów.

Konstruując wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI), Mahbub ul Haq zdawał sobie sprawę z jego ograniczeń. Jego podstawowymi składowymi były: oczekiwana długość życia w momencie narodzin (jako wskaźnik zdrowotności populacji); poziom alfabetyzacji dorosłych i udziału w edukacji; oraz wskaźnik PKB

[4] UNDP, *Human Development Index*, 2015 dostępne na stronie: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi.

per capita liczony w kontekście siły nabywczej pieniądza. Liczne głosy krytyczne podważały dobór tych, a nie innych składowych, i podkreślały matematyczną toporność i nazbyt ogólny charakter samego wskaźnika. Eksperci ONZ nie negowali faktu, że wskaźnik ma swoje mankamenty. Sam ul Haq stwierdził bez ogródek: „Potrzebujemy miernika równie wulgarnego jak PKB – tylko jednej liczby – ale takiego, który nie jest ślepy na społeczny aspekt ludzkiego życia" [5]. Wskaźnik miał też być regularnie udoskonalany. W 2010 r., po długich dyskusjach, UNDP zmieniło sposób jego wyliczania; jego obecne składowe to: oczekiwana długość życia w momencie narodzin, średnia liczba lat spędzonych w systemie edukacji (liczba lat, które osoba powyżej 25 roku życia spędziła w szkole) oraz PKB per capita według siły nabywczej pieniądza. Część metodologicznych dylematów związanych z konstrukcją HDI została rozwiązana przez wprowadzenie (również w 2010 r.) dodatkowych, bardziej rozbudowanych wskaźników: wskaźnika rozwoju społecznego uwzględniającego nierówności (*Inequality-Adjusted HDI*), który ujmował również tzw. wskaźnik Giniego; wielowymiarowy wskaźnik ubóstwa (*Multidimensional Poverty Index*), w skład którego wchodziły również wskaźniki warunków życia, takie jak dostęp do wody, elektryczności i sanitariatów; oraz wskaźnik nierówności płci (*Gender Inequality Index*).

Drugi, i znacznie poważniejszy, obszar krytyki dotyczył jakości danych, na podstawie których zespół ekspertów pracujących nad raportami rozwojowymi dokonywał kalkulacji wskaźnika. Były to w ogromnej większości dane gromadzone przez instytucje publiczne poszczególnych państw, zwłaszcza urzędy statystyczne w ramach mniej lub bardziej regularnych spisów powszechnych. Tego typu dane są często podatne na wszelkiego typu zniekształcenia i braki, zwłaszcza na etapie ich pozyskiwania. Wiele zależy od sposobu konstrukcji narzędzi badawczych (kwestionariusza) i samej koncepcji badania/cenzusu, która jest podatna na rozmaite wpływy polityczno-ideologiczne. Warto też przypomnieć, że badania społeczne najczęściej mają charakter reprezentatywny, to znaczy o własnościach całego społeczeństwa wnioskuje się na podstawie niewielkiej grupy wylosowanej z całej populacji; kluczowe znaczenie ma zatem przyjęty model losowania takiej próby. Ponadto, różne metodologie pozyskiwania danych utrudniają prowadzenie rzetelnych porównań międzynarodowych[6].

Podobne dylematy związane ze słabością dostępnych danych dotyczyły możliwości oceny stopnia realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Przypomnijmy, że zakładały one osiągnięcie do 2015 r. konkretnych, wymiernych kamieni milowych w kilku powiązanych ze sobą obszarach, np. zlikwidowanie skrajnego ubóstwa i głodu poprzez zmniejszenie o połowę (w porównaniu z 1990 r.)

[5] Elisabeth A. Stanton, *The Human Development Index: A History,* Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst 2007, dostępne na stronie: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_101-150/WP127.pdf.

[6] Ibidem.

liczby ludzi, których dzienny dochód nie przekracza 1 dolara; zmniejszenie o połowę liczby ludzi cierpiących głód; zmniejszenie o dwie trzecie wskaźnika umieralności dzieci poniżej 5 roku życia; poprawę stanu zdrowia kobiet ciężarnych i położnic: zmniejszenie o trzy czwarte wskaźnika umieralności okołoporodowej; czy zmniejszenie o połowę liczby ludzi nie mających dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych. Jeszcze bardziej wymiernie opisywane są kolejne cele rozwojowe (*Sustainable Development Goals*), które mają zostać przyjęte we wrześniu 2015 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, np. zakłada się, że do 2030 r. śmiertelność matek w połogu spadnie poniżej 70 na 100 tys. żywych urodzeń; poziom marnowania żywności spadnie o połowę, a produktywność rolnictwa wzrośnie o połowę. Jednakże w przypadku nowej odsłony celów rozwojowych ekspertom ONZ w sukurs może przyjść tzw. rewolucja w danych – pojawienie się Big Data.

## 3. Co to jest Big Data?

Jak można wnioskować po samej nazwie, Big Data to „duże dane"; nie powstał jeszcze zręczny termin na określenie tego zjawiska w języku polskim. Bardziej precyzyjnie, Big Data to duże, wysoce zróżnicowane i szybko zmieniające się zbiory danych, których analiza zasadza się na stosowaniu opłacalnych (*cost-effective*), innowacyjnych form przetwarzania informacji. Termin został ukuty w 1997 r. przez dwóch współpracowników NASA Michaela Coxa i Davida Ellswortha. W klasycznym modelu specyfikę tych danych opisuje się za pośrednictwem modelu 4V *volume/velocity/variety/veracity*: wielkość/prędkość przyrostu/różnorodność/konieczność weryfikacji. Dane te są generowane przede wszystkim przez media społecznościowe, logowania na serwery, kliknięcia w sieci, ale również przez systemy geolokacji. Są to również dane tradycyjne, gromadzone przez instytucje publiczne, korporacje i organizacje pozarządowe (choć nie wszyscy eksperci zgadzają się z zaliczaniem tej grupy danych do Big Data)[7].

Klarownie istotę rewolucji informacyjnej wywołanej przez pojawienie się Big Data ujęli Kenneth Cukier i Viktor Mayer-Schoenberger w artykule *The Rise of Big Data. How It's Changing the Way We Think About the World*[8]. Ich zdaniem, „Big Data oznacza, że mamy do czynienia ze znacznie większą ilością informacji niż kiedykolwiek wcześniej, a także, że zaczynają być one wykorzystywane w całkiem niecodzienny sposób". Jak piszą dalej, istota rewolucji ma charakter metodologiczny. Nauki społeczne, zwłaszcza socjologia,

[7] IBM, 2015. Dane dostępne na stronie: http://www.ibmbigdatahub.com/infographic/four-vs-big-data.

[8] K. Cukier, V. Mayer-Schoenberger, *The Rise of Big Data. How It's Changing the Way We Think About the World*, „Foreign Affairs" 2013, dostępne na stronie: http://www.foreignaffairs.com/articles/139104/kenneth-neil-cukier-and-viktor-mayer-schoenberger/the-rise-of-big-data.

wychodziły dotychczas z założenia, że nie sposób przebadać wszystkich członków społeczeństwa. Trzeba zatem próbować wnioskować o społeczeństwie na podstawie niewielkiej przebadanej grupy ludzi, dobranych za pośrednictwem skomplikowanych procedur losowania, tak aby prawdopodobieństwo, że rozkład ich cech odpowiada rozkładowi tychże cech w całej populacji, było jak największe. Inaczej mówiąc, badania społeczne trzeba prowadzić tak, aby prawdopodobieństwo, że popełnimy błąd, wnioskując o populacji na podstawie badań przeprowadzonych na niewielkiej grupie ludzi, było jak najmniejsze. Big Data oznacza dostęp do ogromnej ilości danych na temat niemal wszystkich członków społeczeństwa. Głównym problemem staje się natomiast sposób ich obrabiania, analizowania i prezentowania.

„Big Data to coś więcej niż komunikacja: to przekonanie, że z dużych zbiorów danych możemy się dowiedzieć rzeczy, których nie mogliśmy pojąć na podstawie mniejszych zbiorów (…). Big Data oznacza zmianę społecznego sposobu przetwarzania informacji. Z czasem może to zmienić sposób, w jaki myślimy o świecie. Im więcej danych pomagających nam w rozumieniu świata i podejmowaniu decyzji, tym większe prawdopodobieństwo, że odkryjemy, że wiele aspektów życia ma charakter prawdopodobieństw, a nie pewników”[9].

### 3.1. Praktyczne wykorzystanie Big Data

Mimo, iż zjawisko Big Data jest stosunkowo nowe, obecnie można już wskazać kilka przykładów jego praktycznego wykorzystania do analizy i rozwiązywania globalnych problemów i wyzwań, również w obszarze rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego.

1. Wspomniani Cukier i Mayer-Schoenberger przekonują, że Big Data są szansą na bardziej rzetelną i precyzyjną analizę problemu globalnego ocieplenia, diagnozę zachodzących procesów i prognozowanie trendów na podstawie danych wysyłanych przez aplikacje zamieszczone w smartfonach oraz urządzenia sensoryczne rozmieszczone w różnych lokalizacjach na całej kuli ziemskiej.
2. W artykule pt. *The Arab Spring and Social Media Audiences: English and Arabic Twitter Users and Their Networks* Axel Bruns, Tim Highfield i Jean Burgess byli w stanie przedstawić wzory komunikacji i interakcji między uczestnikami rewolt w Egipicie i Libii oraz wzór rozwoju sytuacji w czasie na podstawie algorytmicznej analizy kilku milionów tweetów zebranych w 2011 r.[10] Możliwości predykcji wybuchów niezadowolenia społecznego i zamieszek na podstawie analizy Big Data omówił też Luc Alnutt w artykule *Pictures at a Revolution* zamieszczonym w 2012 r. w „Foreign Policy”[11].

[9] Ibidem.

[10] A. Bruns, T. Highfield, J. Burgess, *The Arab Spring and Social Media Audiences English and Arabic Twitter Users and Their Networks*, „American Behavioral Scientist” 2013, nr 7, s. 871–898.

[11] L. Alnutt, *Pictures at a Revolution*, „Foreign Policy” 2012, dostępne na stronie: http://foreignpolicy.com/2012/04/11/pictures-at-a-revolution/.

3. W ramach projektu Billion Prices Project, afiliowanego przy MIT prowadzona jest ocena inflacji w stanie rzeczywistym: dane są pozyskiwanie od sprzedawców internetowych; jest to szybszy sposób pokazania presji deflacyjnej niż na podstawie oficjalnych danych makroekonomicznych, co może pozwalać na szybszą interwencję ekonomiczną[12]. Bardziej bezpośrednio z kwestią bezpieczeństwa ludzkiego w wymiarze żywieniowym powiązany jest subprojekt BPP i Price Stats, w ramach którego monitorowane są ceny chleba, co może mieć duże znaczenie w czasie katastrof humanitarnych[13].
4. W czasie trzęsienia ziemi na Haiti w 2010 r. wykorzystano dane z telefonów komórkowych oraz geolokacji do mapowania ruchów migracyjnych, lepszej dystrybucji pomocy i zarządzania kryzysowego. Kluczową rolę odegrały wówczas takie opensource'owe platformy i związane z nimi wspólnoty jak CrisisMappers i Sahana. Obecnie system ten jest intensywnie rozwijany, również przez największe korporacje cyfrowe takie jak Google (narzędzia takie jak Google Crisis Response czy Google Person Finder)[14].
5. Za pośrednictwem serwisu Usahidi – a konkretnie narzędzia do analizy danych CrisisNET – prowadzone jest monitorowanie konfliktu w Syrii na podstawie analizy zdjęć satelitarnych, wpisów na Tweeterze i Facebooku, zdjęć umieszczanych w sieci (np. na Instagramie) oraz logów komórkowych[15].
6. Big Data są też obecnie wykorzystywane w zwalczaniu współczesnego niewolnictwa i handlu ludźmi[16]. W kwietniu 2013 r. Google zawiązał partnerstwo z Polaris Project, organizacją pozarządową zajmującą się walką z niewolnictwem w celu wykorzystania zaawansowanej eksploracji danych pozyskiwanych z telefonów alarmowych do zidentyfikowania trendów w handlu ludźmi. Na przykład, analiza ogłoszeń usług seksualnych nieletnich na portalu Backpage w rejonie Los Angeles umożliwiła identyfikację konkretnych sieci przestępczych zajmujących się handlem ludźmi. Utworzona w 2012 r. organizacja humanitarna the Walk Free Foundation zaproponowała natomiast nowatorski sposób szacowania

---

[12] A. Bhushan, *Fast Data, Slow Policy: Making the Most of Disruptive Innovation*, „SAIS Review" 2014, nr 2, s. 93–107.

[13] A. Cavallo, E. Cavallo, R. Rigobon, *Prices and supply disruptions during natural disaster*, 2013, dostępne na stronie: http://www.mit.edu/~afc/papers/w19474.pdf.

[14] IRevolution, 2013 dostępne na stronie: http://irevolution.net/2013/11/11/humanitarian-technology-haiti-to-yolanda/.

[15] International Federation of Red Cross, *World Disasters Report; Focus on technology and the future of humanitarian action, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies,* 2013, dostępne na stronie: http://www.ifrc.org/PageFiles/134658/WDR%202013%20complete.pdf.

[16] D.M. Narayan, *Using Big Data and Quantitative Methods to Estimate and Fight Modern Day Slavery*, „SAIS Review" 2014, nr 2, s. 21–33.

populacji niewolników na podstawie przeglądu publicznych statystyk, raportów dziennikarskich i dochodzeń organizacji pozarządowych.

Szczególną uwagę w kontekście praktycznych zastosowań analizy Big Data w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego należy również poświęcić oenzetowskiej agendzie Global Pulse. Została ona utworzona w 2009 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ w swoistej reakcji na globalny kryzys finansowy i w założeniu ma funkcjonować jako inkubator innowacji w obszarze wykorzystania Big Data. Global Pulse może współpracować z każdą agendą lub organizacją z rodziny ONZ, która potrzebuje wsparcia w rozwiązywaniu problemów rozwojowych przy pomocy analizy dużych zbiorów danych. Zespół GP tworzą eksperci zajmujący się rozwojem; badacze akademiccy i eksperci z sektora prywatnego. Jak twierdzi dyrektor GP, Robert Kirkpatrick, są to zasadniczo „T-shaped people", to znaczy osoby o szerokim spektrum wiedzy i zainteresowań, ale posiadające zaawansowane umiejętności w ramach konkretnej dyscypliny, zwłaszcza w obszarze analizy danych (Kirkpatrick 2014)[17]. W ramach GP działa kilka odrębnych laboratoriów badawczych Pulse Labs, ulokowanych m.in. w Indonezji.

„Global Pulse interesuje się trendami dotyczącymi sytuacji ludzi (*human well-being*), które można odkryć analizując dane wytwarzane przez ludzi w ich codziennym życiu (tzw. «dane wyczerpujące»). Szeroko rzecz ujmując, w ramach Pulse Labs korzystamy z dwóch typów danych. Pierwszy typ to dane, które odzwierciedlają «co ludzie mówią», m.in. publicznie dostępne treści z otwartych stron internetowych, takich jak tweety, posty na blogach, wiadomości i tak dalej. Drugi typ danych odzwierciedla «co ludzie robią», m.in. informacje rutynowo gromadzone dla celów biznesowych oraz w celu optymalizacji sprzedaży w sektorze prywatnym. Przykładem takich danych jest zanonimizowana informacja na temat ruchu w sieci komórkowej, która może ujawnić zarówno ścieżki, którymi poruszają się klienci w dzielnicy ze sklepami, jak i wzory migracji ludzi po katastrofie naturalnej".

W latach 2012–2014 Global Pulse zajmował się następującymi projektami[18]:

1. W 2011 r. wykorzystano obserwacje tygodniowych i miesięcznych trendów na Twitterze, np. zmiany proporcji tweetów dotyczących pożyczek formalnych i nieformalnych, do analizy sposobu, w jaki Indonezyjczycy radzą sobie ze zmiennością cen podstawowych produktów; czy stać ich na kupno jedzenia, opału/paliwa, opłaty za mieszkanie i pożyczki.
2. We współpracy z operatorem sieci komórkowej Jana, mającym ponad 2 miliardy subskrybentów, którzy wyrazili zgodę na uczestnictwo w sondażach, zrealizowano projekt Global Snapshot of Wellbeing – Mobile Survey, polegający na rozesłaniu ankiety dotyczącej sytuacji materialnej

[17] R. Kirkpatrick, *A Conversation with Robert Kirkpatrick, Director of United Nations Global Pulse*, „SAIS Review" 2014, nr 2, s. 3–8.

[18] Global Pulse, 2015, dostępne na stronie: http://www.unglobalpulse.org/.

w 30 krajach. W rezultacie między lipcem a październikiem 2011 r. otrzymano 90 tys. odpowiedzi.
3. W 2013 r. za pomocą zaawansowanego narzędzia analitycznego Forsight przeanalizowano wszystkie tweety (ok. 14 mln) opublikowane od września 2009 r. do lipca 2013 r. w celu ewaluacji skutków oenzetowskiego programu *Every Woman Every Child*, zajmującego się zdrowiem dzieci i matek.
4. W 2012 r. zakończono projekt analizy tweetów dotyczących cen żywności w Indonezji (*Mining Indonesian Tweets to Understand Food Price Crises*) w celu wykrycia powiązań między ich wolumenem a występowaniem inflacji cen żywności i paliwa.
5. W ramach nadal trwającego projektu Characterizing Human Behavior During Floods Through The Lens of Mobile Phone Activity za pośrednictwem analizy wzorów komunikacji telefonicznej w powiązaniu z danymi geolokacyjnymi wzorów komunikacji w czasie katastrofy naturalnej na przykładzie powodzi w meksykańskim stanie Tabasco w 2009 r. Celem projektu jest zdeterminowanie, czy dane uzyskiwane z telefonów komórkowych mogą służyć w ulepszaniu działań antykryzysowych, systemów wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysowego.
6. We współpracy ze Światową Organizacją Zdrowia Global Pulse eksploruje możliwość wykorzystania Big Data pozyskiwanych z mediów społecznościowych i wyszukiwań w Internecie do badania występowania czynników ryzyka chorób niezakaźnych.
7. W partnerstwie z UNAIDS i brazylijskim Ministerstwem Zdrowia Global Pulse analizuje dane z mediów społecznościowych i porównuje je z danymi klinicznymi w celu oszacowania skuteczności działań prewencyjnych oraz możliwości mapowania czynników ryzyka zachorowania; analizowano głównie tweety i posty na Facebooku i zestawiano je z liczbą pozytywnych testów na obecność wirusa.
8. W 2013 r. ramach szerokiego projektu Data for Development Change GP współpracowało z korporacją Orange Telecom, która udostępniła zanonimizowane zbiory danych zebranych z telefonów komórkowych osiemdziesięciu zespołom badawczym z całego świata. Celem projektu było zidentyfikowanie możliwości rekonstrukcji wskaźników rozwojowych.

Na koniec, warto wspomnieć, że możliwości Big Data dostrzega większość organizacji pozarządowych działających w obszarze rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego, zwłaszcza wsparcia humanitarnego, czego przejawem jest pojawienie się określenia *Digital Humanitarianism* – humanitaryzm cyfrowy[19].

[19] P. Connelly, *Digital humanitarianism*. TEDxRC2 Talk, 2011 dostępne na stronie: https://www.ted.com/talks/paul_conneally_digital_humanitarianism; P. Meier, *Digital Humanitarians: How Big Data Is Changing the Face of Humanitarian Response*, CRC Press 2015.

## 4. Świat, który się liczy: rewolucja w danych a rozwój społeczny i bezpieczeństwo ludzkie w ujęciu ONZ

Powołanie Global Pulse świadczyło o niespodziewanie szybkim rozpoznaniu istotności rewolucji informacyjnej przez ONZ. Co więcej, w sierpniu 2014 r. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon wezwał członków Independent Expert Advisory Group do przedstawienia konkretnych rekomendacji dotyczących możliwości wykorzystywania rewolucji w danych dla działań w obszarze zrównoważonego rozwoju. Na jesieni 2014 r. został zaprezentowany raport *A World that Counts*, przedstawiający i analizujący istotę rewolucji w danych[20]. Eksperci podkreślili, że rosnąca przepaść między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się przybiera wymiar cyfrowy: można mówić o krajach, grupach społecznych i jednostkach, które są „bogate w informacje" i takimi, które są jej pozbawione (*information rich/poor*). Ich zdaniem „rewolucja w danych" może istotnie przyczynić się do zrównoważonego rozwoju ze względu na rodzącą się możliwość:

1. Integracji nowych danych i danych tradycyjnych w celu wytworzenia nowych informacji wysokiej jakości, o większym stopniu uszczegółowienia, adekwatności i aktualności, które mogą służyć wielu celom i wielu użytkownikom, zwłaszcza w obszarze wspierania i monitorowania rozwoju.
2. Wzrostu pożytku płynącego z danych dzięki większemu stopniu otwartości i przejrzystości w dostępie do danych oraz prostym sposobom ich wizualizacji.
3. Minimalizowania nierówności w wytwarzaniu, dostępie i wykorzystaniu danych.

Ostatecznie „rewolucja w danych" powinna się przełożyć na poprawę pozycji jednostek, lepszą politykę, lepsze decyzje, większą partycypację i odpowiedzialność polityczną w kontekście ludzi i całej planety. W tym celu eksperci zarekomendowali:

1. Zawiązanie pod egidą ONZ globalnego porozumienia co do prawnych, technicznych, personalnych, geoprzestrzennych i statystycznych zasad i standardów tworzenia i wykorzystywania Big Data. Obecnie bowiem „podmioty publiczne, prywatne i z obszaru społeczeństwa obywatelskiego, które dostarczają dane i statystyki, tworzą odrębne światy, które trzeba jak najszybciej zintegrować".
2. Powołanie globalnej Network of Data Innovation Networks gromadzącej ekspertów i organizacje działające w obszarze technologii i innowacji cyfrowej w celu opracowania dobrych praktyk na rzecz monitoringu Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*);

[20] UN Data Revolution Group, *A World That Counts. Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development*, 2014, dostępne na stronie: http://www.undatarevolution.org/2014/10/14/rights-based-revolution/.

zidentyfikowania luki w badaniach naukowych; oraz proponowania rozwiązań w zakresie efektywnego wykorzystania infrastruktury danych.
3. Powołanie Global Partnership of Data for Sustainable Development, mającego pełnić funkcje koordynacyjne i mobilizacyjne.
4. Utworzenie eksperckiego laboratorium danych (*SDG data lab*), które miałoby się zająć tworzeniem nowych wskaźników rozwoju, ich analizowaniem i wizualizacją.

Jak zaznaczono w treści raportu, „rewolucja w danych" oznacza przede wszystkim wzrost globalnej świadomości na temat procesów zachodzących we współczesnym świecie, co pociąga za sobą imperatyw działania na rzecz rozwoju i bezpieczeństwa ludzkiego: „Już nigdy nie będziemy mogli powiedzieć: 'Nic o tym nie wiedzieliśmy'. Nikt nie powinien być niewidzialny. Takiego świata chcemy – świata, który się liczy (*a world that counts*)". Podsumowując, z perspektywy ekspertów ONZ główny potencjał Big Data tkwi w możliwości lepszego diagnozowania sytuacji ludzi na świecie i uzupełniania braków tradycyjnych statystyk za pośrednictwem danych dotyczących szerokiego spektrum ludzkiej aktywności, dostarczanych w czasie niemal rzeczywistym. Analiza Big Data może bowiem przyczynić się do wszechstronnej i rzetelnej oceny realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju w poszczególnych krajach.

## 5. Problemy z wykorzystaniem Big Data

Wykorzystanie Big Data w obszarze rozwoju społecznego i bezpieczeństwa ludzkiego rodzi też określone problemy.

Po pierwsze, ze względu na swój charakter dane te służą raczej do opisu danej (dynamicznie rozwijającej się) sytuacji niż do analizy. Istnieje jednak zagrożenie, że Big Data będą traktowane jako dane ostateczne; tymczasem – podobnie jak w przypadku danych tradycyjnych – są one obarczone wieloma zastrzeżeniami metodologicznymi.

Po drugie, wykorzystanie tych danych – na co zwrócił uwagę Anniket Bhushan - jest swego rodzaju innowacją zakłócającą (*disruptive innovation*), to znaczy zakłóca funkcjonowanie i podkopuje legitymizację uznanych instytucji i organizacji w obszarze pomocy rozwojowej i humanitarnej[21]. Przykładem tego były konflikty, jakie pojawiły się między tradycyjnymi organizacjami pomocowymi a „cyfrowymi humanitarystami" w trakcie akcji pomocy po trzęsieniu ziemi na Haiti w 2010 r.; dotyczyły one przede wszystkim priorytetów w dystrybucji pomocy w tych, a nie innych lokalizacjach. Ponadto, brak umiejętności w posługiwaniu się Big Data może spowodować „zakorkowanie informacyjne" decydentów: danych napływających z różnych źródeł będzie zbyt dużo, by można je było zanalizować i uczynić podstawą działania

[21] A. Bhushan, *Fast Data, Slow Policy: Making the Most of Disruptive Innovation*, „SAIS Review" 2014, nr 2, s. 93–107.

politycznego[22]. Jak podkreśla Bhushan, dane są „szybkie", ale proces podejmowania decyzji politycznych pozostaje powolny (*fast data, slow policy*).

Po trzecie, dane te mogą być wykorzystywane nie tylko przez instytucje i organizacje zajmujące się w dobrej wierze pomocą rozwojową i humanitarną. Big Data są przede wszystkim narzędziem wykorzystywanym przez wielkie korporacje do diagnozowania trendów konsumenckich i segmentacji konsumentów. Istnieje ryzyko wykorzystania tych danych jako instrumentu kształtowania wzorów zachowań ludzi, nie tylko w odniesieniu do ich wyborów konsumenckich, ale również politycznych. Informacje płynące z Big Data mogą być też wykorzystywane przez rządy, zwłaszcza niedemokratyczne. Jeśli analiza wpisów na Tweeterze i Facebooku pozwala przewidzieć wybuch niezadowolenia społecznego, rządy mogą wykorzystać tę wiedzę do precyzyjnych działań pacyfikacyjnych na konkretnych obszarach[23]. Wiedza na temat ruchów uchodźców pochodząca z analizy danych geolokacyjnych może na przykład ułatwić działania ludobójcze.

W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera kwestia zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dla ludzi w kontekście anonimizacji i prywatności wytwarzanych przez nich danych. Jak podkreślił Chris Poulin w artykule *Big Data Custodianship in Global Society*, brak ochrony prywatności w świecie Big Data może oznaczać pogłębianie różnic między sprawiedliwym traktowaniem a dyskryminacją, bezpieczeństwem a zagrożeniem dla życia[24]. Błędy na etapie zbierania takich danych, ich przechowywania, przetwarzania, analizowania, prezentowania i działania z ich wykorzystaniem mogą wywrzeć zasadniczo niekorzystny wpływ na rozwój społeczny i bezpieczeństwo ludzkie.

---

[22] D. MacLean, *Analysis: Potential, pitfalls of "big data" for humanitarians*, Irin News, 2013, dostępne na stronie: http://www.irinnews.org/report/98104/analysis-potential-pitfalls-of-big-data-for-humanitarians.

[23] Maus Strategic Consulting, *How Big Data May Make a Future Arab Spring Impossible*, 2014, dostępne na stronie: http://www.mausstrategicconsulting.com/topical-analysis-blog/how-big-data-may-make-a-future-arab-spring-impossible#.VLvyZiuG_4g.

[24] Ch. Poulin, *Big Data Custodianship in a Global Society*, „SAIS Review" 2014, nr 2, s. 109–116.

*Teresa Łoś-Nowak*

# Problem odpowiedzialności w stosunkach międzynarodowych: teoretyczne i praktyczne dylematy polityki międzynarodowej

Ten, kto biernie akceptuje zło,
jest za nie tak samo odpowiedzialny,
jak ten, co je popełnia.
(Martin Luther King)

Odpowiedzialność międzynarodowa jest pojęciem z zakresu prawa międzynarodowego i oznacza sytuację, w której podmiot prawa międzynarodowego narusza obowiązujące normy, reguły i zasady postępowania przyjęte oraz akceptowane przez społeczność międzynarodową. Ich przestrzeganie stanowi bowiem istotną przesłankę utrzymania ładu międzynarodowego, stabilizuje a jednocześnie pozwala dynamizować współpracę międzynarodową. Jest także przejawem dojrzałości i odpowiedzialności uczestników stosunków międzynarodowych za pokój i bezpieczeństwo państw i narodów, rozwój społeczny i cywilizacyjny, ochronę praw człowieka, zapobieganie przemocy itp. O odpowiedzialności międzynarodowej mówimy także wówczas, gdy mamy do czynienia z zaniechaniem, tj. niepodjęciem określonych działań. Warto ponadto zwrócić uwagę na aspekt aksjologiczny problemu, podkreślając etyczny i moralny aspekt odpowiedzialności międzynarodowej. Odpowiedzialność w konwencji przyjętej przez autorów „Słownika języka polskiego" to „obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny" albo „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub coś". Z odpowiedzialnością wiąże się także świadomość ponoszenia konsekwencji za czyny pozostające w zasadniczej sprzeczności z normami prawa międzynarodowego, zasadami i zwyczajem międzynarodowym, regułą powszechnie akceptowaną, jak choćby zasada *pacta servanda sunt* czy *bona fide*.

## 1. Podmioty stosunków międzynarodowych v. odpowiedzialność międzynarodowa

Odpowiedzialność międzynarodową zwykło się przypisywać państwu i to wobec niego – niekwestionowanego nosiciela podmiotowości prawno-

międzynarodowej[1] – strony, których prawa zostały naruszone, mogą rościć zadośćuczynienia. Jednakowoż zawężenie podmiotów odpowiedzialności międzynarodowej do państw byłoby daleko idącym uproszczeniem. Współcześnie bowiem nosicielami odpowiedzialności międzynarodowej za skutki swoich działań lub zaniechań są także niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych, co oznacza, że kwestia odpowiedzialności międzynarodowej za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym (i zaniechanie) znacznie się komplikuje.

W nauce o stosunkach międzynarodowych i na gruncie prawa międzynarodowego pojęcie „uczestnik stosunków międzynarodowych", obejmuje swym zasięgiem także podmioty niepaństwowe (nieterytorialne-TŁN), obecne w stosunkach międzynarodowych i aktywnie oddziałujące na politykę międzynarodową. Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego i uczestnik międzynarodowych stosunków politycznych, gospodarczych, społecznych, pod wpływem głębokich zmian w systemie międzynarodowym – „zagęszczania" się pola stosunków międzynarodowych – utraciło w tym zakresie status wyjątkowości. Obok niego i z jego inicjatywy powstawały organizacje międzynarodowe (rządowe i pozarządowe). W połowie XX wieku w środowisku międzynarodowym pojawiły się korporacje transnarodowe, transnarodowe ruchy społeczne, samorządy regionalne i inne tego typu struktury obecne aktywnie w środowisku międzynarodowym, wzmacniają proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych[2]. Tym samym wraz z postępującym procesem instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych istotnym stawało się określenie statusu prawnomiędzynarodowego tych nowych podmiotów oraz rozważenie kwestii odpowiedzialności za skutki ich działań (bądź zaniechań). Poza dyskusją pozostawała kwestia podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa. Jej źródłem były i są historycznie kształtowane normy prawa międzynarodowego i zwyczaj międzynarodowy[3]. Projekt Konwencji o odpowiedzialności państwa przygotowany w 2001 roku przez Komisję

[1] Podmiotowość prawnomiędzynarodowa zawiera w sobie zdolność prawną podmiotu, czyli możliwość zaciągania praw i obowiązków, do występowania w stosunkach międzynarodowych, zawierania umów międzynarodowych, uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych, zdolność dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia praw czy interesów państwa i jego obywateli itp. Wiąże się z nią także świadomość odpowiedzialności za czyny sprzeczne z prawem i ponoszenie za nie konsekwencji natury prawnej, politycznej, ekonomicznej czy moralnej.

[2] T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – Systemy – Uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s.

[3] Stosunkowo późno, bo dopiero na przełomie XIX i XX wieku podjęto próby kodyfikacji prawa międzynarodowego w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej państwa. Do problemu powrócono po II wojnie na forum Komisji Prawa Międzynarodowego. Efektem pracy KPM jest przedstawiony w 1962 r. zbiór artykułów zawierających regulacje odpowiedzialności międzynarodowej państwa (tzw. Projekt KPM). W 2001 r. zakończono prace nad Projektem KPM. Nie podjęto natomiast dalszych działań w kierunku przyjęcia zapisów zawartych w Projekcie w postaci dokumentu, umowy czy konwencji na wzór innych dokumentów opracowanych przez KPM ja np. prawa traktatowego, Prawa morza czy innych.

Prawa Międzynarodowego nie pozostawiał co do tego wątpliwości. W art. 1 przywołanego wyżej Projektu (KPM) przyjęto, iż „Każdy bezprawny akt państwa w płaszczyźnie prawa międzynarodowego wywołuje odpowiedzialność międzynarodową"[4]. Pomocnym we wskazaniu na źródło odpowiedzialności międzynarodowej państwa stało się także orzecznictwo międzynarodowe sytuujące problem odpowiedzialności państwa w formule „ogólnej zasady prawa uznanej przez narody cywilizowane". Tak jednoznacznego wskazania źródeł odpowiedzialności międzynarodowej nie ma w odniesieniu do innych jak państwo podmiotów stosunków międzynarodowych. Powoduje to szereg komplikacji natury prawnej i faktycznej w przypadku powstania szkód będących następstwem działania lub zaniechania tychże[5]. Przyjmuje się najogólniej, iż podmiotem prawa międzynarodowego „jest ten, kto ma prawa i obowiązki bezpośrednio wynikające z prawa międzynarodowego"[6], czyli podmiot prawa międzynarodowego to podmiot będący adresatem norm prawa międzynarodowego.

W związku z tak określoną istotą podmiotowości prawnomiędzynarodowej rodzi się pytanie, czy podmiotowość międzynarodowa jako atrybut uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych jest nierozerwalnie związana z obowiązkiem regulowania zobowiązań wynikających z norm prawnomiędzynarodowych oraz, w związku z tym, czy można także obowiązek odpowiedzialności za działania (zaniechania) niezgodne z prawem przypisać niepaństwowym uczestnikom stosunków międzynarodowych? Jednoznacznie negatywna odpowiedź na tak postawione pytania byłaby sprzeczna z obowiązującą doktryną prawa międzynarodowego oraz praktyką świadczącą dobitnie nie tylko o obecności w stosunkach międzynarodowych (w różnych obszarach aktywności międzynarodowej) ale i przypadkach działań naruszających wspomniane wyżej „ogólnej zasady prawa uznanej przez narody cywilizowane"[7]. Podmiotowość prawnomiędzynarodową – poza państwami – posiadają przede

---

[4] M. Frankowska, *Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności państw – nowa forma kodyfikacji prawa międzynarodowego?* [w:] J. Menkes (red.) *Prawa międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa 2006.

[5] Komisja Prawa Międzynarodowego, przygotowując Projekt odpowiedzialności międzynarodowej państw, początkowo wyłączyła z pola zainteresowań problematykę odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (art. 57 Projektu). Stanowisko to poparło ZO ONZ w grudniu 2001 r. w rez. 56/83 z grudnia 2001 r., po czym KPM postanowiła jednak włączyć zagadnienie odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowych do swego programu pracy [za:] W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za akty organizacji międzynarodowej*, „Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" rok LXVIII – zeszyt 2/2006, s. 105.

[6] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 113.

[7] [Patrz szerzej:] J. Menkes, *Rozwój prawa odpowiedzialności organizacji międzynarodowych* [w:] A. Kozłowski i B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 265 i nast.

wszystkim organizacje międzynarodowe o charakterze międzyrządowym, chociaż kwestia ich podmiotowości jest nieco bardziej złożona. Jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu ma ona charakter wtórny, „wywodzi się z podmiotowości państw członkowskich, co siłą rzeczy zawęża kompetencje organizacji do działania w stosunkach międzynarodowych", do tego, co zostało zdefiniowane w statutach, umowach międzynarodowych i innych dokumentach tworzących tego rodzaju instytucje międzynarodowe[8]. Należy także nadmienić, iż atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowej przypisuje się tylko takiej, która posiada niezbędną sumę kompetencji międzynarodowych. Na ogół tą „niezbędną sumę kompetencji międzynarodowych" tworzą „zdolność prawna" i „zdolność do czynności prawnych" oraz działalność regulowana normami prawa międzynarodowego[9]. Na tak pojmowaną zdolność prawną organizacji międzynarodowej mogą się, jak pisze Władysław Czapliński, „powoływać państwa członkowskie danej organizacji, państwa nie członkowskie i inne podmioty prawa międzynarodowego…"[10], chociaż otwartym pozostaje problem odpowiedzialności państwa za działania organizacji międzynarodowej za czyny *ultra vires*.

W przestrzeni międzynarodowej funkcjonują także korporacje transnarodowe (TNK), obecne w obrocie międzynarodowym, uczestnicy stosunków międzynarodowych o statusie podmiotów politycznomiędzynarodowych[11]. Na ogół ich działania wykraczają poza granice kraju w którym rejestrują swoją obecność. Korporacja jest zdolna funkcjonować jako samodzielny podmiot, wpływać na stosunki międzynarodowe, politykę innych uczestników, w tym także państw, kształtować ją wedle kryterium racjonalności korporacyjnej. Dzisiejsze korporacje tworzą „nową globalną klasę rządzącą", o czym świadczy ich udział w sferze gospodarczej, społecznej, politycznej[12].

Uczestnictwo TNK, ale także klasycznych organizacji rządowych i pozarządowych w obrocie międzynarodowym (*ius contrahendi)* oraz istotność tego uczestnictwa w międzynarodowych stosunkach w gospodarce międzynarodowej, finansowych czy światowym przepływie kapitałów, działaniach na rzecz bezpieczeństwa, praw człowieka itp. wygenerowało problem, z jakim

---

[8] W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za akty organizacji międzynarodowej,* „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny", rok LXVIII- zeszyt 2/2006 , s. 105.

[9] Pojawia się jednak problem odpowiedzialności organizacji międzynarodowej za czyny/działania określone w literaturze przedmiotu jako *ultra vires,* wskazujące na przekroczenie kompetencji wskazanej w statucie lub innym dokumencie prawnym powołującym do życia organizację międzynarodową lub działanie organu wykraczające poza jego kompetencje.

[10] W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa...*, op. cit., s. 106.

[11] Patrz art. 3 Konwencji prawa traktatowego z 1969 r. „Konwencja nie ma zastosowania do umów międzynarodowych zawieranych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego".

[12] S. Strange, *States, Firms and Diplomacy*, "International Affairs," January 1992/vol. 68, s. 6 I; E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy I przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000; Por. także UNCTAD, *World Investment Report*.., 2004, 2005.

państwa i cała społeczność międzynarodowa muszą się zmierzyć[13]. Jest nim odpowiedzialność za podejmowane działania i skutki tych działań. Korporacje transnarodowe, zwłaszcza te największe o potencjale ekonomicznym dorównującym potencjałowi wielu rozwiniętych gospodarczo państw świata, stanowią współcześnie jeden z istotniejszych komponentów gospodarki światowej, a jednocześnie są aktywnym uczestnikiem procesu instytucjonalizacji rynku. Ich działalność nader często prowadzi do pogłębiania się różnic w dochodach i poziomie rozwoju wielu państw, a jednak nie ponoszą z tego tytułu odpowiedzialności, zwłaszcza wobec państw słabszych. W ich praktykach nader często mają miejsce przejawy naruszania elementarnych praw pracowniczych, ograniczanie fundamentalnych praw człowieka, dewastacji środowiska naturalnego, prowadzą do ubóstwa i innych negatywnych w skutkach działań. O tym jak trudnym jest to problem świadczy fakt, iż trwające (z przerwami od 1955 r.) prace Komisji Prawa Międzynarodowego[14] nie wniosły istotnych rozwiązań dotyczących zasad rządzących odpowiedzialnością międzynarodową organizacji międzynarodowych za skutki podejmowanych przez nie decyzji a także – co istotne – odpowiedzialności państwa za działania organizacji międzynarodowej[15]. Dotychczasowe doświadczenia prac KPM w tej materii „są niejasne i w znacznym stopniu kazuistyczne"[16], chociaż jak podkreśla Jerzy Menkes potrzeba uregulowania tego obszaru porządku prawnego jest następstwem wzrastającej roli i rangi ich obecności w międzynarodowych stosunkach politycznych, gospodarczych i innych. Nie tylko nie sposób wyobrazić sobie sytuacji, w której podmiotem odpowiedzialnym za skutki swoich działań (i zaniechań) sprzecznych z prawem międzynarodowym jest tylko państwo, „pozostali zaś, zarówno organizacje międzynarodowe, jak i inne podmioty prawa międzynarodowego pozostają poza systemem normatywnych i instytucjonalnych gwarancji respektowania zobowiązań międzynarodowych"[17].

Niezależnie od wyrażanych opinii i nawoływań do zajęcia się problemem rozwiązanie problemu utrudnia fakt, iż na obecnym etapie prawo międzynarodowe publiczne nie stworzyło instrumentów skutecznego oddziaływania na działania korporacji transnarodowych i innych tego rodzaju instytucji.

---

[13] K. Marzęda, *Proces globalizacji korporacyjnej,* Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa, Lublin 2007, s. 197 i nast.

[14] Z. Garlicki, *ONZ i rozwój prawa międzynarodowego* [w:] J. Symonides (red.) *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 364 i nast.

[15] Jest to, mówiąc najogólniej, problem odpowiedzialności państwa za akty organizacji międzynarodowej, której prawo wewnętrzne (statut, traktat konstytuujący) bezwzględnie zobowiązuje państwa członkowskie do określonych działań. Klasycznym przykładem są rezolucje RB ONZ podejmowane na podstawie rozdziału VII Karty NZ, zobowiązuje jej członków do określonych działań oraz na podstawie art. 2/6 KNZ także państwa nie będące jej członkami.

[16] W. Czapliński, *Odpowiedzialność…*, op. cit., s.117.

[17] J. Menkes, *Rozwój prawa odpowiedzialności organizacji międzynarodowych* [w:] A. Kozłowski i B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa…*, op. cit., s. 271.

Głównie z tego powodu, że nie są one co do zasady podmiotami prawa międzynarodowego, co skutkuje tym, iż proces dochodzenia roszczeń za działania naruszające czy to prawa człowieka wynikające z przyjętych konwencji regulujących kwestie ochrony praw człowieka, czy prawa dotyczące ochrony środowiska naturalnego, jest niezwykle utrudniony. Jedną z przeszkód jest sama konstrukcja odpowiedzialności międzynarodowej korporacji – jest ona na tyle nieczytelna[18], iż dochodzenie roszczeń jest albo zbyt kosztowne, albo rozłożone w czasie, albo władze państw, na terenie których działają korporacje, są skorumpowane i nie reagują na ewidentne przejawy łamania czy naruszania praw człowieka. Często także „kraje mniej rozwinięte chcąc pozyskać inwestorów „przymykają oko" na naruszenia praw człowieka. Często też same wykorzystują korporacje transnarodowe do popełniania takich samych naruszeń"[19].

Jak wcześniej podkreślono, źródłem odpowiedzialności międzynarodowej są ogólne zasady prawa, zwyczaj międzynarodowy, umowy międzynarodowe, nierzadko także kształtowane przez reżim międzynarodowy, określany „miękkim prawem". Jako instytucje międzynarodowe „pełnią rolę zmiennej interweniującej, kształtują treść interakcji i więzi między państwami"[20], pozwalają przezwyciężać dylematy działań kolektywnych oraz współuczestniczą w procesie podnoszenia zaufania w stosunkach międzynarodowych. Na pewno u ich podstaw leżą regulacje prawnomiędzynarodowe odnoszące się do różnych aspektów stosunków międzynarodowych oraz zwyczaj i reguły tworzące porządek prawny i ład międzynarodowy. Dotyczy to także reżimu odpowiedzialności międzynarodowej państwa „podstawy którego tworzą przede wszystkim zasady prawa zwyczajowego", w tym np. zasady *bona fide* oraz odpowiedzialności innych uczestników stosunków międzynaro-

[18] W literaturze spotyka się stanowisko mówiące o pośredniej i bezpośredniej odpowiedzialności TNK obowiązującej na gruncie prawa międzynarodowego. Dość często obowiązek odpowiedzialności międzynarodowej korporacji jest wiązany z faktem, iż państwo poprzez swoje ustawodawstwo w zakresie prawa wewnętrznego i międzynarodowego reguluje prawa i obowiązki osób prawnych, a więc także korporacji wielonarodowych. Z drugiej jednak strony dotychczasowy dorobek prawnomiędzynarodowy w tym zakresie zdaje się konstatować, iż korporacje nie są bezpośrednim adresatem standardów międzynarodowych w tym obszarze. Nie ulega wątpliwości, że sa adresatem pośrednim, co uwiarygodnia tezę o pośrednim rodzaju odpowiedzialności międzynarodowej TNK. Patrz szerzej K. Oleszczuk, *Odpowiedzialność korporacji transnarodowych za naruszenia praw człowieka w świetle prawa międzynarodowego*, http://www.academia.edu/Odpowiedzialność korporacji transnarodowych za naruszenia praw człowieka w świetle prawa międzynarodowego, s. 5; J. Symonides, *Odowiedzialność korporacji wielonarodowych za przestrzeganie i promocję praw człowieka* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe,* Warszawa 2003, s. 265 i n.

[19] K. Oleszczuk, *Odpowiedzialność korporacji transnarodowych za naruszenia praw człowieka w świetle prawa międzynarodowego*, http://www.academia.edu/.

[20] M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 30.

dowych, obecność których stwarza problemy natury prawnej, politycznej, humanitarnej[21].

Problem komplikuje się jeszcze bardziej, gdy mówmy o korporacji transnarodowej – organizacji międzynarodowej, której zasady funkcjonowania na ogół reguluje prawo wewnętrzne państwa, na terytorium którego powstała i funkcjonuje. Wydaje się, iż członkowie KPM mają tego świadomość. Wśród pięciu celów Dekady Prawa Międzynarodowego proklamowanej rezolucją ZO ONZ 17 listopada 1989 r. znalazło się „popieranie stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacja", „zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań dla społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego w XXI wieku"[22]. Pomimo podjętych prac, rezultaty w tym obszarze nie budzą optymizmu. Paradoksalnie prawo międzynarodowe pozostaje wobec nich bezsilne, zwłaszcza wobec ograniczonych możliwości egzekwowania odpowiedzialności za negatywne skutki ich działalności w obszarze praw człowieka, bezpieczeństwa ekologicznego. W dyskusji nad pilnością uregulowania tej kwestii podnosi się przede wszystkim problem asymetrii praw i obowiązków korporacji transnarodowych[23]. Wciąż brak konwencji regulującej odpowiedzialność korporacji transnarodowych, chociaż poczynając od lat 70. XX wieku podjęto wiele wysiłków mających na celu regulację działalności korporacji transnarodowych i odpowiedzialności za negatywne następstwa ich działalności[24]. Ostatnią taką próbą jest przygotowany w 2002 r. przez Podkomisję Promocji i Ochrony Praw Człowieka dokument „Odpowiedzialność korporacji transnarodowych i innych przedsiębiorstw biznesowych odnośnie praw człowieka", jednakowoż pozostaje wciąż dokumentem niewiążącym. Aby mógł spełnić funkcję regulacyjną tego obszaru stosunków międzynarodowych, powinien zostać przyjęty przez KPM ONZ oraz jako dokument wiążący przyjęty jako konwencja czy inna forma umowy wielostronnej.

## 2. Dylemat odpowiedzialności międzynarodowej w praktyce: między obowiązkiem a powinnością i koniecznością

Historia stosunków międzynarodowych pokazuje wyraźnie, iż rozwój ludzkości byłby niemożliwy bez stosowania się do wcześniej przyjętych zasad, norm prawnomiędzynarodowych, zwyczajów. Jednocześnie historia stosunków międzynarodowych dostarcza ogromnej liczby przykładów na brak odpowiedzialności decydentów i nosicieli władzy w stosunkach międzynarodowych,

---

[21] A. Kozłowski, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie zasady dobrej wiary* [w:] A. Kozłowski i B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa...*, op. cit., s. 217 i nast.

[22] Z. Garlicki, *ONZ i rozwój prawa...*, op. cit., s. 372.

[23] Szerzej na ten temat: K. Marzęda, *Proces globalizacji...*, op. cit. Por. także S. Macleod, D. Lewis, *Transnational Corporations: Power, Influence and Responsibility*, „Global Social Policy" 2004, vol. 4 nr 1.

[24] Szerzej J. Symonides, *Odowiedzialność korporacji...*, op. cit., s. 265 i nast.

w polityce międzynarodowej, w polityce zagranicznej. Jak podkreślono wyżej, jedną z przesłanek tego stanu braku regulacji dotyczących odpowiedzialności międzynarodowej podmiotów uczestniczących w międzynarodowym życiu politycznym, gospodarczym, w konfliktach zbrojnych jest trudność ze zdefiniowaniem samego pojęcia odpowiedzialności międzynarodowej, skatalogowaniem reguł i norm oraz instytucji międzynarodowych zdolnych do egzekwowania „reżimu" odpowiedzialności międzynarodowej uczestników stosunków międzynarodowych, gdyż w tym procesie wiele zależy od kultury, przyjętych kodeksów etycznych, stopnia rozwoju cywilizacji i poszczególnych państw, standardów prawa międzynarodowego oraz woli suwerenów do ich przestrzegania. W praktyce nader często zachowania państw przybierają postać zachowań reaktywnych. Są uruchamiane dopiero w sytuacjach zagrożenia dla interesów czy wartości egoistycznie rozumianych, a nie gdy łamane jest prawo międzynarodowe, prawa człowieka, zasada nieingerencji, bezpieczeństwo i inne wspólne dobra i wartości.

Niewątpliwie ważnym w procesie przestrzegania prawa w stosunkach międzynarodowych, w relacjach między państwami oraz między państwami i różnego rodzaju organizacjami międzynarodowymi jest charakter instytucji międzynarodowych będących źródłem bądź adresatem norm prawa międzynarodowego bądź zasad i reżimów obowiązujących w społeczności międzynarodowej. To zaś pozostaje w ścisłym związku z pytaniem, czy mamy do czynienia z normą prawa międzynarodowego skodyfikowanego w traktatach i konwencjach, statutem organizacji międzynarodowej, przepisami wewnętrznymi organizacji czy reżimem międzynarodowym. Egzekwowanie odpowiedzialności przez strony łamiące prawo międzynarodowe czy nieprzestrzegające statutów organizacji międzynarodowych lub reżimów międzynarodowych, zwłaszcza tych o niskim stopniu sformalizowania, jest bowiem – jak pokazuje praktyka międzynarodowych trybunałów arbitrażowych, karnych krajowych i międzynarodowych oraz innych – niezwykle trudnym przedsięwzięciem. Państwa chroni zasada suwerenności, organizacje międzynarodowe wewnętrzna słabość, inercja czy konflikty interesów, reżimy międzynarodowe – zaufanie co do zasady wzajemności (dobre praktyki czy zasada *bona fide*). Silną podstawę traktatową ułatwiającą egzekucje ich zapisów mają w pełni ukształtowane reżimy międzynarodowe, jak np. reżim praw człowieka, reżim nieproliferacji, reżim zmian klimatu, reżim arktyczny[25], reżim interwencji humanitarnej, pomocy humanitarnej. Łączy je inne rozumienie władzy w środowisku międzynarodowym, a przede wszystkim inne jej źródła i sposób

[25] Chociaż status prawny Arktyki nie jest regulowany żadną umową międzynarodową (w przeciwieństwie do Antarktyki), jurysdykcji nad nią nie posiada żadne państwo (jest zarządzana przez Międzynarodową Organizację Złóż Morskich) to w oparciu o Konwencję Prawa Morza można skatalogować reguły i zasady tworzące reżim arktyczny; na Morzu Arktycznym istnieje wolność żeglugi jak na morzu otwartym, złoża naturalne skryte pod pokrywą lodową są bogactwem ludzkości, istnieje obowiązek współpracy państw arktycznych w zakresie promocji i ochrony rdzennej ludności.

wykonywania[26]. Zakończenie zimnowojennej fazy stosunków międzynarodowych i ogromny dorobek w zakresie norm prawnomiędzynarodowych, organizacji regulujących różnorodne obszary życia międzynarodowego czy wreszcie koncepcja reżimów międzynarodowych zdaje się –bardziej niż kiedykolwiek w XX wieku wyostrzać dyskusję nad zasadami samoograniczania się, niezależnie czy mają one postać transpozycji, internalizacji „pluralistycznej wspólnoty bezpieczeństwa", czy też „samozobowiązanie" się uczestników stosunków międzynarodowych, a w przypadku KTN idei „społecznej odpowiedzialności"[27].

Zakładając, iż przyjęte normy prawa międzynarodowego, mechanizmy działania różnego rodzaju organizacji międzynarodowych czy wreszcie reżimy międzynarodowe są przejawem samoograniczania się państwa, to intensywność i skala owego samoograniczania się w poliarchicznym środowisku międzynarodowym jest zdecydowanie różna. Jak zaznaczono wyżej jest ona pochodną całej gamy czynników. Najważniejszym pozostaje interes, jaki w związku z samoograniczaniem się w praktyce politycznej może zostać naruszony lub nie dość bezpiecznie chroniony. W następnej kolejności umieścimy wartości i potrzeby jakie on wyraża, ich miejsce w katalogu interesów i celów reprezentowanych przez strony kooperujące oraz problem tożsamości i źródeł z których pochodzą bodźce stymulujące do określonych zachowań w stosunkach międzynarodowych.

Praktyka pokazuje jednoznacznie, że ich przestrzeganie jest efektywniejsze w sytuacjach, gdy zapewniają realizację interesu państwa, aniżeli gdy interesy społeczności międzynarodowej stanowią dominantę procesu decyzyjnego. Reżim zmian klimatu lub reżim arktyczny[28] potwierdzają tę pesymistyczną konstatację. Państwa sięgają po lub postępują adekwatnie do przyjętych zobowiązań, postępują wedle nakazów i zakazów zawartych w normach prawa międzynarodowego, statutach organizacji międzynarodowych oraz reżimach międzynarodowych, gdy w ich rozumieniu po pierwsze dobrze chronią ich interesy, po drugie, gdy zapewniają realizację tychże celów poprzez poszerzenie pola współpracy lub po trzecie, pod wpływem silnych bodźców pochodzących z zewnątrz. Te zaś, jak zostało wcześniej zasygnalizowane, nie rozwiązują pascalowskiego dylematu obaw i „niepewności", czy inni aby na pewno nie wyłamią się i nie naruszą reżimu odpowiedzialności

[26] D. Cortright, G. A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action,* Lynne Rienner, London, 2002, s. 77 i nast.

[27] Polega ona na „odejściu od tradycyjnej interpretacji korporacji transnarodowych w życiu społecznym, jako z jednej strony jednostek o charakterze czysto ekonomicznym, których „społeczna odpowiedzialność" sprowadza się tylko i wyłącznie do maksymalizacji zysków udziałowców i akcjonariuszy, z drugiej zaś jednostek funkcjonujących w zakreślonej wyraźnie poprzez mechanizmy rynkowe – ekonomicznej sferze życia społecznego, [w:] K. Marzęda, *Proces globalizacji...*, op. cit., s. 268.

[28] W przypadku reżimu arktycznego sygnałem wielce niepokojącym było zamontowanie rosyjskiej flagi na głębokości 4000 m. na Grzbiecie Łomonosowa, mające potwierdzić rosyjskie zwierzchnictwo terytorialne w dnie Arktyki, by mówić „mamy prawo do tego terytorium".

międzynarodowej[29]. Stanem pożądanym z punktu widzenia stabilności systemu międzynarodowego byłaby akceptacja zasady odpowiedzialności przez wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych, postawa eksponowana przez przedstawicieli szkoły neoliberalnego instytucjonalizmu. Zakłada ona, że prawo międzynarodowe, formułowane podstawowe normy i zasady tegoż prawa, mechanizmy działania organizacji międzynarodowych i reżimy międzynarodowe mają trwały wpływ na stan bezpieczeństwa międzynarodowego, stabilizację, ład i porządek międzynarodowy, w tym także na interes jednostkowy. Jednak sposób, w jaki państwa funkcjonują w polityce światowej i ich sekwencyjność w stosowaniu się w polityce zagranicznej do ograniczeń, jakie stwarzają, zdają się raczej wskazywać na ich instrumentalne i reaktywne traktowanie. Pesymistyczną byłaby konstatacja wskazująca na negowanie *a limine* ich użyteczności. Pewne nadzieje w przypadku odpowiedzialności można wiązać z przesunięciem punktu ciężkości w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego z „pojęcia obowiązku" na rzecz konstrukcji teoretycznej „odpowiedzialności państwa" za ochronę ludności w konfliktach zbrojnych, w sytuacjach, gdy ono nie chce lub nie jest zdolne do wykonywania ciążących na nim obowiązków. Filozof napisze: „Odkrycie faktu naszej wzajemnej zależności od siebie zadecydowało w rezultacie o przesunięciu ciężkości w etyce z pojęcia obowiązku na rzecz pojęcia odpowiedzialności"[30]. Praktyk zapyta o instytucję uprawnioną do tego rodzaju działań w systemie międzynarodowym, w którym suwerenność pozostaje wciąż zasadą prawa międzynarodowego, ideą i wartością podlegającą szczególnej ochronie[31]. Tej wciąż nie ma. Niezbyt optymistyczny jest także bilans dorobku w zakresie przestrzegania prawa międzynarodowego publicznego przez państwa, organizacje międzynarodowe, w tym TNK. „Polityczna mapa świata składa się z klubów o mniej bardziej reglamentowanym członkostwie, które dążą do rozszerzenia swych wpływów na poszczególne regiony lub sfery regulacyjne"[32]. Najbardziej dyskutowanym przykładem takiego klubu jest ONZ i serce systemu bezpieczeństwa zbiorowego, tj. Rada Bezpieczeństwa.

Skuteczność Rady Bezpieczeństwa wskazuje dość czytelnie na kontynuację formuły „reglamentowanego" członkostwa w tej strukturze, co utrudnia funkcjonowanie Narodów Zjednoczonych w obszarze pokoju i bezpieczeństwa. Zapisana prawie 70 lat temu w Karcie NZ formuła „stałych członków RB" i ich szczególny przywilej w postaci prawa weta stanowi zasadniczy czynnik

[29] A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 328.

[30] J. Hudzik, *Rozum Wolność Odpowiedzialność,* Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2001, s. 254.

[31] T. Łoś-Nowak, *ONZ w XXI wieku: w poszukiwaniu nowego paradygmatu* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

[32] M. Zachara, *Global governance. Ład międzynarodowy po zakończeniu stulecia Ameryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 68.

osłabiający efektywność jej funkcjonowania, zaś instrumentalne wykorzystywanie tego uprawnienia zawiesza w próżni odpowiedzialność mocarstw za bezpieczeństwo w różnych regionach świata. W historii Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza dorobku Rady Bezpieczeństwa w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa wynikających z rozdziału VII Karty, jest wiele przykładów wskazujących na konflikty występujące między stronami tych samych norm prawa międzynarodowego, regulacji obowiązujących w ramach tej samej organizacji międzynarodowej. Mając świadomość niemożności odwoływania się do wielu z nich, ograniczę się do dwóch – wydaje się najbardziej spektakularnych pod tym względem – przykładów. Pierwszy ilustruje decyzje, jakie RB podjęła w związku z konfliktem na Półwyspie Koreańskim w czerwcu 1950 r. i skargą o zbrojnej napaści na Koreę Południową wojsk północnokoreańskich i chińskich. W rezolucji 82/1950 stwierdzono naruszenie pokoju i wezwano władze Korei Północnej do wycofania swych wojsk za 38 równoleżnik. W kilka dni później – stwierdzając niezastosowanie się do apelu RB – w rezolucji 83/1950 zaleciła państwom członkowskim ONZ udzielenie poparcia Korei Południowej celem odparcia ataku zbrojnego i przywrócenia pokoju. Podjęte przez RB decyzje budziły co najmniej dwie wątpliwości natury prawnej. Pierwsza, czy RB jest kompetentna do podejmowania decyzji wiążących suwerenne państwa członkowskie w tej kwestii. Druga wiązała się z nieobecnością w jej pracach stałego członka, wówczas ZSRR. Nie odnosząc się w tym punkcie do spektakularności i gry politycznej zastosowanej wówczas przez Związek Radziecki zawieszający swoją obecność w RB – zauważyć należy, iż w sprawach tak istotnych jak pokój i bezpieczeństwo Rada działa w oparciu o formułę jednomyślności jej stałych członków[33]. Drugi przykład dotyczy sytuacji z roku 2003 w związku z wydarzeniami, jakie miały miejsce w Iraku na przełomie marca i kwietnia. Chodzi o interwencję zbrojną USA, Wielkiej Brytanii i „koalicji chętnych" przeciwko reżimowi Saddama Husajna. Powodem było rzekome – jak dzisiaj wiemy – posiadanie broni jądrowej przez Husajna, co zdaniem administracji amerykańskiej stanowiło zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie omawiając źródeł i przesłania amerykańskiej interwencji zbrojnej[34], warto zatrzymać się na legalności interwencji w świetle prawa międzynarodowego oraz konfliktu norm, jakie zostały złamane. Interwencja została dokonana z pominięciem Rady Bezpieczeństwa, zwłaszcza art. 42 Karty, pomyślanego tak, aby uchronić

[33] R. Sonnenfeld, *Peace-keeping w modelu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Narody Zjednoczone – między oczekiwaniem a spełnieniem,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995; I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 60.

[34] Po 2001 r. Stany Zjednoczone postanowiły posłużyć się ONZ dla „likwidacji zagrożenia", jakie stwarzały domniemane związki S. Husajna z Al-Ka'idą oraz niemożność ustanowienia w Iraku stabilnej demokracji przy reżimie irackiego dyktatora. Problem jest znany powszechnie i obecny w literaturze.

społeczność międzynarodową od „subiektywnej, wybiórczej i jednostronnej oceny słuszności użycia siły przez państwa pragnące posłużyć się tym narzędziem dla rozwiązywania zaistniałych konfliktów czy realizacji własnych interesów”[35]. Konstrukcja zawarta w misyjnej retoryce prezydenta G. W. Busha „promocji demokracji w świecie” i odwoływanie się do rezolucji RB 1441/ z listopada 2002 r. – w istocie dotyczącej pracy misji inspekcyjnej na terenie Iraku i współpracy S. Husajna z Komisją – jako uzasadniającej walkę z międzynarodowym terroryzmem oraz odwoływanie się do Uchwały RB 678(1990) i 687 z okresu agresji Iraku na Kuwejt w sierpniu 1990 r. usprawiedliwić miały atak zbrojny na Irak w marcu 2003 r. W praktyce było to drastyczne naruszenie Karty NZ, przejaw swoistej reaktywacji przez mocarstwo *ius ad bellum* i złamanie zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne, o ile nie jest autoryzowana przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (przy zachowaniu jednomyślności jej stałych członków).

Innym równie spektakularnym przykładem obchodzenia czy ignorowania przyjętych norm prawa międzynarodowego jest reżim nieproliferacji broni jądrowej. Układ o nieproliferacji z 1968 r. jest traktatem międzynarodowym. Tworzy więc prawa i obowiązki dla stron. Choć jest uznawany za jeden z kamieni węgielnych bezpieczeństwa nuklearnego, w zasadzie nie zahamował wyścigu nuklearnego. Kolejne konferencje przeglądowe NPT nie wnoszą żadnych skutecznych rozwiązań i patrząc na problem pesymistycznie, można mieć obawy, iż w niedalekiej przyszłości może on stać się martwym. Ostatnia konferencja przeglądowa z maja 2010 r. nie wniosła nic nowego do istniejącego statusu reżimu nieproliferacji. Trzeci szczyt bezpieczeństwa jądrowego, jaki miał miejsce w Hadze w marcu 2014 roku także nie wniósł istotnych regulacji stwarzających tamę zabezpieczającą materiały jądrowe przed organizacjami terrorystycznymi. Zachodzi obawa, że obecny kryzys na Ukrainie może skłonić do przyśpieszenia prac zabezpieczających się przed ewentualnym zagrożeniem atakiem nuklearnym takie kraje jak Turcja czy Arabia Saudyjska. Spośród państw atomowych trzy ( Indie, Pakistan i Izrael) nie podpisały traktatu. Od 2003 r. poza jego reżimem pozostaje Korea Północna. Na mocy Porozumienia budapesztańskiego z 1994 r. Białoruś i Ukraina jednostronnie zrzekły się prawa do posiadania broni jądrowej (technologii jądrowej) w zamian za zobowiązanie sygnatariuszy (USA, Francji i Wielkiej Brytanii) do niewykorzystywania gospodarczych środków przymusu wobec nich. Obecna sytuacja na Ukrainie i aneksja Krymu każą zastanowić się nad słusznością pojętej decyzji. W obecnej sytuacji na Ukrainie obecne są postawy kwestionujące celowość przestrzegania zobowiązań nieproliferacyjnych. Można skonstatować, iż ten najpoważniejszy w Europie od 1945 r. kryzys obnażył „iluzoryczną naturę ustaleń zawartych w memorandum z Budapesztu…”[36].

---

[35] M.M. Malinowski, *Interwencja „sił międzynarodowych” w Iraku w świetle prawa międzynarodowego* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. LXVI – z. 4/2004, s. 32.

[36] „Biuletyn” PISM, nr 36/1148 z marca 2014 r.

Na wielką próbę wystawiany jest reżim współpracy państw z Międzynarodowymi Trybunałami Karnymi w sytuacjach, gdy w grę wchodzi indywidualna odpowiedzialność za nieprzestrzeganie czy łamanie norm prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka, zbrodni ludobójstwa. Jak zauważa Anna Potyrała w książce *Współpraca państw z Międzynarodowymi Trybunałami Karnymi a Suwerenność. Studium politologiczno-prawne*, kluczową dla analizy działalności trybunałów oraz realizacji obowiązku współpracy z sądami karnymi jest „relacja między prawem a polityką"[37]. Można dopowiedzieć, bardziej między polityką państw a prawem międzynarodowym. Obowiązek współpracy z międzynarodowymi sądami zawarty m. in. w przyjętej w 1970 r. przez ZO ONZ Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego stanowi istotę powodzenia wszelkiego rodzaju wysiłków społeczności międzynarodowej celem stabilizacji, rozwoju, bezpieczeństwa itp. Tym przesłaniem kierowała się Rada Bezpieczeństwa ONZ Międzynarodowego Trybunału ds. b. Jugosławii i Międzynarodowego Trybunału ds. Rwandy czy Międzynarodowego Trybunału Karnego ustanowionego na mocy statutu rzymskiego. W praktyce jednak niektóre państwa podważają legalność ich powstania, manifestują niechęć do współpracy, do udzielania im niezbędnej pomocy, pomimo wielu rezolucji RB, i co istotne, przestrzegania umów międzynarodowych dotyczących współpracy z MT itp. Wynikający z umowy międzynarodowej zawartej przez suwerenne państwa obowiązek jej przestrzegania ma nierzadko iluzoryczny charakter, a sam Trybunał nie dysponuje skutecznym systemem sankcji wobec państwa odmawiającego współpracy[38].

Kwestii odpowiedzialności nie można naturalnie ograniczać do państwa i jego aktywności w środowisku międzynarodowym, chociaż to ono jest swoistym „medium", poprzez które „wpływy innych na regulowanie stosowania przemocy przechodzą do systemu światowego"[39]. W literaturze przedmiotu wyraźnie wskazuje się także na podmioty pozapaństwowe, w tym organizacje rządowe i pozarządowe, korporacje transnarodowe, a także osoby fizyczne, odpowiedzialne np. za zbrodnie wojenne[40]. Temu celowi służą m. in. powołany w 1998 r. Międzynarodowy Trybunał Karny i wcześniej Międzynarodowy Trybunał ds. b. Jugosławii (1991) i Rwandy (1993), czy *ad hoc* powołane Trybunały dla osądzenia zbrodni w Kambodży, Sierra Leone, Iraku, Timorze Wschodnim, Libanie. Wartością dla ludzkości i jej rozwoju, a na pewno trwania, jest zaprzestanie dyskryminacyjnych praktyk naruszających prawa pracownicze, prawa konsumenta czy ładu finansowego i innych[41]. Są one

---

[37] A. Potyrała, *Współpraca państw z Międzynarodowymi Trybunałami Karnymi a suwerenność. Studium politologiczno-prawne*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010, s. 18.

[38] Szerzej: ibidem.

[39] A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków…*, op. cit., s. 18.

[40] Przykładem jest np. Międzynarodowy Trybunał Karny powołany do osadzenia odpowiedzialnych za zbrodnie wojenne na obszarze b. Jugosławii i w Rwandzie.

[41] Szerzej na ten temat, Cz. Maj, *Socjologia stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 208–226.

obecne w polityce państw, organizacji międzynarodowych i korporacji transnarodowych. Te ostatnie mają w swym „dorobku" bogaty katalog praktyk wskazujących na dewastację środowiska naturalnego przez firmy wydobywające złoża naturalne (złoto, uran, ropę, gaz), przez światowe kampanie odzieżowe itp. Łamią one elementarne prawa człowieka, prawa pracownicze i obecne w systemie regulacji międzynarodowych reżimy międzynarodowe dotyczące podstawowych wartości dorobku cywilizacji i zasobów społeczności międzynarodowej.

Prawo międzynarodowe publiczne nie daje w tym przypadku instrumentów do skutecznego wpływania na praktyki korporacyjne, głównie z tego faktu, iż ich podmiotowość nie ma charakteru podmiotowości prawnomiędzynarodowej[42], ale także dlatego, iż wiele państw – zwłaszcza te mniej rozwinięte – ignoruje fakt naruszeń wielu konwencji dotyczących praw człowieka i ochrony środowiska. Paradoksalnie często „one same wykorzystują korporacje transnarodowe do popełniania takich naruszeń"[43]. Ułatwia to ogromna korupcja na szczytach władzy tych państw. Tytułem przykładu wskazać można Nigerię, państwo będące największym wydobywcą i producentem ropy naftowej w Afryce i jednocześnie państwo przyzwalające na rabunkową eksploatację tych złóż i drastyczne naruszenia praw człowieka oraz ogromne zagrożenie dla środowiska naturalnego przez takie korporacje jak Shell, Chevron, Mobile, Elf i Agip. Dramatycznym przykładem, wielokrotnie opisywanym w literaturze jest sprawa nigeryjskiego ludu Ogoni i Ken Saro-Wiwa, przywódcy *Movement for the Survival of the Ogoni People*[44], organizacji domagającej się odpowiedzialności korporacji (głównie Chevron) za totalne zniszczenie warunków do życia w delcie Nigru. Przykładów równie dramatycznych jest wiele. Otwarta pozostaje kwestia odpowiedzialności państwa, organizacji międzynarodowej, korporacji transnarodowej, wreszcie społeczności międzynarodowej i sankcji za łamanie prawa międzynarodowego i reżimów międzynarodowych[45].

Pewne nadzieje na złamanie tego typu praktyk można wiązać z przesunięciem punktu ciężkości w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego z „pojęcia obowiązku" państwa na rzecz konstrukcji teoretycznej „odpowiedzialności państwa" za ochronę ludności cywilnej w przypadku naruszania prawa międzynarodowego i rudymentarnych zasad cywilizowanej społeczności międzynarodowej, gdy ono nie chce lub nie jest zdolne do wykonywania

---

[42] K. Oleszczuk, *Odpowiedzialność korporacji transnarodowych za naruszenia praw człowieka w świetle prawa międzynarodowego*, www.academia.edu/54063/Odpowiedzialność...

[43] Ibidem, s. 5/12.

[44] Ken Saro-Wiwa wraz z innymi przywódcami MOSOP został aresztowany w 1994 r. i po procesie przed Trybunałem Wojskowym, który naruszał liczne standardy prawa międzynarodowego, dotyczące procedowania w procesie, został skazany na śmierć (przez powieszenie) w 1995 r.

[45] D. Cortright, G.A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to the UN Action*, Lynne Rienner, London 2002.

ciążących na nim obowiązków. Jak wcześniej podkreślono, trudności w egzekwowaniu przestrzegania przez korporacje obowiązujących w systemie międzynarodowym norm, zasad i reguł odnoszących się do różnych obszarów stosunków międzynarodowych, wynikają z konstrukcji ich podmiotowości. Można jednak – w obrocie międzynarodowym – wyróżnić dwa rodzaje odpowiedzialności: odpowiedzialność pośrednią i bezpośrednią. Ta pierwsza ma odniesienie do podmiotów niepaństwowych. Druga do państwa i działających na jego terytorium organizacji nierządowych. Obowiązek państwa oznacza, iż to ono jest odpowiedzialne za wszelkiego rodzaju nadużycia dokonywane przez TNC i innych niepaństwowych aktorów (w tym także jednostki), za ignorowanie prawa międzynarodowego i reżimów międzynarodowych, narażając życie swoich obywateli i środowisko naturalne na degradację i szkody. Nie rozwijając tego złożonego pod względem analizy prawnej zagadnienia, można mieć nadzieję, iż przyjęcie konstrukcji odpowiedzialności pośredniej korporacji transnarodowych i bezpośredniej państwa za łamanie prawa międzynarodowego przez podmioty zewnętrzne, działające na jego terytorium, pozwolą przełamać impas w tym zakresie. Służyć temu ma m.in. koncepcja „należytej staranności", jakiej oczekuje się od państwa, aby chroniło swoich obywateli przed nadużyciami ze strony korporacji. Test ten zastosowano wobec Nigerii, aby stwierdzić jej odpowiedzialność właśnie na podstawie naruszenia obowiązku państwa do ochrony swych obywateli przed szkodami wyrządzonymi przez korporacje naftowe na terytorium ludu Ogoni m. in. wskutek braku regulacji i kontroli tychże korporacji[46]. Ten kierunek poszukiwań rozwiązania tego obciążającego społeczność międzynarodową procederu jest o tyle ciekawy, iż stwarza nadzieje na wzmocnienie odpowiedzialności państw i organizacji międzynarodowych za łamanie prawa międzynarodowego, symbolizującego wszak cywilizacyjny dorobek w zakresie wartości jakie ma ono chronić. Bardziej złożoną jest kwestia przestrzegania reżimów międzynarodowych, zwłaszcza tych o stosunkowo niskim stopniu ich sformalizowania i ustrukturyzowania. Te ostatnie funkcjonują bowiem jako „zmienne interweniujące" mogące wzmocnić lub osłabić jego funkcję. Badań w tej płaszczyźnie nie prowadzi się w stopniu dostatecznym[47], podobnie jak nie do końca jest rozpoznany mechanizm wpływu na procesy stabilizujące środowisko międzynarodowe, konsekwencje w przestrzeganiu przyjętych regulacji, wreszcie ich wiarygodność. Generalnie badania nad zagadnieniem odpowiedzialności podmiotów stosunków międzynarodowych stają się niezwykle ważnym zadaniem ze względu chociażby na sieciowy charakter zarządzania globalnego, w którym obok państw ważnymi współuczestnikami procesów decyzyjnych w przestrzeni międzynarodowej (oraz

[46] K. Oleszczuk, *Odpowiedzialność…,* op. cit., s. 7–12.

[47] M. Pietraś, *Międzynarodowy...*, op. cit., Toruń 2011; J. Bryła *Rozwój i znaczenie reżimów międzynarodowych na przykładzie reżimu nieproliferacji broni jądrowej,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

odpowiedzialności) stają się rozwijające się w szybkim tempie „ponadterytorialne instytucje i organizacje społeczne, posiadające wspólne normy i interesy" oraz możliwości współdecydowania w polityce międzynarodowej, na różnych poziomach jej przejawiania się. Tworzą one „nową geopolityczną rzeczywistość składającą się z eklektycznych sieci powiązanych ze sobą centrów władzy"[48], ominięcie których wydaje się dzisiaj niemożliwe. Rodzi to ryzyko rozmycia odpowiedzialności za łamanie norm prawa międzynarodowego, przyjętych zobowiązań zeń wynikających, obstrukcję pracy wielu międzynarodowych organizacji wykorzystując szczególne rodzaje uprawnień wynikające z wcześniejszych zapisów (np. z Karty NZ) czy obchodzenia reżimów międzynarodowych.

[48] J. Potulski, *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*. Częstochowa 2010, (wersja elektroniczna) s. 65.

*Irena Popiuk-Rysińska*

# Karta Narodów Zjednoczonych a nowe zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego

Karta Narodów Zjednoczonych jest umową międzynarodową oraz statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych[1]. Obowiązuje prawie 70 lat. Od jej wejścia w życie w 1945 r. była zmieniana tylko kilka razy w związku z powiększeniem się liczby członków organizacji. Rozszerzono skład Rady Bezpieczeństwa oraz Rady Gospodarczej i Społecznej, a także podwyższono liczbę głosów koniecznych do podejmowania decyzji przez te organy. Były to rewizje natury strukturalno-proceduralnej. Natomiast pomimo upływu czasu i wielkich zmian, jakie zaszły w świecie, inne postanowienia Karty pozostały niezmienne. Podejmowane wielokrotnie próby reformy kończyły się niepowodzeniem.

Można zauważyć, że pomimo upływu czasu oraz braku reform i zasadniczej rewizji Karty pozostaje ona użytecznym instrumentem, umożliwiającym współpracę międzynarodową na rzecz utrzymania lub przywracania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jak również wpisany w jej ramy system zbiorowego bezpieczeństwa. Jego konstrukcja została oparta na zasadzie suwerennej równości, zapewniała równocześnie szczególną pozycję, przywileje i odpowiedzialność wielkim mocarstwom, których zgodna współpraca miała uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny.

Powstanie, funkcjonowanie i skuteczność sytemu, jak również implementacja samej Karty zostały w dużym stopniu uzależnione od czynnika politycznego, głównie polityk zagranicznych wielkich mocarstw i współpracy między nimi. Jej załamanie oraz narastanie zimnej wojny spowodowały, że system zbiorowego bezpieczeństwa nie wykształcił się w pełni i nie uzyskał zdolności operacyjnej, ale nawet w szczytowym okresie zimnej wojny był wykorzystywany i dostosowywany do nowej sytuacji. Było to możliwe poprzez odpowiednią interpretację Karty, która określa ogólnie ramy prawne tego systemu, a jej postanowienia są tak sformułowane, że pozwalają na

[1] *Karta Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004, s. 30–47.

duży zakres swobody w zakresie interpretacji i stosowania, o czym świadczy bogata historia organizacji i systemu bezpieczeństwa wpisanego w jej ramy.

Karta była interpretowana i uzupełniana, dostosowywana do zmieniającego się środowiska bez potrzeby uruchomienia trudnej procedury rewizji na podstawie art.108 Karty. W trakcie tych działań wykorzystywano zazwyczaj koncepcję kompetencji dorozumianych w interpretacji statutów, która zezwala organizacji podejmować działania niezbędne dla realizacji jej celów i funkcji w drodze reinterpretacji postanowień poprzez nadanie im odmiennej od pierwotnie zakładanej treści. Karta nie zawiera postanowień odnośnie interpretatora, toteż dokonują jej organy i państwa w drodze praktyki, jak również w szczególnych przypadkach Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Już w czasie zimnej wojny wykształciły się w ten sposób nowe procedury i instrumenty. Po pierwsze, w drodze zwyczajowej uległy złagodzeniu wymogi ważności decyzji podejmowanych przez Radę, poprzez przyjęcie zasady, że wstrzymanie się stałego członka Rady nie powoduje nieważności decyzji. Po drugie, rozszerzano kompetencje Zgromadzenia Ogólnego w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa, które miało zastępować zablokowaną Radę. W czasie dyskusji na temat kompetencji Zgromadzenia w zakresie wydawania zaleceń użycia sił zbrojnych dla akcji prewencji i przymusu, przedstawiciel Szwecji mówił, że choć w świetle postanowień Karty istnieją wątpliwości, to „w ostatnich kilku latach można stwierdzić tendencję Zgromadzenia Ogólnego do rozszerzania swej kompetencji poza granice określone artykułami Karty. Ta tendencja w umacnianiu pozycji Zgromadzenia przez rozszerzanie jego kompetencji była całkiem naturalną. Taki sam rozwój miał miejsce w Lidze Narodów. Litera Karty była zatem przekraczana w praktyce, lecz był to szczęśliwy i pomyślny rozwój organizacji”[2]. Po trzecie, z racji braku implementacji art. 43 i kolejnych, jak również w celu utrzymania kontroli nad użyciem siły, wykształciła się procedura upoważniania państw do zastosowania siły (Korea , 1950 r.). Można ją traktować jako substytut art. 42 Karty. Po czwarte, wykształcił się nowy instrument – operacje pokojowe (1948 r.). Tworząc go i rozwijając, „napisano” nowy rozdział Karty (VI i ½), usytuowany między rozdziałem VI a VII[3].

Ta zdolność adaptacyjna pozwoliła również na dostosowanie działania systemu do nowych warunków, jakie powstały po zakończeniu zimnej wojny, w tym przekształceniom w charakterze i rozkładzie konfliktów. Głównymi zagrożeniami pokoju i bezpieczeństwa nie były już wojny wywoływane przez państwa, ale konflikty wewnętrzne oraz terroryzm międzynarodowy, których ofiarami stawała się ludność cywilna i w trakcie których poważnie naruszano prawa człowieka, włącznie z przypadkami ludobójstwa. Wystąpił proces

[2] UN GA V, C. I , s.108, cyt. za: K. Kocot, *Sposoby interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych,* Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s.151.

[3] Szerzej: I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie,* Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 55–66; T.G. Weiss, D.P. Forsythe, R.A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics,* Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford 1994, s. 42–59.

prywatyzacji i decentralizacji stosowania siły zbrojnej w szerokiej skali a równocześnie uniwersalizacji prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowej ochrony praw człowieka, i poszerzania w sensie podmiotowym i przedmiotowym rozumienia bezpieczeństwa, w tym wzrostu znaczenia bezpieczeństwa ludzkiego, a także nowej regionalizacji.

Zakończenie zimnej wojny oznaczało też istotną zmianę o charakterze geopolitycznym. Powstały warunki sprzyjające aktywizacji systemu bezpieczeństwa, na co wskazywały zmiany w politykach zagranicznych stałych członków Rady Bezpieczeństwa, które stawały się bardziej przychylne dla organizacji, która miała spełnić większą rolę w zakresie przywracania i utrzymywania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Badania pokazują niezwykły wzrost aktywności Rady Bezpieczeństwa po zimnej wojnie, o czym świadczą dane dotyczące liczby posiedzeń, przyjętych rezolucji i zmniejszających się przypadków zastosowania weta, jak również wzrastająca liczba operacji pokojowych[4]. Tej tendencji towarzyszyły zmiany, które objęły kilka wymiarów, w tym określenia nowego przedmiotu działania systemu bezpieczeństwa oraz dostosowania do tego instrumentów i mechanizmów.

Po pierwsze, została wzmocniona, zapoczątkowana już w czasie zimnej wojny, tendencja rozszerzającego ujmowania zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Pozwalał na to dyskrecjonalny charakter kompetencji Rady Bezpieczeństwa określony w art. 39 Karty NZ. Aby ocenić wagę tej tendencji należy przypomnieć, że celem organizacji było uchronienie przyszłych pokoleń od klęski wojny (stan walki zbrojnej między państwami). Potwierdza go i rozwija Artykuł 1 Karty, który wśród celów organizacji na pierwszym miejscu umieszcza utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa za pomocą skutecznych środków zbiorowych dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju oraz łagodzenie lub załatwianie pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, sporów lub sytuacji międzynarodowych, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju.

Z tych sformułowań wynika, że organizacja budowana jest w oparciu o państwowocentryczną koncepcję pokoju i bezpieczeństwa, ponieważ pojęcia wojny i pokoju były odnoszone do państw. Z drugiej jednak strony terminy zagrożenia i bezpieczeństwa nie mają jednoznacznej konotacji i nie zostały w Karcie zdefiniowane. Oba te terminy używane są w różnych kontekstach, w tym w rozdziale VII, zatytułowanym „Akcja w razie zagrożenia pokoju i aktów agresji". Określa on główne kompetencje Rady Bezpieczeństwa jako organu ponoszącego zgodnie z artykułem 24 Karty NZ „główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa". Na jego podstawie Rada Bezpieczeństwa może podejmować decyzje wiążące państwa, w tym dotyczące środków przymusu.

---

[4] I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu...*, op. cit., s. 296–310.

Warunkiem korzystania z tych środków jest wystąpienie stanu zagrożenia, naruszenia pokoju lub aktu agresji. Stwierdzanie takiego faktu na podstawie artykułu 39 Karty należy do wyłącznej kompetencji Rady. Jest to niezwykle istotne uprawnienie, ponieważ na jego podstawie Rada może podjąć działania na rzecz utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. O ile pojęcia aktu agresji lub naruszenia pokoju są znane w prawie międzynarodowym i doktrynie, to pojęcia zagrożenia i bezpieczeństwa należą do takich, które nie mają ustalonej treści i podlegają różnym interpretacjom, zależnie wielu czynników, w tym rozwoju i stanu środowiska międzynarodowego. Z tego powodu interpretacja przez Radę tego, co uznaje za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, decyduje o jej przedmiocie działania oraz treści bezpieczeństwa. Karta jest tak elastycznie sformułowana, że w istocie w dużym stopniu zależy od decyzji Rady, co uzna za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Proces stałej reinterpretacji zagrożeń, jak i samej koncepcji bezpieczeństwa towarzyszy całej historii organizacji, a nabrał przyspieszenia i nowych cech po zakończeniu zimnej wojny.

Jak pokazała historia organizacji, Rada już na początku swojej działalności porzuciła wąskie ujęcie zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Świadczą o tym rezolucje Rady z 1948 r. w kwestii palestyńskiej, która nie była typowym konfliktem międzynarodowym, a stała się przedmiotem obrad Rady[5]. Rada zareagowała też na wojnę domową w Indonezji, uznając ją za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego[6]. Ponadto uznała się za kompetentną do działania w odniesieniu do spraw wewnętrznych w szerszym kontekście zasady samostanowienia narodów, podejmując działania przeciw reżimom wewnętrznym – rasistowskiemu w Rodezji Południowej i apartheidowi w Afryce Południowej. Uczyniła to, wiążąc sytuację wewnętrzną z zagrożeniem pokoju i bezpieczeństwa. Decyzja Rady w odniesieniu do Rodezji spotkała się z krytyką niektórych państw, uznających kształt i działania reżimu w Rodezji za sprawę wewnętrzną, która nie może być kwalifikowana jako zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa, chyba że wystąpi dodatkowy czynnik w postaci interwencji z zewnątrz[7].

Wraz z wygasaniem zimnej wojny Rada stanęła przed koniecznością dostosowania swojej działalności do zmieniającego się środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza charakteru konfliktów i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Zmiany te zostały trafnie zdiagnozowane i opisane przez Panel Wysokiego Szczebla do spraw zagrożeń, wyzwań i zmian. W raporcie *A more secure world: Our shared responsibility* (2004), przyjął on szerokie ujęcia zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa, definiując je jako „ każde zdarzenie lub proces,

[5] S/RES/54(1948), z 15 lipca 1948 r.

[6] UN Doc. S/PV. 392, z 24 grudnia 1948 r.; S/RES/63(1948), 24 z grudnia 1948 r.; S/RES/64(1948), z 28 grudnia 1948 r.

[7] S/RES/161(1961), z 21 lutego 1961 r.

który prowadzi do szerokiej skali zgonów lub zmniejsza szanse życia i podminowuje państwo jako podstawową jednostkę systemu międzynarodowego"[8]. Panel stwierdzał, że żyjemy w świecie nowych i ewoluujących zagrożeń, które nie zostały przewidziane, kiedy NZ były tworzone w 1945 r. , zagrożeń takich jak terroryzm nuklearny, upadek państw w połączeniu z biedą, choroby i wojny wewnętrzne. Spośród wymienionych zagrożeń wszystkie stawały się przedmiotem działania Rady, choć odmiennie w czasie, natężeniu i zakresie.

Głównym przejawem tego procesu było sukcesywne rozszerzanie przez Radę swoich kompetencji (obowiązków) poza kwestie agresji. Tendencję tę wyrażały decyzje Rady, która przyjmowała coraz szersze rozumienie (ujmowanie) zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, łącząc je z takimi sytuacjami, w których wzrasta niebezpieczeństwo użycia siły na dużą skalę, zaliczając do nich konflikty wewnętrzne o dużej skali, masowe łamanie praw człowieka i prawa humanitarnego w czasie konfliktów wewnętrznych (np. w Iraku) oraz kryzys humanitarny (np. w Iraku, Rwandzie, Zairze Wschodnim), obalenie systemów demokratycznych, połączone z destabilizacją wewnętrzną i pogorszeniem sytuacji humanitarnej, falą uchodźców lub wojną domową (np. Haiti, Sierra Leone), akty terroru i przypadki wspierania terrorystów i udzielania im schronienia (Afganistan, Libia, Sudan) oraz rozprzestrzenianie broni masowej zagłady (próby nuklearne w Indiach i Pakistanie), piractwo na morzach oraz epidemię HIV/AIDS . Niewątpliwie pewną wspomagającą rolę odegrał w tym procesie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który w wielu decyzjach i opiniach doradczych akceptował rozszerzającą wykładnię statutów organizacji międzynarodowych, w tym także kompetencji Rady Bezpieczeństwa.

Przełomowe znaczenie w tym procesie miały rezolucje na początku lat dziewięćdziesiątych w sprawie konfliktu wewnętrznego na terenie Jugosławii. Jeszcze przed rozpadem państwa, Rada biorąc pod uwagę walki wewnętrzne na dużą skalę oraz ich negatywne konsekwencje dla sąsiednich krajów, w szczególności w strefach przygranicznych, uznała tę sytuację za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego[9]. W odniesieniu do kolejnego konfliktu, jaki ogarnął Somalię, Rada również stwierdziła, że sytuacja w Somalii, gdzie toczą się ciężkie walki między frakcjami, stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, ale dodatkowo tytułem usprawiedliwienia w pierwszej rezolucji i dla nadania konfliktowi znamion międzynarodowości podkreślano, że wywiera on wpływ na stabilność i pokój w regionie[10]. Potem w kolejnych rezolucjach nie wspominano już o transgranicznych konsekwencjach konfliktów dla uzasadnienia prawa do

[8] High-Level Panel on Threats, *Challenges, and Change, A more Secure Word: Our Shared Responsibility* (*Report of High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*), December 1, 2004, UN DOC A/59/565.

[9] S/RES/713(1991), z 25 września 1991 r.; S/RES/724(1991), z 15 grudnia 1991 r.

[10] S/RES/733(1992), z 25 stycznia 1992 r.

zajmowania się daną kwestią. Rada zajmowała się kolejnymi konfliktami w latach dziewięćdziesiątych, a chociaż w pewnych przypadkach Rada odwoływała się do ponadgranicznych konsekwencji konfliktu i ich wpływu na stabilność w regionie, w innych zarówno w rezolucjach, jak i towarzyszących im debatach, pomijano to uzasadnienie, wskazując, że sam konflikt jako taki stanowi zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa.

Równocześnie z tym procesem następował rozrost kompetencji Rady w zakresie ochrony ludności cywilnej w czasie konfliktów na podstawie międzynarodowych norm z zakresu praw człowieka i prawa humanitarnego. Był on konsekwencją zmiany natury konfliktów i poważnego w szerokiej skali naruszania praw człowieka, włącznie z przypadkami ludobójstwa, czystek etnicznych i innych masowych zbrodni.

Sama Karta NZ nie nakłada na Radę Bezpieczeństwa żadnych bezpośrednich zobowiązań, ani też nie zawiera żadnych postanowień na temat możliwości działania w dziedzinie praw człowieka, w tym przeprowadzenia przez organizację interwencji humanitarnej, rozumianej jako zastosowanie siły w obronie ludności cywilnej. Dopuszcza tylko użycie siły w samoobronie lub za zgodą Rady, która działając na podstawie r. VII Karty uzna wystąpienie stanu zagrożenia, naruszenia pokoju lub aktu agresji. Przy funkcjonalnej interpretacji Karty można ewentualnie wydedukować prawo do obrony ludności cywilnej z Preambuły i art. 1(2), art. 1(3) oraz art. 55 Karty NZ, w których państwa zobowiązały się „przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wolność jednostki, równość praw mężczyzn i kobiet oraz narodów wielkich i małych" oraz rozwiązywać „w drodze współpracy międzynarodowe problemy o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania". Z drugiej zaś strony Karta w art. 2(7) formułuje zasadę nieingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa i nie zobowiązuje członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym Kartą. Jednocześnie ten sam artykuł stanowi, że zasada nieingerencji ,,nie będzie stała na przeszkodzie zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII", co mogłoby pozwolić Radzie przeprowadzać akcję także w obszarze praw człowieka poprzez odwołanie się do rozdziału VII Karty. Ponadto kwestie praw człowieka wchodzą w zakres kompetencji innych organów, a zwłaszcza Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Zgromadzenia Ogólnego, co może stwarzać problemy podziału kompetencji między organami.

W okresie zimnej wojny Rada nie była skłonna do włączania spraw wewnętrznych w zakres obrad i autoryzowania użycia siły w przypadku kryzysu humanitarnego. W tym okresie miały miejsce takie przypadki, do których mógł być stosowany termin „interwencja humanitarna". Z drugiej jednak strony Rada uznała się za kompetentną do działania w odniesieniu do sytuacji masowego łamania praw człowieka w szerszym kontekście

zasady samostanowienia narodów, podejmując działania przeciw reżimowi wewnętrznemu w rasistowskiej Rodezji, traktując sytuację powstałą w wyniku proklamowania niepodległości przez rasistowskie władze za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[11].

Problem zakresu kompetencji Rady nabrał ostrości wraz z zakończeniem zimnej wojny. Rada Bezpieczeństwa stając w obliczu nasilenia się konfliktów wewnętrznych o dużej skali i pociągających liczne ofiary, zaczęła wykazywać wolę i zdolność działania w przypadkach poważnego naruszania praw człowieka i prawa humanitarnego. Chronologicznie badając to zaangażowanie, tzn. przypadki, w których motywacja humanitarna była przywoływana, można przyjąć, że o ile Rada początkowo uznawała takie interwencje za środki wyjątkowe, nie tworzące precedensu, to z czasem, z końcem lat 90., była skłonna je definiować poprzez rozszerzającą interpretację własnych kompetencji, jako wchodzące w obszar zagadnień pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; ujmując inaczej, od ostrożnych działań wobec Iraku w 1992 r. do interwencji humanitarnej z odwołaniem się do zasady odpowiedzialności za ochronę w Libii w 2012 r.

Kompetencje Rady Bezpieczeństwa w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa ludzkiego w czasie konfliktów zbrojnych rozwijały się w dwóch kierunkach, w ramach dwóch różnych porządków (koncepcji) normatywnych, odpowiedzialności za ochronę oraz ochrony cywilów. W raporcie na temat ochrony ludności cywilnej zwraca na to uwagę Sekretarz Generalny, mówiąc: „Chociaż te dwie koncepcje (*concepts*) mają wspólne elementy, szczególnie z punktu widzenia prewencji i wsparcia dla narodowych władz w spełnianiu odpowiedzialności wobec cywilów, są też fundamentalne różnice. Pierwsza, ochrona cywilów jest koncepcją prawną, opartą na międzynarodowym prawie humanitarnym, prawach człowieka i prawie uchodźczym, natomiast R2P (*responsibility to protect*) jest koncepcją polityczną zawartą w Dokumencie Końcowym Szczytu Światowego (patrz rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/1). Druga, ważna różnica w ich zakresie. Ochrona cywilów dotyczy naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka w sytuacji konfliktów zbrojnych. Odpowiedzialność za ochronę jest ograniczona do naruszeń, które stanowią zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciw ludzkości lub mogłyby być uznane jako akty ludobójstwa lub czystki etniczne. Zbrodnie przeciw ludzkości, ludobójstwo i czystki etniczne mogą pojawić się w sytuacjach, które nie osiągają progu konfliktu zbrojnego”[12].

Rada w czasie zimnej wojny tylko sporadycznie zajmowała się ochroną cywilów, podjęła ten problem w coraz szerszym zakresie dopiero w końcu lat dziewięćdziesiątych, poczynając od pierwszej ogólnej rezolucji nr 1265 z 1999 roku, poświęconej temu tematowi. Potem uchwaliła jeszcze cztery szerokie

[11] S/RES/217(1965), z 20 listopada, 1965 r.

[12] *Report of the Secretary-General on protection of civilians in armed conflict*, S/2012/376, 22 May 2012, par. 21.

rezolucje, przywołujące podstawowe akty prawne z zakresu prawa humanitarnego, praw człowieka, praw uchodźców i osób chronionych, mających status międzynarodowy, wymagając ich przestrzegania i ostrzegając przed konsekwencjami ich naruszania. Wśród ofiar konfliktów zbrojnych przedmiotem szczególnego zainteresowania Rady stała się ochrona dzieci oraz kobiet[13].

Natomiast odniesienie do kwestii odpowiedzialności za ochronę pośrednio pojawiło się po raz pierwszy w rezolucji 1269 z 2000 r. Rada stwierdza w niej, że świadome celowanie w ludność cywilną i osoby chronione oraz dokonywane w sposób systematyczny, rażący (zbrodniczy) i szeroki naruszenia prawa humanitarnego i praw człowieka w sytuacji konfliktów zbrojnych mogą stanowić zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i w związku z tym potwierdza gotowość rozważenia takich sytuacji, a jeśli to konieczne, podjęcia właściwych kroków[14].

Koncepcja R2P opiera się ona na zasadzie odpowiedzialności państwa za ochronę ludności, ale zezwala innym podmiotom na działania wspierające państwo w wykonywaniu tej odpowiedzialności. Zakłada ich stopniowalność, a interwencję traktuje jako środek ostateczny, który może być użyty po spełnieniu szeregu wymogów. Ponadto przewiduje odbudowę państwa po zakończeniu akcji. Jest to zatem koncepcja szersza od klasycznej interwencji zbrojnej, ponadto odnosi się tylko do najpoważniejszych naruszeń prawa.

Koncepcja ta uzyskała powszechną akceptację państw zebranych na szczycie światowym w 2005 r. Następnie została włączona do rezolucji 1674 Rady Bezpieczeństwa w 2006 r. Ta niezwykle spektakularna normatywna zmiana ma zdaniem niektórych autorów olbrzymie znaczenie, oznaczające diametralną zmianę w samej istocie stosunków międzynarodowych, opartych na zasadach suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne, ponieważ zezwala na zewnętrzną interwencję w sytuacji, gdy władze państwowe nie mogą lub nie chcą wykonywać swoich obowiązków oraz ogranicza zakres działania zasady nieinterweniowania w sprawy wewnętrzne.

Oprócz tych najcięższych i masowych zbrodni oraz kryzysów humanitarnych, które były rozpatrywane w kontekście zbrojnej interwencji, przedmiotem działania Rady stała się także kwestia naruszania praw ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych. W tym wymiarze zauważa się również wyraźną tendencję wzrostową, tak w zakresie obszaru przedmiotowego, jak i intensywności. Trafnie odnotowali tę tendencję redaktorzy zbioru dokumentów z zakresu prawa wojennego, pisząc: „Rada Bezpieczeństwa (…) rozwinęła rozszerzoną rolę w odniesieniu do prawa wojennego. W wielu nadzwyczajnych sytuacjach, szczególnie w latach 90., jej wiążące rezolucje nie tylko potwierdzały zastosowanie tej części prawa do konkretnego wydarzenia lub

[13] Szerzej: J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe,* Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2012; I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu...*, op. cit., s. 120–122.

[14] S/RES/1269(2000) z 19 kwietnia 2000 r., par. 5.

konfliktu, włączając te z elementem wojny wewnętrznej, ale również definiowały treść prawa i podkreślały odpowiedzialność osób fizycznych i państw za ich implementację" [15].

Analizując kolejne debaty i rezolucje RB ogólne i tematyczne oraz oświadczenia Przewodniczących, można zauważyć, że dla ogólnie rozumianych kwestii humanitarnych stosowano terminy takie jak: „prawo humanitarne", „prawo/a wojny", „konwencja/e genewskie". Georg Nolte wzrost zaangażowania Rady w obszarze tak identyfikowanych kwestii humanitarnych ujął jako rozwój trzech funkcji: wykonawczej, polegającej na egzekucji lub implementacji prawa humanitarnego; sądowniczej – czyli osądzaniu lub wyjaśnianiu (interpretacji) prawa; legislacyjnej – rozwijaniu norm prawnych[16].

W zakresie funkcji wykonawczej można było zauważyć rozwijającą się praktykę w zakresie egzekucji i implementacji prawa humanitarnego. Polegała ona na tym, że Rada w rezolucjach wywierała presję na strony konfliktu zbrojnego, by stosowały się do postanowień prawa humanitarnego w ogólności, do implementacji pewnych specyficznych zasad tego prawa lub podejmowała pewne instytucjonalne kroki w kierunku implementacji[17]. Ponadto w rezolucjach tych wielokrotnie wzywała do objęcia szczególną ochroną grup najbardziej narażonych w czasie konfliktów, tj. kobiet i dzieci[18].

Odpowiadając na naruszenia praw człowieka w pewnych przypadkach, Rada stosuje ukierunkowane działanie albo w sensie podmiotowym (określeni adresaci), albo przedmiotowym (określone prawa). W wymiarze podmiotowym zmiana przejawia się w formie coraz większej liczby rezolucji Rady Bezpieczeństwa mających charakter zindywidualizowany lub wręcz spersonalizowany. Oprócz presji politycznej, odesłania sprawy do MTK lub zastosowania sankcji z powodu celów humanitarnych, co zdarza się rzadko, Rada rozwinęła dodatkowe środki służące implementacji prawa humanitarnego o charakterze instytucjonalnym, a przede wszystkim badanie przypadków naruszeń.

Według Nolte'ego częścią aktywności Rady stała się także funkcja sądownicza, chociaż bardziej trafnym określeniem byłoby – funkcja quasi-sądownicza, ponieważ polega ona gównie na stosowaniu lub/i interpretowaniu prawa międzynarodowego w relacji do określonego zespołu faktów. Rezolucje tego typu autor dzieli na trzy grupy: pierwsza dotyczy sytuacji, gdy Rada wyraźnie

---

[15] A.Roberts, R. Guelff, *Documents on the Law of War*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 16-17, cyt. za: G. Nolte, *The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law*; [w:] V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh, D. Zaum, *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 519-520.

[16] G. Nolte, *The Different Functions of Security Council with Respect to Humanitarian Law*, [w:] V. Lowe, op. cit., s.520–521.

[17] Ibidem, s 521–527.

[18] Szerzej: J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe,* Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2012.

stosuje normy do pewnego przypadku; w drugim Rada ogólnie stwierdza o zastosowaniu prawa humanitarnego do określonego konfliktu; w trzecim – dokonuje bardziej abstrakcyjnych interpretacji postanowień prawa w świetle szczególnego zbiegu okoliczności[19]. Funkcja sądownicza realizowana jest w nietypowy sposób, Rada nie jest sądem i nie pretenduje do wykonywania tych funkcji, ale w praktyce w pewnych sytuacjach konstatuje, że dane osoby lub grupy osób naruszyły prawo międzynarodowe, na przykład narzucając sankcje. W wielu przypadkach wskazuje miejsce, czas i podmioty, które popełniły przestępstwa i nakłada obowiązek postawienia podejrzanych przed sądem. Ponadto Rada Bezpieczeństwa decyduje w pewnych rezolucjach o zastosowalności prawa humanitarnego do pewnych szerszych grup, typów konfliktów, np. w walce z terroryzmem, konflikcie w Bośni i Hercegowinie oraz Saharze Zachodniej. Po trzecie, Rada nie tylko odwołuje się do prawa humanitarnego, ale też wyjaśnia jego treść, łącząc je ze specyficznymi kwestiami, takimi jak prawo dostępu dla organizacji humanitarnych[20], możliwy zakres amnestii[21], obowiązek ochrony uchodźców, główna odpowiedzialność rządów w regionie za ochronę ludności, włączając ataki dokonywane przez milicję i uzbrojone grupy [22].

Najbardziej jaskrawym przejawem rozszerzania przez Radę i dostrzegania wielowymiarowej natury konfliktów i ich uwarunkowań było włączenie w obszar zainteresowania kwestii piractwa międzynarodowego oraz wpływu epidemii HIV/AIDS na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, zwłaszcza w Afryce.

Obok ewolucji przedmiotowej widoczne są również zmiany w zakresie środków i metod działania. Można zauważyć, że Rada nie tylko rozszerzyła znacznie instrumentarium z czasów zimnej wojny, ale też wprowadziła innowacyjne rozwiązania. Częściej też niż w czasie zimnej wojny korzystała z tych środków, ale również stosowała je odniesieniu do znacznie szerszego spektrum podmiotów. Rozszerzająca interpretacja artykułu 39 Karty, pozwalająca jej na kwalifikowanie danej sytuacji jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, dawała prawo do korzystania ze środków rozdziału VII, w tym upoważnienia do stosowania siły w znacznie szerszym zakresie przypadków. Rada udzielała takiej legitymizacji państwom działającym indywidualnie lub w ramach koalicji chętnych albo poprzez organizacje regionalne, ale także operacjom pokojowym.

Cele takich legitymizacji stawały się coraz bardziej zróżnicowane, odpowiadając szerokiemu rozumieniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmowały m.in. pomoc w odpowiedzi na agresję (np. Korea, Kuwejt),

[19] G. Nolte, *The Different Functions*..., op. cit., s. 528–532.

[20] S/RES/1239(1999) z 14 maja 1999 r. b. Jugosławia, S/RES/1635(2006) z 27 stycznia 2006 r. sytuacja w regionie Wielkich Jezior.

[21] S/RES/1315(2000) z 14 kwietnia 2000 r. w sprawie sytuacji w Sierra Leone.

[22] S/RES/1653 (2006) z 27 stycznia 2006 r.

monitorowanie przestrzegania sankcji nałożonych przez Radę (np. Irak, b. Jugosławia, Haiti, Sierra Leone), ochronę ludności cywilnej, zahamowanie katastrofy humanitarnej i ochronę dostaw pomocy humanitarnej (Somalia, DRK, Albania, Bośnia i Hercegowina, Haiti), przywrócenie demokracji (Haiti, Wybrzeże Kości Słoniowej), zwalczanie piractwa na morzach.

Wśród instrumentów przewidzianych przez Kartę istotnym zmianom podlegały też reżimy sankcji, które szły w kierunku ich indywidualizacji i humanizacji. Najbardziej jaskrawym przykładem tego typu działania są zindywidualizowane reżimy sankcji, skierowane na konkretne osoby lub grupy oraz inne podmioty wyraźnie zdefiniowane, w tym reżimy sankcji skierowane przeciw członkom Al-Kaidy i talibom oraz innym podmiotom z nimi powiązanym, które mają zasięg ogólnoświatowy. Podejmując tego typu rezolucje, Rada pełni funkcje quasi-sądownicze, ponieważ wskazuje osoby i inne podmioty, które naruszyły prawo międzynarodowe.

W działaniach na rzecz ochrony ludności cywilnej Rada Bezpieczeństwa stosowała zróżnicowane środki. Odwołując się do rozdziału VII Karty, Rada wprowadzała innowacyjne rozwiązania w tym zakresie. Należały do nich rezolucje o charakterze ogólnym, przypominające obowiązujące normy i wzywające do ich poszanowania, jak też szczegółowe, odnoszące się do konkretnych przypadków, tworzenie komisji śledczych, identyfikowanie i wyznaczanie podmiotów naruszających międzynarodowe normy i nakładanie na nich sankcji, jak też angażowanie się w pociąganie ich do odpowiedzialności międzynarodowej poprzez odsyłanie ich spraw do Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) lub specjalnie powołanych międzynarodowych sądów. Rada podejmując tego typu decyzje, korzystała z rozdziału VII Karty. Ponadto na jego mocy autoryzowała od 1999 r. operacje pokojowe do użycia siły zbrojnej dla ochrony ludności cywilnej w sytuacji bezpośredniego zagrożenia przemocą fizyczną. Poza operacjami Rada autoryzowała też kilkakrotnie inne podmioty do użycia siły w ochronie cywilów, poczynając od UNITAF (Unified Task Force) w Somalii w 1992 r.

Na poziomie międzynarodowym za największe osiągnięcie należy uznać tworzenie instytucji i instrumentów służących identyfikacji, ściganiu, sądzeniu i karaniu osób podejrzanych o popełnienie przestępstw przeciwko prawu międzynarodowemu[23]. Po powstaniu MTK Rada korzysta z możliwości, jakie daje jej statut tego sądu i kieruje do niego podejrzanych. Pierwszy taki przypadek miał miejsce w 2005 roku i dotyczył zbrodni popełnionych w Darfurze. Przełomowe znaczenie w obszarze środków instytucjonalnych było powołanie przez Radę na podstawie rozdziału VII Karty międzynarodowych

[23] W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009, p. 140; J. Symonides, *Konieczność dostosowania porządku międzynarodowego do wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, [w:] J. Symonides (red.), Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2010, p. 625–658; P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2010.

sądów karnych na zasadzie ad hoc dla byłej Jugosławii i Rwandy, których jurysdykcja obejmuje poważne naruszenia prawa humanitarnego i zbrodnie ludobójstwa. Ich utworzenie jako organów pomocniczych Rady wywołało kontrowersje dotyczące przekroczenia przez Radę kompetencji, ponieważ Rada – nie mając funkcji sądowniczych – powołała organy o takim charakterze. W tym jednak przypadku Rada nie delegowała swoich kompetencji sądowniczych, ponieważ ich nie posiadała, a jedynie skorzystała z funkcjonalnej wykładni swoich kompetencji, co potwierdziła Izba Apelacyjna ITCY w sprawie Tadica. Uznała ona, że Rada mogła ustanowić sądy na podstawie art. 41 Karty, traktując je jak jeden ze środków, które może narzucić na podstawie rozdziału VII Karty[24]. Ponadto Rada utworzyła też dwa trybunały o charakterze hybrydowym na mocy porozumień z odpowiednimi rządami, dla Sierra Leone i Libanu. Wpisują się one w ogólniejszą tendencję ujmowania kompetencji w kategoriach kompetencji dorozumianej, która dozwala organizacji wykonywać zadania niezbędne dla realizacji celów, w tym przypadku ustalania warunków utrzymania pokoju.

Działania przeciw terrorystom, a zwłaszcza odpowiedź na atak dokonany na USA, rozpoczęły nowy trend w funkcjonowaniu Rady jako organu quasi-legislacyjnego. Rada, opierając się na wcześniejszych rezolucjach, na mocy rozdziału VII Karty podjęła bezprecedensową rezolucję antyterrorystyczną 1373 (2001) o charakterze abstrakcyjnym (normatywnym), w której nałożyła na państwa szereg zobowiązań mających na celu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Rezolucja ta, zdaniem licznych badaczy, jest formą międzynarodowej legislacji, świadczącej o rozszerzaniu się kompetencji formalnych, władzy Rady. Przedmiot rezolucji powinien być „normalnie", zgodnie z wcześniejszą praktyką, uregulowany w formie umowy międzynarodowej[25]. Rada wystąpiła tu w roli międzynarodowego legislatora, zastępującego państwa. Zbliżoną formę ma również rezolucja 1624 (2005), która dotyczy prewencji w zakresie podżegania do popełnienia aktu terrorystycznego, jak również rezolucja 1540 (2004) o nierozprzestrzenianiu broni masowej zagłady.

* * *

Powyższy wywód ukazuje, że Karta NZ pozostaje użytecznym instrumentem, służącym realizowaniu i rozwijaniu współpracy międzynarodowej. Niezwykłe możliwości, jakie daje funkcjonalna interpretacja Karty poszerzają obszar i instrumenty działania i pozwalają organizacji dostosować się do zmieniającego się środowiska bez zmiany Karty.

---

[24] *Prosecutor v. Tadic a/k/a "Dule", Decision on the Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Decision on 2 October 1995*, ICTY-TPIY: Tadic Case: The Judgement of the Appeals Chamber, http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/510002.htm, par. 30.

[25] R.O. Keohane, *The United Nations: An Essential Instrument against Terror*, URL<http://www.duke.edu/web/forums/keohane.html>.

Z drugiej zaś strony, autointerpretacja Karty przez Radę Bezpieczeństwa, idąca w kierunku rozszerzania i wzmacniania jej kompetencji, znacznie wykraczających poza literę Karty, wzbudza obawy i kontrowersje dotyczące przekroczenia kompetencji i naruszania zasady nieingerencji, tym bardziej, że anachroniczny skład tego organu nie oddaje aktualnego układu sił i rozkładu interesów w skali światowej. Zmiany tego stanu nie dokona się poprzez interpretację Karty, a jedynie jej rewizję. Wniesienie poprawek jest jednak procesem bardzo trudnym, dla ich przyjęcia wymagana jest zgoda nie tylko dwóch trzecich członków organizacji, ale też wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa.

*Grażyna Michałowska*

# Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i propagowania różnorodności form ekspresji kulturowej

## 1. Zróżnicowanie kulturowe

W kulturze niezbędny jest paradoksalny pakt:
różnorodność musi być zasadą jedności,
trzeba uwzględniać różnice, aby nie dzielić,
ale jeszcze bardziej ubogacać kulturę.
Denis de Rougemont

Konstytucja UNESCO daje organizacji podwójny mandat: do promocji swobodnego przepływu myśli za pomocą słów i obrazów[1] oraz do zapewniania szacunku dla różnorodności kulturowej[2]. Realizując go w warunkach podziałów ideologicznych, organizacja musiała zabiegać o to, by dyfuzja kulturowa dokonywała się bez zbędnych ograniczeń, zwłaszcza motywowanych politycznie i upatrywała w swobodnym międzynarodowym przenoszeniu dóbr i koncepcji kulturowych nie tylko bezcenną wartość poznawczą, ale także szansę wzajemnego wzbogacania się, inspiracji twórczych, ograniczania negatywnych stereotypów i wyobrażeń poprzez lepsze zrozumienie odmiennych systemów wartości, pojęć estetycznych, sposobów życia, słowem warunek rozwoju społecznego i element bezpieczeństwa międzynarodowego.

Uznając w promocji kultury i wymianie kulturalnej znaczenie różnych uczestników, organizacja nie rezygnowała z zachowania w niej pewnej roli państwa. Taki wydźwięk ma Deklaracja Zasad Międzynarodowej Wymiany Kulturalnej z 4 listopada 1966 roku. Zauważa ona, że współpraca międzynarodowa, która wzbogaca wszystkie kultury, powinna szanować wyróżniające

[1] Organizacja „popiera szerzenie znajomości i wzajemnego zrozumienia narodów przy pomocy wszystkich środków masowej komunikacji" (art.1, pkt 2 a).

[2] „W celu zapewnienia państwom członkowskim niniejszej Organizacji niezależności, integralności i zachowania różnorodności kultur oraz systemów oświatowych, Organizacja postanawia nie interweniować w jakiejkolwiek sprawie zasadniczo podlegającej wewnętrznej jurysdykcji danego państwa" (art.1, pkt 3).

cechy każdej z nich, respektować suwerenną równość państw i powstrzymywać się od ingerencji w sprawy, które zasadniczo należą do ich jurysdykcji wewnętrznej.

W warunkach liberalizacji kontaktów między państwami i rozwoju środków masowego przekazu, UNESCO stanęła przed dylematem zachowania równowagi między swobodnym przepływem dóbr kultury a zachowaniem tożsamości kultur i ich różnorodności. Problem stał się szczególnie palący wobec zagrożeń niesionych przez dynamiczne procesy globalizacji, zwłaszcza w państwach słabiej rozwiniętych. Z badań organizacji wynika, że 97% ludzi na świecie posługuje się 4% języków, 96% języków na świecie używa zaledwie 3% światowej populacji[3]. 50% z około 6 700 języków zagrożonych jest wyginięciem do końca stulecia, 90% z nich nie jest reprezentowanych w Internecie[4], 88 krajów nigdy nie miało własnej produkcji filmowej. Jak słusznie zauważył komisarz UE Ján Figel, po ratyfikacji konwencji UNESCO z 2005 roku wiele wspólnot na świecie, szczególnie w krajach słabo rozwiniętych, ma kłopoty z zachowaniem stabilnej percepcji własnej tożsamości, ma również trudności z uczynieniem ich głosu słyszalnego jako niezależnych wspólnot kulturowych.

Także państwa o utrwalonej odrębności i samoświadomości kulturowej oraz ogromnym dziedzictwie kulturowym zaczęły obawiać się o sprostanie konkurencji. Wzrastająca liberalizacja handlu produktami przemysłu kulturalnego wydawała się prowadzić do uniformizacji kultur, komercyjnej monokultury, zagrażała spójności społecznej i narodowej identyczności.

Począwszy od 1998 roku szczególnie wyraźnie wypowiadali się w tej kwestii ministrowie kultury Kanady i Francji, zręcznie wygrywając oburzenie na dominację filmów amerykańskich na większości rynków zagranicznych dla apelowania o skupienie większej uwagi na narodowej kulturze i tożsamości. W opinii francuskiego ministra kultury Renauda Donnedieu de Vabres „narody maja prawo ustanawiania artystycznych kontyngentów, ponieważ 85% światowych wydatków na bilety do kina wędruje do Hollywood". Z kolei brazylijski minister kultury był zdania, że „niezbędny jest środek służący uniknięciu uduszeniem przez pozbawioną skrupułów obecność zagranicznej produkcji kulturalnej w naszych państwach". Również Chińczycy uważali, że regulacje prawne przyczyniłyby się do przywrócenia równowagi w wymianie kulturalnej, pozwoliły chronić kulturę i promować rozwój własnego przemysłu kulturalnego. Problem był o tyle istotny, że wysiłki na rzecz wyłączenia kultury (tzw. wyjątek kulturalny) z negocjacji handlowych, głównie na skutek opozycji Stanów Zjednoczonych, przynosiły bardzo ograniczony skutek. Należało zatem szukać innej alternatywy.

---

[3] G. Morreale, *UNESCO list of endangered Languages: Sicilian classified as vulnerable,* "Times of Sycili" April 2, 2012.

[4] UNESCO, Safeguarding endangered languages, http://www.unesco.org/culture/en/endangeredlanguages.

Problemem zajął się komitet ekspertów UNESCO w sierpniu 2000 roku[5]. Kilka miesięcy później w kwestii różnorodności kulturowej wypowiedziała się Rada Europy[6].

Pozostaje faktem, że mimo wzrastającej aktywności hinduskiego Bollywood, światowej ekspansji japońskich filmów animowanych czy brazylijskich oper mydlanych, produkcje amerykańskie biją rekordy wpływów kasowych. Jednocześnie w relacjach kulturalnych między Stanami Zjednoczonymi a innymi krajami występuje głęboka nierównowaga.

Państwa dały wyraz krytycznej ocenie zjawiska na 31 sesji UNESCO, 2 listopada 2001 roku przyjmując przez aklamację Uniwersalną Deklarację w sprawie Różnorodności Kulturowej. Po raz pierwszy na forum organizacji[7] różnorodność ta została uznana za „wspólne dziedzictwo ludzkości".

Deklaracja uznaje, że zróżnicowanie kulturowe jest dla ludzkości tak niezbędne jak zróżnicowanie biologiczne dla natury. Zauważa związek między zróżnicowaniem kulturalnym a przestrzeganiem praw człowieka i fundamentalnych wolności, zwłaszcza osób należących do mniejszości, prawo do edukacji i wielojęzyczności, i prawo do udziału w życiu kulturalnym. Zauważa głęboką nierównowagę w przepływie dóbr kulturalnych i potrzebę umocnienia międzynarodowej współpracy, umożliwiającej wszystkim państwom, szczególnie rozwijającym się i w fazie przemian, stworzenie przemysłu kulturalnego, zdolnego konkurować na krajowym i międzynarodowym poziomie.

Dołączony do Deklaracji Plan Akcji zawierał główne pozycje implementacji deklaracji. Wśród innych wymieniał umacnianie zróżnicowania językowego, tzn. przy szacunku dla macierzystego języka na wszystkich poziomach edukacji, rozwijanie nauczania różnych języków od wczesnego dzieciństwa; szanowanie i promocję wiedzy tradycyjnej, w szczególności ludów tubylczych, rozpoznawanie jej udziału w ochronie środowiska, zarządzaniu źródłami naturalnymi i rozwijaniu synergii między nowoczesną nauką i lokalną wiedzą; umocnienie ochrony copyright i praw pokrewnych, uczciwego wynagrodzenia twórców, przy jednoczesnym przestrzeganiu społecznego prawa dostępu

---

[5] Meeting of the Experts Committee on the strengthening of UNESCO's role in promoting cultural diversity in the context of globalization, 21–22 September 2000, CLT/CIC/BCI/DC.DOC 5E.

[6] Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on cultural diversity, 7 December 2000, CDMM (2000) 44.

[7] Już nieco wcześniej, 7.12.2000 roku Komitet Ministrów Rady Europy na swojej 733 sesji przyjął Deklarację zróżnicowania kulturowego, w której zaznaczono, że polityki kulturalne i audiowizualne, które promują i szanują kulturową różnorodność, są koniecznym uzupełnieniem polityk handlowych. Także Międzynarodowa Organizacja Frankofonii w Deklaracji Cotonou z czerwca 2001 roku, przyjętej na trzecim spotkaniu ministrów kultury, uznała, że dobra i usługi kulturalne powinny podlegać specjalnemu traktowaniu zaś swobodne określanie przez państwa i rządy polityk kulturalnych tworzy najlepsze gwarancje pluralizmu ekspresji kulturowej.

do kultury. Rozważał możliwość przyjęcia międzynarodowych instrumentów prawnych służących zachowaniu zróżnicowania kulturowego[8].

Ówczesny Dyrektor Generalny UNESCO Koichiro Matsuura uznał Deklarację za jeden z podstawowych tekstów nowej etyki organizacji początku XXI wieku i instrument ustalania humanizacji procesów globalizacji, zaś jej siłę za porównywalną do siły Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[9].

## 2. Geneza Konwencji

Od chwili uchwalenia Deklaracji w sprawie Różnorodności Kulturowej podjęto wiele inicjatyw, których mottem była potrzeba upowszechnienia zawartych w niej standardów. Bez wątpienia jedną z przesłanek tych działań była potrzeba umocnienia służących wdrażaniu idei Deklaracji instrumentów prawnych. Z drugiej jednak strony uświadamiano sobie, że prawo międzynarodowe ciągle nie daje jasnej definicji praw kulturalnych ani nie ustala dokładnie, które prawa podpadają pod tę kategorię. Co więcej, zabezpieczenia odnoszące się do praw kulturalnych są rozproszone w różnych międzynarodowych dokumentach, co osłabia ich konsystencję i zrozumienie jako całości. Problem ten szeroko analizowano na 166 sesji Rady Wykonawczej UNESCO w marcu 2003 roku, na którą wniesiona została agenda odnosząca się do technicznych i prawnych aspektów ustanowienia standardowych instrumentów zróżnicowania kulturowego. Konwencja miała być zatem czymś więcej niż deklaracją celów[10]. Miała wyposażać państwa w prawa i obowiązki, a pośrednio obciążać je odpowiedzialnością za ochronę i zachowanie ekspresji kulturowej w imieniu wszystkich grup społecznych na ich terytorium, włączając w to grupy mniejszościowe i ludzi nie mających dostatecznej reprezentacji. W istocie wyposażała państwa w możliwość interwencji w rynek kulturalny w sytuacji zagrożeń określonych form ekspresji kulturowej[11].

Dokument roboczy do dyskusji przygotowany został przez Sekretariat[12]. Rada Wykonawcza UNESCO zdecydowała o wprowadzeniu dyskutowanych problemów do programu 32 sesji Konferencji Generalnej i przy-

---

[8] UNESCO, Records of General Conference 31st Session, Paris, 15 October to 3 November 2001 Volume 1 Resolutions, s. 68 i nast.

[9] Statement of UNESCO Director General http://www.un-documents.net/udcd.htm#preface.

[10] I. Bernier, *A UNESCO International Convention on Cultural Diversity,* [w:] C.B. Graber, M. Girsberger, M. Nenova (eds.), *Free Trade Versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services*, Schulthess, Zurich 2004.

[11] E.H. Chiang, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: a look at the convention and its potential impact on the American movie industry,* „Washington University Global Studies Law Review", Vol. 6:379, 2007, s. 395.

[12] UNESCO Executive Board, *Preliminary study on the technical and legal aspects relating to the desirability of a standard-setting instrument on cultural diversity*, Paris, 12 March 2003, 166/EX/28.

gotowaniu przez Dyrektora Generalnego odpowiedniego raportu w tej sprawie.

Przyjmując tradycyjny sposób postępowania, powołał on międzynarodową grupę 15 ekspertów, których zadaniem było przygotowanie sugestii w sprawie przyszłej konwencji. Pierwsze spotkanie miało miejsce 17–20 grudnia 2003 roku. Dyskusja toczyła się wokół pięciu tematów: 1. celów konwencji; 2. definicji i obszarów zastosowania ochrony; 3. stosunku przyszłej konwencji do istniejących już instrumentów międzynarodowych, szczególnie GATT i TRIPS; 4. międzynarodowej współpracy i pomocy; 5. mechanizmów implementacji.

Drugie spotkanie ekspertów odbyło się w Paryżu w dniach 31 marca – 3 kwietnia 2004 roku. Eksperci ustosunkowali do tytułu konwencji, zastępując przyjętą wcześniej frazę „ochrony zróżnicowania treści kulturalnych i artystycznej ekspresji" frazą „ochrony i promocji zróżnicowania kulturowej ekspresji". Uzgodnili kwestie związane z preambułą, celami i zasadami zawartymi w konwencji. Potwierdzili, że ma być ona kontynuacją deklaracji.

Ostatnie spotkanie odbyło się 28–31 maja 2004 roku. Gremium analizowało ogólne zbalansowanie rzeczowych i prawnych zabezpieczeń. Wyjaśnione zostały zasady konwencji, które podzielono na fundamentalne i operacyjne. Ustanowione zostały obligacje dla państw do ochrony zagrożonych form ekspresji kulturowej[13].

Pod koniec spotkania struktura konwencji była gotowa do przekazania do konsultacji z WTO, WIPO i UNCTAD, a następnie do dyskusji ekspertów rządowych. Pierwsze spotkanie odbyło się 20–25 września 2004 roku. Uczestniczyło w nim około 550 ekspertów ze 132 państw, 2 stałych obserwatorów UNESCO, 9 organizacji międzyrządowych i 20 NGOs. Większość państw wyrażała życzenie unikania nadmiernego skomplikowania struktur instytucjonalnych i redukcji związanych z nimi kosztów. W sumie spotkanie ekspertów umożliwiło identyfikację punktów zbieżnych i rozbieżności, których wyjaśnienie pozwoliło na zrozumienie pewnych koncepcji. Dla redakcji zebranego materiału powołany został komitet redakcyjny[14]. Prace komitetu były otwarte dla wszystkich państw członkowskich UNESCO, które mogły w nim występować w charakterze obserwatorów. Mogły także przysyłać swoje pisemne uwagi. Wpłynęło ich do Sekretariatu organizacji ponad 100 z 89 państw, 15 NGOs i 3 IGOs. Komitet przygotował propozycję w formie wariantowej, uwzględniającej pisemne komentarze i poprawki państw oraz swoje własne uwagi. W sumie stworzono 5-częściowy dokument liczący ponad 400 stron z 1025 opcjami.

---

[13] Third Meeting of Experts (category VI) on the Preliminary Draft of the Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expression, Paris 28–31 May 2004, CLT/CPD/2004/603/5.

[14] First Session of the Intergovernmental Meeting of Experts on the Preliminary Draft Convention on the Protections of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, Paris 20–24 September 2004, CLT-2004/CONF.201/9.

Druga sesja ekspertów rządowych skupiła się na redukcji liczby opcji w tekście. Uzgodniony tekst z naniesionymi punktami spornymi został wysłany do konsultacji państw członkowskich 3 marca 2005 roku[15].

## 3. Treści Konwencji

Celem Konwencji jest potwierdzenie prawa państw do prowadzenia własnych polityk kulturalnych; tworzenia organów służących inicjowaniu, promocji, implementacji Konwencji; stworzenie Funduszu Różnorodności Kulturowej (IFCD); uznanie szczególnej roli dóbr i usług kulturalnych w potwierdzaniu tożsamości i ich niezbędności dla przetrwania narodu jako niezależnej, wyraźnie rozpoznawalnej wspólnoty; uznanie dwoistego: ekonomicznego i duchowego charakteru kultury, więzi między nią i rozwojem oraz znaczenia współpracy kulturalnej.

Zawarte w Konwencji zasady przewodnie uwzględniają prawa człowieka, suwerenność, równą godność wszystkich kultur i ich poszanowanie, solidarność i współpracę międzynarodową, komplementarność gospodarczych i kulturowych aspektów trwałego rozwoju, sprawiedliwego dostępu, otwartości i równowagi. Prawa i obowiązki państw obejmują instrumenty służące ochronie i promocji różnorodności ekspresji kulturowej, w tym m.in. środki regulacyjne, środki związane z dostępem do produkcji, rozpowszechniania i dystrybucji dóbr i usług kulturalnych; środki mające na celu przyznawanie publicznej pomocy finansowej; środki służące kształceniu i wspieraniu artystów oraz innych osób uczestniczących w tworzeniu form ekspresji kulturowej; środki zwiększające różnorodność mediów. Konwencja przyznaje fundamentalną rolę społeczeństwu obywatelskiemu i uwzględnia innowacyjne rodzaje partnerstwa. Zobowiązuje państwa do podnoszenia świadomości społecznej w tej dziedzinie przede wszystkim poprzez włączenie kwestii różnorodności kulturowej do procesów edukacji. Szczególne miejsce zajmują w Konwencji państwa rozwijające się. To one miały być beneficjentami środków pochodzących z utworzonego Konwencją funduszu.

Konwencja powołuje dwa organy: Konferencję Stron i Komitet Międzyrządowy. Konferencja jest organem plenarnym. Zbiera się na posiedzeniach zwyczajnych raz na dwa lata, o ile to możliwe w terminach Konferencji Generalnej. Sesje nadzwyczajne zwoływane są bądź decyzją samej Konferencji bądź na wniosek jednej trzeciej stron. Konferencja wybiera członków Komitetu Międzyrządowego, przyjmuje i analizuje sprawozdania stron z realizacji konwencji, zatwierdza wytyczne operacyjne Komitetu Międzyrządowego, może podejmować wszelkie inicjatywy służące propagowaniu celów konwencji.

[15] Preliminary Report of the Director-General containing two preliminary drafts of a convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expression, Paris 3 March 2005, CLT/CPD/2005/CONF.203/6.

Komitet Międzyrządowy wybierany jest przez Konferencję na 4 lata i jest przed nią odpowiedzialny. Zbiera się raz w roku. Do jego zadań należy m.in. monitorowanie wdrażania konwencji; przygotowywanie wytycznych operacyjnych; przekazywanie Konferencji sprawozdań stron wraz z własnymi uwagami; sporządzanie zaleceń; tworzenie procedur konsultacyjnych dla propagowania celów Konwencji w zewnętrznych instytucjach.

## 4. Podejście państw

Uchwalenie Konwencji było ogromnym sukcesem dyplomatycznym Kanady i Francji. Oba państwa postrzegają niezależność kulturową jako istotną część swej tożsamości politycznej. Stosują też kombinację dopłat do mediów, zachęt finansowych, zwolnień podatkowych i przepisów dotyczących inwestycji zagranicznych mających ograniczać „amerykanizację" rynku kulturalnego. Mimo swej zamożności i tym samym większych możliwości wspomagania kultury nie pozostają też obojętne na finansowe skutki niezrównoważonego rynku, takie jak miejsca pracy w sektorze kultury, wpływy budżetowe z przemysłu kulturalnego, wzrost gospodarczy za sprawą turystyki powiązanej ze specyfiką kulturową, stymulacja zaawansowanych technologii. Z drugiej strony, jak wynika z badań kanadyjskich, samodzielne wyprodukowanie 1-godzinnego programu nadającego się do emisji telewizyjnej w czasie największej oglądalności (około 1 mln dolarów) jest 10-krotnie droższe od ceny oferowanej przez producentów amerykańskich[16]. W Kanadzie kilkadziesiąt organizacji pozarządowych (Canada's Coalition for Cultural Diversity) od dawna walczy o zachowanie odrębności zamieszkujących ją wspólnot kulturowych, zagrożonych skalą wpływów amerykańskich. Kanada wspomogła utworzenie International Network on Cultural Policy[17]. Była też pierwszym państwem, które ratyfikowało konwencję.

Stosunek Francji do kultury amerykańskiej jest od wielu lat zdecydowanie ambiwalentny. Ciągle trudno jej pogodzić się z utratą dominującej pozycji języka i kultury, stanowiących przez wieki nie tylko symbol państwa, ale i cywilizacji zachodniej. Dla zwiększenia konkurencyjności własnej oferty stosuje więc złożony system subsydiów i promocji, nie uzyskując jednak zamierzonych efektów. W tej sytuacji jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zmobilizowanie partnerów do solidarnej walki z niskiej jakości masową kulturą amerykańską. Jest przekonana, że kultura nie może podlegać zwykłym zasadom handlu w sytuacji, gdy procesy globalizacji uwidaczniają

[16] *New Strategies for Culture and Trade Canadian Culture in a Global World. The Cultural Industries Sectoral Advisory Group on International Trade February 1999*, "Foreign Affairs and International Trade Canada" http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/fo/canculture.aspx?lang=en.

[17] Zainicjowany w Kanadzie w 1999 roku ruch skupiający 600 organizacji z 42 państw.

tendencję do zmniejszania różnorodności kulturowej, a wręcz wyraźnie ją upodabniają. W Konwencji Francja upatruje możliwość nie tylko dofinansowywania własnej produkcji kulturalnej, szczególnie przemysłu filmowego (co czyniła już wcześniej), ale także limitowania dopływu zewnętrznych treści kulturalnych w stacjach radiowych i telewizyjnych.

Przy podobnych zabiegach służących przyjęciu Konwencji motywacje obu państw wydają się zatem być nieco inne. Kanadzie służyć ma ona dla utrzymania istniejącej mozaiki kultur wewnętrznych, Francji ułatwiać poprawienie jej konkurencyjności. W obu przypadkach pojawia się wątek ekonomiczny: wzrastająca komercjalizacja kultury.

## 5. Ocena Unii Europejskiej

Jakkolwiek kultura nie stanowi dla Unii Europejskiej priorytetowej dziedziny działania, jednak nie umykają jej uwadze zagrożenia wynikające z procesów globalizacji, rozwoju nowych technologii, liberalizacji rynku, w tym dotykające kwestii zachowania tożsamości kulturowej. Nie może też nie zauważać, jak dalece europejski rynek kulturalny ulega procesowi amerykanizacji. Jakkolwiek poprawność polityczna i przywiązanie do zasad rynkowych nie pozwalają jej na stosowanie bezpośrednich restrykcji importowych w tej dziedzinie, jednak stara się poprzez różne wspólne inicjatywy tworzyć alternatywę dla oferty amerykańskiej. Pierwszą odpowiedzią Unii nawiązującą do konwencji było przyjęcie pod koniec 2007 roku przez ministrów kultury UE europejskiej Agendy Kultury[18].

Z końcem grudnia 2013 roku wygasł realizowany od 2000 roku unijny program Kultura. Jego kontynuacją jest projekt „Kreatywna Europa" przewidziany do realizacji w latach 2014–2020, obejmujący trzy komponenty: media, kulturę i część międzysektorową z nowym instrumentem finansowym. Oznacza wsparcie dla europejskiej kultury, kina, telewizji, muzyki, literatury, sztuk widowiskowych, dziedzictwa kultury oraz dziedzin pokrewnych. Z budżetem wynoszącym 1,46 mld euro ma umożliwić dofinansowanie działalności przynajmniej 250 000 artystów i osób zawodowo zajmujących się kulturą, 2 000 kin, 800 filmów i 4 500 tłumaczeń książek. Z kolei nowy instrument gwarancji finansowych, który zostanie uruchomiony w ramach programu w 2016 roku, pozwoli małym podmiotom z sektora kultury i sektora kreatywnego uzyskać kredyty bankowe na finansowanie działalności. Dzięki nim ma nastąpić promocja europejskiej kultury i sztuki, zwiększanie mobilności artystów i dzieł europejskich, budowanie współpracy kulturalnej na poziomie ponadnarodowym, oraz dostosowywanie sektorów kultury i kreatywnych do

[18] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata, Bruksela 10.05.2007, KOM(2007)242, wersja ostateczna.

technologii cyfrowych i wdrażania innowacji[19]. Środki finansowe wspomogą takie inicjatywy jak Europejska Stolica Kultury, znak dziedzictwa europejskiego, Europejskie Dni Dziedzictwa oraz 5 nagród europejskich. W Polsce z funduszy Kreatywnej Europy korzysta m.in. Festiwal Nowe Horyzonty i festiwal Dwa Brzegi w Kazimierzu Dolnym i Janowcu.

Jednocześnie pewne działania Unii wydają się być prostą reakcją na niektóre przejawy ekspansji kultury amerykańskiej. Tak można interpretować podniesienie środków na kulturę, zwiększone zainteresowanie Unii nauczaniem różnych języków europejskich w sytuacji upowszechniania się języka angielskiego czy projekt europejskiej biblioteki cyfrowej, zainicjowany bezpośrednio po informacji o digitalizacji amerykańskiej Biblioteki Kongresu.

Unia nie posiada kompetencji w harmonizacji polityk kulturalnych państw członkowskich, może jedynie je wspierać i inspirować działania, służące podkreślaniu wspólnego dziedzictwa europejskiego. Stąd art. 151 TWE deklaruje, że „Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej…" i dalej (pkt 4) „Wspólnota uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatu, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur", zaś w artykule 22 Karty Praw Podstawowych zapewnia, że „Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową". Wreszcie art. 2 pkt 3 Traktatu Lizbońskiego zauważa, że Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy".

Narodowa, a niekiedy nacjonalistyczna Europa pozostaje w pełni świadoma zagrożeń niesionych przez globalizację dla oryginalnej kultury lokalnej i tzw. kultury wysokiej, uznaje też trudności, jakie muszą w obszarze obrony własnej kultury pokonywać kraje słabo rozwinięte. Dlatego inicjatywa UNESCO otwiera przed państwami Unii Europejskiej nowe możliwości zachowania oryginalnej, niekiedy zanikającej kultury, poprzez wykorzystanie instrumentów ograniczających dominację w interakcjach kulturalnych, potwierdza znaczenie aktywnej polityki państwa w tej dziedzinie, a także słuszność podjęcia „otwartej metody koordynacji"[20] w ramach trzyletnich planów działania UE.

Gdy tylko pojawiła się możliwość przekształcenia deklaracji UNESCO w umowę międzynarodową, 27 sierpnia 2003 roku Komisja Europejska wydała popierający projekt komunikat „W kierunku międzynarodowego

[19] Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela/Strasburg, 19 listopada 2013, Komisja zadowolona z przyjęcia programu „Kreatywna Europa" przez Parlament Europejski, http://program-kultura.eu/images/131119_pl_ip_creative_europe.pdf.

[20] Metoda ta była dotąd stosowana w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji i polityki dotyczącej młodzieży. Poprzez uzgadnianie wspólnych celów, regularne monitorowanie postępów w ich realizacji oraz wymianę najlepszych praktyk pomagała doskonalić opracowywanie polityk państw członkowskich, stanowiąc dodatkowy bodziec, jakim był regularny udział w procesie europejskim, możliwość wzajemnego uczenia się od siebie i zabieranie głosu na poziomie europejskim.

instrumentu w sprawie różnorodności kulturowej". 14 stycznia 2004 roku Parlament Europejski uchwalił rezolucję odnoszącą się do zachowania i wspierania tożsamości kulturowej z uwzględnieniem roli regionów i organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy i UNESCO[21]. 16 listopada 2004 roku Decyzja Rady upoważniła Komisję do uczestniczenia w imieniu Wspólnoty w negocjacjach UNESCO w sprawie Konwencji, równolegle do państw członkowskich. Treść Konwencji negocjowana była wspólnie przez Komisję Europejską (reprezentującą WE) oraz Prezydencję (reprezentującą państwa członkowskie). W 2005 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie różnorodności kulturowej[22]. 18 maja 2006 roku Rada UE ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury, na wniosek Komisji podjęła decyzję o ratyfikacji Konwencji przez Wspólnotę[23].

Konwencja jest umową mieszaną. Na podstawie jej art. 27 Wspólnota Europejska przystąpiła do niej wraz z 12 państwami członkowskimi 18 grudnia 2006 roku[24]. Weszła w życie 18 marca 2007 roku. W sprawach objętych kompetencją Wspólnoty jest ona reprezentowana na posiedzeniach organów, szczególnie Konferencji Stron, przez Komisję[25].

Pierwsze oceny skutków przyjęcia Konwencji pozwalają zauważyć wzmożoną aktywność Unii w dziedzinie kultury. Już po przyjęciu Konwencji, 10 maja 2007 roku Komisja wydała komunikat do Parlamentu, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Europejskiej agendy kultury. Określono trzy zasadnicze cele agendy: propagowanie różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego; propagowanie kultury w celu pobudzenia kreatywności w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia[26]; uznanie kultury za istotny element w stosunkach międzynarodowych Unii[27].

## 6. Ocena Stanów Zjednoczonych

Konwencja od początku jej przygotowywania postrzegana była przez Stany Zjednoczone jako wymierzona w ich interesy. Obawy odczuwano szczególnie w odniesieniu do przemysłu filmowego, traktowanego jako element publicznej dyplomacji i przedmiot narodowej dumy. Umowę oceniano wyłącznie

[21] Dz.U. C 92 E z 16.04.2004, s.322.

[22] P6_TA(2005)0135.

[23] Dz.U. L 201, 25/07/2006 P. 0015-0030.

[24] http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=31038&language=E.

[25] Rada Unii Europejskiej, *Decyzja Rady w sprawie zawarcia Konwencji w sprawie ochrony i propagowania różnorodności form ekspresji kulturalnej*, Bruksela, 2 maja 2006.

[26] Według niezależnych badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji w 2004 roku w sektorze kultury pracowało w UE – 25 ponad 5 mln osób, co stanowiło 3,1 ogółu zatrudnionych, zaś wzrost udziału sektora kultury w PKB UE był wyższy niż ogólny wzrost gospodarczy. http://ec.europa.eu./culture/eac/sources_info/studies/studies_en.html.

[27] KOM(2007)242 wersja końcowa, 10.05.2007.

z perspektywy zachowania „kulturalnego wyjątku”[28] i instrumentu usunięcia kultury z WTO. Argumentem za tym miałoby być ścisłe powiązanie kultury z narodowym i wspólnotowym dziedzictwem, a przez to niemożność czynienia jej przedmiotem podporządkowanym regułom narzucanym na zwykłe towary i dyscyplinie handlowej WTO. Z drugiej strony Amerykanie dopatrywali się w umowie czynnika ograniczenia praw człowieka przez jej niejasny język, mogący łatwo uprawnić państwa do nałożenia hamulców na wolności ekspresji oraz zaprzeczenie konstytucyjnym zobowiązaniom UNESCO do promocji swobodnego przepływu idei przez słowa i obrazy, a w konsekwencji w wyższym stopniu ograniczać zróżnicowanie kulturowe niż mu sprzyjać. Jeszcze 4 października 2005 roku Sekretarz Stanu USA Condoleezza Rice przekonywała członków UNESCO do przedłużenia dyskusji tak, „by konwencja nie mogła być nadużywana przez rządy dla legitymizacji kontroli nad przepływem informacji, tłumienia praktyk mniejszości kulturowych i ochłodzenia klimatu rozmów toczących się w WTO[29].

Tuż przed głosowaniem Sekretarz Stanu USA wysłała do zaprzyjaźnionych rządów list, wyrażający „głębokie zaniepokojenie” skutkami Konwencji, wzywający do odroczenia jej przyjęcia i ostrzeżenie, że osłabi ona wizerunek UNESCO, będzie siała zamieszanie i konflikt zamiast współpracy[30]. Przemawiająca na Konferencji Generalnej po przyjęciu Konwencji amerykańska ambasador przy UNESCO Louise Oliver stwierdziła, że obecny jej kształt zmierza do potwierdzenia prawa państw do kontroli, co ich obywatele mogą oglądać, co mogą czytać, czego mogą słuchać i co mogą robić. „Wierzymy, że wszyscy ludzie mają prawo do podejmowania takich decyzji samodzielnie”[31].

Stany Zjednoczone przez długi czas miały ograniczony wpływ na przebieg debaty związanej z Konwencją wobec pozostawania do października 2003 roku poza UNESCO. Podejrzewano nawet, że powrót do organizacji związany był z możliwością niekorzystnego dla USA efektu działania przygotowywanej Konwencji. W lipcu 2005 roku negocjator amerykański określił Konwencję jako głęboko wadliwą i niekompatybilną z obligacją zawartą w Konstytucji UNESCO do promocji wolnego przepływu idei. Negocjatorom spoza USA zarzucano brak znajomości kwestii ekonomicznych i koncentrację na problemach kulturalnych. W sierpniu przemawiając w Radzie Wykonawczej, Louise Oliver stwierdziła, że Stany Zjednoczone nie zamierzają dodatkowo finansować Konwencji, bowiem już teraz ich wkład do budżetu UNESCO stanowi 22% i nie są przygotowane na poświęcenie dodatkowych środków na dobrowolny Fundusz.

---

[28] Pojęcie wprowadzone przez Francję w negocjacjach z GATT w 1993 roku.

[29] C. Balassa, *America's Image Abroad: The UNESCO Cultural Diversity Convention and U.S. Motion Picture Exports*, The Curb Center for Art, Enterprise, and Public Policy at Vanderbilt University, 2008

[30] A. Riding, *Entr'acte: Next lone U.S. dissent: Cultural diversity pact*, „International Herald Tribune” October 12, 2005.

[31] C. Balassa, *America's Image...*, op.cit.

Tuż przed przyjęciem konwencji, 20 września 2005 roku na 172 sesji Rady Wykonawczej, ambasador Louise V.Oliver stwierdziła, że Konwencja zagraża swobodnemu przepływowi kultury, a nawet może być uzasadnieniem rządowej cenzury, zwłaszcza wobec mniejszości etnicznych. Rządy mogą też nadużywać umowę dla nakładania ograniczeń w handlu z rzekomych przyczyn kulturowych[32]. Wyraziła wątpliwość, czy UNESCO jest nadal zdolna dźwigać jej globalny mandat. „The Wall Street Journal" określił UNESCO jako „jeden z symboli korupcji i antyamerykanizmu" i zasugerował administracji prezydenta Busha rozważenie możliwości opuszczenia organizacji wobec jej powrotu do dawnych złych zwyczajów[33]. W sumie Amerykanie zgłosili 27 poprawek do Konwencji[34]. Stanowisko amerykańskie w sprawie Konwencji nie odbiegało od wcześniejszych, w których własne interesy przedkładano przed interesy większości państw. Podobnie postąpili Amerykanie w sprawie Protokołu z Kioto czy rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Konwencja została przyjęta na Konferencji Generalnej UNESCO 20 października 2005 r. w Paryżu. Intensywny lobbing inicjatorów sprawił, że głosowało za nią 148 państw, 2 były przeciw (Stany Zjednoczone i Izrael), 4 wstrzymały się od głosu (Australia, Nikaragua, Honduras, Liberia). Weszła w życie w bezprecedensowym tempie, 18 marca 2006 roku.

## 7. Dziesięć lat później

Trudno stwierdzić efektywność umowy. W chwili przyjęcia uważana była za wielki sukces Kanady i Francji. Różnorodność kulturowa stała się kwestią prawa międzynarodowego[35] i potwierdziła suwerenne prawo państw do opracowywania i wdrażania polityki kulturalnej nie tylko wewnętrznej, co oczywiste, ale także w stosunkach z innymi państwami. Zakłada zatem podwójny charakter „wyrazu kulturowego": jako obszaru handlu artefaktami o wartości kulturalnej i uznania suwerennego prawa rządów do określania i realizacji polityki kulturalnej[36]. W opinii minister kultury i komunikacji Francji Line Beauchamp w przyszłości data przyjęcia Konwencji będzie traktowana jako kluczowy moment dla międzynarodowego uznania kultury i kamień milowy w doskonaleniu procesu globalizacji[37]. Ambicją Kanady

[32] *UNESCO Overwhelmingly Approves Cultural Diversity Treaty,* "Bridges" Volume 9, Number 36, 26 October 2005.

[33] C. Balassa, *America's Image...,* op.cit.

[34] J. Henley, *Global plan to protect film culture,* "The Guardian" 19.10.2005.

[35] H.B. Graber, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?,* "Journal of International Economic Law", Oxford University Press 2006 Vol. 9, No. 3.

[36] Ibidem s. 19.

[37] Speaking Notes for the Minister of Culture and Communications Ms. Line Beauchamp Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM) November 7, 2005

z kolei jest uczynienie z niej prawa zaakceptowanego w najbliższych latach przez ponad 100 państw. Oznaczałoby to upowszechnioną zgodę na możliwość takiego ingerowania w interakcje kulturowe, które uniemożliwiałyby, a przynajmniej utrudniały dominację jednych kultur nad innymi i tworzyły prawną infrastrukturę dla zachowania odrębności i tożsamości kulturowej w sytuacji coraz bardziej upodabniającego się świata. Będzie sprawdzianem na ile w warunkach demokracji i wolnego rynku da się sterować przepływem dóbr i wartości kulturowych, nie ograniczając jednocześnie przysługujących ludziom wolności wyborów kulturalnych i nie łamiąc zobowiązań państw związanych z porozumieniami gospodarczymi. Nie wiadomo, jak nowy instrument prawny będzie traktowany w dyskusjach w WTO. Czy nie nabierze charakteru ukrytego protekcjonizmu, co sugerują przeciwnicy Konwencji.

Dekada wydaje się dostatecznym dystansem czasowym do oceny funkcjonowania Konwencji. Stwierdzenia, czy jest ona tylko instrumentem wymierzonym w interesy ekonomiczne Stanów Zjednoczonych, czy także nową inspiracją dla państw do współpracy służącej zrównoważonemu rozwojowi i eliminowaniu z obrotu kulturalnego negatywnych wpływów globalizacji.

Do końca 2013 roku do Konwencji przystąpiły 133 państwa[38]. Jej efekty wydają się na razie mało spektakularne, a pozytywne oddziaływania można oceniać tylko z perspektywy państw najbardziej wcześniej zapóźnionych w uczestnictwie w międzynarodowym obrocie kulturalnym, przede wszystkim z powodu niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury przemysłu kulturalnego i instytucji promocyjnych. Trudno natomiast znaleźć dowody na to, że Konwencja ograniczyła procesy westernizacji kultur, które miały być dowartościowane za jej sprawą[39]. Nie ma też jakichś specyficznych, znaczących efektów jej implementacji w krajach wysoko rozwiniętych, mimo że np. Unia Europejska próbuje takie znaleźć[40]. W znacznym stopniu wynika to z faktu, że większość postanowień Konwencji ma niewielkie znaczenie normatywne, nie nakładają one bowiem, poza koniecznością sprawozdań, zobowiązań wiążących strony i można od nich oczekiwać tylko „starań" w realizacji Konwencji[41].

Utworzony przez art.18 Konwencji fundusz (IFCD International Fund for Cultural Diversity) wydaje się być najważniejszym instrumentem jej realizacji. Ma na celu promocję zrównoważonego rozwoju i redukcję biedy w krajach rozwijających się, które są stronami Konwencji. Ma promować dynamizowanie

---

http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2425&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2968&tx_ttnews%5BbackPid%5D=2423&cHash=e1e10350e1.

[38] http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038&language=E.

[39] L.R. Hanania, *Cultural Diversity in International Law. The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection on Protection of the Diversity of Cultural Expressions,* Routledge 2014.

[40] European Parliament, *Implementing the UNESCO Convention 2005 in the European Union*, Study Germann Avocats, 2010.

[41] H.B. Graber, *The New UNESCO* op.cit, s. 20.

współpracy Południe – Południe oraz Północ – Południe, prowadząc do trwałych rezultatów strukturalnych. Uwzględnia takie działania, które wspierają tworzenie i dystrybucję oraz korzystanie z dóbr i usług kultury narodowej; poparcie dla mobilności artystów; dowartościowanie sektora kultury w krajach rozwijających się; angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w politykę kulturalną.

Fundusz pochodzi z dobrowolnych wkładów państw i od nieinstytucjonalnych darczyńców. Darowizny państw wynosiły od kilkuset dolarów np. Malawi – 100 $, Azerbejdżan – 1 140 $, Islandia – 1 127 $ po Francję płacącą 1 260 027 $ i Norwegię 1 453 087 $. Podobnie zróżnicowane są wpłaty indywidualne i od instytucji pozarządowych. Interesujące, że wśród darczyńców nie ma Polski[42].

W 2010 roku Fundusz wynosił 4,6 mln dolarów i pozwolił na sfinansowanie 71 projektów w 43 krajach. Obejmowały one głównie budowanie potencjału przedsiębiorstw kulturalnych, mapowanie sektora kultury, tworzenie nowych modeli biznesowych w branży kulturalnej. Beneficjentami Funduszu są głównie małe i średnie przedsiębiorstwa z sektora prywatnego, działające w dziedzinie kultury, organizacje pozarządowe, odpowiadające kryteriom społeczeństwa obywatelskiego. Maksymalna suma, o jaką można się ubiegać, wynosi 100 000 dolarów i 10 000 dolarów na przygotowanie programu.

W 2013 roku Fundusz wzrósł do 6 657 566 dolarów, za które realizuje się 61 projektów. Na 2014 rok Komitet Międzyrządowy zatwierdził 13 nowych projektów w 12 państwach.

Wdrażanie Konwencji w poszczególnych państwach można śledzić przez analizę składanych przez nie co 4 lata sprawozdań. Powinny one uwzględniać m.in. narodowe polityki implementujące wspomaganie kreatywności, produkcji, dystrybucji, rozpowszechnianie i korzystanie z dóbr i usług kulturalnych; środki inspirujące współpracę w obszarze mobilności artystów, zwiększenie udziału w rynku i umacnianiu przemysłu kulturalnego w państwach rozwijających się; działania mające włączać społeczeństwo obywatelskie w procesy polityki kulturalnej. Powinny również uwzględniać priorytetową w UNESCO zasadę równości płci. Pierwsze 65 raportów zostało złożonych w 2012 i 2013 roku.

W polskim raporcie przygotowanym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 29 marca 2012 r. zwraca się uwagę na współpracę z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu Konwencji. W pierwszym przypadku raport zauważa transfer znacznych środków finansowych na renowację i rewitalizację polskiego dziedzictwa na Białorusi, Ukrainie i w Mołdawii. W drugim dobrym przykładem jest Fundacja Sejny, której zadaniem jest promocja etosu pogranicza i tworzenie pomostów między ludźmi różnych religii, narodów i kultur.

[42] http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/contributions-received/.

Raport opiera się na prezentacji działań związanych z polityką promocji zróżnicowania. Stwierdza historyczną wielokulturowość Polski praktykowaną po transformacji w różny sposób. Zauważa organizowane dziesiątki festiwali dedykowanych muzyce, teatrowi, sztuce i folklorowi innych narodów i mniejszości narodowych żyjących w naszym kraju. Podkreśla codzienną praktykę instytucji oświatowych i kulturalnych współpracujących z partnerami z Europy i innych kontynentów organizujących wspólne imprezy. O kulturze myśli się przy tym nie tylko w kategoriach artystycznych, ale także przez pryzmat korzyści społecznych i ekonomicznych. Odchodzi od centralnego sterowania kulturą i monopolu państwowego[43].

Jeśli zatem idea promocji zróżnicowania wydaje się realizowana, co niekoniecznie dokonuje się w odpowiedzi na Konwencję, bo często jest kontynuacją dotychczasowej polityki kulturalnej, to wątpliwości budzi kwestia ochrony. Nie można jej bowiem oderwać od kwestii ludzkich wyborów. Jeśli nawet państwo ich nie popiera i nie podziela, to szeroka i zróżnicowana gama form wyrazu kulturowego pochodzących z całego świata pozostanie niedoceniona lub niezauważona w warunkach rozwiniętego marketingu i reklamy obiektów z głównego nurtu, których nie można bezkarnie ograniczyć, a także interesów ekonomicznych dystrybutorów kultury rzadko sięgających do tzw. zjawisk niszowych.

[43] Ibidem.

*Leonard Łukaszuk*
*Marek Jan Łukaszuk*

# Bezpieczeństwo międzynarodowego transportu lotniczego – aktualne problemy

## 1. Wstęp

Bezpieczeństwo współczesnego lotnictwa cywilnego, uwarunkowane wieloma czynnikami, należy postrzegać z szerszej perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego. Świadczą o tym także ostatnie, spektakularne wydarzenia związane z tajemniczym zaginięciem oraz zestrzeleniem rejsowych samolotów cywilnych.

Zagadnienia bezpieczeństwa lotniczego są przedmiotem wspólnego zainteresowania środowisk profesjonalnych cywilnych i wojskowych. Wyrazem tego była m.in. wielodyscyplinarna konferencja lotnicza w Dęblinie w 2004 r., w czasie której odwoływano się do humanistycznych i cywilizacyjnych przesłań i tradycji polskiego lotnictwa[1].

Bezpieczeństwo międzynarodowego, cywilnego transportu lotniczego zależy w znacznej mierze przede wszystkim od odpowiednio efektywnego wdrażania sprawdzonych w praktyce międzynarodowych norm i standardów prawa lotniczego, od stałego ich dostosowywania do nowych sytuacji i potrzeb. Służyć temu może i powinna – odpowiednio skoordynowana współpraca i określone formy realnego współdziałania między państwami i organizacjami międzynarodowymi w wielu sektorach gospodarczych i operacji lotniczych. Współpraca taka istnieje m.in. przy opracowaniu i wdrażaniu tzw. pakietu bezpieczeństwa na pasie startowym (iKit), koordynowana przez ICAO (International Civil Aviation Organization) – z udziałem 12 różnych organizacji lotniczych.

---

[1] Zob. Leonard Łukaszuk, Tomasz Balcerzak (red.), *Lotnictwo współczesne i jego problemy. Cywilizacja-Kultura-Prawo-Ekonomika-Bezpieczeństwo-Obronność*, Wyd. AON, Warszawa 2007. Także seminarium naukowe w Krakowskiej Akademii im A. Frycza Modrzewskiego (25 września 2014 r.) skupiało uwagę na „Aktualnych problemach transportu międzynarodowego" (zwłaszcza lotniczego, z udziałem autora tego opracowania) – z okazji Jubileuszu dra Mariana Banacha.

W Europie, międzyrządowa organizacja lotnicza EUROCONTROL (European Organization for the Safety of Air Navigation) wspiera 40 państwa członkowskie oraz Unii Europejskiej w działaniach na rzecz bezpiecznego i efektywnego wykonywania operacji lotniczych na obszarze Europy.

W XXI wieku wzrosło znaczenie wielostronnej współpracy międzynarodowej, także w skali globalnej, w dziedzinie bezpieczeństwa cywilnych operacji lotniczych – głównie pod wpływem znacznego rozwoju lotnictwa cywilnego oraz występujących różnych jego zagrożeń. Współpraca ta obejmuje zwłaszcza: ustanawianie standardów bezpieczeństwa, nadzór nad ich wdrażaniem oraz pomoc techniczną i finansową dla państw jej najbardziej potrzebujących.

O stanie bezpieczeństwa transportu lotnictwa cywilnego świadczą m.in. dane statystyczne wypadków lotniczych analizowane przez ICAO i IATA (International Air Transport Association).

Według danych IATA z lat 2008–2013: roczna liczba lotów w 2008 r. wynosiła w milionach 33,9 a w 2012 – 35,1[2]. W 2008 r. zaistniało 109 wypadków lotniczych – w tym 23 z 502 ofiarami śmiertelnymi, a w 2013 – 16, z 210 ofiarami śmiertelnymi.

Według danych ICAO[3] w 2012 r. zaistniało 99 wypadków lotniczych na świecie, w tym 9 – z ofiarami śmiertelnymi w liczbie 372 osoby: w Afryce –167, w Azji – 161, w Europie – 42, a w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach – 2 osoby.

ICAO przyjęła metodę kompleksowej oceny poziomu bezpieczeństwa, aby wypełnić pewne luki występujące w regionach, tj. na różnych kontynentach. Według tej metody poziom ryzyka bezpieczeństwa w transporcie lotniczym ocenia się według danych uzyskiwanych w wyniku współpracy międzynarodowej organizacji lotniczych. Są to źródła obejmujące: statystyki wypadków lotniczych; wyniki audytów USOAP (Universal Safety Oversight Audit Programme); wskaźniki ekonomiczne sektora lotniczego; natężenie ruchu lotniczego oraz jego wzrost; czynniki natężenia ruchu, w tym współczynnik lotów wykonywanych przez krajowych operatorów – w porównaniu do liczby lotów wykonywanych przez operatorów zagranicznych. Pozwala to kompleksowo ujmować zagadnienia bezpieczeństwa współczesnego lotnictwa cywilnego.

Istotną rolę w tym bezpieczeństwie odgrywa tzw. czynnik ludzki, coraz bardziej dostrzegany i doceniany w praktyce zarządzania transportem lotniczym oraz w procesie szkolenia personelu lotniczego[4]. Dlatego też najpierw w naszych rozważaniach skupimy m.in. uwagę na wybranych jego aspektach.

Podkreślenia wymaga także znaczenie współpracy międzynarodowej oraz nowatorskich badań w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

---

[2] *IATA Fact Sheet-Safety*, December 2013.

[3] *ICAO 2013 Safety Report*, Montreal, Canada 201.

[4] L. Łukaszuk, *Wymogi kwalifikacyjne i warunki pracy personelu lotniczego a bezpieczeństwo żeglugi powietrznej lotnictwa cywilnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *50 lat konwencji tokijskiej, bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, SAWPiA UW, Warszawa 2014.

Na zakończenie przedmiotem wybranych uwag będą zagadnienia bezprawnych i przestępnych aktów wymierzonych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego[5].

## 2. „Czynnik ludzki" a bezpieczeństwo transportu lotniczego

Brytyjski pilot, pisarz i psycholog David Beaty (1919–1999) wydał kilka książek dotyczących przyczyn katastrof lotniczych, uznanych jako wynik błędu pilota. Istnieje bowiem wpływ typu osobowości człowieka na popełnianie przez niego pomyłek w pilotażu.

Wydane w Polsce w 2013 r. tłumaczenie jego książki: „The Naked Pilot", opublikowanej po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii w 1995 r., może być uznane za bardzo cenny poznawczo, a przede wszystkim dla praktyki szkolenia pilotów – bestseller[6].

Po zderzeniu na pasie startowym lotniska w Teneryfie w 1977 r. dwóch jumbo jetów z powodu błędu doświadczonego pilota jednego nich, zaczęto dostrzegać rolę „czynnika ludzkiego" w lotnictwie cywilnym. A badanie roli tego czynnika stało się z czasem odrębną „gałęzią usług", skutkując poprawą sytuacji bezpieczeństwa w transporcie lotniczym. Usługi takie wspiera ICAO.

Z czasem pilot przestał być jednak „kozłem ofiarnym", kiedy zwrócono uwagę na pewien specyficzny zespół uwarunkowań, określanych jako „zbiorowy błąd". A do elementów tego zespołu należą: praktyka zarządzania personelem w kabinie załogi; system szkolenia pełnej załogi na symulatorze; organizowanie kursów szkoleniowych na temat wpływu „czynnika ludzkiego" na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym.

W samolotach komunikacyjnych wprowadzono automatyzację procesu pilotowania i upowszechnia się tablice przyrządów w postaci szklanego kokpitu. Zdarzają się bowiem błędy pilota przez przeoczenie chociażby jednego z dziesiątków przełączników.

Wprowadzono – jako obowiązkowe wyposażenie – system GPWS (Ground Proximity Warning System) – tj. system ostrzegania o bliskości ziemi. W roku 1992 zaistniało 12 wypadków typu CFIT (Controlled Flight Into Terrain) tj. zderzenia z ziemią w locie kontrolowanym.

David Beaty zauważa też, że poziom bezpieczeństwa transportu lotniczego, nie tylko w krajach trzeciego świata, ale także w Rosji i Chinach jest niedostateczny. Ponadto, począwszy od światowego kryzysu gospodarczego, linie lotnicze oszczędzały głównie na środkach dla bezpieczeństwa podróżujących, a jednocześnie starały się utrzymywać czteroprocentowe tempo rozwoju.

---

[5] Teksty międzynarodowych regulacji prawnych z tego zakresu [w:] *Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego. Stan prawny: 1 września 1999*. Opracowali: Paweł Durys, Filip Jasiński, Liber, Warszawa 1999.

[6] D. Beaty, *Pilot. Naga prawda. Czynnik ludzki w katastrofach lotniczych*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2013, s. 310.

Straty linii lotniczych w latach 1990–1993 wyniosły łącznie 16 mld dolarów, co zakłóciło plany rozwojowe przewoźników i spowodowało znaczne ograniczenie popytu na nowe samoloty, jak też ograniczenie ich produkcji.

Także w przemyśle lotniczym doceniono znaczenie psychologicznych czynników ludzkich zachowań i uznano teorię „zbiorowego błędu". Wyrazem tego jest opracowanie i wydanie przez firmę Boeinga monografii pt. „Accident Prevention Strategy" (Strategia zapobiegania wypadkom) – na podstawie analizy 232 poważnych awarii i wypadków lotniczych. Wskazano 37 możliwych czynników sprawczych tych zdarzeń.

Tak więc sektor transportu, komunikacji lotniczej stał się pionierem w propagowaniu i wdrażaniu środków zapobiegających błędom ludzkim i ich konsekwencjom w relacjach z wysoko rozwiniętą techniką. Skorzystał z tego zwłaszcza przemysł medyczny oraz nuklearny, a w branży lotniczej doprowadzono do bardzo wysokiego obecnie poziomu bezpieczeństwa.

David Beaty zwraca w swym dziele szczególną uwagę na takie ujemnie oddziałujące czynniki na bezpieczeństwo operacji lotniczych jak: rutyna i zbyt duża pewność siebie; błędy w postrzeganiu istotnych elementów w polu widzenia w czasie operacji lotniczych; uleganie naturalnym złudzeniom, zwłaszcza optycznym; nuda i rozkojarzenie; konformizm, tj. bezkrytyczne podporządkowanie się mylnym niekiedy instrukcjom obsługi urządzeń; lateralizacja – tj. rozróżnianie kierunków, zwłaszcza ich mylenie – m.in. przy dominowaniu nawyków, nieuświadomionych, związanych prawdopodobnie z leworęcznością; zmęczenie i stres.

Autor ten twierdzi, że za 3/4 wszystkich wypadków lotniczy odpowiada błąd człowieka, pomyłka jako ostatnia niepokonana jeszcze przeszkoda w rozwoju awiacji…

Wydawca książki o psychologii pilota i jego błędach zauważa dowcipnie: „Po tej lekturze stanie się jasne, dlaczego nie wszyscy którzy latali jak orły, lądowali jak »wrona«", to jest niekiedy – bez wysuniętego podwozia.

Rola czynnika ludzkiego jest także dostrzegana w naszym krajowym piśmiennictwie[7], m.in. w aspekcie ergonomii i metod uwzględniania tego czynnika w zarządzaniu bezpieczeństwem systemu transportu lotniczego.

Pojęcie czynnika ludzkiego (*human factor*) w badaniach oznacza relacje: człowiek – maszyna i uwzględnia problemy postrzegania psychofizyki, podejmowania decyzji oraz inne aspekty i elementy podejmowania decyzji. A bezpieczeństwo systemu lotniczego – to wypadkowa interakcji trzech czynników: ludzkiego, technicznego i środowiska (otoczenia), zwłaszcza gdy istnieje luka w systemie przeciwwypadkowym. Z analiz przyczyn wypadków lotniczych wynika, że aż w 80% ich sprawcą był człowiek, w tym w 65% na skutek błędów załogi statku powietrznego.

---

[7] E. Kałużna, A. Fellner, *Metody uwzględniania czynnika ludzkiego w zarządzaniu bezpieczeństwem systemu transportu lotniczego*, Politechnika Warszawska, „Prace Naukowe. Transport", z. 103, Warszawa 2014, s. 99–111.

W Europie uwzględnia się czynnik ludzki w procesie podnoszenia poziomu bezpieczeństwa przez wdrażanie przepisów EUROCONTROL i systemu zarządzaniu bezpieczeństwem (SMS). A w Polsce projekt zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego ATMAP (Air Traffic Management Airport Performance) jest realizowany między innymi w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Szopena w Warszawie; obecnie w pierwszej fazie, skupionej m.in. na zwiększeniu wykorzystania przepustowości, z zachowaniem standardów jakości, bezpieczeństwa i rentowności, a w drugiej fazie rozbudowany zakres prac obejmie system pomiarów efektywności operacyjnej lotniska.

## 3. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

Z opublikowanych w ostatnich latach raportów i innych materiałów ICAO oraz innych międzynarodowych organizacji lotniczych, w tym regionalnych, jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, oraz analitycznych opracowań naukowych w formie monografii i opinii międzynarodowych ekspertów, wynikają istotne poznawczo – i dla praktyki – ustalenia diagnostyczne i prognostyczne odnoszące się do bezpieczeństwa międzynarodowego transportu lotniczego[8].

W budowaniu powszechnego systemu bezpieczeństwa lotniczego zauważa się dość zróżnicowany poziom zaangażowania państw i organizacji międzynarodowych. A to, że międzynarodowe prawo lotnicze ceduje na państwa wdrażanie i nadzór nad wykonywaniem przepisów w tym zakresie, powoduje niejednolitość w implementowaniu zobowiązań traktatowych i utrudnia ocenę stanu bezpieczeństwa lotniczego w poszczególnych krajach. W istocie przyczynia się to do tworzenia wielu zróżnicowanych systemów bezpieczeństwa, a nie jednolitego, powszechnego. Dlatego też dla osiągnięcia jednolitego i odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa w skali globalnej niezbędne jest postulowane ścisłe współdziałanie państw, zwłaszcza dla zapewnienia obiektywnie przeprowadzanych kontroli rzeczywistego poziomu stanu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Niekiedy także postuluje się (M. Bujnowski, 2014), aby nadzór nad bezpieczeństwem lotniczym został przekazany określanym traktatowo gremiom ponadnarodowym, chociażby tylko na szczeblu regionalnym. A państwa, stale współpracując z nimi, mogłyby wspólnie przeprowadzać analizy skuteczności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa – i w razie potrzeby także proponować wprowadzanie korekt do powszechnych mechanizmów kontrolnych, tworzonych przez międzynarodowe organizacje lotnicze.

---

[8] M. Bujnowski, *Współdziałanie państw i organizacji międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, Rozprawa doktorska, UW, Warszawa 2014. Zob. także: *The International Comparative Legal Guide to: Aviation Law 2013, lst Edition. A practical cross-border insight into aviation law*, Global Legal Group, London 2013.

Perspektywy dla współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego w skali globalnej to przede wszystkim:

1. zacieśnianie współpracy ICAO z innymi międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się sektorowo: operacjami lotniczymi (IATA) oraz wykorzystaniem przestrzeni powietrznej (CASSOA – East African Community Civil Aviation Safety and Security; EUROCONTROL – European Organization for the Safety of Air Navigation);
2. współdziałanie między 191 państwami członkowskimi ICAO, poprzez:
   – inicjowanie kierunków rozwoju polityki i standardów lotniczych,
   – monitorowanie kluczowych tendencji dotyczących założeń i wdrażanej praktyki bezpieczeństwa lotniczego i jego zobiektywizowanych, aktualnych wskaźników,
   – systematycznie prowadzoną analizę uwarunkowań i stanu bezpieczeństwa lotniczego,
   – konsekwentne realizowanie programów zmierzających do rozwiązywania problemów bezpieczeństwa lotniczego.

Na poziomie współpracy regionalnej, zwłaszcza w Afryce i Azji, można oczekiwać powołania nowych organizacji zajmujących się bezpieczeństwem transportu lotniczego i wykonywaniem niektórych zadań nadzoru należących do władz państw, zwłaszcza w sytuacji, kiedy te nie są w stanie realizować przyjętych na siebie zobowiązań.

Odmienna sytuacja występuje w Europie, gdzie rozszerzanie zakresu działania EASA (European Aviation Safety Agency) oraz zawieranie porozumień o Wspólnym Obszarze Lotniczym (WOL) powoduje ograniczanie zadań ECAC (European Civil Aviation Conference) i EUROCONTROL. W sytuacji ECAC może to spowodować przekształcenie tej Agencji w forum wymiany doświadczeń i konsultacji między władzami lotniczymi państw członkowskich Unii Europejskiej z państwami trzecimi, a nawet jej rozwiązanie.

Obecnie międzynarodowe lotnictwo cywilne, zwłaszcza po wprowadzeniu do stosowania w listopadzie 2013 r. załącznika 19 o zarządzaniu bezpieczeństwem do konwencji chicagowskiej, dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi i środkami organizacyjnymi służącymi zapewnianiu wysokiego standardu bezpieczeństwa w tym lotnictwie.

Z powodu trudności we wdrażaniu norm i zalecanych praktyk w niektórych państwach członkowskich ICAO, niezbędne jest udzielanie im pomocy organizacyjnej i szkoleniowej. A w sytuacji braku możliwości samodzielnego nadzoru nad bezpieczeństwem lotniczym przez niektóre państwa, konieczne będzie łączenie ich wysiłków w tym zakresie i tworzenie instytucji nadzorów regionalnych, bądź subregionalnych.

Niezbędna jest, realizowana w skali globalnej, efektywna partnerska współpraca między wszystkimi właściwymi podmiotami w celu zapewnienia pełnego bezpieczeństwa operacji lotniczych z uwzględnieniem wszystkich uwarunkowań funkcjonowania międzynarodowego transportu lotniczego.

W środowisku naturalnym i operacyjnym, w jakim działa lotnictwo cywilne, występują liczne zagrożenia. Są one związane zarówno z działaniem naturalnych sił przyrody (opady atmosferyczne: mgły, oblodzenia, burze i silne porywy wiatrów, erupcje wulkanów), jak te związane z działalnością ludzi, popełniających niezamierzone błędy w projektowaniu, produkcji i obsłudze sprzętu lotniczego czy też wykonywaniu operacji lotniczych lub świadczeniu usług na rzecz żeglugi powietrznej. Są też szkodliwe dla bezpieczeństwa lotniczego działania zamierzone, jak na przykład fałszowanie, podrabianie części technicznych do statków powietrznych, nieterminowe czy niesolidne ich naprawy, czy też kierowanie się motywem nieracjonalnego dążenia do „oszczędności", ze szkodą dla bezpieczeństwa.

Występują także inne zamierzone i niezamierzone zaniedbania czy dysfunkcje w zarządzaniu lotnictwem i operacjami lotniczymi oraz we współdziałaniu różnych podmiotów na poziomie krajowym, regionalnym, czy szerszym międzynarodowym.

W dążeniu do maksymalnego eliminowania ryzyka w operacjach lotniczych i ograniczenia liczby zdarzeń lotniczych wdrażane są przepisy i procedury związane z: licencjonowaniem personelu lotniczego, wykonywaniem operacji przewozu lotniczego, konstruowaniem i obsługą statków powietrznych, ochroną przed aktami bezprawnej ingerencji oraz z badaniami zdarzeń lotniczych i podejmowaniem działań profilaktycznych.

Wobec zagrożeń lotnictwa cywilnego terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, istnieje potrzeba doprecyzowania zakresu współpracy międzynarodowej, aby zapewnić bezpieczne funkcjonowanie transportu lotniczego – i nie tylko chronić załogi, pasażerów i przewożone towary, ale także osoby znajdujące się na ziemi i ich mienie.

W celu poprawy efektywności ochrony lotnictwa cywilnego w szerszej skali, konieczne jest opracowywanie i wdrażanie odpowiednich kryteriów oceny ryzyka dla bezpieczeństwa międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Rozwiązania systemowe powinny obejmować międzynarodową współpracę w wymianie informacji i doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, m.in. w celu poprawy efektywności obsługi pasażerów w systemie połączeń pomiędzy portami lotniczymi.

Konieczne jest także „budowanie kultury bezpieczeństwa", przez zachęcanie do dobrowolnego zgłaszania popełnianych błędów, bez obawy przed konsekwencjami osobistymi oraz przez modyfikowanie procesu kształcenia personelu zarządzającego i wykonującego operacje lotnicze. Należy także kształtować świadomość personelu, iż w skali wartości większe znaczenie ma bezpieczeństwo operacji lotniczych, niż tylko komercyjnie postrzegane korzyści transportu lotniczego.

Obowiązujące regulacje międzynarodowe z zakresu bezpieczeństwa lotniczego odnoszą się jedynie do tzw. klasycznych kategorii statków powietrznych, i nie obejmują takich nowych cywilnych konstrukcji jak: bezzałogowe statki

powietrzne (UAS)[9] czy tzw. samoloty suborbitalne, komercyjne. Konieczne będą międzynarodowe unormowania dotyczące ich budowy i eksploatacji, a także licencjonowania operatorów-pilotów oraz zasad korzystania przez takie statki powietrzne ze zintegrowanej przestrzeni powietrznej, nie tylko w obszarze europejskim.

Polska ma obecnie równoprawną pozycję w lotniczej społeczności międzynarodowej wśród państw-członków ICAO, działając poprzez swego reprezentanta w Radzie tej organizacji. Może więc wywierać wpływ we współpracy międzynarodowej na poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. W odniesieniu do Polski konieczne jest terminowe wdrażanie międzynarodowych regulacji lotniczych, a także przeprowadzenie analiz zgodności z nimi regulacji krajowych. Należałoby ratyfikować: protokół dodatkowy (Pekin, 2010) do konwencji haskiej z 1970 r. o ściganiu sprawców uprowadzenia statków powietrznych oraz konwencję pekińską z 2010 r., o zwalczaniu bezprawnych czynów dotyczących międzynarodowego lotnictwa cywilnego, która zastąpi konwencję montrealską z 1971 r.[10] z protokołem z 1988 r.[11]

W dość szerokim wolumenie współpracy międzynarodowej Polski na rzecz bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego istotne znaczenie ma także współpraca bilateralna.

Obszar problemowy rozwijania obecnych i nowych dziedzin oraz form współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa transportu lotnictwa cywilnego jest więc dość szeroki. Wymaga nadal zaangażowania zarówno podmiotów uczestniczących w międzyrządowych, jak i pozarządowych gremiach współpracujących – zwłaszcza na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa lotniczego w tych krajach i regionach geograficznych, gdzie szczególnie istnieje taka potrzeba.

## 4. Znaczenie nowatorskich badań dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

Bezpieczeństwo krajowego i międzynarodowego transportu lotniczego jest w Polsce przedmiotem pogłębionych teoretycznie i metodycznie badań, zarówno sektorowych, jak i międzysektorowych, wieloaspektowych – prowadzonych m.in. w Politechnice Warszawskiej, oraz w Politechnice Śląskiej w Gliwicach. Badana jest m.in. rola systemów awioniki dla zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych. Służą one diagnozowaniu tych operacji i przeprowadzaniu ich racjonalnej kontroli. Budowane są innowacyjne

[9] K. Karski, *Cywilne bezzałogowe statki powietrzne w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *50 lat konwencji...*, op. cit.

[10] Dz.U. nr 8 poz. 37 z 3 marca 1976 r.

[11] ICAO Doc. 9518. Polska nie jest stroną tego Protokołu w sprawie zwalczania aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu.

systemy awioniki według zasad racjonalnego zarządzania dla poprawy operacyjności[12].

Istotnym problemem w zarządzaniu transportem lotniczym jest badane zagrożenie operacji lotniczych zderzeniami z ptakami podczas lotu. Z danych z lat 1990–2011 wynika, że w ogólnej skali lotnictwa światowego zdarzenia takie dotyczyły wprawdzie mniej niż 5% wszystkich wypadków lotniczych, ale jest to nadal groźne zjawisko. W zarządzaniu ruchem powietrznym wykorzystywane są coraz szerzej m.in. systemy satelitarne[13].

Wspomaganie bezpieczeństwa transportu lotniczego jest realizowane poprzez doskonalenie wykorzystania radiobikonów – nadajników ratowniczych, emitujących sygnały bezpieczeństwa z wykorzystaniem sprzężenia z systemem satelitarnym oraz centrum odbioru i koordynacji i grup poszukiwań ratowniczych[14]. A dla zimowego serwisu lotniczego badane są modele łącznego operowania stanowiska obsługi przez wyznaczanie podstawowych charakterystyk procesu kontroli bezpieczeństwa[15].

W związku z Aneksem 19 ICAO do konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 7 grudnia 1944 r. oraz regulacją Komisji Europejskiej KE-1035/2011 istnieje potrzeba przeprowadzania analiz bezpieczeństwa w organach lotnictwa cywilnego, zwłaszcza w organach zarządzania ruchem lotniczym. W tym celu w badaniach wykorzystywana jest m.in. metoda wizualizacji nazwana BowTie oraz techniki GSN – Goal Structured Notation do przeprowadzania analiz bezpieczeństwa ruchu lotniczego w praktyce, m.in. na przykładach wtargnięcia na drogę startową statku powietrznego – pojazdu lub osoby, czy zdarzeń wypadnięcia z drogi startowej[16]. W metodach analizy ryzyka są stosowane metody indukcyjne, takie jak metoda analizy „drzewa zdarzeń" (ETA – Event Tree Analysis), m.in. w wybranych aspektach implementacji systemu GBAS – Ground Based Augmentation System – Naziemny System Wspomagający[17]. Bezpieczeństwo ruchu lotniczego jest określane jako *safety*, a ochrona przed aktami bezprawnej ingerencji – jako *security*. Metodę analizy ETA do oceny zagrożeń i ryzyka dla eksperymentalnych podejść do

---

[12] A. Kulik, K. Dergachov, *Aviation safety. Role avionic system in safety providing*, [w:] Aleksander Sładkowski (ed.), *Some actual issues of traffic and vehicle safety*, Monograph, Gliwice 2013.

[13] R. Fellner, A. Fellner, M. Hromadka, *Precision approach with GNSS and bird hazard management in the aspect of air traffic management*, [w:] *Some Actual Issues...*, op.cit. Por. J. Ćwiklak, *Zagrożenie bezpieczeństwa lotów na lotnisku w Dęblinie w aspekcie kolizji statków powietrznych z ptakami*, Politechnika Warszawska. "Prace Naukowe. Transport", z. 103, s. 35–45.

[14] Błaszczyk (et al.), *Wspomaganie bezpieczeństwa ruchu lotniczego przez wykorzystanie radiobikonów*, ibidem, s. 15–24.

[15] A. Kierzkowski, T. Kisiel, *Wyznaczanie podstawowych charakterystyk procesu kontroli bezpieczeństwa dla zimowego sezonu lotniczego z wykorzystaniem modelu symulacyjnego łączonego stanowiska obsługi*, ibidem, s. 113–123.

[16] M. Krzyżanowski (et al.), *Wykorzystanie metody BowTie oraz techniki GSN do analiz bezpieczeństwa ruchu lotniczego*, ibidem, s. 125–135.

[17] A. Fellner, R. Fellner, *Znaczenie analizy drzewa zdarzeń w wybranych aspektach implementacji systemu GBAS*, ibidem, s. 67–75.

lądowania z prowadzeniem pionowym LPV – Localiser Performance with Vertical Guidances sprawdzono w porcie lotniczym Katowice-Pyrzowice, w ramach międzynarodowego projektu badawczego SHERPA – Support ad--Hoc to Eastern Region Pre-operational Actions on GNSS (Global Navigation Satelite System), tj. systemu z wykorzystaniem satelitów usytuowanych na orbicie geostacjonarnej. Jest to związane z implementacją nowych technologii w ruchu lotniczym, poprzedzoną procesem certyfikacji, przy wykorzystaniu kompleksowej analizy bezpieczeństwa.

Są to więc wysoce nowatorskie badania, użyteczne także dla poprawy bezpieczeństwa transportu lotniczego w Europie Środkowej i Wschodniej.

## 5. Akty bezprawnej ingerencji i przestępczość zorganizowana jako czynniki zagrażające bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego

Akty bezprawnej ingerencji, zdefiniowane w Załączniku 17 do konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 roku oznaczają akty lub próby ich dokonania zagrażające bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, a między innymi:

- bezprawne przejęcie statku powietrznego;
- zniszczenie takiego statku w trakcie użytkowania;
- wtargnięcie na pokład statku, portu lub obiektu lotniczego;
- wniesienie na pokład statku lub portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia bądź materiału służącego do celów przestępczych;
- użycie statku powietrznego w służbie do celów spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia czy środowiska;
- przekazanie nieprawdziwej informacji mającej na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego, pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa na terenie portu lub obiektu lotnictwa cywilnego.

W piśmiennictwie naukowym z dziedziny prawa międzynarodowego prawa lotniczego i prawa karnego podejmowane są od dawna zagadnienia dotyczące istoty i zwalczania terroryzmu i piractwa powietrznego m.in. w związku z zawładnięciem statkiem powietrznym[18], w kontekście obowiązujących konwencji (tokijskiej z 1963 r. i montrealskiej z 1971 r.) i zaistniałych aktów przestępczych. Część publikacji dotyczy przestępczości zorganizowanej[19].

[18] T.R. Aleksandrowicz, K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Wybrane zagadnienia i źródła prawa międzynarodowego*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011; F. Rafałowski, *Niektóre aspekty ścigania piractwa powietrznego*, Warszawa 1971; M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011; M. Marcinko, *Wybrane aspekty walki z terroryzmem w prawie międzynarodowym*, WSOSP, Dęblin 2007.

[19] Zob. A. Mroczek, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011.

Ogólnodostępna sieć międzynarodowego transportu lotniczego jest wykorzystywana do przemycania materiałów wybuchowych i różnych niebezpiecznych przedmiotów i substancji czy towarów zagrażających bezpieczeństwu lotniczemu. Zagrożenie takie może powodować wzajemne zwalczanie się grup przestępczych, działających na lotniczych szlakach przerzutowych.

W związku z tym istotne znaczenie dla zwalczania tego rodzaju przestępczości zorganizowanej mogą mieć m.in. podjęte w 2008 roku przez Unię Europejską działania legislacyjne w postaci Decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW w sprawie zwalczania tego rodzaju przestępczości. Państwa członkowskie UE zobowiązano do podjęcia niezbędnych środków do zapewnienia, że określone w Decyzji zachowania związane z organizacją przestępczą zostaną uznane za przestępstwa. W przepisach tej decyzji określono także wysokość sankcji za popełnione przestępstwa oraz przewidziano sytuacje, w których istnieje możliwość zmniejszenia tych sankcji lub zwolnienie z ich stosowania. W polskim prawie karnym odpowiednie typy takich ugrupowań przestępczych przewidziano w art. 258 i art. 65 Kodeksu karnego.

W Polsce, wobec trudności w podejmowanym przez doktrynę zdefiniowaniu przestępczości zorganizowanej, także tej zagrażającej lotnictwu, służby powołane do jej zwalczania (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Policja) podjęły własne próby jej zdefiniowania. Działania grup przestępczych są związane z produkcją, przemytem i handlem narkotykami, hazardem, wymuszaniem haraczy, napadami rabunkowymi i porywaniem dla okupu. Są to wysoce zorganizowane, niekiedy wpływowe grupy – jako hierarchicznie ukształtowane związki przestępcze, tworzone z chęci osiągania drogą nielegalną wysokich zysków.

Przestępczość będąca przedmiotem jurysdykcji państw w ramach ukształtowanego już międzynarodowego lotniczego prawa karnego należy do przestępczości zagrażającej w dużym stopniu bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego[20]. Wyróżniane rodzaje tej jurysdykcji to: jurysdykcja terytorialna, jurysdykcja osobowa oraz jurysdykcja państwa flagi statku powietrznego. Istniejące luki w podstawach prawnych i kolizje w jurysdykcji wymagają jednak dodatkowych regulacji w umowach międzynarodowych.

Do konwencji z zakresu międzynarodowego lotniczego prawa karnego są zaliczane: konwencja tokijska z 1963 roku, konwencja haska z 1970 roku i protokół pekiński z 2010 roku. Istotne znaczenie mają także: konwencja montrealska z 1971 roku i protokół montrealski z 1988 roku oraz konwencja pekińska z 2010 roku, a ponadto dziewięć konwencji, określanych jako prawnomiędzynarodowy system zwalczania terroryzmu[21].

---

[20] M. Żylicz, *Jurysdykcja państw w międzynarodowym lotniczym prawie karnym*, [w:] *50 lat konwencji...*, op. cit.

[21] T.R. Aleksandrowicz, *Postępowy rozwój prawa międzynarodowego a bezpieczeństwo międzynarodowego lotnictwa cywilnego*, [w:] *50 lat konwencji…* Zob. także: Z. Galicki, *Ewolucja konwencji tokijskiej – od Tokio do Pekinu*, [w:] *50 lat konwencji…*, op. cit.

W międzynarodowym lotniczym prawie karnym istotne znaczenie ma klauzula *aut dedere aut iudicare* (albo wydanie, albo sądzenie sprawcy)[22].

Po „reformie pekińskiej", będącej istotnym etapem ewolucji lotniczego prawa karnego, wyraźniej zaznacza się zakres kryminalizacji czynów wymierzonych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego[23]. W protokole pekińskim z 2010 roku zmodyfikowano postanowienia konwencji haskiej, co służy standaryzacji i uproszczeniu systemu lotniczego prawa karnego, zapewnia jej systemową spójność z konwencją pekińską.

W protokole pekińskim został poszerzony zakres przedmiotowy i podmiotowy (podmioty zbiorowe, tzw. klauzula Al-Kaidy)[24] kryminalizacji czynów wymierzonych przeciwko bezpieczeństwu w lotnictwie, a ponadto sprecyzowano formy stadialne przestępstw oraz ich formy zjawiskowe.

Z analiz porównawczych wynika, że zakres kryminalizacji przewidziany aktami pekińskimi z 2010 roku został w znacznej mierze osiągnięty w polskim prawie karnym[25]. Usiłowanie popełnienia przestępstwa objęte jest art. 13 § l kodeksu karnego, a przygotowanie do popełnienia przestępstwa w art.16 § 2 k.k. W zakresie przestępstw konwencyjnych przygotowanie karalne jest tylko w odniesieniu do przestępstw z: art. 163 § 1, art. 165 § 1, art. 166 § 1, art. 167 § 1, art. l73 § 1 k.k. – i ograniczone jest dobrodziejstwem czynnego żalu[26]. Obecny stan prawny skłaniać może do ratyfikowania przez Polskę tych aktów pekińskich i wprowadzenia w Kodeksie karnym odpowiednich zmian w celu usunięcia pewnych niezgodności z konwencją haską i konwencją montrealską.

Istotne znaczenie dla ścigania przestępstw zagrażających bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego ma przewidziany w konwencji tokijskiej wymóg współdziałania międzynarodowego w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez podmioty zbiorowe.

Istnieją też międzynarodowe podstawy prawne do karania tzw. niesfornych pasażerów lotniczych[27].

---

[22] M. Marcinko, *Klauzula aut dedere aut iudicare w konwencjach międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa żeglugi powietrznej,* [w:] *50 lat konwencji…,* op. cit.

[23] J. Walulik, *Po reformie pekińskiej – zakres kryminalizacji i wskazania dla ustawodawcy polskiego,* [w:] *50 lat konwencji…,* op. cit.

[24] O. Kuc, *Klauzula Al-Kaidy: bezpieczeństwo żeglugi powietrznej a odpowiedzialność podmiotów zbiorowych,* [w:] *50 lat konwencji…,* op. cit.

[25] J. Walulik, *Po reformie pekińskiej...,* op. cit. Zob. także: E. Jasiuk, *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej z 1963 roku – zarys problematyki,* [w:] *50 lat konwencji…,* op. cit.

[26] W zakresie form zjawiskowych przestępstw lotniczych polski kodeks karny ma zastosowanie do: współsprawstwa (art. 18 §1 k.k.) pomocnictwa – (art. 18 § 3 k.k.) i sprawstwa kierowniczego (art. 18 § 1 k.k.).

[27] A. Kunert-Diallo, *Konsekwencje prawne zachowań pasażerów zagrażających bezpieczeństwu na pokładzie,* [w:] *50 lat konwencji…,* op. cit.

## 6. Zakończenie

Z przedstawionej w różnych aspektach problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego transportu lotnictwa cywilnego wyraźnie wynika spostrzeżenie, że uprawnione jest jego traktowanie jako istotnego segmentu współczesnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Lotnictwo współczesne jest bowiem znaczącym czynnikiem kształtującym stosunki międzynarodowe w różnych dziedzinach i płaszczyznach relacji gospodarczych, handlowych, społecznych a także politycznych. Jest bowiem czynnikiem wspomagającym procesy globalizacji.

W konceptualizacji kategorii bezpieczeństwa w jego wymiarze przedmiotowym, ale także i podmiotowym, następuje pewien rozwój przez wyodrębnianie nowych jego płaszczyzn a także przez „odmilitaryzowanie" pojęcia bezpieczeństwa[28]. Stąd też płaszczyzną taką może być również bezpieczeństwo lotnicze, powiązane ściśle z dziedzinami: społeczną, ekonomiczną, humanitarną, jak również z bezpieczeństwem ekologicznym i klimatycznym[29]. W bezpieczeństwie lotniczym wyróżnić można także aspekt aksjologiczny, związany z ochroną istotnych wartości oraz aspekt psychologiczny odnoszący się do roli tzw. czynnika ludzkiego. Istnieją także kulturowe uwarunkowania bezpieczeństwa lotniczego na różnych kontynentach.

Zagrożenie lotnictwa cywilnego aktami terrorystycznymi i rożnymi formami przestępczości zorganizowanej zaznaczyło się zwłaszcza w drugiej połowie XX wieku[30]. Nowe zagrożenie linii lotniczych datuje się od 23 lipca 1968 roku, tj. od aktu terrorystycznego porwania, samolotu izraelskich linii lotniczych.

Cechą i celem takich działań bywa często manifestacja polityczna. Zarówno poszczególne państwa, jak i społeczność międzynarodowa podejmują określone działania ochronne, coraz bardziej zaostrzane, ale niekiedy bywają one nieskuteczne. Sprawcy takich przestępstw, w przypadku ich wykrycia, są pociągani do odpowiedzialności karnej.

Bezpieczeństwo lotnicze, ze względu na stale wzrastającą liczbę środków międzynarodowego transportu lotniczego jest przedmiotem szczególnej uwagi i podejmowanych działań zarówno ze strony państw jak i głównych organizacji lotniczych. Doskonalone są środki techniczne i organizacja ochrony bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

---

[28] J. Stańczyk, *Konceptualizacja kategorii bezpieczeństwa w perspektywie wzrostu znaczenia tożsamości kulturowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka" 2009, nr 3–4, Kraków.

[29] A. Gubrynowicz, *Emisja gazów cieplarnianych ze statków powietrznych: kontrowersje w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] *50 lat konwencji...*, op. cit.

[30] M. Jaworski, *Ewolucja ugrupowań, terrorystycznych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka", nr 3–4, Kraków 2009, s. 33.

*Irma Słomczyńska*

# Bezpieczeństwo kosmiczne w XXI wieku[1]

Politologiczne analizy problematyki przestrzeni kosmicznej, a co za tym idzie również zagadnienia bezpieczeństwa kosmicznego, były formułowane od momentu wystrzelenia przez ZSRR w kosmos pierwszego sztucznego satelity Ziemi, Sputnika-1, 4 października 1957 roku[2]. Wydarzenie to stało się jednocześnie symbolicznym momentem początku wyścigu kosmicznego pomiędzy ZSRR i USA. Przestrzeń kosmiczna stała się kolejnym wymiarem rywalizacji militarnej superpotęg, zaś działania w kosmosie stały się istotne z punktu widzenia realizacji interesów bezpieczeństwa narodowego[3].

Postęp technologii kosmicznej, który dokonał się od końca lat 50. XX wieku oraz ciągły wzrost znaczenia przestrzeni kosmicznej wynikający ze współzależności środowiska ziemskiego i kosmosu sprawiły, że zaistniała również potrzeba redefinicji pojęcia bezpieczeństwa kosmicznego. Ponadto należy zauważyć, iż bardzo ograniczony dyskurs dotyczący eksploatacji, eksploracji i bezpieczeństwa przestrzeni kosmicznej prowadzony w ramach Unii Europejskiej, a w szczególności w Polsce, stopniowo rozszerzył się w miarę

[1] W artykule wykorzystano częściowe wyniki badań będące efektem realizacji grantu własnego NCN pt. *Europejska polityka kosmiczna* nr N N116 321638, którego kierownikiem i wykonawcą jest autorka artykułu.

[2] Na przykład: Ch.A. Fritts, *We Are in a Race to Conquer Outer Space*, Vantage Press, New York 1958; L.Lipson, *Outer Space and International Law*, Rand Corp., Santa Monica 1958; A. Ducrocq, *Victoire sur l'espace; la leçon des satellites et de la conquête lunaire*, R. Julliard, Paris 1959.

[3] Szerzej zob.: J.C. Moltz, *The Politics of Space Security. Strategic Restraint and the Pursuit of National Interests*, Stanford University Press, Stanford 2011, s. 69–227; R.D. Launius, *United States Space Cooperation and Competition: Historical Reflections*, „Astropolitics: The International Journal of Space Politics and Policy" 2009, vol. 7, nr 2, s. 89–100; M.J. Collins, *Space Race: The U.S.-U.S.S.R. Competition to Reach the Moon*, Pomegranate Communications Inc., Maldon 1999; D. Cadbury, *Space Race: The Epic Battle Between America and the Soviet Union for Dominion of Space*, Harper Perennial, New York–Toronto–London–Sydney 2007; J.M. Logsdon, *John F. Kennedy and the Race to the Moon*, Palgrave Macmillan, New York 2011.

postępów w konstruowaniu dwóch kluczowych systemów kosmicznych UE – Galileo[4] (system nawigacji satelitarnej) i Kopernika[5] (system globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa), dołączania nowych państw członkowskich (w tym Polski[6]) do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) czy przejęcia przez UE kluczowych kompetencji w sprawach kosmicznych w oparciu o stosowne zapisy Traktatu z Lizbony[7].

## 1. Bezpieczeństwo kosmiczne – wyzwania epistemologiczne

Analizując współcześnie bezpieczeństwo kosmiczne, należy oprzeć się na kilku hipotezach cząstkowych. Przede wszystkim trzeba uwzględnić fakt, że większość obecnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa ma charakter wielopłaszczyznowy i wielosektorowy. Można także zaobserwować podmiotowe rozszerzenie zakresu bezpieczeństwa – nawet jednostki stają się podmiotami istotnymi z punktu widzenia ochrony zasobów i infrastruktury kosmicznej – chociaż to nadal państwa i ich organizacje są kluczowymi aktorami. Przedmiotowe rozszerzenie zakresu bezpieczeństwa, które przebiega równolegle do podmiotowego, oznacza natomiast, że nowe płaszczyzny podlegają procesowi sekurytyzacji, w tym, w coraz szerszym stopniu, działania pośrednio i bezpośrednio związane z eksploatacją i eksploracją przestrzeni kosmicznej. Co ciekawe, w przypadku kosmosu można jednocześnie zaobserwować jego częściową desekurytyzację, gdyż przestrzeń kosmiczna nie jest jedynie kolejnym wymiarem wyścigu zbrojeń, tak jak miało to miejsce podczas zimnej wojny. Ponadto, dynamika obecnej sytuacji strategicznej oraz towarzyszące jej niekiedy gwałtowne zmiany geopolityczne mogą w dłuższym czasie sprawić, że państwa zechcą dokonać podziału przestrzeni kosmicznej zgodnego z ich oczekiwaniami, ambicjami i interesami politycznymi (istniejący spór o Arktykę jest przykładem takiej rywalizacji). Należy spodziewać się zatem, że bezpieczeństwo kosmiczne stanie się jednym z kluczowych wymiarów bezpieczeństwa zarówno narodowego jak i międzynarodowego, tym bardziej, że obejmuje ono nie tylko aspekty polityczne i militarne, ale przede wszystkim związane z bezpieczeństwem funkcjonalnym, ekonomicznym i jednostkowym[8]. Trzeba

[4] Więcej zob.: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/satnav/galileo/index_en.htm (dostęp 14.11.2014).

[5] Więcej zob.: http://www.copernicus.eu/ (dostęp 14.11.2014).

[6] Formalnie Polska uzyskała członkostwo w ESA 19 listopada 2012 roku (złożenie dokumentów ratyfikacyjnych u depozytariusza traktatu ustanawiającego ESA).

[7] Zob.: art 189, *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Część trzecia, *Polityki i działania wewnętrzne*, Tytuł XIX: *Badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" 30.3.2010, s. C 83/131-C 83/132.

[8] Zob.: I. Słomczyńska, *Bezpieczeństwo w świecie ponowoczesnym – jednostkowe, narodowe, międzynarodowe, czy funkcjonalne?* [w:] S. Partycki (red.), *Nowoczesność – ponowoczesność – społeczeństwo obywatelskie w Europie Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, t. 1, s. 130–135.

również dodać, że granica pomiędzy wyzwaniami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa kosmicznego jest płynna i niejednoznaczna. Nie ma ona charakteru jakościowego, lecz ilościowy. Istotne zmiany o charakterze strategicznym bądź skok technologiczny mogą spowodować, że wyzwanie przerodzi się bardzo szybko w zagrożenie. Zasadniczym problemem jest jednak neutralizowanie wyzwań i zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa kosmicznego, które nie leży w gestii pojedynczych państw, organizacji międzynarodowych czy korporacji działających w sektorze kosmicznym. Działania każdego z nich mogą jednak stać się źródłem poważnych perturbacji w tym obszarze. Specyfika bezpieczeństwa kosmicznego sprowadza się zatem do działań kolektywnych, bo tylko takie przynoszą pozytywne rezultaty z punktu widzenia wszystkich podmiotów. Działania podejmowane w pojedynkę są natomiast nieekonomiczne i nieskuteczne. Teza o niepodzielności bezpieczeństwa wydaje się być bardziej aktualna w odniesieniu do bezpieczeństwa kosmicznego niż w innych jego wymiarach. Istotny jest więc wymiar globalny, regionalny, narodowy i jednostkowy bezpieczeństwa kosmicznego jednocześnie, co z kolei stanowi wyzwanie analityczne, ale przede wszystkim stawia pod znakiem zapytania efektywność kolektywnych działań zmierzających do zarządzania przestrzenią kosmiczną. Joseph S. Nye Jr. stwierdził w 1993 roku, że nazbyt ograniczamy nasze rozumienie rzeczywistości międzynarodowej, starając się zmusić do stosowania tradycyjnych metafor i związanych z nimi mechanicznych rozbieżności[9]. Poszukiwanie walorów eksplanacyjnych współczesnych analiz bezpieczeństwa kosmicznego zmusza do przełamania tego podejścia i zastosowania nowych paradygmatów teoretycznych.

Na potrzeby niniejszej analizy zastosowano podejście teoretyczne krytycznych studiów nad bezpieczeństwem, którego zwolennicy nie postrzegają bezpieczeństwa jako neutralnego konceptu intelektualnego, ale swoisty produkt odzwierciedlający pewne wartości i interesy traktowane jako priorytetowe względem innych, alternatywnych. Przyjęcie takiej perspektywy pozwala z kolei na decydowanie o tym, kto lub co powinno być traktowane priorytetowo. Podejście krytyczne umożliwia zatem rekonceptualizację pojęcia bezpieczeństwa i formułowanie pytań dotyczących podmiotów chronionych i zagrożeń dla nich w istniejącym porządku, a także formułowania strategii działania dla osiągnięcia założonych celów czy też określenia, dlaczego państwa lub grupy społeczne definiują pewne zagrożenia i mobilizują się przeciwko nim[10]. Przyjęcie perspektywy krytycznej oznacza także akceptację dwóch równoległych procesów – poszerzenia i pogłębienia bezpieczeństwa. Konstrukcja wyzwań i zagrożeń oraz interesów bezpieczeństwa czy własnej tożsamości stają się w tym kontekście równie kluczowe jak emancypacja

[9] J.S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Harper Collins College Publishers, New York 1993, s. 192.

[10] M. Sheehan, *International Security. An Analytical Survey*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2005, s. 157.

i zmiana[11]. Szczególnie przydatny na potrzeby analizy wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa kosmicznego wydaje się model *klastra bezpieczeństwa* (*security cluster*) autorstwa Karin Fierke, osadzony w nurcie krytycznych badań bezpieczeństwa. Chcąc uniknąć dylematu wyboru podmiotu bezpieczeństwa oraz konieczności sformułowania precyzyjnej definicji pojęcia bezpieczeństwa, autorka proponuje posługiwanie się pojęciem klastra/klastrów bezpieczeństwa, które oznacza istnienie pola skomplikowanych relacji i zależności, zaś w jego obrębie podmioty czy cele bezpieczeństwa nie są w pełni odrębne, lecz otoczone i warunkowane przez inne podmioty i cele umożliwiające kontekstualne zrozumienie bezpieczeństwa. W rezultacie prosta, jednokierunkowa zależność pomiędzy podmiotem podlegającym ochronie oraz źródłem zagrożeń w obecnym środowisku strategicznym nie istnieje[12].

Próba systematyzacji wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa kosmicznego jest przedsięwzięciem skomplikowanym analitycznie ze względu na istnienie wielości definicji samego pojęcia bezpieczeństwa kosmicznego, co z kolei wynika z faktu, że są one pochodną narodowych interesów państw w odniesieniu do przestrzeni kosmicznej, ich dotychczasowej aktywności w tym obszarze czy bieżących celów polityki zagranicznej. Ponadto, jak trafnie zauważa Jana Robinson, pojawienie się nowych aktorów, technologii oraz pogłębienie zależności od aplikacji i usług opartych na wykorzystaniu przestrzeni kosmicznej sprawiło, że analiza zagrożeń dla bezpieczeństwa kosmicznego nie może opierać się na ich prostej ekstrapolacji opartej na przykład na doświadczeniach z okresu zimnej wojny, lecz musi uwzględniać specyfikę obecnego środowiska geostrategicznego. Należy także uwzględniać dwa inne czynniki. Po pierwsze, polityka kosmiczna wkracza w obręb i wpływa na aktywność i politykę w innych obszarach – środowisko naturalne, transport, rolnictwo, nauka, siły zbrojne i inne, co w rezultacie powoduje, że wszelka koordynacja działań jest niezwykle trudna. Po drugie, bezpieczeństwo kosmiczne jest bardzo często pojmowane poprzez pryzmat interesów regionalnych pomimo swojego globalnego zakresu[13].

## 2. Definiowanie bezpieczeństwa kosmicznego

Generalnie można podzielić definicje bezpieczeństwa kosmicznego na dwie grupy. Pierwsza obejmuje definicje eksponujące ochronę przestrzeni kosmicznej, szczególnie orbit okołoziemskich, by zachować możliwość podejmowania działań w kosmosie i chronić cywilne, wojskowe i komercyjne zasoby

[11] Ibidem, s. 160–161; B. Buzan, L. Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 187–225.

[12] K.M. Fierke, *Critical Approaches to International Security*, Polity Press, Cambridge 2007, s. 46.

[13] J. Robinson, *Space Security through the Transatlantic Partnership: Conference Report and Analysis*, ESPI Report 38, November 2011, s. 10.

kosmiczne przez zagrożeniami naturalnymi oraz spowodowanymi działalnością człowieka (łącznie z ochroną infrastruktury naziemnej). Druga grupa definicji akcentuje wykorzystanie przestrzeni kosmicznej na potrzeby wzmocnienia bezpieczeństwa na Ziemi, czemu służy na przykład komunikacja, nawigacja i pozycjonowanie satelitarne, obserwacja satelitarna oraz obrazowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo morskie czy kontrolę granic. Można zatem mówić o bezpieczeństwie przestrzeni kosmicznej (*security of space*) oraz przestrzeni kosmicznej wykorzystywanej dla bezpieczeństwa (*space for security*)[14]. Bezpieczeństwo kosmiczne należy więc definiować jako: (1) bezpieczeństwo w przestrzeni kosmicznej, tj. odnoszące się do wszystkich systemów i obiektów rozmieszczonych w przestrzeni kosmicznej; (2) bezpieczeństwo z przestrzeni kosmicznej, tj. unikanie zbrojeń kosmosu czy używania broni kosmicznej przy jednoczesnym określeniu prawnie wiążących zasad odnoszących się do wykorzystywania przestrzeni kosmicznej na cele militarne; (3) bezpieczeństwo poprzez kosmos, tj. używanie systemów i obiektów kosmicznych na potrzeby działań cywilnych.

Zgodnie z założeniami Jamesa Claya Moltza, bezpieczeństwo kosmiczne obejmuje zarówno ochronę przed zagrożeniami spowodowanymi działalnością człowieka, ale także tymi, które są pochodzenia naturalnego. Definiuje on bezpieczeństwo kosmiczne jako „możliwość umieszczenia i wykorzystywania zasobów w przestrzeni poza ziemską atmosferą bez zakłóceń z zewnątrz, uszkodzeń czy zniszczenia tychże zasobów”[15]. Ponadto, Moltz wyróżnia cztery szkoły myślenia dotyczące tak pojmowanego bezpieczeństwa kosmicznego: nacjonalizm kosmiczny, determinizm technologiczny, społeczny interakcjonizm oraz globalny instytucjonalizm[16]. Przyjęcie założeń którejś z nich determinuje zaś specyficzny sposób analizy działań podmiotów zaangażowanych w eksplorację i eksploatację przestrzeni kosmicznej. Na potrzeby niniejszej analizy oparto się o twierdzenia szkoły społecznego interakcjonizmu, która zakłada, że nowe inicjatywy współpracy są możliwe, podobnie jak widoczne w ostatnim czasie mniej zorientowane militarystycznie podejście do badania i eksploatacji przestrzeni kosmicznej. Społeczny interakcjonizm odrzuca założenie o nieuchronności rozmieszczenia broni kosmicznej, wskazując na dostępność politycznych narzędzi interakcji pomiędzy państwami mającymi ambicje kosmiczne, które mając zdolności pertraktacji, są w stanie uniknąć rozmieszczania szkodliwej broni mogącej zagrozić realizacji innych celów kosmicznych tych państw. Niektórzy analitycy łączą społeczny interakcjonizm z koncepcjami kognitywnej zmiany (uczenia) na poziomie indywidualnym, organizacyjnym i państwowym[17].

---

[14] Ibidem, s. 10–11.
[15] J.C. Moltz, *The Politics of Space...*, op. cit, s. 11.
[16] Ibidem, s. 23.
[17] Ibidem, s. 37–40.

Część naukowców postuluje także konieczność zdefiniowania teorii mocarstwa kosmicznego, które „dałoby możliwość maksymalizacji zysków kosmicznych dla społeczeństwa globalnego”[18]. James E. Oberg zauważa, że mocarstwowość jedynie w wymiarze kosmicznym jest niewystarczająca dla kontrolowania rezultatów konfliktów toczących się na ziemi czy zapewnienia tu realizacji celów politycznych. W ciągu najbliższych kilku dekad kontrola przestrzeni kosmicznej czy nawet ewentualna wojna kosmiczna będą istotne tylko w odniesieniu do zdarzeń, które są postrzegane jako ważne na ziemi. Mocarstwo kosmiczne musi zatem opierać się na sile informacji oraz czysto ziemskich wyznacznikach mocarstwowości „starego typu”[19]. Oberg podkreśla też, że uzbrojenie kosmosu jest nie do uniknięcia, trudno jest tylko przewidzieć jego dokładny sposób i czas, co przez większość analityków jest jedynie uważane za dyskusyjną hipotezę.

## 3. Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa kosmicznego

Analiza wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa kosmicznego jest, jak wspominano powyżej, skomplikowanym zadaniem z metodologicznego punktu widzenia, gdyż granica pomiędzy wyzwaniami i zagrożeniami jest płynna i trudna do ustalenia oraz zmienia się wraz ze wzrostem podatności danego podmiotu lub systemu czy prawdopodobieństwem zwiększenia się ryzyka. Można zatem ustalić katalog wyzwań i zagrożeń, a następnie dokonać ich priorytetyzacji, uwzględniając podatność i ryzyko występujące w określonej sytuacji strategicznej i geopolitycznej oraz czas działania podmiotu, który jest zagrożony[20]. Analizując współczesny stan bezpieczeństwa kosmicznego przy użyciu powyższych kryteriów wyodrębniono następujące trzy główne wyzwania oraz trzy najistotniejsze zagrożenia. Wśród wyzwań znajdują się: delimitacja przestrzeni kosmicznej, budowa systemów monitorowania obiektów w kosmosie i zauważalne zmniejszanie nakładów na eksplorację i eksploatację kosmosu. Do zagrożeń bezpieczeństwa kosmicznego należy z kolei zaliczyć problem gruzu kosmicznego, możliwość uszkodzeń i zniszczeń infrastruktury kosmicznej rozmieszczonej w przestrzeni kosmicznej, jak i naziemne, włącznie z cyberatakami, oraz powolny proces militaryzacji kosmosu, nie wykluczając jego uzbrojenia.

---

[18] P.L. Hays, Ch.D. Lutes, *Towards a theory of spacepower*, „Space Policy” 2007, nr 23, s. 206. Zob.: I. Słomczyńska, *Space Power Theory – A Tailor-made Approach or a New Theoretical Challenge to IR?* „Ad Americam. Journal of American Studies” 2013, nr 14, s. 139–148.

[19] J.E. Oberg, *Space Power Theory*, Government Printing Office, Colorado Springs 1999, s. 127.

[20] P.J. Schäfer, *Human and Water Security in Israel and Jordan*, Springer, Berlin – Heidelberg 2013, s. 10–13.

**Tabela 1.** Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa kosmicznego

| | | kryterium | | |
|---|---|---|---|---|
| | | **czas** | **podatność** | **ryzyko** |
| **typ czynnika** | **wyzwanie**<br>• delimitacja przestrzeni kosmicznej<br>• budowa systemów monitorowania obiektów w kosmosie<br>• zmniejszanie nakładów na eksplorację i eksploatację kosmosu | antycypacja | mała lub średnia | podlega kontroli lub eliminacji w pełni albo częściowo |
| | **zagrożenie**<br>• gruz kosmiczny<br>• uszkodzenia infrastruktury i cyberataki<br>• militaryzacja i zbrojenia w kosmosie | reakcja | wysoka lub bardzo wysoka | podlega kontroli lub eliminacji w niewielkim stopniu lub jest poza kontrolą, a eliminacja jest niemożliwa |

Źródło: Opracowanie własne.

Prawna definicja oraz delimitacja przestrzeni kosmicznej stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa kosmicznego od samego początku eksploracji i eksploatacji kosmosu. Rozgraniczenie przestrzeni kosmicznej i powietrznej nie jest jedynie sporem doktrynalnym, gdyż zasada niezawłaszczalności kosmosu oraz jednoczesne funkcjonowanie suwerenności granic w odniesieniu do przestrzeni powietrznej państw kształtują możliwości podejmowania działań szczególnie w niższych partiach przestrzeni kosmicznej. Wśród koncepcji delimitacji pojawiają się propozycje przeprowadzenia jej w oparciu o (1) kryteria naukowe i technologiczne, (2) ustalenia arbitralne lub konwencyjne, albo (3) podejście funkcjonalne[21]. Zdzisław Galicki słusznie zauważa, że istnieją co najmniej trzy przesłanki determinujące konieczność rozwiązania problemu delimitacji przestrzeni kosmicznej. Po pierwsze, rozwój technologii kosmicznych i lotniczych umożliwił odbywanie lotów statków powietrznych na coraz wyższych wysokościach przy jednoczesnym wykorzystaniu orbit okołoziemskich położonych bliżej Ziemi, co oznacza, że „strefa bezpieczeństwa" pomiędzy obydwoma rodzajami przestrzeni uległa dalszemu zmniejszeniu, czemu nie towarzyszyła jakakolwiek zmiana ich statusu prawnomiędzynarodowego. Po drugie, pojawienie się możliwości skonstruowania i wykorzystania obiektów o podwójnym charakterze, które w sensie technicznym są zdolne

[21] Z. Galicki, *Prawna delimitacja przestrzeni kosmicznej – problem nadal nierozwiązany*, [w:] Z. Galicki et al. (red.), *Wykorzystanie przestrzeni kosmicznej. Świat – Europa – Polska*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 18–19.

do przemieszczenia się zarówno w przestrzeni kosmicznej, jak i przestrzeni powietrznej, spowodowało zaistnienie kolejnego dylematu – jak traktować takie obiekty i w oparciu o które reżimy prawne są regulowane ich działania? Po trzecie, względy bezpieczeństwa międzynarodowego, a w szczególności demilitaryzacja i neutralizacja przestrzeni kosmicznej stojące w opozycji z faktycznymi działaniami podejmowanymi na rzecz militaryzacji kosmosu stanowią istotne przesłanki zdefiniowania i delimitacji przestrzeni kosmicznej[22]. Wobec braku widocznych postępów w zakresie prawnej definicji i delimitacji przestrzeni kosmicznej, swoisty konsensus stanowi ustalenie, że operacje lotnicze powinny odbywać się na wysokości 100–130 km, by uniknąć możliwej kolizji z obiektami kosmicznymi[23].

Kolejnym, coraz bardziej istotnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa kosmicznego jest budowa systemów monitorowania obiektów w kosmosie, które zapewniłyby swobodną i bezpieczną eksploatację i eksplorację przestrzeni kosmicznej, tym bardziej, że obserwuje się obecnie stale pogłębiającą się zależność od infrastruktury i usług kosmicznych. Celem systemu monitorowania przestrzeni kosmicznej (Space Situational Awareness – SSA) jest wykrywanie, śledzenie, identyfikacja i katalogowanie obiektów w przestrzeni kosmicznej, takich jak gruz kosmiczny czy aktywne lub dezaktywowane satelity oraz obserwacja warunków pogodowych w kosmosie, monitorowanie statków kosmicznych, ich ciężaru użytecznego, a także innych istotnych wydarzeń. Jego główną zaletą jest umożliwienie rozróżniania wrogich ataków od awarii technicznych czy zakłóceń środowiskowych, co w efekcie przyczynia się do stabilności i pokojowego wykorzystania kosmosu, bez nieporozumień i fałszywych oskarżeń o wrogie działania. Im większa ilość wiarygodnych danych zostanie pozyskana i udostępniona możliwie wielu podmiotom, w tym większym stopniu przejrzystość i zaufanie staną się głównymi zasadami funkcjonowania w przestrzeni kosmicznej wzmacniającymi obecny reżim kosmiczny[24]. Obecnie nie istnieje jeden, globalny SSA. Poszczególne systemy, o różnym stopniu zaawansowania i parametrach (najbardziej rozwinięty jest Space Surveillance Network – SSN w Stanach Zjednoczonych) są wykorzystywane w ograniczonym zakresie – jedynie przez państwa lub organizacje posiadające je, a dostęp do gromadzonych danych dla innych podmiotów jest wyjątkiem, co zapewne wynika z wrażliwego charakteru danych wywiadowczych[25].

---

[22] Ibidem, s. 20–21.

[23] Zob.: *Report of the Legal Subcommittee on its fifty-third session, held in Vienna from 24 March to 4 April 2014. Annex II. Report of the Chair of the Working Group on the Definition and Delimitation of Outer Space*, A/AC.105/1067, http://www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105_1067E.pdf (dostęp 23.12.2014), s. 38–40; F.G. von der Dunk, *The Delimitation of Outer Space Revisited. The Role of National Space Laws in the Delimitation Issue*, [w:] *Proceedings of the Forty-First Colloquium on the Law of Outer Space: 28 September - 2 October 1998, Melbourne, Australia*, American Institute of Aeronautics and Astronautics, Reston 1998, s. 254–264.

[24] C. Jaramillo (ed.), *Space Security Index 2013*, University of Waterloo, Waterloo 2013, s. 12.

[25] Ibidem.

Działaniem komplementarnym dla budowy SSA są także próby wprowadzenia nowego reżimu kosmicznego w oparciu o wypracowywany w ramach UE międzynarodowy kodeks postępowania dotyczący działań w przestrzeni kosmicznej (International Code of Conduct for Outer Space Activities – CoC[26]) lub zaproponowany przez Rosję i Chiny traktat o zapobieganiu i rozmieszczaniu broni w przestrzeniu kosmicznej (Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects – PPWT[27]).

Analizując wyzwania dla bezpieczeństwa kosmicznego, nie można pominąć czynnika finansowego. Wielu badaczy jest zgodnych, że zachowanie bezpiecznego dostępu do przestrzeni kosmicznej oraz dostarczanie coraz lepszych usług na potrzeby realizacji celów politycznych i strategicznych, w mniejszym stopniu komercyjnych, będzie w niedalekiej przyszłości bardzo trudne ze względu na ciągle zmniejszające się budżety obronne dedykowane na ten cel[28]. Jak słusznie zauważa Per Tegnér, finansowanie działań w zakresie eksploatacji kosmosu w niemalże w każdym państwie stanowi problem, co wynika z kilku powodów. Po pierwsze, wszelkie działania związane z eksploatacją i eksploracją przestrzeni kosmicznej mają horyzontalną naturę, co oznacza, że zyski płynące z ich podejmowania mogą służyć wielu podmiotom publicznym, prywatnym czy nawet jednostkom, zaś inicjowanie działań, ich koordynacja, a przede wszystkim finansowanie są rozlokowane w obrębie różnych struktur. Po drugie, jeśli chodzi o finansowanie działań w przestrzeni kosmicznej raczej negatywny wpływ na pozyskiwanie środków ma fakt, że jedyną grupą lobbującą jest przemysł kosmiczny i kręgi biznesowe, natomiast brak dyskursu w szerszych kręgach społecznych sprawia, że ewentualna presja na finansowanie ma charakter jednostronny. Po trzecie, wielkość nakładów, konieczność długotrwałego i stabilnego finansowania oraz duże ryzyko wkalkulowane w działania kosmiczne powodują, że bilans zysków z eksploatacji i eksploracji kosmosu oraz koniecznych nakładów finansowych jest trudny do jednoznacznego oszacowania[29]. Co istotne, rozwój nowych programów kosmicznych oraz dostarczanie innowacyjnych zdolności kosmicznych jest warunkowane nie tylko poziomem finansowania, ale także koniecznością uwzględnienia nowych zasad zarządzania i zaopatrzenia[30].

---

[26] *Code of Conduct for Outer Space Activities*, http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/outer-space-activities/index_en.htm (dostęp 21.12.2014).

[27] M. Listner, R.P. Rajagopalan, *The 2014 PPWT: a new draft but with the same and different problems*, http://www.thespacereview.com/article/2575/1 (dostęp 20.12.2014).

[28] Szerzej zob.: P. Tegnér, *The Effect of the Financial Crisis on Political Decision-Making*, [w:] C. Al-Ekabi et al. (ed.), *Yearbook on Space Policy 2011/2012. Space in Times of Financial Crisis*, Springer, Wien 2014, s. 149–158; J.-J. Tortora, *Space Industry and the Financial Crisis*, [w:] *Yearbook on Space Policy 2011/2012...*, s. 169–182.

[29] P. Tegnér, *The Effect...*, op. cit., s. 151–152.

[30] *Conclusions on the Space and Security Conference*, https://space-security-conference.teamwork.fr/en/home (dostęp 13.11.2014).

Najistotniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa kosmicznego jest obecnie krążący w kosmosie gruz. Szacuje się, że około 500 tysięcy obiektów o wielkości 1–10 centymetrów oraz miliony mniejszych niż 1 centymetr są obecne w przestrzeni kosmicznej. Zasadnicze zagrożenie stanowią przedmioty większe niż 1 centymetr, gdyż mogą powodować częściowe uszkodzenie lub całkowitą destrukcję satelitów i statków kosmicznych. Straty europejskich operatorów satelitarnych wynikające z ryzyka kolizji z częściami gruzu kosmicznego czy innymi satelitami, które wymuszają na operatorach dodatkowe manewry satelitami, są szacowane na 210 milionów euro rocznie[31]. Nagromadzenie tak wielkiej ilości gruzu kosmicznego jest następstwem działań prowadzonych w kosmosie przez dekady. Badacze są zgodni, że gruz kosmiczny oraz inne zagrożenia pochodzenia naturalnego (warunki meteorologiczne występujące w kosmosie) czy zagrożenia spowodowane działalnością człowieka (kolizje obiektów w kosmosie) stanowią obecnie najpoważniejszy problem dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów i operacji kosmicznych[32]. Co istotne, najwięcej gruzu kosmicznego jest na niskiej orbicie okołoziemskiej (LEO), w obrębie której także ryzyko kolizji jest około 100 razy większe niż na orbicie geostacjonarnej (GEO). Orbita geostacjonarna jest środowiskiem relatywnie bardziej bezpiecznym, gdyż populacja satelitów jest w jej obrębie dużo mniejsza, większy obwód satelity przesądza o tym, że pomiędzy poszczególnymi obiektami występują większe odległości, a prędkość przemieszczania się jest znacznie niższa niż na LEO[33]. Mimo istnienia dużej świadomości problemu gruzu wśród podmiotów zaangażowanych w działania kosmiczne, wszelkie próby ustanowienia i implementacji systemu, którego celem byłoby oczyszczenie przestrzeni kosmicznej, zajmie wiele lat, zaś sam problem będzie narastał. „Syndrom Kesslera" czyli kaskadowy efekt kolizji obiektów kosmicznych z gruzem kosmicznym jest zatem największym i najtrudniejszym do eliminacji zagrożeniem bezpieczeństwa kosmicznego, które oprócz wysiłków technologicznych wymaga przede wszystkim szybkich i wiążących decyzji politycznych[34]. Celem działań powinno być stworzenie zrównoważonego środowiska przestrzeni kosmicznej przy jednoczesnym zastosowaniu środków technologicznych, politycznych i prawnych[35].

---

[31] *Space Security Challenges: Security Policy and Conflict Prevention,* http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/factsheets_europe_day_2014/factsheet_space-security-challenges_en.pdf (dostęp 13.11.2014).

[32] Ibidem.

[33] A. Brearley, *Faster than a Speeding Bullet: Orbital Debris*, „Astropolitics: The International Journal of Space Politics and Policy" 2005, vol. 3, nr 1, s. 6.

[34] L. David, *Dealing with Space Junk: The Rocky Road Ahead*, http://www.space.com/28288-space-junk-problem-conference.html (dostęp 16.01.2015).

[35] Szerzej zob.: R.A. Williamson, *Assuring the sustainability of space activities*, „Space Policy" 2012, nr 28, s. 154-160; G. Brachet, *The origins of the "Long-term Sustainability of Outer Space Activities" initiative at UN COPUOS*, „Space Policy" 2012, nr 28, s. 161–165.

Kolejnym istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa kosmicznego jest rosnące ryzyko zaburzenia działania lub uszkodzenia infrastruktury kosmicznej w wyniku działalności człowieka, w szczególności powodowanie zakłóceń i cyberataki. Zarówno zakłócenia działania systemów jak i cyberataki na infrastrukturę kosmiczną mają negatywny wpływ na sferę polityczną i militarną państw czy organizacji, ale także zaburzają działania podmiotów komercyjnych oraz narażają na niebezpieczeństwa jednostki i grupy ludzkie. Podatność infrastruktury kosmicznej na uszkodzenia, zniszczenia albo czasowe wyłączenia funkcjonowania wynika z natury samego środowiska kosmicznego. Co istotne, działaniem, które może mieć charakter niszczący, jest potencjalnie każde wyniesienie obiektu w przestrzeń kosmiczną lub wystrzelenie jakiegokolwiek źródła energii na poziom orbitalny. Zatem każdy obiekt kosmiczny może stanowić swoistą broń, kiedy osiągnie swoje zdolności manewrowe. Trzeba zatem skupiać się na zachowaniach, nie zdolnościach w programowaniu bezpiecznego korzystania z kosmosu[36].

Militaryzacja i uzbrojenie kosmosu są według wielu badaczy procesami nie do uniknięcia, chociaż ich zaawansowanie jest nieco inne[37]. Militaryzacja kosmosu, która postępuje niemalże od początku wyścigu kosmicznego, jest obecnie faktem. Systemy kosmiczne są powszechnie wykorzystywane na potrzeby prowadzenia operacji wojskowych, misji zarządzania kryzysowego czy bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie oznacza to jednak prowadzenia wrogich działań i umieszczania broni w kosmosie, która byłaby wykorzystywana do bezpośredniego starcia[38]. Rozmieszczenie na orbitach okołoziemskich broni wprowadziłoby dodatkowy element zagrożenia, nie dając jednocześnie taktycznej elastyczności w posługiwaniu się nią, gdyż można łatwo ustalić ich położenie, trajektorie i obserwować ich ruchy. Ogranicza to efekt zaskoczenia niezbędny w teatrze działań do uzyskania przewagi oraz pozawala przeciwnikom na zaplanowanie wyłączenia lub zniszczenia systemów kosmicznych przy pomocy różnych środków począwszy od wybuchu jądrowego na obicie, a skończywszy na ukierunkowanych atakach wykorzystujących przeciwsatelitarną broń kinetyczną (ASAT)[39].

---

[36] N. Gallagher, J. D. Steinbruner, *Reconsidering the Rules of Space Security*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge 2008, s. 76.

[37] Szerzej zob.: K.P. Mueller, *Totem and Taboo: Depolarizing the Space Weaponization Debate*, [w:] J.M. Logsdon, G. Adams (eds.), *Space Weapons. Are They Needed?*, George Washington University, Washington 2003, s. 1–50.

[38] Por.: J.E. Hyten, *A Sea of Peace or a Theater of War? Dealing with the Inevitable Conflict in Space*, [w:] J.M. Logsdon, G. Adams (eds.), *Space Weapons. Are They Needed?*, George Washington University, Washington 2003, s. 297–336.

[39] P.K. Gleeson, *Perspectives on Space Operations*, „Astropolitics: The International Journal of Space Politics and Policy" 2007, vol. 5, nr 2, s. 158.

## 4. Konkluzje

Analizowanie bezpieczeństwa kosmicznego z zastosowaniem koncepcji klastra/klastrów bezpieczeństwa Karin M. Fierke pozwoliło sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze, trudno jest jednoznacznie określić, kto jest najistotniejszym podmiotem podlegającym ochronie, gdyż dostęp do usług i infrastruktury kosmicznej jest równie istotny dla podmiotów komercyjnych, państw, organizacji międzynarodowych czy odbiorców indywidualnych.

Po drugie, zarówno wyzwania dla bezpieczeństwa kosmicznego, jak i zagrożenia są pochodną nie tylko działań człowieka, ale również wynikają z uwarunkowań i specyfiki samego środowiska kosmicznego, dlatego też trudno jest im przeciwdziałać czy zapobiegać.

Po trzecie, wielość podmiotów zaangażowanych w utrzymanie bezpiecznego dostępu do przestrzeni kosmicznej tworzy sieć skomplikowanych relacji i zależności między nimi.

Po czwarte, postępowi technologicznemu, który umożliwia coraz lepsze wykorzystanie i eksplorację kosmosu muszą towarzyszyć nowe rozwiązania polityczne i prawne gwarantujące trwanie i bezpieczeństwo środowiska przestrzeni kosmicznej.

Po piąte, bezpieczeństwo kosmiczne stanie się z czasem coraz bardziej istotnym wymiarem, ponieważ zależność od dostępu do infrastruktury i systemów kosmicznych będzie stale rosła, podobnie jak ryzyko ich uszkodzenia i zniszczenia czy podatność na wrogie ataki.

CZĘŚĆ II

# Polska

*Kazimierz Przybysz*

# Wizje bezpiecznej Europy w myśli politycznej głównych nurtów polskiej konspiracji niepodległościowej w latach II wojny światowej

Polska myśl polityczna lat II wojny światowej często podnosiła kwestie odnoszące się do pokojowego powojennego ładu w Europie i świecie. Refleksje na ten temat determinowały różne czynniki. W pierwszej kolejności były to tragiczne doświadczenia polskiego Września 1939 i ocena przedwojennych sojuszy, które okazały się niedostateczną gwarancją przed agresją ze strony dwóch największych sąsiadów Polski, ale także proponowana przez główne podmioty tej myśli nowa wizja ustrojowa państwa, którego rozwój uzależniony byłby – co oczywiste – od otoczenia międzynarodowego. A zatem bezpiecznie urządzona Europa i obowiązujący w niej ład były niezbędnym zabezpieczeniem dla pokojowego rozwoju państwa polskiego.

Ogólnej refleksji o bezpiecznej Europie towarzyszyły szczegółowe rozważania o miejscu Polski na mapie kontynentu i świata. Sprawy te omawiano bardzo często w kontekście kształtu terytorialnego państwa. Wszyscy, którzy tworzyli myśl polityczną lat wojny i okupacji, widzieli potrzebę takiego urządzenia Europy, stworzenia takich mechanizmów i systemów sojuszy, aby na trwałe zabezpieczały one pewne i stabilne miejsce Polski wśród innych państw. Zagadnienie to szczególnie dokładnie rozważano w programach politycznych nurtów i ugrupowań obozu związanego z rządem polskim na uchodźstwie i w samym rządzie.

Jedną z wiodących kwestii nowej konfiguracji politycznej po zakończeniu wojny, zabezpieczającej w przyszłości Europę Środkowo-Wschodnią przed imperialną polityką Niemiec i ZSRR, stać się miała federacja państw tej części kontynentu z wiodącą w niej rolą Polski. Ów nowy byt polityczny pomyślany był w pierwszej kolejności jako przeciwwaga dla zachodniego i wschodniego sąsiada Polski, dająca jej możliwości bezpiecznego rozwoju. To wszystko miało być dodatkowo wzmocnione ścisłym sojuszem z Wielką Brytanią, któremu wyznaczano szczególne miejsce w powojennej polskiej polityce zagranicznej.

W styczniu 1942 roku doszło do podpisania w Londynie wstępnej deklaracji polsko-czechosłowackiej o powojennej konfederacji obu państw, która miała być zaczątkiem przyszłego ściślejszego związku federacyjnego obejmującego

państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Zakładano w niej, iż wspólna polityka dotyczyć będzie kwestii współpracy międzynarodowej, wojska, gospodarki, finansów, komunikacji, zagadnień socjalnych oraz unii celnej. Jednakże już w listopadzie tegoż roku rząd Edwarda Benesza zapowiedział, niewątpliwie pod wpływem sugestii radzieckich, zawieszenie rokowań na ten temat, co ostatecznie doprowadziło do zaniechania dalszych prac nad tym pomysłem[1].

Istotę projektowanego związku oraz przyszłej federacji środkowo-europejskiej dobitnie przedstawił premier polskiego rządu gen. Władysław Sikorski w lutym 1942 roku w przemówieniu wygłoszonym na inauguracyjnym posiedzeniu nowo mianowanej Rady Narodowej. W owym wystąpieniu, zatytułowanym *Deklaracja programowa Rządu RP*, powiedział między innymi: „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, biorący czynny udział w pracach nad organizacją powojennego porządku światowego, kieruje się zasadą, że musi on zapewnić trwały i sprawiedliwy pokój oparty na wzajemnej współpracy wolnych narodów i na uprawnieniu każdego z nich do sprawiedliwego bytu. Federacja narodów zabezpieczy nowy porządek oraz ochroni świat przed nowym niebezpieczeństwem wojny"[2].

Taki układ przymierzy i federacyjna koncepcja nowego ładu w Europie Środkowo-Wschodniej z wyeksponowaną rolą Polski wynikała w znacznej mierze z obawy przed odrodzeniem się dwóch wielkich imperializmów, a zwłaszcza niechęci do ZSRR właściwie wszystkich instytucji i organizacji obozu rządowego. Odczucia takie utwierdzały doświadczenia jesieni 1939 roku i polityka władz radzieckich na bezprawnie zaanektowanych terenach wschodnich Rzeczypospolitej, wyrażająca się między innymi masowymi deportacjami setek tysięcy polskich rodzin oraz innymi formami eksterminacji bezpośredniej, a następnie bulwersująca opinię społeczeństwa polskiego sprawa katyńska.

W okupowanym kraju instytucje podziemnego państwa oraz wspierające je stronnictwa bez zastrzeżeń opowiadały się za koncepcją nowego europejskiego ładu, aczkolwiek w szczegółowych rozważaniach, zwłaszcza w publicystyce prasowej, różnie rozkładały na ten temat akcenty.

Reprezentacja polityczna stronnictw, Rada Jedności Narodowej (RJN), stanowiąca namiastkę parlamentu podziemnego państwa, omawiając warunki trwałego pokoju podkreślała, iż tą kwestią powinna się zająć międzynarodowa organizacja politycznego współżycia narodów, oparta na zasadach demokratycznych i wyposażona w realne uprawnienia wykonawcze. Podstawę takiej organizacji stanowiłoby rzeczywiste równouprawnienie mniejszych narodów i dopuszczenie ich do współdecydowania na arenie międzynarodowej. „Dalszym istotnym i zasadniczym warunkiem dla zapewnienia Europie

[1] Zagadnienie to posiada już obszerną literaturę przedmiotu. Jedynie tytułem przykładu warto wymienić pracę T. Kisielewskiego pt. *Federacja środkowo-europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939–1943,* Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1991.

[2] *Wizje Polski. Programy polityczne lat wojny i okupacji 1939–1944*. Wstęp, wybór i opracowanie K. Przybysz, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1992, s. 87.

trwałego pokoju – postulowała Rada – jest niedopuszczenie do czyjejkolwiek hegemonii w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej. Jedną z najważniejszych dróg prowadzących ku temu jest łączenie się państw tej części Europy w związki federacyjne. Od początku wojny Polska stała się wśród państw sprzymierzonych pionierem idei dobrowolnego wiązania się ze sobą państw, w celu zapewnienia warunków swobodnego rozwoju politycznego, kulturalnego i gospodarczego, w szczególności zaś w celu zastąpienia separatyzmu politycznego przez współdziałanie oraz w celu wspólnego zorganizowania wzajemnego bezpieczeństwa"[3].

Wspomniane kwestie stały się przedmiotem ożywionych dyskusji prowadzonych na łamach prasy partii i stronnictw obozu rządowego oraz w ich oficjalnych enuncjacjach programowych. Najpełniej idea powojennej federacji przedstawiona została w myśli programowej oraz publicystyce ludowców i socjalistów. Należy przy tym zauważyć, iż niektórzy publicyści tych nurtów politycznych zamiennie używali pojęcia konfederacja zamiast federacja, nie dostrzegając różnic pomiędzy tymi związkami.

Ludowcy uważali, iż podstawą powojennego związku unifikacyjnego powinny być w pierwszej kolejności wolne narody: polski, czeski, słowacki, ukraiński i białoruski. W publicystyce ruchu ludowego mocno eksponowano tezę, iż Polska nie znajduje możliwości istnienia między dwoma potężnymi sąsiadami, to jest Niemcami i Rosją, kiedy jednocześnie będą oni prowadzić antypolską politykę, bez dostatecznej niezależności Polski w polityce międzynarodowej. i utworzenia przez nią trzeciej siły w tej części kontynentu. Stąd koncepcja owego bloku państw słowiańskich, pod przewodnictwem Polski, nie ograniczającego w żadnej mierze wewnętrznej suwerenności partnerów, a mającego charakter polityczny i gospodarczy, zdolnego do istnienia zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. Jego funkcjonowanie proponowano oprzeć na zasadzie „wolni z wolnymi, równi z równymi".

W proponowanym bloku państw słowiańskich szczególną wagę przywiązywano do przyszłości stosunków polsko-ukraińskich. Dostrzegając w tym względzie wiele wzajemnych uprzedzeń, opowiadano się za stworzeniem Ukraińcom możliwości swobodnego rozwoju kulturalnego, politycznego i gospodarczego. Za czynnik ułatwiający autentyczne zbliżenie dwóch narodów uznawano fakt, iż składają się one w większości z mas chłopskich. Właśnie na owych masach spocząć miał głównie obowiązek tworzenia wielkiego wału słowiańskiego, zdolnego raz na zawsze skutecznie przeciwstawić się wszelkim tendencjom germanizacyjnym i rusyfikacyjnym. W deklaracji ideowo-programowej Stronnictwa Ludowego „Roch" (SL „Roch") opracowanej w grudniu 1943 roku ludowcy pisali: „Ruch Ludowy wierzy głęboko, że w nadchodzącej dobie odrodzenia demokracji w całym świecie, podstawą nowego ładu społecznego będzie w Europie współpraca narodów i państw wolnych oraz miłujących wolność i pokój. Jednym z głównych

[3] Ibidem, s. 344.

ośrodków tej współpracy będzie federacja chłopskich narodów środkowej Europy"[4].

Omawianym kwestiom wiele miejsca poświęciła Polska Partia Socjalistyczna – Wolność, Równość, Niepodległość (PPS-WRN), zwłaszcza w *Materiałach do Programu Polski Ludowej,* w których odrębny zeszyt dotyczył stosunków Polski ze światem. Otóż socjaliści federację państw środkowej Europy traktowali wręcz jako fundament, na którym powinna być oparta niepodległość Polski. Federacja ta w ramach odpowiednich instytucji międzynarodowych powinna ściśle współpracować z Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Koncepcji hegemonii wielkich mocarstw w Europie PPS-WRN przeciwstawiała wizję ustrojową kontynentu opartą na prawie narodów do niepodległości na zasadzie łączenia się państw sąsiadujących ze sobą w związki wolnych państw, w imię tradycyjnego hasła polskiej demokracji – „wolni z wolnymi, równi z równymi". Zakładano przy tym, że wszystkie państwa i narody wchodzące w skład takich związków powinny się wyrzec dążeń do przewagi gospodarczej lub politycznej oraz aspiracji do przewodnictwa na rzecz korzyści płynących ze szczerej współpracy.

Zakładano, że czynnikiem nadrzędnym i koordynującym poczynania poszczególnych związków będą demokratyczne instytucje międzynarodowe, które uzyskać miały istotny wpływ na organizację zbiorowego bezpieczeństwa.

W tym właśnie wymiarze socjaliści dostrzegali potrzebę utworzenia federacji państw środkowo-europejskich. Jej głównym celem miała być ochrona Polski i innych państw tej części kontynentu zarówno przed imperializmem niemieckim, jak i radzieckim. Zaczątkiem takiej federacji miał być związek polsko-czechosłowacki, zgodnie z układem ze stycznia 1942 roku. Socjaliści uważali jednocześnie, iż pozostaje sprawą wewnętrzną narodów czeskiego i słowackiego kwestia, czy będą one tworzyć jedno państwo, czy też zorganizują się w odrębne jednostki państwowe. W każdym razie układ ten powinien być otwarty dla wszystkich państw i narodów położonych pomiędzy Niemcami i Rosją.

PPS-WRN zaprezentowała również własną, oryginalną wizję organizacji życia i bezpieczeństwa międzynarodowego. Postulowała mianowicie, by naczelną organizacją międzynarodową obejmującą wszystkie państwa świata był Związek Państw, któremu wyznaczano bardzo istotne zadanie czuwania nad bezpieczeństwem i zasadami pokojowego rozwoju świata. Zakładano, że organizacja ta wyposażona zostanie w siłę zdolną do realizacji decyzji w zakresie utrzymania pokoju. Proponowano również powierzenie jej międzynarodowego nadzoru nad państwami napastniczymi, w szczególności nad Niemcami, Włochami i Japonią.

Socjaliści spod znaku PPS-WRN uważali, iż niektóre ważne kwestie o charakterze globalnym powinny być poddane międzynarodowemu ustawodawstwu

---

[4] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. IV, opr. J. Nowak, Z. Mańkowski, Warszawa 1966, s. 250.

i zarządowi, względnie międzynarodowej kontroli. W pierwszej kolejności dotyczyć to miało dostępu do terenów kolonizacyjnych, podstawowych surowców i środków żywności oraz zasadniczych linii komunikacyjnych[5].

Podobną wizję bezpiecznej powojennej Europy proponowało Stronnictwo Pracy (SP). W celu zapewnienia pokojowego rozwoju kontynentu i świata, postulowało ono stworzenie powszechnej organizacji bezpieczeństwa, opartej na równouprawnieniu wszystkich państw oraz na prawie do zrzeszania się w dobrowolnych blokach regionalnych, zapewniających ład i pokój. Jednym z tych bloków miała być unia państw słowiańskich, oparta na tradycyjnej demokratycznej zasadzie wolności i równości. Uważano przy tym, iż „trwałe zabezpieczenie przed agresją germańską oraz ugruntowanie pokoju w Europie Środkowo-Wschodniej zależy w dużej mierze od przyjaznego współdziałania Polski i Rosji oraz wszystkich narodów słowiańskich. Warunkiem tego współdziałania – dodawano – jest równouprawnienie państw na tym obszarze oraz nie mieszanie się w stosunki wewnętrzne sąsiada"[6].

Jak więc widać z powyższego, mało dokładnego przeglądu, trzy stronnictwa koalicji rządowej podobnie określały wizję bezpiecznej Europy po zakończeniu wojny, aczkolwiek ich poglądy na ten temat różniły się w dość istotnych szczegółach. Wszystkie widziały też powojenną suwerenną Polskę mocno obecną w integracyjnym związku obejmującym państwa środkowo-wschodniej części kontynentu.

Poglądów tych zdecydowanie nie podzielało obecne w strukturach politycznych i administracyjnych podziemnego państwa Stronnictwo Narodowe (SN). Właściwie od początku wojny lansowało ono, nie bacząc na zmieniającą się konfigurację polityczną – ideę Wielkiej Polski, podkreślając przy tym chlubną tradycję przeszłości oraz heroiczną postawę narodu w czasie wojny, które traktowano jako kapitał na przyszłość. „W tej niesłabnącej sile (…) narodu polskiego – pisano już w początkach wojny – tkwi niewątpliwie jego wielkość. Polska, która powstanie, kapitał moralny przetworzy na kapitał mocy materialnej. Będzie państwem potężnym"[7].

Polska – jak wierzono w SN – jest skazana na wielkość, bowiem w Europie Środkowej, pomiędzy dwoma imperialistycznymi, miażdżącymi potęgami Niemiec i ZSRR, nie ma po prostu miejsca na małą i słabą Polskę. Lansowano zatem ideę Imperium Narodu Polskiego, które miało zapewnić nie tylko pokój na kontynencie, ale być również gwarantem porządku, który po wojnie ustanowi zwycięska koalicja. Natomiast ideę Europy jako federacji lub konfederacji państw kojarzono z interesami „międzynarodowego żydostwa i kapitału".

Opisywane Imperium Narodu Polskiego składać się miało z tak zwanych obszarów wpływów państwowych, narodowych i cywilizacyjnych oraz właściwego obszaru narodowego. Dodać należy, iż państwo polskie miało zająć

---

[5] Zob. szerzej *Wizje Polski…*, s. 120–127.

[6] Ibidem, s. 382.

[7] *Męczeńska rocznica*, „Jestem Polakiem" nr 5 z 1 września 1940 roku, s. 1.

kluczową pozycję na kontynencie i być gwarantem stabilności powojennego ładu w wyniku pokonania Niemiec oraz znaczącego osłabienia ZSRR. Nowe warunki umożliwiłyby w konsekwencji powstanie obszarów polskich wpływów państwowych, cywilizacyjnych i narodowych – Polski Trzech Mórz[8].

Najdalej jednak w kreowaniu wizji Wielkiej Polski szła Konfederacja Narodu (KN), wywodząca się z przedwojennego Obozu Narodowo-Radykalnego „Falanga" (ONR „Falanga"). Jej uosobieniem była przedstawiona w szczegółach koncepcja Imperium Słowiańskiego pod przewodnictwem Polski. Owa idea słowiańska KN i jej przywódcy Bolesława Piaseckiego wynikała przede wszystkim z doświadczeń owego dylematu geopolitycznego Polski i Polaków – położenia między Niemcami i Rosją. Uważano zatem – podobnie jak zwolennicy koncepcji federacyjnej – iż niezbędnym warunkiem trwałego pokoju w Europie powinno być powstanie wielkiej trzeciej siły, zdolnej skutecznie przeciwstawić się i zrównoważyć dwa imperializmy. Właśnie taką siłę zapewnić miało Imperium Słowiańskie[9].

Bliższe określenie tej koncepcji nastąpiło w latach 1941–1942. W późniejszym zaś okresie wojny, kiedy coraz bardziej przewidzieć można było, iż w jej wyniku dojdzie do zasadniczej zmiany w układzie sił w Europie, zaś ZSRR stanie się jednym z mocarstw światowych i decydującą siłą w Europie Wschodniej, politycy KN coraz bardziej odchodzą od idei imperium. W opublikowanych w 1944 roku tezach programowych mówi się o powstaniu państwowej wspólnoty środkowo-europejskiej dążącej do realizacji wspólnych zadań cywilizacyjnych i politycznych, nie precyzując jednak bliżej istoty i struktury owej wspólnoty.

Brak miejsca, by szczegółowo rozważać koncepcje Konfederacji Narodu. Warto tylko wyjaśnić, iż Imperium Słowiańskie widziano w szerszym i zupełnie innym niż przed wojną kształcie politycznym Europy. Otóż ów kształt oparty miał być na zasadzie bloków narodowych, a więc francusko-romańskiego, iberyjskiego, północnego i właśnie Imperium Słowiańskiego tworzonego pod przewodnictwem Polski przez Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię, Grecję, Albanię, Jugosławię oraz państwa bałtyckie. A zatem nazwa tego tworu miała bardziej wymiar polityczny niż etniczno-geograficzny[10].

Utworzenie Imperium byłoby możliwe – jak zakładano – pod warunkiem rozbicia w wyniku wojny III Rzeszy oraz znacznego osłabienia ZSRR, a także pozyskania dla tej idei narodów słowiańskich. Ważnym etapem w tworzeniu Imperium stanowić miały odrębne porozumienia z Czechami i Słowacją. Unia z tymi dwoma państwami powinna być – jak pisano na łamach „Biuletynu Słowińskiego" – „pierwszym krokiem wiodącym do sfederowania się wszystkich państw w tym rejonie"[11].

---

[8] K. Przybysz, *Polska myśl polityczna 1939-1945. Zarys problematyki*, Astra, Warszawa 2000, s. 58.

[9] L. Całka [B. Piasecki], *Wielka ideologia narodu polskiego,* Warszawa 1940, s. 9.

[10] K. Krzywda, *Podstawy pokoju*, „Kronika Polska" nr 3 z 1943 roku.

[11] *Kronika słowiańska,* „Biuletyn Słowiański" nr 5 z 1943 roku.

Podobne poglądy na temat organizacji Europy Środkowo-Wschodniej, aczkolwiek mniej uszczegółowione niż w przypadku Konfederacji Narodu, głosiła wywodząca się z szeroko rozumianego nurtu chadeckiego Unia, która zresztą pod koniec wojny weszła na zasadach autonomicznych w skład Stronnictwa Pracy. Ugrupowanie to już w 1940 roku zaczęło propagować związek unifikacyjny z Czechosłowacją, rok później mówiło o unii narodów zachodniej i południowej Słowiańszczyzny, w następnych zaś latach dostrzegało konieczność organizacji unijnej dla niemal całej Europy. W unii narodów zachodniej i południowej Słowiańszczyzny Polska miała przewodzić i pełnić misję „przedmurza chrześcijaństwa". W sumie narody zamieszkujące terytorium pomiędzy Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym miały tworzyć – jak to określano – jedno potężne państwo związkowe, prowadzące wspólną politykę zagraniczną i obronną oraz złączone unią celną i monetarną[12].

Mniej lub bardziej realne pomysły na powojenny bezpieczny rozwój Europy uzależnione były – rzecz jasna – od wielu różnych czynników. Dwa z nich jednak posiadały charakter podstawowy: zrealizowanie celów wojennych Polski oraz pokonanie w wojnie Niemiec.

Polskie cele wojny sformułowane zostały bardzo wcześnie – już w pierwszych miesiącach okupacji. W miarę rozwoju działań wojennych były one modyfikowane i uszczegóławiane. Cele te określił przede rząd polski na uchodźstwie. Już w deklaracji z grudnia 1939 roku za główny cel działalności uznał on zapewnienie Polsce granic, które dawałyby rękojmię trwałego bezpieczeństwa państwa. Dostrzegał również potrzebę nowej organizacji Europy Środkowo-Wschodniej jako zespołu państw słowiańskich położonych pomiędzy Bałtykiem, Morzem Czarnym i Adriatykiem. Ów nowy byt miał „odpierać napór Niemiec na wschód i oddzielić Niemcy od Rosji". Dodawano, że „zmierzając do takiej budowy Polska zgodna jest z przymierzonymi w dążeniu do mocnej i trwałej równowagi, chroniącej Europę przed nowymi wstrząsami"[13].

Z powyższą kwestią ściśle łączono potrzebę prac nad organizacją powojennego porządku światowego, który zapewniłby trwały i sprawiedliwy pokój, oparty na wzajemnej współpracy wolnych narodów i na uprawnieniu każdego z nich do sprawiedliwego bytu. Zaś warunkiem niezbędnym do utworzenia nowego pokojowego ładu byłoby pokonanie Niemiec, a następnie rozbrojenie i ukaranie agresorów.

Po ewakuacji władz polskich na wyspy brytyjskie oraz zaatakowaniu przez III Rzeszę ZSRR, jednym z celów rządu było unormowanie stosunków ze wschodnim sąsiadem, pod warunkiem jednak uznania przez rząd radziecki granicy ustalonej w traktacie ryskim z 1921 roku.

Politykę wschodnią gen. Sikorskiego kontynuował Stanisław Mikołajczyk, który mimo zerwania przez ZSRR stosunków dyplomatycznych z rządem

---

[12] *Wizje Polski*..., op. cit., s. 170–172.

[13] Ibidem, s. 22.

polskim wciąż deklarował wolę porozumienia i współpracy. Zresztą rozbieżności w tej kwestii w łonie sił konstytuujących rząd stały się powodem jego dymisji w listopadzie 1944 roku.

W okupowanym kraju główne stronnictwa obozu rządowego popierały generalnie polskie cele wojny określone przez rząd, zgodnie spodziewając się, iż po jej zakończeniu Polska jako sojusznik demokracji zachodnich odgrywać będzie znaczącą role w polityce europejskiej, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej. Sądzono, iż będzie ona w stanie wypełnić swoistego rodzaju próżnię polityczną powstałą w wyniku pokonania III Rzeszy. Oczywiście wymagało to pewnej równowagi sił na kontynencie i niedopuszczenia do nadmiernego wzrostu wpływów ZSRR. Po konferencji teherańskiej z końca 1943 roku zadanie to coraz bardziej stawało się mało realne.

Stronnictwa tworzące Krajową Reprezentację Polityczną (KRP), prezentując w deklaracji z sierpnia 1943 roku główne cele wojny, zgodnie uznawały, iż podstawową zasadą polityki wojennej Polski powinna być współpraca z aliantami na zasadach równości, ale z wyraźnym podkreśleniem samodzielności w sprawach dotyczących jej suwerenności i nienaruszalności terytorialnej. Uzyskanie nabytków terytorialnych na zachodzie i północy kosztem pokonanych Niemiec, gwarantujących Polsce szeroki dostęp do morza, oraz nienaruszalność granicy wschodniej – to warunki podstawowe, by mogła ona odgrywać wiodącą rolę w powojennej konfederacji państw.

Podobny program, aczkolwiek bardziej szczegółowy i z dokładniejszą argumentacją, przedstawiła Rada Jedności Narodowej w opublikowanej w połowie marca 1944 roku deklaracji pt. *O co walczy naród polski*. Rada zapowiadała, że dla osiągnięcia ostatecznego zwycięstwa potrzebne są dalsze wysiłki narodu i pełna świadomość celów walki, wywodzących się z wielowiekowych tradycji narodowych oraz ze zrozumienia roli Polski w rodzinie wolnych ludów Europy i świata. Opowiadając się za równowagą sił w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, stanowiącej niezbędny warunek pokoju, dostrzegano potrzebę łączenia się państw tej części kontynentu w związki federacyjne. „Od początku tej wojny – dodawano – Polska stała się wśród państw sprzymierzonych pionierem idei dobrowolnego wiązania się ze sobą państw, w celu zapewnienia warunków swobodnego rozwoju politycznego, kulturalnego i gospodarczego, w szczególności zaś w celu zastąpienia separatyzmu politycznego przez współdziałanie oraz w celu wspólnego organizowania wzajemnego bezpieczeństwa”[14].

Również stronnictwa popierające rząd oraz tworzące polityczną reprezentację krajową podobnie formułowały polskie cele wojny, których realizację traktowano jako niezbędny warunek bezpiecznego rozwoju Europy po zakończeniu wojny.

Ludowcy marzyli o Polsce Ludowej – wolnej, potężnej i sprawiedliwej – mocno osadzonej w powojennej federacji chłopskich narodów środkowej

[14] Tamże, s. 344.

Europy. „Przyszły czasy – pisał publicysta „Polski Ludowej", najważniejszego obok „Przebudowy" pisma programowego Stronnictwa Ludowego „Roch" – kiedy międzymorze bałtycko-czarnomorskie (…) stać się może znowu wielkim i silnym organizmem politycznym"[15].

Dla PPS-WRN najważniejszym celem wojny było jak najszybsze wyzwolenie ziem polskich spod okupacji, a następnie odbudowa takiego państwa, które dawałoby rękojmię pokoju w środkowej Europie i stanowiło – jak uważano – „ostoję wolności narodów sąsiednich". Warunkiem nieodzownym tak ukształtowanej pozycji państwa polskiego było oparcie jego ustroju na zasadach demokratyczno-republikańskich oraz przeprowadzenie w nim gruntownych reform społecznych, zapewniających masom należyte warunki rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. W założeniach programowych z sierpnia 1941 roku zatytułowanych *Program Polski Ludowej* pisano, że „tak ukształtowane państwo wejdzie w skład Związku Wolnych Ludów Europy, reprezentując w nim dążenie do jak największej jego spoistości, autorytetu i siły, zarówno zdolnej unicestwić wszelkie próby dywersji wewnętrznej, wybujałego nacjonalizmu, jak i zabezpieczyć Związek Ludów i jego członków przed niebezpieczeństwem inwazji zewnętrznej"[16].

Stronnictwo Pracy, trzeci koalicjant rządowy, wprawdzie w celach wojny nie rozważało szczegółowo wizji związku unifikacyjnego w Europie Środkowo-Wschodniej, ale zwracało uwagę, że Polska zdoła spełnić swoją misję dziejową na kontynencie jedynie wówczas, gdy będzie państwem silnym, zdolnym do obrony swojego terytorium i tożsamości narodowej. To z kolei byłoby możliwe w wyniku pokonania Niemiec i ustanowienia przyjaznych stosunków z Rosją oraz z demokratycznymi państwami Zachodu. Jednym z celów wojny miało być „stworzenie powszechnej organizacji bezpieczeństwa, opartej na równouprawnieniu większych i mniejszych państw, oraz na zasadzie dobrowolnych bloków regionalnych, zapewniających ład i pokój międzynarodowy"[17].

Z kolei cele wojny formułowane przez Stronnictwo Narodowe zakładały odbudowę Polski silnej i dużej terytorialnie, bowiem – jak sądzono – w tej części Europy, zdominowanej przez dwie imperialistyczne, miażdżące potęgi – Niemcy i ZSRR – nie ma po prostu miejsca na małą i słabą Polskę. „Przez naturę położenia geograficznego – pisano na łamach „Myśli Narodowej" – skazani jesteśmy albo na wielkość, albo na zagładę. Wybieramy to pierwsze. (…) Cudzych ziem nie chcemy – wszelako musimy odzyskać nasze własne prastare dziedzictwo, zrabowane nam w przeszłości historycznej, musimy odzyskać ziemie, które decydują o naszym trwaniu i naszej potędze"[18]. Prezentowanie takiego programu terytorialnego wiosną 1944 roku było pozbawione realizmu politycznego i w istocie oznaczało fiasko lansowanej przez polityków

[15] *Droga ku wielkości*, „Polska Ludowa" nr 5(39) z sierpnia 1943 roku, s. 14.
[16] *Wizje Polski*…, op. cit., s. 75.
[17] Ibidem, s. 381.
[18] „Myśl Narodowa" nr 2 z 16 kwietnia 1944 roku.

obozu narodowego koncepcji zbudowania Polski wielkiej i mocarstwowej.

Obok polskich celów wojny, formułowanych przez główne nurty polityczne obozu rządowego i przez sam rząd mniej lub bardziej realistycznie, drugim ważnym czynnikiem determinującym wizje powojennego bezpieczeństwa w regionie był problem pokonania Niemiec jako europejskiego i światowego agresora, a następnie miejsce tego państwa w powojennej konfiguracji sił politycznych na kontynencie. Wszyscy zdawali sobie sprawę, iż pokonanie III Rzeszy jest niezbędnym warunkiem odrodzenia Polski.

Myśl polityczna obozu rządowego dość dokładnie analizowała różne kwestie związane z problematyką powojennych Niemiec. Interesowała się zwłaszcza ich bezwarunkową kapitulacją, okupacją terytorium tego państwa i decentralizacją, rozbrojeniem oraz zagadnieniem odszkodowań, które pokonana Rzesza winna wypłacić innym państwom, jej granicami i ludnością, wreszcie środkami i metodami wychowawczymi wobec przedstawicieli narodu niemieckiego w największej mierze odpowiedzialnych za agresję i jej następstwa. Jak więc widać, zainteresowanie polskiej myśli politycznej problematyką Niemiec było szerokie i obejmowało wiele zagadnień[19].

Podstawową jednak sprawą w rozważaniach o kwestii niemieckiej był problem przyszłości Niemiec jako państwa i narodu. On w znacznej mierze determinował bezpieczny rozwój powojennej Europy. W istocie owe dyskusje koncentrowały się wokół zasadniczego dla Polski i całej Europy pytania, co uczynić, aby Niemcy nigdy więcej nie próbowały sięgnąć po panowanie nad światem. Stawiając tak problem, szczegółowo rozważano klęskę Niemiec i ich bezwarunkową kapitulację, a następnie okupację i decentralizację Rzeszy.

Ośrodki prawicowe polskiej myśli politycznej dość wcześnie wystąpiły z koncepcją powojennego podziału Niemiec na kilka odrębnych jednostek terytorialnych. I tak Stronnictwo Narodowe proponowało, by po okrojeniu Niemiec na rzecz sąsiadów resztę ich terytorium podzielić na kilka odrębnych organizmów państwowych. Inny z kolei projekt SN przewidywał podział Niemiec na dwie części –katolicką Austrię wraz z Bawarią i pasmem zachodnich Niemiec z dostępem do Morza Północnego, z drugiej strony – resztę Niemiec[20].

Całościową koncepcję okupacji terytorium niemieckiego przedstawiła PPS-WRN. Mianowicie partia ta proponowała, by po zdecentralizowaniu terytorium Rzeszy kraje niemieckie stanowiły luźno związane ze sobą państwa o ustroju demokratycznym, pozbawione jakiejkolwiek siły zbrojnej, policji, organizacji paramilitarnych itp. Nadzór nad nimi sprawować miał organ o charakterze międzynarodowym[21]. Nie podzielano natomiast poglądu, który zakładał trwały podział terytorium niemieckiego. Uważano bowiem, iż tego typu podział spowodować może w narodzie niemieckim naturalne

[19] Szczegółową analizę tych kwestii znajdzie Czytelnik w interesującej pracy B. Pasierba pt. *Polska myśl polityczna okresu II wojny światowej wobec Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1990.

[20] *O co walczymy. Okrojenie i podział Niemiec*, „Walka" nr 50 z 24 grudnia 1941 roku, s. 3.

[21] *Wizje Polski…*, s. 123–125.

tendencje do ponownego zjednoczenia, a ów proces mógłby przebiegać poza kontrolą aliantów[22].

Jeśli chodzi o ludowców i Stronnictwo Pracy, to ich poglądy na powyższy temat cechowały się wysokim stopniem ogólności i nie przybrały one charakteru całościowych koncepcji. Jedynie Stronnictwo Pracy zauważało, iż „w okupacji Niemiec winna wziąć udział Polska, przede wszystkim na terenach z Polską graniczących, co stanowiłoby też rodzaj gwarancji wykonania zobowiązań w dziedzinie odszkodowań wojennych"[23].

Bez wątpienia najwięcej pomysłów na temat okupacji i decentralizacji pokonanych Niemiec wyszło z kręgów rządowych, zwłaszcza Ministerstwa Prac Kongresowych. Na przełomie lat 1942/43 opracowany został pod kierunkiem ministra Mariana Seydy projekt zakładający dwojakiego rodzaju okupację terytorium niemieckiego – ogólną i ściślejszą. Okupacja ogólna objąć miała tę część terytorium Niemiec przedmonachijskich, które według opinii państw sprzymierzonych bez specjalnych warunków winny się znaleźć w granicach powojennego państwa. Okupacja ta polegać miała na sprawowaniu przez władze państw sprzymierzonych ogólnego nadzoru politycznego oraz obsadzie przez ich załogi wojskowe ważnych punktów o charakterze strategicznym. Z kolei okupacja ściślejsza obejmować miała terytoria Niemiec przedmonachijskich, o których przynależności państwowej zdecydowałaby konferencja pokojowa. Zakładano przy tym, iż system okupacyjny tych terenów, polegający również na przejęciu administracji, sprawować będą państwa sąsiadujące z odpowiednimi rejonami Niemiec[24].

Bezpieczeństwo powojennej Europy w zasadniczej mierze zależało od rozbrojenia pokonanych Niemiec po zakończeniu działań wojennych. Dość wcześnie pojawiły się w polskim piśmiennictwie supozycje, by Niemcy pozbawić jakiejkolwiek siły zbrojnej. Podnoszono również kwestię rozbrojenia materiałowego, poprzez likwidację wszelkich zakładów produkujących na potrzeby armii oraz różnych instytutów służącym celom wojny. Postulaty te płynęły głównie ze środowisk narodowych oraz ruchu ludowego.

PPS-WRN była z kolei zwolenniczką stworzenia systemu kontroli wojskowej zarówno Niemiec, jak i Włoch przez państwa tworzące federację środkowo-europejską. Dostrzegała również potrzebę kontroli przez sprzymierzonych tych wszystkich działów gospodarki niemieckiej, które pracowały na potrzeby wojny. W wielu oficjalnych dokumentach podkreślano konieczność trwałego przestawienia gospodarki niemieckiej wyłącznie na cele pokojowe. Stąd też proponowano objęcie ścisłą kontrolą niemieckiego systemu komunikacyjnego, inwestycji, kluczowych gałęzi przemysłu, aparatu pieniężno-kredytowego oraz handlu zagranicznego[25].

---

[22] B. Pasierb, *Polska myśl polityczna*..., op. cit., s. 177–178.
[23] *Wizje Polski*..., op. cit., s. 382.
[24] Zob. szerzej B. Pasierb, *Polska myśl polityczna*...,op. cit., s. 180–192.
[25] Ibidem, s. 178, 198–201; *Wizje Polski*..., op. cit., s. 123.

W rozważaniach o przyszłości Niemiec zastanawiano się również, w jaki sposób Europa powinna zabezpieczyć się przed powrotem niemieckiego militaryzmu i narodowego socjalizmu, co w świetle ówczesnych doświadczeń było niezbędnym warunkiem pokojowego rozwoju kontynentu. Pytanie dotyczyło więc reedukacji narodu niemieckiego i skutecznego zabezpieczenia jego rozwoju w przyszłości. Zastanawiano się także, kto w istocie jest bezpośrednio odpowiedzialny za wywołanie wojny i jaką w związku z tym powinien ponieść karę. Tak postawionemu pytaniu towarzyszyła refleksja, w jaki sposób pokonane Niemcy powinny wrócić do społeczności międzynarodowej.

Zarówno Stronnictwo Narodowe, jak i Stronnictwo Pracy głównie w publicystyce prezentowały pogląd, że za wybuch i skutki wojny, między innymi za ludobójstwo, odpowiedzialny jest cały naród niemiecki i dlatego też cały naród powinien ponieść karę. Był to pogląd właściwie całej polskiej myśli prawicowej okresu wojny.

Z kolei socjaliści i ludowcy ową odpowiedzialność narodu traktowali raczej w kategoriach moralnych, natomiast domagali się kary dla bezpośrednich winowajców, a więc ludzi aparatu władzy hitlerowskiej.

Problem odpowiedzialności Niemiec podnoszony był również przez rząd polski na uchodźstwie, zwłaszcza przez jego Ministerstwo Prac Kongresowych, przy czym kwestia ta rozpatrywana była wyłącznie w kategoriach prawnych i politycznych. Rząd wyraźnie mówił nie tylko o odpowiedzialności zbrodniarzy hitlerowskich, ale także państwa niemieckiego jako takiego. Z kolei odpowiedzialnością w wymiarze politycznym obarczano naród niemiecki, który swoim zachowaniem akceptował system hitlerowski i jego zbrodniczą działalność[26].

Również problem reedukacji narodu niemieckiego pozostawał przez cały okres wojny w centrum zainteresowania rządu i jego krajowego zaplecza politycznego. Zdawano sobie bowiem sprawę, że chociaż państwo niemieckie będzie pokonane, rozbrojone i okupowane, to przecież pozostanie naród niemiecki, z którym znaleźć trzeba będzie możliwości porozumienia. Wierzono, że naród ten odrodzi się w państwie o nowym, demokratycznym kształcie ustrojowym, które pozytywnie wpływać będzie na pokojowy rozwój Europy[27].

Patrząc z perspektywy powojennych doświadczeń będących udziałem państw środkowo-europejskich, można powiedzieć, iż wizje bezpiecznej Europy prezentowane przez polską myśl polityczną lat wojny i okupacji grzeszyły naiwnością. Porozumienia zawarte pomiędzy aliantami na wspomnianej konferencji w Teheranie, potwierdzone i uszczegółowione następnie w Jałcie w lutym 1945 roku, pozostawiały Europę Środkowo-Wschodnią w sferze wpływów radzieckich. Była to cena, jaką demokracje zachodnie godziły się zapłacić za czynny, okupiony wielomilionowymi ofiarami udział ZSRR w koalicji antyhitlerowskiej. Rząd polski na uchodźstwie i jego repre-

[26] Zob. szerzej B. Pasierb, *Polska myśl polityczna*…,op. cit., s. 259–270.
[27] Ibidem, s. 271–331.

zentacja krajowa nie były w stanie zmienić nowego układu geopolitycznego w tej części kontynentu. Perspektywa zachowania po wojnie integralności i suwerenności państwa polskiego w warunkach systematycznie zwiększającego się w wyniku kolejnych zwycięstw na froncie znaczenia ZSRR w polityce światowej stawała się coraz mniej realna.

Z drugiej jednak strony, jeśli odrzucimy wybujały nacjonalizm i niczym nieuzasadnione tendencje mocarstwowe, które również występowały w polskich projektach dotyczących politycznej przyszłości państwa, to nie można odmówić polskiej myśli politycznej tego okresu troski w szukaniu dróg wiodących do bezpiecznej, a przede wszystkim suwerennej Europy. Właśnie owa europejskość była ważną cecha programów politycznych polskiej konspiracji niepodległościowej okresu II wojny światowej.

*Maria Pasztor*
*Dariusz Jarosz*

# Od karnawału „Solidarności" do wizyty Jaruzelskiego w Paryżu. Główne problemy polsko-francuskich stosunków politycznych w latach 1980–1985

Stosunki polsko-francuskie w latach osiemdziesiątych XX wieku nie stały się jak dotąd tematem systematycznych studiów, opartych o głębokie kwerendy źródłowe. Nieco więcej wiemy o tych relacjach w okresie tzw. pierwszej „Solidarności" i stanu wojennego. O tym, co działo się potem, wiadomo mniej, co po części wynika z trudności dostępu do wielu kluczowych dokumentów, przechowywanych w archiwach francuskich. Mimo tych ograniczeń spróbujmy zastanowić się, jakie były główne problemy w relacjach między Warszawą a Paryżem w okresie między sierpniem 1980 a grudniem 1985 r. Symboliczne zamknięcie tych refleksji stanowi „robocza wizyta" Wojciecha Jaruzelskiego we Francji.

## 1. W okresie karnawału „Solidarności" i stanu wojennego

Stosunek oficjalnych czynników francuskich do „Solidarności" był początkowo bardzo ostrożny. Jego wypracowanie dodatkowo utrudniała zmiana ekipy władzy, jaka nastąpiła w wyniku wyborów prezydenckich w maju 1981 r. (przegrana V. Giscarda d'Estaing i zwycięstwo socjalisty F. Mitterranda) i parlamentarnych w czerwcu 1981 r. (wygrana socjalistów). Jak twierdzi badacz tej problematyki, Patryk Pleskot, mimo to niezmiennym rysem polityki Francji wobec Polski w tym okresie był „życzliwy stosunek do próśb o pomoc finansową i zasada nieingerencji"[1]. Sytuacja w Polsce niepokoiła władze francuskie przede wszystkim z powodu możliwości destabilizacji równowagi sił w Europie. Z tej przyczyny prezydent Mitterrand na konferencji prasowej 24 września 1981 r. wyraził sprzeciw wobec potencjalnej (w domyśle – sowieckiej) interwencji w Polsce[2].

---

[1] P. Pleskot, *Kłopotliwa panna „S". Postawy polityczne Zachodu wobec „Solidarności" na tle stosunków z PRL (1980-1989)*, Instytut Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2013, s. 84.

[2] Ibidem, s. 90.

Okazją do bezpośrednich kontaktów zarówno z oficjalnymi władzami Polski, jak i działaczami „Solidarności" była dla czynników francuskich wizyta w Warszawie ministra spraw zagranicznych Claude'a Cheyssona w dniach 8–10 października 1981 r. Spotkał się zarówno premierem Wojciechem Jaruzelskim, I sekretarzem KC PZPR Stanisławem Kanią i swym polskim odpowiednikiem Józefem Czyrkiem, jak też z przywódcami „Solidarności" – Lechem Wałęsą i Bronisławem Geremkiem oraz z przedstawicielami Kościoła katolickiego. Cheysson starał się zajmować w nich koncyliacyjną postawę, zapewniał o sympatii Francji dla przemian w Polsce i o woli niemieszania się w jej sprawy wewnętrzne. W rozmowie z Lechem Wałęsą podkreślił m.in., że Paryż „szanuje geopolityczną sytuację Polski"[3]. W ten sposób francuska administracja dawała po raz kolejny do zrozumienia, że postępy polskiej demokratyzacji winny brać pod uwagę „czynnik sowiecki".

Strajki w lipcu i sierpniu 1980 r. w Polsce oraz utworzenie NSZZ „Solidarność" spotkały się z przychylnym przyjęciem francuskiej opinii publicznej. Entuzjastycznie zareagowały na narodziny „Solidarności" wielkie francuskie centrale związkowe, przede wszystkim Force Ouvrière (FO) i Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT). Rozwijały się kontakty nie tylko na szczeblu centralnych władz związków, ale również między ich strukturami regionalnymi.

Ich uwieńczeniem stała się (wielokrotnie odkładana) wizyta Lecha Wałęsy we Francji w dniach 14–21 października 1981 r., na zaproszenie pięciu głównych central związkowych. Delegacja „Solidarności"[4] została przyjęta przez premiera Pierre'a Mauroy, osobiście zainteresowanego sprawami Polski. Nie doszło do spotkania z prezydentem Mitterrandem czy innymi osobistościami politycznymi Francji. Ambasada PRL w Paryżu już w trakcie pobytu na jej terenie L. Wałęsy i towarzyszących mu osób (14 października) podjęła wiele wysiłków, które miały przeciwdziałać „rozszerzeniu wizyty" i „wyprowadzeniu jej poza ramy związkowe". Wysiłki te jednak okazały się mało owocne; miały jedynie pewien wpływ na rozmowy przedstawicieli prokomunistycznej *Confédération générale du travail (*CGT) z polskimi gośćmi. 15 października delegaci uczestniczyli w mityngu zorganizowanym przez kierownictwo CFDT z udziałem kilku tysięcy osób. 18 października delegacja „Solidarności" spotkała się z przedstawicielami Polonii (na czele z prezesem Kongresu Polonii Francuskiej Bolesławem Natankiem i stojącym na czele Polskiego Zjednoczenia Katolickiego Franciszkiem Brelińskim) na północy Francji (w Vaudricourt i Lens). Wizyta Wałęsy była medialnym sukcesem; mówiły o niej wszystkie środki masowego przekazu, a sam przywódca związku był witany entuzjastycznie. W ocenie Ambasady wypowiedzi Wałęsy były

[3] Cytat za: ibidem, s. 92.

[4] W skład delegacji wchodzili: Lech Wałęsa, Zdzisław Rozwalak, Jan Bartczak, Janina Kończak, Krystyna Sobierajska, Bronisław Geremek, Józef Kaczkowski, Krzysztof Wyszkowski i Andrzej Zarębski.

umiarkowane, zwierały nawet akcenty pozytywne wobec zmiany na stanowisku I sekretarza KC PZPR (Stanisława Kanię zastąpił Wojciech Jaruzelski) [5].

Dalszy rozwój tych kontaktów został radykalnie przerwany 13 grudnia 1981 r. z powodu wprowadzenia stanu wojennego w Polsce.

Stanowisko władz francuskich wobec tej decyzji było wypracowywane w ciągu kilku pierwszych dni po jego wprowadzeniu. O ile wypowiedź ministra spraw zagranicznych, Claude'a Cheyssona, udzielona 13 grudnia w wywiadzie telefonicznym, została uznana za wyjątkowo niefortunną[6], to już ogłoszona w trzy dni później deklaracja prezydenta F. Mitterranda nie pozostawiała żadnych wątpliwości. Prezydent stwierdził, że „utrata wolności obywatelskich musi być jasno, stanowczo i stale potępiana"[7]. Rząd francuski, podobnie jak inne kraje Zachodu należące do NATO, uznał w specjalnej deklaracji z 11 stycznia 1982 r., że warunkiem przywrócenia normalnych stosunków z Polską musi być zniesienie stanu wojennego, zwolnienie internowanych i dialog z „Solidarnością". Partia Socjalistyczna (PS) zawiesiła wszelkie kontakty z PZPR, niemal ustał dwustronny dialog dyplomatyczny[8].

Reakcja francuskiej opinii publicznej na wprowadzenie stanu wojennego była bardzo zdecydowana i w dużej części spontaniczna. Już 13 grudnia 1981 r. rano rozpoczęły się demonstracje uliczne w obronie Solidarności. 14 grudnia największe centrale związkowe (za wyjątkiem CGT) zorganizowały potężną manifestację w Paryżu, która zgromadziła kilkadziesiąt tysięcy uczestników. Ogółem we Francji odbyło się w tym dniu takich

---

[5] Stanisława Kania pełnił funkcję I sekretarza KC PZPR od 6 września 1980 do 18 października 1981. Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej: KC PZPR), Wydział Zagraniczny, LXXVI-595, Notatka z rozmowy z delegacją „Solidarności" dnia 14 października 1981r., k. nlb.; ibidem, Notatka dot. przebiegu konferencji prasowej delegacji „Solidarności" w dniu 14 bm.; ibidem, Notatka dot. udziału delegacji „Solidarności" w mityngu CFDT; ibidem, Notatka nt. wizyty delegacji „Solidarności" we Francji (14–21 X 1981 r.); ibidem, Notatka dotycząca pobytu delegacji „Solidarności" na północy Francji w dn. 18 października 1981 r. Zob. A. Chwalba, *Czasy „Solidarności". Francuscy związkowcy i NSZZ „Solidarność" 1980–1989*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1997, s. 31–78.

[6] W wywiadzie dla stacji radiowej Europe 1 na pytanie czy rząd francuski powinien w sprawie stanu wojennego cokolwiek zrobić, Cheysson miał odpowiedzieć: „Absolutnie nie. Oczywiście nic nie zrobimy. Będziemy na bieżąco informowani o sytuacji" (cytat za: M. Heruday-Kiełczewska, *Reakcja Francji na wprowadzenie stanu wojennego w Polsce: grudzień 1981 – styczeń 1982*, Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Warszawa 2012, s. 38). Wydane tego samego dnia oświadczenie MSZ i wieczorna wypowiedź ministra starały się zatrzeć to wrażenie. Zob. również: P. Pleskot, op. cit., s. 287–288.

[7] K. Gebert, *Magia słów. Polityka francuska wobec Polski po 13 grudnia 1981 roku*, Aneks, Londyn 1991, s. 11–16; M. Heruday-Kiełczewska, op. cit., s. 40; Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Warszawie (dalej: AMSZ), 8/86, w. 1, Notatka informacyjna MSZ, Warszawa 21 stycznia 1982. Stanowisko Francji wobec Polski po 13 grudnia 1981 r., k. nlb.

[8] AMSZ, 8/86, w. 1, Pilna notatka MSZ, Warszawa 26 lutego 1982, k. nlb.; K. Gebert, *Magia słów*..., op. cit., s. 29.

manifestacji według różnych danych ponad sto kilkadziesiąt. Sprzeczne szacunki o liczbie ich uczestników sięgają od ponad 100 tys. do ponad 1 miliona osób[9].

21 grudnia w Paryżu i niektórych innych miastach na apel wszystkich centrali związkowych z wyjątkiem CGT, zorganizowano godzinny strajk generalny na znak protestu przeciwko łamaniu praw związkowych i obywatelskich w Polsce. Ambasada PRL w Paryżu była zasypywana tzw. kartkami Solidarności, zawierającymi potępienie stanu wojennego. 16 grudnia przed jej budynkiem ustawiono patriotyczno-martyrologiczną dekorację, która w ciągu kilku następnych lat stała się głównym miejscem manifestacji i pikiet wszystkich protestujących przeciwko działaniom władz komunistycznych w Polsce. Wkrótce potem francuskie centrale związkowe zaczęły organizować wyjazdy wakacyjne dla dzieci polskich (początkowo przede wszystkim z rodzin uchodźców)[10].

Wyrazem stanowiska społeczeństwa francuskiego była również pomoc humanitarna, jakiej Francuzi udzielili mieszkańcom Polski. Akcje te inicjowały osoby prywatne, związki zawodowe, Kościół katolicki[11] i stowarzyszenia, a wśród nich szczególnie zasłużone: Association Solidarité France–Pologne i Association Solidarité avec Solidarność, powstałe już jesienią 1980 r. Do Polski wyjeżdżało wiele ciężarówek z tonami lekarstw, żywności i odzieży, wysyłano paczki i listy do osób i rodzin, które szczególnie ucierpiały z powodu działalności związkowej. Dla koordynacji spontanicznej akcji pomocy, w kwietniu 1982 r. powstało w Paryżu Biuro Koordynacyjne z Komisją Charytatywną Episkopatu Polski, na czele z księdzem Eugeniuszem Platerą[12].

Polska emigracja polityczna we Francji w pierwszej połowie 1982 r. utworzyła dwa główne centra swej reprezentacji – Paryski Komitet Koordynacyjny (filia brukselskiego Biura Koordynacyjnego „Solidarności", kierowanego przez Jerzego Milewskiego), na czele z Sewerynem Blumsztajnem i Mirosławem Chojeckim, oraz Solidarność, na czele z Andrzejem Kowalczykiem. Pierwszy z tych ośrodków, powiązany z Biurem Zagranicznym NSZZ „Solidarność" w Brukseli, wydawał „Biuletyn Informacyjny", organem drugiego był „Hebdomadaire Solidarność". Już wkrótce na rynku francuskim ukazało się wiele innych periodyków polskich. Od kwietnia 1982 r. Mirosław Chojecki zaczął wydawać miesięcznik „Kontakt", służący integracji politycznej emigracji solidarnościowej. Od początku 1983 r. zaczęły wychodzić „Zeszyty Literackie" (w redakcji znaleźli się m.in. Adam Zagajewski i Stanisław Barańczak)

[9] M. Heruday-Kiełczewska, op. cit., s. 102; M. Frybes, *Społeczne reakcje Zachodu na fenomen „Solidarności" i rola emigracyjnych struktur Związku,* [w:] Ł. Kamiński, G. Waligóra (red.), *NSZZ Solidarność 1980-1989, t. 2. Ruch społeczny*, Warszawa 2010, s. 531.

[10] A. Chwalba, op. cit., s. 94–115; M. Frybes, op. cit., s. 537.

[11] Na temat udziału w inicjowaniu pomocy Polskiej Misji Katolickiej i powstałego na początku 1982 r. Biura Koordynacyjnego Komisji Charytatywnej Episkopatu Polski w Paryżu – zob. M. Heruday-Kiełczewska, op. cit., s. 85–99.

[12] M. Heruday-Kiełczewska, op. cit., s. 85–151; M. Kula, *Niespodziewani przyjaciele czyli rzecz o zwykłej, ludzkiej solidarności*, TRIO, Warszawa 1995; M. Frybes, op. cit., s. 550.

a od września 1984 r. – „Libertas. Kwartalnik społeczno-polityczny". Paryski Komitet Koordynacyjny współdziałał w przygotowaniu programu Radia Solidarność, emitowanego przez pewien czas na falach radia francuskiego, w sekwencjach, które rząd przyznał centrali związkowej CFDT. Działacze „Solidarności" weszli również do redakcji polskiej Radio France Internationale[13].

Środowiska emigracji solidarnościowej za granicą, w tym we Francji, były przedmiotem inwigilacji ze strony polskiej policji politycznej. Kryptonim tych spraw w komunistycznym resorcie spraw wewnętrznych brzmiał: „Węże" i „Zachód"; druga z nich prowadzona była do 1988 r. [14]

Szybko wzrastała liczba zarejestrowanych we Francji stowarzyszeń polskich oraz zajmujących się sprawami Polski. Według ustaleń służb konsularnych PRL, od 1980 r. do marca 1983 r. powstało ich 225. Zajmowały się głównie udzielaniem różnego rodzaju pomocy materialnej Polakom w kraju i na emigracji[15].

W tej sytuacji wysiłki ożywienia dialogu Warszawy z Paryżem napotykały na ogromne trudności.

## 2. Próby wyjścia z politycznego impasu

Ówczesna linia polityczna Francji wobec Polski i spraw polskich lokowała się między „twardym" wobec oficjalnych władz warszawskich stanowiskiem USA (jego najbardziej zdecydowanym wyrazem było wprowadzenie sankcji ekonomicznych wobec Polski) a stosunkowo „miękkim" podejściem ze strony władz Niemiec Zachodnich, niechętnych restrykcjom o charakterze gospodarczym. Oficjalne czynniki francuskie z jednej strony wyrażały po wielekroć niezadowolenie z represji wobec „Solidarności", aresztowania jej działaczy, pogwałcenia swobód obywatelskich, ale z drugiej strony – nie chciały sobie zamykać drogi do utrzymania kontaktów z władzami PRL, nawet jeżeli były to początkowo kontakty nieoficjalne czy „robocze". Władze Republiki Francuskiej miały świadomość, że wprowadzenie stanu wojennego odbyło się w potężnym cieniu Moskwy, ale bardzo uważały, aby sprawy polskie nie popsuły relacji francusko-radzieckich, szczególnie wówczas istotnych na polu gospodarczym. Do rangi symbolu w tym kontekście urasta fakt, że z jednej strony w grudniu 1981 r. wyrażały one oficjalną krytykę wprowadzenia stanu

[13] M. Frybes, op. cit., s. 550–552; *Solidarność, Zachód i węże. Służba Bezpieczeństwa wobec emigracyjnych struktur Solidarności 1981–1989*, wybór, wstęp i opracowanie O. Pleskot, Warszawa 2011, s. 23; AMSZ, 13/88, w. 3, *Opozycja „solidarnościowa" we Francji i jej rola w polityce francuskiej wobec Polski*, opr. S. Bożym [1985 r.], k. nlb.; AMSZ, 39/87, w. 1, *Opozycja „Solidarnościowa" we Francji. Notatka konsula generalnego PRL w Paryżu*, opr. S. Bożym, marzec 1984, k. nlb.

[14] Zob. *Solidarność, Zachód i węże…*

[15] AMSZ, 8/86, w. 1, Stowarzyszenia polskie we Francji, Paryż 23 marca 1983, k. nlb.

wojennego, a z drugiej, już w styczniu 1982 r. podpisały z ZSRR ogromny kontrakt na dostawy syberyjskiego gazu[16].

Nieoficjalny dialog międzypaństwowy między władzami PRL i Republiki Francuskiej rozpoczął się już na początku 1982 r. 3 lutego, z okazji wizyty ministra spraw zagranicznych Józefa Czyrka na kolejnym zjeździe Francuskiej Partii Komunistycznej (która – co ważne – była wówczas w koalicji rządowej z socjalistami) doszło do jego rozmowy z francuskim odpowiednikiem, C. Cheyssonem. Rozmowa ta, bardzo krótka (35 minut) nie doprowadziła do zbliżenia stanowisk[17].

Dla strony polskiej rozczarowujący efekt przyniosło spotkanie kolejnego z ministrów spraw zagranicznych PRL (w miejsce Czyrka), Stefana Olszowskiego i C. Cheyssona, w trakcie sesji ONZ w Nowym Jorku we wrześniu 1982 r.[18] Zaproponowanie przez stronę polską metody tzw. małych kroków w dochodzeniu do porozumienia nie przekonało francuskiego dyplomaty. Stosunki między PZPR a rządzącą we Francji PS były napięte. Jako polityczną demonstrację odebrano w Warszawie zaproszenie na zjazd socjalistów w 1983 r. delegacji „Solidarności"[19].

Również w 1984 r. dialog międzyrządowy był niemal martwy, nie licząc krótkiego pobytu w Warszawie Pierre'a Joxe'a, przewodniczącego parlamentarnej frakcji PS. Potwierdzało to oświadczenie C. Cheyssona złożone na forum Zgromadzenia Narodowego 5 listopada 1984 r., w trakcie dyskusji na temat zabójstwa księdza Jerzego Popiełuszki. Stwierdził wówczas, że Paryż nie przewiduje żadnych kontaktów z Warszawą na wysokim szczeblu[20].

Mimo tej deklaracji oficjalny dialog dwustronny stopniowo się ożywiał. Istotną rolę odegrało najpewniej polepszenie atmosfery w stosunkach międzynarodowych, głównie na linii ZSRR-USA. Francja nie była zainteresowana w dalszym osłabieniu swej pozycji w Polsce, zwłaszcza że Warszawa próbowała zacieśnić kontakty z Bonn, Rzymem i Londynem. Prawdopodobnie efektem tego złagodzonego kursu była wizyta w Paryżu w maju 1985 r. polskiego wiceministra spraw zagranicznych, Ernesta Kuczy, w celu przeprowadzenia pierwszych od 1981 r. konsultacji politycznych[21].

Jednak tym, co sprawiło, że dialog na linii Paryż-Warszawa stał się przedmiotem zainteresowania opinii międzynarodowej, budząc ogromne emocje,

---

[16] P. Pleskot, op. cit., s. 300.

[17] AAN, KC PZPR, Wydział Zagraniczny LXXVI-609, wywiad Józefa Czyrka – Ministra Spraw Zagranicznych PRL – udzielony TF 1 w dniu 4 lutego 1982, k. nlb.

[18] AMSZ, 8/86, w. 1, Notatka z rozmowy ministra S. Olszowskiego z ministrem SZ Francji C. Cheyssonem, Nowy York, 27 września 1982 r., k. nlb.

[19] AMSZ, 45/86, w. 1, Raport polityczny Ambasady PRL w Paryżu za rok 1983, k. nlb.

[20] AMSZ 39/87, w. 1, Raport polityczny Ambasady PRL w Paryżu za 1984 r., k. nlb. Zob. również: AAN, KC PZPR Wydział Zagraniczny, LXXVI-630, Notatka dotycząca reakcji miejscowych środków masowego przekazu oraz społeczeństwa na ostatnie wydarzenia w Polsce, związane z porwaniem i zabójstwem ks. Popiełuszki, Lille, 9 listopada 1984, k. nlb.

[21] AMSZ, 13/88, 3. 3, Raport polityczny Ambasady PRL w Paryżu za rok 1985, k. nlb.; P. Pleskot, op. cit., s. 504–505.

była tzw. robocza wizyta, jaką 4 grudnia 1985 r. złożył w stolicy Francji generał W. Jaruzelski, oraz jego rozmowa z F. Mitterrandem. Ponieważ pisaliśmy o niej już gdzie indziej[22], w tym miejscu pragniemy przypomnieć tylko najważniejsze fakty, głównie w oparciu o archiwalia polskie (Archiwum MSZ) i francuskie (kolekcja Mitterranda w paryskich Archives Nationales).

O tym, jak przebiegały te rozmowy wiemy dzięki zachowanym dwom zapisom: jeden to „Notatka z rozmowy Przewodniczącego Rady Państwa PRL tow. gen. armii Wojciecha Jaruzelskiego z Prezydentem Francji François Mitterrand", która zachowała się m.in. w aktach Wydziału Zagranicznego KC PZPR[23]. Wersja francuska znajduje się dzienniku Jacques'a Attali, doradcy prezydenta Francji[24].

Po rytualnym powitaniu według Attaliego prezydent miał powiedzieć: „Polska była zawsze uważana przez Francuzów za przyjaciela", na co generał ripostował: „To spotkanie jest bardzo ważne dla stosunków francusko-polskich. Pierwszy pobyt we Francji – to także dla mnie bardzo ważne doświadczenie. Francja ma szczególne, emocjonalne znaczenie dla mojej generacji". W. Jaruzelski wskazał na trudności w stosunkach dwustronnych narastające po 13 grudnia, co skazywało Paryż na drugorzędność w relacjach ekonomicznych Polski z Zachodem. Przypomniał również, że spotkał się już wcześniej z takimi przywódcami politycznymi świata zachodniego jak Andreas Papandreu, Helmut Kohl, Bettino Craxi i Felipe Gonzales, wzmiankował o zbliżającej się wizycie Willy Brandta. Mówił o przyjacielskich stosunkach z Michaiłem Gorbaczowem oraz krytycznym stosunku do polityki amerykańskiej. Zagrał również „kartą niemiecką" wiedząc, jak „czuły" był Paryż na tę argumentację.

W. Jaruzelski próbował wyjaśnić przyczyny wprowadzenia stanu wojennego i przedstawić wysiłki zmierzające do nawiązania dialogu ze społeczeństwem. Mitterrand wyraził zrozumienie dla tego stanowiska i wypowiedział znamienne słowa, które według zapisu Attaliego brzmiały: „Bardzo dobrze rozumiem pańską analizę waszej sytuacji politycznej i nie mogę rozumować, jak gdyby Polska była w tej samej sytuacji jak Francja. Ale nie ustanawiam hierarchii. Mówię o waszej obiektywnej sytuacji. Wszyscy, w mniejszym bądź większym stopniu, odczuwamy konsekwencje II wojny światowej. Są trzy wielkie mocarstwa. Rozumiemy sytuację i spróbujmy nie oskarżać jeden drugiego. Należycie oceniłem Pana polski patriotyzm [podkr. – DJ, MP]. Służy Pan, Pan tak sądzi, że służy Pan swojemu krajowi. Nie wątpię, że Pan tak sądzi"[25].

---

[22] *Generał Jaruzelski w Paryżu*, „Więź" 2009, nr 1–2, s. 119–131.

[23] AAN, KC PZPR, Wydział Zagraniczny, 1112, k. 149–160, k. nlb.. Ta sama notatka – zob. AMSZ, 17/89, w. 1.k. nlb.

[24] J. Attali, *Verbatim I. Deuxième partie 1983–1986*, Librairie Arthème Fayard, Paris 1993, s. 1349–1358.

[25] W notatce dla Biura Politycznego odpowiedni zapis brzmi: „Pan swoim działaniem służy, lub chce służyć swemu krajowi, niezależnie od oceny, jakiej mogą zostać poddane pańskie czyny".

Mitterrand przekonywał Jaruzelskiego do uczynienia gestów, które by „miały rangę symboli" i zmieniły obraz władz polskich w oczach francuskiej opinii publicznej. Poruszył kwestie zwolnień naukowców z uczelni i ewentualnej amnestii. Proponował również ożywienie kontaktów z Kościołem katolickim. Jaruzelski wyraźnie nie uległ tej presji, ale w duchu koncyliacji miał konkludować: „Zrobię wszystko, aby złagodzić konflikty, które utrzymują się w polskim życiu publicznym". Mitterrand nie zgodził się na opublikowanie komunikatu o rozmowach.

Pomijając analizowane już wcześniej przez nas okoliczności wizyty i afronty (rzekome i rzeczywiste), które spotkały polską delegację[26] (m.in.: zamieszanie z bramą wjazdową do Pałacu Elizejskiego, emocjonalne komentarze w prasie i telewizji, trudności z organizacją przejażdżki po Sekwanie dla W. Jaruzelskiego ze strony dyrektora firmy „Batteau – mouche", demonstracyjne przerwanie obrad przez Senat francuski, wielka manifestacja uliczna zorganizowana już 4 grudnia z udziałem osób publicznych i przywódców związkowych) oraz motywy decyzji Mitterranda o przyjęciu polskiego przywódcy[27]) najważniejsze pytanie związane z nią brzmi: czy spotkanie to przyczyniło się do dokonania przełomu we wzajemnych stosunkach? Nie wydaje się. Jego krytyka ze strony wielu umiarkowanych polityków francuskich nie stwarzała klimatu dla ożywienia wzajemnych stosunków[28]. Nie udało się zorganizować planowanej wizyty w Polsce przedstawicieli Zgromadzenia Narodowego (przygotowania rozbiły się o żądanie spotkania francuskich parlamentarzystów z przedstawicielami polskiej opozycji)[29]. Jako gest „zrównoważenia" spotkania Jaruzelski – Mitterrand odbierano przyjęcie przez I sekretarza PS Lionela Jospina szefa Biura Koordynacyjnego „Solidarności" w Brukseli – S. Milewskiego w grudniu 1985 r. i zapewnienie go o „politycznym i moralnym poparciu" ze strony socjalistów[30].

Generał Jaruzelski próbował kontynuować zapoczątkowany dialog z Mitterrandem wysyłając do niego osobisty list, datowany na 3 lutego 1986 r. Wyrażał w nim nadzieję, że spotkanie z prezydentem Francji będzie oznaczało „ważny punkt zwrotny" w stosunkach polsko-francuskich, „od którego możemy rozpocząć odrabianie «czasu utraconego»". Jednym z najważniejszych

[26] Zob. D. Jarosz, M. Pasztor, op. cit., s. 126–128.

[27] Wśród komentarzy francuskich próbujących dociec, o co tak naprawdę chodziło Mitterrandowi, podkreślano przede wszystkim jego chęć podkreślenia swej samodzielności politycznej nawet w obliczu bliskich wyborów i spodziewanego zwycięstwa prawicy. Dawał do zrozumienia, kto jest ważniejszy w duecie premier – prezydent w kontekście możliwej *cohabitation*. Zastanawiano się również nad skłonnością Francji do ocieplenia stosunków ze Wschodem.

[28] AMSZ, 18/89, w. 3, Ocena pracy Ambasady PRL w Paryżu w 1986 r. Dyrektora Departamentu IV Fekecza, k. nlb.

[29] AMSZ, 13/88, w. 3, Raport polityczny...

[30] AAN, KC PZPR Wydział Zagraniczny, LXXVI-664, Notatka dotycząca stanowisk francuskich partii politycznych wobec sytuacji w Polsce oraz rozwoju stosunków polsko-francuskich, Warszawa 15.01.1987, k. nlb.

spoiw takiego rozwoju wydarzeń miał stać się – niejako tradycyjnie – problem niemiecki. Jaruzelski przestrzegał przed możliwością „odradzania się koncepcji pangermanizmu". Z drugiej strony sugerował konieczność uznania i obrony status quo w stosunkach międzynarodowych w Europie: „Jest naszą powinnością – pisał – wymiana poglądów i wspólna troska o przyszłość Europy, a zwłaszcza baczenie, aby nie zdarzyło się nic, co mogłoby naruszyć równowagę i stabilizację na naszym kontynencie. Mam nadzieję, że zważywszy na historyczne doświadczenia Francji, możemy liczyć na jej zrozumienie dla tego stanowiska, dla naszej pryncypialnej płaszczyzny normalizacji stosunków z Republiką Federalną Niemiec"[31]. Nie udało się ustalić, czy list doczekał się odpowiedzi.

## 3. Słabnące ogniwo: relacje PZPR–FPK

Oficjalne stosunki międzypaństwowe były ważnym, ale nie jedynym ogniwem w relacjach polsko-francuskich. Wielokrotnie po wojnie istotną rolę (choć zwykle zakulisową) spełniały w nich kontakty międzypartyjne PZPR (wcześniej Polskiej Partii Robotniczej) z francuskimi komunistami[32]. Czy podobnie było w analizowanym okresie?

Wprowadzenie stanu wojennego zostało powitane przez kierownictwo FPK niejednoznacznie. Jej czterech ministrów, wchodzących w skład rządu, zajęło stanowisko takie jak przedstawił premier i prezydent. W terenie wielu działaczy partii deklarowało solidarność z ofiarami represji w Polsce[33]. 30 grudnia 1981 r. we francuskiej TV sekretarz generalny partii francuskich komunistów Georges Marchais starał się formułować swoje opinie w sposób umiarkowany. Stwierdził m.in., że Polska znalazła się w obliczu wojny domowej, a gen. Jaruzelski podjął decyzję w intencji zaprowadzenia ładu, uniknięcia przelewu krwi i walki bratobójczej. Wojna domowa w Polsce zakłóciłaby atmosferę międzynarodową i mogłaby doprowadzić do naruszenia pokoju w Europie, do którego Francuzi i Francuzki są tak przywiązani. Zupełnie inny ton miała wypowiedź z 1 stycznia Aniceta Le Pors – członka KC FPK i jednocześnie ministra administracji państwowej w dzienniku telewizyjnym Antenne 2. Minister krytykował ograniczenia swobód w Polsce i zdławienie ruchu na rzecz przemian demokratycznych w Polsce[34].

---

[31] Archiwum Dokumentacji Historycznej PRL (dalej: ADHPRL), materiały nieuporządkowane, Przewodniczący Rady Państwa PRL W. Jaruzelski do prezydenta Republiki Francuskiej, Warszawa 3 lutego 1986, k. nlb.

[32] Zob. m. in.: D. Jarosz, M. Pasztor, *Pieniądze moskiewskie i nie tylko*, „Arcana" 2003, nr 51–52, s. 159–170.

[33] M. Heruday-Kiełczewska, op. cit., 45–46.

[34] AAN, KC PZPR Wydział Zagraniczny LXXVI-609, Notatka nt. wystąpień Georges Marchais i Anicet Le Pors w telewizji francuskiej 30 grudnia i 1 stycznia, Paryż 8 stycznia 1982, k. nlb.

Aby wyjaśnić stanowisko kierownictwa FPK 23 grudnia 1981 r., w trakcie spotkania w gmachu KC partii z ambasadorem PRL Eugeniuszem Kułagą, G. Marchais przekazał list do W. Jaruzelskiego, który miał uprzedzić oficjalne oświadczenie premiera Francji w sprawie stanu wojennego w Polsce, jakie miał złożyć na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. W rozmowie z ambasadorem kładł nacisk na to, że „list ma konstruktywny i pozytywny charakter"[35]. Takie stanowisko FPK było relatywnie najłagodniejsze wśród tych, które zajęły największe zachodnie partie komunistyczne.

W odpowiedzi W. Jaruzelski wysłał list do G. Marchais, opublikowany 14 stycznia 1982 r. w „L'Humanité". Polski przywódca wyjaśniał w nim przyczyny wprowadzenia stanu wojennego. Przekonywał, że „siły wrogie socjalizmowi" chciały doprowadzić do chaosu w Polsce, który zagrażałby pokojowi w Europie. Pisał o zagrożeniu socjalizmu. Przekonywał, że szansa porozumienia narodowego nadal istnieje. Twierdził, że w polskim systemie społeczno-ekonomicznym jest miejsce na samorząd robotniczy i samorządne związki zawodowe i rzeczywiście niezależne wobec państwa, o ile nie ulegają one presji ze strony nieodpowiedzialnych polityków. Przypominał, że konstytucja PRL gwarantuje prawa Kościoła katolickiego, tak jak i innych wyznań. Zapowiedział przygotowanie ogromnych reform, cementujących fundamenty socjalizmu. Stan wojenny był jego zdaniem okresem przejściowym, którego trwanie było uzależnione od ewolucji sytuacji a zwłaszcza aktywności przeciwników politycznych. Apelował o zrozumienie motywów jego wprowadzenia[36].

Stan wojenny w Polsce i wzmiankowane ostre stanowisko Mitterranda w tej sprawie miało wpływ na relacje między FPK i PZPR. Komuniści wszak wchodzili w skład rządu francuskiego i nie mogli zajmować stanowiska rażąco innego wobec Polski jak PS. Stąd ich stosunek do działań ekipy W. Jaruzelskiego cechowało „pasywne poparcie".

Konieczność wyrobienia sobie własnego zdania o wydarzeniach w Polsce w celu ustalenia linii propagandowej w prasie komunistycznej i wynikająca stąd konieczność zdobycia informacji legła u genezy nieoficjalnej wizyty w Warszawie członka Biura Politycznego KC FPK, sekretarza KC do spraw międzynarodowych Maxime'a Gremetza w maju 1982 r. Efektem jej były publikacje w organach prasowych FPK[37]. Udział w koalicji rządowej określał stanowisko, zajmowane przez przedstawicieli kierownictwa FPK (na czele z M. Gremetzem) w rozmowach z delegacją KC PZPR (w osobach Ryszarda Wojny i Bogumiła Sujki) w lipcu 1983 r. W zachowanej notatce z tych rozmów ich polscy uczestnicy stwierdzali, że co prawda francuscy interlokutorzy bardzo pozytywnie oceniali „zdolności tow. W. Jaruzelskiego w kierowaniu

[35] Ibidem, Notatka ze spotkania tow. Ambasadora z tow. G. Marchais, Paryż 28 grudnia 1981, k. nlb.

[36] Ibidem, kserokopie listu z „L'Humanité dimanche" z 15 stycznia 1982.

[37] AAN, KC PZPR. Wydział Zagraniczny, LXXVI-642, Wydział Zagraniczny KC PZPR, O pobycie oficjalnej delegacji KC FPK w Polsce, Warszawa 20. 08. 1985, k. nlb.

partią i państwem", to jednak „ewolucja stanowiska w sprawach polskich oraz w sprawie rozwijania kontaktów z naszą partią nie znajduje nadal wyrazu w stanowisku FPK zajmowanym publicznie. Kolejne przesunięcie terminu wyjazdu oficjalnej delegacji do Polski na rok 1984 r. nie może być traktowane jako czasowa rezerwa. FPK chce przy pomocy swego stanowiska w sprawach polskich akcentować swą odrębność wobec PS, ale nie wydaje się gotowa do takiego zaangażowania w nasze sprawy, które mogłoby skomplikować w sposób zasadniczy jej partnerskie stosunki z PS"[38]. To co dodatkowo komplikowało stosunki z FPK to jej „rewizjonizm" ideologiczny, próby budowania „socjalizmu w barwach francuskich". Towarzysze francuscy powtórzyli tezy XXII Zjazdu FPK o rezygnacji z zapisu w statucie partii, dotyczącego dyktatury proletariatu. Byli przeciwni sprowadzaniu problemu własności do nakazu jej upaństwowienia[39].

Wyjście FPK z koalicji rządzącej w lipcu 1984 r. pozwoliło jej na większą swobodę w kontaktach z PZPR. W tej sytuacji w lipcu 1985 r. doszła do skutku długo oczekiwana wizyta oficjalnej delegacji KC FPK w Polsce (pierwsza od 1979 r.). Na jej czele stał sekretarz KC FPK Paul Laurent. Francuscy goście zostali 11 lipca przyjęci przez gen. W. Jaruzelskiego, prowadzili rozmowy z sekretarzami KC PZPR: Józefem Czyrkiem i Tadeuszem Porębskim, i innymi przedstawicielami centralnego aparatu partyjnego i państwowego. Z zachowanej w aktach KC PZPR notatki wynika, że wizyta służyła przede wszystkim zapoznaniu się z sytuacją w Polsce, co miało pozwolić na uzyskanie argumentów w polemikach prowadzonych na ten temat zarówno z socjalistami, jak i „prawicą" w łonie FPK. Francuscy towarzysze nie byli najpewniej w dobrych nastrojach wobec kurczących się wpływów politycznych. Przyznali, że grozi im długotrwała marginalizacja, co przypisywali obarczeniem ich przez część elektoratu współodpowiedzialnością za efekty polityki rządowej PS-FPK w latach 1981-1984 oraz ostrej ofensywie propagandowej prowadzonej przez socjalistów i prawicę wobec komunistów[40].

W tych warunkach politycznych francuscy komuniści niewiele mogli pomóc polskim towarzyszom w ich polityce poszukiwania nowego otwarcia w relacjach z Francją. Do przeszłości odchodziły czasy, w których oba aparaty partyjne podejmowały ważne decyzje wpływające na bilateralne stosunki państwowe. To co pozostało to niemal wyłącznie wzajemne pobyty wczasowo-uzdrowiskowe – a i tych było coraz mniej.

Poczynione uwagi uzasadniają tezę, że na początku lat osiemdziesiątych XX wieku polityczne stosunki polsko-francuskie znalazły się w impasie, pod pewnymi względami podobnym do tego w jakim pozostawały na przełomie

[38] AAN, KC PZPR Wydział Zagraniczny, LXXVI-617, Notatka z pobytu delegacji KC PZPR we Francji na zaproszenie FPK w dniach 25–27 lipca 1983 r., k. nlb.

[39] Ibidem.

[40] AAN, KC PZPR Wydział Zagraniczny, LXXVI-642, Wydział Zagraniczny KC PZPR, Informacja nr 16/85/174 o pobycie oficjalnej delegacji KC FPK w Polsce, Warszawa 20.08.1985, k. nlb.

lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Polskie wysiłki, aby zintensyfikować dialog z Paryżem przynosiły ograniczone efekty. "Robocza wizyta" gen. Jaruzelskiego w roku 1985 w Paryżu może być traktowana jako próba odbijania się od dna, jakie osiągnęły te relacje w okresie stanu wojennego. Trudno jednak doszukać się w jej efektach znamion przełomu. W istocie rzeczy nastąpił on w wyniku destrukcji bloku wschodniego z wszystkimi jego politycznymi konsekwencjami. Ale na to trzeba było jeszcze trochę poczekać.

*Aleksander Łuczak*

# Przemiany w ZSRR – nadzieje w Polsce

Polityka zagraniczna Gorbaczowa, podobnie jak jego poprzedników, polegała w znacznej mierze na przekonywaniu Zachodu, by się rozbroił. Czynił to z radzieckiego punktu widzenia, ale w stosunku do propozycji z lat ubiegłych było to znaczące przewartościowanie. Miliardy przeznaczane na zbrojenia chciał skierować na podniesienie standardów życia obywateli, na polepszenie ich poziomu życia.

Gorbaczow zainicjował europejską kampanię, promującą jego nową politykę: „Wspólny europejski dom", co polegało na stworzeniu dość luźnej struktury wielostronnych sojuszy na obszarze od Vancouver do Władywostoku. Na terenie dotychczas zdominowanym miało to oznaczać dopuszczenie wolnej gry sił politycznych, z zachowaniem uprzywilejowanej pozycji Związku Radzieckiego w zakresie polityki obronnej i zagranicznej. Gorbaczow zrezygnował z gospodarczej strefy wpływów, godząc się na bezpośrednie kontakty między krajami socjalistycznymi a EWG[1]. 7 grudnia 1988 roku podczas sesji ONZ zadeklarował wycofanie około 50 tys. żołnierzy radzieckich z NRD, Czechosłowacji i Węgier oraz wyrzeczenie się stosowania siły lub groźby jej użycia w stosunkach międzynarodowych, dotyczyło to także państw socjalistycznych. Odżegnał się od zasad ideologicznych, takich jak „walka klasowa" w stosunkach międzynarodowych.

Jewgienij Primakow w artykule *Nowa filozofia polityki zagranicznej*[2] wzywał do odrzucenia koncepcji, że pokojowe współistnienie jest tylko przerwą dla nabrania oddechu, żądał rezygnacji z eksportu rewolucji jako elementu polityki radzieckiej i akcentował nowe realia wzajemnego uzależnienia w skali globu.

---

[1] „I tylko nieliczni wtedy wiedzieli, że ta śmiała, wszechstronnie wyważona myśl bierze początek z trzeźwej świadomości, że nie uda się w Europie zachować istniejącego porządku rzeczy. Sama nasza *pieriestroika* zawierała w sobie projektowany zarys nowych realiów europejskich. Ale wtedy, w 1985 roku, mało komu wydawało się to prawdopodobne". (E. Szewardnadze, *Przyszłość należy do wolności*, Sorbog, Warszawa 1992, s. 165.)

[2] J. Primakow, *Nowa filozofia polityki zagranicznej*, „Prawda" 9 VII 1987.

W czasie obchodów siedemdziesiątej rocznicy rewolucji październikowej Gorbaczow, nie ogłaszając tego formalnie, dokonał odejścia od doktryny Breżniewa[3]. Dał do zrozumienia, że nie będzie jej stosować do powstrzymania stopniowych przemian w Europie Wschodniej.

Proces narastał stopniowo, jak twierdzi pracownik ambasady Władimir Woronkow, „nacisk Związku Radzieckiego na Polskę, z początku ledwo odczuwalny, powolutku ustawał. Myślę, że w 1988 roku już go nie było. Jeśli można mówić o śmierci doktryny ograniczonej suwerenności, w Polsce nastąpiła około 1988 roku"[4]. Kierownictwo radzieckie stopniowo oswajało się z myślą, że centrala imperium znalazła się w głębokim kryzysie, a dla ratowania Związku Radzieckiego konieczna może się stać rezygnacja z systemu socjalistycznego w krajach Europy Środkowej[5]. Nie było to oczywiście radykalne zerwanie z dotychczas obowiązującymi regułami. Gorbaczow chciał przekształcać ten system, ale nie zamierzał zrezygnować z dominacji[6]. Wytworzone przez lata współzależności miały podtrzymywać zachowanie spoistości bloku wschodniego i kontrolę gospodarczą ZSRR, ale bez zamkniętej egzystencji i samoizolacji państw komunistycznych oraz ideologicznej dominacji Moskwy. Było też zapewnianie o tym, że każdy musi pójść własną drogą z jednoczesnym przestrzeganiem o „niedopuszczalnych ustępstwach" i „oddawaniu władzy".

Polityka Gorbaczowa zmniejszała nacisk „straszaka radzieckiego", ale ukazywany rozmiar kryzysu jednocześnie osłabiał wiarę społeczeństwa w możliwość reformy, a zachęcał opozycję do wykorzystywania niezadowolenia społecznego. Zmiany w Polsce były pochodną klęski ekonomicznej komunizmu. Gdy zrozumiano to nawet w Związku Radzieckim, postanowiono ratować siebie, nie oglądając się na inne państwa bloku. Wyzwalało to siły w Polsce i w innych państwach, które traktowały komunizm jako system narzucony,

[3] Podczas dyskusji w Miedzeszynie G. Szachnazarow – doradca Gorbaczowa – przypomniał słowa Gorbaczowa wypowiedziane na pogrzebie Czernienki już w 1985 roku: „Nasza polityka będzie się opierała na tym, iż każdy kraj (chodziło oczywiście o partię) sam decyduje, co robić i bierze odpowiedzialność za sytuację wewnętrzną. Było to w istocie odrzucenie doktryny Breżniewa i ogłoszenie doktryny Gorbaczowa". (*Polska 1986–1989: koniec systemu. Materiały międzynarodowej konferencji. Miedzeszyn*, t. 2, *Dyskusja,* Wydawnictwo TRIO, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 255.)

[4] Ibidem, s. 267.

[5] Zaważyły na tym uwarunkowania ekonomiczne. Kalkulacja kosztów utrzymania „imperium" oraz państw-klientów wykazała deficyt ZSRR, który w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych notował 0,5–2% stopy wzrostu, a przeznaczał na subwencje dla Europy Środkowo-Wschodniej oraz państw socjalistycznej orientacji 5,5% produktu narodowego. (L. Unger, *Niektóre rzeki płyną w Górę*, „Kultura" 1988, nr 5, s. 35–36.)

[6] „W ambasadzie ZSRR były asy wywiadu radzieckiego. Ja miałem do czynienia z gen. Gałkinem i widziałem jego ewolucję. Mówiłem mu: idziemy drogą, a nie wiemy, co jest na końcu. A on: Szukajcie, bo my też nie dajemy dalej rady. Nie wytrzymujemy wyścigu z Zachodem. Wy jesteście małym krajem. Jak wy się pomylicie, nic takiego się nie stanie. A jak my się pomylimy, to świat się zachwieje posadach. Stanowisko ZSRR dawało komfort". (A. Gdula, *Chcieliśmy naprawić PRL, a zrobiliśmy III RP*, „Gazeta Wyborcza" 7–8.02.2009.)

utrzymywany przemocą i kontrolą Związku Radzieckiego. Zachwiał się tym sposobem porządek jałtański.

Momentem zwrotnym była narada przywódców krajów Europy Środkowo-Wschodniej w grudniu 1986 roku. Od tego spotkania Gorbaczow skończył okres konfrontacji militarnej z Zachodem, a podjął wyzwanie integracji z gospodarką światową. Uprzednio okresy pokojowego współistnienia podejmowano jako chwilowe przerwy niezbędne do skorygowania układu sił, oczekując w przyszłości konfrontacji. Gorbaczow na XXVII Zjeździe (luty 1986) mówił nie o bezwzględnej walce dwóch światów, ale o współistnieniu i współzależnym istnieniu. Był pierwszym radzieckim przywódcą, który całkowicie odrzucił walkę klasową i proklamował współistnienie jako cel sam w sobie. Różnice ideologiczne miały ustąpić na rzecz międzynarodowej współpracy. Wycofanie się z Afganistanu, wypuszczenie więźniów politycznych miało stanowić dowody, że ZSRR zależy na powrocie do współpracy gospodarczej i politycznej[7]. Tkwiła w tym nadzieja na stopniowe opanowanie wewnętrznego kryzysu.

Gorbaczow podjął energiczne starania, aby porozumieć się z Reaganem. Praktycznie koncepcja ta uzewnętrzniła się na spotkaniu prezydentów USA i Rosji w Reykjaviku (październik 1986), gdzie jeszcze nie dogadano się na temat abolicji swojej broni atomowej, ale zgodzono się na redukcję sił strategicznych[8]. Reagan odrzucił wszystkie propozycje, dotyczące broni atomowej, ponieważ uznał, że program „wojen gwiezdnych" zapewnia mu dominację militarną w świecie. Dopiero w następnym roku podpisano układ o broni nuklearnej średniego zasięgu. Wynikiem tego było porozumienie USA–ZSRR z grudnia 1987 roku, tzw. INF, o eliminacji rakiet średniego i krótszego zasięgu obu supermocarstw na tzw. europejskim teatrze wojennym. Był to kamień milowy w kierunku zakończenia zimnej wojny[9]. Porozumienie to było nie tylko oznaką nowego odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, ale praktycznie wykluczeniem wojny nuklearnej w Europie pomiędzy dwoma supermocarstwami.

W wyniku szeregu uzgodnień doprowadzono do tego, że niebezpieczeństwo agresji siłami konwencjonalnymi przeciwko Europie Zachodniej zniknęło,

---

[7] „[…] chciałbym powiedzieć, że właśnie po uregulowaniach afgańskich, po wyprowadzeniu radzieckich wojsk z tego państwa, cywilizowany świat uwierzył nam. Tym samym otworzyła się szeroka możliwość wprowadzenia w życie zasad nowego myślenia. I być może, właśnie doświadczenie epopei afgańskiej doprowadziło nas do myśli o możliwości partnerstwa i współpracy z Zachodem". (E. Szewardnadze, op. cit., s. 81, 107–110.

[8] „[…] spotkanie w Islandii było wydarzeniem przełomowym. Było zakończeniem jednego etapu walki o rozbrojenie i początkiem nowego etapu […]. Nasz nowy program rozbrojenia jądrowego jest krańcowo prosty i zrozumiały". (M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie. Dla naszego kraju i dla całego świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1988, s. 334.)

[9] „Oczywiście, Gorbaczowa niepokoił stan gospodarki, ale nie wolno odrzucać jego romantycznych, idealistycznych marzeń o świecie bez wojny". (*Wypowiedź R. Grinberga* [w:] *Czy będzie druga pierestrojka w Rosji*, „Gazeta Wyborcza" 15–16.05.2010.)

podczas gdy niebezpieczeństwo wojny nuklearnej pozostało, ale do jego zażegnania nie NATO było konieczne, ale partnerskie, jeśli nie sojusznicze stosunki amerykańsko-rosyjskie. W dniu 29 września 1989 roku radziecki minister spraw zagranicznych Eduard Szewardnadze, na spotkaniu z amerykańskim sekretarzem stanu Jamesem Bakerem, wyszedł z sensacyjną propozycją jednoczesnego rozwiązania NATO i Układu Warszawskiego.

Tego rodzaju propozycje, choć niepodjęte przez USA, oraz uzgodnienia w sprawie ograniczenia wyścigu zbrojeń, podpisywane przez Gorbaczowa, prowadziły do nowego interpretowania bezpieczeństwa międzynarodowego. Odrzucano w nim wojnę jako środek osiągania celów politycznych bądź ideologicznych. W „nowym myśleniu" przebijał się pogląd o globalnych współzależnościach. Zamiast ograniczonej suwerenności w imię wspólnoty ideologicznej, interwencji w wewnętrzne sprawy państw, mówiono o możliwości samostanowienia i wolności wyboru. Taki sposób myślenia, traktujący bezpieczeństwo w kategoriach pokoju i rozwoju, okazał się podstawą do przemian w państwach realnego socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej[10].

Nie bez znaczenia były zmiany zachodzące w Chinach. Nieporozumienia ze Związkiem Radzieckim występowały z coraz większą siłą od połowy lat pięćdziesiątych, przybierając następnie postać konfliktu zbrojnego na różnych odcinkach granicy, od Kazachstanu po Ussuri. Za Mao Tse Tunga przywódca chiński starał się okazać jedynym godnym spadkobiercą marksizmu–leninizmu i kontynuatorem komunistycznej tradycji. Oskarżał Chruszczowa o zdradę i rewizjonizm.

W następnych latach mocarstwowe ambicje polityków chińskich coraz bardziej rozluźniały ideologiczne związki z Moskwą[11]. Zmieniały się relacje w polityce światowej. Z wywiadu ze Zbigniewem Brzezińskim wynika jeszcze jedna droga osłabienia w tamtych latach ZSRR. Był to kierunek dalekowschodni: „W 1978 roku prezydent Jimmy Carter wysłał mnie do Pekinu, by doprowadzić do normalizacji stosunków dyplomatycznych. Udało się. W rozmowach z Deng Xiaopingiem szybko doszliśmy do porozumienia, że mamy wspólny interes strategiczny – przeciwstawić się («radzieckiemu hegemonizmowi») dominacji ZSRR w Eurazji"[12].

---

[10] S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 63.

[11] „Dla ZSRR oderwanie się Chin oznaczało nie tylko polityczną klęskę, ale geopolityczną katastrofę. A to z trzech przyczyn. Po pierwsze – świat przestał być dwubiegunowy […] po drugie – ZSRR stracił dominującą pozycję na kontynencie azjatyckim […] po trzecie – raz jeszcze okazało się, że czynniki ideologiczne są niewspółmiernie mniej ważne od geopolitycznych, a spoiwo wspólnej ideologii pęka przy różnicy interesów narodowych czy państwowych; w ten sposób zakwestionowany został najważniejszy czynnik integrujący cały system ZSRR". (L. Moczulski, *Uwarunkowania rewolucji 1989 roku* [w:] A. Kojder (red.), *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, Warszawa 1999, s. 211–212.); Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Świat Książki, Warszawa 1998, s. 10.

[12] T. Dmochowski, *Radziecko-chińskie stosunki polityczne po śmierci Mao Zedonga*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa 2009, s. 172, 191, 816.

Współpraca wywiadowcza i strategiczna Pekinu i Waszyngtonu w efekcie zmieniła losy zimnej wojny i przyczyniła się do upadku ZSRR[13]. Za prezydentury Reagana nastąpiło wyraźne zmierzanie do naruszenia równowagi. Podczas wizyty Aleksandra Haiga, sekretarza stanu USA, w Pekinie wydano wspólny komunikat, w którym Amerykanie uznali Chiny za „państwo zaprzyjaźnione". Wkrótce nastąpiła wizyta trzyosobowej delegacji chińskich dowódców w Waszyngtonie. W rezultacie nastąpiły dostawy nowoczesnego uzbrojenia, które w części zostało rozmieszczone w pobliżu granicy z ZSRR.

Gorbaczow przeciwdziałał, aby nie być wytrąconym z gry. Podczas spotkania w Pekinie, z Dengiem w maju 1989 roku, ogłoszono zakończenie stanu napięcia między tymi państwami i przyjęto za podstawę współpracy pięć zasad pokojowego współistnienia.

Za rządów Deng Xiaopinga przyjęty plan reform ekonomicznych był najlepszym ze znanych dotąd przykładów odrzucenia całej filozofii i praktyki gospodarki nakazowej w stylu radzieckim. Inicjatorzy chińskich reform docenili znaczenie mechanizmów rynkowych, dostrzegli nieefektywność i niewydolność centralnego planowania, niedorzeczność biurokratycznego systemu cen, ujemne strony wymuszonego egalitaryzmu i pozbawiania indywidualnych wytwórców bodźców materialnych. Było to zwłaszcza szczególnego rodzaju przesłanie dla ZSRR, ponieważ w obliczu chińskiego wyzwania anachronizmy systemu radzieckiego stawały się jeszcze bardziej wyraziste, a wszelka myśl o chińsko-radzieckim pojednaniu jeszcze mniej prawdopodobna. Wnioski z chińskich doświadczeń nie mogły przejść bez echa w Europie Wschodniej. Nigdy dotąd żaden rząd komunistyczny nie oświadczył tak wyraźnie, że ustrój komunistyczny jest tak kompromitująco skażony u swych ekonomicznych podstaw.

Kruszenie ekonomicznego fundamentu rodziło spekulacje odnośnie do polityki zagranicznej. Kiedy Związek Radziecki był silny, Zachód odmawiał skutecznej (Węgry 1956, Czechosłowacja 1968) pomocy politycznej jego krnąbrnym satelitom, ponieważ nie chciano prowokować ich protektora. Ale też kiedy Związek Radziecki słabł, wcale nie było jasne, czy nadal nie będzie podtrzymywana ta sama linia, z modyfikacją, że nadal należy odmówić skutecznej pomocy narodom wschodnioeuropejskim. Mimo że ZSRR jest słaby, to wcale nie oznacza, że nie należy liczyć się z jego pozycją[14].

W trakcie wizyty prezydenta Busha w Polsce w lipcu 1989 roku wielokrotnie wracał on do wątku radzieckiego. „Kilka razy podkreślał, by jego wizyta

---

[13] *Jak się nie porozumiemy, to się pozabijamy. Rozmowa z Z. Brzezińskim*, „Gazeta Wyborcza" 14–15.03.2009.

[14] J. Szczepański dostrzegał postępujący proces narastania suwerenności w długiej perspektywie: „To odzyskiwanie suwerenności narodowej, rozpoczęte w roku 1956 i posuwające się powoli z załamaniami i zakrętami, pod koniec lat 80. zaczyna przybierać realniejsze kształty wraz ze zmianą stalinowskiego modelu socjalistycznego na model bardziej demokratyczny. Jest ono także urealnione przez radziecką pierestrojkę i zmiany w innych krajach bloku". (J. Szczepański, *Polska wobec wyzwań przyszłości*, UW Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1989, s. 59.)

nie była uznana za próbę wtrącania się tak w polskie, jak i obozowe sprawy wewnętrzne, a tym samym, aby nie myślano, że jest jego zamiarem rozbicie obozu socjalistycznego i utrudnienie życia M. Gorbaczowowi". Czyniąc takie zapewnienie oficjalnie, z dużym napięciem oczekiwano na rozwój wydarzeń. Jeszcze nigdy na przestrzeni powojennego komunizmu Zachód nie miał tak poważnej szansy, aby nie zostać zaskoczonym i zrobić unik, jak to wiele razy bywało, ale w rozmiarze widocznym i stopniu znaczącym wpłynąć na upadek imperium radzieckiego.

Dalszym krokiem w stosunkach Waszyngton–Moskwa stał się szczyt Bush–Gorbaczow w dniach 2–3 grudnia 1989 roku na Malcie. Gorbaczow w drodze na to spotkanie złożył wizytę w Watykanie, gdzie ponad godzinę rozmawiał z Janem Pawłem II. Była to pierwsza wizyta przywódcy radzieckiego u papieża, co nadawało jej znamiona przełomu („audiencja stulecia"). W komentarzach po tym spotkaniu pisano o „końcu epoki" i rozpoczęciu „ery, w której dominować będą uniwersalne walory ludzkie". Gorbaczow zaprosił Jana Pawła II do złożenia wizyty w Związku Radzieckim.

Podczas spotkania na okręcie w pobliżu wybrzeża Malty Gorbaczow i Bush przyjęli, że ich konfrontacja militarna stała się anachroniczna, a przemiany we „wspólnocie socjalistycznej" nie będą powodem agresywnego działania ze strony Związku Radzieckiego[15]. Prezydent Bush zaś obiecał, że Stany Zjednoczone nie wykorzystają aktualnej słabości ZSRR do wkraczania w sferę interesów radzieckich. Postanowiono, że oba państwa będą współpracować, aby nie dopuścić do jakichś gwałtownych zwrotów, niepożądanych zmian i kierować wszystko w stronę złagodzenia napięć.

Tematem numer jeden rozmów na Malcie była sprawa niemiecka. Podjęto decyzje o zasadniczym znaczeniu, jakim była zgoda obu mocarstw na zjednoczenie. Prezydent Bush w swych publicznych wypowiedziach na Malcie mówił o ewentualnym zjednoczeniu Niemiec, ale zaznaczał, że ówczesne granice w Europie nie mogą ulec zmianie[16]. Gorbaczow postanowił pójść jeszcze dalej, pozbywając się Układu Warszawskiego, poprzez rozwiązanie najpierw jego struktury wojskowej 1 lipca 1990 roku, a potem jego struktury politycznej 23 grudnia 1992 roku.

Zanim świat się o tym dowiedział, Gyula Horn, węgierski minister spraw zagranicznych, składając wizytę w Bonn, oświadczył 20 lutego 1990 roku, że

---

[15] Według Z. Brzezińskiego, Gorbaczow miał powiedzieć do Busha, że nie będzie przeszkadzał w wydalaniu Rosjan z Europy Wschodniej. (W. Malendowski, *Międzynarodowe wyznaczniki procesów transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej – analiza czynnikowa* [w:] Z. Blok (red.), *Transformacja systemowa w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Poznań–Toruń 1993, s. 27.)

[16] Z. Brzeziński tuż po spotkaniu na Malcie mówił: „Moim zdaniem, najlepszym rozwiązaniem dla wszystkich byłoby utworzenie konfederacji dwóch państw niemieckich i przez przejściowe, lecz stabilne ustanowienia, utrzymanie NATO w zachodnich i Paktu Warszawskiego – we wschodnich Niemczech". (*Rozmowa z Z. Brzezińskim*, „Tygodnik Solidarność" 22–29.12.1989, nr 29–30.)

członkowie Układu Warszawskiego byliby gotowi przystąpić do NATO. Od tego momentu „rozpruł się" przysłowiowy worek z różnymi inicjatywami przystępowania do NATO, mimo ciągle jeszcze istniejącego, choć chwiejącego się, bloku wschodniego. Było to możliwe, bo takie pomysły zgłaszali również Gorbaczow i Jelcyn. Ta gra ze strony przywódców doprowadziła do podpisania Karty NATO–Rosja, która to określała znaczne wpływy Rosji na bezpieczeństwo bez formalnego wstąpienia do NATO. Zobowiązano się, że NATO i Rosja będą „wspólnie budować trwały i powszechny pokój […] zgodnie współdziałać na obszarze Euro-Atlantyckim".

Porozumienie to doprowadzało do stopniowego odejścia od podstawowej funkcji NATO „kolektywnej obrony" w kierunku „kolektywnego bezpieczeństwa", co w swej treści oznaczało formułę bardziej polityczną a nie wojskową. Nie brakuje opinii, że takie rozwiązanie było osłabieniem pozycji państw–członków NATO na rzecz Rosji i że nadal kluczowe kwestie bezpieczeństwa z racji ogromnego potencjału militarnego pozostały w ręku tego kraju. Po rozpadzie ZSRR, wyłaniającą się „nową Rosję" uznano na wyrost za kraj demokratyczny i prawie o gospodarce rynkowej, co powodowało, że zniknęły przesłanki ideologiczno-polityczne do konfliktu zbrojnego, a otworzyły się perspektywy robienia interesów.

Odejście od konfrontacji militarnej miało swoje podłoże ekonomiczno-polityczne. Jadwiga Staniszkis na jego scharakteryzowanie wprowadziła określenie „rewolucja wojskowa". Oznaczało to znalezienie nowego sposobu finansowania wyposażenia militarnego w okresie kryzysu ekonomicznego kraju, ale również zmianę doktryny wojskowej w ZSRR.

Przeciwnicy odejścia od dominacji kierunku militarno-biurokratycznego i przygotowywania do ewentualnego starcia z wojskami NATO, doprowadzili do poważnego kryzysu polityczno-wojskowego. Koncepcje odejścia od konfrontacji, przedstawiane przez Gorbaczowa, spotykały się z ostrą reakcją lobby Sztabu Generalnego z marszałkiem Ogarkowem na czele, co doprowadziło do ostrego sporu i rozbicia segmentu militarno-biurokratycznego. Spowodowało to, zdaniem Staniszkis, anarchizację i fragmentację aparatu państwowego i nasilające się współzawodnictwo między segmentami władzy (rozpad węzła „partia–państwo"). W rezultacie prowadziło do „przeniesienia zagadnień bezpieczeństwa z poziomu negocjacji rozbrojeniowych na poziom polityczny, przy jednoczesnym radykalnym zrewidowaniu zasad polityki zagranicznej oraz polityki wewnątrz bloku komunistycznego"[17] i w konsekwencji do rozpadu komunizmu.

Pojawienie się Gorbaczowa wśród opozycji nie było początkowo odbierane jako zapowiedź realnych przekształceń. Zmiany podejmowane przez niego dobrze odczytał Jacek Kuroń. Już na początku 1985 roku pisał: „system w PRL, w każdym razie do Sierpnia 80, opierał się na przyzwoleniu społecz-

[17] J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2001, s.72, 65–80; O rozbieżnościach między Gorbaczowem a marszałkiem Achromiejewem na tle polityki zagranicznej i militarnej pisano w „Die Welt" 26.09.2986.

nym z jednej strony i na groźbie sowieckiej z drugiej. Przemiany w ZSRR w sposób widoczny zmniejszają jego gotowość do interwencji w Polsce […] przynajmniej część władzy w Polsce zdaje sobie sprawę z tego, że w miarę jak maleje gotowość ZSRR do interwencji, coraz ważniejsza staje się postawa społeczeństwa. A więc rządzący będą zmuszeni do poszukiwania porozumienia ze społeczeństwem"[18]. W *Liście otwartym do wszystkich ludzi na świecie, którym bliska jest sprawa obrony pokoju* stawiał znak równości między ruchami pokojowymi na świecie i w Polsce, które mają „moralny obowiązek wsparcia rodzących się stale w Europie Wschodniej ruchów antywojennych i prowadzonej od 13 grudnia 1981 roku pokojowej walki społeczeństwa polskiego z wojskową dyktaturą"[19].

Zachodzące zmiany zaznaczyły się nawet w sferze rozrywki. Na Festiwalu Piosenki Radzieckiej w Zielonej Górze Andrzej Rosiewicz zaśpiewał piosenkę o Michaile Gorbaczowie. Było to coś niespotykanego. Dotychczas o sekretarzu generalnym można było mówić czy śpiewać w formie patetycznej i za zgodą polityczną. Pojawienie się tej piosenki, która w humorystycznej wersji przedstawiała zagadnienia polityczne, łamało granice wolności słowa, które przez lata wstrzymywała cenzura. Rosiewicz wykorzystał przełom w sferze psychicznej osób, które były odpowiedzialne za cenzurę[20]. Wśród ludzi piosenka ta podtrzymywała ducha, wyzwalała dystans do spraw uważanych za tabu i odsuwała strach przed kpiną ze spraw politycznych.

Na temat przemian w ZSRR pisał Andrzej Drawicz na łamach „Tygodnika Powszechnego" i przekonywał, że „To, co się dzieje w Rosji, znacznie przekroczyło horyzonty odwilży Chruszczowa"[21] i chociaż nadal traktował głasnost, pieriestrojkę jako kolejny manewr maskowania treści słowami, to jednak nie wykluczał, że nadchodzą zasadnicze zmiany.

Podczas wizyty Michaiła Gorbaczowa w Polsce (lipiec 1988) Wojciech Jaruzelski usłyszał od przywódcy radzieckiego pogląd, „że Polacy dadzą sobie radę", „że istnieje całkowite wzajemne zaufanie pomiędzy kierownictwem naszych partii i państw", że „w niektórych dziedzinach Polska nas wyprzedza" oraz że „każda partia samodzielnie szuka dróg przejścia do nowej jakości socjalizmu, nie może tu być wspólnych recept, mechanicznego kopiowania". Zdania, które niejednokrotnie w przeszłości były sloganami, a których nie potwierdzała rzeczywistość, teraz oznaczały co innego. Gorbaczow mówił o rozwiązywaniu problemów w Polsce na swój własny sposób, aczkolwiek w ramach szeroko rozumianego socjalizmu. O ile poprzednio było to jedynie

[18] J. Kuroń, *Jałta i co dalej?*, „Tygodnik Mazowsze" 14.03.1985; Dziesięć lat wcześniej M. Turbacz napisał: „Nawet w przypadku, gdyby powstał ruch odnowy i buntu, ogarniający cały polski naród, Rosja jest w stanie zgnieść go siłą i uczyni to bez wątpienia, tak jak to uczyniła w Czechosłowacji i na Węgrzech". (M. Turbacz, *Możliwości działania opozycji w Polsce*, „Aneks" nr 16–17/1977, s. 15.)

[19] J. Kuroń, *List otwarty do wszystkich ludzi na świecie*, „Tygodnik Mazowsze" 7.06.1984, nr 91.

[20] *Taniec na linie – wywiad z Andrzejem Rosiewiczem*, „Vorwaerts" 19.09.1987.

[21] A. Drawicz, *Toż to idzie…* „Tygodnik Powszechny" 16.08.1987, nr 33.

hasło, to w połowie 1988 roku znaczyło, że kierownictwo polityczne w Polsce ma znacznie więcej samodzielności. Ciągle jednak z trudem przebijało się to do szerokiej opinii. Kiedy, podczas spotkania na Zamku Królewskim w Warszawie z polskimi intelektualistami, Marcin Król zapytał Gorbaczowa o stosunek do doktryny Breżniewa, jego odpowiedź była niejasna i wymijająca[22]. W tekście przemówienia wygłoszonego w sejmie przewidywał, że stosunki radziecko-polskie „mają doskonałą perspektywę".

14 lipca Wojciech Jaruzelski odbył z Michaiłem Gorbaczowem rozmowę w cztery oczy. O jej przebiegu generał dokładnie poinformował Biuro Polityczne. Stwierdził, że w toku rozmowy o planach przewidziano między innymi udział opozycji „w organach przedstawicielskich i społecznych". Jak określił Kiszczak, Gorbaczow odniósł się przychylnie do drogi, prowadzącej do Okrągłego Stołu[23]. Potwierdził to Ciosek, mówiąc: „Rosjanie dają nam pełną swobodę w eksperymentalnym wprowadzeniu reform", co zdumiewało przywódców innych państw bloku[24]. Jakie były granice tej samodzielności, to pokaże bieg wydarzeń krajowych i zagranicznych.

Gorbaczow aprobował linię ograniczonej liberalizacji w Polsce, ale Jaruzelski zapewniał, że nie dopuści do odbudowy „Solidarności" i politycznego pluralizmu. Najlepiej to ilustruje odniesienie do „Solidarności", kiedy Jerzy Urban powiedział w tym czasie, że jest ona „sprawą przeszłości, reliktem". Obie strony zorientowane na przemiany były jednak zgodne co do tego, że „nieprzekraczalną granicą dla zmian wewnętrznych jest utrzymanie dotychczasowej spoistości bloku radzieckiego"[25]. Potwierdza to po blisko dwudziestu latach generał Jaruzelski: „[…] w rozmowie z Gorbaczowem w Moskwie (28 kwietnia 1989) użyłem nawet takiego argumentu, że my tę władzę wciąż będziemy starali się utrzymać i liczy się dla nas przede wszystkim lojalność blokowa i generalia tego ustroju, głęboko reformowanego, ale jednak jego generalia. Także dla Gorbaczowa polski eksperyment był niezwykle ważny, ale tylko gdyby się powiódł. Bo jeśli zakończyłoby się to awanturą, to i sytuacja Gorbaczowa byłaby znacznie gorsza"[26].

---

[22] „[…] Marcin Król zadał pytanie o aktualność ustaleń jałtańskich. Michał Siergiejewicz odpowiedział, że utraciły swoją aktualność. Ale dowiódł tego dopiero rok 1989". (M. Karpiński, *„O roku ów…"* [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, s. 135.)

[23] Cz. Kiszczak, *Od grudnia do Magdalenki* [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, s. 51.

[24] P. Raina, *Droga do „Okrągłego Stołu". Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Wydawnictwo Von Borowiecky, Warszawa 1999, s. 237.

[25] A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004, s. 25.

[26] *Rozmowa z Wojciechem Jaruzelskim* [w:] P. Codogni, *Okrągły Stół czyli polski Rubikon*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 308; „Polska wysunęła się na czoło krajów «dysydenckich» wobec Moskwy, ale nie wbrew jej woli, lecz zgodnie z nią (osobiście jestem przekonany, że był to rozkaz, ale tego udowodnić nie mogę, to wie tylko gen. Jaruzelski, ale – z różnych powodów – tego nie powie)". (A. Schaff, *Pora na spowiedź*, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW", Warszawa 1993, s. 151.)

Od Gorbaczowa następowała zmiana w stosunkach między ZSRR a krajami bloku wschodniego. To on podjął politykę, wykluczającą narzucanie innym narodom i jakiejkolwiek partii dominacji radzieckiej[27]. Czynił to stopniowo i z dużymi wahaniami[28].

W maju 1988 roku na Węgrzech ze stanowiska I sekretarza Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej ustąpił Janos Kadar, w skład rządu weszli politycy znani z poglądów reformatorskich: Rezsö Nyers i Imre Pozsgay, a w języku dokumentów zaczęło się pojawiać pojęcie pluralizmu socjalistycznego. W styczniu 1989 roku Pozsgay w przemówieniu radiowym dokonał przełomu, co było wyłomem w ideologicznych zapisach stosowanych przez Kadara. Użył określenia „powstanie narodowe", przez co złamał obowiązującą przez lata zakłamaną formułę, która wydarzenia z października 1956 roku określały „kontrrewolucją"[29]. Stopień zniecierpliwienia i radykalizowania wyrażał wynik jesiennego referendum, w którym społeczeństwo wypowiedziało się za zlikwidowaniem uzbrojonej straży robotniczej, usunięciem partii politycznych z zakładów pracy, koniecznością rozliczenia byłej WSPR z zawłaszczonego wcześniej majątku narodowego, a przede wszystkim o przeprowadzeniu przed wyborami prezydenckimi wolnych wyborów parlamentarnych.

6 lipca 1989 roku w Strasburgu na sesji Rady Europy Gorbaczow oficjalnie ogłosił śmierć doktryny Breżniewa, co opinia publiczna przyjęła z zaskoczeniem i radością. „Światowe bezpieczeństwo – powiedział – zależy od uznania prawa każdego narodu do wyboru własnej drogi rozwoju społecznego i odrzucenia wtrącania się w wewnętrzne sprawy innych państw. Naród może wybrać albo kapitalizm, albo socjalizm. To jest jego suwerenne prawo […]. Społeczne i polityczne porządki w tych czy innych krajach zmieniały się w przeszłości, mogą się zmieniać i w przyszłości. Jednak jest to sprawa wyłącznie samych narodów, ich wyborów. Wszelka ingerencja w sprawy wewnętrzne, wszelkie próby ograniczania suwerenności państw, zarówno przyjaciół i sojuszników, jak i czyjejkolwiek – są niedopuszczalne".

Odejście od doktryny Breżniewa było faktem, który wyzwalał od strachu przed interwencją i przekreślał model budowania stosunków społeczno-poli-

---

[27] *Opracowanie dotyczące stosunków ZSRR z europejskim państwami socjalistycznymi przygotowane w Wydziale Zagranicznym KC KPZR w lutym 1989 roku* [w:] *Polska 1986–1989: koniec systemu…*, t. 3, s. 215–226; *Dokument przygotowany przez MSZ ZSRR*, ibidem, s. 227–233; *Dokument przygotowany przez Instytut Gospodarki Systemu Socjalistycznego Akademii Nauk ZSRR*, ibidem, s. 233–252.

[28] „Nie było jasne, czy doktryna Breżniewa jeszcze w pełni obowiązuje (pewne, wątłe nadzieje można było wiązać z enigmatycznymi deklaracjami Gorbaczowa, że «każdy kraj ma prawo do własnej drogi rozwoju»), a w granicach Polski stacjonowały silne ugrupowania Armii Czerwonej, gotowe do użycia niemal w każdej chwili". (E. Wnuk-Lipiński, *Okrągły Stół a procesy społeczne* [w:] *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, s. 261.)

[29] C. Bekes, *Negocjacyjna zmiana ustrojowa na Węgrzech 1988–1990* [w:] *Polska 1986–1989: koniec systemu…*, t . 1, s. 163.

tycznych na modłę radziecką. Kryzys systemowy realnego socjalizmu spowodował, że polityka społeczno-gospodarcza oparta na wzorach radzieckich doznała porażki, a komunizm utracił swój rozmach w krajach Trzeciego Świata. Jeszcze kilka lat temu, w okresie wkraczania wojsk radzieckich do Afganistanu, zdecydowana większość analityków w świecie, co w sposób oczywisty ważyło na myśleniu przywódców w bloku wschodnim, uważało, że jeśli Armia Czerwona dokądś wkracza, to tak jakby walec przejechał i taki kraj po wsze czasy znajduje się pod butem ZSRR[30].

Dopiero Afganistan i nowa faza konfrontacji radziecko-amerykańskiej, stwarzały przesłanki zmiany tego dominującego poglądu[31]. USA zdecydowały się na pomoc dla afgańskich bojowników, co okazało się bardzo skuteczne na polu walki. „[…] po raz pierwszy w historii zimnej wojny byliśmy wprost zaangażowani w szkolenie i dostarczanie ludzi, którzy brali bezpośredni udział w walce z oddziałami radzieckimi"[32].

Stany Zjednoczone zdecydowały się udostępnić mudżahedinom stingery – lekkie działka, które – dzięki działającemu na podczerwień mechanizmowi termolokacyjnemu – mogły łatwo odnaleźć cel. Broń ta dokonywała spustoszenia. Okazywała się śmiertelnie groźna zarówno dla radzieckich helikopterów bojowych, które przedtem okazywały się tak skuteczne, jak i dla samolotów oraz helikopterów, latających na dużych wysokościach[33].

Wojnę z oddziałami radzieckimi prowadził w wielkiej mierze Pakistan, na którego terytorium formowano i uzbrajano bojowników. Uzbrojenie ich w poważnym stopniu finansowała Arabia Saudyjska. Przez lata utrzymujący się scenariusz o niezwyciężoności Armii Czerwonej, załamał się w Afganistanie. Na prowadzenie działań wojennych w Afganistanie ZSRR tracił rocznie 5 miliardów rubli. Według oficjalnych danych bilans radzieckich strat w Afganistanie to 15 tys. zabitych, 36 tys. rannych, 312 zaginionych. Ciągłe klęski i koszty, których nie wytrzymywała gospodarka, spowodowały podpisanie (14 kwietnia 1988) w Genewie porozumienia, dotyczącego wycofania oddziałów radzieckich z Afganistanu. Zdjęcie, które wywarło wielkie wrażenie na całym świecie, przedstawiało generała Borisa Gromowa,

---

[30] „Mieszanka rosnącego deficytu i zacofania z zabytkową ideologią dawała więc napęd agresywnej polityce ekspansji terytorialnej ZSRR". (J. Pomianowski, *Na wschód od zachodu. Jak być z Rosją?*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2004, s. 197.)

[31] „Gorbaczow ogłosił, że Moskwa wyrzeka się swojej tradycyjnej polityki eksportowania socjalizmu na rzecz nieinterwencji. W przemówieniu wygłoszonym w Hawanie oświadczył: «Jesteśmy zdecydowanie przeciwni wszelkim teoriom i doktrynom usprawiedliwiającym eksport rewolucji i kontrrewolucji»". (Ch. Andrew, W. Mitrochin, *Archiwum Mitrochina II. KGB i świat*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2006, s. 511.)

[32] *Wypowiedź Z. Brzezińskiego na konferencji w Jachrance* [w:] *Wejdą nie wejdą. Polska 1980–1982: wewnętrzny kryzys, międzynarodowe uwarunkowania. Konferencja w Jachrance, listopad 1997*, Aneks, Warszawa 1999, s. 217.

[33] P. Kengor, *Ronald Reagan i obalenie komunizmu*, Andrzej Findeisen AMF Plus Group, Warszawa 2007, s. 288–291; „Czynnikiem, który bezpośrednio doprowadził do odwrotu wojsk sowieckich, było użycie singerów, które złamały ich morale". (Idem, s. 304.)

przekraczającego samotnie, jako ostatni żołnierz ZSRR, graniczny most na rzece Amu-Daria, oddzielającej Afganistan od Związku Radzieckiego.

Teraz tworzyły się nowe, zewnętrzne warunki dla reformatorów partyjnych i nadzieje dla opozycji. Niewątpliwie był to przełom[34]. Niepowodzenia wojsk radzieckich, duże ich straty, miały wpływ na decyzje podejmowane przez kierownictwo ZSRR. Andropow i Gromyko użyli określenia „drugi Afganistan" w kontekście ewentualnej interwencji w Polsce[35].

Wielkie nadzieje z polityką Gorbaczowa wiązał Jan Paweł II. W rozmowach z przyjaciółmi nazywał go ,.człowiekiem opatrznościowym", który – naruszając aparat represji państwowych – dawał większą przestrzeń dla wierzących[36]. Za tę cenę był gotowy do poprawy stosunków ze Związkiem Radzieckim.

Poprzednicy Gorbaczowa niejednokrotnie podkreślali negatywną rolę Kościoła w Polsce. Miarą zmiany była zgoda na wizytę w Moskwie i wywiad prymasa Glempa, jaki ukazał się w lutym 1987 roku w „Litieraturnoj Gazietie". W następnym roku prymas wziął udział w uroczystościach z okazji tysiąclecia chrztu Rusi i opublikowano z nim wywiady w prasie radzieckiej. Przedstawiciele prymasa, ks. Joachim Kondziela i Rudolf Buchała, wzięli udział w bezprecedensowym wydarzeniu, jakim było Moskiewskie Forum Pokojowe. Oznaczało to zmianę roli Kościoła katolickiego w Polsce, docenienie jego zasług dla pokoju wewnętrznego, co niejednokrotnie było w przeszłości podważane[37].

W grudniu 1989 roku, już po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, doszło do spotkania Gorbaczowa z Janem Pawłem II w Watykanie. Była to wizyta, która oznajmiała światu zwycięstwo rewolucji wolnościowej i przekształcenie mapy Europy. Papież nie uległ sugestiom przywódcy radzieckiego, aby budować nowe myślenie o problemach świata w oparciu o europejskie wartości, za czym kryła się chęć ograniczenia wpływów Stanów Zjednoczonych. Jan Paweł II doceniał rolę Reagana i tego państwa, a przede wszystkim nie chciał się widzieć jako kreator polityki międzynarodowej. Papież, zgodnie z przesłaniami duchowymi, utrzymywał swoją wyjątkową pozycję jako autorytet moralny. Użyte przez niego podczas spotkania określenie, że Europa powinna oddychać płucami dwóch tradycji, rzymskiej i bizantyjskiej oznaczało tylko tyle, że Zachód nie powinien narzucać swoich wzorów całej Europie oraz miało charakter religijno-kulturalny.

---

[34] „Duży koszt wojny w Afganistanie i niemożność doprowadzenia do zwycięstwa w niej Armii Czerwonej wpłynęły na powstanie Gorbaczowskiej polityki liberalizacji Związku Radzieckiego". (S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 63.)

[35] *Wypowiedź K. Dawisha na konferencji w Jachrance* [w:] *Wejdą, nie wejdą…*, s. 160.

[36] Zaskakującym wydarzeniem w historii radzieckiego ateizmu był pogrzeb pierwszego sekretarza KPZR Konstantina Czernienki. Został on pochowany z całym ceremoniałem prawosławnym i wszystkimi honorami wojskowymi.

[37] *Zaczęło się coś nowego*, „Ład" 24.05.1987, nr 1.

Analitycy zachodni pozytywnie oceniali poczynania Gorbaczowa, ale dostrzegali proces, który może się zakończyć daleko idącymi konsekwencjami. Pisali, że w Polsce żądania reform będą większe od tego, na co gotowy był pójść przywódca radziecki i że poluzowanie rygorów reżimu spowoduje znaczne trudności w rządzeniu radzieckim imperium[38].

Gorbaczowska polityka głasnosti miała zmienić obraz Związku Radzieckiego. Dla wielu ludzi nie miało to większego znaczenia. Ich wiarę w realne przemiany podważało to, co było dla nich bardziej istotne: doświadczenie, że radziecka propaganda była przez lata niespójna z polityką. Wspomnienia odnosiły się do lat odwilży – destalinizacji w 1956 roku, a później spadku tempa rozwoju gospodarczego, gdy system centralnego planowania przynosił katastroficzne rezultaty, a przykrywany był oficjalnymi, bezustannymi sukcesami.

W polityce zagranicznej deklaracjom antyimperialnym kłam zadawały, ciągle pamiętane, inwazje na Węgry w 1956 roku, na Czechosłowację w 1968 i groźba wkroczenia do Polski w 1981 roku. W głośnym liście Gorbaczowa do niemieckiego dziennikarza-watykanisty, Wernera Kaltefleitera, pisał on: „Jeśli chodzi o wydarzenia roku 1980 w Polsce, oczywiście wywierano nacisk polityczny na kierownictwo państwa. Ale kwestia interwencji militarnej nigdy nie została przedłożona, w ogóle. O ile mi wiadomo, podobna propozycja nigdy nie została przedstawiona przez nikogo z Biura Politycznego KC KPZR Związku Radzieckiego. To mogę potwierdzić w sposób absolutnie kategoryczny”[39]. Dyskusja, którą wywołał ten list, podniosła to, że wyjaśnienia odnoszą się do okresu Breżniewa, kiedy Gorbaczow nie odgrywał znaczniejszej roli, a zgodnie z procesem decyzyjnym w kierownictwie radzieckim ostateczne kroki w tego rodzaju kwestiach pozostawały w gestii generalnego sekretarza.

Zdaniem Henry Kissingera tłumienie przejawów niezależności w krajach satelickich w latach, kiedy Gorbaczow był pierwszym sekretarzem, było utrudnione z dwóch powodów. Kissinger uważał, że Gorbaczow nie nadawał się do takiej roli ze względu na swoje usposobienie, ale przede wszystkim na prowadzoną przez niego politykę zagraniczną. Działania represyjne w Europie Wschodniej miałyby ten tylko skutek, że umocniłyby Sojusz Atlantycki i faktyczną koalicję chińsko-amerykańską oraz rozpętałyby nowy wyścig zbrojeń[40].

[38] Ibidem.
[39] *Gorbaczow: Nie chcieliśmy interwencji w Polsce w 1980 r.*, „Gazeta Wyborcza” 14.05.2008.
[40] H. Kissinger, *Dyplomacja*, Philip Wilson, Warszawa 1996, s. 873.

*Kazimierz Łastawski*

# Pozycja geopolityczna Polski w Europie po rozpadzie bloku radzieckiego

Przez stulecia geopolityczną pozycję Polski kształtowało położenie między Niemcami i Rosją[1]. Rozpad dwubiegunowego systemu geostrategicznego na początku lat dziewięćdziesiątych ułatwił zmianę orientacji politycznej Rzeczypospolitej ze „wschodniej" na „zachodnią". W latach 1991–1999 Polska funkcjonowała w strefie „rozrzedzonego bezpieczeństwa"[2] i stopniowo nastąpiło jej wielostronne powiązanie ze strukturami zachodnimi. Wielkość i kształt terytorium naszego kraju pozostały bez zmian, ale znalazł się on w nowej sytuacji geopolitycznej[3].

„Po raz pierwszy od trzech stuleci – jak dowodzi Stanisław Bieleń – znika dylemat geopolityczny Polski, polegający na jednoczesnym zagrożeniu ze wschodu i zachodu"[4], bo nie leży już bezpośrednio między Niemcami i Rosją. Wraz z Niemcami funkcjonuje w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, a na wschodzie graniczy zarówno z Rosją, jak i z Litwą, Białorusią i Ukrainą. Terytorium na wschód od polskich granic jest dalej mało stabilne geopolitycznie ze względu na różnorodne oddziaływania rosyjskie na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. W geopolitycznej sytuacji wokół Polski największą niewiadomą stanowi konflikt ukraińsko-rosyjski.

---

[1] R. Dmowski, *Niemcy, Rosja i kwestia polska,* Norton, Wrocław 2000, s. 148; Por. A. Bocheński, *Między Rosją a Niemcami*, Warszawa 1937; P. Eberhardt, *Twórcy polskiej geopolityki*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2006, s. 39–60.

[2] P.M.R. Stirk, *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London 1996, s. 253–254.

[3] K. Skubiszewski, *Pozycja Polski w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 5.

[4] S. Bieleń, *Pozycja geopolityczna Polski,*[w:] *Polska w stosunkach międzynarodowych,* red. S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 24.

## 1. Współczesne rozumienie geopolityki

Analizy geopolityczne cechuje interdyscyplinarne podejście i realistyczne ujmowanie interesów narodowych. Włoski teoretyk Jean Carlo uważa geopolitykę za metafizykę „walki o panowanie nad przestrzenią, za pomocą której interpretuje się historię minioną i przewiduje przyszłą”[5]. Podobnie twierdzi Leszek Moczulski, pisząc, że wszystkie zjawiska masowe „mają swój wymiar przestrzenny, odpowiadający danemu momentowi w dziejach”[6]. Z kolei Leszek Sykulski wskazuje na konieczność długookresowego badania wpływu „geoprzestrzeni na cele i interesy państwa”[7]. Colin Flint zwraca natomiast uwagę na wielość podmiotów geopolitycznych, w tym głównie państw, korporacji i ruchów politycznych[8], których oddziaływanie komplikuje się „z powodu konkurencyjnych celów i zmieniających się okoliczności”[9].

Tradycyjne analizy geopolityczne ujmowały głównie wielkość terytorium, bogactwa naturalne, potencjał wojskowy i demograficzny oraz rozwój relacji przestrzennych między państwami i grupami krajów. Stopniowo zakres tych analiz obejmuje również problemy potencjału przemysłowego, przemian technologicznych oraz osobliwości kulturowych i informacyjnych[10]. Równolegle z badaniami geopolitycznymi rozwijają się analizy geoekonomiczne eksponujące wzrost roli problemów gospodarczych w państwach oraz w przemianach międzynarodowych.

Na sytuację europejską wpływa również długofalowy wpływ czynnika geokulturowego z wielowiekowymi więzami cywilizacyjno-kulturowymi narodów europejskich. Analizy geopolityczne ściśle łączą się również z treściami geostrategicznymi[11]. Jean Carlo uważa nawet, że geostrategia może być traktowana „jako młodsza siostra geopolityki”[12]. Podobne treści nazywane „wielką strategią” prezentuje Basil Liddel-Hart[13], a inni autorzy używają do ich wyrażenia nazwy „polistrategia”. Czynniki te mogą ułatwiać formułowanie założeń strategii polityki zagranicznej państwa.

Część autorów podejmujących problemy geopolityki zbytnio rozszerza zakres tego pojęcia. Za przykład mogą służyć erudycyjne prace Jerzego Potulskiego

---

[5] J. Carlo, *Geopolityka*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 46.

[6] L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999, s. 5.

[7] L. Sykulski, *Geopolityka, czyli pochwała realizmu. Szkice teoriopoznawcze*, Warszawska Firma Wydawnicza, Warszawa 2011, s. 34.

[8] C. Flint, *Wstęp do geopolityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s.41.

[9] Ibidem, s.48.

[10] J. Potulski, *Wprowadzenie do geopolityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2010, s. 45.

[11] Z. Lach, J. Skrzyp. *Geopolityka i geostrategia*, AON, Warszawa 2007, s. 81.

[12] J. Carlo, *Geopolityka...*, op. cit. s. 47.

[13] B. Liddell-Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1959, s. 388–389.

i Tadeusza Klemensiewicza. Pierwszy z nich geopolitykę łączy z wieloma szerszymi problemami stosunków międzynarodowych[14]. Drugi zaś ujmuje geopolitykę łącznie z historycznymi problemami rozwoju cywilizacyjnego świata[15].

W ostatnich latach doszło w Polsce do intensyfikacji badań geopolitycznych. Powstał Instytut Geopolityki, utworzono Polskie Towarzystwo Geopolityczne, a od 2009 roku wydawany jest „Przegląd Geopolityczny". Ukazały się też nowe monografie z zakresu geopolityki, m. in. Mirosława Sułka i Andrzeja Zapałowskiego[16]. Nie spełniły się w świecie optymistyczne wizje „końca historii" oraz tworzenia rozwiniętego ładu globalnego. Dalej trwa rywalizacja geopolityczna różnych sił międzynarodowych, które Robert Kagan określa jako „powrót historii"[17].

## 2. Wyznaczniki geopolitycznej pozycji Polski

Polska funkcjonuje w centrum kontynentu i stanowi ważną część Europy Środkowo-Wschodniej. Jest państwem zakorzenionym na Zachodzie, a zarazem spełniającym rolę łącznika między Wschodem i Zachodem. Poszczególni autorzy w zróżnicowany sposób charakteryzują usytuowanie Polski na kontynencie. Najczęściej eksponują rolę „pomostu" między Wschodem i Zachodem (Bolesław Balcerowicz, Stanisław Bieleń, Stanisław Koziej, Antoni Z. Kamiński, Jan Karski, Juliusz Mieroszewski, Zdzisław Najder, Eugeniusz Romer, Krzysztof Skubiszewski, Ryszard Stemplowski, Roman Wapiński, Kazimierz Wóycicki, Ryszard Zięba). Jan Kieniewicz ocenia położenie Polski jako „przestrzeń spotkania", a Przemysław Grudziński jako „inteligentnego pośrednika" między Wschodem i Zachodem. Stanisław Bieleń uważa nawet, że Polska ma szansę stać się „zwornikiem" Europy Wschodniej i Zachodniej[18].

Oceny geografów sytuują Polskę w centrum kontynentu. Tytuły prac Normana Daviesa, Kazimierza Dziewanowskiego i Zdzisława Najdera[19] wskazują nawet, że nasz kraj sytuuje się w „sercu Europy". Natomiast większość narodów europejskich lokuje „serce kontynentu" w jednej z zachodnioeuropejskich metropolii – Paryżu, Brukseli czy Berlinie[20]. Inni autorzy polscy

[14] J. Potulski, *Wprowadzenie do geopolityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.

[15] T. Klemensiewicz, *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

[16] A. Zapałowski, *Ukraina i Europa Wschodnia – geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014.

[17] R. Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, New York 2008.

[18] S. Bieleń, op. cit., s. 28.

[19] N. Davies, *Serce Europy. Krótka historia Polski*, „Aneks". Londyn 1995; K. Dziewanowski, *Polityka w sercu Europy*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 1995; Z. Najder, *W sercu Europy. Zbiór komentarzy z „Tygodnika Solidarność"*, „Tysol". Warszawa 1998.

[20] M. Buchowski, *Tożsamość Europejczyków: jedność i podziały*, [w:] J. Mucha, W. Olszewski (red.), *Dylematy tożsamości europejskiej pod koniec drugiego tysiąclecia*, UMK, Toruń 1997, s. 52.

prezentują zróżnicowane opinie. Wyraźnie niekorzystne miejsce Polski w Europie sugeruje tytuł pracy zbiorowej: *Przeklęte miejsce Europy? Dylematy polskiej geopolityki* przygotowanej pod redakcją naukową Jacka Kloczkowskiego[21].

**Tabela 1.** Granice Polski z sąsiadami

| Lp. | Kraj | Długość granic |
|---|---|---|
| 1. | Rosja | 210 km |
| 2. | Litwa | 104 km |
| 3. | Białoruś | 418 km |
| 4. | Ukraina | 535 km |
| 5. | Słowacja | 541 km |
| 6. | Czechy | 796 km |
| 7. | Niemcy | 467 km |

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*. GUS. Warszawa 2013, s. 84–85.

Kształt i wielkość terytorium Polski ustalili przywódcy Wielkiej Trójki podczas konferencji w Jałcie i Poczdamie. Ich decyzje zmniejszyły przedwojenny obszar kraju o jedną piątą, z 388,6 do 312,7 tys. km$^2$. III Rzeczpospolita leży na głównym korytarzu geostrategicznym Europy[22], wśród siedmiu nowych sąsiadów. Od północy Polska graniczy z Morzem Bałtyckim i Okręgiem Kaliningradzkim, od północnego-wschodu z Litwą, od wschodu z Białorusią i Ukrainą, od południa ze Słowacją i Czechami, a od zachodu z Niemcami. Współczesne położenie Polski jest korzystne pod względem gospodarczym, komunikacyjnym i handlowym. Skrajne punkty położenia geograficznego III Rzeczypospolitej wytyczają: rejon Jastrzębiej Góry i Rozewia (na północy), koryto Bugu koło Strzyżowa (na wschodzie), szczyt Opolanek w Bieszczadach (na południu) oraz koryto rzeki Odry koło Cedyni (na zachodzie).

**Tabela 2.** Podstawowe wyznaczniki miejsca i udziału Polski w Europie

| Wyszczególnienie | Miejsce w Europie | Udział (procentowy) |
|---|---|---|
| Powierzchnia | 9 | 1,4% |
| Ludność | 8 | 5,2% |

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, GUS. Warszawa 2013, s. 741.

Rzeczpospolita Polska jest państwem średniej wielkości. Jej terytorium zbliża się do wielkości Hiszpanii, Ukrainy, Rumunii i Szwecji. Graniczy z państwami o różnej wielkości, potencjale gospodarczym i wpływach europejskich. Silniejszą pozycję od Polski zajmują Niemcy i Rosja, a cztery kraje – Białoruś,

[21] J. Kloczkowski (red.), *Przeklęte miejsce Europy? Dylematy polskiej geopolityki*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2009.

[22] Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka...*, op. cit., s. 77.

Czechy, Litwa i Słowacja – ustępują Polsce pod względem powierzchni, potencjału gospodarczego i liczby ludności. Najtrudniejszy do oceny jest potencjał Ukrainy pozostającej w konfrontacji zbrojnej z Rosją. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Polska zajmuje szóste miejsce pod względem powierzchni i liczby ludności. Wielkość PKB sytuuje ją na ósmym miejscu w UE[23].

Obszar współczesnego państwa polskiego jest zbliżony do kształtu kolistego. Z północy na południe rozciąga się na odległość 649 km, a ze wschodu na zachód na odległość 689 km[24]. W centrum Polski znajduje się jeden z geometrycznych środków Europy, przecinają się tu linie łączące przylądek Nordkyn w Norwegii i Tenaron na Peloponezie w Grecji oraz przylądek Roca w Portugalii i środkowy Ural w Rosji. Przez Polskę przebiegają szlaki komunikacyjne wiodące z północy na południe i ze wschodu na zachód kontynentu. Najważniejsze z nich to trzy korytarze transeuropejskie, z odpowiadającymi im liniami kolejowymi[25]: a) Berlin – Warszawa – Mińsk – Moskwa; b) Drezno – Wrocław – Kraków – Kijów; c) Gdańsk – Brno – Wiedeń.

Polska leży w strefie klimatu umiarkowanego, kształtującego się pod wpływem ścierającego się nad jej terytorium powietrza polarnomorskiego i kontynentalnego[26], wpływającego na powstawanie zmian i wahań pogody w poszczególnych porach roku. Obszar Polski prawie w całości leży w zlewisku Morza Bałtyckiego. Łączy on dorzecza Wisły, Odry i rzek przymorskich (Regi, Parsęty, Słupii, Łeby, Redy). Do Polski należą również morskie wody wewnętrzne (Zatoka Gdańska, Zalew Wiślany, Zalew Szczeciński) oraz morskie wody terytorialne sięgające 12 mil morskich w głąb morza. Obszar o szerokości 200 mil morskich przylegający do polskich wód terytorialnych stanowi wyłączną strefę ekonomiczną kraju.

Polska dysponuje ograniczonym zasobem bogactw naturalnych. W wydobyciu węgla kamiennego i siarki zajmuje drugie miejsce w Europie, posiada też znaczące zasoby rud miedzi oraz siarki, cynku i ołowiu oraz łupków. Jest jednym z nielicznych krajów europejskich, w którym dominują paliwa stałe w wytwarzaniu energii, a tylko około 12% energii osiąga z pozostałych źródeł[27]. Nasz kraj importuje większość ropy naftowej i gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej i ma dalej trudności z dywersyfikacją dostaw. Opóźnił się termin oddania gazoportu w Świnoujściu, brak też ostatecznych

---

[23] T. Pawłuszko, *Gospodarka – Polska w światowym obrocie handlowym*, [w:] *Podmiotowość geopolityczna. Studia nad polską polityką zagraniczną*, red. K. Szczerski, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 226.

[24] *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2014*, GUS, Warszawa 2014, s.25.

[25] J. Sawicka, *Polityka transportowa*, [w:] S. Zięba, E. Mazurkiewicz (red.), *Polityka gospodarcza Polski po akcesji do Unii Europejskiej*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, s. 284–289.

[26] B. Trzcińska, *Poziom i struktura gospodarki*, [w:] I. Fierla (red.), *Polska w Europie. Zarys geograficzno-ekonomiczny*, PWE, Warszawa 2011, s. 13.

[27] *Sektor energetyczny w Polsce*, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 2.

decyzji w sprawie budowy elektrowni atomowej i możliwości wydobycia gazu łupkowego.

Polski produkt krajowy brutto wzrósł z czterdziestu do ponad sześćdziesięciu procent średniej UE, ale pod względem zabezpieczenia społecznego i potencjału naukowo-badawczego nasz kraj znajduje się na dalekim miejscu wśród państw unijnych. Gospodarka polska stosunkowo dobrze poradziła sobie z europejskim kryzysem finansowym, ale występują zaniedbania w zakresie innowacyjności, a wydatki na działalność badawczo-rozwojową sięgają tylko 0,7% PKB. Niekorzystnym zjawiskiem jest zbyt duże zadłużenie kraju.

Potencjał militarny Polski oceniany jest na 6–8 miejscu w Europie. W strukturach sił zbrojnych RP przeprowadzono wiele reorganizacji dostosowujących je do standardów NATO. W 2008 roku zlikwidowano powszechny pobór do wojska, a wprowadzono zawodową służbę wojskową. Armia polska liczy około 100 tys. zawodowych żołnierzy, ale przy nadmiarze oficerów brakuje szeregowców[28]. Niezbyt udało się też tworzenie Narodowych Sił Rezerwowych[29]. Ocenia się, że zbyt mało efektywna jest „organizacja systemu kierowania i dowodzenia na szczeblu strategicznym"[30] i niewystarczająca nowoczesność polskiego przemysłu obronnego[31]. Z konieczności realizowano zakupy uzbrojenia i wyposażenia armii z innych krajów (samoloty wielozadaniowe F-16, wozy bojowe, czołgi Leopard-2). Istnieje dalej potrzeba dokonywania zakupów z zagranicy: rakiet przeciwlotniczych, śmigłowców i samolotów bezzałogowych.

Pod względem potencjału demograficznego Polska zajmuje ósme miejsce w Europie. Po przemianach ustrojowych liczba ludności kraju utrzymuje się na poziomie około 38 milionów, z tego ponad 2 mln znajduje się na emigracji zarobkowej. Obecny trend demograficzny powoduje ubytek ludności w wieku produkcyjnym, a wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Sytuacja powyższa grozi w przyszłości brakiem pracowników ze względu na dalszy trend poszukiwania pracy poza granicami kraju.

Zasadnicze znaczenie dla geopolityki polskiej miało przystąpienie do NATO i do Unii Europejskiej, ale wraz z tym ograniczone zostały możliwości samodzielnych inicjatyw i działań międzynarodowych. W pierwszej kolejności realizowane mogą być zadania sojusznicze i wspólnotowe. W pewnym zakresie wpływają na nasz kraj zjawiska globalizacyjne: niedobór surowców, terroryzm czy zorganizowana przestępczość.

---

[28] S. Koziej, *Zbyt wielu wodzów, za mało Indian*, „Polska Zbrojna" 2008,nr. 42; M. Jędrzejko, M. Paszkowski, *Kadra Wojska Polskiego 1989-2012*, ASPRA- JR, Warszawa 2014, s. 392-410.

[29] Ibidem, s. 411-417.

[30] *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa 2014, s. 17.

[31] Ibidem, s. 52.

## 2. Pozycja Polski w Europie Środkowo-Wschodniej

Naród polski zachowuje znaczącą pozycję pośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Rozpad blokowego podziału Europy dowartościował kraje tego regionu, które od wieków tworzyły swoisty obszar zaprezentowany szeroko w dwutomowym dziele *Historia Europy Środkowo-Wschodniej* pod redakcją Jerzego Kłoczowskiego[32]. Rolę państw tego regionu wyeksponowali szczególnie w swych badaniach Oskar Halecki i Piotr Wandycz. Ich propozycja określenia statusu Europy Środkowo-Wschodniej nie ma dalej powszechnej akceptacji wśród innych autorów, którzy dalej używają odrębnych nazw Europy Środkowej i Europy Wschodniej.

W czasie rozpadu imperiów zaborczych Habsburgów, Romanowych i Hohenzollernów Polska wyrażała ambicje przewodzenia narodom położonym między Morzem Bałtyckim, Czarnym i Adriatykiem, na obszarze określanym jako Międzymorze. Koncepcji tej nie udało się jednak zrealizować, bo napotkała niechęci sąsiadów, napięte stosunki Polski z narodem ukraińskim, Litwą i Czechosłowacją oraz wojnę z Rosją w 1920 roku. Po śmierci Piłsudskiego nie udała się również, lansowana przez ministra Józefa Becka, koncepcja „trzeciej Europy"[33], czyli tworzenia bloku państw między Skandynawią a Adriatykiem, na pomoście bałtycko-czarnomorskim[34].

Po rozpadzie blokowego podziału Europy wzrosła inicjatywność państw Europy Środkowo-Wschodniej w poszukiwaniu nowych form współpracy regionalnej. Zacieśniono współdziałanie z organizacjami zachodnioeuropejskimi i poszukiwano wsparcia międzynarodowych organizacji finansowych. Czechosłowacja, Polska i Węgry utworzyły w 1991 roku Trójkąt Wyszehradzki, podjęły tworzenie Środkowoeuropejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (CEFTA)[35] i usiłowały zbliżyć do siebie kolejne kraje Europy Środkowo- Wschodniej. Procesy te wpłynęły na wyciszenie sporów między ludami germańskimi i słowiańskimi, zwłaszcza Węgrów z Rumunami i Słowakami. W niektórych państwach tego regionu dalej jednak występują animozje między większością narodową, a mniejszościami etnicznymi. Na gospodarkę, ideologię, politykę i pozycję militarną państw b. Układu Warszawskiego oddziaływają: NATO, USA i główne państwa zachodnioeuropejskie.

---

[32] J. Kłoczowski (red.), *Historia Europy Środkowo-Wschodniej*, T. 1-2, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000. Formowanie się Europy Środkowo-Wschodniej ujęła praca Jerzego Kłoczowskiego *Młodsza Europa. Europa Środkowo-Wschodnia w kręgu cywilizacji chrześcijańskiej średniowiecza,* Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1998.

[33] S. Łukaszewicz, *Trzecia Europa. Polska myśl federalistyczna w Stanach Zjednoczonych 1940-1971*, Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa-Lublin 2010.

[34] R. Wraga, *Geopolityka: strategia i granice*, „Geopolityka" 2009, nr. 2, s. 221.

[35] J. Valenta, *Wyszehrad jako próba integracji Europy Środkowej,* [w:] E. Orlof (red.), *Od poznania do zrozumienia Polacy, Czesi, Słowacy w XX wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1999, s. 110.

Do tej pory nie powstały rozwinięte struktury organizacyjne państw wyszehradzkich, a obok współpracy występują wśród nich rozbieżności stanowisk w sprawach szczegółowych. Wśród tych państw występują też obawy przed dominacją Polski[36]. Nasz kraj uzyskał dotychczas ograniczone sukcesy subregionalne i zachowuje niewielkie możliwości integrowania działań państw położonych między pomostem bałtycko-adriatyckim i bałtycko-czarnomorskim. Część krajów tego obszaru jest skłonna do podejmowania inicjatyw regionalnych bez udziału Polski.

Wschodni sąsiedzi III Rzeczypospolitej pozostają dalej pod zróżnicowanymi wpływami Rosji, a sama Polska nie stanowi przeciwwagi geopolitycznej dla wpływów rosyjskich. Słusznie pisze doświadczony dyplomata Jerzy Łukaszewski, że „kraje te nie chcą hegemonii Polski, kraju dużego i pełnego zadufania"[37]. Autorytet Rzeczypospolitej wśród państw proradzieckich może być budowany głównie poprzez doskonalenie polskiej dyplomacji jej inicjatywność, kreatywność i umiejętne przekonywanie sąsiadów do polskich racji.

## 3. Polska aktywność w sferze kontynentalnej i euroatlantyckiej

Największe znaczenie dla Polski ma geopolityczna współpraca w ramach wspólnoty europejskiej i euroatlantyckiej. Blok transatlantycki wpłynął na przekształcenia geopolityczne kontynentu, rozszerzył swoje wpływy na byłe kraje bloku wschodniego i wpłynął na stabilność polityczną, strategiczną i ekonomiczną krajów środkowoeuropejskich. Państwa unijne stały się również wzorem dla przekształceń prawnych, gospodarczych i politycznych w naszym kraju. Po „jesiennej burzy narodów"[38] władze polskie podjęły starania o członkostwo w organizacjach zachodnich: w Radzie Europy (1991), we Wspólnotach Europejskich (1994), w Unii Zachodnioeuropejskiej (1994), w Światowej Organizacji Handlu (1996) oraz w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (1996). Najbardziej znacząca geopolitycznie była akcesja Rzeczypospolitej do NATO (1999) i Unii Europejskiej (2004). Ugrupowania te rozciągnęły swoje wpływy na Wschód i utrwalają pozycję Polski w Europie oraz wpływy zachodnie w naszym kraju.

W wyniku zasadniczych przemian geopolitycznych Polska uzyskała nowe atuty w polityce europejskiej jako liczący się partner państw unijnych i natowskich. Znalazła się w gronie demokratycznych społeczeństw Zachodu, które – mimo kryzysu – pozytywnie wpływają na wydarzenia międzynarodowe.

---

[36] A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie,* PISM, Warszawa 2006, s. 459; A. Balcer, K. Wóycicki, *Polska na globalnej szachownicy*, Poltext sp. z o. o., Warszawa 2014, s. 219–220.

[37] J. Łukaszewski, *Polska w świecie wstrząsów i przemian,* „Przegląd Polityczny" 2012, nr 112, s. 28.

[38] Cz.S. Bartnik, *Idea polskości*, Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, Radom 2001, s. 57; K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej,* Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 63–65.

Potencjał gospodarczy, położenie geopolityczne oraz odpowiedzialna polityka zagraniczna zapewniają Polsce trwałe miejsce wśród ważnych państw europejskich. W miejsce trudnych relacji z Niemcami przez lata powojenne uzyskała korzystną współpracę z nimi w ramach NATO i UE oraz w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Polska podjęła działania zmierzające do chronienia się „pod parasolem" amerykańskiego supermocarstwa (*bandwagoning*) licząc na zdobycie w tym układzie pozycji partnerskiej. Sojusz z USA rozszerzył polskie zobowiązania geopolityczne poza ramy europejskie, ale mimo eksponowania przez część polityków polskich „partnerstwa" z Waszyngtonem Amerykanie nie traktowali naszego państwa na specjalnych warunkach, lecz wykorzystywali go do realizacji własnych interesów, zwłaszcza w Iraku[39]. Przekazanie Polakom dowództwa nad jedną czterech stref kontroli w Iraku, oznaczało przejściowy wzrost naszego prestiżu na arenie międzynarodowej[40]. Polska została zobowiązana też do udziału w misji NATO w Afganistanie. W razie potrzeby może liczyć na poparcie sojusznicze, chociaż napotyka na różniące się stanowiska państw członkowskich w sprawie stałego stacjonowania na terytorium naszego kraju kontyngentów wojskowych głównych państw sojuszu.

Członkostwo w UE zbliżyło Polskę do „starych" państw unijnych, zapewniło znaczące środki na przyspieszenie rozwoju infrastruktury kraju (inwestycje drogowe, kolejowe, rolne, ekologiczne) i zwiększyło możliwości poprawy warunków życia ludności. Nasz kraj dąży do zajęcia pozycji wpływowego państwa unijnego, poprzez harmonijne łączenie interesu narodowego z interesami wspólnotowymi oraz umacnianie pozycji gospodarczej oraz polepszenie efektywności działań polskich instytucji politycznych. Dla uzyskania tego celu potrzeba optymalnej koordynacji działań unijnych z narodowymi interesami[41]. Wspólnotowe zobowiązania wzmacniają pozycję kraju wśród partnerów, ale ograniczają możliwości własnych ambicji geopolitycznych. Wśród naszych sojuszników z NATO i partnerów z UE są też państwa, które dobre stosunki z Moskwą stawiają wyżej aniżeli Polska. Utrudniło to zdecydowane realizowanie wspólnych sankcji przeciw Rosji za jej imperialne działania wobec Ukrainy.

---

[39] A. Tonellson, *Superpower without a Sword*, „Foreign Affairs", Sommer 1993, s. 160–180.

[40] A. Orzelska, *Polityka zagraniczna Polski wobec wybranych kwestii spornych stosunkach transatlantyckich* (1989-2004), ISP PAN, Warszawa 2011, s.65–66.

[41] K. Marzęda, *Pozycja geopolityczna Polski po 1989 roku,* [w:] A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja,* Instytut Europy Środkowo-Wschodniej. Warszawa – Lublin 2009, s. 63–65.

## 4. Trudne problemy geopolityczne na Wschodzie

Polska na Wschodzie była od stuleci uwikłana w konflikty o podłożu geopolitycznym, najpierw z Rosją, a później także odradzającą się państwowością ukraińską. Spory i konflikty polsko-ukraińskie o ziemie doprowadziły do czystki etnicznej, spowodowanej akcjami nacjonalistów ukraińskich na Wołyniu i w Galicji Wschodniej, zakończonej śmiercią około 80–100 tys. Polaków[42]. Dochodziło też do akcji zbrojnych Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA) na wschodnich rubieżach Rzeczypospolitej i do przesiedleń mieszkańców Bieszczad na północne i zachodnie tereny Rzeczypospolitej w ramach akcji „Wisła".

Zbliżenie narodów Polski i Ukrainy rozpoczęło najpierw środowisko paryskiej „Kultury"[43], a następnie opozycja spod znaku „Solidarności". Po rozpadzie imperium radzieckiego w 1991 roku Polska wspierała nowo tworzone państwa na Wschodzie, w myśl wysuniętej przez środowisko „Kultury" koncepcji ULB (rozwoju współpracy Polski z Ukrainą, Litwą i Białorusią). Nasz kraj jako pierwszy uznał powstanie państwa ukraińskiego w dniu 2 grudnia 1991 roku i wspierał demokratyczne przeobrażenia na Ukrainie w czasie „pomarańczowej rewolucji" w końcu 2004 roku i w czasie ukraińskich akcji opozycyjnych na EuroMajdanie.

Polska usiłowała tworzyć priorytet z polityki wschodniej UE, wykorzystując do tego celu: położenie geopolityczne, względy bezpieczeństwa na Wschodzie oraz konkretne interesy gospodarcze[44]. Przygotowała z pomocą szwedzką unijny program Partnerstwa Wschodniego preferujący Ukrainę. Nasilony konflikt rosyjsko-ukraiński utrudnił realizację założeń Partnerstwa Wschodniego i realizowanie zobowiązań układu stowarzyszeniowego z UE. Komplikowało to również stosunki polsko-ukraińskie i dopiero po wielu zabiegach udało się podpisać latem 2014 roku porozumienie o tworzeniu wspólnej brygady polsko-litewsko-ukraińskiej.

Aktywność polska na Wschodzie antagonizuje Moskwę, która – jak dowodzi Agnieszka Legucka – wykazuje dążenia do rozszerzenia jej strefy wpływów na cały obszar poradziecki[45]. W programach i wystąpieniach nacjonalistów rosyjskich, wspieranych przez prezydenta Putina, pojawiają się dalej problemy „zjednoczenia" podzielonego narodu rosyjskiego. Rosja eksponuje w szczególności bliskie więzy historyczne, etniczne i kulturowe, łączące narody rosyjski i ukra-

---

[42] T. Synder, *The Reconstruction of Nations. Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus 1569–1999,* Yale University Press, New Haven – London 2003, s. 170; G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942–1960. Działalność Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińskiej Powstańczej Armii*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2006, s. 411.

[43] Głośne były: artykuł Józefa Łobodowskiego w „Kulturze" zatytułowany *„Przeciw upiorom przeszłości"* oraz inicjatywa ośrodka „Kultury" w sprawach Wilna i Lwowa.

[44] P. Verluise, *Geopolityka granic wspólnoty europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 126–127.

[45] A. Legucka, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze proradzieckim,* Difin, Warszawa 2013.

iński[46]. W ocenie Andrzeja Wierzbickiego ponad połowa Rosjan dalej nie uważa Białorusi i Ukrainy za zagranicę[47].

Moskwa dąży do rozszerzenia wpływów geopolitycznych na cały obszar Wspólnoty Niepodległych Państw i do rozbudowy Unii Euroazjatyckiej (konkurencyjnej dla Unii Europejskiej). Władze Rosji traktują Ukrainę jak stały obszar ich interesów geopolitycznych. Przez wiele lat trwały spory rosyjsko-ukraińskie w sprawach bazy w Sewastopolu oraz sposobu przesyłu rosyjskiego gazu ziemnego[48]. W 2014 roku doszło do aneksji Krymu przez Rosję, wspierania separatystów na wschodzie Ukrainy i akcji zbrojnych, zmierzających do zmian jej granicy wschodniej. Rosja wyraźnie podważa suwerenność państwową Ukrainy i przeciwdziała jej zbliżeniu do Zachodu.

Szczególny obszar wojskowy Rosji stanowi wciśnięty między Polskę i Litwę Obwód Kaliningradzki. Mimo niewielkiej powierzchni (15,1 tys. km$^2$) i około miliona ludności, ma on ważne znaczenie militarne dla Rosji, bo jest najdalej wysuniętą na zachód częścią Rosji, a stacjonująca tam Flota Bałtycka utrwala strategiczne interesy Rosji w strefie Bałtyku. Terytorium to może pełnić rolę „niezatapialnego lotniskowca" oraz centrum handlowe tej części Europy[49]. Historyczne przykłady wskazują, że terytoria rozdzielone od głównego obszaru państwa stanowią potencjalne zagrożenie dla jego spójności, a także dla sąsiadów. Próbą korzystnego działania w tym zakresie ze strony polskiej było wysunięcie propozycji tzw. trójkąta kaliningradzkiego zakładającego zacieśnienie współpracy Niemiec, Polski i Rosji na tym obszarze. Propozycja ta wywołała jednak niepokój krajów bałtyckich: Estonii, Litwy i Łotwy[50].

Interesy polityczne Polski i Rosji są sprzeczne. Moskwa prezentuje ambicje imperialne i dąży do zneutralizowania polskiego wpływu na Europę Wschodnią. Stara się skłócić Polaków z Ukraińcami, a rosyjscy nacjonaliści prezentują Polskę jako wysunięty bastion interesów amerykańskich przy zachodnich granicach Federacji Rosyjskiej. Nasz kraj zabiega o utrzymanie niepodległości Ukrainy zagrożonej przez politykę Rosji, bo niezależna Ukraina na Wschodzie mogłaby korzystnie wpływać na polepszenie położenia geopolitycznego Polski na tym obszarze. Sytuacja naszego wschodniego sąsiada jest również ważna dla UE, bo granica polsko- ukraińska jest zarazem zewnętrzną granicą unijną[51].

---

[46] A. Wierzbicki, *Nacjonalizm i geopolityka w Europie Wschodniej,* [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 107.

[47] Ibidem, s. 108.

[48] A. Szeptycki, *Stosunki między Federacją Rosyjską i Ukrainą w sektorze gazowym*, [*w*:] E. Wyciszkiewicz (red.), *Geopolityka rurociągów*, PISM, Warszawa, 2008, s. 97–136.

[49] A. Zapałowski, *Ukraina...*, op. cit., s. 102.

[50] W. Waszczykowski, *Europa Środka,* [w:] *Między Unią a Rosją. O polskiej racji stanu, polityce zagranicznej* i *miejscu Polski w Unii Europejskiej*. Z ekspertami rozmawia Artur Domosławski, Słowa i Myśli, Lublin-Warszawa 2013, s. 108.

[51] K. Łastawski, *Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 2011, nr 1, s. 38.

Przewaga potencjału rosyjskiego nad polskim w tym rejonie może być neutralizowana przez wspólne działania sojusznicze i wspólnotowe. W interesie narodowym Polski leży przesunięcie geopolitycznego podziału jak najdalej od naszej granicy wschodniej. Za mało racjonalne należy uznać rozważania Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego zebrane w pracy *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, wskazujące na możliwość podjęcia przez Polskę akcji wojskowej w obronie Ukrainy dla powstrzymania agresji rosyjskiej[52], a nawet sugerujące, że niepodległość Kijowa ma dla Polski większą wartość aniżeli przynależność do NATO[53].

* * *

Pozycja geopolityczna Polski w Europie ulega zmianom pod wpływem wielu czynników i wymaga stałych zabiegów o zabezpieczenie narodowych interesów. W polskiej polityce zagranicznej niezbędne są racjonalne oceny, a unikanie skrajności – zarówno czarnowidztwa, jak i nadmiernego optymizmu. Polityka polska narażona jest na różnorodne wyzwania i musi poszukiwać stałych gwarancji funkcjonowania kraju w ramach optymalnych struktur europejskich, pod parasolem bezpieczeństwa roztaczanym przez Sojusz Północnoatlantycki.

Polsce potrzeba dziś więcej strategicznego myślenia, optymalnego łączenia wspólnotowych działań europejskich z realizacją zadań narodowych. Konieczne jest wszechstronne umacnianie potencjału kraju oraz zdobywanie statusu cenionego partnera wśród sąsiadów i sojuszników.

[52] P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 113–114.

[53] Ibidem, s. 298.

*Agata Włodkowska-Bagan*

# Środki i metody polityki zagranicznej państw średniej rangi. *Casus* Polski po 1989 r.

## 1. Pojęcie i cechy państwa średniej rangi

Pojęcie państwa średniej rangi zostało wprowadzone w XVI w. przez włoskiego historyka i pisarza politycznego Giovanniego Botero. Według niego umiarkowane możliwości państw średnich ograniczają ich ambicje, chronią przez zawiścią innych państw, a równocześnie są wystarczające do obrony[1]. Zdaniem Botero pogoń za pozorami wielkości, polegająca na próbie przekroczenia przez państwo średnie granic własnych ograniczeń, zagraża jego bezpieczeństwu, a nawet istnieniu[2].

W literaturze z zakresu stosunków międzynarodowych o państwach średniej rangi wspominano najczęściej przy okazji badań nad zachowaniem mocarstw lub dokonując typologii czy hierarchizacji państw[3]. Wyraźny wzrost zainteresowania państwami średnimi nastąpił w drugiej połowie XX w. Swoistym impulsem do badań stały się prace kanadyjskiego akademika i dyplomaty Johna W. Holmesa, który po II wojnie światowej stworzył koncepcję kanadyjskiego funkcjonalizmu, zgodnie z którą kluczową rolą państw średnich, a za takie uznawał Kanadę, jest ich stabilizująca rola oraz zaangażowanie na rzecz szerszych interesów („średniopaństwowość")[4]. W związku

[1] Giovanni Botero w swym dziele *Relazioni Universali* dokonał podziału na państwa: małe (*piccoli*), średnie (*mezzano*) oraz imperia (*grandissime*). Giovanni Botero, *The Reason of State*, Routladge & Kegan Paul, London 1956, s. 8–9.

[2] P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 39.

[3] Do kategorii państw średnich nawiązywał w średniowieczu np. św. Tomasz z Akwinu, który wyróżniał trzy typy jednostek politycznych: miasta, prowincje i królestwa. Na temat tego rodzaju państw w XIV w. pisał m.in. włoski prawnik Bartolus de Saxoferrato. Uwzględniając system konstytucyjny, dokonał on podziału na: państwa-miasta (*gens magna in primo gradu magnitudinis*), państwa średnie (*gens major in secundo gradu magnitudinis* ) oraz imperia (*gens maxima in tertio gradu magnitudinis*).

[4] J.W. Holmes, *Is There a Future for Middlepowermanship*, [w:] J. King Gordon (ed.), *Canada's Role as a Middle Power*, Canadian Institute of Foreign Affairs, Toronto 1966, s. 13–14.

z powyższym państwa średniej rangi odgrywają w środowisku międzynarodowym określone role. Najczęściej są to:

- rola stabilizatora (m.in. poprzez utrzymywanie i/lub zabezpieczanie równowagi sił, współkształtowanie i umacnianie systemu norm ograniczających samowolę wielkich graczy, mediacje);
- rola regionalnego wysłannika/pomocnika wielkich mocarstw;
- rola łagodzącego i/lub ograniczającego napięcia oraz konflikty (także w stosunkach między mocarstwami);
- rola przyjaznego krytyka mocarstw (często za pośrednictwem organizacji międzynarodowych[5].

„Średniopaństwowość" według Roberta W. Coxa polega na świadomości, że główny interes takiego kraju leży w uporządkowanym i przewidywalnym środowisku międzynarodowym, wyznaczającym granice ambicji i zasięgu dominujących mocarstw[6].

To właśnie po II wojnie światowej powstały prace pośrednio odnoszące się do omawianej kategorii państw: A.F.K. Organskiego[7] czy Roberta Rothsteina[8] oraz obszerne analizy polityki państw średniej rangi autorstwa Carstena Holbraada[9] oraz Andrew F. Coopera, Richarda A. Higgotta i Kima R. Nossala[10]. Państwami, najczęściej zaliczanymi do tej grupy są: Kanada, Norwegia, Szwecja i Australia, a w części prac również Polska[11].

Problematykę państw średnich podejmują także polscy badacze[12], a wśród nich Ryszard Zięba. W swych tekstach poświęconych polskiej polityce zagranicznej wielokrotnie zwracał uwagę na zasadność racjonalizacji międzynarodowych ról RP i ich dostosowania do ograniczonych zasobów oraz możliwości państwa średniego, za jakie uważa Polskę[13].

Według definicji zawartej w *Penguin Dictionary of International Relations* państwa średnie to te, które „są powszechnie uważane za drugorzędne

---

[5] C. Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, St. Martin's Press, New York 1984, s. 13–16; P. Grudziński, *Państwo...*, op. cit., s. 61.

[6] R.W. Cox, *Middlepowermanship, Japan, and Future World Order*, "International Journal", Autumn 1989, XLIV, s. 283–862.

[7] A.F.K. Organski, *World Politics*, Knopf, New York 1958.

[8] R. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, Columbia University Press, New York 1968.

[9] C. Holbraad, *Middle...*, op. cit.

[10] M.in. A.F. Cooper, R.A. Higgott, K.R. Nossal, *Relocating middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, University of British Columbia Press, Vancouver 1993.

[11] Dużo uwagi Polsce w swej książce *Middle Powers in International Politics* (1984) poświęca Carsten Holbraad. Zob. również K.R. Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Prentice Hall Canada, Scarborough 1997, s. 90.

[12] Zob. P. Grudziński, *Państwo...*, op. cit.; A. Bógdał-Brzezińska, *Mocarstwowość w teorii stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, WUW, Warszawa 2009, s. 101.

[13] R. Zięba, *Poszukiwanie międzynarodowej roli Polski – konceptualizacja roli państwa „średniej rangi"*, [w:] St. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problem tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010, s. 52–70.

w porównaniu do wielkich mocarstw”[14]. Według Martina Wighta państwa tego rodzaju posiadają siłę militarną, zasoby oraz znaczenie strategiczne, które w czasie pokoju skłania wielkie mocarstwa do ubiegania się o ich wsparcie[15]. Inny przedstawiciel angielskiej szkoły stosunków międzynarodowych Hedley Bull zwraca uwagę na odmienną kwestię. Jego zdaniem los państw średniej rangi jest niepewny, ponieważ w warunkach anarchicznej społeczności międzynarodowej bywają one często poświęcane dla utrzymania równowagi sił i realizacji interesów wielkich mocarstw. Jeszcze inną definicję proponuje Carsten Holbraad. Według niego są to państwa słabsze od mocarstw, ale znacząco silniejsze od państw małych. Są też na tyle duże, by być zaangażowanymi, wpływowymi i odpowiedzialnymi aktorami stosunków międzynarodowych. „Korelat komponentów ich siły powoduje jednak, że w globalnej strukturze mocarstwowej nie odgrywają one roli porównywalnej z państwami o randze mocarstwowej”[16].

Jedną z nowszych prac poświeconych państwom średniej rangi jest tekst Eduarda Jordaana. Według niego są to „państwa ani małe, ani duże w sensie siły, zasobów i wpływów w stosunkach międzynarodowych, demonstrujące skłonność do promowania współpracy i stabilności międzynarodowej”[17]. Eduard Jordaan zwraca uwagę na grupę państw, które określa jako wschodzące państwa średnie. Są to nowe demokracje (często nieskonsolidowane), znajdujące się w półperyferiach systemu międzynarodowego, o dużym zróżnicowaniu społecznym i silnej regionalnej orientacji[18]. Do grupy tej zalicza: Brazylię, Argentynę, RPA, Turcję, Malezję i Nigerię.

Definiowanie państw średnich dokonywane jest często w oparciu o cztery podejścia analityczne (modele analizy)[19]. Pierwsze (*position approach*) koncentruje się na usytuowaniu państwa w międzynarodowej hierarchii pod względem wielkości terytorium, potencjału populacyjno-demograficznego, gospodarczego i militarnego. Państwa średnie sytuują się w „połowie stawki”, pomiędzy mocarstwami i państwami małymi. Wielu autorów kwestionuje to podejście z racji niemierzalności wszystkich czynników decydujących o sile i potędze państwa. Zwolennicy drugiego podejścia – geograficznego – zwracają uwagę na położenie państw średnich pomiędzy wielkimi mocarstwami. Podejście normatywne koncentruje się z kolei na odpowiedzialności i wiarygodności państw średnich, które zyskują dzięki szerokiemu zastosowaniu

---

[14] G. Evans and J. Newman (ed.), *The Penguin dictionary of International Relations*, Penguin Books, London 1998, s. 323.

[15] Cyt. za ibidem. Zob. M. Wight, *Power Politics*, Hedley Bull, C. Holbraad (ed.), Leicester University Press, London, New York 1995, s. 50.

[16] S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 67.

[17] E. Jordaan, *The Concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers*, “Politikon”, November 2003, (30)2, s. 165.

[18] Ibidem.

[19] A.F. Cooper, R.A. Higgott, K.R. Nossal, *Relocating middle Powers…*, op. cit., s. 17–18.

dyplomatycznych środków i metod oraz zaangażowaniu w utrzymanie globalnego porządku. W behawioralnym modelu definiowania państw średniej rangi kładzie się nacisk na charakterystyczne dla tych państw zachowania m.in.: oparcie na wielostronnej współpracy w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych, dążenie do kompromisu czy przyjmowanie postawy „dobrego obywatela społeczności międzynarodowej".

## 2. Cechy Polski jako państwa średniej rangi

Według rankingu z 1975 r. pod względem PKB i liczby ludności Polska zajęła 8. miejsce w Europie[20], natomiast spośród 18 państw średniej rangi wymienionych w tym samym roku przez C. Holbraada uplasowała się na miejscu 10.[21]

Jakim państwem jest współczesna Polska? Przez większość autorów polskich i zagranicznych, w tym przez Profesora Ryszarda Ziębę, jest definiowana w kategoriach państwa średniego. Również w opinii polskich polityków przeważa taka percepcja Polski[22].

Pod względem powierzchni państwa (312,5 tys. km$^2$) jak i liczby ludności (38,5 mln) Polska zajmuje 9. miejsce w Europie (odpowiednio 68. i 33. na świecie). Biorąc pod uwagę PKB (w cenach bieżących w przeliczeniu na USD), za 2013 r. Polska zajęła 9. miejsce w Europie, 8. w Unii Europejskiej i 23. na świecie[23].

Średni charakter państwa polskiego uwidacznia się również w instytucjach Unii Europejskiej, choćby w liczbie miejsc w Parlamencie Europejskim (51 miejsc, co daje nam 6. pozycję UE) czy w wadze polskiego głosu w Radzie UE (27). Waga polskiego głosu wynegocjowana w Nicei była duża (równa Hiszpanii i zaledwie o 2 mniejsza od „najsilniejszych głosów": Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch). Tzw. nicejski system głosowania był niewątpliwie korzystny dla średnich i mniejszych państw członkowskich. Duża waga ich głosów czyniła z nich bowiem cennych partnerów w zawieraniu koalicji i w tworzeniu „mniejszości blokującej". Dzięki nicejskiemu systemowi głosowania państwa średnie mogły spełniać jedną ze swych istotnych funkcji – blokować i ograniczać działanie państw najsilniejszych.

---

[20] C. Holbraad, *Middle...*, op. cit., s. 85.

[21] Ibidem, s. 90.

[22] Zdarzają się jednak wypowiedzi przeceniające pozycję i możliwości Polski. Np. w 2006 r. ówczesny prezydent Lech Kaczyński stwierdził, że „musimy pamiętać, że jesteśmy nie średnim, a dość dużym europejskim państwem". Uroczystości na Placu Piłsudskiego z okazji Święta Wojska Polskiego, 15.08.2006, http://www. prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/rok-2006/art,150,663, uroczystosci-na-placu-pilsudskiego-z-okazji-swieta-wojska-polskiego.html, styczeń 2015.

[23] GDP (current US$), The World Bank, http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries? order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc, styczeń 2015.

## 3. Środki i metody polityki zagranicznej państw średniej rangi na przykładzie Polski

Średni charakter państwa nie jest warunkowany jedynie potencjałem. Określają go, oprócz odgrywanych ról, czynniki behawioralne, czyli stosowane środki i metody, a wśród nich: zaangażowanie we współpracę w ramach struktur wielostronnych; „dobre międzynarodowe obywatelstwo", przyjmowanie postawy umiarkowanej i rezygnacja z tzw. głośnej dyplomacji; dążenie do kompromisu i budowanie doraźnych koalicji; tzw. dyplomacja niszowa; równoważenie wpływów państw silniejszych w regionie oraz wykorzystanie *soft power*.

### 3.1. Zaangażowanie we współpracę w ramach struktur wielostronnych

Państwa średniej rangi, takie jak Polska, są aktywnymi członkami organizacji międzynarodowych. Pozwala im to zwiększyć szanse realizacji tych celów, które są dla nich ważne, lecz samodzielnie trudne lub wręcz niemożliwe do realizacji. W sposób szczególny dotyczy to kwestii bezpieczeństwa, gdzie państwo średnie nie jest w stanie samodzielnie go zapewnić, a dodatkowo, tak jak Polska, posiada trudne położenie geopolityczne między silniejszymi państwami, w strefie przenikania się wpływów Zachodu oraz Rosji. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych służy państwom średnim, w tym także Polsce, osiągnięciu większej widoczności i słyszalności w środowisku międzynarodowym, a poprzez to wzmocnieniu ich pozycji.

Polska jest zakotwiczona w wiele struktur wielostronnych o zasięgu globalnym (ONZ, WTO), ponadregionalnym (OBWE, NATO), regionalnym (UE, RE) i subregionalnym (Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego). Po zakończeniu zimnej wojny stała się członkiem wielu wcześniej niedostępnych dla niej struktur międzynarodowych, w tym m.in.: Rady Europy, Wspólnoty Europejskiej, NATO czy OECD. Uzyskanie członkostwa w organizacjach międzynarodowych Zachodu było priorytetem polityki zagranicznej wszystkich rządów RP po 1989 r. Stwarzało bowiem szanse na wzmocnienie bezpieczeństwa państwa i jego gospodarki. Umożliwiało ponadto wpisanie przynajmniej części celów polskiej polityki zagranicznej w szerszy kontekst europejski, w tym także instytucjonalny, m.in. w ramy polityki zewnętrznej UE.

Polska od początku była orędownikiem i uczestnikiem integracji subregionalnej m.in. w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (IŚE), Trójkąta Wyszehradzkiego, a następnie Grupy Wyszehradzkiej (V4) czy Środkowoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu.

Argument wzmocnienia pozycji Polski poprzez członkostwo w organizacjach międzynarodowych począwszy od 1989 r. powtarza się w niemal każdym *exposé* ministrów spraw zagranicznych. W miarę wstępowania do kolejnych organizacji międzynarodowych, budowa pozycji Polski obejmowała coraz szerszy kontekst. Początkowo dotyczyła Europy Środkowej i Wschodniej

(EŚiW), następnie Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, a w kolejnych latach już całej Europy. Po wstąpieniu do NATO i UE polscy decydenci zaczęli deklarować odgrywanie przez Polskę ról globalnych.

Mimo globalnego kontekstu polskiej polityki zagranicznej i deklaracji odgrywania ról o zasięgu globalnym, to region europejski i UE pozostają kluczowe. Orientacja regionalna jest zresztą charakterystyczna dla państw średniej rangi, w tym także Polski. Priorytetowy charakter UE warunkowany jest szeregiem czynników, gdyż Unia Europejska:

- pomogła wzmocnić polską gospodarkę;
- daje dostęp do wielu inicjatyw unijnych przewyższających możliwości Polski np. dialogu z Ameryką Łacińską czy Afryką Północną (stwarza możliwości poszerzenia kręgu oddziaływania państwa);
- wzmacnia głos Polski na arenie międzynarodowej poprzez wkomponowanie celów jej polityki zagranicznej w cele i politykę zewnętrzną UE (tzw. europeizacja stosunków z Rosją i państwami Europy Wschodniej);
- stwarza możliwość wnoszenia swoich tematów na forum organizacji m.in. poprzez instytucję półrocznej Prezydencji, czy działalność polskich polityków w instytucjach unijnych.

W swej polityce zagranicznej Polska wykorzystuje również unijną *soft power*, która często jest bardziej rozpoznawalna od polskiej.

### 3.2. „Dobre międzynarodowe obywatelstwo"

Koncepcja „dobrego międzynarodowego obywatelstwa" (*good international citizenship*) opiera się na założeniu, że państwa jako posiadacze określonych praw i obowiązków są zobowiązane je przestrzegać dla utrzymania porządku międzynarodowego[24]. Jednym z pierwszych, który wprowadził to pojęcie do debaty na temat aktywności państw średnich oraz do ich międzynarodowej praktyki był minister spraw zagranicznych Australii Gareth Evans[25]. „Dobre i odpowiedzialne międzynarodowe obywatelstwo" wpisuje się we wskazany przez Ryszarda Ziębę czwarty cel polityki zagranicznej państwa – optymalizację reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego[26].

Polska ma tradycję zaangażowania w sprawy międzynarodowe. W okresie zimnej wojny angażowała się na rzecz rozwiązywania konfliktów, w tym także w operacje pokojowe. Podejmowała również wysiłki na rzecz ograniczenia zbrojeń i rozbrojenia (np. plan Rapackiego z 1957 r.) oraz należała do grona inicjatorów Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

---

[24] J. Williams, *The International Citizenship*, [w:] N. Dower, J. Williams (ed.), *Global Citizenship: A Critical Introduction*, Taylor & Francis, New York 2002, s. 41.

[25] Zob. również K.R. Nossal, *Pinchpenny Diplomacy: The Decline of 'Good International Citizenship' in Canadian Foreign Policy*, "International Journal", Winter 1998–1999, Vol. 54, No 1, s. 88–105; B. Wood, *The Middle Powers and the General Interest*, [w:] *Middle Powers in International System*, No. 1, North-South Institute, Ottawa 1988, s. 20.

[26] Zob. R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 55–58.

„Dobre międzynarodowe obywatelstwo" odnosi się również do zaangażowania w misje pokojowe ONZ. Udział Polski w operacjach tego typu został zapoczątkowany w 1953 r., kiedy to polscy przedstawiciele znaleźli się w składzie komisji nadzorującej rozbrojenie Półwyspu Koreańskiego. Przez kolejnych 60 lat Polska uczestniczyła w blisko 80 operacjach i misjach zagranicznych, w których wzięło udział ponad 80 tys. polskich żołnierzy. Od wstąpienia do NATO i UE można dostrzec wyraźną koncentrację na misjach tych dwóch organizacji i zmniejszenie udziału w operacjach oenzetowskich. Nie znaczy to jednak, że Polska nie jest aktywnym członkiem ONZ. W latach 1996–1997 została wybrana po raz piąty od 1946 r. na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa (RB). Pozostaje również zaangażowana w działania na rzecz praw człowieka. Już po zakończeniu zimnej wojny polscy przedstawiciele kilkukrotnie byli wybierani do Komisji Praw Człowieka (KPCz). W latach 1992–1995 Specjalnym Sprawozdawcą KPCz w byłej Jugosławii był Tadeusz Mazowiecki. W 2002 r. przewodniczącym Komisji został Polak. Jedenaście lat później pracami powołanej w 2006 r. Rady Praw Człowieka ponownie kierował Polak – Remigiusz A. Henczel.

Polska stale uczestniczy w dyskusji na temat reformy ONZ. Jeszcze w latach 90. przedłożyła propozycję wykonania zapisów art. 43 Karty NZ tj. oddania do stałej dyspozycji RB sił zbrojnych. Wnioskowała także o usunięcie z Karty NZ nieaktualnych klauzul dotyczących tzw. państw nieprzyjacielskich. Propozycja została pozytywnie przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne. Polscy przedstawiciele w ONZ wielokrotnie zwracali również uwagę na zasadność uwzględnienia równowagi geograficznej wśród członków RB, w tym zapewnienie dodatkowego miejsca dla regionu EŚiW. Polska jest także za wspólnym miejscem dla Unii Europejskiej w RB.

Po zakończeniu zimnej wojny Polska jako pierwsze państwo EŚiW zakończyła proces tworzenia bazy traktatowej z nowymi sąsiadami, przyczyniając się w ten sposób do stabilizacji subregionu oraz wzmocnienia wizerunku Polski jako wiarygodnego i godnego zaufania partnera. Wspomniane już zaangażowanie we współpracę wielostronną oraz inicjowanie tego typu współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej czy Inicjatywy Środkowoeuropejskiej także wpisuje się w „dobre międzynarodowe obywatelstwo", podobnie jak pojednanie i budowa dobrosąsiedzkich stosunków z Niemcami oraz włączenie się w procesy integracyjne kontynentu europejskiego. W trakcie „pomarańczowej rewolucji" na Ukrainie w 2004 r. Polska umiejętnie włączyła Unię Europejską w działania mające na celu uspokojenie sytuacji w tym kraju. Wykorzystanie własnych doświadczeń, pomoc w zorganizowaniu „okrągłego stołu" i uczestnictwo w mediacjach między Wiktorem Janukowyczem oraz środowiskiem skupionym wokół Wiktora Juszczenki pomogło ustabilizować sytuację na Ukrainie i, w tym przypadku, zrealizować jedną z ról państw średnich – stabilizatora sytuacji w regionie. Polska mogłaby jednak odgrywać większą i bardziej konstruktywną rolę stabilizatora ogólnoeuropejskiej równowagi i spoiwa między podzielonymi częściami Europy.

„Dobre międzynarodowe obywatelstwo" przejawia się w pomocy rozwojowej. W 2013 r. polska pomoc rozwojowa wyniosła 352,4 mln USD, co stanowi zaledwie 0,09% DNB[27]. W 2014 r. wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej Polska zajęła 8. miejsce od końca pod względem procentowego udziału oficjalnej pomocy rozwojowej w dochodzie DNB (w 2012 r. zajmowała 3. miejsce od końca)[28].

Międzynarodowa aktywność Polski dowodzi, że posiada ona możliwości oraz doświadczenie w „robieniu dobrych rzeczy". W budowaniu wizerunku „dobrego międzynarodowego obywatela" nie pomaga jednak łamanie prawa międzynarodowego, na straży, którego deklarujemy się stać. Udział w interwencjach zbrojnych, które zostały przeprowadzone z pogwałceniem prawa międzynarodowego – w Kosowie w 1999 r. oraz w Iraku 4 lata później – pozostawia rysę na wizerunku Polski. Również udostępnienie terytorium RP na tajne więzienia CIA, w których według raportu Senatu USA dochodziło do łamania podstawowych praw człowieka, w tym stosowania tortur, podważa wiarygodność Polski jako „dobrego międzynarodowego obywatela".

### 3.3. „Cicha dyplomacja"

Tzw. cicha dyplomacja polega na przyjmowaniu postawy umiarkowanej, która pomaga państwom średnim odgrywać typową dla nich rolę pośrednika i łagodzącego sytuacje trudne. Rola ta wpisuje się równocześnie w postawę „dobrego międzynarodowego obywatelstwa", wzmacniając jednocześnie międzynarodową tożsamość państwa średniego i jego pozycję, jeśli jest w stanie doprowadzić do rozwiązania problemu czy wyjścia z impasu. Wykorzystanie „cichej dyplomacji" jest kluczowe dla państw średnich i pełnionych przez nie międzynarodowych ról. „Głośna dyplomacja" tj. awanturnictwo, używanie nieracjonalnych argumentów, roszczeniowa postawa czy stawianie się w roli pełnej pretensji ofiary grozi bowiem marginalizacją, utratą wiarygodności, a co w przypadku państw średniej rangi kluczowe, także opinii racjonalnego i skłonnego do współpracy aktora.

W polityce zagranicznej Polski zbyt często sięgano po „głośną dyplomację". Można ją dostrzec w antyrosyjskiej narracji, której została podporządkowana polityka wschodnia Polski. Polityka wobec Ukrainy, Białorusi czy Gruzji, w tym działania na rzecz demokratyzacji tych państw i ich zbliżenia z UE czy NATO, wydaje się w mniejszym stopniu służyć polepszeniu ich sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej, co osłabieniu Rosji. Dobrą ilustracją „głośnej dyplomacji" jest hasło „Nicea albo śmierć", symbolizujące sprzeciw części polskich polityków wobec nowego systemu głosowania

[27] *AidWach 2014. Aid Beyond 2015, Europe's Role In Financing And Implementing Sustainable Development Goals Post 2015*, European NGO confederation for relief and development, Aid Concord, s. 16.

[28] Zob. *Raport Polska współpraca rozwojowa 2012*, Grupa Zagranica, Warszawa 2013, s. 11.

w Radzie UE. Ten sam cel można było osiągnąć, używając innych środków i metod. Hasło to w takiej formie zostało bowiem podchwycone przez rządy niechętne polskiemu stanowisku i wykorzystane jako argument za brakiem woli Polski do szukania kompromisu. Przy okazji negocjacji pojawił się również nieracjonalny argument ówczesnego premiera Jarosława Kaczyńskiego, według którego gdyby nie II wojna światowa Polska liczyłaby dziś 66 mln mieszkańców. Miałaby w związku z tym porównywalną do Niemiec siłę głosu w Radzie UE[29].

### 3.4. Budowanie doraźnych koalicji

Polska coraz częściej potrafi przekonać do swoich racji lub skupić wokół siebie państwa podobnie myślące. Udało się jej przekonać do Partnerstwa Wschodniego (PW) Szwecję, a następnie większość państw Unii Europejskiej. W styczniu 2013 r. sukcesem zakończyła się forsowana przez polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego inicjatywa powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (EED), którego celem jest wspieranie przemian demokratycznych w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE. Za sukces należy również uznać pozyskanie w krótkim czasie środków finansowych dla Funduszu oraz objęcie stanowiska dyrektora wykonawczego EED przez Jerzego Pomianowskiego.

Na forum Unii Europejskiej Polska również inicjowała, bądź współtworzyła:

- koalicję blokowania przepisów uniemożliwiających lub utrudniających eksploatację gazu z formacji łupkowych: oprócz Polski – Estonia, Hiszpania, Litwa, Rumunia, Wielka Brytania;
- tzw. grupę tallińską (zwolenników rozszerzenia UE): oprócz Polski – Czechy, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Rumunia, Szwecja, Węgry, Włochy, Wielka Brytania;
- tzw. grupę przyjaciół polityki spójności (podczas negocjacji nad budżetem na lata 2014–2020), która skupiła przywódców krajów przeciwnych cięciom funduszy na politykę spójności: oprócz Polski – Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry oraz Chorwacja.

Polską zdolność budowy koalicji osłabia nazbyt częste stawianie się w roli lidera lub pośrednika państw, które tego przywództwa lub pośrednictwa nie potrzebują. Państwa środkowoeuropejskie nie widzą Polski w roli lidera i równie rzadko potrzebują jej jako pośrednika. Co więcej, stosunki z Federacją Rosyjską polscy partnerzy z Grupy Wyszehradzkiej są często w stanie lepiej ułożyć bez pośrednictwa Polski.

W Unii Europejskiej z kolei, na polską zdolność budowy koalicji niewątpliwie wpływać będzie nowy system głosowania w Radzie (wniosek musi

[29] Cyt. za *Czy Polska mogłaby być dziś krajem 66-milionowym?*, „Przegląd", 04.07.2007, http://www.tygodnik przeglad.pl/czy-polska-moglaby-byc-dzis-krajem-66-milionowym/, styczeń 2015.

uzyskać tzw. podwójną większość: poparcie 55% członków Rady, w tym minimum 15 państw członkowskich reprezentujących jednocześnie 65% mieszkańców UE). Głos Polski będzie ważył mniej, zatem trudniejsze stanie się budowanie koalicji poparcia lub sprzeciwu wokół ważnych dla Polski inicjatyw. Tym samym, tworzenie koalicji wymagać będzie większego wysiłku oraz nauczenia się zasad gry decyzyjnej w nowych warunkach.

### 3.5. „Dyplomacja niszowa"

Tzw. dyplomacja niszowa polega na specjalizacji (terytorialnej i/lub problemowej) w unikatowym obszarze, który staje się dla danego państwa znakiem rozpoznawczym. Świadoma specjalizacja pozwala państwu średniemu odgrywać ważne dla niego role, jednocześnie wzmacniając wizerunek „dobrego międzynarodowego obywatela". Terytorialną specjalizacją Polski jest wschodnie sąsiedztwo, w tym przede wszystkim Ukraina i Białoruś. Pod względem problemowym Polska koncentruje się na: demokracji i rządach prawa, wsparciu transformacji ustrojowej w państwach niedemokratycznych oraz prawach człowieka. Udana pokojowa transformacja ustrojowa oraz gospodarcza pozwala Polsce pełnić funkcję wzorca udanej transformacji. Promocji demokracji nie można jednak uznać za unikatowość polskiej polityki zagranicznej, jako że niemal wszystkie państwa członkowskie UE oraz sama Unia Europejska deklaruje, że jest to priorytet jej międzynarodowej aktywności. Za polską niszę należałoby zatem uznać połączenie dwóch specjalizacji w jedną – demokratyzacja państw wschodniego sąsiedztwa. Z racji niewystarczających własnych możliwości finansowych i organizacyjnych, w swej „dyplomacji niszowej" Polska wspiera się *soft power* UE oraz jej instrumentami i programami m.in.: Europejską Polityką Sąsiedztwa, Partnerstwem Wschodnim czy wspomnianym Europejskim Funduszem na rzecz Demokracji.

Również w tym przypadku na efektywność polskiej specjalizacji negatywnie oddziałuje jej antyrosyjski wydźwięk. Jak wspomniano, jej celem nadrzędnym wydaje się bowiem być osłabienie Rosji, a w mniejszym stopniu demokratyzacja wschodniego sąsiedztwa, co z kolei wpływa na niechęć części państw UE jak i państw poradzieckich do PW, a pośrednio także Polski.

### 3.6. Równoważenie wpływów państw silniejszych w regionie

Polska jako państwo średniej rangi jest słabsza od regionalnych potęg, potrafi jednak budować koalicje, które mogą równoważyć wpływy państw od Polski silniejszych. Niezmiennie od 1991 r. Federacja Rosyjska pozostaje państwem, którego wpływy Polska stara się przede wszystkim równoważyć. Państwo to jest postrzegane przez RP jako wyzwanie, a w kontekście militarnego zaangażowania Rosji na wschodniej Ukrainie także w kategoriach zagrożenia. Do równoważenia wpływów FR służy Polsce członkostwo w UE oraz bliskie stosunki z Niemcami oraz Francją, także w ramach Trójkąta Weimarskiego. Rosyjskie wpływy w Europie pomaga także równoważyć wzmocniona

współpraca z USA. Kwestią podnoszoną przez analityków polskiej polityki zagranicznej, w tym przez Profesora Ryszarda Ziębę, jest zbytnie podporządkowanie, a nawet wasalizacja czy klientelizm Polski w stosunku do USA[30]. Zastosowanie przez Polskę strategii *bandwagoning* (podczepienie się pod silniejsze państwo, w przypadku Polski pod USA, w celu uzyskania korzyści) nie przyczyniło się do wzmocnienia ani militarnej, ani gospodarczej siły RP. Bezwarunkowe popieranie działań amerykańskich w żaden sposób nie zmieniło też zobowiązań formalnoprawnych USA wobec Polski[31]. Dla Stanów Zjednoczonych pozostaje ona takim samym sojusznikiem jak pozostałe państwa członkowskie NATO. Polityka wasalizacji Polski wobec USA nie przyczyniła się do osiągnięcia statusu „partnera strategicznego" Stanów Zjednoczonych, przykleiła nam natomiast łatkę konia trojańskiego Ameryki w Europie.

Porównując strategie balansowania i strategię *bandwagoning*, które są często stosowane przez państwa średnie, należy zauważyć, że dołączenie do grupy państw, które nie są na tyle silne, by zdominować swoich sojuszników, jest bardziej bezpieczne. Ponadto dołączenie do słabszej strony zwiększa wpływy nowego członka w ramach sojuszu, ponieważ słabsza strona bardziej potrzebuje pomocy[32]. Z kolei sprzymierzanie się ze stroną silniejszą (USA) daje państwu podczepiającemu się (Polsce) niewielkie wpływy i wystawia go na potencjalne zagrożenia ze strony silniejszego.

### 3.7. Wykorzystanie *soft power*

„Miękka siła" jest często wykorzystywana przez państwa średniej rangi. Niewystarczająca „twarda siła" jest uzupełniana świadomie i celowo rozwijanymi zasobami *soft power*, które państwo średnie aktywuje w celu osiągnięcia większej widoczności na arenie międzynarodowej oraz uzyskania wpływu na międzynarodową agendę[33]. Do źródeł „miękkiej siły" zalicza się: kulturę, wyznawane wartości oraz prowadzoną zgodnie z nimi politykę zagraniczną. W przypadku Polski, która stara się wykorzystywać kulturowe środki i metody, źródłem *soft power*, kluczowym w kontekście podjętego tematu, wydają się być wyznawane wartości (m.in. demokracja, udana transformacja ustrojowa i prawa człowieka) oraz zgodna z nimi polityka zagraniczna: „dyplomacja niszowa" czy szeroko rozumiane „dobre międzynarodowe obywatelstwo". Zastosowanie przez Polskę „miękkiej siły" można również odnaleźć w zaproponowanych przez nią inicjatywach Partnerstwa Wschodniego czy Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Według badań Instytutu

---

[30] R. Zięba, *Poszukiwanie*... op. cit., s. 65–66.

[31] Szerzej zob. J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni" 2009, nr 3, s. 168–169.

[32] Ibidem, s. 168.

[33] B. Ociepka, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 48.

Elcano publikującego rankingi obecności globalnej (gospodarczej, militarnej i miękkiej) w 2013 r. Polska zajęła 12. miejsce wśród państw UE i 24. w skali globalnej (Tabela 1.)[34]. Od 1990 r. miękka obecność Polski stale rośnie.

**Tabela 1.** Miękka obecność globalna[35] Polski w latach 1990–2013 według rankingu Instytutu Elano

| Rok | obecność miękka | Rok | obecność miękka |
|---|---|---|---|
| **1990** | 16,35 | **2010** | 45,05 |
| **1995** | 37,09 | **2011** | 53,72 |
| **2000** | 33,61 | **2012** | 58,22 |
| **2005** | 35,27 | **2013** | 58,52 |

Źródło: Elcano Global Presence Index – Poland, http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/country/iepg/global/PL, styczeń 2015.

## 4. Efektywność zastosowania przez Polskę środków i metod w kontekście badanej „średniopaństwowości"

Polska posiada potencjał państwa średniej rangi. W swej polityce zagranicznej stosuje również środki i metody charakterystyczne dla tego typu państw. Efektywność ich zastosowania zostanie oceniona w oparciu o analizę pełnionych przez Polskę ról, które uznaje się za typowe dla państw średniej rangi.

Polska transformacja systemowa i zaangażowanie RP na rzecz normalizacji stosunków z sąsiadami, tworzenie subregionalnych organizacji międzynarodowych należy traktować jako elementy stabilizujące sytuację w subregionie, a poprzez to w całej Europie. Zaangażowanie polskiego prezydenta w normalizację sytuacji na Ukrainie w 2004 r. oraz włączenie Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB UE w mediacje należy również uznać za konstruktywne działanie Polski prowadzące do stabilizacji sytuacji na Ukrainie. Podobnie udział w operacjach pokojowych ONZ i aktywność na forum organizacji międzynarodowych wpisują się w stabilizującą funkcję państw średniej rangi. Z drugiej jednak strony zbyt mocne przyciąganie państw Europy Wschodniej do UE i NATO, m.in. poprzez unijne Partnerstwo Wschodnie czy natowską politykę „otwartych drzwi" doprowadziło, w przypadku Ukrainy, do destabilizacji tego państwa, która oddziałuje na bezpieczeństwo całego

[34] Źródło: Elcano Global Presence Index – Poland, http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/ country/iepg/global/PL, styczeń 2015.

[35] Skala IEPG: 0 – 1000. Wielkości oznaczają liczbę punktów, które naliczane są w każdej badanej kategorii np. na obecność miękką składają się: turystyka, sport, edukacja, nauka, kultura itp.

kontynentu i grozi odrodzeniem *quasi* zimnowojennej konfrontacji. Podobnie jak w przypadku polskiej specjalizacji, również zaangażowanie RP na Ukrainie wynika z konsekwentnych dążeń do osłabienia Rosji i ograniczenia jej wpływów na Ukrainie i na całym obszarze b. ZSRR. Ostatecznie polska polityka wobec Ukrainy doprowadziła do sytuacji sprzecznej z polskim interesem narodowym. Ukraina stała się państwem zdestabilizowanym, której buforowy charakter, tak ważny dla bezpieczeństwa Polski, został osłabiony. Ponadto zbytnia emocjonalność polskiej dyplomacji w ocenie zjawisk na wschodzie pozbawiła Polskę wiarygodności jako racjonalnego i neutralnego aktora mogącego uczestniczyć w negocjacjach w sprawie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego[36]. W roli tej nie widzi nas również Ukraina.

Stabilizująca rola państwa średniej rangi polega również na umacnianiu norm ograniczających samowolę wielkich mocarstw. W 2003 r. nie tylko udzieliliśmy poparcia dla unilateralnych działań USA w Iraku, łamiących podstawowe normy prawa międzynarodowego, wysłaliśmy tam również polskich żołnierzy. Brak sprzeciwu Polski odnośnie niezgodnej z prawem międzynarodowym interwencji w Iraku w 2003 r. i mówienie o łamaniu go przez Rosję w 2008 r. w Gruzji i 2014 r. na Ukrainie (co rzeczywiście miało miejsce) świadczy o hipokryzji i instrumentalnym traktowaniu norm międzynarodowych. Sygnowanie przez polskich decydentów tzw. listu ośmiu popierającego interwencję w Iraku przyczyniło się ponadto do pogłębienia podziałów w łonie UE, która winna utrzymać jedność i wspólne stanowisko odnośnie kwestii międzynarodowych, tym bardziej, że dotyczących kwestii normatywnych, tak kluczowych dla UE, państw średniej rangi oraz zgodnie z deklaracjami, Polski.

Polska odgrywa okresowo, tj. w zależności od bieżącej polityki zagranicznej USA, rolę ich regionalnego pomocnika. Było to szczególnie widoczne w okresie prezydentury George'a W. Busha. W latach 2001–2008 zostaliśmy włączeni w politykę rywalizacji z Rosją na obszarze poradzieckim, m.in. poprzez wsparcie „kolorowych rewolucji" na Wschodzie, demokratyzacji w państwach poradzieckich oraz członkostwa Gruzji i Ukrainy w NATO. Za rolę pomocnika można również uznać uczestnictwo Polski w interwencji w Iraku i w jego „stabilizacji" oraz zgodę Warszawy na udział w systemie tarczy antyrakietowej i na ewentualne rozmieszczenie jej elementów na terytorium RP. Pełnienie w ten sposób funkcji pomocnika nie zawsze służy interesom Polski. Choćby postrzeganie jej przez europejskich partnerów jako konia trojańskiego Ameryki utrudnia RP realizację innej istotnej roli – pośrednika oraz łagodzącego i/lub ograniczającego napięcia i konflikty w stosunkach między mocarstwami. Rolę tę trudno realizować również z racji tradycyjnej antyrosyjskości Polski, którą FR potrafi umiejętnie wykorzystać w celu

[36] *Prof. Stanisław Bieleń: Żeby Polska nie przegapiła szansy na dialog z Rosją*, Interia Fakty, 10.11.2014, http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-prof-stanislaw-bielen-zeby-polska-nie-przegapila-szansy-na-d,nId,1548975, styczeń 2015.

marginalizacji RP w Europie. Zamiast łagodzić, Polska niekiedy wręcz zaognia stosunki między mocarstwami.

Polska rzadko pełni również rolę przyjaznego krytyka mocarstw. Podczas gdy w stosunku do USA jest wręcz bezkrytyczna, krytykę FR trudno nazwać przyjazną.

## 5. Wnioski

Przeprowadzona analiza dowodzi, że pod względem kryteriów obiektywnych (potencjału państwa) Polskę należy zaliczyć do grona państw średniej rangi. W opinii polskich polityków przeważa również taka percepcja Polski. W polityce zagranicznej RP zastosowanie znajdują też środki i metody charakterystyczne dla państw średnich. Ich efektywność jest jednak niewielka. Polska w ograniczonym stopniu pełni również role charakterystyczne dla państw tego typu. Dlaczego?

Po pierwsze, dysponując „średniopaństwowym" potencjałem, Polska nie posiada tożsamości państwa średniego, co można do pewnego stopnia tłumaczyć przeszłą mocarstwowością RP. Państwa posiadające w przeszłości status mocarstwa mają skłonność do sięgania „zbyt wysoko" i wchodzenia w role typowe dla państw od nich silniejszych. Pogoń za pozorami wielkości i dążenie do podwyższania statusu jest ponadto częstym, choć niebezpiecznym zachowaniem państw średnich[37].

Po drugie, deklarowane przez Polskę i oczekiwane przez środowisko zewnętrzne role nie pokrywają się. Podczas gdy rolą oczekiwaną od Polski jest stabilizacja regionu (rola państwa średniego), deklarowaną przez RP – rola lidera regionu (odrzucana przez większość państw EŚiW, będąca przykładem próby podwyższenia statusu), a rzeczywistą rola osłabiacza ambicji Rosji[38]. Ta ostatnia przekreśla odgrywanie dwóch wcześniejszych ról. Brak spójności ról uwidacznia się również w stosunkach Polski z USA. Stany Zjednoczone okresowo widzą Polskę w roli pomocnika, RP z kolei deklaruje rolę wiernego sojusznika USA, ostatecznie odgrywając rolę konia trojańskiego Waszyngtonu w Europie.

Po trzecie, w polskiej polityce zagranicznej można wskazać niespójność działań. Państwo średnie jako „dobry międzynarodowy obywatel" powinno stać na straży norm międzynarodowych, ograniczać jednostronne działania mocarstw i stawiać na działania multilateralne. Popierając interwencję w Iraku w 2003 r. i wysyłając tam żołnierzy, złamaliśmy prawo międzynarodowe. Udostępniając terytorium RP na tajne wiezienia CIA, zaprzeczyliśmy ponadto deklarowanym celom, swojemu „dobremu międzynarodowemu obywatelstwu" oraz własnej specjalizacji.

---

[37] P. Grudziński, *Państwo...*, op. cit., s. 43.

[38] R. Zięba, *Poszukiwanie...*, op. cit., s. 65 i 68.

Czas sprzyja Polsce. Przy rywalizacji intensywnej, z jaką mieliśmy do czynienia w okresie zimnej wojny, dochodzi bowiem do podziału stref wpływów, w efekcie czego państwa średnie stają się ich częścią. W warunkach koncertu mocarstw państwa średniej rangi poświęcane są dla dobra ogółu. Obecnie w stosunkach międzynarodowych panuje umiarkowana rywalizacja. Taki stan uznaje się za optymalny dla państw średniej rangi. Przy wypracowaniu racjonalnych zasad operacyjnych polskiej polityki zagranicznej może być najbardziej korzystny również dla Polski.

*Dariusz S. Kozerawski*

# Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych „między sojuszami"

Zaangażowanie podmiotów państwowych (w tym narodowych sił zbrojnych) w międzynarodowe operacje pokojowe[1] (prowadzone wówczas głównie pod auspicjami ONZ), stanowiło istotny element ich polityki bezpieczeństwa w drugiej połowie ubiegłego wieku. Należy podkreślić, iż pełne uzależnienie władz PRL od Związku Radzieckiego, uniemożliwiało prowadzenie samodzielnej i niezależnej polityki zagranicznej. Siły zbrojne stanowiły wówczas część potencjału bojowego Układu Warszawskiego, a aktywność kontyngentów Wojska Polskiego w ramach międzynarodowych operacji pokojowych w latach 1973–1989 ograniczała się li tylko do wykonywania zadań o charakterze logistycznym[2].

Rozpad dwublokowego podziału świata przypadający na początek lat dziewięćdziesiątych, przyniósł znaczący wzrost liczby regionalnych i lokalnych konfliktów zbrojnych. Próby ich rozwiązania lub ograniczania podejmowane przez społeczność międzynarodową na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych najczęściej skutkowały powoływaniem kolejnych operacji pokojowych, w części których uczestniczyły również polskie kontyngenty wojskowe. Obok kontynuowanej już od lat siedemdziesiątych operacji UNDOF w Syrii, pododdziały polskie uczestniczyły w działaniach pokojowych

---

[1] Operacje pokojowe – zespół działań podejmowanych przez podmioty stosunków międzynarodowych w celu zapobiegania, przerywania, łagodzenia, ograniczania lub wygaszania konfliktów zbrojnych o charakterze międzypaństwowym (międzynarodowym) lub wewnętrznym poprzez interwencję sił pokojowych posiadających mandat organizacji międzynarodowej na przywrócenie i utrzymanie pokoju w rejonie sytuacji kryzysowej, D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–1999. Konflikty - interwencje - bezpieczeństwo*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 42.

[2] Na szczególne podkreślenie zasługuje zapoczątkowanie współdziałania z kanadyjskimi jednostkami logistycznymi podczas pierwszej operacji pokojowej z udziałem zwartego kontyngentu WP w Egipcie (UNEFII – 1973), które następnie było kontynuowane w ramach operacji UNDOF w Syrii (od 1974) oraz UNTAG w Namibii (1989–1990).

prowadzonych w Zatoce Perskiej, Kambodży, Libanie, na Haiti oraz w byłej Jugosławii[3].

Zmiany charakteru i intensywności konfliktów zbrojnych lat dziewięćdziesiątych (szczególnie tych wewnątrzpaństwowych) i związane z nimi akty przemocy (akty ludobójstwa, czystki etniczne, stosowanie taktyki „spalonej ziemi", eksterminacja w obozach jenieckich lub obozach uchodźców, gwałty na tle narodowym, etnicznym lub religijnym) połączone z diametralną zmianą stosunku walczących stron do personelu sił pokojowych – stawiały przed tymi ostatnimi oraz ONZ całkowicie nowe wyzwania, z którymi społeczność międzynarodowa nie zawsze potrafiła sobie skutecznie radzić.

Zapoczątkowany w omawianym okresie proces transformacji ustrojowej państwa polskiego, które stało się po raz pierwszy od zakończenia drugiej wojny światowej w pełni suwerennym podmiotem w środowisku międzynarodowym spowodował, iż jego władze mogły podjąć trud samodzielnego określania interesów narodowych i celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego i wewnętrznego). Świeżo odzyskana samodzielność w prowadzeniu własnej polityki zagranicznej (niezależnej już od decyzji Kremla) miała również znaczący wpływ na podejmowanie w pełni suwerennych decyzji o udziale polskich kontyngentów wojskowych w operacjach pokojowych prowadzonych pod auspicjami ONZ oraz innych organizacji międzynarodowych[4].

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych opracowano „Doktrynę obronną Rzeczypospolitej Polskiej", która została przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju 21 lutego 1990 roku. Mimo postępującej w szybkim tempie dezaktualizacji większości zapisów tego dokumentu należy zaznaczyć, iż był on pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności RP. Doktryna wytyczała jednocześnie generalne kierunki polityki obronnej państwa obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz ogół obywateli[5].

Należy podkreślić, iż zakończenie funkcjonowania Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego spowodowały dla Polski całkowicie nową sytuację pod względem bezpieczeństwa – tzw. okres samodzielności strategicznej. 2 listopada 1992 roku na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju (KOK) przyjęto dwa dokumenty, a mianowicie: „Założenia polskiej polityki obronnej" i „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej

---

[3] D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych...*, op. cit., s. 157 i nast.

[4] Ibidem, s. 158.

[5] Wcześniej (w okresie PRL) funkcję tę spełniał tajny dokument pt. „Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej". Jego ostatni wersja została przyjęta w 1985 r., S. Koziej, *Ewolucja polskiej strategii obronności,* [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 451–452.

Polskiej"[6]. Inne kluczowe dokumenty państwowe odnoszące się w sposób zintegrowany do strategii bezpieczeństwa i obronności zostały przyjęte już po wstąpieniu Polski w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego[7].

Warto dodać, iż w omawianym okresie proces umacniania państwowości III RP sprowadzał się między innymi do: zaangażowania we wprowadzanie, a następnie, utrwalanie demokracji i systemu gospodarki wolnorynkowej; dążenia do stopniowej integracji w wymiarze politycznym, gospodarczym, społecznym i militarnym z państwami Europy Zachodniej i bliskiej kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi; prowadzenia działań patronalnych wobec mniejszych państw regionu (państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa, Estonia); promowania demokracji wobec Ukrainy i Białorusi; rozwijania współpracy polityczno-wojskowej z państwami sąsiedzkimi (Niemcami, Litwą, Czechami, Słowacją, Ukrainą); zaangażowania w inicjatywy regionalne (Trójkąt Weimarski: Francja – Niemcy – Polska, Grupa Wyszehradzka: Czechy – Polska – Węgry – Słowacja)[8].

Zasadnicze cele strategiczne Polski w omawianym okresie w dziedzinie bezpieczeństwa obejmowały[9]: wzmacnianie własnego potencjału obronnego; ochronę i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego państwa poprzez poszukiwanie nowych partnerów strategicznych na Zachodzie jako przeciwwagi dla ewentualnego neoekspansjonizmu Rosji; wypracowanie własnych koncepcji strategicznych bezpieczeństwa państwa (szczególnie istotnych w okresie samodzielności strategicznej RP w latach 1989–1999); spowodowanie wyprowadzenia z terytorium Polski wojsk radzieckich; zapewnienie bezpieczeństwa narodowego poprzez członkostwo w NATO i UE; rozwój dziedzin gospodarki dostarczających nowoczesnych zasobów i zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa państwa; prowadzenie polityki międzynarodowej sprzyjającej

---

[6] Treść tych dokumentów określała strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności RP w warunkach tzw. samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych XX w.

[7] Były nimi: „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej" (4 stycznia 2000 r.) oraz „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej" (23 maja 2000 r.). Z kolei w 2007 r. została przyjęta „Strategia bezpieczeństwa narodowego RP". Należy podkreślić, iż ww. dokumenty w oparciu o postanowienia konstytucji i innych aktów prawnych, treści koncepcji strategicznej NATO, stanowiły wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa Polski w warunkach członkostwa w NATO. Dawały równocześnie podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. S. Koziej, *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, Warszawa 2008, s. 16–17; idem, *Ewolucja polskiej strategii obronności…*, s. 469–470.

[8] *Raport ze Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2012, (autor niniejszego opracowania twórczo uczestniczył w pracach SPBN w latach 2010–2012).

[9] Na podstawie materiałów z prac zespołu „Interesów narodowych i celów strategicznych" opracowywanych w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) objętego patronatem prezydenta RP. w których autor niniejszego opracowania twórczo uczestniczył w latach 2010–2012; *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 34.

wzmocnieniu bezpieczeństwa Polski i przyczyniającej się do kształtowania stabilnego i pokojowego środowiska międzynarodowego.

Do szeroko rozumianych efektów realizacji zasadniczych celów strategicznych w obszarze polityki bezpieczeństwa omawianego okresu można zaliczyć: członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (1999); partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi; nawiązanie i kontynuacja współpracy subregionalnej (Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Trójkąt Weimarski); zaangażowanie w operacje wsparcia pokoju prowadzone przez NATO (Bośnia i Hercegowina, następnie Kosowo od 1999); stopniowe podnoszenie poziomu interoperacyjności SZ RP; deficyt sukcesów w sferze prowadzenia stabilnej polityki wobec Rosji (zwłaszcza w obszarze niemilitarnych aspektów bezpieczeństwa – energetyka, polityka historyczna); pogorszenie stosunków z Białorusią; stopniowe zmniejszenie liczebności SZ RP; restrukturyzacja WP; permanentna reforma szkolnictwa wojskowego; problemy z wymianą zużytego sprzętu wojskowego (w wymiarze ilościowym i jakościowym)[10].

Warto nadmienić, iż w latach dziewięćdziesiątych polskie kontyngenty wojskowe prowadziły dwa zasadnicze rodzaje działań w ramach operacji pokojowych, a mianowicie realizowały zadania logistyczne oraz mandatowe zadania operacyjne, stanowiące nowy dla pododdziałów polskich rodzaj aktywności wojskowej. W latach dziewięćdziesiątych, podobnie jak to miało miejsce w okresie PRL (od 1973 r.), kontyngenty WP wykonywały zadania logistyczne w trakcie operacji: UNTAG w Namibii (zakończonej w 1990 r.), „Pustynna Burza" w Zatoce Perskiej w 1991 roku oraz misji UNTAC w Kambodży. Dość zróżnicowany zakres przedsięwzięć logistycznych realizowanych przez polskie pododdziały został przedstawiony w zestawieniu tabelarycznym poniżej.

**Tabela 1.** Zadania logistyczne wykonywane przez żołnierzy kontyngentów WP w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych w latach 1990–1999

| Lp. | Nazwa i obszar funkcjonowania operacji | Okres trwania | Zasadnicze rodzaje zadań kontyngentów |
|---|---|---|---|
| 1. | UNDOF – Syria | 1974–1993 | – wykonywanie prac inżynieryjno-saperskich;<br>– realizacja zadań transportowych i zaopatrzeniowych na rzecz innych kontyngentów; |
| 2. | UNTAG[11] – Namibia | 1989–1990 | – zapewnienie funkcjonowania centralnych magazynów zaopatrzenia misji;<br>– zaopatrywanie batalionów operacyjnych i komponentu cywilnego w północnej części Namibii; |

[10] D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych*…, op. cit., s. 160 i nast.

[11] Za podobne zdania logistyczne realizowane w Sektorze Centralnym i Południowym odpowiadała 89. Kanadyjska Jednostka Logistyczna. Zabezpieczenie medyczne stanowiło

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. | MNF[12] – Zatoka Perska | 1991 | – utrzymanie gotowości do udziału w akcjach ratowniczych (w tym gaszenie pożarów, wykonywanie nawodnych i podwodnych prac naprawczych oraz holowanie);<br>– udzielanie fachowej pomocy medycznej (włącznie z ewakuacją chorych i rannych)[13]; |
| 4. | UNIFIL[14] – Liban | od 1992 | – zapewnienie transportu personelu i różnego rodzaju materiałów do kontyngentów operacyjnych;<br>– zabezpieczenie funkcjonowania centralnych magazynów sił pokojowych;<br>– remonty pojazdów mechanicznych i innego sprzętu występującego w siłach UNIFIL;<br>– rozminowanie terenu oraz prace budowlane i fortyfikacyjne w miejscach rozmieszczenia jednostek pokojowych;<br>– zapewnienie opieki medycznej całemu personelowi sił w ramach szpitala polowego;<br>– wykonywanie zadań związanych z udzielaniem pomocy humanitarnej miejscowej ludności; |
| 5. | UNTAC[15] – Kambodża | 1992–1993 | – zapewnienie transportu w rejonie odpowiedzialności;<br>– zaopatrzenie kontyngentów operacyjnych w wodę, żywność i paliwo;<br>– -budowa oraz naprawa dróg i mostów;<br>– zabezpieczenie funkcjonowania centralnych magazynów zaopatrzenia sił UNTAC; |

Źródło – opracowanie własne na podstawie: AIMON, 1224.96.2, Rozkaz Dowódcy Polskiego Batalionu Piechoty Sił Ochrony ONZ nr 8 z dn. 29.04.1992 r., k. 53; D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–1999. Konflikty…*, s. 161–162; idem, *Ewolucja zadań kontyngentów Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych…*, s. 721–722; idem, *Polskie kontyngenty wojskowe w operacjach pokojowych (1973–1999)…*, s. 92–99; R. Bowman, *Bosnia: U.S. Military Operations*, July 2003, s. 2; D.S. Kozerawski (red.), *Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973-2003. Wybrane problemy,* Warszawa 2004, s. 94; F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999, s. 166, 244–251.

obszar odpowiedzialności Szwajcarskiej Jednostki Medycznej, a wsparcia w zakresie remontów udzielała Niemiecka Grupa Remontowa, ZSB WBBH, IV.101.23, zał. 5, Sprawozdanie z działalności Polskiej Wojskowej Jednostki Logistycznej w Namibii za okres od 17.04 do 15.10.1989 r.

[12] MNF – [ang.] Multinational Forces – siły wielonarodowe.

[13] Polski personel medyczny wykonywał zadania w trzech saudyjskich szpitalach.

[14] UNIFIL – [ang.] United Nations Interim Force in Lebanon – Tymczasowe Siły Narodów Zjednoczonych w Libanie.

[15] UNTAC – [ang.] United Nations Transitional Authority in Cambodia – Przejściowa Administracja Narodów Zjednoczonych w Kambodży.

Z analizy porównawczej informacji zamieszczonych w powyższym zestawieniu tabelarycznym wynika, iż do zasadniczej grupy zadań logistycznych wykonywanych przez kontyngenty WP podczas międzynarodowych operacji pokojowych w latach dziewięćdziesiątych należy zaliczyć[16]: zabezpieczenie transportu drogowego, przewozu osób, towarów, wody, żywności oraz paliw z portów i baz zaopatrzenia do poszczególnych kontyngentów rozlokowanych w strefie buforowej (rozdzielenia); sprawdzanie dla potrzeb sztabów i posterunków sił pokojowych pod względem zaminowania, budowy dróg i innych urządzeń inżynieryjnych; opracowywanie planów i założeń technicznych poszczególnych operacji w zakresie inżynieryjno-saperskim; zabezpieczenie funkcjonowania centralnych magazynów zaopatrzenia sił pokojowych; obsługa techniczna (naprawa i konserwacja) pojazdów własnych i innych państw uczestniczących w danej operacji; uzdatnianie wody do picia dla poszczególnych kontyngentów; zabezpieczenie sanitarno-medyczne dla sił pokojowych lub stabilizacyjnych; udział grupy polskich oficerów w pracach Kwatery Głównej poszczególnych misji (w tym samodzielne kierowanie oddziałami inżynieryjnymi i służby medycznej).

Zarówno sam zakres, jak i liczba zadań o charakterze logistycznym realizowanych przez polskie kontyngenty wojskowe świadczyć może o swoistej kontynuacji wykreowanej w poprzednim etapie (w latach 1973–1989) „polskiej specjalności", w ramach której podczas wielu operacji pokojowych ONZ ściśle współpracowano z jednostkami kanadyjskimi (na Bliskim Wschodzie, w Namibii), a następnie kontynuowano ten rodzaj działań w Kambodży, współpracując z pododdziałami kanadyjskimi (UNTAC) oraz amerykańskimi i innymi z NATO (w Zatoce Perskiej i na Bałkanach). Wykonywane przez polskie pododdziały zadania logistyczne w opinii współdziałających państw charakteryzowały się wysokim profesjonalizmem. Stanowiły również istotny element wsparcia w międzynarodowym systemie reagowania na zagrożenia lokalnymi konfliktami zbrojnymi.

Jak już wspomniano, w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych doszło do wybuchu wielu nowych i eskalacji trwających wcześniej konfliktów zbrojnych. Szczególne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na starym kontynencie stanowił wybuch wojny w byłej Jugosławii w 1991 roku.

Decyzja Rady Bezpieczeństwa ONZ dotycząca wysłania w rejon tego konfliktu międzynarodowych sił pokojowych znacząco wpłynęła na dokonanie się zmiany jakościowej w charakterze udziału kontyngentów WP

[16] Zbiory Specjalne Biblioteki Naukowej Wojskowego Biura Badań Historycznych w Warszawie (dalej ZSBN WBBH), IV.103.27, T. Mulicki, E. Zdrojowy, *Udział Polski w siłach pokojowych ONZ na Bliskim Wschodzie*, 1975, s. 29; D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych…*, op. cit., s. 162–163; idem, *Polskie kontyngenty wojskowe w operacjach pokojowych (1973–1999)…*, op. cit., s. 92–99; idem, *Ewolucja zadań kontyngentów Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych w latach 1973–2007*, [w:] W.B. Łach (red.), *Polska myśl wojskowa na przestrzeni dziejów*, Wyd. Littera, Olsztyn 2008, s. 721–723.

w międzynarodowych operacjach pokojowych. Spowodowała ona udział zwartego pododdziału wojskowego w sile batalionu w misji UNPROFOR (1992–1995) w byłej Jugosławii związanego z realizacją zadań operacyjnych[17]. Warto jednocześnie podkreślić, iż był to pierwszy przypadek w dziejach zaangażowania Wojska Polskiego w operacje pokojowe ONZ związany z wykonywaniem mandatowych zadań operacyjnych w rejonie konfliktu zbrojnego. W regionie tym, w kolejnych latach, prowadzone były także operacje wspierania pokoju (ang. *peace support operation*) IFOR[18] (1996) i SFOR[19] (1996–2004) pod przywództwem NATO[20], w których wzięły udział polskie kontyngenty operacyjne w Bośni i Hercegowinie[21].

Zakres zmian oraz charakteru zadań operacyjnych wykonywanych przez kontyngenty wojskowe WP w operacjach pokojowych w latach 1992–1999 został przedstawiony w tabeli 2.

**Tabela 2.** Zadania operacyjne wykonywane przez żołnierzy kontyngentów WP w operacjach pokojowych w latach 1992–1999

| Lp. | Nazwa i obszar funkcjonowania operacji | Okres trwania | Zasadnicze rodzaje zadań kontyngentów |
|---|---|---|---|
| 1. | UNDOF – Syria | do 1993<br><br>od 1993 | Zadania logistyczne;<br>Zadania operacyjne – od 1993 r.:<br>– nadzorowanie rozdzielenia stron konfliktu;<br>– nadzorowanie stref rozdzielania wojsk oraz stref ograniczonego rozmieszczenia uzbrojenia; |
| 2. | UNPROFOR – była Jugosławia | 1992–1995 | – prowadzenie obserwacji w wyznaczonych rejonach odpowiedzialności; |

[17] Archiwum Instytucji Ministerstwa Obrony Narodowej w Modlinie (dalej AIMON), 1224.96.2, Rozkaz dowódcy Jednostki Wojskowej nr 1135 nr 1 z 27.03.1992 r., k. 1.

[18] IFOR – [ang.] *Implementation Forces* – siły implementacyjne.

[19] SFOR – [ang.] *Stabilisation Forces* – siły stabilizacyjne.

[20] W latach dziewięćdziesiątych XX wieku Sojusz Północnoatlantycki włączył się we wczesne ostrzeganie przed konfliktami zbrojnymi (EWCP – ang. *Early Warning and Conflict Prevention* – wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom). W okresie tym NATO jako jedyna organizacja dysponowała odpowiednim potencjałem, aby móc szerzej niż dotychczas angażować się w międzynarodowe operacje pokojowe.

[21] Należy podkreślić, iż 16 batalion powietrznodesantowy 6. Brygady Desantowo-Szturmowej (BDSz) z Krakowa był wówczas pierwszą polską jednostką wojskową wykonującą zadania operacyjne w misji kierowanej przez Sojusz Północnoatlantycki. Od 1999 r. realizację podobnych zadań w ramach w misji KFOR w Kosowie rozpoczął kontyngent polski w sile batalionu (18. batalion 6. BDSz z Bielska-Białej), AIMON, 1675.00.1, Zarządzenie szefa Sztabu Generalnego WP nr 136/Sztab z 15.12.1995 r. w sprawie przygotowania 16 bpd do składu Sił Implementacyjnych (IFOR) w ramach operacji NATO w Bośni i Hercegowinie i funkcjonowania batalionu w rejonie misji, k. 171–176.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | – patrolowanie;<br>– kontrolowanie ruchu pojazdów i ludzi na wyznaczonych odcinkach dróg w swojej strefie;<br>– eskorty konwojów z pomocą humanitarną; |
| 3. | UNCRO[22] – Chorwacja | 1995 | – nadzorowanie przestrzegania porozumienia o przerwaniu ognia;<br>– ułatwienie wprowadzenia w życie postanowień odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz porozumienia gospodarczego;<br>– monitorowanie ruchów personelu i sprzętu wojskowego przez granice między Chorwacją a FRJ;<br>– ułatwienie przejazdu przez terytorium Chorwacji konwojów z pomocą humanitarną dla Bośni i Hercegowiny; |
| 4. | UNMIH[23] – Haiti | 1994-1995 | – pomoc w utrzymaniu bezpieczeństwa;<br>– patrolowanie strefy odpowiedzialności;<br>– ochrona personelu sił pokojowych i głównych obiektów;<br>– nadzorowanie lokalnych sił policyjnych; |
| 5. | IFOR – Bośnia i Hercegowina | 1996 | – nadzorowanie i wymuszenie przestrzegania przez wszystkie strony konfliktu postanowień Porozumienia Pokojowego[24];<br>– utrzymywanie kontaktów ze wszystkimi stronami Porozumienia Pokojowego;<br>– nadzorowanie strefy rozdzielenia;<br>– patrolowanie strefy odpowiedzialności;<br>– zapewnienie możliwości przemieszczania się siłom pokojowym;<br>– utrzymanie punktów kontrolnych na głównych drogach do strefy rozdzielenia;<br>– kontrola broni i sprzętu wojsk stron konfliktu;<br>– wspieranie działalności humanitarnej; |

[22] UNCRO – [ang.] United Nations Confidence Restoration Operation – Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych Przywrócenia Zaufania w Chorwacji.

[23] UNMIH – [ang.] United Nation Mission to Haiti – Misja Narodów Zjednoczonych na Haiti.

[24] Do głównych postanowień porozumienia pokojowego wprowadzanych w życie przez siły pokojowe IFOR należy zaliczyć: przerwanie walk, wycofanie sił i ciężkiego sprzętu na określone pozycje, ustanowienie stref rozdzielenia, ograniczenie w stawianiu nowych pół minowych.

[25] CIMIC – [ang.] Civil Military Co-operation – współpraca cywilno-wojskowa.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 6. | SFOR – Bośnia i Hercegowina | 1997–1999 | – monitorowanie sytuacji w strefie odpowiedzialności, a w razie potrzeby wymuszanie przestrzegania postanowień Porozumienia Pokojowego;<br>– kontrolowanie działalności stron konfliktu poprzez inspekcjonowanie zadeklarowanych miejsc dyslokacji wojsk i sprzętu;<br>– monitorowanie zaaprobowanej przez SFOR aktywności wojskowej stron;<br>– utrzymywanie stałej łączności ze stronami konfliktu;<br>– współdziałanie z Centrum Koordynacji Współpracy Cywilno-Wojskowej[25];– patrolowanie strefy odpowiedzialności;<br>– utrzymywanie pododdziału szybkiego reagowania (w sile plutonu);<br>– nadzorowanie i monitorowanie oznaczania i rozminowywania pól minowych;<br>– zapewnienie warunków do funkcjonowania instytucji cywilnych w celu realizacji cywilnych aspektów Porozumienia Pokojowego; |

Źródło – opracowanie własne na podstawie: AIMON, 1224.96.2, Rozkaz Dowódcy Polskiego Batalionu Piechoty Sił Ochrony ONZ nr 8 z dn. 29.04.1992 r., k. 53; D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–1999. Konflikty…*, s. 165–166; idem, *Ewolucja zadań kontyngentów Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych w latach 1973-2007…*, s. 724–725; idem, *Polskie kontyngenty wojskowe w operacjach pokojowych (1973–1999)…*, s. 92–99; S.R. Bowman, *Bosnia: U.S. Military Operations…*, s. 2; *Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych...*, s. 94; F. Gągor, K. Paszkowski, op. cit., s. 166, 244–251.

Na podstawie szczegółowej analizy zamieszczonych w powyższym zestawieniu tabelarycznym danych można określić zasadnicze i zarazem standardowe zadania operacyjne realizowane przez polskie kontyngenty wojskowe, do których należy przede wszystkim zaliczyć[26]: kontrolowanie działalności stron konfliktu poprzez inspekcjonowanie zadeklarowanych miejsc dyslokacji wojsk i sprzętu; monitorowanie zaaprobowanej przez siły pokojowej aktyw-

[26] AIMON, 1224.96.2, Rozkaz Dowódcy Polskiego Batalionu Piechoty Sił Ochrony ONZ nr 8 z dn. 29.04.1992, s. 53; ibidem, 1224.96.2, Rozkaz Dowódcy Polskiego Batalionu Piechoty Sił Ochrony ONZ nr 8 z dn. 29.04.1992, k. 53; D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych…*, op. cit., s. 164–167; idem, *Ewolucja zadań kontyngentów Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych i stabilizacyjnych w latach 1973–2007…*, s. 726–727; *Udział jednostek Wojska Polskiego...*, op. cit., s. 94; D.S. Kozerawski, *The Participation of Polish Military Units in Peace Operations in 1992–1999*, „Sbornik VVŚ", PV, nr 1, Vyškov 2004, s. 131; S.R. Bowman, *Bosnia: U.S. Military Operations…*, s. 2; *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.), Warszawa 2001, s. 118–119; F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje...*, op. cit., s. 166.

ności wojskowej stron; utrzymywanie stałej łączności ze stronami konfliktu; prowadzenie obserwacji i patrolowanie wyznaczonych rejonów odpowiedzialności; nadzorowanie i monitorowanie oznaczania i rozminowywania pól minowych; kontrolowanie ruchu pojazdów i ludzi na wyznaczonych odcinkach dróg w swojej strefie; eskortowanie konwojów z pomocą humanitarną, ważnych osobistości; przeszukiwanie obiektów i miejscowości; rozdzielanie ludności lokalnej podczas demonstracji, obchodów świąt państwowych i religijnych; ochronę ludności lokalnej (głównie mniejszości narodowych) przed prześladowaniami i atakami wrogich grup paramilitarnych; współdziałanie z przedstawicielami społeczności lokalnej w ramach współpracy cywilno-wojskowej; organizację i ochronę przebiegu wolnych wyborów; organizację i szkolenie narodowych sił bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, iż całościowa analiza zaangażowania kontyngentów WP w międzynarodowe operacje pokojowe w latach 1990–1999 pozwala na wyeksponowanie kilku szczególnie istotnych momentów w procesie ewolucji zadań przez nie wykonywanych, a mianowicie[27]:

- do 1992 roku jednostki polskie wykonywały przede wszystkim zadania logistyczne (w ramach poszczególnych operacji pokojowych, współpracując głównie z pododdziałami kanadyjskimi);
- w 1991 roku polski kontyngent logistyczny podczas operacji w Zatoce Perskiej po raz pierwszy współdziałał z żołnierzami armii Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- przełom w charakterze realizowanych zadań mandatowych nastąpił w 1992 r. podczas operacji UNPROFOR w byłej Jugosławii, gdzie Polska po raz pierwszy wystawiła kontyngent operacyjny w sile batalionu piechoty;
- od 1995 roku kontyngent polski wykonywał zadania operacyjne w ramach operacji IFOR w Bośni i Hercegowinie prowadzonej pod dowództwem NATO i auspicjami ONZ, które następnie kontynuował podczas operacji SFOR.

Mimo dość trudnej sytuacji ze względu na konieczność funkcjonowania w stanie tzw. samodzielności strategicznej, należy podkreślić, iż wieloletnia współpraca z siłami zbrojnymi innych państw w ramach prowadzenia operacji pokojowych spowodowała, że Polska postrzegana była w wielu środowiskach jako jedno z najbardziej doświadczonych i zasłużonych państw angażujących się w działania społeczności międzynarodowej mające na celu utrzymanie pokoju.

Należy zaznaczyć, iż aktywność komponentów wojskowych w ramach operacji pokojowych warunkowana była w omawianym okresie wzrostem poziomu zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Bezustannie wybuchające lokalne konflikty zbrojne czy też działania terrorystyczne podejmo-

[27] D.S. Kozerawski, *Kontyngenty Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–1999. Konflikty…*, op. cit., s. 167–168.

wane przez różnego rodzaju organizacje ekstremistyczne stwarzały konieczność ciągłego przygotowywania oraz prowadzenia operacji międzynarodowych, stanowiących jeden ze sposobów przeciwdziałania i neutralizacji zagrożeń bezpieczeństwa w ujęciu globalnym, regionalnym lub narodowym.

Znaczące zaangażowanie kontyngentów Wojska Polskiego w międzynarodowe działania na rzecz wsparcia pokoju, prowadzone pod auspicjami ONZ i jednocześnie pod przywództwem Stanów Zjednoczonych (Zatoka Perska, Haiti) z szerokim udziałem państw NATO (IFOR, SFOR na Bałkanach), stanowiło wymierne potwierdzenie polskich aspiracji do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa zbiorowego. Aktywność ta stanowiła istotny element realizacji interesów narodowych RP, pozostającej w latach dziewięćdziesiątych w trudnej sytuacji geostrategicznej „między sojuszami" (po wyjściu z Układu Warszawskiego, przed członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim).

*Andrzej Ciupiński*

# Polska wobec dylematów bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Dylemat to sprawa wyboru dokonywanego w trudnej sytuacji, niekiedy jest on utożsamiany z alternatywą. W sferze bezpieczeństwa i obrony dylemat jest pojęciem popularnym, a więc często stosowanym, ponieważ trzeba wypracować strategie, które właśnie pomagają dokonywać wyborów. Ale też, dylematy rodzą się wówczas, kiedy decyzje wydają się być jednoznaczne, np. w przypadku wojny koniecznej, czyli obronnej. Wydaje się oczywiste, że przed napaścią trzeba się bronić, ale też trzeba rozstrzygnąć: jak się bronić i z kim się bronić? W rezultacie wielkiej debaty strategicznej, która miała miejsce w pierwszym pięcioleciu XXI wieku ustalono, że Unia Europejska nie stoi przed problemem wojny z konieczności. Uznano bowiem, że: „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii Europy”[1]. Z drugiej strony, w tym samym dokumencie oświadczono, że Unia jest aktorem globalnym i będzie prowadzić misje i operacje zarówno o charakterze cywilnym, jak też wojskowym.

W początkach integracji europejskiej, pomysły na wypracowanie wspólnej polityki obronnej były rozumiane dosłownie, jako konieczność przeciwstawienia się inwazji ze Wschodu i dlatego, w 1952 roku kilka państw podpisało traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), która miała dysponować ponad półmilionową armią. Traktat podpisano wówczas, kiedy na Dalekim Wschodzie toczyła się wojna koreańska, a w Europie zimna wojna mogła przerodzić się w wojnę gorącą. Kiedy napięcia zelżały, Francja uznała, że nie ma powodu oddawać swojej armii narodowej do dyspozycji „europejskiego ministerstwa obrony” i traktatu nie ratyfikowała. Upadł projekt budowy autonomicznego systemu bezpieczeństwa europejskiego, a w kon-

[1] *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 13 grudnia 2003, http://www.ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g, (dostęp: listopad 2014).

sekwencji ciężar obrony Zachodu przed komunistyczną inwazją spoczął na Sojuszu Północnoatlantyckim, z dominującą pozycją Amerykanów. Porażka EWO jest pamiętana i przypominana jako przestroga przed zbyt ambitnymi projektami mającymi konsekwencje dla suwerenności państw uczestniczących w procesach integracji europejskiej.

Dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., po zjednoczeniu Niemiec i rozpadzie ZSRR powrócono do idei wzbogacenia procesu integracji o elementy polityczno-militarne. Z dużą dozą ostrożności próbowano rozstrzygnąć dylemat, czy Unia Europejska ma być potęgą cywilną, czy też mocarstwem wojskowym. W Traktacie z Maastricht nie znajdziemy jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, gdyż postanowiono zbudować konstrukcję efemeryczną „integracyjno-międzyrządową", która ewentualną politykę wspólnej obrony miała realizować w nieokreślonej perspektywie czasowej. Zainicjowano unię gospodarczo-walutową, bez zawierania unii politycznej, ale zapoczątkowano okres ponad dwudziestu lat: nadziei, poszukiwań, projektów i prób instytucjonalnych, które skrupulatnie i krytycznie analizował Ryszard Zięba oraz oczywiście inni polscy i europejscy badacze[2].

Sprawę reformy UE, w tym także kompleksu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, odłożono do czasu opracowania Traktatu Konstytucyjnego. Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej była w nim szeroko zakrojona, ale w związku z jego odrzuceniem przez Francuzów i Holendrów została przyjęta w skromniejszej wersji w postaci Traktatu Lizbońskiego, zwanego też Traktatem Reformującym. Po wielu perypetiach politycznych Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., a jedną z nowości było wprowadzenie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej[3]. WPBiO została wkomponowana w obszerny kompleks „Działań zewnętrznych Unii", na który składają się: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, wspólna polityka o charakterze gospodarczym, ekonomicznym, rozwojowym i humanitarnym, aspekty innych zewnętrznych polityk (np. polityka kulturalna)[4]. Uszeregowanie jej w tym zestawie siłą rzeczy doprowadziło do

---

[2] R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000; idem: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999-2004 (cztery wydania); idem: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005; idem: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007. Oprócz Ryszarda Zięby problemami bezpieczeństwa i obrony UE zajmowali się między innymi: Jacek Barcik, Dariusz Milczarek, Stanisław Parzymies, Irma Słomczyńska, Justyna Zając

[3] Warto zauważyć, że do nazwy tego kompleksu powrócił przymiotnik „wspólna" wprowadzony w Deklaracji z Kolonii w czerwcu 1999 r., natomiast wyeliminowano przymiotnik „europejska" i chyba słusznie, gdyż Unia Europejska nie obejmuje całego kontynentu.

[4] Zob. J. Barcz, „Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej", [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 60–61; E. Górnicz, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony, Unia Europejska na forum globalnym*, Departament Analiz i Strategii ,,Biu-

nadania jej cywilnego charakteru i zneutralizowało aspiracje do poszukiwania autonomii strategicznej, czyli rozwoju samodzielnych zdolności wojskowych.

Przyjęcie nowego traktatu uznano za sukces, a poniekąd zamknięcie problemu rozwoju WPBiO UE. Wydawało się, że po przyjęciu i wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego osiągnięto model satysfakcjonujący wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i wypracowano *modus vivendi* między suwerennością tych państw, a wspólnotowym instrumentarium reagowania na kryzysy i konflikty. Jednakże pięć lat po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego można stwierdzić, że w sferze bezpieczeństwa i obrony jego zapisy nadal oczekują na realizację. Wydawało się, że nowe regulacje traktatowe, czyli *klauzula solidarności* i formuła *wzmocnionej współpracy*, spowodują przyspieszenie w konsolidacji WPBiO. Przyspieszenie jednak nie nastąpiło, chociażby ze względu na zrozumiały okres transformacji i budowy nowych struktur. W tym okresie niektórzy eksperci zarzucali pani Cathrine Ashton, Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, że interesuje się głównie problemami dyplomacji i budową Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zaniedbując sferę bezpieczeństwa i obrony. Drugim powodem zastoju w pozyskiwaniu zdolności wojskowych i cywilnych WPBiO był światowy kryzys finansowy, który poważnie osłabił strefę euro i wymusił oszczędności. W Europie rozpoczęła się kolejna faza „wyciągania korzyści z pokoju", co wyrażało się w redukcjach wydatków obronnych we wszystkich państwach UE. Trzecim powodem osłabienia dynamiki rozwoju europejskiej autonomii strategicznej był wyraźny zanik czynników motywacyjnych. Francja, która dotychczas była orędowniczką uniezależnienia Europy Zachodniej od pomocy wojskowej USA, zweryfikowała swoje stanowisko, przestała wskazywać WPBiO UE jako alternatywę dla NATO i w 2009 r. włączyła swoje siły narodowe do zintegrowanych sił wojskowych sojuszu. Traktat Lizboński rozszerzył wachlarz misji i operacji, które można prowadzić w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a wśród nich misje doradztwa i pomocy w sprawach wojskowych oraz stabilizacji po zakończeniu konfliktu. Z tych form zaangażowania znacznie chętniej korzystano, niż z działań operacyjnych, o charakterze wymuszającym. W Afryce zorganizowano dwie misje szkolenia wojskowego: w 2010 r. w Somalii oraz w 2013 r. w Mali. Przygotowano także cztery misje typu „poprawy zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa": w 2012 r. w Nigrze i w Rogu Afryki, a w 2014 r. na Ukrainie oraz w Mali[5].

Jedyną operacją *stricte* wojskową zorganizowaną po 2009 r. jest rozdzielenie stron konfliktu w Republice Środkowej Afryki (EUFOR RCA). Przygotowywano ją z dużymi problemami i na ograniczony czas trwania. Taką asekuracyjną postawę Unii Europejskiej krytykował były przewodniczący Podkomisji Obrony Parlamentu Europejskiego Arnaud Danjean, uznając

letyn Analiz", Nr 23, grudzień 2009, s. 4–26, http://www.polskawue.gov.pl, (2.10.2014).

[5] *Ongoing missions and operations*, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations, (dostęp: styczeń 2015).

tego typu operacje za „plus light", co jego zdaniem oznaczało brak ambicji i deklasację strategiczną[6]. Nicole Gnesotto, była dyrektor Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (2001– 2007), osoba szczególnie zasłużona w wypracowaniu koncepcji „europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa" wygłosiła pełen goryczy pogląd, że: „Unia Europejska znajduje się w stanie dekonstrukcji. Osłabiona, podzielona, niewidoczna, niezadowolona, bezsilna; lista przymiotników o negatywnym zabarwieniu, mogących ją zdefiniować jest w istocie nieskończona"[7]. N. Gnesotto formułuje szereg racjonalnych postulatów, które mogą pomóc w przezwyciężeniu stagnacji; i nie tylko ona, ale także wielu innych znanych i szanowanych ekspertów[8]. Takich programów i postulatów można przytoczyć dziesiątki, co nie zmienia faktu, że skończył się etap euforii w odniesieniu do integracji politycznej i wojskowej w ramach Unii Europejskiej. Coraz częściej mówi się o stagnacji, niechęci i braku woli politycznej.

Zapomnieniu i chyba przedawnieniu uległo wiele deklaracji i zobowiązań, szczególnie tych dotyczących rozwoju zdolności wojskowych. Mogą o tym świadczyć konkluzje Rady Europejskiej dotyczące realizacji Europejskiego Celu Zasadniczego/Operacyjnego z 1999 r. Uznano, że cel ten został osiągnięty, ale przecież najważniejszy element celu z Helsinek, czyli samowystarczalny, sześćdziesięciotysięczny korpus reagowania kryzysowego nigdy nie został sformowany[9]. Nie rozliczono również realizacji Planu Poprawy Zdolności Obronnych, przyjętego w Laeken w grudniu 2001 r. Z kolei wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Lizbony należało podsumować ambitne cele przyjęte w 2004 r., czyli Cywilny Cel Zasadniczy 2008/2010 oraz jego wojskowy odpowiednik, czyli Europejski Cel Zasadniczy/Operacyjny 2010. W oficjalnych deklaracjach zapewniano, że wymienione cele zostały zrealizowane… w zasadzie, chociaż wszyscy mieli świadomość, że praktyczne, czyli najważniejsze elementy tych bardzo ambitnych programów nie zostały zweryfikowane[10]. W dodatku postanowiono nie wyznaczać kolejnego celu operacyjnego, a jedynie nadrobić braki, które ujawniono przy realizacji EHG – 2010. Rada Europejska nie śpieszyła się do przeprowadzenia kolejnej debaty na temat WPBiO i taka debata odbyła się dopiero w grudniu 2013 r.[11] W konkluzjach nie podjęto drażliwych kwestii, jak chociażby paraliżu Grup Bojowych Unii

[6] Cytuję za: N. Gros –Verheyde, *La Défense européenne: une «belle» endormie*, „Europolitics", N° 4970, 12 novembre 2014, s. 24.

[7] N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, PISM, Warszawa 2012, s. 142.

[8] N. Witney, M. Leonard, F. Godement, D. Levy, K. Liik, T. Vessela Cherneva, *Rebooting EU Forgein Policy*, POLICY BRIEF, ECFR, October 2014.

[9] P. Żurawski vel Grajewski, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie", nr 5 (57), 2012, s. 5.

[10] A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*, Difin, Warszawa 2013, s. 201–227

[11] J. Dobrowolska-Polak, *Jubileusz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – w cieniu dalszego impasu*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego", Nr 155/2013, s. 4.

Europejskiej, które już od dziesięciu lat pełnią tzw. puste dyżury. W reagowaniu kryzysowym zamiast Grup Bojowych UE uczestniczą „koalicje chętnych". Nie wszystko można wytłumaczyć kryzysem finansowym strefy euro, można natomiast zauważyć niechęć przywódców europejskich do podejmowania niewygodnych tematów.

## 1. Ewolucja stanowiska Polski wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Można wyodrębnić trzy etapy polskiego zaangażowania w Europejską/Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony oraz w realizację kolejnych Celów Zasadniczych/Operacyjnych. Są to pięcioletnie okresy: pierwszy 1999–2004, drugi 2004–2009 oraz trzeci, od czasu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego. W pierwszym etapie zagadnienia polityki bezpieczeństwa i obrony odgrywały drugorzędną rolę. Polskie środowiska polityczne z rezerwą podchodziły do projektów budowy europejskich sił reagowania kryzysowego[12]. Złożyło się na to kilka zasadniczych przyczyn: po pierwsze, wielkie nadzieje pokładano w Sojuszu Północnoatlantyckim jako głównym gwarancie bezpieczeństwa na kontynencie, a przecież właśnie wtedy staliśmy się jego członkiem. Obawiano się, że tworzenie samodzielnych zdolności wojskowych UE zagrozi spoistości NATO i zniechęci USA do angażowania się w obronę Europy, natomiast projekty Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony sprawiały wrażenie wizji trudnych do zrealizowania.

Stanowisko Polski wobec Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostało zaprezentowane w procesie negocjacyjnym, który został oficjalnie rozpoczęty w marcu 1998 r. Rząd RP uznał, że z chwilą wejścia do Unii Europejskiej: „Polska będzie dobrze przygotowanym i odpowiedzialnym uczestnikiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa"[13]. Po decyzjach Rady Europejskiej z Kolonii i Helsinek, 5 stycznia 2000 r. Rząd RP przyjął dokument pt. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, w którym podkreślono, że polska polityka zagraniczna koncentruje się na dwóch zasadniczych kierunkach: 1. dążenie do umocnienia NATO; 2. pełna integracja z istniejącymi strukturami Europy Zachodniej, jako drugiego filaru bezpieczeństwa RP. Można było odnieść wrażenie, że Polacy zachowali postawę wyczekującą wobec dezorientacji w relacjach pomiędzy Unią Europejską i NATO. W tym okresie Amerykanie z rezerwą podchodzili do idei rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, co wyraziła Madeleine Albright, sekretarz stanu USA w administracji Bila Clintona. Polakom bardzo

[12] R. Zięba, *Polska w Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo", Nr 10, 2012.

[13] *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 1998 r. www.csm.org.pl, (dostęp: styczeń 2014).

odpowiadała zasada niedyskryminacji „szóstki", czyli tych członków NATO, którzy nie należeli do Unii Europejskiej. Dlatego też warunkiem wstępnym było ułożenie stosunków pomiędzy nowo budowanymi strukturami EPBiO, a członkami NATO nie należącymi do Unii Europejskiej.

Sprawy wzajemnych relacji zostały uzgodnione na spotkaniu w Santa Maria de Feira[14]. W ślad za oficjalnymi deklaracjami, dotyczącymi poparcia dla Europejskiego Celu Operacyjnego, Polska zadeklarowała włączenie do działań tzw. brygady ramowej w zależności od potrzeb od 1,5 tys. do 2,5 tys. żołnierzy. W 2003 r. rząd RP bez zastrzeżeń zaakceptował Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, i co godne podkreślenia, wiele elementów tego dokumentu zostało wykorzystanych przy opracowaniu Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo to, zobowiązania polskie na rzecz EPBiO kształtowały się nadal poniżej 1500 żołnierzy[15].

Akceptacja dla ESB zbiegła się w czasie z finalizacją wielkiego rozszerzenia Unii Europejskiej i te fakty wywarły istotny wpływ na stosunek Rządu RP wobec politycznych i militarnych aspiracji UE. W *Informacji Rządu RP o polityce zagranicznej,* przedstawionej w Sejmie 21 stycznia 2005 r., minister spraw zagranicznych Adam Rotfeld wyznaczył osiem najważniejszych zadań dla polskiej polityki zagranicznej. Na pierwszym miejscu zapewniał, że będziemy utrwalać nasze miejsce w Unii Europejskiej jako państwa odpowiedzialnego, dla którego wspólna polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa i obrony Unii jest płaszczyzną poszukiwania z jednej strony równowagi interesów, a z drugiej przezwyciężania istniejących jeszcze podziałów i zapobieganie nowym[16]. Trzeba jeszcze zauważyć, że wprowadzenie Traktatu Konstytucyjnego było oczekiwane z życzliwym zainteresowaniem, a według Stanisława Kozieja, traktat nie powinien wzbudzać większych zastrzeżeń i wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia możliwości realizacji własnych interesów narodowych państw członkowskich[17].

Normalizacja stosunków transatlantyckich pozytywnie rzutowała na postawę polskich polityków wobec dalszego rozwoju EPBiO. 31 marca 2003 r. Unia Europejska przejęła od NATO zadania w zakresie utrzymania pokoju w Macedonii. Polska skierowała do operacji *Concordia* 17 żołnierzy. Chociaż ta liczba nie wydaje się duża, to na podkreślenie zasługuje fakt, że była to najliczniejsza reprezentacja z państwa niebędącego członkiem UE[18].

---

[14] T. Krzywda, *Relacje pomiędzy ESDP a NATO,* [w:] *Europejska koncepcja bezpieczeństwa,* Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, s. 31–41.

[15] K. Miszczak, *Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa,* „Sprawy Międzynarodowe", Nr 1, 2005, s. 102.

[16] R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej,* PISM, Warszawa 2007, wydanie II rozszerzone, t. II, s. 573.

[17] S. Koziej, *Bezpieczeństwo i obronność Unii Europejskiej,* „Myśl Wojskowa", nr 1/2005, s. 31–32.

[18] C. Mace, *Operations „Concordia": Developing a European Approach to Crisis Management?,* "International Peacekeeping", Nr 3, Autumn 2004, s. 478–479; J. Zając, *Udział Polski*

Drugi etap polskiego udziału w EPBiO rozpoczął się wraz z przystąpieniem do UE, 1 maja 2014 r. Już jako członek Unii Europejskiej, Polska zaakceptowała założenia Celu Zasadniczego/Operacyjnego – 2010. Zasadniczym elementem tego celu są jednostki natychmiastowego reagowania, czyli Grupy Bojowe – 1500, które od 1 stycznia 2007 r. dysponują pełną zdolnością operacyjną. Pierwsze trzynaście grup bojowych zostało zgłoszonych 22 listopada 2004 r. Polska była wśród państw, które przejęły na siebie obowiązek dowodzenia w grupie wielonarodowej, jako państwo wiodące. Została utworzona niemiecko-łotewsko-litewsko-polsko-słowacka grupa bojowa. Umownie jednostkę nazywano ,,grupą wschodnią", ale później zmieniono nazwę na „centralną". „Centralna Grupa Bojowa" pomyślnie przeszła proces szkolenia i po uzyskaniu certyfikatu odbyła dyżur bojowy w 2010 r. W politycznych i wojskowych kręgach koncepcja Grup Bojowych cieszyła się powodzeniem i poparciem, szczególnie ze strony ówczesnego ministra obrony narodowej Radosława Sikorskiego, który osobiście zaangażował się w zainicjowanie kolejnych dwóch Grup Bojowych, w których Polska miała być krajem wiodącym. Uznano, że wspólna działalność wojskowa skonsoliduje i ożywi współpracę Trójkąta Weimarskiego. 25 lipca 2006 r. na spotkaniu w Wieliczce ministrowie obrony Polski, Niemiec i Francji zdecydowali o utworzeniu Europejskiej Grupy Bojowej w formacie Trójkąta Weimarskiego. Dowództwo operacyjne zlokalizowano w Mont Valerien, co stanowiło główny wkład Francuzów, którzy oprócz dowództwa zapewniali wsparcie medyczne. Niemcy zobowiązali się do wsparcia logistycznego[19]. „Weimarska grupa bojowa" pełniła dyżur w pierwszej połowie 2013 r. i wówczas Francja podjęła w Mali operację bojową przeciwko separatystom i terrorystom, ale dyżurująca jednostka trójnarodowa nie została w tej operacji wykorzystana.

W październiku 2009 r. doszło do spotkania ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej i na tym spotkaniu podjęto decyzję o sformowaniu wspólnej Grupy Bojowej UE. Przesłanek dla takiego przedsięwzięcia było kilka. Już dziesięć lat wcześniej Polacy wspólnie ze Słowakami próbowali utworzyć wspólną brygadę reagowania kryzysowego, zapraszając do niej także Ukraińców. Ze względu na trudności finansowe oraz w związku z zaangażowaniem w ISAF (NATO) strona słowacka sugerowała uruchomienie wspólnej grupy bojowej nie wcześniej niż w 2016 roku[20]. Istotnym motywem była także próba włączenia do tej grupy państwa spoza UE, czyli Ukrainy, gdyż był już precedens zaproszenia Ukraińców do Grupy Bojowej, w której państwem ramowym była Grecja.

---

*w misjach pokojowych i stabilizacyjnych na początku XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", Nr 4, 2007, s. 199–200.

[19] *Utworzenie polsko-francusko-niemieckiej grupy bojowej*, „Tygodnik BBN", Nr 42, 2011, s. 7.

[20] C. Törő, *Visegrad cooperation within NATO and CSDP*, Visehrad Fund V4 Papers, PISM, Warsaw 2011, No. 2, s. 71.

## 2. WPBiO UE jako priorytet polskiego przewodnictwa w Radzie

Od 2009 r. po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego rozpoczął się trzeci etap naszego zaangażowania w realizację WPBiO UE. Łączyło się to między innymi z przyjęciem przewodnictwa w Radzie, które przypadało na drugą połowę 2011 r. i Polska intensywnie przygotowywała się do zadań z tym związanych. Zarówno w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP, jak też w MON uznano, że dobrą platformą przygotowania do prezydencji będzie współpraca z Francją i Niemcami. Dano temu wyraz we wspólnym liście ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego. 13 listopada 2010 r. list skierowano do Wysokiego Przedstawiciela – Catherine Ashton podkreślając, że priorytetem polskiej prezydencji będzie wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony[21]. Miało to nastąpić poprzez:

1. rozwijanie politycznego wymiaru współpracy UE – NATO. Postulowano między innymi nawiązanie bezpośrednich kontaktów Wysokiej Przedstawiciel z Sekretarzem Generalnym NATO;
2. koordynację planowania i prowadzenia cywilnych i wojskowych działań UE w misjach WPBiO;
3. modyfikację koncepcji Grup Bojowych UE z punktu widzenia potrzeb operacyjnych.

Kontrowersje budził ulubiony projekt Francji „wojskowego dowództwa", umiejscowionego w strukturach Sekretariatu Generalnego Rady UE. Polacy i Niemcy opowiadali się raczej za połączoną strukturą cywilno-wojskową. Z kolei Francuzi byli niechętni wobec niemieckiego projektu utworzenia stałej Kwatery Głównej na bazie kwatery narodowej RFN, z siedzibą w Ulm.

W Ministerstwie Obrony Narodowej rozpatrywano kilka kompromisowych rozwiązań, prowadzących do skoordynowanego działania cywilno-wojskowego w sytuacjach kryzysowych. Minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii William Hague poinformował, że jego kraj nie zgadza się na propozycję utworzenia stałego cywilno-wojskowego dowództwa operacyjnego UE. Zdaniem ministra, takie rozwiązanie instytucjonalne dublowałoby struktury NATO i generowało wyższe koszty niż obecnie[22].

Dyskusje w sprawie reformy WPBiO UE toczyły się przez cały okres trwania prezydencji. W lipcu 2011 r. ukształtował się tzw. Klub Pięciu (Weimar + 2), który ponownie zwrócił się z listem do Catherine Ashton. „Po dyskusji na ostatniej Radzie ministrów spraw zagranicznych apelujemy do Pani o zbadanie wszystkich możliwych opcji instytucjonalnych i prawnych, w tym stałej współpracy strukturalnej, koniecznych do rozwoju wspólnej polityki

[21] *List ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Niemiec i Francji do szefowej unijnej dyplomacji Catherine Ashton ws. polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, 13 listopada 2010 r., Kancelaria Senatu RP, Sprawozdanie nr 94/2010; D. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe", Nr 1/17, 2011, s. 131–138.

[22] *Rewitalizacja obronności europejskiej: brytyjskie weto i inicjatywa Trójkąta Weimarskiego*, „Tygodnik BBN", Nr 42, 2011, s.4–5.

bezpieczeństwa i obrony, szczególnie stałej zdolności planowania i dowodzenia"[23]. Zasadnicza idea wyrażona w deklaracji wyrażała chęć przekształcenia Unii w rzeczywisty podmiot stosunków międzynarodowych, mający możliwości i wolę kształtowania bezpieczeństwa zarówno regionalnego jak i światowego ,,w ścisłej współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi". Unia musi działać szybko i skutecznie. Klub Pięciu zaproponował praktyczne kroki prowadzące do realizacji tego celu: usprawnić funkcjonowanie struktur cywilno-wojskowych i zapewnić synergię w działalności Służby Działań Zewnętrznych i Komisji Europejskiej; wykorzystać Grupy Bojowe UE jako siłę odstraszającą, której sama obecność np. na Bałkanach odgrywa rolę stabilizacyjną; włączyć więcej państw i zintensyfikować współpracę w ramach europejskiego dowództwa transportu lotniczego oraz przyśpieszyć realizację projektu tankowania w powietrzu[24]. Współpraca „Klubu Pięciu" była kontynuowana po zakończeniu prezydencji przez Polskę. Ministrowie spraw zagranicznych i obrony pięciu państw spotkali się w Paryżu 15 listopada 2011 r. Apelowali do innych państw członkowskich UE o przystąpienie do Inicjatywy Weimarskiej i wspieranie rozwoju WPBiO oraz poprawę efektywności działania UE w zakresie obronności[25].

Parlament Europejski w pkt. 40 rezolucji z 11 maja 2011 r. proponował rozważenie swoistej dywersyfikacji GB UE; „wyspecjalizowanie jednej z dwóch grup bojowych w zdolnościach niszowych i/lub zdolnościach dostosowanych do łagodnych konfliktów, wymagających mieszanych działań cywilno-wojskowych"[26]. W polskim pakiecie zmian znalazła się inicjatywa prowadząca do ustanowienia częściowo stałej (*semipermanent*) współpracy pododdziałów, kierowanych do grup bojowych i do Sił Odpowiedzi NATO. Propozycja spotkała się z zainteresowaniem w kręgach eksperckich i wpisywała się w linię postępowania zalecaną w NATO – *smart defence*, oraz w Unii Europejskiej – *polling and sharing*[27].

Wkrótce po rozpoczęciu prezydencji, 5 lipca 2011 r., z polskiej inicjatywy i pod polskim przewodnictwem odbyło się w Brukseli seminarium poświęcone zwiększeniu efektywności Grup Bojowych UE. Dyskutowano problemy finansowania logistyki oraz współpracy cywilno-wojskowej W seminarium udział wzięło ponad stu ekspertów, reprezentujących instytucje europejskie,

---

[23] *Pięć krajów, w tym Polska, apeluje o stałe dowództwo operacyjne UE,* http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10240731,Piec_krajow__w_tym_Polska__apeluje_o_stale_dowodztwo.html, (dostęp: styczeń 2014).

[24] N. Gros-Verheyde, *La déclaration de Paris du «Club des Cinq», commentée,* http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/la-declaration-de-paris-du-club-des-cinq-commentee.html, (dostęp: styczeń 2015).

[25] *W Paryżu rozmowy grupy państw Weimarskiej*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci, (dostęp: styczeń 2014).

[26] *Rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (2010/2299(INI), http://www.europarl.europa.eu, (dostęp: styczeń 2013).

[27] *European defence cooperation*. „Sovereignty to act", No. 78, January 2012, Hague, s. 35.

kraje członkowskie Unii Europejskiej, instytuty badawcze i ośrodki akademickie. Zderzyły się dwa przeciwstawne stanowiska; reformatorskie zalecające rewizję i uzupełnienie koncepcji *Grup Bojowych UE*, ze stanowiskiem zachowawczym zalecającym realizację dotychczasowej koncepcji[28]. Ważnym postulatem, zgłaszanym przez polską prezydencję, było zagadnienie rozszerzenia możliwości wspólnego finansowania Grup Bojowych UE, w ramach mechanizmu *Athena*. Spowodowałoby to odciążenie państw wystawiających GB, a przez to zwiększyłoby motywację jej użycia do realnych działań. Z punktu widzenia Polski i tzw. państw małych byłoby to korzystne, gdyż obniżałoby koszty przygotowań i utrzymania GB. Przeciwko tej modyfikacji tradycyjnie występowała Wielka Brytania, która zarówno w NATO, jak też UE sprzeciwia się wspólnemu finansowaniu wydatków wojskowych. Również Niemcy wnoszący największy wkład do budżetu UE (w ramach *Atheny* – 25%) były niechętne tej metodzie finansowania[29]. Polskim propozycjom reformatorskim w zakresie finansowania WPBiO sprzyjał natomiast Parlament Europejski. Rozważano też możliwość złagodzenia obciążeń finansowych przez wykorzystanie niektórych elementów współpracy cywilno-wojskowej[30].

Generalnie wszystkie trzy państwa ogłosiły poparcie dla długofalowego programu budowy samodzielnych zdolności wojskowych UE, to jednak w sprawach bliższych i bardziej konkretnych występują poważne rozbieżności; Francja szuka zbliżenia z Wielką Brytanią, która nieufnie traktuje WPBiO, a Niemcy mają skłonności pacyfistyczne i preferują zapobieganie konfliktom.

Wiodącym motywem reformy WPBiO miało być wykorzystanie metody tzw. *pooling and sharing,* która wyrażała się we wspólnym poszukiwaniu i wykorzystywaniu zdolności obronnych. Mają one być bardziej elastyczne i mniej kosztowne, niż te pozyskiwane tradycyjnie, samodzielnie, czyli przez państwa członkowskie UE. Program ten nie wymagał szczególnego uzasadniania w związku z kryzysem finansowym i poszukiwaniem oszczędności. Poza tym, pierwsze założenia tego programu zostały przyjęte w Gandawie, pod prezydencją belgijską, we wrześniu 2010 r. Rada ministrów spraw zagranicznych z uznaniem i poparciem wypowiedziała się na temat inicjatyw podejmowanych w zakresie wspólnego pozyskiwania i udostępniania zdolności obronnych[31].

W ciągu pół roku trwania polskiego przewodnictwa w Radzie UE spektakularnych dokonań nie odnotowano, gdyż sprawy finansowe strefy euro

---

[28] N. Gros-Verheyde, *Triangle de Weimar 29 juin 2011 Et la mutualisation Le 13 juillet?,* http://www.bruxelles2.eu, (dostęp: styczeń 2013).

[29] Wkład Polski do Atheny wynosi od 2 do 2,5% puli wpłacanej przez 26 państw i wynika z wysokości PKB. http://www.msz.gov.pl/Operacje,UE,29518.html, (dostęp: styczeń 2013).

[30] J. Ochman, *Polska prezydencja: szansa i wyzwanie*, „Kwartalnik Bellona", Nr 3, 2011, s.19.

[31] *Komunikat prasowy*. 3091 posiedzenie Rady Sprawy Zagraniczne, Bruksela, 23 i 24 maja 2011 r. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/foraff/122769.pdf, (dostęp: styczeń 2015).

oraz konflikty w Afryce Północnej przysłoniły działania w innych aspektach bezpieczeństwa zewnętrznego. Podsumowania działań polskiej prezydencji w tej sferze dokonano w trakcie debaty na wspólnym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych i obrony w dniach od 30 listopada do 1 grudnia 2011, podczas której przyjęto konkluzję dotyczącą WPBiO UE. Najistotniejszymi ustaleniami konkluzji były:

1. decyzja w sprawie lepszego wykorzystania istniejących struktur oraz poprawy zdolności do planowania operacyjnego, na poziomie strategicznym (z uwzględnieniem potrzeby większej spójności działań cywilnych i wojskowych), w tym uruchomienia Centrum Operacyjnego dla operacji w Rogu Afryki;
2. określenie obszarów i konkretnych projektów współpracy w zakresie *pooling and sharing*; powinno to pozwolić na przejście do fazy realizacji konkretnych projektów;
3. zapisy pozwalające na utrzymanie dobrych roboczych relacji Unii z NATO, stopniowo wypełnianych projektami, w zakresie budowy zdolności operacyjnych, głównie w Afganistanie;
4. pogłębienie relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego, w obszarze WPBiO[32].

Polacy uczestniczyli w pierwszej wojskowej misji Unii Europejskiej w Macedonii, w liczbie 17 funkcjonariuszy. Również w pierwszej operacji policyjnej w Bośni i Hercegowinie (EUPOL BiH) uczestniczyło tylko kilkunastu policjantów. Nasz udział zwiększał się w miarę wzrostu zaangażowania sił antykryzysowych UE na Półwyspie Bałkańskim. Na przełomie 2008 i 2009 r. 400 żołnierzy wypełniło misję w Republice Czadu, a 170 w Bośni i Hercegowinie. Niewątpliwie stosunkowo duży wkład operacyjny umocnił pozycję Polski w Unii Europejskiej.

Polska przystąpiła do Europejskiej Agencji Obrony i zaangażowała się w zasadzie w najważniejsze programy mające na celu zbudowanie jednolitego europejskiego rynku uzbrojenia. Stanowi to zarówno szansę, jak też wyzwanie dla polskiego przemysłu obronnego. Możliwości agencji jeszcze nie zostały w pełni wykorzystane, ale postępująca kooperacja niewątpliwie przyczyni się do podnoszenia poziomu technologicznego Sił Zbrojnych RP[33].

## 3. Wnioski i perspektywy Polski w WPBiO UE

Podsumowując trzy etapy polskiego zaangażowania w kształtowanie polityki bezpieczeństwa UE, trzeba przyznać, że postawa kilku rządów, od premiera Jerzego Buzka poczynając, a na Donaldzie Tusku kończąc. Każda z kolejnych

[32] *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*. Council meeting Brussels, 1 December 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126504.pdf, (dostęp: styczeń 2015).

[33] M. Wierciński, *Europejska Agencja Obrony*, „Kwartalnik Bellona", Nr 3, 2009, s. 41–46.

ekip rządowych postępowała racjonalnie i pragmatycznie. Należy stwierdzić, że kulminacja polskiego zaangażowania w rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przypadała na okres poprzedzający przyjęcie przewodnictwa w Radzie UE oraz w trakcie jej trwania. Rezultaty wysiłków nie były imponujące i polscy politycy mogli być rozczarowani małym wsparciem dla tych wysiłków ze strony najbliższych partnerów zarówno ze strony Grupy Weimarskiej, jak też Grupy Wyszehradzkiej. Nie zostały uwzględnione postulaty Polski dotyczące bardziej wszechstronnego wykorzystania Grup Bojowych UE, jak też nie zmieniono zasad ich finansowania. Liczono na posiedzenie Rady Europejskiej w grudniu 2013 r., ale sprawy zdolności obronnych ponownie zostały potraktowane zbyt ogólnikowo. Rada Europejska ograniczyła się do opublikowania ogólnego komunikatu o charakterze postulatywnym[34]. W początkach kryzysu za wschodnią granicą UE, Polacy i państwa bałtyckie były rozczarowane zlekceważeniem zagrożeń ze strony neoimperializmu rosyjskiego. Ale nikt nie postulował zaangażowania wojskowego UE w stabilizowanie sytuacji na Ukrainie. Decyzja musiałaby zapaść jednogłośnie, a dla takiego pomysłu nie udałoby się przekonać nie tylko państw śródziemnomorskich, ale nawet najbliższych partnerów: Czechów, Niemców, Słowaków i Węgrów.

Po doświadczeniach trzech etapów polskiego zaangażowania w politykę bezpieczeństwa i obrony, w pełni uzasadnione jest skoncentrowanie się na wzmocnieniu narodowych zdolności obronnych. Taką postawę demonstrują polscy politycy nie tyko na forum Unii Europejskiej. Prezydent Bronisław Komorowski powiedział: „Zdecydowanie odchodzimy od nadgorliwie, nieopatrznie ogłoszonej w 2007 roku polityki ekspedycyjnej. Koniec łatwej polityki, łatwego wysyłania żołnierzy polskich na antypody świata”[35]. W Unii Europejskiej trudno znaleźć państwa skłonne do skierowania żołnierzy w rejony objęte kryzysami w Afryce lub Azji.

W 2014 r. zostały przeprowadzone wybory do Parlamentu Europejskiego i nastąpiło ukonstytuowanie jego władz oraz obsada stanowisk przewodniczących komisji parlamentarnych. Anna Fotyga została przewodniczącą Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE), ale warto zauważyć, że wchodzi ona w skład frakcji parlamentarnej Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Jest to frakcja, która nigdy wcześniej nie sprzyjała poprawie zdolności obronnych UE i rozwojowi jej zdolności wojskowych. Z deklaracji nowej przewodniczącej wynika, że dąży ona do ujednolicenia wśród państw członkowskich percepcji zagrożeń płynących ze Wschodu i podkreśla pierwszeństwo dla NATO. Niektórzy brukselscy komentatorzy nominację byłej polskiej minister spraw zagranicznych na stanowisko Przewodniczącej SEDE uznali za „katastrofę”[36].

---

[34] *Konkluzje Rady Europejskiej*, Bruksela,19–20 grudnia 2013 r.

[35] *Prezydent: koniec polityki ekspedycyjnej*, http://www.prezydent.pl (dostęp: sierpień 2013).

[36] N. Gros - Verheyde, *La première bourde de Fotyga… Putain encore 5 ans*! http://www.bruxelles2.eu, (dostęp: styczeń 2015).

Jakie mogą być perspektywy polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej? Celowo pomijam słowo „obrona", gdyż nie ma ono podstaw merytorycznych. Sądzę, że jeżeli dojdzie do zaangażowania sił wojskowych w obronie wolności i demokracji w Europie, to bardziej prawdopodobne jest wykorzystanie Sił Odpowiedzi NATO, niż Grup Bojowych Unii Europejskiej. W tym kierunku zmierzają wysiłki państw europejskich, które wyrażają zaniepokojenie o skuteczność obronną Sojuszu Północnoatlantyckiego wobec neoimperialnych dążeń Federacji Rosyjskiej. Polscy politycy i eksperci koncentrują swoją uwagę na realizacji postanowień walijskiego szczytu, podczas którego zapadły decyzje dotyczące tzw. „szpicy". Raczej nikt nie bierze pod uwagę włączenia do „szpicy" Grup Bojowych Unii Europejskiej, chociażby w ramach porozumień „Berlin plus".

Czy Polska może wywrzeć wpływ na postęp w rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE? Uważam, że nie będzie to priorytetowe zagadnienie w polskiej polityce bezpieczeństwa i zapewne zostanie przypomniany ulubiony slogan z lat dziewięćdziesiątych XX w. *NATO first*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, MSZ i MON będą się koncentrowały na dobrym przygotowaniu kolejnego szczytu NATO, który ma odbyć się w 2016 r. w Warszawie. Po niezbyt optymistycznych doświadczeniach polskiego przewodnictwa w Radzie UE, mało prawdopodobne są polskie projekty, dotyczące reformy struktur wojskowych UE i ich funkcjonowania. Jeden z nielicznych postulatów, jakich możemy oczekiwać, dotyczy rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Taką potrzebę od wielu już lat zgłasza BBN i osobiście jego Szef Stanisław Koziej. Nie sądzę, żeby nastąpiło to zbyt szybko, gdyż jeszcze nie rozpoczęła się debata w tej materii[37].

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisław Komorowski przyznał, że: „NATO pozostaje głównym międzynarodowym gwarantem bezpieczeństwa militarnego zarówno Polski jak i państw Europy Środkowej" i uznał Unię Europejską za jeden z filarów naszego bezpieczeństwa i stwierdził, że może ona „uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, także w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, finansowego i społecznego"[38]. Prezydent zapewnił jednocześnie o pełnym poparciu władz Rzeczpospolitej Polskiej dla wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Podobne deklaracje są wypowiadane w kręgu Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Pomimo tych deklaracji można odnieść wrażenie, że polscy politycy przyjęli podobną postawę do tej, jaką prezentowali piętnaście lat temu, w 2000 r., czyli NATO jako „pierwszy filar obrony", natomiast Unia Europejska jako rezerwowe „mini-NATO".

---

[37] *Strategic Issues of European Security*, http://en.bbn.gov.pl, (dostęp: styczeń 2015).

[38] *Prezydent RP o dekadzie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej,* http://www.bbn.gov.pl, (dostęp: styczeń 2015).

*Stanisław Bieleń*

# Badania polskiej polityki wschodniej

## 1. Ocena stanu badań

Problem polskich badań wschodnioznawczych, które obejmują swoim zakresem politykę wschodnią III RP polega na tym, że nie mają one zdefiniowanego przedmiotu zainteresowań[1]. Włącza się do niego intuicyjnie wszystkie zagadnienia, które pojawiały się i pojawiają na horyzoncie polskiej aktywności na kierunku wschodnim i podczas debaty publicznej. Nierzadko przedmiotem studiów są rozmaite „produkty aktywności umysłowej doktrynerów, dziennikarzy, publicystów czy pseudopolitologów, nie zaś problemy realnie istniejące i uchodzące za tak znaczące, że koncentruje się na nich uwaga ludzi przez pokolenia"[2]. Definiowaniu przedmiotu towarzyszą odruchy emocjonalne i ideologiczne, spontaniczne i nieprzemyślane. Nigdy nie zidentyfikowano na przykład podstaw preferencji proukraińskich czy progruzińskich w polskiej polityce wschodniej, przyjmując raczej intuicyjnie słuszność takich wyborów ze względu na ich antyrosyjski wydźwięk. Jak to jednak miało służyć długofalowym interesom państwa polskiego, tym nikt nie zaprzątał sobie głowy.

Do studiów wschodnioznawczych należą zarówno badania filologiczne, historyczne, jak i politologiczne. Występuje stosunkowo duże rozproszenie całkiem znaczącego potencjału intelektualnego, który ujawnia się głównie w ośrodkach uniwersyteckich. W czołówce znajdują się uczelnie wyższe w Krakowie, Lublinie, Łodzi, Katowicach, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Wynikiem ich badań są liczne publikacje książkowe, które ujmują problematykę polskiej polityki wschodniej na tle polityki zagranicznej[3]. Wiele z prac ma charakter oryginalny i zasługuje na pozytywną ocenę.

---

[1] Zob. szerzej: *O polskiej polityce wschodniej – aspekty poznawcze i praktyczne*, „Polityka Wschodnia" 2012, nr 1, s. 11–33.

[2] R. Skarzyński, *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Temida2, Białystok 2012, s. 282.

[3] Zob. np.: A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin-Warszawa 2009; Stanisław

Inaczej wygląda sytuacja z utrzymywanymi z budżetu państwa ośrodkami analitycznymi (np. Ośrodek Studiów Wschodnich czy Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), które nie wyróżniają się ani oryginalnością pomysłów w sprawach wschodnich, ani też głębokością przemyśleń. Poza osławionym Partnerstwem Wschodnim, wykreowanym przy współudziale Szwecji, trudno w polskiej polityce wschodniej doszukać się pomysłowości i inwencji w zakresie takich inicjatyw, które Polska byłaby w stanie samodzielnie wypromować na arenie międzynarodowej. Żaden z polskich think tanków nie przychodzi w tej mierze z pomocą polskim decydentom. Nie wiadomo zresztą, czy owi decydenci takiej pomocy naprawdę oczekują.

Oczekiwania wobec Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia także rozmijają się z rzeczywistością. Na przykładzie tego ośrodka, stworzonego w zaciszu gabinetów i wpływowych doradców, bez transparentnego naboru kadry naukowej[4], widać wyraźnie, że istnieje tendencja do zamykania się we własnym gronie ludzi „piszących na zamówienie", pozbawionych nie tylko krytycyzmu, ale i kompetencji. Młodzi badacze polityki wschodniej, najczęściej o prawicowych przekonaniach politycznych, mają wysokie mniemanie o własnych możliwościach intelektualnych i cnotach moralnych. Ta wysoka samoocena nie idzie jednak w parze z oryginalnością wyników badań, ani poszukiwaniem pomysłów na rzeczywiste porozumienie z Rosją. W finansowanych przez rząd ośrodkach analitycznych często brakuje autorytetów, które mogłyby pokierować zespołami młodych ludzi, nauczyć ich podstaw metodologii i kultury badań.

W badaniach polityki wschodniej odzwierciedla się ciekawe zjawisko kompensacji – Polska, nie mając silnej pozycji na Zachodzie, może powetować sobie pewien niedosyt uznania i prestiżu na Wschodzie. Może wykazać się aktywnością na rzecz szerzenia wartości zachodnich, nawet gdy sama tych wartości do końca nie wdraża. Najgorszą jednak z cech jest misyjne przekonanie, że wartości zachodnie są jedynie słuszne we współczesnym świecie. Zapomina się, że świat ten w swojej złożoności pozostaje pluralny, w którym jest miejsce na różne ustroje i wyznawane wartości. Trudno więc uwierzyć, że wielu ludzi w swojej naiwności i ignorancji zakłada uniformizację ustrojową wszystkich państw. W kontekście Rosji, Ukrainy, ale i Białorusi czy Gruzji zapomina się, że państwa te dziedziczą swoje tradycje kulturowo-cywilizacyjne, i że żadne wzorce zachodnie nie zostaną nigdy w całości

---

Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010; T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – Potencjały – Strategie*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2011; R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013; K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.

[4] Pierwszym zadaniem tej instytucji, według Ustawy z 25 marca 2011 roku o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, jest „prowadzenie, inicjowanie i wspieranie badań naukowych". „Dziennik Ustaw" Nr 76, poz. 408, s. 4751.

przeszczepione na ich grunt ustrojowy. Zawsze pozostaną pewnymi hybrydami. Przyjęcie wzorów z zewnątrz oznaczałoby wyrzeczenie się przez nie własnej tożsamości, która jest cenniejsza niż suwerenność.

Badania polityki wschodniej Polski mają charakter normatywny, w dużej mierze pokazują, jak powinno być, a nie wyjaśniają, dlaczego jest tak, a nie inaczej, dlaczego na przykład to Rosja determinuje losy wszystkich zachowań międzynarodowych na poradzieckim Wschodzie, a nie jakieś inne mocarstwo[5]. Z opracowań wynika, że polską politykę wschodnią interesują bardziej stany pożądane, aniżeli istniejące. Rozprawia się zatem o tym, co powinno być, a nie o tym, co jest naprawdę. Analityków zajmują perspektywy reform na Wschodzie wyłącznie na modłę zachodnią. Występuje niechęć do poszanowania tego, co tamtejsze społeczeństwa same wytworzyły. Obowiązują ponadto podwójne kryteria oceny poszczególnych podmiotów geopolitycznych. Nie ma wyrozumiałości wobec Rosji czy Białorusi, ale już wobec Gruzji czy Ukrainy dostrzec można nie tylko selektywność w postrzeganiu, ale także całkiem odmienne wartościowanie takich samych zjawisk czy zachowań.

Większość prac o polityce wschodniej ma charakter opisowy. Są to zwykle rejestry zdarzeń zachodzących w relacjach Polski z poradzieckim Wschodem[6]. Piszący rzadko korzystają z materiałów źródłowych czy z oryginalnych dokumentów archiwalnych. Wielu bazuje na komentarzach i relacjach prasowych, często bardzo jednostronnych i stronniczych, publikowanych na zapotrzebowanie i zamówienie praktyki politycznej. Jakże pożądaną i cenną u osób badających polską politykę wschodnią byłaby świadomość ograniczeń poznawczych, wynikających ze źródeł kreowanych na użytek manipulacji i propagandy. Różni autorzy, (jak na przykład: Adam Daniel Rotfeld, Paweł Kowal, Mariusz Maszkiewicz, Bartłomiej Sienkiewicz i in.), albo byli, albo pozostają funkcjonariuszami agend rządowych, stąd ich wypowiedzi należy poddawać krytycznym przewartościowaniom. Z kolei relacje czy raczej „rewelacje" dziennikarskie oddają bardziej emocje i ideowe afiliacje, a nie rezultat bezstronnej analizy (np. Bogumiła Berdychowska, Maria Przełomiec czy Krystyna Kurczab-Redlich).

Twórcy opracowań na tematy „wschodnie" najczęściej sięgają do geograficznych azymutów polityki zagranicznej i analizują kolejno relacje Polski z poszczególnymi sąsiadami, zaniedbując badania problemowe i generalizacje. Wiele prac o polskiej polityce wschodniej nie ma żadnej wartości teoretycznej, są to raczej materiały propagandowe, tworzone na zamówienie aktualnie

---

[5] Tymi zagadnieniami zajęto się podczas Międzynarodowego Interdyscyplinarnego Kongresu Naukowego w 20. rocznicę rozpadu Związku Radzieckiego, zorganizowanego przez Instytut Rosji i Europy Wschodniej Uniwersytetu Jagiellońskiego w grudniu 2011 roku. Imponujący dorobek Kongresu zob.: *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*. Cz. 1: A. Jach (red.), *Federacja Rosyjska*, Cz. 2: M. Smoleń, M. Lubina (red.), *Wspólnota Niepodległych Państw*, Cz. 3: J. Diec (red.), *Kontekst międzynarodowy*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.

[6] Por. np. K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989-2010*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2011.

obowiązującej doktryny. Z opisu niewiele wynika, zwłaszcza w kontekście zmieniającej się koniunktury międzynarodowej i wyzwań, jakie niesie przyszłość. Podstawą naukowej refleksji jest bowiem oprócz opisu wyjaśnianie i predykcja (prognoza, przewidywanie). Tymczasem badania polityki wschodniej nie spełniają nawet w minimalnym stopniu funkcji predyktywnej czy prognostycznej. W zasadzie nikt nie potrafi rozpoznać ani krótkofalowych zmian, ani długofalowych trendów. Wszystko okazuje się enigmatyczne i nieprzewidywalne. Mamy jedynie do czynienia z pseudonaukową spekulacją, w której dominują katastroficzne wizje rozwoju Rosji i demonizacja jej imperialnej rekonstrukcji.

Polskim badaniom wschodnioznawczym brakuje konceptualizacji, opartych na artykulacji interesów stron. Brakuje pytań o własną tożsamość i tożsamość stron, z którymi Polska chce prowadzić racjonalną politykę zagraniczną, przynoszącą każdemu korzyści. Trudno znaleźć rzetelną analizę polskich interesów na Wschodzie, z uwzględnieniem interesów cudzych oraz zestawieniem ich zbieżności i różnic. Bez takich analiz nie sposób zrozumieć strategii politycznej poszczególnych państw, nie mówiąc o wyciągnięciu z nich jakichkolwiek rekomendacji pod adresem praktyki.

Tzw. analitycy spraw wschodnich pretendowali przez całe lata do nieomylności czy arbitralności swoich sądów. Wystarczy wsłuchać się w głos takich prominentnych postaci jak Jerzy Pomianowski, którzy mieniąc się strażnikami schedy po Jerzym Giedroyciu i Juliuszu Mieroszewskim, służyli aktualnie obowiązującej doktrynie politycznej, pretendując do tego, by w sprawach poradzieckiego Wschodu mieć głos rozstrzygający. Rzeczywistość w sposób okrutny weryfikuje głoszone przez nich mądrości polityczne. Przede wszystkim z perspektywy dwudziestu pięciu lat nowej Rzeczypospolitej okazuje się, że w Polsce brakuje podejmujących tematy wschodnie głosów naprawdę niezależnych. Dominują raczej doktrynerzy i ideolodzy „nowej wiary" (*notabene* niektórzy z nich byli kiedyś wyznawcami dogmatów „starej" i „jedynie słusznej" ideologii), dyspozycyjni wobec swoich politycznych mocodawców. Brakuje ośrodków inicjujących niezależną i fachową dyskusję, która przyczyniłaby się do nabrania krytycznego dystansu wobec rozmaitych guru, objawiających „prawdy absolutne" w sprawach polityki wschodniej.

Na marginesie powyższej konstatacji warto zauważyć, że w Polsce lat dziewięćdziesiątych ub. wieku zaistniała tendencja do przeceniania wpływu paryskiej „Kultury" na kształt polityki wschodniej III RP. Jerzy Giedroyc z Juliuszem Mieroszewskim z pewnością byli wizjonerami, ale nie mieli praktycznego wpływu na konceptualizację polityki wschodniej[7]. Ta kształtowała się w wyniku faktów dokonanych, przede wszystkim następstw rozpadu impe-

[7] I.P. Maj, „Pragmatyzm koncepcji prometejskiej i jej wpływ na kształt polskiej polityki zagranicznej", [w:] A. Jarosz, K. Olszewski (red.), *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie*, t. I: *Koncepcje, bezpieczeństwo, kwestie prawne i polonijne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 77–78. Por. wiele wypowiedzi na łamach dwumiesięcznika „Nowa Europa Wschodnia", wydawanego przez Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu.

rium radzieckiego. Dlatego jak twierdził Adam Bromke, polityka wschodnia, oparta m.in. na dwutorowości, stała się swoistym „samograjem”[8]. Fakty wymuszały takie, a nie inne posunięcia, nic innego nie było możliwe w ówczesnych warunkach, a przypisywanie jej jakiegoś wyjątkowego charakteru było wyrazem zwyczajnego chciejstwa. Trudno więc dopatrzeć się w zachowaniach rządów w Warszawie jakiejś szczególnej kreatywności. Zabrakło jej na samym początku przemian, brakuje jej i dzisiaj.

W badaniach wschodnioznawczych zbyt mało jest akcentowania roli uwarunkowań psychologicznych, mentalnych czy kulturowych, chęci odreagowania za lata uzależnień i upokorzeń, roli stereotypów i mitów, obciążeń o charakterze uprzedzeń i urazów (po każdej ze stron)[9]. Nie ma w zasadzie opracowań na temat psychologii stosunków Polski ze Wschodem. Przy pomocy uwarunkowań psychologicznych można przecież zrozumieć wiele polskich, wydawałoby się sprzecznych z logiką i racjonalnością zachowań[10]. Trudno na przykład wyobrazić sobie kooperacyjny charakter polskiej polityki wschodniej, jeśli się spojrzy na nią przez pryzmat panującej w Polsce rusofobii. Już samo to zjawisko wymagałoby większej uwagi, a nie tylko odnotowania najczęściej w kontekście zarzutów drugiej strony[11].

Analizy poradzieckiego Wschodu są zdeterminowane negatywnym bądź co najmniej mało przychylnym stosunkiem do Rosji. W kręgach obserwatorów krytycznie do niej nastawionych panuje przekonanie, że jej polityka zagraniczna ma niezmiennie imperialistyczny charakter, tyle że zmieniają się środki jej realizacji. Do takich metod jak szantaż energetyczny, korumpowanie elit czy perswazja dyplomatyczna, zaprawiona inwigilacją, doszły czy raczej powróciły podboje terytorialne. Na tle konfliktu ukraińskiego ujawnił się pośród badaczy znany z czasów kryzysu karaibskiego z 1962 r. syndrom myślenia grupowego, co oznacza pryncypialną krytykę Rosji, bez próby zrozumienia jej interesów, a przede wszystkim przyczyn zaistniałej sytuacji. Zamiast wiedzy i twardych dowodów o jej winie mamy do czynienia z wiarą

---

[8] Zob. szerzej: Wybór prac A. Bromke, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2010, nr 3.

[9] Na uwagę zasługuje dorobek Interdyscyplinarnego Zespołu Badań Sowietologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, m.in.: A. de Lazari, R. Bäcker (red.), *Dusza polska i rosyjska. Spojrzenie współczesne*, Ibidem, Łódź 2003; A. de Lazari, T. Rongińska (red.), *Polacy i Rosjanie – przezwyciężanie uprzedzeń*, Ibidem, Łódź 2006; A. de Lazari, *Katalog wzajemnych uprzedzeń Polaków i Rosjan*, PISM, Warszawa 2006.

[10] Polska niepewność i strach przed Rosją powodują, że elity polityczne, a wraz z nimi duże odłamy społeczeństwa odczuwają silną potrzebę ochrony przed wpływami obcymi. Zjawisko to da się wytłumaczyć na gruncie psychologii politycznej.

[11] Największą zasługą polskich mediów i propagandy politycznej jest to, że w społeczeństwie polskim utrzymują się silne nastroje rusofobiczne. Udawanie, że jest to zjawisko marginalne, świadczy o ślepocie poznawczej i krótkowzroczności. Rządzący albo nie zdają sobie sprawy z tego, że nastroje społeczne o charakterze etnofobicznym trwale warunkują bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie, albo celowo kreują atmosferę strachu, aby w ten sposób uzasadniać zachodnie afiliacje sojusznicze.

w jedynie słuszną prawdę. Wygłaszane poglądy na temat Rosji często więcej mówią o tych, którzy je głoszą, niż o podmiocie, którego dotyczą. Duża część środowisk eksperckich w Polsce jest przekonana o swojej nieomylności w diagnozowaniu sytuacji na Wschodzie. Zdaniem tego środowiska, w którym na plan pierwszy wybija się nazwisko krakowskiego historyka Andrzeja Nowaka, każdy, kto stara się Rosję nie tylko zrozumieć, ale przedstawiać w kategoriach normalności, jest „pożytecznym idiotą", „agentem wpływu" albo „zaślepionym idealistą". Etykietowanie myślących inaczej jako pozbawionych rozsądku i rozumu prowadzi do podtrzymywania mitu o wyjątkowości pewnych środowisk, które w imię racji wyższych, narodowo-patriotycznych czy bogoojczyźnianych, a może zwyczajnie z powodu arogancji i wąskiego egocentryzmu nie są w stanie zrozumieć istniejącego pluralizmu w oglądzie współczesnego świata, w tym także oglądzie Rosji[12]. Skończył się już dawno monopol ideologiczny i wyłączność na posiadanie oficjalnej prawdy. Obecnie trzeba naprawdę mieć więcej wiedzy, żeby przekonać innych do swoich racji. Same epitety, inwektywy i zaklęcia nie wystarczą.

Wspomniane środowisko ekspertów ds. rosyjskich ujawnia brak wiedzy na temat podstawowych założeń, dotyczących współczesnych stosunków międzynarodowych. Przede wszystkim nie potrafią lub nie chcą oni odróżniać wartości od interesów, nie rozumieją, że świat jest różnorodny i pluralistyczny, zatem nie wszystkie państwa muszą odwoływać się do tych samych standardów moralnych czy ideologicznych. Ogromny postęp polega na tym, że większość państw zmierza w podobnym, ale przecież nie takim samym kierunku, jeśli chodzi o hierarchię wartości. Można odnieść wrażenie, że od Rosji wymagają oni więcej niż od jakiegokolwiek innego państwa, na przykład USA czy Chin, nie mówiąc o wielu skarlałych dyktaturach i państwach kalekich. Przyjęcie podstawowego założenia o tym, że każde państwo po swojemu definiuje interesy narodowe i stara się je wcielać w życie, często kosztem innych, prowadzi do zrozumienia rozmaitych uzależnień i rodzących się na tym tle sprzeczności, a nawet konfliktów. Tylko naiwni apologeci Zachodu nie dostrzegają w stosunkach międzynarodowych hierarchicznego układu sił i ogromnych asymetrii między państwami, które siłą rzeczy prowadzą do ograniczania jednych przez drugich, do zjawisk dominacji i hegemonii. Trudno więc im zrozumieć, że Rosja jest w stanie uzależniać energetycznie od siebie inne państwa, że prowadzi skuteczną dyplomację (wszak ma w tej mierze niezwykłe doświadczenie), że po okresowym załamaniu będzie znowu rozwijać stosunki z państwami, od których zależy i będzie zależeć położenie międzynarodowe Polski (państwa Europy Zachodniej, USA). Czas najwyższy zrozumieć, że stosunki międzynarodowe są swoistą grą sił, w której obowiązują określone reguły, często dyktowane przez mocniejszych. W sukurs realizmowi przychodzi pragmatyzm, zwłaszcza w odniesieniu do

[12] *Putin nas ograł. Rozmowa z prof. Andrzejem Nowakiem*, „Gazeta Wyborcza" z 29–30 listopada 2014 r.

państw słabszych i mniejszych od wielkich mocarstw. One muszą znaleźć dla siebie odpowiedni *modus vivendi*, starać się skutecznie uczestniczyć w owej grze sił, aby jak najmniejszym kosztem (który jest nieunikniony) odnosić jak największe korzyści. Polskie elity polityczne stoją więc przed zadaniem takiej konceptualizacji polityki zagranicznej, aby w zderzeniu z interesami dwu potężnych sąsiadów umieć wypracowywać korzystne kompromisy[13]. Znakiem politycznego kunsztu jest obecnie nie tyle narzekanie na innych, ile znalezienie sposobu na własny sukces[14].

## 2. Instrumentalizacja historii

Polska polityka wschodnia potrzebuje ciągłego „podpierania się" historią. Tymczasem „w podróży ku przyszłości historia może być co najwyżej mapą, nigdy zaś kompasem. Szukanie w pamięci historycznej klucza do rozwiązywania wyzwań bieżącej polityki może okazać się zwykłą stratą czasu i energii"[15].

W Polsce łatwo formułuje się zarzuty wobec Rosji, nie mając sobie praktycznie nic lub niewiele do zarzucenia. Przede wszystkim pretensje wnosi się do historii i geografii, ze względu na dziedzictwo złożonych relacji wzajemnych i nieszczęsne położenie geopolityczne. Z wielu wypowiedzi politycznych wynika, że historia stosunków wzajemnych niewiele nauczyła oba narody, które ciągle pamiętają o historycznych krzywdach, nie umiejąc myśleć o przyszłości. Podobnie brakuje konceptualizacji na temat wykorzystania bliskości sąsiedzkiej. Już sama myśl o „dobrym sąsiedztwie" z Rosją rodzi w umysłach polskich polityków groźby kolejnego zniewolenia i uzależnień. Wszystko to świadczy przede wszystkim o mizerii intelektualnej, ale i trwałości polskich kompleksów, które nie znikają mimo „amerykańskiego parasola ochronnego" i rosnących współzależności unijnych.

W polityce wschodniej ostatniego ćwierćwiecza widać wyraźnie, że elity polityczne Polski nie potrafią wykorzystać bogatego i złożonego doświadczenia historycznego inaczej, jak tylko w celu konfrontacyjnym. Polityka, niesłusznie i niepotrzebnie nazywana „historyczną"[16], jest demonizowana, opiera się na

---

[13] Zob. P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej ro*li, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

[14] Czas najwyższy zaprzestać samooszukiwania się i wyraźnie stwierdzić, że na przykład w sprawach zaopatrzenia surowcowo-energetycznego Polskę stać w ramach tzw. dywersyfikacji na stworzenie alternatywnych połączeń energetycznych o charakterze komplementarnym, a nie substytucyjnym. Nie ma bowiem realnych szans na całkowite zerwanie z zaopatrzeniem rosyjskim. Jest to polityczna demonstracja pod adresem Moskwy, a nie konsekwentna reorientacja powiązań surowcowych.

[15] P.A. Świtalski, *Droga do Pangei: polityka międzynarodowa czasu „globalizacyjnej konwergencji"*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 19.

[16] Historia jest nauką, i to krytyczną, a nie polityką. „Polityka historyczna jest sprzecznością samą w sobie, to zwykły nonsens pojęciowy". *Demagogiczne chwyty Kaczyńskich. Rozmowa z Prof. Barbarą Skargą*, „Przegląd" z 4 czerwca 2006 r.

emocjonalnym wartościowaniu, co niewiele ma wspólnego ze sztuką racjonalnego osiągania celów. Polityka w wydaniu polskim ma przede wszystkim rywalizacyjny charakter, jest sztuką walki, dzielenia wszystkich na wrogów i przyjaciół, szerzeniem anachronicznej wizji Polski jako skrzywdzonej ofiary XX-wiecznych totalitaryzmów. Polscy politycy nie znają innych odmian politycznego działania: konsensualnego, akomodacyjnego czy kooperacyjnego. Nie potrafią przestawić polskiej świadomości politycznej na wyzwania przyszłości, nie umieją dokonać rzetelnej i odważnej weryfikacji polskich możliwości, które są stosunkowo skromne, jeśli chodzi o aktywność międzynarodową.

Dzisiejsza Europa jest bardziej zdominowana przez pamięć niż przez historię. Pamięć jest kwestią indywidualnych rejestrów z przeszłości, każdy ma swoją i trudno o niej dyskutować czy też przekonywać się nawzajem[17]. O historii można dyskutować, spierać się co do jej wersji, pamięć pozostaje jednostkowa, niepowtarzalna. „Zjednoczona Europa nie wymaga wspólnej narracji historycznej – bo taka jest nierealna – ale rozumienia historii"[18]. Ponadto Zachód żyje przyszłością, ulega kosmopolityzacji, podczas gdy Wschód Europy pogrążony jest w przeszłości i przeżywa powrót „starych" nacjonalizmów.

W Polsce koegzystują ze sobą doskonale dwie na pozór sprzeczne tradycje – martyrologiczna i heroistyczna. Wykraczają one poza kulturę i pamięć historyczną, dostarczając kryteriów słuszności w polityce, zwłaszcza zagranicznej. „Martyrologia narodowa pobudza wieczną urazę do narodów sąsiednich, które kiedyś wykorzystały swoją przewagę, by nas sobie podporządkować, i rzekomo tylko czekają na okazję, żeby to powtórzyć. Mitologia heroistyczna z kolei każe państwu demonstrować przede wszystkim »odwagę« w stosunku do innych państw, każe wysuwać roszczenia do ich »solidarności«, czyli obsługiwania polskich interesów, wreszcie żądać, by podporządkowały się one polskim wyobrażeniom o historii"[19]. Spór toczy się nie o fakty czy prawdę historyczną. Idzie raczej o różne wizje, które częściej mają charakter wyobrażeniowy i emocjonalny niż refleksyjno-intelektualny[20].

Można zaobserwować, że kwestie pamięci historycznej i tożsamości opartej na wiedzy o przeszłości zajmują uwagę zarówno badaczy, jak i polityków[21]. Wydawałoby się, że dzięki tej wrażliwości historycznej otworzy się nowe pole dialogu międzynarodowego, poszukiwania wspólnej z sąsiadami wersji historii i powrotu do normalności. Tymczasem historia staje się zasłoną dymną

---

[17] Zob. na temat pamięci, przebaczenia i skruchy w powojennej polityce europejskiej: K. Wigura, *Wina narodów. Przebaczenie jako strategia prowadzenia polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Gdańsk-Warszawa 2011.

[18] T. Snyder, *Zakładnicy pamięci*, „Gazeta Wyborcza" z 28–29 marca 2009 r.

[19] B. Łagowski, *Patriotyzm albo o potędze starych nawyków*, „Europa. Magazyn Idei Dziennika" nr 274 (27/2009), z 4-5 lipca 2009 r.

[20] Por. B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone*, Znak, Kraków 1997, s. 34.

[21] Zob. np.: A. Nikžentaitis, M. Kopczyński (red.), *Dialog kultur pamięci w regionie ULB*, Muzeum Historii Polski, Warszawa 2014.

dla współczesnych swarów i afrontów. Nikt nie jest w stanie pokazać, jakie wnioski płyną z historii dla współczesnej polityki, aby można było uniknąć katastrof wojennych i klęsk humanitarnych, aby odwrócić tendencje wrogości pomiędzy narodami i zbudować trwały, „wieczysty" pokój i dobrobyt. Przede wszystkim mało kto wyciąga wnioski z historii, przydatne dla bieżącej bądź przyszłej polityki. W polityce zagranicznej Polski brakuje krytycznych przewartościowań. Wszystkie posunięcia uzyskują *ex post* bezrefleksyjną akceptację, co nie tworzy klimatu dla racjonalizacji przyszłych zachowań. Jeśli nawet toczy się debata o przeszłości, to jej poziom intelektualny jest coraz niższy, towarzyszy mu natomiast rosnący poziom agresji. Potępia się każdego, kto naraża się powszechnie obowiązującej poprawności.

Polskie media i środowiska polityczne reagują emocjonalnie, gdy któryś z sąsiadów stosuje własną „politykę historyczną", szkodliwą dla polskich interesów. Szczególna wrażliwość dotyczy strony rosyjskiej, ale już nie ukraińskiej czy niemieckiej. Stronę polską i rosyjską różni przede wszystkim punkt widzenia. Polska upiera się przy wyjaśnieniu przyczyn, wskazując na winę obu totalitarnych systemów – hitlerowskiego i stalinowskiego – za rozpętanie II wojny światowej. Strona rosyjska zaś, powołując się na prawo zwycięzcy, podkreśla skutki tej wojny, tj. wyzwolenie przez Armię Czerwoną Europy spod panowania faszystowskiego za ogromną cenę 27 mln ofiar. Polskich polityków szczególnie irytuje to, że dzisiejsza Rosja nie jest gotowa do uznania współodpowiedzialności Stalina za rozpoczęcie II wojny światowej.

W różnych komentarzach od lat powtarza się konstatacja, że w stosunkach z Rosją sprawy przeszłości dominują zdecydowanie nad teraźniejszością i przyszłością. Jan Widacki pisał na przykład: „Z uporem próbujemy narzucić Rosji nasz punkt widzenia na wspólną historię i domagamy się od Rosji działań, które mając znaczenie jedynie symboliczne i moralne, a żadnego praktycznego, godzą w rosyjską dumę narodową"[22]. Chodzi przede wszystkim o to, aby niuansować interpretacje historyczne, dbać o pewną wrażliwość poznawczą każdego z dzisiejszych partnerów. Pełna symetria w traktowaniu Niemców i Rosjan w stosunku do całej II wojny światowej byłaby niesłuszna i nieuczciwa. Choć wraz z wejściem Armii Czerwonej zainstalowano w Polsce komunizm, to jednak armia ta ocaliła także naród polski przed zagładą. Można oczywiście licytować się na temat skutków faszyzmu i komunizmu, jak to jest w modzie w różnych kręgach politycznych i medialnych, ale jakąś zobiektywizowaną własną wersję historii, akceptowalną dla innych trzeba w końcu przyjąć.

Myślenie geopolityczne, typowe dla kreatorów polskiej polityki wschodniej, przyjęło jako jej wytyczne pewne zasady, które urosły do rangi dogmatów. Za Zbigniewem Brzezińskim powtarza się niczym mantrę, że bez Ukrainy w swoim składzie Rosja nigdy nie będzie imperium. Spowodowało to bezkrytyczny stosunek do Ukrainy, z jednoczesnym obwinianiem Rosji o ekspansję

[22] J. Widacki, *Polityka cmentarna*, „Przegląd" z 2 sierpnia 2009 r.

imperialną[23]. Podobnie było z innym aksjomatem na temat szkodliwości dla Polski „strategicznego" zbliżenia między Rosją a Niemcami. Ta konstatacja paraliżuje jakiekolwiek myślenie kooperacyjne w trójkącie Niemcy-Polska-Rosja i nie pozwala przełamywać historycznie ukształtowanych kompleksów.

## 3. Postulaty pod adresem badań

Gdy badacze wpisują się bezkrytycznie w politykę, którą czynią przedmiotem analiz, to z pewnością nie wykonują wówczas czynności naukowych. Tracą poczucie, gdzie kończy się nauka, a zaczyna polityka. Wynika to często z ich ideowego zaangażowania bądź afiliacji eksperckich i doradczych. Wielu akademickich badaczy zaangażowanych politycznie może czynić więcej szkody niż pożytku, gdyż do uprawianej przez siebie dyscypliny wnosi slogany polityczne, a politykom podpowiada zacietrzewienie zamiast wzywania do umiaru i poszukiwania kompromisu. Co ciekawe, w badaniach akademickich polityki wschodniej szczególnie uderza jakaś nadzwyczajna „poprawność polityczna", „ujednostajnienie opinii", brak odwagi w obalaniu mitów i zwyczajnie błędnych decyzji politycznych. Występuje też osobliwa „kolektywizacja myślenia", nakazująca wszystkim myśleć „patriotycznie", kierować się emocjami i podporządkowywać narracji formułowanej przez myślenie „stadne", mobilizujące do powszechnej akceptacji tego, co dyktują aktualnie rządzący i wspierające ich media masowe. Brakuje też suwerenności intelektualnej, gdyż wiele idei i instrukcji ma pochodzenie zachodnie, by nie powiedzieć wprost amerykańskie.

W badaniach polityki wschodniej warto byłoby wykazać, że istota stosunków Polski z sąsiadami wschodnimi, tak z Rosją, jak Ukrainą, Białorusią i Litwą, dotyka najżywotniejszych kwestii polskiej tożsamości narodowej. Zainspirowane na przykład konstruktywizmem twierdzenia mogłyby mieć oryginalną wartość heurystyczną i być interesującymi narzędziami analitycznymi. Podobnie zresztą bardzo użyteczne byłoby tło teoretyczne, oparte na założeniach realizmu i liberalizmu. Spotykana w literaturze zachodniej teza, że defensywny wariant realizmu jest najbardziej użyteczny w analizie stosunków polsko-rosyjskich byłaby interesującą prowokacją intelektualną w niejednej pracy akademickiej – doktorskiej czy habilitacyjnej, zasługującą na upowszechnienie pośród polskich badaczy tej problematyki. Dowodziłaby ponadto rozpoznania opracowań zachodnich, dotyczących badanej tematyki. Tymczasem w literaturze przedmiotu autorzy polscy rzadko odwołują się do publikacji, które ukazały się w ostatnich latach na Zachodzie. W wielu z nich znajdujemy pouczające opinie na temat analizy polskiej polityki

[23] Zob. wyjątek od tej postawy badawczej: R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations" 2014, nr 2 (t. 50), s. 13–40.

wschodniej[24]. Uczą one pewnej pokory, ale i dystansu wobec spraw, które z polskiej perspektywy wydają się najważniejsze.

Aż dziw bierze, że żaden z polskich ośrodków analitycznych nie prowadzi badań empirycznych, zorientowanych na poznanie postaw wobec Polski i Polaków na Wschodzie. Byłoby niezwykle interesującym zanalizowanie źródeł utrzymywania się tam antypolskich stereotypów. Może zrozumiano by wówczas w różnych kręgach politycznych i medialnych, że polskość w globalizującym się świecie i „Europie bez granic" nie jest ani zbyt atrakcyjnym pierwiastkiem kulturowym, ani Polska nie ma siły politycznego przyciągania dla tych społeczeństw i państw. Mitem jest budowanie w kręgach polskiej prawicy wizerunku Wielkiej Polski, jako szczególnego ogniwa, spajającego Morze Czarne z Bałtykiem[25]. Jest to retoryka anachroniczna. Obecnie nikt nie oczekuje takiego spoiwa. Ważne jest, co Polska ma do zaoferowania swoim sąsiadom w sensie kulturowo-cywilizacyjnym. Na ile możemy poszczycić się realnym wsparciem dla narodów, znajdujących się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Państw poradzieckich nie należy oceniać wyłącznie przez pryzmat ich stosunku do demokracji. Zresztą to kryterium stwarza liczne problemy, gdyż okazuje się, że równie niedemokratyczny jak Białoruś jest Azerbejdżan, wobec którego Polska nie jest już tak krytyczna, jak wobec Mińska. Warto przy tym pamiętać, że brak demokratycznej kontroli i rządów prawa jest problemem przede wszystkim samych Białorusinów, Ukraińców, Azerów czy Rosjan. Nikt z zewnątrz nie ma prawa narzucać im własnej aksjologii. Nie wszystkie narody jednakowo cenią wolność i demokrację. Równie ważne są dla nich takie wartości, jak bezpieczeństwo socjalne, poprawa warunków życia, a nawet spokój na szczytach władzy. Po dziesięcioleciach przymusowej ideologizacji społeczeństwa poradzieckie czują przesyt polityką i niechęć do nowych przemian rewolucyjnych.

W badaniach polskiej polityki wschodniej warto sięgać do nurtu realistycznego, który podpowiada, jak liczyć się ze stosunkiem sił w układach międzynarodowych, jak postrzegać uwarunkowania pozycji międzynarodowej państwa, patrząc przez pryzmat hierarchii uczestników, a nie wyłącznie ich formalnej równości i demokracji. Realizm polityczny jako orientacja metodologiczna zmusza do dostrzegania właściwych proporcji między statusem potęgi a aspiracjami i oczekiwaniami państwa na arenie międzynarodowej. Sprzyja także zrozumieniu realnej wartości solidarności sojuszniczej w zderzeniu z egoistycznymi interesami i motywacjami państw członkowskich. W tym kontekście warto dostrzec instrumentalne traktowanie Polski w realizacji interesów Stanów Zjednoczonych w przestrzeni poradzieckiej.

---

[24] Por na przykład: S. Gerhardt, *Polska polityka wschodnia. Die Außenpolitik der polnischen Regierung von 1989 bis 2004 gegenüber den östlichen Nachbarstaaten Polens (Russland, Litauen, Weißrussland, Ukraine)*, Herder-Institut, Marburg 2007; J.A. Gorska, *Dealing with a Juggernaut. Analyzing Poland's Policy towards Russia, 1989-2009*, Lexington Books, Lanham 2010.

[25] P. Kowal, *O Polsce Wielkiej*, „Kwartalnik Konserwatywny" 1999, nr 5, s. 136.

*Mieczysław Stolarczyk*

# Dylematy polityki niemieckiej Polski związane z zakresem wpływu obciążeń historycznych na międzypaństwowe stosunki polsko-niemieckie

## 1. Wstęp

W trwającej w Polsce na początku drugiej dekady XXI wieku dyskusji wokół głównych celów i kierunków polskiej polityki zagranicznej, w tym także charakteru polityki polskiej wobec Niemiec, jej ciągłości bądź modyfikacji i zakresu tej modyfikacji, występowało znaczne zróżnicowanie stanowisk. Było ono szczególnie widoczne między koalicją rządzącą PO-PSL a głównym ugrupowaniem opozycyjnym, którym w tym czasie było PiS, oraz środowiskami opiniotwórczymi związanymi z tymi partiami. Celem opracowania, ze względu na przyjęte ograniczenia dotyczące objętości tekstów, jest jedynie zarysowanie głównych dylematów, w ocenie autora, występujących w polityce polskiej wobec Niemiec na początku XXI wieku, związanych z zakresem wpływu obciążeń historycznych na bieżące relacje polsko-niemieckie[1].

## 2. Problemy związane z zakresem wpływu obciążeń historycznych na międzypaństwowe relacje polsko-niemieckie

W polityce niemieckiej kolejnych polskich rządów po roku 1989, po rozwiązaniu głównego problemu spornego natury historycznej, którym było uznanie przez zjednoczone Niemcy bez zastrzeżeń prawnych granicy polsko-niemieckiej[2],

[1] Inne dylematy polityki niemieckiej Polski zostały omówione w następujących opracowaniach autora: M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989-2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010; M. Stolarczyk, *Wzrost międzynarodowej roli Niemiec w następstwie kryzysu strefy euro*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations" 2014, nr 2; M. Stolarczyk, *Rosja w polityce Polski i Niemiec na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Zakres zbieżności i różnicy stanowisk*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis", Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, Tom XII.

[2] Szerzej zob. J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 186 i nast. Należy jednak

dominowało stanowisko, że pozostałe kwestie i spory historyczne nie powinny być nadmiernym obciążeniem dla bieżących relacji polsko-niemieckich. Stanowisko takie występowało szczególnie w latach 1990–1998, kiedy to na głównym kierunku polityki zagranicznej RP, kierunku zachodnioeuropejskim, przedstawiciele kolejnych rządów RP wywodzących się z „Solidarności", jak i rządów tworzonych przez SLD i jego koalicjantów, eksponowali formułę „przez Niemcy do Europy", a w polityce wobec Niemiec koncepcję „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów"[3]. Przeważało stanowisko, że o ile warunkiem normalizacji w stosunkach polsko-rosyjskich było wyjaśnienie zaszłości historycznych, zgodnie z polskim punktem widzenia, o tyle zaszłości historyczne w relacjach polsko-niemieckich czy polsko-ukraińskich nie powinny ważyć na bieżącej polityce tych państw względem siebie. Uważano, że należy w stosunkach pomiędzy Polską a Niemcami oraz pomiędzy Polską a Ukrainą oddzielić sprawy bieżące od rozliczeń historycznych i nie wiązać ich ze sobą. W latach 1990–1998 przedstawiciele rządów Polski i Niemiec starali się nie podejmować w rozmowach dwustronnych spraw związanych z tzw. zaszłościami historycznymi (obciążeniami historycznymi), które nie zostały rozwiązane w sposób satysfakcjonujący obie strony w przyjętych po 1989 roku podstawach traktatowych stosunków polsko-niemieckich[4]. Zagadnienia te znalazły swoje rozwinięcie w listach jednakowej treści wymienionych przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Krzysztofa Skubiszewskiego, i RFN, Hansa-Dietricha Genschera, dnia 17 czerwca 1991 roku. W listach znajduje

---

zaznaczyć, że mimo iż zjednoczone Niemcy przestały traktować granicę polsko-niemiecką w kategoriach *modus vivendi*, co miało miejsce w latach 1970–1990, w stosunkach polsko-niemieckich pozostały rozbieżności zdań na temat podstawy prawnej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Polska traktowała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej od 1945 roku jako granicę polskiego terytorium państwowego, a moment przeniesienia suwerenności nastąpił na mocy postanowień poczdamskich. Republika Federalna Niemiec zaś uważała ją za ostatecznie obowiązującą z punktu widzenia prawa międzynarodowego dopiero wraz z wejściem w życie regulacji granicznej zawartej z Polską przez zjednoczone Niemcy – „ogólnoniemieckiego suwerena". Kolejne rządy zjednoczonych Niemiec, podobnie jak przed rokiem 1990, nie uznawały umowy poczdamskiej z 1945 r. i traktowały ją tylko jako deklarację polityczną. Tym samym stały konsekwentnie na stanowisku, że układ poczdamski nie stanowi prawnej legitymacji do powojennego wysiedlenia Niemców z Polski i z innych państw. W. Czapliński, *Polskie pozycje prawne wobec Niemiec popoczdamskich w świetle prawa międzynarodowego. Agresja – terytorium – obywatelstwo,* [w:] W.M. Góralski (red.), *Polska – Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, Warszawa 2007.

[3] M. Stolarczyk, *Wokół formuły „polsko-niemiecka wspólnota interesów"*, „Przegląd Zachodni" 1998, nr 1.

[4] Na podstawy traktatowe stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami składają się przede wszystkim dwa traktaty: *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej miedzy nimi granicy* z 14 listopada 1990 roku oraz *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalna Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* z 17 czerwca 1991 roku. Tekst obu traktatów zob. J. Barcz i M. Tomala (red.), *Polska-Niemcy dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, PISM, Warszawa 1992, s. 19–34.

się między stwierdzenie, że *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* „nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i sprawami majątkowymi”[5]. Tym samym rozwiązanie niektórych trudnych spraw (np. związanych z odszkodowaniami dla polskich obywateli za pracę przymusową wykonywaną w Trzeciej Rzeszy w czasie II wojny światowej oraz dotyczące odszkodowań za mienie pozostawione przez Niemców na dawnych wschodnich obszarach Rzeszy, którzy uciekli przed nadchodzącym frontem bądź zostali wysiedleni z Polski) przesunięto w czasie[6], co w latach następnych dało uzasadnione podstawy do stwierdzenia, że relacje polsko-niemieckie w owym okresie miały w niektórych obszarach charakter powierzchowny[7].

Spośród wielu kontaktów czołowych polityków Polski i Niemiec w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, szczególnie ożywioną dyskusję w społeczeństwie polskim i niemieckim w kontekście spraw związanych z „ciążeniem historii” na bieżące relacje polsko-niemieckie wywołały dwa przemówienia: przemówienie prezydenta RFN Romana Herzoga w Warszawie na uroczystościach z okazji pięćdziesięciolecia powstania warszawskiego oraz przemówienie polskiego ministra spraw zagranicznych, Władysława Bartoszewskiego w niemieckim parlamencie w kwietniu 1995 roku. W polskich mediach szeroko komentowano słowa przeprosin Prezydenta RFN, Romana Herzoga, wypowiedziane na początku sierpnia 1994 roku dla polskich ofiar wojny i jego prośba o wybaczenie za to, co im wszystkim zostało wyrządzone przez Niemców[8]. Natomiast minister spraw zagranicznych Polski, Władysław Bartoszewski w przemówieniu wygłoszonym na specjalnym posiedzeniu połączonych izb niemieckiego parlamentu (28 kwietnia 1995 r.) wyeksponował problematykę wysiedleń. Istotnym elementem jego przemówienia były nie tylko słowa zrozumienia wobec losu i cierpień Niemców, którzy w wyniku polityki prowadzonej przez Trzecią Rzeszę i na mocy decyzji mocarstw zwycięskich w II wojnie światowej musieli opuścić swoje strony rodzinne[9] (takie słowa wypowiadali

---

[5] Tekst listu zob. *Polska – Niemcy. Dobre sąsiedztwo…*, op. cit., s. 38–39.

[6] Szerzej na temat polsko-niemieckich kontrowersji prawnych dotyczących granicy polsko-niemieckiej, reparacji wojennych, odszkodowań dla ofiar narodowosocjalistycznych prześladowań, wysiedleń ludności niemieckiej i wywłaszczenia jej majątku, obywatelstwa i problematyki mniejszości narodowych oraz zabytków kultury zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy,* [w:] W.M. Góralski (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

[7] K. Bachmann, *Najgorsze jeszcze przed nami,* „Dialog” 1998, nr 2, s. 11. Zob. S. Sulowski, *Krytycznie o Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.* [w:] *Przełom i wyzwanie…*

[8] M. Tomala, *Polacy – Niemcy. Wzajemne postrzeganie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 104–106.

[9] Szacuje się, że łącznie w latach 1945–1949 wysiedlono z Polski ok. 3 mln 500 tys. – 3 mln 700 tys. Niemców. Zob. S. Jankowiak: *Bilans wyjazdów Niemców z polski w latach 1945-1989,* [w:] A. Sakson (red.), *Ziemie Odzyskane/Ziemie zachodnie i Północne 1945–2005. 60 lat w granicach państwa polskiego*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.

także rządzący w Polsce przed rokiem 1989), ale, co istotniejsze, uznanie także polskiej moralnej odpowiedzialności za cierpienia wysiedlonych[10].

Mimo podejmowanych po obu stronach prób obiektywnej oceny wysiedlenia ludności niemieckiej z Polski po zakończeniu II wojny światowej nie udało się w omawianym okresie przezwyciężyć „konfliktu odmiennej pamięci" Polaków i Niemców w omawianej kwestii. W ocenie Edmunda Dmitrowa, kwestia wypędzenia Niemców z Polski w wyniku II wojny światowej była jeszcze niedostatecznie przetrawiona intelektualnie, moralnie i uczuciowo. „Jeszcze silny jest odruch po polskiej stronie, aby myślenie o Niemcach w kategoriach odpowiedzialności i winy kończyć na ostatnim dniu okupacji nazistowskiej. Jeszcze wielu Niemców chętnie rozpoczyna refleksję na temat Polaków dopiero od momentu nadejścia frontu wschodniego. Tutaj leży źródło konfliktu pamięci"[11].

Kolejne etapy konfliktów bałkańskich w latach 90. XX wieku i towarzyszące im czystki etniczne umocniły działaczy Związku Wypędzonych (BdV) w eksponowaniu postulatów dotyczących uznania „wypędzenia" Niemców w ostatnich miesiącach II wojny światowej i po jej zakończeniu, za zbrodnie wobec ludzkości. Była to kolejna próba wykazania braku podstaw prawnych powojennych wysiedleń Niemców z Polski czy Czechosłowacji przez odwoływanie się do obecnie obowiązujących norm prawnomiędzynarodowych w zakresie praw człowieka[12]. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w myśl zasad intertemporalnych w prawie międzynarodowym, wszelkie zdarzenia prawne muszą być oceniane z punktu widzenia prawa obowiązującego w czasie, gdy owe wydarzenia rzeczywiście miały miejsce[13]. Odnoszenie norm z zakresu praw człowieka, które rozwijały się w kolejnych dziesięcioleciach po II wojnie światowej, do kwestii wysiedleń Niemców z Polski w latach 1945–1949, było zaprzeczeniem zasadom intertemporalnym w prawie międzynarodowym.

W okresie po zjednoczeniu państwowym Niemiec zintensyfikowany został w społeczeństwie niemieckim proces łagodzenia winy i obciążania narodu niemieckiego. Doszło do znaczących zmian w polityce historycznej Niemiec (*Geschichtspolitik)*[14], nazywanej często kulturą pamięci (*Erinnerungskultur)*. Jednym z najbardziej charakterystycznych jej przejawów było stopniowe

---

[10] *Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Władysława Bartoszewskiego na specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu 28 kwietnia 1995 roku w Bonn*, „Więź" 19905, nr 6.

[11] E. Dmitrów, *Ku porozumieniu bez nieporozumień,* [w:] K. Bachmann i J. Kranz (red.), *Przeprosić za wypędzenie? Wypowiedzi oficjalne oraz debata prasowa o wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*, Znak, Kraków 1997, s. 180.

[12] Lech Janicki pisał: „Tak więc w chwili podjęcia decyzji o przymusowym transferze ludności niemieckiej z Polski nie było międzynarodowoprawnego (traktatowego, judykatywnego lub zwyczajowego) zakazu przymusowych wysiedleń, który mógłby mieć zastosowanie do tejże ludności". L. Janicki, *Aspekty prawne konfiskaty mienia niemieckiego w Polsce po II wojnie światowej*, „Przegląd Zachodni" 1996, nr 4, s. 11.

[13] W. Czapliński, *Polskie pozycje prawne...*, op. cit., s. 39.

[14] Zob. M. Becker, *Geschichtspolitik in derBerliner Republik. Konzeptionen und Kontroversen,* Springer, Wiesbaden 2013.

zanikanie wśród Niemców poczucia kolektywnej winy wobec Polaków oraz wzmocnienie postaw, w których Polacy występowali nie tylko w roli „ofiary" ale także w roli „sprawcy nieszczęść wielu Niemców"[15].

Pod koniec lat 90. XX w. oraz w pierwszej dekadzie XXI w. doszło w stosunkach polsko-niemieckich do wzrostu kontrowersji związanych z obciążeniami historycznymi i odmienną pamięcią historyczną Polaków i Niemców, czego zapowiedzią był spór na rezolucje między parlamentem niemieckim i polskim w połowie 1998 roku[16]. W kolejnych latach głównym przejawem tych kontrowersji były spory związane z: (1) roszczeniami majątkowymi Niemców wysiedlonych z byłych obszarów Trzeciej Rzeszy lub ich potomków, w tym przede wszystkim z działalnością podejmowaną przez Powiernictwo Pruskie na rzecz uzyskania odszkodowań za mienie pozostawione przez Niemców w Polsce; (2) prawną interpretacją postanowień konferencji poczdamskiej[17] oraz podstawami prawnymi przymusowych wysiedleń ludności niemieckiej z terenów wschodnich byłej Rzeszy Niemieckiej; (3) inicjatywą przewodniczącej Związku Wypędzonych Eriki Steinbach, budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom w Berlinie i sprzeciwem Polski przeciwko próbom relatywizacji zbrodni niemieckich w czasie II wojny światowej[18]. Sprawy związane z odmiennym interpretowaniem przeszłości, w tym dotyczące przede wszystkim przymusowych wysiedleń Niemców ze wschodnich obszarów byłej Rzeszy Niemieckiej i roszczeń majątkowych wysuwanych przez wysiedlonych bądź ich potomków wobec państwa polskiego, mimo że eksponowane po stronie niemieckiej przez instytucje pozarządowe, wpłynęły na polsko-niemieckie relacje międzyrządowe. Jednakże również w tym czasie, w latach 1998–2005, zarówno kolejne polskie rządy (rządy premierów Jerzego Buzka, Leszka Millera, Marka Belki) jak i rząd kanclerza Gerharda Schrödera[19], starały się nie dopuścić do sytuacji, by spory historyczne

[15] Na temat głównych etapów niemieckich sporów o historię okresu Trzeciej Rzeszy i odpowiedzialności za zbrodnie niemieckie popełnione w tym czasie zob. K. Wóycicki: *Spór o niemiecką pamięć*, [w:] P. Buras i K. Wóycicki (red.), *Spór o niemiecką pamięć*, Warszawa 1999; K. Wóycicki, *Niemiecki rachunek sumienia. Niemcy wobec przeszłości 1933–1945*, ATUT-Wrocławskie Wyd. Oświatowe, Wrocław 2004; A. Wolff-Powęska, *Pamięć brzemię i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945–2010)*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2011.

[16] Bundestag przyjął w dniu 29 maja 1998 r. rezolucję, w której wyrażano m.in. nadzieję, że regulacje prawne związane z przystąpieniem Polski i Czech do UE ułatwią rozwiązanie otwartych jeszcze bilateralnych kwestii. Do tego zaliczono prawo do swobodnego przemieszczania i osiedlania się. Odpowiedzią na rezolucję Bundestagu było oświadczenie polskiego Sejmu z 3 lipca 1998 r.

[17] J. Kranz: *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne…*, op. cit., s. 480 i nast.

[18] Szerzej zob. M. Stolarczyk: *Zbieżność i różnice interesów…*, op. cit., s. 371 i nast.

[19] Podczas kolejnych wizyt w Polsce kanclerz G. Schröder zapewniał polskich rozmówców, że jego rząd nie popiera żądań formułowanych pod adresem Polski przez Związek Wypędzonych, uzależnienia rokowań akcesyjnych Polski z UE od spełnienia warunków stawianych przez Związek Wypędzonych (np. wypłaty odszkodowań za mienie niemieckie pozostawione na byłych obszarach III Rzeszy, które po 1945 r. znalazły się w granicach

zdominowały międzypaństwowe relacje polsko-niemieckie[20]. Co nie znaczy, że nie wpłynęły one na pogorszenie klimatu tych relacji. Bilateralne rozmowy rządowe polsko-niemieckie w latach 1998–2002 zdominowane były nie przez spory historyczne, lecz przez problemy związane z rokowaniami akcesyjnymi Polski, w tym np. kwestiami dotyczącymi okresów przejściowych w zakresie swobodnego przepływu siły roboczej i swobodnego obrotu ziemią. Natomiast w latach 2003–2004 polsko-niemieckie rozmowy międzyrządowe zdominowane zostały przez spór wokół Traktatu Konstytucyjnego dla Europy oraz rozbieżności w stanowiskach obu państw wobec wojny w Iraku. W kwestiach rozwiązywania sporów historycznych, istotnym wydarzeniem dla relacji polsko-niemieckich było przyjęcie przez prezydentów Polski i Niemiec w dniu 29 października 2003 roku tzw. Deklaracji Gdańskiej w sprawie osób wysiedlonych, zmuszonych do ucieczki i wypędzonych. Znalazło się w niej m.in. stwierdzenie, że w dialogu na temat wspólnej historii nie ma miejsca na roszczenia odszkodowawcze i rozliczanie krzywd[21].

O dążeniu polskiego rządu do tego, by spory historyczne nadmiernie nie naruszały dobrych stosunków z Niemcami[22] świadczy wymownie fakt, że premier M. Belka w imieniu rządu odmówił realizacji uchwały Sejmu RP z 10 września 2004 roku[23] ze względu na brak podstaw prawnych uzyskania

państwa polskiego). Kanclerz G. Schröder był także przeciwny utworzeniu w Berlinie narodowego Centrum przeciwko Wypędzeniom. Opowiadał się natomiast za utworzeniem europejskiej sieci placówek naukowo-badawczych zajmujących się problematyką przymusowych wysiedleń. Zob. *Wystąpienie kanclerza RFN Gerharda Schrödera podczas koncertu zamykającego obchody 60. rocznicy powstania warszawskiego*, [w:] *Polska – Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy…*, op. cit., s. 381–383.

[20] W większym stopniu niż między rządami obu państw spory historyczne występowały między parlamentami obu państw czego wymownym przykładem były rezolucje Bundestagu z 29 maja 1998 r. oraz oświadczenie polskiego Sejmu z 3 lipca 1998 r. Zob. A. Trzcielińska-Polus, *Polska na forum Bundestagu (1990–2002). Współkształtowanie przez Parlament Związkowy polityki zagranicznej Niemiec w kontekście procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2008.

[21] Deklaracja Gdańska prezydenta RFN Johannesa Raua i prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w sprawie osób wysiedlonych, zmuszonych do ucieczki i wypędzonych w Europie, [w:] *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie…*, s. 380–381.

[22] Minister spraw zagranicznych Polski Adam Daniel Rotfeld w informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku mówił, że Polsce zależy na zbudowaniu nowego modelu stosunków polsko-niemieckich, który byłby dobrze osadzony w kontekście europejskim i transatlantyckim. W ocenie ministra A.D. Rotfelda, taki przyszłościowy model nie stanie się podstawą polityki, jeśli nie zostaną raz na zawsze i jednoznacznie zamknięte sprawy przeszłości, które na nowo wprowadzają do stosunków polsko-niemieckich elementy nieufności, niepewności i destabilizacji. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006", Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 16–17.

[23] W uchwale Sejm RP zobowiązywał polski rząd do domagania się od Niemiec reparacji wojennych, przedstawienia opinii publicznej szacunku strat materialnych i niematerialnych poniesionych przez państwo polskie i jego obywateli w wyniku II wojny światowej oraz apelował do rządu niemieckiego w sprawie definitywnego uznania przez RFN ewen-

od rządu RFN dodatkowych reparacji wojennych. Natomiast w wyniku porozumienia rządów Polski i Niemiec, we wrześniu 2004 roku powołano szefów grupy ekspertów do spraw roszczeń majątkowych obywateli niemieckich wobec Polski. Ze strony polskiej Jana Barcza, po stronie niemieckiej – Jochena A. Froweina. Ekspertyza ich autorstwa opublikowana została 2 listopada 2004 roku[24] i wpłynęła nieco na obniżenie poziomu emocji w Polsce w kontekście działalności Pruskiego Powiernictwa.

W stosunkach polsko-niemieckich w latach 1998–2005, pomimo występujących problemów spornych, istniała wola polityczna rządów obu państw do zacieśnienia współpracy. Wyraźne było dążenie grup rządzących obu państw, aby sporne problemy natury historycznej związane z okresem II wojny światowej nie zdominowały relacji wzajemnych.

Innym założeniem wobec polsko-niemieckich sporów związanych z „ciążeniem historii" kierowały się rządy utworzone przez PiS i jego koalicjantów funkcjonujące w okresie od końca października 2005 roku do listopada 2007 roku (gabinet kierowany przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie przez Jarosława Kaczyńskiego). W tym czasie kontrowersje natury historycznej stały się znacznie większym obciążeniem stosunków polsko-niemieckich w płaszczyźnie politycznej niż w latach minionych. Było to w znacznym stopniu spowodowane przez politykę nowego rządu polskiego, który w relacjach z Niemcami zaczął eksponować tezę „twardej obrony polskich interesów narodowych". W praktyce próba realizacji tej tezy nie zwiększyła efektywności polskiej polityki zagranicznej na kierunku niemieckim, m.in. ze względu na stosowane środki i nazbyt konfrontacyjny styl prowadzenia polskiej polityki zagranicznej przez polityków PiS, w tym przez polskie MSZ, szczególnie w okresie kiedy kierowała nim Anna Fotyga. W tym czasie w polityce Polski wobec Niemiec elementy konfrontacyjne dominowały często nad kooperacyjnymi. Zdaniem polityków PiS, polityka zagraniczna III RP była zbyt miękka wobec Niemiec i Rosji (polityka prowadzona „na kolanach"), a także wobec Unii Europejskiej. Jedną z cech najbardziej charakterystycznych polityki zagranicznej rządów PiS wobec Niemiec było

---

tualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody poniesione przez obywateli niemieckich wskutek przesiedleń i utraty majątku po II wojnie światowej, wynikającej z postanowień umowy poczdamskiej oraz wskutek późniejszych procesów repatriacyjnych. Zob. *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech*, [w:] S. Dębski i W.M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. 2. Dokumenty, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 621.

[24] W dokumencie tym znalazło się min. stwierdzenie, że „roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego czy polskiego". J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową*. „Sprawy Międzynarodowe" 2005, nr 1, s. 111; J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski…*, op. cit., s. 261 i nast.

przyjęcie i realizowanie nowej polityki historycznej. Jej istotę stanowiło nazbyt ostentacyjne eksponowanie w polsko-niemieckich relacjach międzypaństwowych polskiego stanowiska w kwestiach związanych z odmienną pamięcią historyczną Polaków i Niemców oraz uzależnianie poprawy klimatu politycznego w relacjach dwustronnych od zaakceptowania przez stronę niemiecką polskiego punktu widzenia w kwestii sporów natury historycznej.

W polskiej polityce zagranicznej w latach 2005–2007 doszło do powrotu „problemu niemieckiego" – w dużym stopniu za sprawą powrotu historii do dyskursu politycznego w obu krajach. Jednakże w Polsce, w przeciwieństwie do Niemiec, w tę dyskusję zdecydowanie bardziej zaangażowali się przedstawiciele grup rządzących. Polityka historyczna rządu PiS zdominowała relacje polsko-niemieckie. Intensywność, z jaką politycy PiS powrócili w stosunkach polsko-niemieckich do kwestii historycznych, była dużym zaskoczeniem dla rządu kanclerz Angeli Merkel. W wypowiedziach liderów PiS w sprawach niemieckich, szczególnie w początkowych miesiącach rządów polskich ugrupowań narodowo-konserwatywnych, dominowały pretensje, problemy sporne i brak woli konstruktywnego rozwiązywania problemów występujących zarówno w relacjach bilateralnych jak i w sprawach międzynarodowych. Z czasem w polityce rządów PiS wobec Niemiec logika walki zaczęła być zastępowana większą skłonnością do kompromisu. Okazało się bowiem, że regres w stosunkach polsko-niemieckich źle wpływa na efektywność polskiej polityki zagranicznej w UE i NATO a także w relacjach z USA.

W okresie rządów PiS, w przeciwieństwie do pierwszej połowy pierwszej dekady XXI wieku[25], nie udało się rozwiązać żadnej kwestii spornej w stosunkach polsko-niemieckich natury historycznej. Jednak należy mieć na uwadze, niezależnie od oceny polityki zagranicznej realizowanej przez PiS na innych kierunkach, że rozwiązanie wielu z problemów związanych z prowadzoną przez Polskę i Niemcy polityką historyczną (polityka pamięci) zależało w dużo większym stopniu od Niemiec niż od Polski. Polski sprzeciw, szczególnie w obszarze sporów związanych z odmienną pamięcią historyczną, stanowił bardziej zdecydowaną niż w okresie wcześniejszym reakcję nie tylko na działalność w tym obszarze pozarządowych organizacji niemieckich ale i władz RFN, rządu kanclerz Angeli Merkel. W ocenie niektórych analityków jednym z pozytywnych następstw polityki PiS realizowanej wobec Niemiec, w tym mówienia bez ogródek o problemach w stosunkach dwustronnych, a także używania konfrontacyjnego języka, było to, że uświadomiły one Niemcom, jak kruche są relacje polityczne z ich wschodnim sąsiadem i jak wielkiej wrażliwości wymaga ich rozwijanie[26]. Generalnie rzecz ujmując, podzielić należy opinię tego samego autora, że rozwiązanie tych sporów

[25] W tym czasie istotnym problemem w stosunkach polsko-niemieckich z przeszłości, który udało się rozwiązać, była sprawa wypłacenia przynajmniej symbolicznych świadczeń finansowych dla byłych polskich robotników przymusowych w III Rzeszy.

[26] Ł. Adamski, *Polityka Polski wobec Niemiec*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008", Warszawa 2008, s. 120.

zależało w dużo większym stopniu od Niemiec niż od Polski. Problemy dotyczące sporów historycznych wynikały bowiem w większości z działań organizacji niemieckich i rządu RFN, polski sprzeciw stanowił zaś tylko reakcję, niekiedy nadmierną, na te działania[27]. W ocenie Jerzego Kranza, „napięcia w stosunkach polsko-niemieckich na tle interpretowania przeszłości, w tym kwestii prawnych, nie są przypadkiem, lecz konsekwencją długoletnich niekiedy zaniedbań lub politycznych manipulacji. Dwuznaczności polityczne oraz instrumentalizacja niemieckiej doktryny prawnej, a także ignorowanie polskich obaw i pretensji stanowiły przez lata zarzewie napięć, które polityka RFN zbyt długo akceptowała lub tolerowała"[28].

Wśród nowych akcentów polityki zagranicznej rządu premiera Donalda Tuska, utworzonego w listopadzie 2007 roku, było dążenie do wzmocnienia kierunku pro-unijnego i zręczniejsze godzenie opcji amerykańskiej i europejskiej. Premier Tusk przedstawiając dnia 6 listopada 2007 roku dziennikarzom mediów zagranicznych swoją wizję polityki zagranicznej RP, w tym stosunków Polski z Niemcami, zapowiadał, że stosunki te będą lepsze, ale zarazem zastrzegł, że nie zamierza iść na duże ustępstwa w takich sprawach, jak gazociąg po dnie Bałtyku, roszczenia za mienie pozostawione przez Niemców w Polsce czy budowa Centrum przeciwko Wypędzeniom[29]. Pomimo występowania w stosunkach polsko-niemieckich nadal wielu kwestii kontrowersyjnych pojawił się w relacjach międzyrządowych obu państw nowy, lepszy klimat do ich rozwiązywania. Chociaż sporne tematy dotyczące spraw historycznych nie zniknęły, to nie były już tematami dominującymi w nowym dialogu pomiędzy Warszawą a Berlinem, mimo tego, że w przeciwieństwie do rządu kanclerza G. Schrödera rząd kanclerz A. Merkel bezpośrednio zaangażował się w realizację zmodyfikowanego projektu Centrum przeciwko Wypędzeniom pod nazwą „widocznego znaku". Projekt ten realizuje finansowana z budżetu federalnego Fundacja „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie". W sierpniu 2014 roku rząd kanclerz A. Merkel podjął decyzję o ustanowieniu 20 czerwca narodowego Dnia Pamięci o Ofiarach Ucieczek i Wypędzeń (Dnia Pamięci Wypędzonych). Jest to realizacja projektu, o który przez wiele lat zabiegała szefowa Związku Wypędzonych (BdV) Erika Steinbach. Po raz pierwszy święto to będzie obchodzone w Niemczech w 2015 roku.

Należy zaznaczyć, że kolejne rządy zjednoczonych Niemiec (rządy H. Kohla, G. Schrödera, A. Merkel) konsekwentnie prezentowały stanowisko, że regulacje pokojowe w odniesieniu do Niemiec z roku 1990 nie oznaczają rezygnacji z cywilnoprawnych roszczeń obywateli RFN z tytułu utraconej własności na obecnych terenach polskich[30]. Podobne stanowisko

---

[27] Ibidem, s. 119.

[28] J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe" 2005, nr 1, s. 47.

[29] J. Bielecki, *Warunki Tuska dla Niemiec*, „Dziennik", 7.11.2007.

[30] Zob. R. Grzeszczak, *Problematyka roszczeń majątkowych w stosunkach polsko-niemieckich*, [w:] W. Czapliński i B. Łukański (red.), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

występowało w niemieckiej literaturze poświęconej tej kwestii[31]. Stałym elementem doktryny państwowej RFN zarówno przed zjednoczeniem Niemiec jak i po roku 1990, było dowodzenie, że zarówno przymusowe wysiedlenie ludności niemieckiej jak i wywłaszczenie obywateli niemieckich dokonane przez Polskę po II wojnie światowej było niezgodne z prawem międzynarodowym, bowiem stałym elementem niemieckich pozycji prawnych było traktowanie układu poczdamskiego jako deklaracji politycznej, a nie umowy międzynarodowej. W myśl tej interpretacji kolejne rządy RFN, w tym rządy zjednoczonych Niemiec, prezentowały stanowisko o braku prawnej legitymizacji do przymusowego wysiedlenia Niemców z Polski. Nie uznawały również wywłaszczenia niemieckiego majątku i traktowały tę kwestię jako nadal nierozwiązaną, gdyż – jak argumentowano – w odróżnieniu od obywateli innych państw, których własność została upaństwowiona, Niemcy nigdy nie otrzymali jakichkolwiek odszkodowań od strony polskiej[32]. Po stronie polskiej dominowała w tym zakresie argumentacja, że w bardzo wyjątkowych okolicznościach możliwe było wywłaszczenie obcokrajowców bez odszkodowań, przede wszystkim wobec mienia przejmowanego od państwa agresora, mienia państwowego i majątków prywatnych (osób fizycznych) obywateli państwa-agresora w ramach reparacji[33].

Rząd Donalda Tuska, w przeciwieństwie do rządów PiS, podjął rozmowę z rządem RFN na temat lansowanej przez rząd kanclerz A. Merkel inicjatywy „widoczny znak", miejsca, które ma w Berlinie upamiętniać wypędzenia. Inicjatywa ta była odpowiedzią na propozycję Związku Wypędzonych budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom. W 2005 roku partie chadeckie CDU/CSU i partia socjaldemokratyczna (SPD) ustaliły, że rząd „wielkiej koalicji" spowoduje, że w „widocznym znaku" wypędzenia zostaną pokazane jako konsekwencja rozpoczętej przez Niemców wojny, a placówka powstanie we współpracy z Polską. W przeciwieństwie do koncepcji Centrum przeciwko Wypędzeniom pieczę nad projektem „widocznego znaku" miał sprawować rząd federalny, a nie Związek Wypędzonych. Rząd D. Tuska, mimo, że podjął rozmowy w tej kwestii, to jednak zachowywał duży dystans wobec owej inicjatywy.

---

[31] Dieter Blumenwitz, jeden z bardziej uznanych autorów opracowań na ten temat po roku 1990 prezentował pogląd, że własność wypędzonych, względnie przysługujące im roszczenia restytucyjne lub odszkodowawcze, nie wygasły. Zob. D. Blumenwitz, *Das Offenhalten der Vermögensfrage in den deutsch-polnischen Beziehungen*, Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, Bonn 1992.

[32] M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Sto, Bielsko-Biała 2003.

[33] A. Krajewska: *„Za" i „przeciw" w sprawie roszczeń „wypędzonych" w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] U. Kiejna, K. Kornosz, A. Krajewska, T. Moskal (red.), *Niemieckie roszczenia majątkowe wobec Polski. Analizy prawne*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 45 i nast.; W.M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej*, [w:] W.M. Góralski, *Polska – Niemcy1945–2009. Prawo i polityka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Rząd polski starał się zachować „życzliwą neutralność" wobec „widocznego znaku", ale nie zamierzał go współtworzyć. Władysław Bartoszewski, pełniący w rządzie premiera D. Tuska funkcję pełnomocnika premiera do spraw stosunków polsko-niemieckich, występował zdecydowanie, i jak się okazało po pewnym czasie, skutecznie, przeciwko ewentualnemu udziałowi przewodniczącej związku Wypędzonych, Eriki Steinbach w Radzie Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie" utworzonej do zarządzania powstającym w Berlinie muzeum wypędzonych (projekt „widocznego znaku"). Jednak w kolejnych latach realizacji tego przedsięwzięcia w polskiej publicystyce pojawiało się szereg głosów krytycznych dotyczących prób wypaczenia obrazu historii podejmowanych przez dyrektora Fundacji „Ucieczka, Wypędzenie, Pojednanie" Manfreda Kittela. Do chwili otwarcia muzeum wypędzeń w Berlinie nie można odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie: Czy wypędzenia Niemców będą tematem zasadniczym ekspozycji muzeum? W jakim stopniu ukazana zostanie odpowiedzialność Niemiec za zbrodnie II wojny światowej? W jakim stopniu ekspozycja będzie ukazywać przyczyny, przebieg i następstwa czystek etnicznych w Europie w XX wieku? Odpowiedzią rządu polskiego na budowane w Berlinie centrum wypędzonych była decyzja o budowie Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, które ma zostać otwarte w 2015 roku.

Napięcie w relacjach polsko-niemieckich na tle pozwów złożonych 23 listopada 2006 r. przez Powiernictwo Pruskie przeciwko Polsce w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu spadło po wyroku tego Trybunału wydanym 7 października 2008 roku. Trybunał odrzucił skargę na Polskę złożoną przez Powiernictwo Pruskie, w której domagano się rekompensat lub zwrotu mienia wysiedlonych w następstwie II wojny światowej Niemców[34].

Jak wynika z dokonanego zarysu omawianej problematyki, główne polskie ugrupowania polityczne różniły się stanowiskiem w sprawie roli obciążeń historycznych dla bieżących relacji polsko-niemieckich. W kontekście bardzo prawdopodobnego powrotu PiS do władzy po najbliższych wyborach parlamentarnych w naszym kraju pojawia się pytanie: Jaki charakter będzie mieć polityka pamięci realizowana przez to ugrupowanie w stosunkach z Niemcami i jakie będą jej następstwa dla relacji polsko-niemieckich? Zarazem należy mieć na uwadze, że jednoznaczne zamknięcie spraw przeszłości w stopniu zadawalającym niemal wszystkich Polaków i Niemców jest niemożliwe do zrealizowania, chociażby ze względu na odmienną pamięć historyczną obu

[34] Polska jest stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka od 19 stycznia 1993 r. (od chwili jego ratyfikacji). Jednakże Protokół dodatkowy do Konwencji wszedł w życie w stosunku do Polski 10 października 1994 roku. Art. 1 Protokołu dodatkowego gwarantuje prawo do własności przez uznanie prawa do swobodnego korzystania ze swego mienia. Zob. J. Barcz, *Długi cień historii. W sprawie postanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 roku*, „Sprawy Międzynarodowe" 2009, nr 1; W.M. Góralski, *Niemieckie roszczenia restytucyjno-odszkodowawcze wobec Polski. Ostateczne zamknięcie sporu w świetle prawa międzynarodowego*. [w:] *Przełom i wyzwanie…*, op. cit.

narodów. Jak delikatna jest to materia świadczy chociażby bardzo emocjonalna dyskusja w polskich mediach w pierwszej połowie 2013 r. związana z emisją, najpierw w niemieckiej telewizji publicznej ZDF a następnie w publicznej Telewizji Polskiej, serialu „Unsere Műtter, unsere Väter" (Nasze matki, nasi ojcowie). Serialowi zarzucano m.in., że zrównuje postawy antysemityzmu występujące wśród żołnierzy Armii Krajowej z zaprogramowaną ideologią antysemityzmu SS, chronologia wojenna filmu zaczyna się od 1941 r., od napaści Niemiec na ZSRR, a nie od września 1939 r. – napaści Niemiec na Polskę, oraz że serial ZDF to kolejny dowód, że Niemcy, jeśli chodzi o losy okupowanej Polski, są zupełnymi ignorantami. W tej ostatniej kwestii akcentowano, że w niemieckiej pamięci o zbrodniach III Rzeszy dominuje Holokaust. Natomiast zbrodnie popełnione przez Niemców na Polakach, obywatelach ZSRR czy innych narodach są mało znane[35]. Dlatego po raz kolejny pojawiały się po stronie polskiej postulaty upamiętnienia w Berlinie niemieckiego ludobójstwa na narodzie polskim[36]. Podzielić należy opinię Dariusza Karłowicza, który pisał: „Żaden kraj nie padł nigdy ofiarą niemieckiego bestialstwa tak strasznie jak Polska. Kiedy Niemcy dokonują dziś ogromnej pracy przy budowie nowej wizji polityki historycznej, my mamy obowiązek czynnie w niej uczestniczyć"[37].

Zarówno obecne jak i przyszłe grupy rządzące naszego kraju będą musiały zajmować, mniej lub bardziej precyzyjne stanowisko w kwestii głównych tendencji występujących w Niemczech w obszarze polityki pamięci i sporów wokół odmiennej pamięci Niemców i Polaków dotyczących przede wszystkim okresu II wojny światowej i pierwszych lat po jej zakończeniu. Do takich problemów należy zaliczyć:

1. nazbyt częste eksponowanie po stronie niemieckiej następstw II wojny światowej dla Niemców i Niemiec bez uwzględniania jej przyczyn, choć generalnie nie dotyczy to osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe w RFN[38]. Nadal zbyt często po stronie niemieckiej nie

---

[35] P. Jendroszczyk, *AK, „parszywi Żydzi", Niemcy*, „Rzeczpospolita" 30 marca – 1 kwietnia 2013; B.T. Wieliński, *Taki skandal nie powinien się powtórzyć*, „Gazeta Wyborcza" 21 czerwca 2013; J. Jarzębski, *Co obciąża matki i ojców*, „Gazeta Wyborcza" 22–23 czerwca 2013; M. Gawin, *Nowa niemiecka tożsamość*, „Rzeczpospolita" 29–30 czerwca 2013; J. Bartosz, *Na czym polega problem?*, „Przegląd" 24–30 czerwca 2013.

[36] B.T. Wieliński, *Potrzebny pomnik, który uczy*, „Gazeta Wyborcza" 3 kwietnia 2013.

[37] D. Karłowicz, *Kłopoty z Niemcami*, „Rzeczpospolita" 25–26 stycznia 2014.

[38] W przemówieniu wygłoszonym przez kanclerz A. Merkel w Krzyżowej (20 listopada 2014) szefowa niemieckiego rządu stwierdziła: „Polska w szczególności doznała nieopisanych krzywd ze strony Niemców. II wojna światowa, rozpętana od momentu napaści na Polskę w dniu 1 września 1939 roku, stanowiła początek najciemniejszego rozdziału naszej wspólnej historii. Z II wojną światową związane było okrucieństwo niemieckiego panowania podczas okupacji w Polsce i dokonywane w systematyczny sposób niszczenie żydowskiej egzystencji w Europie, załamanie cywilizacji określane jako szoah. Niemcy są świadome swojej nieprzemijalnej odpowiedzialności za popełnione okropieństwa. Jest to zatem tło historyczne, na którym należy postrzegać wypędzenie milionów Niemców

zauważa się związku przyczynowo-skutkowego w historii, tego, gdzie tkwiła główna przyczyna przymusowego wysiedlenia Niemców. Bez rozpoczęcia przez Niemcy II wojny światowej, od agresji na Polskę 1 września 1939 roku, nie byłoby tak tragicznego dla Niemców roku 1945. Jak pisała Anna Wolff-Powęska, indywidualne straty Niemców związane z końcem wojny, ucieczką i przymusowymi wysiedleniami sprawiły, że podczas gdy dla Polaków wojna zaczęła się 1 września 1939 r., dla Niemców, szczególnie ze Wschodu, wiosną 1945 roku[39];

2. oczekiwania i dążenia znacznej części niemieckiej klasy politycznej i społeczeństwa niemieckiego do odchodzenia od „narodu sprawców"; postępuje wzmacnianie świadomości historycznej Niemców i niemieckiej pamięci – od „narodu sprawców", odpowiedzialności indywidualnej i zbiorowej (moralnej, politycznej)[40] i poczucia winy[41] za zbrodnie Trzeciej Rzeszy do „narodu ofiar"[42], w której to koncepcji dąży się do wykazania „bezprawia" i „krzywdy" przesiedlenia (przymusowego wysiedlenia) na mocy postanowień konferencji w Poczdamie (jak to się niekiedy eksponuje po stronie niemieckiej jako zbrodniczego i bezprawnego charakteru działań koalicji antyniemieckiej) i traktowania przymusowych wysiedleń jako wyniku polskiego i czeskiego nacjonalizmu służącego tworzeniu etnicznie czystych państw;
3. selektywne podejście do nazistowskiej przeszłości, w tym zbrodni wojennych i ludobójstwa III Rzeszy oraz relatywizacja odpowiedzialności Niemiec za wybuch II wojny światowej i zbrodni dokonanych przez Niemców na okupowanych przez Trzecią Rzeszę obszarach, a także poczucia winy i odpowiedzialności (indywidualnej i zbiorowej), co

---

z dzisiejszej Polski. Wypędzenie jest złym bezprawiem, jednakże bez zbrodni dokonanych uprzednio przez Niemcy w czasach narodowego socjalizmu byłoby ono nie do pomyślenia". *Przemówienie kanclerz Angeli Merkel w związku z uroczystościami z okazji 25 rocznicy Mszy Pojednania w dniu 20 listopada 2014 roku.* (źródło: www.krzyzowa.org.pl/downloads/aktualnosci/Merkel_PL.pdf) dostęp: 16.01.2015.

[39] A. Wolff-Powęska, *Pamięć brzemię i uwolnienie…*, op. cit., s. 113.

[40] Oczywiście, czym innym jest odpowiedzialność za zbrodnie nazizmu Niemców żyjących w III Rzeszy, kiedy to zdecydowana większość Niemców nie uczestniczących bezpośrednio w strukturach totalitarnego reżimu popierała politykę wewnętrzną i zagraniczną grupy rządzącej z Adolfem Hitlerem na czele, od współodpowiedzialności moralnej obecnego pokolenia Niemców za działania i zaniechania swoich dziadków i rodziców w latach 1933–1945. Szerzej na temat winy i odpowiedzialności zbiorowej Niemców i kontrowersji z tym związanych zob. A. Wolff-Powęska, *Pamięć brzemię i uwolnienie…*, op. cit., s. 135 i nast.

[41] Kazimierz Wóycicki pisał, że współczesny Niemiec, urodzony po wojnie i wychowany w demokratycznym kraju, nie może czuć się winny zbrodni popełnionych przez Niemcy hitlerowskie. Wina nie może być zbiorowa i winy się nie dziedziczy. Natomiast poczucie winy – winy historycznej – może być zjawiskiem nie tylko jednostkowym, ale i społecznym. K. Wóycicki, *Spór o niemiecką pamięć…*, op. cit., s. 80–83.

[42] J. Trenkner, *Naród z przeszłością. Eseje o Niemczech*, PTPN, Poznań 2004, s. 9–15.

wynika w znacznym stopniu z tego, że znaczna część Niemców czuje się przede wszystkim ofiarami wojny, a nie jej sprawcami;

4. podtrzymywanie w dotychczasowym kształcie niemieckiej doktryny prawnej, która kwestionuje prawnomiędzynarodowy charakter umowy poczdamskiej oraz akcentuje bezprawny charakter wysiedleń Niemców po zakończeniu II wojny światowej z byłych wschodnich obszarów Trzeciej Rzeszy i nielegalność wywłaszczenia majątków niemieckich m.in. z względu na brak odszkodowań od strony polskiej (wskazuje się na nielegalność w prawie międzynarodowym upaństwowienia mienia własnych obywateli, ale także cudzoziemców, bez odszkodowania)[43];
5. umacniające się w Niemczech dążenia do bycia „normalnym" państwem i narodem. Po zjednoczeniu państwowym Niemiec, wraz z odzyskaniem pełnej suwerenności, wzrostem międzynarodowej roli politycznej i ekonomicznej Niemiec, kolejnymi zmianami pokoleniowymi w Niemczech i związanej z tym malejącej moralnej odpowiedzialności za zbrodnie niemieckie w okresie 1933–1945, coraz większym uznaniem wśród społeczeństwa niemieckiego cieszą się dążenia do bycia „normalnym" państwem i narodem. Niemcy w tym dążeniu – pisał Zbigniew Mazur – chcą się znaleźć we „wspólnocie ofiar", a nie być nadal „narodem sprawców"[44]. Przemówienie pisarza Martina Walsera wygłoszone 11 października 1998 r. we Frankfurcie nad Menem, w którym mówił o własnym zniecierpliwieniu ciągle obecną dyskusją o niemieckiej przeszłości, wzmacniało stanowisko tych, którzy uważali, że w okresie „republiki bońskiej" miał miejsce wystarczający rozrachunek z historią najnowszą i czas na jego ograniczenie, a także wyjście z poczucia winy czy kompleksu winy w realiach zjednoczonych Niemiec. Zjednoczenie Niemiec nasuwało myśl – pisał Kazimierz Wóycicki – że Niemcy stały się wreszcie normalnym krajem w tym sensie, że skończył się okres pokuty. Niemcy miały mieć normalną historię tak jak Polacy czy Francuzi[45]. Pytanie, czy polskie grupy rządzące, jak i grupy rządzące innych państw – ofiar niemieckiej agresji – zaakceptują w bliższej i dalszej perspektywie ten motyw dążenia do „normalności" w niemieckiej debacie na temat najnowszej przeszłości. Były kanclerz RFN, Helmut Schmidt, w przemówieniu na zjeździe SPD w Berlinie (4 grudnia 2011 r.) podkreślał, że w najbliższym czasie Niemcy nie będą żadnym normalnym krajem. Przemawiają za tym przede wszystkim olbrzymie historyczne obciążenia i związane z tym utajone podejrzenia

[43] Bernd Fabritius, nowy, wybrany w roku 2014 przewodniczący Związku Wypędzonych, podobnie jak była przewodnicząca BdV Erika Steinbach podkreślał, że przymusowe przesiedlenie Niemców z terytorium Polski po II wojnie było bezprawne, było nie tylko zbrodnią, ale i ogromnym błędem. *Pojednanie po rehabilitacji*, „Rzeczpospolita", 10–11 listopada 2014.

[44] Z. Mazur, *Centrum przeciwko Wypędzeniom (1999–2005)*, Instytut Zachodni, Poznań 2005, s. 333.

[45] K. Wóycicki, *Spór o niemiecką pamięć*…, op. cit.

najbliższych partnerów i sąsiadów Niemiec co do ich rzeczywistych intencji i zamierzeń[46];

6. tendencję do zrównywania cierpień narodu niemieckiego pod koniec II wojny światowej i po jej zakończeniu z cierpieniami innych narodów, które padły ofiarą niemieckiej agresji i ludobójstwa[47]; W odniesieniu do Polaków wzmacniane są postawy, w których Polacy występują nie tylko w roli „ofiary", ale także w roli „sprawcy nieszczęść wielu Niemców". W niemieckiej pamięci historycznej umacnia się tendencja do wykazywania słuszności tezy, że bezprawie i krzywda w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu były zarówno po stronie niemieckiej, jak i polskiej, że zarówno Polacy, jak i Niemcy byli, choć w różnych obszarach i stopniu, zarówno sprawcami, jak i ofiarami;
7. zmiany zachodzące w niemieckiej świadomości historycznej, w efekcie których przymusowe wysiedlenia ludności niemieckiej traktowane są często jako jedno z najważniejszych, obok Holokaustu, następstw II wojny światowej[48];
8. brak woli politycznej kolejnych grup rządzących zjednoczonych Niemiec do ostatecznego zamknięcia w stosunkach polsko-niemieckich kwestii roszczeń majątkowych obywateli niemieckich wobec Polski, poprzez przejęcie przez państwo niemieckie na siebie indywidualnych roszczeń odszkodowawczych zgłaszanych przez wysiedlonych bądź ich potomków wobec państwa polskiego.

Jednym z niezwykle ważnych wątków niemieckich rozrachunków z nazistowską przeszłością jest trwająca od kilku dziesięcioleci dyskusja związana z oceną i porównaniami dwóch największych reżimów totalitarnych XX wieku – hitleryzmu i stalinizmu. W Niemczech, wraz z upływem czasu, nasilała się tendencja do relatywizowania zbrodni faszyzmu niemieckiego. Jednym z ważnych jej etapów był tzw. spór historyków w latach 80. XX wieku. Lewicowi intelektualiści niemieccy twierdzili, że faszyzm niemiecki był

---

[46] *Rede „Deutschland in und mit Europas" von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin* (źródło: www.spd.de/aktuelles/Pressemiteilungen/21498/20111204_rede-helmut_schmidt.html).

[47] Edmund Dmitrów pisał: „W społeczeństwie niemieckim toruje sobie drogę, a poniekąd częściowo odradza się, świadomość historyczna z pierwszego dwudziestolecia po 1945 r., kiedy panowało przeświadczenie, że per saldo najbardziej pokrzywdzoną ofiarą II wojny światowej są sami Niemcy. Obecnie myśli tej zdaje się towarzyszyć przekonanie, że zjednoczony naród niemiecki nabył w oczach Europy prawo do przedstawienia rachunku krzywd niektórym – bo przecież pomija się główne mocarstwa byłej koalicji antyhitlerowskiej – ze swych domniemanych krzywdzicieli i dłużników. E. Dmitrów, *Polskie społeczeństwo wobec „transferu ludności" i utraty przez Niemcy terenów wschodnich. Stan wiedzy i świadomości Polaków*, [w:] M. Smolorz (red.) *Postanowienia i konsekwencje konferencji w Jałcie i Poczdamie*, Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice – Opole 2003, s. 105.

[48] W. Pięciak, *Niemiecka pamięć. Współczesne spory w Niemczech o miejsce III Rzeszy w historii, polityce i tożsamości (1989–2001)*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 374.

nieporównywalny z czymkolwiek innym. Historycy konserwatywni natomiast – w tym m.in. Ernst Nolte i Michael Stürmer – argumentowali, że narodowy socjalizm był nieprawym dzieckiem komunizmu, konsekwencją komunizmu, pozbawionym własnej treści[49]. Przez wykazywanie na bezpośredni związek między nazizmem i komunizmem (w jego wersji leninowsko-stalinowskiej) starano się o umniejszenie zbrodni niemieckich w czasie II wojny światowej.

Realizowana po 1989 roku w naszym kraju polityka historyczna (polityka pamięci; polityka wobec przeszłości) po części legitymizuje i wzmacnia w Niemczech tendencję do relatywizowania zbrodni niemieckiego faszyzmu. Ważną bowiem częścią dyskusji w naszym kraju wokół niemieckiego faszyzmu i sowieckiego stalinizmu było i jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zakres winy Niemców/nazistów i Rosjan/Sowietów wobec Polski i Polaków. W latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI wieku stopniowo umacniało się w Polsce przekonanie, podobnie jak w Niemczech, że czas skończyć z roztrząsaniem win hitleryzmu i Niemców, mimo że wiele zbrodni niemieckich popełnionych w Polsce w czasie okupacji nie zostało osądzonych i rozliczonych[50] (np. zbrodni Wehrmachtu popełnionych we wrześniu 1939 r. czy zbrodni oddziałów niemieckich popełnionych na ludności cywilnej Warszawy w czasie powstania warszawskiego) i należy przenieść dyskusję wokół winy na stalinizm i Sowietów. Ważnym tego przejawem był sposób rozkładania akcentów przez większość polskich polityków, publicystów i media w ocenie następstw obu totalitaryzmów dla Polski i Polaków, dokonywanej chociażby przy okazji kolejnych rocznic rozpoczęcia II wojny światowej czy też jej zakończenia. Mimo, że okupacja niemiecka pochłonęła zdecydowanie więcej ofiar w społeczeństwie polskim niż okupacja sowiecka[51], w występującej po roku 1989 w Polsce wielkiej rewizji historii II wojny światowej i lat powojennych wzmacniała się tendencja do „przesuwania akcentów z Oświęcimia na Katyń" i zrównywania okupacji niemieckiej Polski z dominacją sowiecką po zakończeniu II wojny światowej. Było to związane w znacznym stopniu

[49] *O kondycji Niemiec. Tożsamość niemiecka w debatach intelektualistów po 1945 roku*. Wybór i oprac. J. Jabłokowska i L. Żyliński, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2008; W. Pięciak, *Niemiecka pamięć…*, s. 407 i nast.

[50] Przez lata niemieckie sądy uniewinniały zbrodniarzy wojennych z braku dowodów. Trudno było np. udowodnić obozowemu strażnikowi, że odpowiada za śmierć konkretnego więźnia. Do tego dochodził niezmiernie istotny fakt, że Niemcy nie byli zbytnio zainteresowani rozliczeniami z nazistowską przeszłością. W efekcie na ponad 100 tys. postępowań w Niemczech skazano tylko kilka tysięcy zbrodniarzy, a w większości wyroki były łagodne. B.T. Wieliński, *Czy ostatni niemieccy zbrodniarze wojenni wymrą bezkarnie?* „Gazeta Wyborcza" 6–7 października 2012.

[51] W ocenie Instytutu Pamięci Narodowej, w wyniku okupacji niemieckiej życie straciło od 5 mln 470 tys. do 5 mln 670 tys. polskich obywateli. Natomiast od roku 1939 do początku lat 50. z rąk Sowietów zginęło ok. 150 tys. obywateli polskich. M. Karnowski, *Nowy bilans ofiar II wojny światowej opublikowany przez Instytut Pamięci Narodowej*, „Dziennik", 26 sierpnia 2009.

z tym, że zbrodnia katyńska stała się „mitem założycielskim III RP”[52]. Jedną z cech charakterystycznych polityki historycznej kolejnych rządów III RP było eksponowanie zbrodni katyńskiej przy jednoczesnym, jak już wspomniano, dążeniu, by bieżących stosunków polsko-ukraińskich nie zdominowały problemy natury historycznej, w tym przede wszystkim zbrodnie UPA na społeczności polskiej na Wołyniu i zachodniej Ukrainie, które pochłonęły ponad 100 tys. cywilnej ludności polskiej[53]. Dominowało stanowisko, że o ile warunkiem normalizacji w stosunkach polsko-rosyjskich było wyjaśnienie zaszłości historycznych, zgodnie z ich polskim punktem widzenia, o tyle „zaszłości historyczne w relacjach polsko-ukraińskich nie mają prawa ważyć na bieżącej polityce obu państw”[54]. Grzegorz Motyka, badacz stosunków polsko-ukraińskich, w jednym z wywiadów stwierdził: „Na początku lat 90. rządy solidarnościowe uznały, że należy w stosunkach pomiędzy Polską a Ukrainą oddzielić bieżące sprawy polityczne od rozliczeń historycznych i nie wiązać ich ze sobą”[55].

Sądzę, że polskie elity decyzyjne i refleksyjne w ocenie dwóch największych reżimów totalitarnych XX wieku powinny w tej ocenie w pierwszej kolejności kierować się dążeniem do odpowiedzi na pytanie: Który z tych totalitaryzmów był większym zagrożeniem dla egzystencjalnych interesów państwa i narodu polskiego? Należy widzieć bardzo istotne różnice w koncepcjach, jakie Trzeciej Rzeszy i Sowietom przyświecały wobec narodu polskiego. Nawet w warunkach stalinowskich – pisał Andrzej Szczypiorski – Sowieci/Moskwa zmierzała do zniewolenia Polski, nie zaś do kompletnego wyniszczenia Polaków. Hitler natomiast miał jasny cel wymordowania warstwy oświeconej, zdziesiątkowania społeczeństwa, a po sprowadzeniu Polaków do stanu podludzi, ciemnych, tępych i bezwolnych, wykorzystania ich do roli niewolników Rzeszy[56]. Bronisław Łagowski pisał: „Wyobrażenia historyczne w zasadzie dostosowują się do aktualnego stanu sojuszy i tym się tłumaczy stopniowe przyjmowanie w Polsce niemieckiego spojrzenia na II wojnę światową. Niemiecki najazd i okupacja schodzą na dalszy plan, na pierwsze miejsce wysuwa «najazd radziecki», jak coraz częściej nazywane jest przesuwanie się frontu walk Armii Radzieckiej z Niemcami przez teren Polski”[57]. W tym kontekście pojawia się kolejne pytanie: Czy jeśli w prowadzonej

---

[52] B. Łagowski, *Ekshumacje*, „Przegląd”, 2010, nr 50.

[53] G. Motyka, *Od rzezi wołyńskiej do akcji „Wisła”*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011, s. 447.

[54] P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 304.

[55] *Wołyńskie rachunki. Wywiad z G. Motyką*, „Newsweek”, 4 września 2011.

[56] A. Szczypiorski, *W polskich oczach*, „Polityka” 1994, nr 33. Ryszard Stemplowski kilka lat później wskazywał, że niemieccy naziści – ówcześni Niemcy – odrzucali nas w całości, uznawali za podludzi i generalnie, i bezpośrednio zagrozili naszej egzystencji; rosyjscy komuniści zaś przede wszystkim chcieli na siłę Polskę upodobnić do swojej Rosji i zagrozili głównie naszej tożsamości. R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, t. 1, s. 121.

[57] B. Łagowski, *Antykomunizm rewiduje wojnę światową*, „Przegląd”, 12–17.11.2013, nr 46.

w naszym kraju w ostatnich dekadach polityce pamięci wzmacnia się tendencja do relatywizowania zdecydowanie większych zbrodni III Rzeszy na okupowanych ziemiach polskich i eksponowania przede wszystkim zbrodni sowieckich (np. przedstawianie zbrodni katyńskiej niemal jako największej zbrodni popełnionej na Polakach w czasie II wojny światowej), czy w ten sposób nie wzmacniamy i nie legitymizujemy tych tendencji w niemieckiej polityce pamięci, które powinny być po stronie polskiej przyjmowane z niepokojem czy wręcz ze zdecydowanym sprzeciwem? Mając na uwadze następstwa obu totalitaryzmów, nie dla innych państw i narodów, ale dla Polski i Polaków, szczególnie w naszym kraju nie należy ich zrównywać. Ich winy i zbrodnie wobec Polaków nie są jednakowe. To polityka III Rzeszy a nie Sowietów groziła biologicznej egzystencji narodu polskiego[58]. W sytuacji, kiedy w ostatnim czasie przybrało na sile relatywizowanie w RFN zbrodni niemieckich popełnionych przez Niemcy w okresie III Rzeszy zasadnym jest, by w sferze semantycznej konsekwentnie używać określenia „zbrodnie niemieckie" a nie „zbrodnie hitlerowskie".

## 3. Zakończenie

Podzielić należy pogląd, że spory o interpretację historii mogą toczyć się nie tylko przez lata, lecz również przez stulecia[59]. Jednakże to przede wszystkim od grup rządzących Polski i Niemiec zależeć będzie w jakim stopniu spory historyczne będą obciążeniem dla bieżących, międzypaństwowych i międzyspołecznych stosunków polsko-niemieckich w bliższej i dalszej perspektywie.

---

[58] Paweł Machcewicz pisał: „Polska miała dwóch wrogów i okupantów. Ich winy i zbrodnie wobec Polaków nie są jednakowe. To niemiecka agresja położyła kres istnieniu II RP, chociaż oczywiście przyzwolenie na to dali Rosjanie, sami wzięli udział w rozbiorze i okupacji Polski. Znacznie większa liczba polskich obywateli zginęła jednak z rąk Niemców, których polityka groziła biologicznej egzystencji narodu. Mord na polskich oficerach był jedną z najbardziej odrażających zbrodni II wojny światowej, ale mimo wszystko nie może on przesłonić rozmiarów niemieckich zbrodni. Gdy w 1944 roku Armia Czerwona wkraczała po raz drugi w granice Rzeczypospolitej, niosła z sobą zniewolenie i komunistyczną dyktaturę, ale jednocześnie wyzwolenie od ludobójczych działań niemieckich okupantów. Tak odbierała to wówczas większość Polaków. Nie był to wymysł peerelowskiej propagandy, ale rzeczywistość historyczna". P. Machcewicz, *Spory o historię 2000–2011*, Znak, Kraków 2012, s. 246.

[59] Anna Wolff-Powęska w dyskusji nad „polityką historyczną" zwracała uwagę na to, że posługujemy się historią w sposób antagonizujący nasze stosunki z Niemcami i z Rosją. Pisała: „dzisiaj tak mocno podkreślamy, że pragniemy promować naszą historię i naszą interpretację historii u sąsiadów. Musimy jednak liczyć się z tym, że oni także mogą oczekiwać wysłuchania przez Polaków ich historii. Jak znaleźć punkt styczny, wspólny mianownik tak różnych narracji?" A. Wolff-Powęska, *Pamięć i przestrzeń publiczna*, [w:] P. Kosiewski (red.) *Pamięć i polityka zagraniczna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 120.

Prawdą jest, że poszczególne narody, kolejne ich pokolenia wciąż na nowo interpretują swoją historię. Jednakże niezwykle istotne w tym procesie jest, by to nowe odczytywanie historii nie oznaczało wypaczania faktów i procesów historycznych. Zasadne jest dążenie polityków Polski i Niemiec do tego, by tragiczne wydarzenia II wojny światowej nie były nadmiernym obciążeniem dla bieżących polsko-niemieckich stosunków międzypaństwowych. Jednakże nie znaczy to, że nie należy wskazywać na niepokojące, z punktu widzenia interesów Polski, tendencje występujące w świadomości historycznej Niemców i ich pamięci historycznej oraz w niemieckiej polityce historycznej.

*Bogdan Koszel*

# Interwencja w Iraku i amerykańska tarcza antyrakietowa w stosunkach polsko-niemieckich

Od początku akcesji Polski do Paktu Północnoatlantyckiego w 1999 r. dawała ona prymat „twardemu bezpieczeństwu" Sojuszu Atlantyckiego nad „miękkim" Unii Europejskiej. Wynikało to ze słabości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB) uwidocznionej w praktycznej niezdolności tej organizacji do rozwiązania konfliktu w Bośni-Hercegowinie i w Kosowie. Rozbieżne oceny i oczekiwania państw członkowskich wobec wyłonionej w 1999 r. z WPZiB Europejskiej Polityki Zagranicznej i Obrony (EPBiO) nakazywały dodatkową ostrożność i rozwagę. Ataki terrorystyczne na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. wzmocniły poczucie solidarności euroatlantyckiej, ale metody walki z terroryzmem i skala zaangażowania na rzecz zwalczania terroryzmu poróżniły państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Kluczowe znaczenie miała kwestia iracka i perspektywa międzynarodowej interwencji w tym kraju w celu obalenia rządów Saddama Husajna. Niemcy, konsekwentnie wspierające proces polskiej akcesji do Unii Europejskiej w okresie rządów koalicji SPD-Zieloni (1998–2002), z najwyższą niechęcią odnosili się do działań zbrojnych pod egidą Amerykanów, pełniących rolę „światowego żandarma"[1]. W przeciwieństwie do 1998 r. kampania wyborcza do Bundestagu niemieckich socjaldemokratów w 2002 r. skupiła się głównie na problematyce zagranicznej, odwracając uwagę społeczeństwa od pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, rosnącego bezrobocia i braku skutecznego programu naprawy finansów publicznych. Antywojenne i antyamerykańskie nastroje zostały wykorzystane przez kanclerza Gerharda Schrödera w kampanii wyborczej. W Berlinie i innych miastach pojawiły się plakaty wyborcze SPD sugerujące, że zmusza się do przelewania krwi niemieckich żołnierzy w zamian za iracką ropę naftową, którą wydobywać będą teraz amerykańskie koncerny. Niejednokrotnie bezpośrednio wskazywano na wiceprezydenta

[1] J. Varwick, *Die NATO-Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2003*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft", Nr. 14/2004), s. 93–121.

Dicka Cheneya, związanego z koncernami naftowymi i mającego rzekomo własny interes w obaleniu irackiego dyktatora[2].

Kanclerz przypuścił bezpardonowy atak na Amerykanów za ich nieprzejednaną politykę wobec reżimu Saddama Husajna i jednocześnie krytykował Komisję Europejską za jej rzekomą „antyniemieckość". Dotknęła ona przewodniczącego Komisji Romano Prodiego i jego najbliższych doradców określanych jako zespół neoliberalnych profesorów lansujących wolnorynkowe idee importowane z Ameryki. Kanclerz mówił, że Bruksela nie rozumie systemu gospodarczego Niemiec i przepycha na siłę politykę stanowiącą śmiertelne zagrożenie dla niemieckiego przemysłu samochodowego, chemicznego i sektora bankowego. Czuł się dotknięty, że Amerykanie, ale też i brukselscy komisarze najchętniej w roli kanclerza RFN widzieliby Edmunda Stoibera, szefa bawarskiej CSU, z którym wiązano nadzieje na oczyszczenie atmosfery w relacjach z USA po miesiącach nieprzerwanej krytyki płynącej z Berlina[3]. Nietrudno było zauważyć, że politycy SPD poszli w kierunku renacjonalizacji polityki zagranicznej państwa i zaczęli skutecznie kwestionować adenauerowski dogmat o ścisłym związku bezpieczeństwa RFN z sojuszem z USA. Za użycie w ostatniej fazie kampanii wyborczej antyamerykańskiej retoryki Schröder zapłacił utratą bliskich kontaktów z Waszyngtonem oraz ochłodzeniem stosunków z Wielką Brytanią. Zrekompensował to rozbudową stosunków z Rosją pod rządami prezydenta Władimira Putina[4].

Niemcy były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz otwarcia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem. Wspólnie z Francją i Rosją konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ mające na celu storpedowanie akcji o charakterze militarnym[5].

Jak było do przewidzenia, otwarty sprzeciw rządu berlińskiego wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami Paryż przywitał z nieskrywanym zadowoleniem. Pod hasłami budowy niezależnej od USA i NATO europejskiej tożsamości obronnej, Francja przeciągnęła Berlin na swoją stronę i dość wyraźnie w niemiecko-francuskim tandemie wysunęła się na czoło. Wobec przejęcia inicjatywy przez prezydenta Jacques'a Chiraca w skłóconym ze Stanami Zjednoczonymi rządzie niemieckim zabrakło siły przebicia do forsowania własnych rozwiązań nawet na forum Konwentu przygotowującego

---

[2] T. Pflüger, *Deutschland, NATO und Irakkrieg*, „IMI-Analyse", 2003/012, http://www.imi-online.de/download/ IMI-Analyse-2003-012-D-NATO-EU-Pflueger.pdf.

[3] W. Schelling, *Antiamerikanismus als sicherheitspolitisches Problem*, ,,Europäische Sicherheit", Nr 8/ 2003), s. 53–55; K. Grzybowska, *Osamotnione Niemcy*, ,,Rzeczpospolita" z 30.09 2002.

[4] Ch. Hacke, *Deutschland, Europa und der Irakkonflikt*, „Aus Politik und Zeitgeschichte", B 24-25/2003 s. 8-16; T. Oppelland, *Der Irak-Konflikt und die deutsch-amerikanischen Beziehungen*, [w:] H. Behr u.a. (Hrsg.), *Der Irak-Konflikt*, Jena 2003. Szerzej: B. Koszel, *Polityka wschodnia Niemiec w początkach XXI wieku*, „Zeszyty Niemcoznawcze" PISM, nr 1/2007.

[5] Szerzej zob. K. Malinowski, *Konsekwencje kryzysu irackiego. Niemcy wobec nowego kształtu stosunków transatlantyckich*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego", nr 34/2004, s. 10.

projekt konstytucji europejskiej. Dominowało raczej przekonanie, że w Unii Europejskiej „tylko to ma sens, co można zrobić razem z Francją"[6]. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Turcji i nie przebierającym w słowa potępieniu dla wojny w Iraku. Osłabienie związku RFN z dwoma kluczowymi partnerami zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji[7].

Załamywanie się tradycyjnie dobrych powiązań transatlantyckich i jednoczesne zacieśnianie bilateralnych związków pomiędzy Berlinem i Paryżem bez oglądania się na Warszawę spowodowało, że polityka polska wystawiona została na ciężką próbę. W okresie kandydowania do Unii Europejskiej polskie władze w zasadzie pozytywnie wypowiadały się na temat rozwoju EPBiO UE. W Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 r. uznano rozwój unijnych struktur polityczno-wojskowych za drugi, obok Sojuszu Północnoatlantyckiego, filar bezpieczeństwa państwa[8]. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w 27 rozdziale negocjacji akcesyjnych (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), który zamknięto 6 kwietnia 2000 r. Polska zamierzała uczestniczyć w kształtowaniu bezpieczeństwa i obronności Unii Europejskiej i zadeklarowała udział polskich żołnierzy w siłach antykryzysowych UE. Generalnie jednak reprezentowano stanowisko, że WPBiO powinna być filarem NATO w Europie. Podkreślił to minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek w wystąpieniu przed Sejmem w maju 2000 r. stwierdzając, że akceptacja przez Polskę nowej inicjatywy Unii Europejskiej ma na celu „wzmocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony". Dodał, że Polska popierając decyzje Unii, działa „w przeświadczeniu, że wszystkie proponowane rozwiązania zmierzają do wsparcia harmonizacji działań UE i NATO, jak również wzmocnienia europejskiego filaru NATO, wzmocnienia powiązań transatlantyckich i związania USA z bezpieczeństwem europejskim"[9]. Jednakże pierwszym

---

[6] Por. M. Wiegel, *Deutsch-französischer Gipfel, Ein radikal neuer Ansatz*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 19.09.2003; H. Tewes, Francja i Niemcy. *Tańczące słonie i nowa Europa*, „Gazeta Wyborcza" z 8.02.2003; B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Poznań 2006; por. E. Cziomer, *Rola Francji w działaniach Niemiec na rzecz wzmocnienia Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w latach 2002–2003*, w: *Integracja europejska. Instytucje, polityka, prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, Warszawa 2003, s.93–99.

[7] J. Bielecki, *Najpoważniejszy kryzys w historii NATO. Francja, Niemcy i Belgia blokują pomoc dla Turcji*, ,,Rzeczpospolita" z 15. 02. 2003; H. Tewes, *Francja i Niemcy. Tańczące słonie i nowa Europa*, „Gazeta Wyborcza" z 8.02.2003.

[8] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 4 stycznia 2000, „Zbiór dokumentów", nr 1/2000, http://www.zbiordokumentow.pl/2000/1/18.html.

[9] *Sejmowe exposé ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na temat podstawowych kierunków polskiej polityki zagranicznej w 2000 r*., Warszawa, 9 maja 2000 r., ibidem, nr 2/2000.

jednoznacznym sygnałem poparcia Polski dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony było przemówienie ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego wygłoszone na Uniwersytecie Warszawskim 11 maja 2001 r. Polityk ten próbował – wbrew nadal pojawiającym się w prasie krytycznym głosom – zaprzeczyć tezie, że Warszawa odnosi się z rezerwą do EPBiO. Zawarł w nim jednak szereg warunków i oczekiwań, wyrażających polskie obawy i zastrzeżenia[10].

Jakkolwiek rząd Leszka Millera początkowo starał się unikać jasnego zdeklarowania się po stronie USA czy francusko-niemieckiego tandemu, było tajemnicą poliszynela, że z różnych przyczyn będzie on wspierać poczynania administracji amerykańskiej i politykę George'a W. Busha wobec Iraku. Już kwestia ochrony Turcji wywołała niemałe zaniepokojenie, gdyż sprowokowała pytanie o wartość sojuszniczych zobowiązań Francji i Niemiec w ramach NATO. W Polsce jednoznacznie kojarzyło się to z polityką *appeasementu* z drugiej połowy lat trzydziestych XX wieku i przyjętą wówczas tezą, że udzielanie gwarancji bezpieczeństwa prowokować może tylko agresję. „Lekcja jugosłowiańska" pokazała słabą stronę Unii Europejskiej jako siły zdolnej do rozwiązywania kryzysów i instynktownie zbliżała Polaków do USA[11].

Prowokacją z perspektywy Paryża, ale też i Berlina był podpis premiera Leszka Millera złożony pod tzw. listem ośmiu szefów rządów i państw (Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Dania, Węgry, Portugalia, Czechy, Polska), w którym zapowiedziano poparcie dla nieustępliwej postawy Waszyngtonu w sprawie Iraku. Ta inicjatywa całkowicie zaskoczyła Niemcy, Francję i przewodzących Unii Greków. Obnażyło to dodatkowo całkowity brak wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej[12].

„List ośmiu" przywódców z 30 stycznia 2003 r. w Berlinie i Paryżu przyjęto wyjątkowo negatywnie, a ostrze krytyki skierowane było przede wszystkim pod adresem Polski. W RFN podpis polskiego premiera pod listem potraktowany został jako wyraz niewdzięczności za niemieckie zaangażowanie dla polskich starań o członkostwo w UE i próbę podminowania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Nie starano się nawet zrozumieć motywów polskich proamerykańskich działań, wyolbrzymiano natomiast fakt niepoinformowania kanclerza G. Schrödera o polskich zamiarach. Zadawano pytanie, czy Polska rozumie sens integracji europejskiej i czy jej zaproszenie do członkostwa w Unii nie było politycznym błędem. W atmosferze nagonki Polska

---

[10] R. Zięba, *Polska polityka bezpieczeństwa między atlantyzmem i europeizmem*, http://www.uclm. es/ lamusa/ver_articulo.asp?articulo=147&lengua=pl.

[11] Polskie argumenty zob. B. Koszel, *Polens Engagement in der euroatlantischen Zone nach dem Irak-Krieg*, „WeltTrends", nr 41, Winter 2003/2004, s. 33–35; D. Bingen, *International heraugefordert- bilateral verstrickt: Die deutsch- polnische Beziehungen am Beginn des 21. Jahrhunderts*, [w:] H. Wagner (Hrsg.), *Europa und Deutschand. Deutschland und Europa*, Münster 2005, s.178–190.

[12] J. Schuster, *Das „alte" und das „neue" Europa: die Reaktionen der europäischen Länder auf die amerikanische Irak-Politik; ein Vergleich dreier Erklärungsansätze*, Münster 2004.

doczekała się epitetu już nie „konia trojańskiego" USA w Unii Europejskiej, lecz „osła trojańskiego"[13].

Polska próba załagodzenia konfliktu z Berlinem poprzez zaproszenie do udziału w misji irackiej wielonarodowego korpusu polsko-niemiecko-duńskiego stacjonującego w Szczecinie dodatkowo zatruła atmosferę. Niemieckie ministerstwo obrony uznało ją za niepoważną, gdyż w jego opinii korpus nie nadawał się do takiej operacji.

Zaproponowanie Polsce przez USA po obaleniu Husajna udziału w misji stabilizacyjnej w Iraku z własnym kontyngentem i w charakterze koordynatora działań wojskowych i administracyjnych w jednej ze stref wzmocniło pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Jednakże w Niemczech przyjęto to z zaskoczeniem i oburzeniem, zwłaszcza po obrazach telewizyjnych pokazujących wybuch euforii w Polsce po złożeniu amerykańskiej propozycji. Wypowiedzi polityków o wzmocnieniu położenia międzynarodowego Polski czy historycznym zadośćuczynieniu odczytywano jako przejaw oszołomienia, tryumfalizmu, a nawet roszczeń mocarstwowych. Lewicowa „Tageszeitung" opisywała Polskę jako „mocarstwo z łaski Amerykanów". W prasie niemieckiej bezlitośnie uwypuklano improwizację i wszystkie niedociągnięcia (braki kadrowe, niedoświadczenie żołnierzy, trudności językowe) związane z rozpoczęciem misji stabilizacyjnej. W generalnej ocenie dominował pogląd, że polska strefa w Iraku była formą nagrody czy rekompensaty za proamerykańskie stanowisko Warszawy. Pesymistycznie konstatowano, że inicjatywa ta pogłębi podziały na kontynencie, wzmocni zależność Polski od Waszyngtonu i spowoduje rozsadzenie przez Polskę EPBiO[14].

Podobne negatywne opinie, lecz na jeszcze większą skalę, powielano we Francji. Prezydent J. Chirac publicznie strofował sygnatariuszy „listu ośmiu", a w szczególności Polskę, zalecając jej bardziej wstrzemięźliwe zachowania (*avait perdu une occasion de se taire...*)[15]. Kolejny list dziesięciu szefów państw tzw. grupy wileńskiej (Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Macedonia, Albania i Chorwacja) dodatkowo rozsierdził Francuzów i Niemców oraz podzielił kontynent – zgodnie z terminologią amerykańskiego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda na „starą" i „ nową" Europę [16].

---

[13] *List, który podzielił Europę*, „Rzeczpospolita" z 3.01.2003; J. Bielecki, *Ryzykowna strategia, ibidem* z 15.02.2003; *Osioł trojański Ameryki*, „Wprost" z 16.03.2003; M. Zaborowski and K. Longhurst, *America's protégé in the east? : The emergence of Poland as a regional leader*, „International Affairs" No.5/2003, s. 1009–1028.

[14] G. Lesser, *Großmacht von Amerikas Gnaden*, „Die Tageszeitung" z 5.05.2003; D. Ostermann, *Washingtons neuer Keil*, „Franfurter Rundschau" z 5.05.2003; D. Brössler, *Der kleine Sieger*, „Süddeutsche Zeitung" z 5.05.2003.

[15] *Chirac attaque de front les pays candidates*, „Le Figaro" z 18.02.2003; *Sans états d'âme, la Pologne s'est placée sous le parapluie américain*, „Le Monde" z 17.02.2003.

[16] *Dix pays d'Europe signent une lettre en faveur de la campagne de Washington contre Bagdad*, „Le Monde" z 6.02.2003.

Rozejście się dróg pomiędzy USA, ale też i poszczególnymi członkami UE w kwestii EPBiO, miało apogeum 29 kwietnia 2003 r. w podbrukselskim Tervuren. Przywódcy Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga uzgodnili ścisłą współpracę w sprawach obronnych w siedmiu obszarach. Inicjatywa ta miała poważne znaczenie polityczne. Perspektywa, że czterej główni liderzy antywojennego obozu w Unii Europejskiej mieliby tworzyć trzon europejskiej organizacji obronnej, dysponującej własnym sztabem planowania operacyjnego, była nie do przyjęcia dla Amerykanów, Brytyjczyków, wspierających ich Włochów i Hiszpanów, a także dla Polski i pozostałych krajów kandydujących do członkostwa w Unii. Za szczególnie kontrowersyjny i wyraźnie stojący w opozycji do Sojuszu uważany był pomysł utworzenia niezależnego od NATO sztabu planowania operacyjnego UE bez udziału Wielkiej Brytanii[17].

Taka postawa czołowych państw UE określanych w Stanach Zjednoczonych jednoznacznie jako „banda czworga" zmusiła Polskę po raz kolejny do zademonstrowania wierności wobec Paktu Północnoatlantyckiego, ale też i do wykazania pewnej giętkości politycznej w sprawach dotyczących EPBiO. 9 maja 2003 r. podczas szczytu Trójkąta Weimarskiego we Wrocławiu prezydent A. Kwaśniewski zdystansował się wobec koncepcji budowy europejskich struktur bezpieczeństwa i obrony oddzielonych od NATO. Zdecydowanie stwierdził, że jakkolwiek Polska „nie ma wątpliwości odnośnie do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony", to uważa, że nie powinna ona „powielać roli NATO ani osłabiać sojuszu transatlantyckiego. Na to nie chcemy się zgodzić. Z polskiego punktu widzenia NATO jest bardzo potrzebne"[18]. Podobną postawę zaprezentował minister obrony Jerzy Szmajdziński 29 września 2003 r. w trakcie spotkania ministrów obrony Trójkąta Weimarskiego w niemieckim nadbałtyckim kurorcie Heiligendamm. Wymijająco odpowiedział on na lansowany przez Niemcy, Francję, Luksemburg i Belgię wspomniany projekt europejskiej inicjatywy obronnej, przewidujący m.in. utworzenie wspólnego sztabu, niezależnego od struktur NATO[19].

Jak się wydaje, polska wyważona strategia zdała egzamin. We wrześniu 2003 r. doszło do spotkania w Berlinie premiera T. Blaira, prezydenta J. Chiraca i kanclerza G. Schrödera, podczas którego nastąpiło pewne zbliżenie

---

[17] *ESV- Sieben gemeinsamen Initiativen. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits-und Vertedigungspolitik, Bruessel 29 April 2003*, ,,Dokumente. Zeitschrift für deutsch-franzősischen Dialog" nr 3/2003, s. 11–13; P. Schmidt, *ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel*, „SWP-aktuell", nr 20/2003; Ch. Grant, *Wskrzeszenie europejskiej współpracy w dziedzinie obrony*, ,,NATO-Przegląd", zima 2003; K. Naumann, *Die NATO und die EU am Scheideweg?*, [w:] R.C. Meier-Walser (Hrsg.), *Gemeinsam sicher?: Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, München 2004, s. 261–277.

[18] *Weimarer Dreieck webt an engerem Sicherheitsnetz*, ,,Die Welt" z 10.05.2003; T. Roser, Die *unerwünschten Drei. In Polen sind zum Treffen mit Berlin und Paris Zweifel an dem Bündnis laut geworden*, ,,Der Tagesspiegel" z 10.05.2003; F. Mecner, R. Krąpiec, *Trójkąt Weimarski we Wrocławiu*, „Gazeta Wyborcza" z 9.05.2003; A. Rubinowicz-Gründler, *Polski upór i niemieckie lęki*, ibidem, z 26.05.2003; *Kwaśniewski we Wrocławiu*, „Rzeczpospolita" z 10.05.2003.

[19] *Nie wyślemy dodatkowych żołnierzy do Afganistanu*, „Rzeczpospolita" z 29.09.2003.

stanowisk. W myśl kompromisowych rozwiązań, Unia Europejska miała stworzyć małą komórkę planowania operacyjnego przy Kwaterze Głównej Sił Sojuszniczych (SHAPE) w Mons w Belgii. Miała ona zapewniać płynną kooperację pomiędzy Unią Europejską i NATO w misjach „Berlin-plus", gdy Unia Europejska będzie korzystała ze środków NATO. Uzgodniono powstanie nowej jednostki planistycznej z komponentami cywilno-wojskowymi dla sztabu wojskowego Unii Europejskiej. Do jej zadań należała pomoc w planowaniu cywilnych działań oraz misji cywilno-wojskowych Unii Europejskiej.

Zmianę postawy wobec Polski zaobserwować można było m.in. 22 października 2004 r. w Saint-Jean-de-Luz na spotkaniu ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego, gdzie dominowała już atmosfera koncyliacji i wzajemnej życzliwości Omówiono kwestie organizacji europejskich sił szybkiego reagowania i utworzenia do 2007 r. taktycznej wspólnej niemiecko-polsko-słowackiej jednostki. Ministrowie zajęli się też oceną potencjalnych stref ryzyka w najbliższym pięcioleciu, misjami w Bośni i Kosowie, stosunkami Unii Europejskiej i NATO z Rosją i Ukrainą, sytuacją w Afganistanie i w Iraku. Paryż i Berlin zastrzegły, że choć nie wyślą tam swoich żołnierzy, gotowe są jednak szkolić irackie służby bezpieczeństwa. Bardzo dobrze przyjęto polską zapowiedź przyłączenia się do francuskiej inicjatywy budowania żandarmerii europejskiej[20].

Przystąpienie Polski do UE nałożyło na nią zobowiązania aktywnego uczestnictwa w tworzeniu EPBiO. Jednakże strona polska deklarując taką gotowość, jednocześnie dawała do zrozumienia, że EPBiO nie może być konkurencyjna wobec NATO i tworzyć alternatywnego systemu bezpieczeństwa[21]. Silnie tezę tę eksponowały rządy SLD, ale realizowały nałożone na RP zadania w tym zakresie. Po wyborach parlamentarnych w Polsce jesienią 2005 r. nowa koalicja PiS, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin w początkowym okresie praktycznie ignorowała EPBiO, wskazując na NATO jako jedynego gwaranta polskiego bezpieczeństwa. Exposé premiera rządu Kazimierza Marcinkiewicza z 10 listopada 2005 r. wprowadzało swoistą dychotomię: członkostwo Polski w UE jako gwarancja rozwoju gospodarczego oraz dobre relacje z USA w ramach NATO jako gwarancja bezpieczeństwa państwa polskiego. Podobnie silny akcent na sojusz polsko-amerykański w NATO położył w swoim *exposé* premier Jarosław Kaczyński 19 lipca 2006 r. [22]

Objęcie steru rządów przez Angelę Merkel jesienią 2005 r. spowodowało oczyszczenie atmosfery wokół partnerstwa transatlantyckiego i budowanej europejskiej tożsamości obronnej. Merkel jeszcze jako przywódczyni opozycji odwiedziła Stany Zjednoczone w 2001 i 2003 r., gdzie dała się poznać jako

---

[20] *Triangle de Weimar à Saint-Jean- de- Luz* http://www.defense.gouv.fr/sites/ defense/base/breves/triangle_de_weimar_a_saint-jean-de-luz?_&pp=1; G. Dobiecki, *Spotkanie ministrów obrony Trójkąta Weimarskiego. Polski żandarm w Europie*, „Rzeczpospolita" z 23.10.2004.

[21] Por. R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005.

[22] *Exposé premiera J. Kaczyńskiego*, http://www.dlapolski.pl/expose_premiera_rp_jaroslawa_kaczynskiego.

wytrawny, odpowiedzialny polityk, rozumiejący potrzebę utrzymywania ścisłych więzi transatlantyckich.

Powrót Niemiec do roli tradycyjnego pośrednika pomiędzy Paryżem i Waszyngtonem i jako elementu równowagi pomiędzy UE i NATO ułatwił Polsce zadanie. Niemiecka kanclerz była świadoma siły polskich argumentów, które przemawiały za utrzymaniem pozycji NATO w Europie i sojuszem z USA. Orientowano się, że w polskim stanowisku również zachodzą zmiany. We wrześniu 2006 r. premier J. Kaczyński w wywiadzie dla prestiżowego tygodnika „European Voice" opowiedział się za powstaniem silnej armii europejskiej i Unią jako „potęgą militarną". Podczas wizyty w Berlinie w końcu października tego roku miał zaproponować kanclerz Merkel utworzenie 100 tys. armii europejskiej podlegającej przewodniczącemu Komisji a operacyjnie dowództwu NATO[23].

Sporo zamieszania do polsko-niemieckich relacji w ramach współpracy euroatlantyckiej wprowadziła amerykańska propozycja budowy tarczy antyrakietowej. Rakiety rozmieszczone w Polsce oraz system radarowy w Czechach chronić miałyby USA przed atakiem irańskich bądź północnokoreańskich rakiet strategicznych. Dopóki koncepcja ta nie wyszła poza stadium wstępnych polsko-amerykańskich konsultacji, Niemcy wstrzymywały się od zajmowania stanowiska. Wiadomo było, że partie opozycyjne – Die Linke, Zieloni i FDP oraz spory odłam współrządzącej SPD sprzeciwiają się temu pomysłowi, zwracając uwagę na jego „antyrosyjskość" i niebezpieczeństwo wyścigu zbrojeń. Sprawa miała również wątek wewnątrzpolityczny, ponieważ chodziło o obniżenie notowań rządzących chadeków i zwiększenie popularności Kurta Becka, szefa SPD, nie wchodzącego w skład gabinetu A. Merkel.

Do początków marca Niemcy nie zgłaszały zasadniczych zastrzeżeń do planów budowy w Polsce i Czechach elementów systemu obrony antyrakietowej. Politycy chadeccy (minister obrony Franz Josef Jung oraz Andreas Schockenhoff, wiceprzewodniczący ds. międzynarodowych klubu CDU/CSU w Bundestagu) poparli pomysł USA, choć zwracali uwagę na konieczność prowadzenia dialogu w tej sprawie z Rosją. Po konsultacjach w niektórymi sojusznikami z NATO Jung zaczął mówić o potrzebie budowy tarczy antyrakietowej, jako projektu całego sojuszu. Amerykańskim planom nie był kategorycznie przeciwny również minister spraw zagranicznych z SPD Frank-Walter Steinmeier, choć silniej niż chadecy akcentował potrzebę konsultacji z Rosją[24].

---

[23] D. Spinant, S. Taylor, *Polish premier: EU should be military power*, „European Voice" z 31.08.2006, http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=26070; *Distanz zwischen Deutschen und Polen bleibt*, „Der Tagesspiege" z 31.10.2006; P. Jendroszczyk, *Merkel oferuje bezpieczeństwo energetyczne, ale nie chce mówić o historii*, „Rzeczpospolita" z 31.10.2006; M. Kamann, *Deutsch-polnischer Gipfel: Notwendiger Konflikt*, „Die Welt" z 2.11. 2006.

[24] Ł. Adamski, *Niemiecka debata o systemie obrony przeciwrakietowej*, „Biuletyn PISM" z 3.04.2007; H. Adomeit, A. *Bitter, Russland und die Raketenabwehr* „Stiftung Wissenschaft und Politik –Aktuell", Nr. 23/2007 Berlin, kwiecień 2007.

Przed podróżą do Polski w marcu 2007 r. w wywiadzie dla niemieckiej stacji telewizyjnej ZDF kanclerz A. Merkel po raz pierwszy wypowiedziała się w kwestii budowy tarczy antyrakietowej i zasugerowała, że będzie namawiać polskich przywódców do budowy takiej osłony pod auspicjami NATO. Szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier wzywał USA do rozmów w sprawie budowy tarczy z wszystkimi partnerami, a przede wszystkim z Moskwą. Ostro natomiast przeciw budowie tarczy wypowiadał się przewodniczący współrządzącej SPD Kurt Beck oraz Guido Westerwelle, lider opozycyjnej partii liberalnej. Ten ostatni domagał się, by poważnie traktować rosyjskie zastrzeżenia wobec takiego przedsięwzięcia. Przywódcy SPD z pomocą pospieszył były kanclerz G. Schröder, który mówił o „bezsensownej polityce okrążania Rosji". Do tej krytyki dołączyli również Zieloni. W ten sposób jedynymi siłami wyrażającymi umiarkowane poparcie dla projektu pozostały partie chadeckie (CSU, CSU). Ich politycy zbijali argumenty przeciwników „tarczy" i tłumaczyli, że mogłaby ona objąć również terytorium Niemiec. Eckart von Klaeden, rzecznik CDU ds. polityki zagranicznej, zarzucał ponadto SPD, iż „uległa moskiewskiej propagandzie"[25].

21 marca 2007 r. podczas debaty w Bundestagu F.-W. Steinmeier ponownie zaapelował do USA, aby w sprawie tarczy nie szły na konfrontację z europejskimi partnerami. Ostrzegał przed powrotem „zimnej wojny" w relacjach Wschód-Zachód i rozkręceniem spirali zbrojeń. Przywódca frakcji parlamentarnej SPD w Bundestagu mówił natomiast o budowie tarczy „przeciwko broni, która nie istnieje". Partie chadecji wzywały tylko do kontynuowania dyskusji w tej sprawie, ale nie kryły, że istnieją różnice zdań w łonie rządzącej koalicji. Debata nie przyniosła zmiany stanowiska żadnej ze stron. Bundestag głosami CDU/CSU i SPD odrzucił zgłoszoną przez Zielonych i popieraną przez Partię Lewicy uchwałę, wzywającą rząd do działań na rzecz zamrożenia projektu tarczy. FDP wstrzymała się od głosu[26].

Warto zaznaczyć, że od stanowiska Becka zdystansowało się kilku doświadczonych polityków SPD zajmujących się polityką zagraniczną (Markus Meckel, Hans Ulrich Klose, Gunter Weissgerber i Rainer Arnold), a także był inspektor generalny Bundeswehry gen. Klaus Naumann, który zarzucił niemieckim politykom ignorancję w sprawach wojskowych i naiwność w ocenie Rosji. Z kolei od stanowiska Zielonych zdystansował się Joschka Fischer – były minister spraw zagranicznych, który stwierdził wprawdzie, że tarcza to sprawa całej UE, a nie tylko Republiki Czeskiej i Polski, ale uznał jednocześnie, że nie wywoła ona wyścigu zbrojeń i nie jest projektem antyrosyjskim...

---

[25] *Steinmeier warnt vor neuem Wettrüsten*, „Die Welt" z 18.03.2007; J. Leithäuser, *Streit über Raketenschild. Merkel kritisiert amerikanische Raketenabwehr*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 19.03.2007; *Merkel za otwartą dyskusją z Rosją w sprawie Tarczy*, „Gazeta Wyborcza" z 12.03.2007; B. T. Wieliński, *Angela Merkel: budujmy tarczę w NATO*, ibidem z 13.03.2007.

[26] *Steinmeier warnt vor „Kaltem Krieg"*, „Frankfurter Rundschau" z 22.03.2007.

W czasie wizyty niemieckiej kanclerz w Polsce w marcu 2007 r. prezydent Lech Kaczyński przekonywał, że tarcza antyrakietowa, która zdaniem Merkel mogła podzielić Europę, to sprawa specjalnych relacji między Polską a USA. Obiecywał, że polskie władze zamierzają przedyskutować, czy budowa tego systemu nie powinna być realizowana w ramach NATO[27].

Wobec pewnych wahań ze strony Warszawy, administracja amerykańska w marcu 2007 r. wysłała do Europy, m.in. do Warszawy, szefa Agencji Obrony Rakietowej generała Henry'ego Oberinga i zastępcę sekretarza stanu Daniela Frieda, którzy mieli przekonać, że tarcza będzie dobrze służyć interesom NATO i nie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa Rosji[28]. W wywiadach ujawnili, że USA nie zamierzają brać pod uwagę zastrzeżeń niemieckich, ale też nie dopuszczą do nowego podziału Europy na tym tle. W ich opinii, pomimo amerykańskich postulatów, Niemcy od wielu lat nie zwiększali nakładów na obronę, a teraz otrzymać mieli dodatkową bezpłatną osłonę. Byli zdania, że przekazanie kompetencji w sprawie wystrzelenia rakiet z przyszłej bazy w Polsce dowódcom NATO sparaliżuje proces decyzyjny. Przypominali, że w NATO dyskusje o budowie systemu obrony antyrakietowej trwały już pięć lat, ale żadnych decyzji nie podjęto. Nie zgadzali się na to – co forsował rząd Niemiec – aby realizację projektu uzależnić od przychylności Rosji[29].

Kiedy 20 sierpnia 2008 r. w obliczu kryzysu gruzińskiego doszło w Warszawie do podpisania układu z USA o budowie elementów tarczy antyrakietowej w Polsce, w Niemczech przyjęto to do wiadomości, ale jednocześnie skwapliwie nagłaśniano sprzeciw rządu rosyjskiego i analizowano różne negatywne konsekwencje tego kroku dla bezpieczeństwa europejskiego[30]. Objęcie rządów w Stanach Zjednoczonych w styczniu 2009 r. przez Baracka Obamę, reprezentującego odmienną od G.W. Busha filozofię myślenia w kwestiach bezpieczeństwa, odłożyło jednakże wówczas realizację tego projektu na bliżej nieokreślony czas. W Niemczech przyjęto z wyraźną ulgą, że nowy system ostrzegania i bezpieczeństwa antyrakietowego w największym stopniu składać się będzie z amerykańskich okrętów wojennych rozlokowanych na Morzu Egejskim i Morzu Śródziemnym[31].

---

[27] G. Lesser, *Warschaus Politik der kleinen Schritte*, „ Die Tageszeitung" z 19.03.2007; *Polen-Besuch der Kanzlerin Merkel zieht positive Bilanz*, „Süddeutsche Zeitung" z 17.03.2007; G. Appenzeller, *Merkels Polenreise. Das Fürchten verlernen*, „Der Tagesspiegel" z 19.03.2007.

[28] J. Przybylski, *Tarcza w trosce o sojuszników*, „Rzeczpospolita" z 22.03.2007.

[29] J. Bielecki, *Nie oddamy tarczy*, ibidem, z 15.03. 2007.

[30] *Polen und Ameryka besiegeln den Raketenschild*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 21.08.2008; G. Lesser, *USA bauen Raketenabwehr in Polen auf*, „Die Tageszeitung" z 20.08.2008; *Anti-Raketenschild: Zündende Abwehr*, „Frankfurter Rundschau" z 21.08.2008; *Tarcza obroni Polskę*, „Rzeczpospolita" z 21.08.2008.

[31] Por. J. Kiwerska, *Podróż Baracka Obamy po Europie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego", nr 14/2009, http://www.iz.poznan.pl/news/76_nr%2013.%20Obama%20w%20Europie.pdf.

*Justyna Zając*

# Między Moskwą a Waszyngtonem. Polityka bezpieczeństwa Polski w XXI wieku[1]

Polityka bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w początkach XXI wieku ulega zauważalnym zmianom, co jest w dużym stopniu spowodowane uwarunkowaniami międzynarodowymi. Globalny układ sił, jaki ukształtował się po zakończeniu zimnej wojny, zaczyna przybierać nową konfigurację; ład monocentryczny, z hegemoniczną rolą Stanów Zjednoczonych zmierza wyraźnie w kierunku ładu policentrycznego, w którym coraz ważniejszą rolę odgrywają państwa BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny)[2]. Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski najważniejsze znaczenie ma rosnąca pozycja Rosji, bowiem wśród polskich decydentów dominuje niezmiennie przekonanie o istnieniu militarnego zagrożenia ze strony tego państwa, a argumenty, że bezpieczeństwo Polski gwarantowane jest przynależnością do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a Rosja nie ma interesu, aby dokonać militarnego ataku na Polskę, wydają się nie być przyjmowane. To tradycyjne myślenie o bezpieczeństwie, potęgowane jest czynnikami historycznymi i emocjonalnymi, w efekcie przybierając nawet skrajne postacie[3]. W konsekwencji, w kon-

[1] Tytuł artykułu inspirowany był tekstem Jubilata pt. *Z Waszyngtonem czy Brukselą – dylemat polskiej polityki bezpieczeństwa*, opublikowanym w książce pod redakcją Mieczysława Stolarczyka, *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 391–408.

[2] Zgadzam się ze stwierdzeniem, że ład pozimnowojenny jest wciąż w fazie kształtowania się, niemniej ze względu na zmianę rozkładu koncentracji potencjałów między państwami możemy wyróżnić ład monocentryczny i policentryczny.

[3] Jak wskazuje Ryszard Zięba „polscy politycy w swoich, w większości uproszczonych i nieuzasadnionych, ocenach uznają za główne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego interwencję Rosji w sprawy ukraińskie". R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", t. 50, 2014, s. 30. Mieczysław Stolarczyk słusznie zauważa natomiast, iż „myślenie, że Rosja dokona napaści zbrojnej na Polskę wyrastało nie z chłodnej analizy rzeczywistości, ale z wpływu zaszłości historycznych na bieżącą ocenę relacji polsko-rosyjskich oraz z nadużywania przez polskich polityków i polskie media kryzysu ukraińskiego do wzmocnienia w polskim społeczeństwie przekonania, iż Rosja była, jest i będzie głównym zagrożeniem dla

cepcji polityki bezpieczeństwa Polski przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń militarnych staje się w XXI wieku jednym z najważniejszych celów, a działania w coraz większym stopniu skierowane są na wzmocnienie potencjału militarnego Polski. Ten wzrost poczucia zagrożenia ze strony Rosji implikuje politykę Polski wobec Stanów Zjednoczonych. Warszawa uznaje za niezbędną obecność wojskową USA w Europie jako element powstrzymywania Rosji i w tym kontekście zabiega o ścisłą współpracę z tym państwem, zwłaszcza w sferze polityczno-wojskowej.

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej zostanie przedstawiony proces narastającego w ostatnich kilku latach poczucia zagrożenia w Polsce ze strony Rosji, a w części drugiej zostaną ukazane działania Polski na rzecz utrzymania i zacieśnienia stosunków z USA, jako gwaranta bezpieczeństwa militarnego państwa polskiego. Wzrost poczucia zagrożenia ze strony Rosji implikuje zabiegi Polski o umocnienie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, co znajduje odzwierciedlenie w tytule niniejszego artykułu.

## 1. Wzrost poczucia zagrożenia w Polsce ze strony Rosji

Ukształtowany po zimnej wojnie porządek międzynarodowy przez niemal dwie dekady opierał się na globalnej hegemonii Stanów Zjednoczonych[4]. Państwo to pokonało w zimnowojennej rywalizacji Związek Radziecki, a sukcesorka dawnego mocarstwa – Rosja przez pierwsze lata swojego istnienia nie stanowiła zagrożenia dla międzynarodowej pozycji USA, podobnie jak inne państwa świata. Sytuacja ta zaczęła się jednak szybko zmieniać. Po okresie funkcjonowania ładu monocentrycznego inne kraje zaczęły pretendować do roli mocarstw światowych, stanowiąc wyzwanie dla amerykańskiej hegemonii. Indie, Brazylia, a przede wszystkim Chiny szybko rosną w siłę, wpływając na międzynarodowy układ sił, w którym maleje pozycja USA i najbliższego ich sojusznika – Europy. Zmierzch dominacji Zachodu i jego dotychczasowej roli w światowym porządku międzynarodowym uwidocznił szczególnie kryzys finansowy i gospodarczy, który wybuchł w 2008 roku[5].

W dokonującej się na początku XXI wieku rekonfiguracji sił w świecie coraz większą aktywność zaczyna podejmować Moskwa, która już w drugiej

bezpieczeństwa Polski". Zob. szerzej: M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013/2014*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku II dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Międzynarodowego Ośrodka Debaty Międzynarodowej, Katowice 2014, s. 62 i in. W podobnym tonie zob. też liczne wywiady ze Stanisławem Bieleniem na portalach internetowych: wp.pl, interia.pl, onet.pl. lub S. Bieleń, *Rozważania o polskim interesie narodowym*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", t. 50, 2014, s. 57–73.

[4] Szerzej zob. J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

[5] R. Kuźniar, *Zmierzch dominacji Zachodu*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Kryzys a międzynarodowa pozycja Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 45.

połowie dekady lat 90. XX wieku wskazywała na konieczność wprowadzenia zasady równości Rosji z Zachodem[6]. Jednak dopiero po przejęciu władzy przez Władimira Putina w 2000 roku kraj ten ustabilizował się wewnętrznie i zaczął odgrywać coraz ważniejszą rolę na arenie międzynarodowej, domagając się od Zachodu akceptacji na zasadach równości stron. Dał temu wyraz prezydent Putin w swoim wystąpieniu podczas 42. konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2007 roku, w którym potępił hegemonistyczne dążenia Stanów Zjednoczonych i wezwał do zbudowania policentrycznego ładu międzynarodowego, a za główny punkt krytyki przyjął ignorowanie przez Zachód, zwłaszcza USA, interesów Rosji[7]. Kilkanaście miesięcy później, w połowie 2008 roku, Rosja przedstawiła propozycję systemu bezpieczeństwa europejskiego. Nazwana od nazwiska ówczesnego prezydenta Rosji[8] planem Miedwiediewa koncepcja zakładała stworzenie „jednolitej, niepodzielnej przestrzeni" w sferze bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim – od Vancouveru po Władywostok. W opinii Moskwy miał to być system, w którym Rosja czułaby się traktowana jako równoprawny partner Zachodu i w którym jej interesy byłyby przez Zachód respektowane.

W Polsce plan Miedwiediewa przyjęto z dużą podejrzliwością, obawiając się powrotu Rosji do polityki strefy wpływów[9]. W wydawanym przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego czasopiśmie, w numerze z 2009 roku czytamy: „(...) Forsowany przez Rosję pomysł budowy nowego systemu bezpieczeństwa w Europie służyć ma zarówno wypchnięciu Ameryki ze Starego Kontynentu, jak i rozbiciu wspólnoty europejskiej. Przedstawiając w lipcu 2008 roku nową koncepcję polityki zagranicznej, prezydent Miedwiediew, podkreślając że «jednym z głównych celów rosyjskiej polityki zagranicznej jest rozwój współpracy z UE», wezwał do budowy «wielkiej Europy bez linii podziałów». Nowy pakt bezpieczeństwa, uzgodniony na kontynentalnym szczycie, oznaczałby faktycznie powrót do systemu opartego na dwustronnych relacjach państw narodowych, co najbardziej odpowiada Rosji (...) Druga kadencja prezydencka Władimira Putina i początek rządów Dmitrija Miedwiediewa wskazują, że Rosja zamierza osiągnąć swój cel – uzyskanie dominującego głosu w europejskiej polityce (...) Bezpieczeństwo Europy i mocarstwowy status Rosji wzajemnie się wykluczają. Autokracja i imperializm rosyjski

[6] Szczerzej zob. A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

[7] http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_ 118123.shtml.

[8] W marcu 2008 roku w Rosji odbyły się wybory prezydenckie. Po zakończeniu drugiej kadencji dotychczasowy prezydent Wladimir Putin nie wystartował po raz kolejny, a jego następcą, z wyborów powszechnych został współpracownik Putina – Dmitrij Miedwiediew.

[9] Zob. np: P. Kowal, *Dwie strefy cienia. Próby restauracji wpływów dawnego ZSRR w Europie a relacje Rosji z UE i NATO* [w:] A. Orzelska (red.), *Stosunki transatlantyckie z perspektywy polskiej polityki zagranicznej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Collegium Civitas, Warszawa 2009, s. 85–119.

tradycyjnie powodują wzrost niestabilności i spadek bezpieczeństwa w Europie, szczególnie w jej centralnej i wschodniej części (...) Powodzenie rosyjskiej strategii wobec Zachodu zagrozi także bezpieczeństwu Polski"[10].

Wzrost poczucia zagrożenia w Polsce ze strony Rosji nastąpił wyraźnie wraz z wojną gruzińsko-rosyjską, czego dowodzą słowa prezydenta Lecha Kaczyńskiego, wypowiedziane, 12 sierpnia 2008 roku, podczas wiecu w Tibilisi. Prezydent Polski stwierdził wówczas: „Po raz pierwszy od dłuższego czasu nasi sąsiedzi z północy, dla nas także z północy, ze wschodu, pokazali twarz, którą znamy od setek lat. Ci sąsiedzi uważają, że narody wokół nich powinny im podlegać. My mówimy nie! Ten kraj to Rosja. Ten kraj uważa, że dawne czasy upadłego, niecałe 20 lat temu, imperium wracają. Że znów dominacja będzie cechą tego regionu. Nie będzie! Te czasy się skończyły raz na zawsze. Nie na dwadzieścia, trzydzieści, czy pięćdziesiąt lat! Wszyscy w tym samym okresie lub w okresach nieco innych poznaliśmy tę dominację. To nieszczęście dla (...) całej Europy. To łamanie ludzkich charakterów, to narzucanie obcego ustroju, to narzucanie obcego języka (...) I my też wiemy świetnie, że dziś Gruzja, jutro Ukraina, pojutrze państwa bałtyckie, a później może i czas na mój kraj, na Polskę! Byliśmy głęboko przekonani, że przynależność do NATO i Unii zakończy okres rosyjskich apetytów. Okazało się, że nie, że to błąd. Ale potrafimy się temu przeciwstawić, jeżeli te wartości, o które miałaby się Europa opierać mają jakiekolwiek znacznie w praktyce"[11]. W polskiej debacie publicznej stopniowo zaczęto mówić o agresywnej polityce Rosji i imperialnej koncepcji narzucania państwom małym i średnim „stref wpływów" czy też traktowania interesów wielkich mocarstw w sposób uprzywilejowany. Ponadto, jak ujawnił portal WikiLeaks, o ile szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski obawiał się, że niebezpieczeństwo ze strony Rosji mogło nadejść w perspektywie 10–15 lat, to po kryzysie gruzińskim okres ten miał, w opinii ministra, skrócić się do 10–15 miesięcy[12]. Poczucie zagrożenia ze strony Rosji potęgowały również jej działania na rzecz modernizacji armii oraz unowocześnienie sił zbrojnych.

Nasilenie w Polsce obaw związanych z polityką Rosji nastąpiło w 2014 roku po eskalacji kryzysu na Ukrainie i aneksji przez Rosję Krymu[13]. W przeważającej interpretacji polskich elit politycznych Rosja powróciła do polityki imperialnej, myślenia w kategoriach geopolitycznych stref wpływów i w związku z tym przyjęto, że scenariusze związane z zagrożeniami tradycyjnymi nie

[10] G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe", I/II, -2009, 9/10, s. 155–156, 159, 162, 170. Zob. również A. Włodkowska-Bagan, *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat polityczny*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 45–64.

[11] Lech Kaczyński w Gruzji – przemówienie na wiecu w sierpniu 2008, https://www.youtube.com/watch?v=Ojcme45iykc.

[12] A. Curanović, S. Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 120.

[13] Bardzo ciekawą i trafną analizę na ten temat zob: M. Stolarczyk, op. cit.

mogą być wykluczone w odleglejszej perspektywie[14]. Poczucie zagrożenia i stojące w związku z tym przed Polską wyzwania znalazły odzwierciedlenie w zaakceptowanej, w listopadzie 2014 roku, przez prezydenta Bronisława Komorowskiego Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. W dokumencie uznano, że w najbliższym otoczeniu Polski występuje duże skupienie potencjałów wojskowych, a zagrożenia dla Polski, w niesprzyjających okolicznościach, mogą przyjąć charakter niemilitarny i militarny. W związku z tym „zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione" uznano za jeden z trzech priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa. W dokumencie stwierdzono również, że „odbudowywanie mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilanie się jej konfrontacyjnej polityki, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu, negatywnie rzutuje na stan bezpieczeństwa w regionie"[15].

Wzrost poczucia zagrożenia Polski ze strony Rosji zintensyfikował działania rządu w Warszawie do wzmocnienia systemu bezpieczeństwa, a jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu stało się zacieśnienie stosunków polityczno-wojskowych ze Stanami Zjednoczonymi, postrzeganymi jako jedyny realny gwarant bezpieczeństwa europejskiego, w tym dla Polski, oraz przeciwwagę dla Rosji[16].

## 2. Działania Polski na rzecz zacieśnienia stosunków polityczno-wojskowych z USA

Stany Zjednoczone, od początku lat 90. XX wieku odgrywają w polskiej polityce bezpieczeństwa kluczową rolę[17]. Po akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego w 1999 roku Polska przyjęła politykę bezwarunkowego popierania działań tego

[14] Zob. *Przemówienie prezydenta podczas 69. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 25 września 2014 r.*, (http://www.prezydent.pl/). Zob. też: *Adaptacja NATO do nowych warunków bezpieczeństwa. Wystąpienie szefa BBN ministra Stanisława Kozieja na posiedzeniu podkomisji ds. potencjału obronnego i bezpieczeństwa Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, jakie odbyło się w Sejmie RP 16 października 2014 r.*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6020,quotAdaptacja-NATO-do-nowych-warunkow-bezpieczenstwaquot-wystapienie-szefa-BBN.html.

[15] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 27, 21–22.

[16] Strategia polskiej polityki bezpieczeństwa zewnętrznego zawiera trzy główne filary: 1) wzmocnienie własnych zasobów i zdolności wojskowych; 2) uczestnictwo w NATO i bliskie relacje z USA; 3) współpraca w ramach Unii Europejskiej.

[17] Szerzej zob. R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, WUW, Warszawa 2013, s. 107 i n.; J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni", 2009, nr 3, s. 168–178.

państwa na arenie międzynarodowej. Poparcie to osiągnęło apogeum w trakcie wojny z terroryzmem, jaką administracja prezydenta George'a W. Busha ogłosiła po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku. W ramach tej koncepcji Polska przyłączyła się do operacji zbrojnej w Afganistanie, a następnie wzięła czynny udział w nielegalnej z punktu widzenia prawa międzynarodowego operacji przeciwko Irakowi (w marcu 2003 roku). Przyzwoliła także na umieszczenie na swoim terytorium tajnego więzienia CIA, w którym dochodziło do torturowania osób podejrzewanych o działania terrorystyczne, co było złamaniem prawa międzynarodowego. W 2005 roku w raporcie pozarządowej organizacji *Human Rights Watch*, a następnie w dwóch raportach Rady Europy z 2006 oraz 2007 roku pojawiły się zarzuty o nieprzestrzeganie przez państwo polskie prawa międzynarodowego, a sprawa znalazła finał w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu. 3 grudnia 2013 roku, na wniosek Palestyńczyka Abu Zubajdy i Saudyjczyka Abd al-Rahim al-Nashiriego, trybunał strasburski rozpoczął postępowanie w sprawie naruszenia przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W lipcu 2014 roku zapadła decyzja uznająca Polskę winną naruszeń Konwencji. Trybunał ocenił, iż skarżący w trakcie ich więzienia przez CIA na terytorium Polski byli poddawani torturom i zauważył, że polskie władze były świadome (ponieważ był to fakt powszechnie znany) sposobu postępowania CIA z osobami podejrzanymi o terroryzm i powinny mieć świadomość, iż osoby te będą narażone na traktowanie sprzeczne z Konwencją. Wprawdzie Trybunał przyznał, że za traktowanie osadzonych w więzieniach CIA w Polsce odpowiedzialna jest wyłącznie Agencja, niemniej władze polskie na podstawie przepisu art. 1 Konwencji były zobowiązane do podjęcia środków mających na celu zapewnienie, iż osoby przebywające w ramach ich jurysdykcji nie będą torturowane bądź poddane innemu nieludzkiemu traktowaniu lub karaniu. Trybunał ocenił skargi również pod kątem ewentualnego naruszenia prawa do rzetelnego procesu i także w tym zakresie stwierdził naruszenie przez Polskę Konwencji. Uznał naruszenie w stosunku do skarżących prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a także brak skutecznego środka odwoławczego, w ramach którego mogliby oni kwestionować stwierdzone naruszenia, a prowadzone w tej sprawie w Polsce śledztwo odbiega od standardów rzetelności i efektywności wymaganych w przypadku podejrzenia naruszenia zakazu tortur. W konsekwencji tytułem słusznego zadośćuczynienia Trybunał przyznał skarżącym kwoty 130 000 euro – Husayn (Abu Zubaydah) oraz 100 000 euro – Al Nashiri[18]. W grudniu 2014 roku Senat USA opublikował raport, w którym wskazywał, że postępowanie agentów CIA wobec osób podejrzanych

[18] *Najnowsze orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, „Biuletyn Informacji Publicznej", 8 sierpnia 2014, http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/aktualnosci/news,6285,najnowsze-orzeczenia-europejskiego-trybunalu-praw.html.

o terroryzm zdecydowanie wykraczało poza granice prawa, a przesłuchania były „o wiele bardziej brutalne" niż agencja kiedykolwiek informowała. Było stosunkowo jasne, iż państwem w raporcie, którego nazwę wykreślono była Polska[19]. Kilka miesięcy wcześniej w styczniu 2014 roku „Washington Post" opublikował artykuł sugerujący, że w zamian za zgodę umieszczenia na terytorium Polski tajnego ośrodka CIA Agencja przekazała w 2003 roku polskiemu wywiadowi 15 mln USD[20].

Zacieśnianie współpracy polsko-amerykańskiej na początku XXI wieku znalazło również wyraz na płaszczyźnie wojskowej. W kwietniu 2003 roku Polska podpisała kontrakt na zakup amerykańskich samolotów: 36 jednomiejscowych F-16C i 12 dwumiejscowych F-16D. Do przetargu stanęły, obok firmy Lockheed Martin, firma francuska Dassault Aviation, produkująca samoloty Mirage, a także konsorcjum brytyjsko-szwedzkie Saab-BAE Systems, oferujące samoloty Gripen. Polscy decydenci argumentowali, iż decyzja o wyborze produktu firmy Lockheed Martin była podyktowana najlepszą ofertą, jaka została przez to przedsiębiorstwo złożona, zarówno w kontekście ceny samolotów, jak i oferty offsetowej. Jednak pojawiały się głosy krytyki, zwłaszcza we Francji, iż decyzja władz polskich była uwarunkowana czynnikami politycznymi, co zdawały się potwierdzać wypowiedzi niektórych polskich polityków. Dwa lata później szef rządu Kazimierz Marcinkiewicz opowiedział się za przyjęciem na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, kierując się przekonaniem, że ulokowanie na terenie Polski baz amerykańskich w trwały sposób zwiąże obydwa państwa, a USA będą w szczególny sposób dbały o bezpieczeństwo Polski – państwa, w którym zainstalują swoją infrastrukturę wojskową. Osiągnięcie tego stanu rzeczy było w Warszawie tak pożądane, że nawet dołączenie przez stronę amerykańską, do przedstawionej w 2006 roku oferty w sprawie tarczy antyrakietowej, wzoru pozytywnej odpowiedzi przeszło w Polsce niemalże bez echa, co, jak ocenia Jadwiga Kiwerska „wobec takiego przykładu arogancji trudno było przejść obojętnie"[21]. Negocjacje w sprawie umieszczenia na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, rozpoczęte w 2007 roku przez rząd Prawa i Sprawiedliwości[22], zakończyły się podpisaniem umowy, już przez rząd PO-PSL, 20 sierpnia 2008 roku, tj. po wojnie gruzińsko-rosyjskiej.

---

[19] *Senate Select Committee on Intelligence. Committee Study of the Central intelligence Agency's Detention and interrogation Program. Findings and Conclusions* (http://www.feinstein.senate.gov).

[20] A. Goldman, *The hidden history of the CIA's prison in Poland,* "Washington Post", January 23, 2014.

[21] J. Kiwerska, *Kwestie bezpieczeństwa w stosunkach polsko-amerykańskich. Trendy i perspektywy*, [w:] S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, Difin, Warszawa 2014, s. 68.

[22] W 2007 roku doszło do poważnego kryzysu w rządzie. Tarcia między trzema głównymi koalicjantami: Prawem i Sprawiedliwością, Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin doprowadziły w sierpniu tego roku do ostatecznego zerwania umowy koalicyjnej i rozpisania przedterminowych wyborów.

Trudno uznać tę zbieżność dwóch zdarzeń za przypadkową. Wojna ta wzmocniła bowiem obawy Polski zagrożeniem ze strony Rosji.

W efekcie zabiegów polskich władz, do umowy dotyczącej rozmieszczenia na terytorium Polski antybalistycznych obronnych rakiet przechwytujących dołączono deklarację o współpracy, która zapowiadała m.in. powołanie Grupy Konsultacyjnej ds. Współpracy Strategicznej na poziomie wysokich rangą przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony Narodowej RP oraz Departamentu Stanu i Departamentu Obrony USA, a także pomoc amerykańską przy modernizacji polskiej armii oraz zobowiązanie USA do przekazania Polsce baterii rakiet *Patriot*. Należy zauważyć, że realizacja koncepcji, jaka została zawarta w umowie polsko-amerykańskiej z sierpnia 2008 roku, w znaczący sposób nadwyrężałaby spoistość NATO, bowiem miała ona amerykański charakter narodowy. Ponadto przy rozmieszczeniu elementów tarczy w Wielkiej Brytanii, Czechach i Polsce członkowie południowi NATO (Bułgaria, Grecja, Rumunia i Turcja) nie byliby w pełni objęci systemem. Co więcej budowa takowego systemu z dużym prawdopodobieństwem doprowadziłaby do ponownego wyścigu zbrojeń w skali globalnej. Jak wskazywał w 2008 roku Ryszard Zięba, „Stanom Zjednoczonym chodzi o wejście w nowy etap wyścigu zbrojeń strategicznych instalowanych i wykorzystywanych w przestrzeni okołoziemskiej, opartych na nowoczesnych i przyszłościowych technologiach. Jak nakazuje logika wojskowych najpierw chcą oni rozbudować system obrony antyrakietowej. Stanom Zjednoczonym chodzi o uczynienie swojego terytorium nietykalnym dla rakiet przeciwników. Wtedy mogłyby uzyskać możliwość swobodnego operowania swoim, ciągle unowocześnianym arsenałem broni ofensywnej. A to z kolei dawałoby im polityczną możliwość decydowania o wojnie i pokoju, a więc o losach świata, w sytuacji, gdy przeciwnicy i rywale, nie mieliby takich możliwości, gdyż nie byliby w stanie skutecznie zaatakować terytorium USA. (...) Budowanie tarczy antyrakietowej w Republice Czeskiej i w Polsce, to jeden ze wstępnych elementów globalnego zabezpieczenia się USA przed rywalami i ewentualnymi przeciwnikami. Jesteśmy więc w przededniu nowego etapu, technologicznego wyścigu zbrojeń”[23].

Dla Polski sąsiadującej z Rosją taki scenariusz byłby niekorzystny, bowiem wystawiałby ją na zwiększone zagrożenia. Moskwa dała zresztą wyraz swojego zaniepokojenia takowymi planami, uznając je za zagrożenie dla swoich żywotnych interesów i militaryzując w odpowiedzi obwód kaliningradzki. Niemniej w komentarzach polskich dominowały opinie, że zapisy umowy oznaczają zacieśnienie stosunków polsko-amerykańskich, a tym samym wzmocnienie bezpieczeństwa Polski. Prezydent Kaczyński

[23] *Polska tanim sojusznikiem USA?* – wywiad z prof. Ryszardem Ziębą przeprowadzony przez Annę Jórasz 30 sierpnia 2008 r. (http://www.psz.pl); Andrzej Żebrowski, „Sojusz obrony przeciwrakietowej gwarantem bezpieczeństwa Polski – rzeczywistość czy fikcja”, [w:] J. Piątek, R. Podgórzańska (red.), *Polska na arenie międzynarodowej – współczesne wyzwania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 94–112.

o relacjach z największym mocarstwem świata mówił: „Jestem bardzo daleki od fascynacji Ameryką. Natomiast USA udzielały nam parasola ochronnego, a jednocześnie są na tyle daleko od Polski, że nie ma tu mowy o zbyt bezpośredniej zależności. Stany Zjednoczone są strategicznie zainteresowane Polską również ze względu na własne bezpieczeństwo, co wzmacnia naszą pozycję w NATO i Unii Europejskiej. Tę pozycję mógł wzmocnić dodatkowo bilateralny układ o obronie przeciwrakietowej, zawarty z Waszyngtonem. Podkreślam słowo «bilateralny». Dlatego przeciwstawiałem się naciskom, żeby zrobić z tej sprawy porozumienie europejskie i włączyć je do systemu unijnych partnerów. Skutek byłby taki, że decyzje dotyczące naszych relacji ze Stanami Zjednoczonymi, zapadałyby kolektywnie (...). To oczywiście nie leży w naszym interesie. To jest właśnie jeden z problemów naszej racji stanu w NATO, dokładniej relacji Unia – NATO. (...) Przede wszystkim w tle zawsze jest Rosja. Niemcy, Francja – a za nimi Rosja. Wciąganie Moskwy do tego układu nie leży w naszym interesie. Rosjanie szukają w tym regionie strefy wpływów i to nie ulega najmniejszej wątpliwości. Dzieje się to oczywiście bez nadmiernego pośpiechu, etapami, nie w pierwszej kolejności, inne państwa są w tej kolejce przed nami – ale jednak dzieje się”[24].

Podpisana w sierpniu 2008 roku umowa amerykańsko-polska nie doczekała się jednak realizacji. Wyłoniony w wyniku wyborów rząd amerykański wycofał się z jej implementacji, o czym prezydent Barack Obama poinformował premiera Donalda Tuska w rozmowie telefonicznej 17 września 2009 roku – w dniu 70. rocznicy agresji ZSRR na Polskę[25]. Sama decyzja, jak również data jej ogłoszenia zostały w Polsce przyjęte z dużym rozczarowaniem. W zaistniałej sytuacji Polska włączyła się w realizację kolejnej koncepcji, zapowiedzianej na szczycie w Lizbonie w listopadzie 2010 roku oraz potwierdzonej na szczycie w Chicago w maju 2012 roku, rozmieszczenia w Europie systemu obrony antybalistycznej[26]. W czerwcu 2011 roku zostało również podpisane porozumienie o rotacyjnym stacjonowaniu w Polsce od 2013 roku samolotów wielozadaniowych F-16 i transportowych C-30 Hercules z amerykańskimi załogami oraz na stałe od końca 2012 roku grupy amerykańskiej specjalistów obsługi naziemnej.

Działania na rzecz zacieśnienia współpracy wojskowej z USA, jak również wzmocnienia obecności NATO w regionie środkowoeuropejskim Polska podjęła wraz z eskalacją konfliktu na Ukrainie w 2014 roku. Wiosną tego roku

---

[24] Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 241–242.

[25] Szerzej nt. współpracy wojskowej polsko-amerykańskiej zob. S. Domaradzki, *Stosunki polsko-amerykańskie na początku XXI wieku – aspekty wojskowe i polityczne*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, *Dylematy...*, op. cit., s. 137–160.

[26] M. Madej, *NATO po szczycie w Chicago: stan i perspektywy*, [w:] R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski (red.), *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, Instytut Badań nad Stosunkami Międzynarodowymi w Warszawie, Katedra Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa-Łódź 2013, s. 25–38.

minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zaapelował o rozmieszczenie w Polsce dwóch ciężkich brygad krajów NATO, co jednak nie spotkało się z powszechnym poparciem ze strony innych członków paktu. Wzmocnienie infrastruktury natowskiej w państwach członkowskich Sojuszu położonych w regionie Europy Środkowej stało się wyraźnym postulatem Polski przedstawianym również na szczycie NATO w Newport we wrześniu 2014 roku. Decyzje tego szczytu o wydzieleniu w ramach NATO sił natychmiastowego reagowania, tzw. szpicy, nie zostały jednak powszechnie uznane w Polsce za satysfakcjonujące. O ile partie rządzące oraz obóz prezydencki oceniły je pozytywnie, to największa partia opozycyjna Prawo i Sprawiedliwość odniosła się do nich krytycznie, a mniejsze partie: SLD, Twój Ruch, Polska Razem zajęły umiarkowane postawy. Rząd i prezydent uznali, że decyzje te zapoczątkowały wzmacnianie wojskowe wschodniej flanki NATO[27], natomiast przedstawiciele partii opozycyjnej Prawo i Sprawiedliwość – że decyzje te nie mają znaczenia militarnego[28]. PiS niezmiennie jest zwolennikiem zacieśnienia sojuszu z USA, i uważa, że na terytorium Polski powinny stacjonować amerykańskie lub przynajmniej mieszane, amerykańsko-polskie oddziały. Powszechnym oczekiwaniem w Polsce jest otrzymywanie wsparcia ze strony Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza w sytuacji zmieniającego się międzynarodowego układu sił.

Pytanie jednak, do jakiego stopnia USA są skłonne udzielać Polsce pomocy i zwiększać swoją obecność w regionie Europy Środkowej i Wschodniej? Obecne tendencje wskazują, że Stany Zjednoczone oczekują wzięcia przez swoich sojuszników większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo. Oczekiwania te stały się bardzo czytelne już na początku prezydentury Baracka Obamy. W czerwcu 2011 roku sekretarz obrony Robert Gates stwierdził, że Stany Zjednoczone, których udział w budżecie wojskowym NATO wzrósł od zakończenia zimnej wojny do 75%, nie będą skłonne nadal płacić w tak dużym zakresie za bezpieczeństwo państw europejskich i zaapelował do sojuszników europejskich o zwiększanie nakładów finansowych, podkreślając że przyszli amerykańscy przywódcy polityczni – ci którzy nie pamiętają czasów zimnej wojny, mogą uznać, że utrzymywanie NATO jest już nieopłacalne[29].

Postawy amerykańskiej w zakresie polityczno-wojskowej obecności USA w Europie nie zmienił zasadniczo konflikt na Ukrainie, eskalujący od końca 2013 roku. Zaproponowana przez administrację prezydenta Obamy

---

[27] *Wywiad Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w TVN 24 Biznes i Świat*, 8 września 2014 r., http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wywiady/art,322,polsce-jest-potrzebna-stabilizacja-rzadu.html; *Sikorski: potrzebna rewitalizacja NATO*, 14 października 2014 r., (http://www. www.pap.pl).

[28] J. Zając, *The NATO Summit in Newport: Polish Perspective*, [w:] *Dossier Stratégique. Sécurité en Europe: les repercussions sur L'OTAN et l'UE* , La Lettre de l'IRSEM, France, No. 8, 2014.

[29] *The Security and Defense Agenda (Future of NATO). As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011.* (http://www.defense.gov).

struktura budżetu wojskowego na 2016 rok wskazuje na niezmienne traktowanie regionu Azji i Pacyfiku jako priorytetowego w polityce bezpieczeństwa USA, a konflikt na Ukrainie (i walka z państwem islamskim) wydają się mieć drugorzędne znaczenie, na które przeznaczono doraźne środki w ramach funduszu operacji zagranicznych – *Overseas Contingency Operations*. O ile główna część budżetu, przeznaczona na realizację stałych zadań i strategicznych celów Departamentu Stanu, liczyć będzie według planów 534 mld dolarów, to na OCD, z którego finansuje się działania związane z reagowaniem na bieżące konflikty i kryzysy przeznaczono 50,9 mld dolarów[30].

Głównym środkiem odpowiedzi na aneksję przez Rosję Krymu w marcu 2014 roku stały się sankcje ekonomiczne nałożone przez USA i UE, które osłabiły gospodarkę rosyjską. Nie następuje natomiast zwiększenie obecności militarnej USA w Europie, czego życzyłaby sobie część polskiej elity politycznej. Owszem, na szczycie w Newport we wrześniu 2014 roku NATO podjęto decyzję o rozmieszczeniu sił w Polsce, ale o charakterze rotacyjnym. Ponadto przez kilkanaście miesięcy Stany Zjednoczone w niewielkim stopniu wsparły również samą Ukrainę. W 2014 roku rząd amerykański przeznaczył 120 mln USD na pomoc militarną temu państwu, z czego została dostarczona mniej więcej połowa. Na mocy *Ukraine Freedom Support Act* przeznaczono także 350 mln USD na lata 2015–2017[31]. Pomimo toczącej się debaty władze amerykańskie nie podjęły decyzji o dostarczeniu rządowi ukraińskiemu broni ofensywnej, czego zwolennikiem była Polska. Takiemu rozwiązaniu przeciwna była jednak zdecydowana większość państw Unii Europejskiej, w tym Niemcy. Kanclerz Angela Merkel i prezydent François Hollande przyczynili się do osiągnięcia porozumienia między prezydentami Ukrainy Petro Poroszenką i Rosji – Władimirem Putinem. 12 lutego 2015 roku cała czwórka podpisała się pod dokumentem zatytułowanym „Kompleks działań na rzecz realizacji mińskich porozumień ws. Ukrainy".

Trudno przewidzieć, jak będzie rozwijać się sytuacja na Ukrainie. Wiele zależy od efektywności działań rządu premiera Poroszenki. Jednym z największych wyzwań tego państwa jest zwalczenie powszechnej korupcji i ustabilizowanie gospodarki. Nie wiadomo także, jak będą rozwijać się stosunki Zachodu z Rosją. Wprawdzie część państw UE, w tym Niemcy oraz USA nie wzięło udziału w obchodach 70. rocznicy zwycięstwa nad hitlerowskimi Niemcami, zorganizowanych w Moskwie 9 maja 2015 roku, jednak kanclerz Angela Merkel spotkała się z prezydentem Władimirem Putinem następnego dnia, a sekretarz Stanu John Kerry złożył wizytę w Rosji kilka dni pźniej, gdzie spotkał się z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem. Wiele wskazuje na to, że zarówno Rosja, USA, jak i większość

[30] http://www.defense.gov/fy2016-budget-article-video/default.aspx.

[31] Zob. raport: I. Daalder, M. Flournoy, J. Herbst, J. Lodal, S. Pifer, J. Stavridis, S. Talbott, C. Wald, *Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do*, Atlantic Council, Washington 2015, s. 4.

państw Unii Europejskiej zainteresowane są normalizacją wzajemnych stosunków.

## 3. Konkluzje

Słuszne jest twierdzenie, że „bezpieczeństwo Polski w znacznym stopniu determinowane jest stanem stosunków amerykańsko-rosyjskich”[32]. Można mieć wrażenie, że wielu polskich decydentów za pożądane uznaje istnienie kontrolowanego stanu napięcia między Moskwą a Waszyngtonem, zgodnie z założeniem, że chłodne stosunki z Rosją spowodują, iż USA będą zainteresowane utrzymaniem swojej obecności w Europie, w tym w jej części środkowej i wschodniej. Ponadto obecność USA ma powstrzymywać Rosję od potencjalnych działań agresywnych wobec Polski, w obawie przed odpowiedzią ze strony Stanów Zjednoczonych (i innych sojuszników z NATO). Amerykańskie próby „resetu” relacji z Rosją podjęte przez administrację Baracka Obamy spotkały się zatem z silnymi obawami ze strony Polski. M.in. Lech Wałęsa oraz Aleksander Kwaśniewski podpisali się pod listem polityków państw regionu Europy Środkowej, wystosowanym w lipcu 2009 roku do prezydenta Obamy, w którym przestrzegali przed rewizjonizmem rosyjskim, wzywali Waszyngton do zwiększenia zaangażowania w Europie i wzmocnienia roli NATO oraz podjęcia decyzji o tarczy antyrakietowej (określonej „symbolem wiarygodności Ameryki i jej zaangażowania w regionie”) w gronie sojuszników, a nie na podstawie opozycji rosyjskiej. Wycofywanie się USA z Europy było w Polsce postrzegane jako niebezpieczne, gdyż zwiększałoby wpływy rosyjskie na kontynencie.

Trudno jest przewidzieć, czy wybory prezydenckie w USA w 2016 roku przyniosą zmiany w amerykańskiej polityce wobec Europy. Zdaniem większości ekspertów nawet jeśli takowa nastąpi, to w przypadku utrzymania się dzisiejszych uwarunkowań, będzie to zmiana mało znacząca. W przyjętej w lutym 2015 roku Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA, która zastąpiła wcześniejszy dokument z 2010 roku, polityka Rosji została wprawdzie zakwalifikowana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa USA, jednocześnie jednak nie została wykluczona współpraca amerykańsko-rosyjska w kluczowych dla USA kwestiach międzynarodowych, takich jak walka z terroryzmem islamskim, osiągnięcie porozumienia z Iranem, czy eksploatacja zasobów w Arktyce, choć należy przyznać, że w tym regionie interesy USA nie są duże. Główna uwaga Waszyngtonu będzie jednak niewątpliwie skierowana ku Azji, jak bowiem podkreślono w najnowszej Strategii – USA pozostają „mocarstwem Pacyfiku”.

Należy też zauważyć, że wzmacnianie obecności militarnej USA w Europie, np. poprzez budowę tarczy antyrakietowej, wywołuje zdecydowane reakcje rosyjskie w podobnym duchu. W efekcie niezmienne poczucie zagrożenia

[32] M. Stolarczyk, *Dylematy...*, op. cit., s. 25.

w Polsce ze strony Rosji, implikujące zabiegi Warszawy o zacieśnienie polityczno-wojskowych stosunków z USA sprawia, że w połowie 2015 roku relacje polsko-rosyjskie można określić jako stan anomalii, nerwowości i napięć, a ich normalizacja przez najbliższe lata będzie bardzo trudna, co rzutuje negatywnie na realizację podstawowych celów państwa, jakimi są: a) bezpieczeństwo; b) rozwój gospodarczy oraz c) pozycja międzynarodowa[33].

[33] Nt. celów polityki zagranicznej państwa zob. R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 37–58.

*Renata Podgórzańska*

# Polityka zagraniczna Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego. Analiza z perspektywy neoklasycznego realizmu

## 1. Wprowadzenie

Bezprecedensowe znaczenie dla kształtowania porządku w pozimnowojennej Europie odgrywały kolejne odsłony konfliktu na obszarze Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). Pod wpływem zmian zachodzących w Europie Środkowo-Wschodniej i zmian geopolitycznych w Europie kolejne republiki, uznając swoje prawa do decydowania o własnej przyszłości, sukcesywnie podejmowały działania na rzecz niepodległości. Zróżnicowanie etniczne, kulturowe, religijne, społeczne, gospodarcze, przy silnych aspiracjach politycznych i rozbudzonym nacjonalizmie, wsparte wieloma innymi czynnikami o wewnętrznej i zewnętrznej naturze, legło u podstaw konfliktu, którego dynamiki i konsekwencji początkowo nikt nie przewidywał[1]. Skala i charakter działań prowadzonych na terytorium federacji jugosłowiańskiej determinowały aktywność społeczności międzynarodowej usiłującej oddziaływać na zantagonizowane strony konfliktu. W polskiej perspektywie wydarzenia związane najpierw z zainicjowaniem procesu rozpadu federacji jugosłowiańskiej, a w przyszłości – z kolejnymi jego aktami, odgrywały istotną, acz nie pierwszoplanową rolę. Zauważyć bowiem należy, iż konceptualizacja polskiej polityki zagranicznej zachodziła z jednej strony w warunkach głębokich przeobrażeń ustrojowych, z drugiej zaś towarzyszyły jej daleko idące przemiany bliższego i dalszego środowiska międzynarodowego[2]. Rodziło to

[1] Por. A. Koseski, *Bałkańskie konflikty etniczne na przełomie XX i XXI wieku stulecia*, [w:] W. Konarski, A. Koseski (red.), *Bałkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, Wydawnictwo WSH w Pułtusku, Pułtusk 2006, s. 94; J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1994*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 535; J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Wydawnictwo WSH w Pułtusku, Pułtusk 2007, s. 108; J.J. Wiatr, *Powrót do historii. Nacjonalizmy w erze postkomunistycznej*, „Sprawy Narodowościowe", Seria Nowa, t. III, z. 1, Poznań 1994, s.13.

[2] R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 25–32.

określone konsekwencje, które sprowadzały się do konieczności uwzględnienia i reakcji na dwa równoległe procesy – pierwszy zachodzący wewnątrz państwa i związany z reorganizacją struktur politycznych i gospodarczych Polski, drugi zachodzący na zewnątrz, a charakteryzujący się żywiołowością i głęboką rekonstrukcją środowiska zewnętrznego. W konsekwencji, w warunkach odzyskanej samodzielności, zorientowanie i nakierowanie na wdrażanie demokratycznych procedur oraz konieczność dostosowania się do szybko ewoluującej rzeczywistości międzynarodowej ograniczyło aktywność Polski do sfer i obszarów uznanych za strategiczne z punktu widzenia interesów państwa. Koncentrując się na najważniejszych problemach związanych z prowadzeniem zredefiniowanej po 1989 roku polityki zagranicznej, pozostawiono na uboczu obszar pojugosłowiański, postrzegając wydarzenia tam rozgrywające się tylko jako pośrednio związane z polskim interesem[3]. Niezależnie od włączania się Polski w międzynarodowe działania na obszarze federacji jugosłowiańskiej, region ten pozostawał na uboczu polskiej polityki zagranicznej, ustępując znacząco tym, które postrzegano za wiodące z perspektywy polskich interesów. Właściwością polskiej polityki zagranicznej było to, iż inicjatywy związane z alokacją narodowych interesów poza podstawowe obszary zaangażowania były związane albo ze wsparciem tych pierwszych, albo też stanowiły ich konsekwencję. Udział w działaniach społeczności międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji na obszarze b. Jugosławii miał za zadanie zbudowanie wizerunku Polski jako państwa solidarnego, odpowiedzialnego, aktywnie działającego na rzecz rozwiązania wspólnych problemów międzynarodowych. Państwa, które – mimo ograniczonych zasobów – solidarnie przejmuje odpowiedzialność za międzynarodowy pokój, bezpieczeństwo i stabilizację. Kształtowanie wizerunku państwa

[3] W niniejszym artykule posłużono się terminem „obszar pojugosłowiański", odnosząc go do państw, które powstały w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, a dziś stanowią suwerenne państwa. Mowa w tym miejscu o Bośni i Hercegowinie, Republice Chorwacji, Republice Macedonii, Czarnogórze, Republice Serbii, Republice Kosowa, a także o Republice Słowenii. Kryterium wyodrębnienia stanowiły w mniejszym stopniu czynniki geograficzne, historyczne czy kulturowe spajające ten obszar, ważniejsze były czynniki polityczne. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż wszystkie te państwa wyodrębniły się jako niezależne organizmy w wyniku kolejnych odsłon procesu rozpadu SFRJ. Zob. E. Bujwid-Kurek, *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008; M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalane w latach 1990–2000. Tło historyczne i stan obecny*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001; B. Koszel, *Konflikt na Bałkanach (1991–1999) a bezpieczeństwo europejskie*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego", Nr 1, Poznań 2000; P. Piątkowski, A. Daca, *Konflikty zbrojne w otoczeniu Polski: była Jugosławia*, MON, Warszawa 1996; K. Pawłowski, *Kosowo. Konflikt i interwencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 2008; M. Tanty, *Bałkany XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005; W. Walkiewicz, *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009; S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2002.

solidarnego, odpowiedzialnego, przewidywalnego, włączającego się w działania społeczności międzynarodowej miało ugruntować obraz państwa jako potencjalnego sojusznika, który aktywnie włącza się w rozwiązywanie problemów międzynarodowych[4].

Owa solidarystyczna argumentacja dominowała jako zasadnicza przesłanka, główny motyw zaangażowania polskich sił i środków na obszarze pojugosłowiańskim. Na utylitarny, podporządkowany zasadniczym celom polskiej polityki zagranicznej charakter wskazuje stanowiąca przedmiot badań podjętych w niniejszym artykule polityka Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego. Jej wymiar i drugoplanowe znaczenie stanowiło pochodną przyjętych u progu transformacji założeń polityki zagranicznej, które nie kwalifikowały tego obszaru jako znaczącego z perspektywy polskich interesów. Przy czym należy podkreślić, iż fakt drugoplanowego umiejscowienia obszaru pojugosławiańskiego wśród założeń polityki zagranicznej nie oznaczał całkowitego wycofania się Polski z tej części Europy i marginalizowania wydarzeń, które rozgrywały się w związku z dezintegracją SFRJ i reperkusjami tego procesu dla bezpieczeństwa i stabilności w Europie. Charakter działań podejmowanych przez polską dyplomację w związku z trwającym na obszarze federacji konfliktem wiązano z kategorią bezpieczeństwa. Podkreślić bowiem należy, iż wyznacznikiem dla polskiej polityki zagranicznej było dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, wzmocnienia siły i pozycji na arenie międzynarodowej, a te wymagały odpowiedniego instrumentarium i pragmatyczności w działaniu. Podporządkowując swoją aktywność fundamentalnym – z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – kwestiom, polityka wobec obszaru pojugosłowiańskiego stanowiła swoiste „narzędzie" do realizacji zamierzeń związanych z euroatlantycką opcją w polityce zagranicznej. Skupienie wysiłków polskiej dyplomacji na realizacji strategicznych zadań wynikających z nowego położenia geopolitycznego nie oznaczało, jak zauważono, izolowania się Polski od wydarzeń w południowo-wschodniej części Europy. Zawracano uwagę, iż konflikt jugosłowiański stanowi źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego, w związku z tym włączenie się w nurt międzynarodowych działań uważano za konieczność, motywując to z jednej strony własnym bezpieczeństwem, z drugiej zaś – bezpieczeństwem europejskim.

Polityka zagraniczna rozumiana przez pryzmat działania jest podporządkowana osiągnięciu zakładanego przez państwo celu w postaci określonej reakcji (lub braku reakcji) innego państwa, regionu czy też organizacji międzynarodowej. Przesłanki owego działania, ich charakter oraz dynamika są wypadkową zdefiniowanych oraz uświadomionych potrzeb i interesów państwa, determinowanych uwarunkowaniami stanowiącymi pochodną środowiska wewnątrzpaństwowego i otoczenia zewnętrznego państwa[5].

---

[4] R. Podgórzańska, *Polityka Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 535–550.

[5] Na potrzeby niniejszego artykułu za Ryszardem Ziębą przyjęto, iż polityka zagra-

Eksplanacja procesów politycznych określających politykę zagraniczną, a także zjawisk i mechanizmów na nią wpływających, praw determinujących zachowanie państwa wobec innych uczestników stosunków międzynarodowych nastręcza badaczowi trudności. W obrębie stosunków międzynarodowych istnieje wiele podejść do polityki zagranicznej. Żadna teoria nie pozwala ani kompleksowo wyjaśnić meandrów polityki zagranicznej, ani też ująć jej w spójny, zwarty system twierdzeń, pewników, prawidłowości, zmuszając tym samym jedynie do jej fragmentarycznego postrzegania z punktu widzenia określonej teorii czy określonego podejścia badawczego. Każda z nich ma jednak swoją wartość i może być użyteczna, ale tylko w odniesieniu do określonej kwestii lub też w określonym czasie[6].

Celem artykułu jest wyjaśnienie charakteru polskiej polityki zagranicznej wobec obszaru b. Jugosławii z uwzględnieniem założeń badawczych neoklasycznego realizmu i uzasadnienie przydatności tego podejścia do badań fragmentu realizowanej po 1989 roku polityki zagranicznej Polski. Analizując politykę Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego, zauważono bowiem istotną rolę kontekstu międzynarodowego, w rezultacie którego zachowanie Polski było nacechowane dążeniem do przystosowania polityki zagranicznej do wymogów i impulsów płynących ze środowiska międzynarodowego. Zarazem aktywność Polski na płaszczyźnie zewnętrznej podlegała procesom przebiegającym w sferze polityki wewnętrznej. Współwystępowanie obu tych kontekstów zadecydowało o przyjęciu neoklasycznego realizmu jako wiodącego podejścia badawczego, usiłującego godzić elementy klasycznego realizmu oraz neorealizmu.

## 2. Założenia teoretyczne neoklasycznego realizmu

Zachowania w polityce zagranicznej można analizować na wiele różnych sposobów, jednakże ich złożoność wymaga posługiwania się określonym podejściem, które pozwoli wskazać prawidłowości i zidentyfikować mechanizmy zachodzące w obrębie zewnętrznej aktywności państwa. Interesującym i możliwym do zastosowania w procesie analizowania polityki zagranicznej państwa jest neoklasyczny realizm utożsamiany z badaniami m.in. Gideona Rose'a, Fareeda Zakarii czy Randala Schwellera[7]. Elastyczność założeń neoklasycznego

---

niczna to część polityki ogólnej państwa, zmierzająca do zaspokojenia określonych potrzeb i zrealizowania interesów na arenie międzynarodowej, a cele te mogą być osiągnięte tylko przez kontakty z innymi uczestnikami systemu międzynarodowego, w formie współpracy, rywalizacji, a nawet konfliktu z innymi państwami i pozostałymi uczestnikami życia międzynarodowego. Zob. R. Zięba, *Paradoksy polityki zagranicznej Polski w okresie transformacji*, [w:] M. Karwat (red.), *Paradoksy polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 387.

[6] S. Burchill, *Wstęp*, [w:] S. Burchill i in., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 39.

[7] Zob. G. Rose, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, "World Politics" 1998, vol. 51, No. 1; R. Schweller, *The progressiveness of neoclassical realism*, [w:] *Progress in inter-*

realizmu powoduje zarazem i jego użyteczność w procesie wyjaśniania meandrów polityki zagranicznej państwa[8]. Zaletą jest uwzględnianie zmiennych zewnętrznych i wewnętrznych w procesie eksplanacji polityki zagranicznej państwa[9]. Podejście to upowszechniło się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w sytuacji, gdy dominujący przez lata realizm strukturalny – najbardziej wpływowa orientacja w wyjaśnianiu polityki zagranicznej – nie był w stanie objaśnić kluczowych wydarzeń rozgrywających się w kilku ostatnich dziesięcioleciach na arenie międzynarodowej[10]. Poszukując bardziej satysfakcjonujących sposobów analizowania rzeczywistości międzynarodowej, badacze z dziedziny stosunków międzynarodowych dostrzegli pomijane przez dominujące podejście w wydaniu Kennetha Waltza determinanty zachowania państwa[11]. Walorem postulowanego przez neoklasycznych realistów sposobu wyjaśniania zachowania państwa narodowego było uwzględnianie zmiennych zewnętrznych i wewnętrznych, uporządkowanie i odświeżenie poglądów zaczerpniętych z klasycznej myśli realistycznej[12]. Jak zauważa Jacek Czaputowicz, nurt ten dążył do przezwyciężenia słabości zarówno neorealizmu nieuwzględniającego czynników wewnątrzpaństwowych, jak i neoliberalizmu, który z kolei nie doceniał znaczenia czynników systemowych[13].

Neoklasyczni realiści twierdzą, że jeżeli pragniemy zrozumieć politykę zagraniczną konkretnego państwa, musimy najpierw przeanalizować, w jaki sposób czynniki na poziomie państwowym wpływają na proces, za którego pomocą czynniki na poziomie systemowym przekładają się na politykę zagraniczną. Badają oni, w jaki sposób debaty elit wpływają na definiowanie interesu narodowego w danym państwie w danym czasie, a także teoretyzują na temat tego, czy liderzy są w stanie podążać za swoją koncepcją interesu narodowego w zależności od posiadanej autonomii w systemie

---

*national relations theory: appraising the field*, red. C. Elman, M. F. Elman, MIT Press Cambridge, Massachusetts, London 2003, s. 311–347; R. Schweller, *Unanswered threats. A neoclassical realist theory of underbalancing*, „International Security", Vol. 29, No. 2, 2004, s. 168–170; F. Zakaria, *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role,* Princeton University Press, Princeton 1998.

[8] Większość badaczy utożsamianych z neoklasycznym realizmem postrzega go jako teorię analizy polityki zagranicznej, a nie teorię polityki międzynarodowej. Zob. M. Kozub-Karkut, *Realizm neoklasyczny – główne założenia i możliwości,* [w:] *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 45.

[9] Zob. N. Kitchen, *Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation,* "Review of international studies", Nr 36, 2010, s. 117–118; J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

[10] D. Beach, *Analyzing foreign policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012, s. 63.

[11] Zob. K. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

[12] G. Rose, *Neoclassical...*, op.cit., s. 146.

[13] J. Czaputowicz, *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny,* [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu…*, op. cit., s. 32.

narodowym[14]. Tym co wyróżnia teorię neoklasycznych realistów od wczesnego klasycznego realizmu jest to, że ten drugi nie różnicuje w jasny sposób pomiędzy atrybutami na poziomie jednostkowym (natura ludzka) i państwowym oraz systemowym. W odróżnieniu od niego, neoklasyczny realizm cechuje się poświęceniem uwagi czynnikom na poziomie państwowym jako kluczowym zmiennym pośrednim między siłami systemowymi a celami polityki zagranicznej, a także bada, w jakich okolicznościach mają one znaczenie. Neoklasyczny realizm bazuje na tych samych teoretycznych założeniach jak realizm strukturalny, włączając anarchiczny system i konkurencyjną naturę międzypaństwowych relacji. Tak jak w przypadku realizmu strukturalnego, zakres i aspiracje państwa wyrażone w celach polityki zagranicznej są determinowane przez pozycję państwa w systemie międzynarodowym i jego zasoby materialne[15]. Walorem neoklasycznego realizmu jest jednak poszerzenie spektrum determinant polityki zagranicznej o owe wewnętrzne determinanty charakterystyczne dla poszczególnych państw, wynikające z ich indywidualnych cech. Działania państwa wynikają bowiem w opinii badaczy reprezentujących to podejście z ich wewnętrznych preferencji[16]. Polityka zagraniczna państwa jest wynikiem oddziaływania jego potęgi, ideologii, osobowości i ambicji przywódców oraz kontroli sprawowanej nad społeczeństwem. Zmiana rozkładu sił (zmienna niezależna), postrzegana przez pryzmat wewnętrznych ograniczeń i możliwości (zmienna interweniująca), generuje różne polityki zagraniczne (zmienna zależna)[17].

W neoklasycznym realizmie argumentuje się, że polityka zagraniczna państwa w długiej perspektywie jest uwarunkowana przez jego względne zdolności, które mogą zostać zdefiniowane jako czynniki ekonomiczne i wojskowa potęga w porównaniu z innymi państwami. Działania państwa wynikają z wewnętrznych preferencji i modelowane są przy istotnym ich udziale[18]. Klasyczni neorealiści podzielają pogląd wyrażany przez innych przedstawicieli neorealistycznego nurtu, że polityka zagraniczna państwa jest przede wszystkim uwarunkowana jego miejscem w systemie międzynarodowym i jego względnymi obciążeniami materialnymi. Szkoła ta bierze pod uwagę zmienne zewnętrzne i wewnętrzne, porządkując i aktualizując pewne poglądy zaczerpnięte z klasycznej myśli realistycznej. Jego zwolennicy twierdzą, że zakres i ambicje polityki zagranicznej państwa są uzależnione przede wszystkim od jego pozycji w systemie międzynarodowym i w szczególności – od jego względnych materialnych zdolności do władzy. Z tego powodu są realistami.

---

[14] Beach, *Analyzing...*, op. cit., s. 64.

[15] Ibidem, s. 64.

[16] C. Elman, *Realizm*, [w:] P. D. Williams (red.), *Studia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 26.

[17] J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", Nr 2, 2013, s. 10–11.

[18] R. Schweller, *The progressiveness...*, op. cit., s. 311–347; Schweller, *Unanswered threats...*, op. cit., s. 168–170.

Twierdzą ponadto, że wpływ takich zdolności do rządzenia na politykę zagraniczną jest pośredni i złożony, ponieważ naciski systemowe muszą być tłumaczone przez pośrednie zmienne na poziomie jednostkowym – z tego też powodu są neoklasycznymi realistami. Admiratorzy nowego podejścia wychodzą z założenia, że względna siła materialna ustala podstawowe parametry polityki zagranicznej kraju, podkreślając, iż „silni robią to, co mogą, słabi cierpią to, co muszą". Jednocześnie twierdzą, że nie ma bezpośredniego czy idealnego pasa transmisji łączącego zdolności materialne z zachowaniem w obrębie polityki zagranicznej. Wybory w tej dziedzinie podejmowane są przez konkretnych liderów politycznych i elity, dlatego bardziej liczy się ich postrzeganie względnej władzy, niż względne zasoby czy siły. Ponadto owi liderzy i elity nie zawsze mają swobodę w czerpaniu z zasobów narodowych i zarządzaniu nimi w takim stopniu, w jakim by chcieli. Oznacza to, że państwa z porównywalnymi aktywami, o innej jednak strukturze państwowej, będą podejmować zgoła odmienne działania nacechowane stopniem autonomii, jakim dysponują ich liderzy i elity polityczne. Państwa, które łatwiej sięgają do narodowych zasobów, prowadzą skuteczniejszą politykę zagraniczną. Gdy elity są podzielone, państwo często nie może przeciwstawić się presji strategicznej i skutecznie równoważyć potencjalnego zagrożenia[19]. Ponadto zwraca się uwagę, iż naciski systemowe i inicjatywy mogą kształtować ogólne zarysy i kierunki polityki zagranicznej, nie będąc jednocześnie wystarczająco silnymi, by określić konkretne szczegóły zachowania danego państwa. Oznacza to, że wpływ czynników systemowych może być bardziej oczywisty, jeśli patrzymy na państwo z pewnej perspektywy, niż z bliska. Z tych powodów neoklasyczni realiści uważają, że zrozumienie związku pomiędzy władzą a polityką wymaga bliższego przyjrzenia się kontekstowi, w którym programy polityki zagranicznej są formułowane i wprowadzane w życie[20]. Utrzymują oni jednocześnie, że wpływ czynników systemowych na politykę zagraniczną danego kraju jest pośredni i bardziej złożony, niż to zakładają neorealiści, ponieważ takie czynniki mogą jedynie oddziaływać przez pośrednie zmienne na poziomie jednostkowym. Uogólniając, względna siła państwa ustanawia platformę do prowadzenia polityki zagranicznej, określa i warunkuje jej charakter, zarazem jednak czynniki wewnętrzne (postrzeganie siły, przywództwo, struktury wewnątrzpaństwowe, zdolność) pozostają wtórne wobec określonych, istniejących ograniczeń systemowych.

Jako rezultat podkreślania roli zarówno niezależnych (systemowych), jak i pośrednich (wewnętrznych) zmiennych, badania przeprowadzane w zakresie realizmu neoklasycznego przyjmują głównie postać teoretycznie uzasadnionych opisów – uzupełnionych przez analizę scenariusza alternatywnego, w którym kreśli się, w jaki sposób różne czynniki łączą się ze sobą, aby

[19] J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienie…*, op. cit., s. 11.
[20] G. Rose, *Neoclassical...*, op. cit., s. 146–147.

utworzyć politykę zagraniczną danego kraju[21]. Realizm neoklasyczny, ze swym założeniem o działaniu państw wynikającym przede wszystkim z wewnętrznych preferencji, zasadza się na potrzebie szerszego uwzględnienia różnorodności czynników decydujących o motywacji państw. „Dobra teoria polityki zagranicznej" powinna przede wszystkim pytać o to, jaki wpływ ma system międzynarodowy na zachowanie państwa, ponieważ najpotężniejszą, dającą się uogólnić, charakterystyką państwa w stosunkach międzynarodowych jest jego względna pozycja w systemie międzynarodowym. Co więcej, ponieważ wpływ czynników strukturalnych, takich jak względna siła, jest nie zawsze oczywisty nawet dla aktorów politycznych, neoklasyczni realiści przestrzegają, że analitycy, którzy nie zaczynają od uważnego przyjrzenia się takiemu wpływowi, mogą przez pomyłkę przypisać znaczenie sprawcze innym czynnikom, które są lepiej zauważalne, ale nie najważniejsze. Realiści neoklasyczni zamiast zakładać, iż państwa szukają bezpieczeństwa, mówią, że odpowiadają one na niepewność, kruchość międzynarodowej anarchii przez dążenie do kontroli i kształtowanie swojego zewnętrznego środowiska. Bez względu na ogrom sposobów, w jaki państwa mogą definiować swoje interesy, badacze tej szkoły twierdzą, że będą one wolały raczej więcej niż mniej wpływów zewnętrznych. Centralna empiryczna prognoza neoklasycznego realizmu mówi zatem, że na dłuższą metę względna ilość materialnych zasobów dających władzę, posiadanych przez państwa, kształtuje zasięg i ambicje wyrażane w prowadzonej przez nie polityce zagranicznej – wraz ze wzrostem ich względnej siły następuje wzrost poszukiwań wpływów za granicą, i na odwrót. Aby zrozumieć sposób, w jaki państwa interpretują i reagują na środowisko zewnętrzne, należy przeanalizować, jak naciski systemowe przekładają się na pośrednie zmienne na poziomie jednostkowym, takie jak wyobrażenia decydentów i wewnątrzpaństwowa struktura. U neoklasycznych realistów liderzy mogą być ograniczeni przez politykę zarówno międzynarodową, jak i krajową[22]. Równie istotną przesłanką realizacji polityki zagranicznej (zmienną pośrednią) zdaniem neoklasycznych realistów jest siła aparatu państwowego i jego powiązanie ze społeczeństwem. W konsekwencji, jak zauważają badacze reprezentujący to podejście, liczy się nie tylko siła państwa, ale zdolność i możliwości decydentów do dysponowania zasobami[23].

Ważnym głosem w obrębie realizmu neoklasycznego jest teoria równowagi interesów, zgodnie z którą państwa można podzielić według tego, czy i w jakim zakresie głównym motywem ich działań są lęk i żądza zdobyczy. Teoria ta sprowadza się do założenia, że państwa racjonalnie kształtują swą politykę zagraniczną, opierając się na czynnikach potęgi i interesów[24].

---

[21] W. Carlsnaes, *Foreign policy*, [w:] W. Carlsnaes, T. Rosse, B.A. Simmons (eds.), *Handbook of international relations*, SAGE, London, Thousand Oaks, New Delhi 2001, s. 337.

[22] G. Rose, *Neoclassical...*, op. cit., s. 151–152.

[23] Ibidem, s. 162.

[24] C. Elman, *Realizm…*, op. cit., s. 26.

Dla realistów neoklasycznych istotny jest ów wewnętrzny kontekst polityki zagranicznej, a przynajmniej takie jego elementy, jak zdolność decydentów polityki zagranicznej do zdobywania zasobów potrzebnych do osiągania jej celów[25]. Przy czym realizm neoklasyczny nie twierdzi jedynie, iż polityka wewnątrzkrajowa jest istotna w polityce zagranicznej, ale określa warunki, w jakich ma takie znaczenie. Przewiduje, że wzrost względnej siły materialnej będzie prowadzić do odpowiadającemu jej rozwoju ambicji i zakresu działania polityki zagranicznej oraz że spadek takiej siły będzie prowadzić do odpowiedniej kontrakcji. Przewiduje także, że proces taki nie musi być stopniowy czy jednostajny, ponieważ nie będzie jedynie zależeć od obiektywnych trendów materialnych, ale także od tego, w jaki sposób subiektywni polityczni decydenci będą je postrzegać. Przewiduje również, że państwom ze słabszą władzą będzie zajmowało więcej czasu przełożenie siły materialnej na zwiększoną aktywność z zakresu polityki zagranicznej lub dotrą do niej bardziej okrężną drogą[26].

Konkludując, ponieważ neoklasyczny realizm podkreśla rolę zarówno niezależnych, jak i pośrednich zmiennych, ma zdecydowaną metodologiczną przewagę dla teoretycznych opisów, najlepiej uzupełnionych o jasno sprecyzowaną, opartą na faktach, analizę, która bada, w jaki sposób różne czynniki łączą się ze sobą w tworzeniu polityki zagranicznej.

## 3. Neoklasyczny realizm i jego zastosowanie w kontekście polityki zagranicznej Polski wobec państw obszaru pojugosłowiańskiego

Analizując politykę Polski wobec państw obszaru pojugosłowiańskiego, należy zauważyć, iż konsekwentnie po 1989 roku cechował ją brak bezpośrednich interesów. Określając fundamenty realizowanej w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych polityki zagranicznej, skoncentrowano zainteresowanie na strefach postrzeganych jako priorytetowe. Południowowschodnia część Europy nie była identyfikowana jako znacząca z punktu widzenia realizacji przyjętych założeń. Żywotne interesy Polski ulokowano w obszarze euroatlantyckim oraz w Europie Środkowo-Wschodniej, dlatego w pierwszej kolejności tam angażowano siły i środki, realizując strategiczne zadania polityki zagranicznej. W następstwie tak zdefiniowanych interesów obszar pojugosłowiański pozostawał na uboczu, ustępując miejsca strategicznym obszarom. Równocześnie jednak wydarzenia rozgrywające się na Bałkanach z uwagi na ich dramaturgię i konsekwencje wymagały reakcji polskiej dyplomacji i włączenia się działania inicjowane przez społeczność międzynarodową.

---

[25] Ibidem, s. 26.

[26] G. Rose, *Neoclassical...*, op. cit., s. 167.

Podkreślić należy, iż zainteresowanie Polski i udział w międzynarodowych przedsięwzięciach na rzecz zakończenia konfliktu na obszarze pojugosłowiańskim, a w przyszłości – w inicjatywach na rzecz stabilizacji i umacniania pokoju w regionie, były konsekwencją uznania tych wydarzeń za zagrażające bezpieczeństwu w szerszym – europejskim wymiarze. Dostrzegając możliwe następstwa konfliktu na terytorium dawnej federacji, włączano się w międzynarodowe działania, argumentując swój udział tym, iż Polska nie może pozostawać jedynie obserwatorem wydarzeń, a musi włączyć się w działania podejmowane przez społeczność międzynarodową na rzecz stabilizacji. Zaangażowanie Polski na obszarze pojugosłowiańskim, zarówno w trakcie trwania konfliktu zbrojnego z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jak i po zawarciu porozumienia w Dayton w 1995 roku, motywowano konsekwencjami rozwoju wydarzeń na obszarze b. Jugosławii dla bezpieczeństwa europejskiego. Proces dezintegracji SFRJ i towarzyszący mu konflikt na tle narodowościowym toczył się wprawdzie na obszarze oddalonym geograficznie i w związku z tym nie stanowił bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski, obawiano się jednak jego reperkusji. Mimo braku bezpośredniego zagrożenia dla realizacji interesów państwa, upatrywano negatywnych następstw dla rozwoju sytuacji na arenie międzynarodowej, co pośrednio dotyczyło i Polski[27].

Jak zauważono, Polska swe zainteresowanie koncentrowała na problemach, które wynikały z szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a które jedynie pośrednio związane były z obszarem b. Jugosławii. Jej interesy były związane z jednej strony z ogólniejszą potrzebą przywrócenia i zachowania stabilności na obszarze pojugosłowiańskim, która była istotna z uwagi na możliwe niekorzystne implikacje dla ładu, bezpieczeństwa i stabilizacji w całej Europie, z drugiej zaś – o charakterze pierwszoplanowym – były rezultatem prozachodniej reorientacji polskiej polityki zagranicznej, w tym przystąpienia do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Równie istotną przesłanką było przekonanie (zwłaszcza w początkowej fazie konfliktu jugosłowiańskiego), iż jego przedłużanie się może niekorzystnie wpłynąć na tempo procesów transformacyjnych w Europie Środkowowschodniej, a tym samym niekorzystnie warunkować politykę zagraniczną Polski i jej interesy w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W przyszłości zaś, uwzględniając szerszą perspektywę bezpieczeństwa, proces stabilizacji na obszarze pojugosłowiańskim, zarówno w warunkach przedczłonkowskich, jak również w warunkach akcesji Polski do struktur euroatlantyckich, postrzegano jako istotnie związany z interesem Polski.

Realizm neoklasyczny jako narzędzie eksplantacji polityki zagranicznej Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego to odłam realizmu dążący do

[27] Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski. Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu w dniu 9 maja 2000 r., Warszawa 2000, s. 12.

skorygowania nierównowagi między podejściami generalnymi, systemowymi a potrzebą uwzględniania perspektyw szczegółowych w wyjaśnianiu polityki zagranicznej[28]. Z neorealizmu zapożycza perspektywę systemową, kiedy stara się ustalić międzynarodowe uwarunkowania, z którymi muszą się liczyć państwa podejmując aktywność i realizując politykę zagraniczną. Podziela jego założenia, że polityka zagraniczna jest formowana w oparciu i z uwzględnieniem miejsca, jakie państwo zajmuje w systemie międzynarodowym, a także podkreśla rolę materialnych czynników jego siły. Z realizmu klasycznego czerpie kategorię interesu[29]. Ponadto zakłada, że wpływy systemowe mogą oddziaływać na politykę zagraniczną państwa tylko przez to, co się dzieje na szczeblu polityki wewnętrznej. W neoklasycznym realizmie podkreśla się zatem możliwość i potrzebę kombinowania zmiennych z obu sfer – systemowych i wewnętrznych[30]. Ma charakter pragmatyczny, jeśli chodzi o decyzję, które propozycje teoretyczne stosować do badania polityki zagranicznej. Liczy się kontekst międzynarodowy i relatywne położenie państwa. Badaczy interesuje więc pytanie, do jakiego stopnia polityka państwa jest odpowiedzią na zewnętrzne presje i bodźce będące w opozycji do wewnętrznych czynników. Czy i na ile zachowanie państwa jest adaptowaniem się do zewnętrznych ograniczeń warunkowanych przez zmiany we względnej sile oraz jaki wpływ wywierają wewnętrzne czynniki na jego politykę zagraniczną[31].

Polską politykę wobec konfliktów na obszarze b. Jugosławii można interpretować za pomocą elastycznych założeń neoklasycznego realizmu. W tym wypadku neorealistyczną proweniencją będzie się wykazywać podejście skoncentrowane na analizie zewnętrznych uwarunkowań i impulsów modelujących polską politykę w kontekście sojuszniczym. Można ich oddziaływanie i – co za tym idzie – zachowanie Polski na przykładzie polityki wobec obszaru pojugosłowiańskiego traktować jako uwarunkowane w kategoriach równowagi sił. Najważniejszym czynnikiem „zewnętrznym", oddziałującym na zachowanie Polski, była petryfikacja nowego układu sił w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej po zakończeniu zimnej wojny, oparta na wymiarze transatlantyckim i dominacji NATO jako podmiot stabilizujący i kreujący

[28] W.C. Wohlforth, *Realism and foreign policy*, [w:] S. Smith, A. Haadfield, T. Dunne, *Foreign policy. Theories, actors, cases*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 39.

[29] Przy czym warto zauważyć, iż neoklasyczni realiści nieco inaczej identyfikują interes narodowy niźli klasyczni realiści. Większość realistów zakłada, że interes narodowy to zapewnianie przetrwania i większego bezpieczeństwa państwa. Interpretują go jako dążenie do chronienia fizycznej, kulturowej i politycznej tożsamości od naruszeń ze strony innych narodów. Z uwagi na ogólny charakter tegoż wyjaśnienia niektórzy neoklasyczni realiści proponują skupienie swojej uwagi i zajęcie się zagadnieniem tożsamości narodowej, definiowanej jako sposób rozumienia swojego interesu narodowego przez dane państwo i roli w świecie. Zob. Beach, op. cit., s. 65.

[30] W. Carlsnaes, *Actor, structures, and foreign policy analysis*, [w:] S. Smith, A. Haadfield, T. Dunne, *Foreign policy. Theories, actors, cases*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 92.

[31] W.C. Wohlforth, *Realism...*, op.cit., s. 33–40.

bezpieczeństwo na kontynencie europejskim (ale i oddziaływujący na rozwój sytuacji poza obszarem traktatowym). Zaangażowanie Polski w proces kształtowania bezpieczeństwa na obszarze pojugosłowiańskim analizować można, po pierwsze jako dążenie do wykazania swej przydatności w kontekście sojuszniczym, zaakcentowanie wiarygodności i przewidywalności, po drugie zaś jako pragnienie wniesienia wkładu w bezpieczeństwo europejskie, najpierw przez państwo aspirujące do NATO, a w przyszłości – członek euroatlantyckiej przestrzeni. Polska jako zdeterminowane państwo aspirujące do uzyskania członkostwa w strukturach Paktu Północnoatlantyckiego angażując się w przedsięwzięcia sygnowane przez Sojusz potwierdzała swą gotowość i zdolność do wnoszenia wkładu i ponoszenia konsekwencji swego działania[32].

Dla admiratorów realizmu neoklasycznego jest także ważne, jak uwarunkowania i impulsy zewnętrzne podlegają internalizacji w ramach polityki wewnętrznej, innymi słowy – jak są transponowane poniżej poziomu państwa, do sfery polityki wewnętrznej, oraz czy procesy te napotykają przeszkody, a jeśli tak, to jakie i dlaczego. Kluczowe w tym momencie jest zatem pytanie o bariery procesu realizacji polityki zagranicznej, czynniki blokujące czy też ograniczające możliwości realizowania przyjętych założeń, wpływające na dynamikę osiągania zdefiniowanych celów. Koncepcję analizy polityki zagranicznej państwa adresującą wyróżnione dwa układy odniesienia zaproponował Wolfram Hanrieder, który, akcentując kluczową rolę kontekstu międzynarodowego, sformułował tezę, że zachowania państw są nacechowane dążeniem do przystosowania polityki zagranicznej do wymogów i impulsów płynących ze środowiska międzynarodowego, zjawisko to jednak – inaczej niż w przypadku paradygmatu neorealistycznego, gdzie państwa mają charakter unitarny – jest uwarunkowane przez procesy przebiegające w sferze polityki wewnętrznej, polegające na wytwarzaniu się bądź aktualizacji konsensu politycznego[33]. W przypadku polskiej polityki wobec obszaru pojugosłowiańskiego mechanizm ten wydaje się znajdować zastosowanie. Decyzje zapadające w NATO, kształtujące politykę tejże organizacji wobec kolejnych odsłon konfliktu na terytorium b. Jugosławii, spotykały się z pozytywnym odzewem i poparciem polskiego rządu, ponieważ zasadniczym motywem polskiej polityki zagranicznej było uzyskanie członkostwa w zachodnim systemie bezpieczeństwa, a to stanowiło dla polskiej polityki wewnętrznej oczywisty konsensus[34]. Koncentrując swój wysiłek na zagwarantowaniu warunków pomyślnego rozwoju państwa, poszukiwano sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa, stabilizacji społeczno-ekonomicznej i ugruntowanie

---

[32] R. Podgórzańska, op. cit., s. 70–73.

[33] W.F. Hanrieder, *Compatibility and consensus. A proposal for conceptual linkage of external and international dimensions of foreign policy*, "American Political Science Review", Vol. 61, No. 4, 1967, s. 971–982.

[34] Zob. m.in. Z. Mazur, *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim: nadzieje, wątpliwości i rozterki*, [w:] K. Malinowski (red.), *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i Niemczech*, Instytut Zachodni, Poznań 2003.

demokratycznych zmian. Określony jako strategiczny cel polskiej aktywności na zewnątrz, związany ze zbliżeniem z euroatlantyckimi strukturami współpracy, znajdował akceptację w wymiarze wewnętrznym polityki. Dla Polski, dla której kwestia bezpieczeństwa była niezwykle istotna, wymiar sojuszniczy polityki zagranicznej był przedmiotem zgody pomiędzy elitami politycznymi a społeczeństwem. Podejmowane w tym kontekście działania nie były kontestowane przez społeczeństwo, które aprobowało zdefiniowane założenia i sposoby ich osiągania. Postrzeganie bezpieczeństwa jako kluczowego komponentu aktywności państwa przez rządzących przekładało się na jego percepcję ze strony społeczeństwa, które podzielało sposób postrzegania strategicznych celów w polityce zagranicznej prezentowany przez elity i liderów politycznych. Podobnie należy rozpatrywać europejski wymiar polskiej polityki zagranicznej, kiedy to przynależność Polski do UE (a wcześniej starania akcesyjne) stanowiły pewien wyznacznik aktywności Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego. Zaangażowanie Unii Europejskiej i prowadzona przez nią polityka wobec obszaru b. Jugosławii, a w konsekwencji działania podejmowane przez Polskę, spotykały się z akceptacją w ramach wewnętrznego kontekstu polityki państwa. Akcesja w struktury europejskie spowodowała potrzebę przeformułowania podejścia do kwestii bezpieczeństwa i sposobów jego zapewnienia. NATO pozostało głównym jego gwarantem, jednak Polska stopniowo zmodyfikowała i uzupełniła swój punkt widzenia na możliwości UE w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Uznano potrzebę rozwijania jej zdolności w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec NATO środków i zasobów budowania bezpieczeństwa. UE postrzegana była już nie tylko jako gwarant rozwoju gospodarczego, społecznego czy cywilizacyjnego, ale również podmiot aktywnie wspierający bezpieczeństwo państwa w różnych jego wymiarach. Wizja UE jako podmiotu aktywnego w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego stopniowo znajdowała odzwierciedlenie w poglądach decydentów i polskiego społeczeństwa.

Jedną z cech realizmu neoklasycznego jest akcentowanie zasobów, jakimi dysponuje państwo. W tym przypadku mowa zarówno o czynnikach *stricte* militarnych, jak i ekonomicznych, a jednocześnie wskazuje się również inne komponenty zdolności państwa. Polska, posiadając ograniczone zasoby materialne, poszukiwała i odwoływała się do innych. Wykorzystując dorobek transformacji politycznej i gospodarczej, eksponując dla wielu wzorcowo przeprowadzone reformy społeczno-polityczne i ekonomiczne oraz proces demokratyzacji, a nadto akcentując rolę państwa aspirującego do struktur euroatlantyckich, kształtowała swoją aktywność na zewnątrz. Zachowanie państwa – jak twierdzą neoklasyczni realiści – jest bowiem konsekwencją tendencji do używania narzędzi, które ma ono pod ręką w celu zdobywania kontroli nad środowiskiem czy też jedynie wpływu na to środowisko. W tym kontekście, wykorzystując niematerialne zasoby, Polska starała się oddziaływać na przebieg procesów na obszarze pojugosłowiańskim. Uwzględniając owe „niematerialne" możliwości, budowano prestiż i poważanie na arenie

międzynarodowej przez odwołanie się do tych komponentów siły i do tych narzędzi, które były w „zasięgu".

Równie istotne były inne elementy akcentowane w neoklasycznym realizmie, a mianowicie siła aparatu państwowego i jego powiązanie ze społeczeństwem. Zachowanie państwa w dużym stopniu zależy od środków, którymi rozporządzają narodowi decydenci, oraz możliwości i zdolności do korzystania z nich, a także od społecznego poparcia, od umiejętności rządzących do mobilizowania społeczeństwa na rzecz realizowanych zadań w polityce zagranicznej. Decydenci artykułując i argumentując działania w ramach zewnętrznej aktywności państwa przywoływali rację stanu, która stanowiła podstawową wytyczną, swoisty wyznacznik ich postępowania w nowych geopolitycznych realiach. Realizacja przyjętych założeń w polityce zagranicznej Polski po 1989 roku odbywała się z użyciem dostępnych finansowych, kadrowych i organizacyjnych środków. Ich ograniczony zasób w konsekwencji decydował o charakterze polityki Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego.

## 4. Zakończenie

Zaletą neoklasycznego realizmu jest kumulacja różnorodnych czynników, które, łącząc się ze sobą, mają wpływ na politykę zagraniczną państwa. Równie ważne dla zrozumienia zachowania państwa na arenie międzynarodowej są systemowe uwarunkowania, jak również oddziaływanie czynników wewnątrzpaństwowych. Elastyczność neoklasycznego realizmu – niezależnie od krytyki z jaką spotyka się to podejście – pozwala na eksplanację polityki zagranicznej Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego. Począwszy od zainicjowania procesu rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, polityka zagraniczna Polski kształtowana była z jednej strony pod wpływem uwarunkowań systemowych, z drugiej zaś pozostawała w związku z wewnątrzpaństwowymi ograniczeniami i możliwościami. Analizując politykę Polski wobec obszaru pojugosłowiańskiego, zauważono istotną rolę kontekstu międzynarodowego, w następstwie czego zachowanie Polski było nacechowane dążeniem do przystosowania polityki zagranicznej do wymogów i impulsów płynących ze środowiska międzynarodowego. Zarazem jednak, jak dowiodła analiza zachowania Polski wobec regionu, podlegało ono procesom przebiegającym w sferze polityki wewnętrznej. W konsekwencji można zauważyć korelację między impulsami zewnętrznymi a wewnętrznymi czynnikami modelującymi politykę zagraniczną Polski.

CZĘŚĆ III

# Europa i świat

*Stanisław Parzymies*

# Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej

Druga wojna światowa i jej tragiczne konsekwencje nadały debacie na temat integracji europejskiej i jej ostatecznego kształtu niezwykłą dynamikę. Federalizm był ideą założycielską integracji europejskiej dla znacznej części tych polityków, prawników, intelektualistów, którzy mając w pamięci przebieg i wyniki II wojny światowej i wcześniejszych konfliktów ogólnoeuropejskich uważali, że należy położyć kres wybujałym nacjonalizmom, przyczynie tych konfliktów, doprowadzając do samoograniczenia przez państwa europejskie, w wyniku wielostronnych porozumień, swobody w wykonywaniu przez nie swych suwerennych praw. Jak napisał Jacques Delors, dwukrotny przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 1985–1995, w przedwstępie do wydanej w 2001 r. książki *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, ,,Federalizm od zawsze stanowił podstawowe odniesienie i źródło inspiracji dla budowli europejskiej"[1].Obok federalistów europejskich aktywnie na rzecz zjednoczonej Europy działali jednak również unioniści, którzy realizację tego projektu widzieli tylko w związku państw funkcjonującym na zasadach współpracy międzyrządowej.

Dzisiaj, gdy Unia Europejska przeżywa kryzys, głównie gospodarczy, ale także demograficzny, gdy w niektórych krajach członkowskich rosną rzesze eurosceptyków, obok pytań o szanse przetrwania Unii Europejskiej[2] , pojawiają się koncepcje wyjścia z kryzysowej sytuacji w drodze przyjęcia rozwiązań o charakterze federacyjnym[3]. Słyszy się wręcz wołania o federalizm stanu wyjątkowego, czyli o utworzenie rządu gospodarczego, bądź co najmniej unijnego ministerstwa finansów, które miałoby sprawować ,,nadzór

---

[1] D. Sidjanski, *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, ,,Etudes et Recherches", no 14, Juillet 2001.

[2] J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, PISM, Warszawa, 2014 r.; B. Guetta, *Jak zostałem Europejczykiem*, Universitas, Warszawa 2014; H. Tendera-Właszczuk (red. naukowa), *Kryzys Unii czy kryzys w Unii?*, Difin, Warszawa 2014.

[3] V. Giscard d'Estaing (Préface d'Helmut Schmidt), *Europa. La dernière chance de l'Europe*, XO Editions, Paris, 2014.

nad polityką budżetową i polityką w dziedzinie konkurencyjności" państw, które nie byłoby w stanie przeprowadzić koniecznych reform[4].

Alarmistyczne głosy na temat możliwości rozpadu Unii Europejskiej, zarówno w środowiskach ekspertów, jak i polityków, sprowadzają się do stwierdzenia ,,reforma Unii i pogłębienie integracji albo rozpad". Dominuje pogląd, że rozpad byłby jednak groźny dla porządku europejskiego lub nawet światowego, gdyż odrodziłyby się nacjonalistyczne ambicje, wzajemne pretensje i konflikty, które tyle złego w przeszłości przyniosły Europie i światu i należy wszystko zrobić, aby do rozpadu Unii Europejskiej nie doszło. Należy więc zahamować proces jej dalszego osłabiania, wyjść z kryzysu, głównie gospodarczego, który wygenerował 12% bezrobocie, a następnie podejmować decyzje dotyczące jej przyszłości. Niepokojem poza wysokim bezrobociem napawa również fakt, że tylko 43% uprawnionych do głosowania Europejczyków wzięło w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i aż co piąty głosujący oddał głos przeciwko Unii.

Sprzeciw znacznej części obywateli Unii Europejskiej budzi także utrzymująca się wśród większości państw członkowskich tendencja do jej dalszego rozszerzania bez dostatecznej troski o reformę instytucji koniecznej do zarządzania dzisiaj sprawami 28 państw członkowskich. Kolejną słabością Unii Europejskiej jest brak zainteresowania dla integracji europejskiej, jako przedsięwzięcia gwarantującego pokój, ze strony młodej generacji obywateli Unii i ze strony większości mediów. We Francji aż 73% osób poniżej 35 lat nie wzięło udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Unię Europejska osłabia również dzisiaj rosnąca różnica w rozwoju gospodarczym między Niemcami i Francją, które od początku integracji europejskiej, aż do wprowadzenia euro, tworzyły tandem będący jej motorem. Ponadto kryzys Unii nie tyle wziął się z tego, że instytucje unijne przejęły od państw członkowskich zbyt dużo ich suwerennych kompetencji, jak sądzą niektórzy, ale m.in. dlatego, że liczne państwa strefy euro, w tym Francja, ale także Niemcy, nie przestrzegały wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu[5].

## 1. Spór federalistów i unionistów europejskich o charakter integracji europejskiej

Zjednoczenia Europy według modelu federacyjnego domagali się jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej przedstawiciele ruchów oporu z Czechosłowacji, Danii, Francji, Holandii, Jugosławii, Niemiec, Norwegii, Włoch i Polski na spotkaniu w Genewie 7 lipca 1944 r. W przyjętej deklaracji pod nazwą *Manifest Europejskiego Ruchu Oporu,* która była emanacją ich doświadczeń wojennych, wyrazili przekonanie, że tylko europejska unia

[4] J.-C. Trichet, *Construire l'Europe, bâtir ses institutions*, Aix-La-Chapelle, 2 Juin 2011.
[5] Por. V. Giscard d'Estaing, *Europa...*, op. cit., s. 111 oraz 133–134.

federalna może położyć kres anarchii i konfliktom wywoływanym przez państwa suwerenne[6]. Z kolei 19 września 1946 r. były brytyjski premier Winston Churchill, wówczas szef konserwatywnej opozycji w Wielkiej Brytanii opowiedział się za rozwiązaniem problemów powojennej Europy drogą utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy w oparciu o współpracę Francji i Niemiec, nie precyzując jednak, że związek ten ma być federacją[7]. Wystąpienia te stały się inspiracją dla kolejnych inicjatyw i działań na rzecz zjednoczenia Europy. Kiedy jednak spodziewano się powstania po Kongresie Europy w Hadze w maju 1948 r. pierwszej europejskiej organizacji integracyjnej o charakterze ponadnarodowym, 5 maja 1949 r. dziesięć państw europejskich utworzyło Radę Europy, organizację o charakterze międzyrządowym, co było wielkim rozczarowaniem dla federalistów europejskich.

Dopiero powstanie z inicjatywy Jeana Monneta i Roberta Schumana, na podstawie Traktatu Paryskiego z 18 kwietniu 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z niezależną od rządów, czyli ponadnarodową Wysoką Władzą, o czym mówił artykuł 9 Traktatu, zapoczątkowało proces federalizacji Europy Zachodniej[8]. Jak mówił Robert Schuman w Deklaracji z 9 maja 1950 r., znanej pod nazwa Planu Schumana, EWWiS miała być ,,pierwszym etapem federacji europejskiej", a według Jeana Moneta ta Wspólnota ,,wyznacza kierunek, zgodnie z którym przyszła Europa powinna szukać swojej drogi ku Wspólnocie federalnej"[9]. W swej deklaracji Robert Schuman wykazał się jednak niezwykłą ostrożnością w sprawie tempa realizacji federacji europejskiej. Mówił, że ,,Europy nie stworzy się od razu ani w całości. Stworzy się ją za pomocą konkretnych poczynań, których pierwszym etapem będzie rzeczywista solidarność" i dodawał, że w ramach EWWiS ,,poczynione zostaną pierwsze konkretne kroki na drodze ku Federacji Europejskiej, niezbędnej do utrzymania pokoju"[10].

Nieudana próba powołania w 1954 r. Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej według modelu ponadnarodowego zahamowała proces ostrożnej federalizacji Europy. Projekt traktatu Europejskiej Wspólnoty Politycznej, którego wejście w życie uzależnione było od wejścia w życie traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej, przewidywał utworzenie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego, złożonego z Izby Ludów i Senatu, Europejskiej Rady Wykonawczej, czyli rządu wspólnotowego oraz Trybunału Sprawiedliwości. Obok tych instytucji o charakterze federalnym przewidziano powołanie Rady Ministrów Narodowych, której celem było

---

[6] *Deklaracja europejskich ruchów oporu*, Genewa, 7 lipca 1944 r. [w:] S. Parzymies (wybór i opr.) *Integracja europejska w dokumentach*, PISM, Warszawa 2008, s. 50–53.

[7] *Przemówienie Winstona Churchilla na Uniwersytecie w Zurychu*, Zurych, 19 września 1946, ibidem, s. 54–59.

[8] *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS)*, Paryż, 18 kwietnia 1951, ibidem, s. 118.

[9] J. Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Laffont, Paris 1955, s. 17 i 110.

[10] S. Parzymies (wybór i opr.), *Integracja...*, op. cit., s. 100 i 102.

harmonizowanie działań Europejskiej Rady Wykonawczej i rządów państw członkowskich[11].

W kolejnych traktatach integracyjnych, o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej z 25 marca 1957 r., które weszły w życie 1 stycznia 1958 r., nie podkreślono już wyraźnie ponadnarodowego charakteru Wspólnot. Przewidziano jednak poszerzenie o nowe dziedziny z dniem 1 stycznia 1966 r. zakresu decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów Wspólnot Europejskich większością zwykłą lub kwalifikowaną. Rezygnacja z wyraźnego podkreślania ponadnarodowego charakteru integracji europejskiej, a nawet próby ograniczenia się wyłącznie do współpracy międzyrządowej, przybrały charakter stałej tendencji w procesie integracji europejskiej. Przejawem tego była brytyjska propozycja z 1959 r. utworzenia strefy wolnego handlu z udziałem państw nienależących do Wspólnot Europejskich, do której Wspólnoty zaproszono w charakterze członka zbiorowego. Ostatecznie 20 listopada 1959 r. w Sztokholmie podpisany został traktat o utworzeniu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, do którego Wspólnoty Europejskie jednak nie weszły. Z kolei Francja z inicjatywy prezydenta Charlesa de Gaulle'a zaproponowała na szczycie Wspólnot Europejskich w Hadze w grudniu 1961 r. Plan Foucheta, przewidujący zawarcie *Traktatu dotyczącego utworzenia Związku Państw*, czyli unii politycznej jako struktury współpracy międzyrządowej. Plan spowodował ostre dyskusje w łonie Szóstki, gdzie napotkał na opór Belgii i Holandii, które domagały się realizacji unii politycznej o charakterze ponadnarodowym. Jego poprawiona w1962 r. wersja przewidująca w dalszym ciągu międzyrządowy charakter wzajemnych powiązań państw członkowskich uznana została również przez pozostałe pięć państw Wspólnot Europejskich za godzącą w interesy NATO i jako taka upadła[12].

Późniejsze liczne próby przywrócenia znaczenia koncepcji federacyjnej nie powiodły się. Nie potrafiła tego uczynić RFN, której kanclerzem 21 października 1969 r. wybrany został socjaldemokrata Willy Brandt i który w swoim wystąpieniu w Parlamencie Europejskim 13 listopada 1972 r. stwierdził, że zintegrowana Europa jest ojczyzną dla Republiki Federalnej Niemiec i z nią łączy swoją przyszłość, a klasyczne państwo narodowe należy do przeszłości[13]. Podobna myśl przyświecała raportowi, jaki były premier Belgii Leo Tindemans przekazał 29 grudnia 1975 r. szefom państw i rządów krajów Wspólnot Europejskich w sprawie przekształcenia Wspólnot Europejskich w Unię Europejską. Leo Tindemans nie ukrywał swego przywiązania do federalistycznej metody integracji europejskiej, ale według niego dochodzenie do

[11] *Projekt statutu Europejskiej Wspólnoty Politycznej*, [w:] S. Parzymies (wybór i opr.), *Integracja...*, op. cit., s. 158–162.

[12] *Tekst ostatniej propozycji francuskiej dotyczącej projektu traktatu ustanawiającego Unie Państw (Plan Foucheta)*, Paryż 2 lutego 1962 r., ibidem, s. 212–219.

[13] *Wystąpienie kanclerza federalnego Niemiec Willy'ego Brandta w Parlamencie Europejskim*, Strasburg 13 listopada 1973, ibidem, s. 264–268.

Unii Europejskiej miało być procesem o dwóch szybkościach, gdyż najpierw miało objąć państwa, które byłyby do tego gotowe[14]. Ówczesna sytuacja nie dojrzała jednak do tego, aby zalecenia zawarte w raporcie zostały zastosowane w praktyce.

Późniejsze próby utrzymania ,,pełzającej" tendencji federacyjnej w procesie integracji europejskiej nie powiodły się. Najbardziej znaczącym przykładem sprzeciwu państw członkowskich Wspólnot Europejskich wobec idei federalizacji był ich stosunek do przyjętego 14 lutego 1984 r. przez Parlament Europejski większością 54% głosów tzw. projektu Spinellego w sprawie traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Projekt liczył 87 artykułów, wzmacniał rolę Komisji Europejskiej oraz kompetencje Parlamentu Europejskiego i był prawdziwą konstytucją typu federalnego. Projekt nie uzyskał jednak poparcia rządów państw członkowskich, poza rządem włoskim[15]. Przykładem sprzeciwu wobec federacyjnej koncepcji integracji europejskiej było głośne przemówienie premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher w Kolegium Europejskim 20 września 1988 r., adresowane do studentów z całej Europy Zachodniej. Mówiąc o stanie i przyszłości procesu integracji europejskiej, ukazała specyfikę stosunków Wielkiej Brytanii ze Wspólnotami Europejskimi i nakreśliła swoją wizję integracji europejskiej podkreślając, że współpraca między suwerennymi państwami jest jedną z podstawowych zasad tej integracji[16].

## 2. Koncepcje pogłębienia integracji europejskiej przed jej rozszerzeniem na wschód

Po zakończeniu zimnej wojny i transformacji demokratycznej w krajach Europy Środkowej, powstały polityczne warunki, aby kraje te mogły kandydować do Wspólnot Europejskich. Nieuchronność rozszerzenia Wspólnot Europejskich o kraje Europy Środkowej wywołała jednak u niektórych przywódców państw zachodnioeuropejskich, członków Wspólnot, jak na przykład u prezydenta Francji François Mitterranda dążenie do maksymalnego odłożenia w czasie, nawet o dziesiątki lat, tego procesu lub proponowania rozwiązań zastępczych dla rozszerzenia w rodzaju konfederacji europejskiej[17]. Państwom Europy Środkowej zaproponowano tymczasem porozumienia o stowarzyszeniu ze Wspólnotami, które Polska, Czechosłowacja i Węgry zawarły w grudniu 1991 r. Jednocześnie państwa ówczesnej Dwunastki podjęły starania o pogłębienie procesu integracji przed rozszerzeniem, czyli dokonanie

[14] *Raport w sprawie Unii Europejskiej tzw. Raport Tindemansa*, 29 grudnia 1975, ibidem, s. 280–297

[15] *Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską*, Strasburg, 14 lutego 1984, ibidem, s. 314–322

[16] *Wystąpienie premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher w Kolegium Europejskim*, Brugia 20 września 1988, ibidem, s. 340–347

[17] ,,Le Monde" z 14 czerwca 1991 oraz ,,Le Monde" z 3 marca 1992.

takich zmian traktatowych, które zabezpieczą powstającą już Unię Europejską przed negatywnymi, jak się spodziewano, skutkami rozszerzenia.

Do Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., nie udało się inicjatorom tego porozumienia prezydentowi Francji F. Mitterrandowi i kanclerzowi Niemiec H. Kohlowi wpisać formuły ,,unia federalna". Nowy traktat przewidywał jednak wzrost aktywności o charakterze wspólnotowym: realizację jednolitego rynku, utworzenie unii gospodarczo-walutowej i europejskiego banku centralnego, wzmocnienie solidarności i spójności dzięki funduszom strukturalnym i funduszowi spójności. Zmiany wprowadzone do Traktatu z Maastricht w 1997 r. przez Traktat Amsterdamski, a zwłaszcza w 2000 r. przez Traktat Nicejski, wzmacniały tendencję do zastępowania w głosowaniach w Radzie zasady jednomyślności przez zasadę większości kwalifikowanej i do wzrostu w Parlamencie Europejskim jego kodecyzyjnej funkcji legislacyjnej, co świadczyło o ewolucji Unii Europejskiej w kierunku systemu federacyjnego[18]. W ówczesnym stanie prawnym, który trwa do dzisiaj, Unii Europejskiej nie można było uznać ani za federację, ani za konfederację, ani też za klasyczną organizację międzynarodową[19]. Jacques Delors uważał Unię Europejska za strukturą międzynarodową *sui generis*, czyli w swoim własnym rodzaju.

Niezależnie od postanowień zawartych w kolejnych traktatach o UE, w końcu ubiegłego stulecia, w oczekiwaniu na nieuniknione rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, które zdaniem wielu polityków i ekspertów zachodnioeuropejskich musiało doprowadzić do osłabienia Unii, pojawiły się liczne propozycje zapobieżenia temu osłabieniu. Najważniejsze z nich to koncepcje: Europy o wielu prędkościach, Europy twardego jądra (Kerneuropa), Europy o zmiennej geometrii oraz Europy á la carte[20]. Ważną rolę w uświadamianiu Europejczykom potrzeby federalizacji procesu integracji europejskiej, jako remedium na rozszerzenie Unii, odegrał Jacques Delors, który był prekursorem koncepcji Unii Europejskiej jako federacji państw narodowych. W rozmowie z dziennikarzami ,,Le Monde", opublikowanej w tym francuskim dzienniku 19 stycznia 2000 r. wyraził opinię, że zapowiadane rozszerzenie Unii Europejskiej, jakkolwiek historycznie uzasadnione, może doprowadzić do osłabienia projektu integracyjnego. Dlatego też zaproponował kontynuowanie procesu pogłębiania Unii Europejskiej w formie realizacji Europy politycznej, czyli pójścia dalej w integracji przez awangardę państw i ustanowienie przez nie ,,federacji państw narodowych" na podstawie specjalnego traktatu. Podstawą federacji miała być unia gospodarczo-walutowa,

---

[18] S. Parzymies, *Unia Europejska od Maastricht do Lizbony. Polityczne aspekty aktywności*, Warszawa 2012, s. 148–157

[19] Morphob, *La nature juridique spécifique de l'Union européenne*, Octobre 2013, s. 2, http://www.etudier.com/dissertation/La-Nature-Juridique-Specifique (dostęp: grudzień 2014 r.).

[20] J. Schild, *Quelle forme future pour l'Union européenne élargie ? Le débat allemand*, ,,Relations internationales", wydanie specjalne, Warszawa, czerwiec 2002, s. 157–158.

pogłębiona w wyniku lepszej koordynacji polityki gospodarczej państw strefy euro, zjednoczona obrona, wspólne działania w dziedzinie polityki zagranicznej oraz strefa bezpieczeństwa dla obywateli. Dla państw spoza awangardy, czyli spoza istniejącej wówczas Piętnastki, z Europy Środkowej, aspirujących do członkostwa w Unii, proponował współpracę w ramach strefy wolnego handlu. Tak sformułowany projekt federacji europejskiej nie wzbudził entuzjazmu państw kandydujących do Unii, ani nie zyskał poparcia w Radzie Europejskiej, która opowiedziała się za rozszerzeniem Unii Europejskiej w jej dotychczasowym kształcie[21].

W autorskie koncepcje dotyczące przekształcenia Unii Europejskiej w federację, jako docelową formę w procesie integracji europejskiej, obfitował rok 2000. Najbardziej rozbudowaną koncepcję federacji państw narodowych przedstawił w swym projekcie 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, Joschka Fischer, ówczesny minister spraw zagranicznych RFN. Zakwestionował skuteczność metody Monneta stopniowego uwspólnotowiania instytucji i polityki Unii Europejskiej w różnych dziedzinach jako instrumentu federalizacji Unii. Zaproponował przekształcenie Unii Europejskiej w federację państw narodowych ze wspólnym rządem, prezydentem i parlamentem, działającymi na podstawie ,,nowej konstytucji dla Europy", która miałaby określić podział zadań i uprawnień między federacją i państwami ją tworzącymi[22]. Wystąpienie Joschki Fischera, zawierające bardzo radykalne propozycje, dało impuls szerokiej debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej. W tej sprawie wypowiedział się 27 czerwca 2000 r. w niemieckim Bundestagu prezydent Francji, Jacques Chirac, który sprzeciwił się przekształceniu Unii Europejskiej w federację, jako nieprzystosowanej do instytucji unijnych, które ,,są i pozostaną oryginalne i specyficzne", skłaniając się, w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej, w kierunku utworzenia w Unii ,,grupy pionierskiej" działającej według procedur wzmocnionej współpracy[23].

Joschka Fischer przedstawił więc 6 lipca 2000 r. przed Komisją Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego poprawioną wersję swojej koncepcji. Według Fischera europejska federacja państw narodowych powinna mieć swego prezydenta, który byłby wybierany przez kolegium wielkich elektorów, uprzednio wybranych w wyborach powszechnych przez obywateli federacji w każdym z jej państw członkowskich. Liczba elektorów pochodzących z każdego kraju byłaby proporcjonalna do liczby jego ludności. Prezydent federacji powoływałby następnie rząd spośród członków rządów krajów wchodzących w skład federacji. Rząd byłby zatwierdzany przez Parlament Europejski, złożony

[21] D. Sidjanski, op. cit., s. 1.

[22] *Przemówienie ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera wygłoszone na Uniwersytecie Humboldta*, Berlin, 12 maja 2000, [w:] S. Parzymies (wybór i opr.), *Integracja...*, op. cit., s. 408–425.

[23] ,,Le Monde" z 28 czerwca 2000.

z dwóch izb: pierwszej wybieranej bezpośrednio przez obywateli federacji oraz drugiej złożonej z przedstawicieli parlamentów krajów członkowskich. Ustalenia te byłyby zapisane w konstytucji federacji lub w traktacie. Po raz kolejny swej koncepcji federacji państw narodowych bronił Joschka Fischer w parlamencie belgijskim 14 listopada 2000 r. proponując, aby jego koncepcją zajęła się powołana w tym celu Rada Mędrców, a jej ostateczny kształt wypracowała Konferencja Międzyrządowa 2004 r.[24] Kwestia przyszłego kształtu Unii Europejskiej była w grudniu 2000 r. przedmiotem międzynarodowej konferencji naukowej, która odbyła się na Uniwersytecie Warszawskim z inicjatywy Instytutu Stosunków Międzynarodowych, w której uczestniczyli przedstawiciele trzech instytutów naukowych z Francji, Niemiec i Polski[25].

Koncepcja Joschki Fischera dotycząca federacji państw narodowych jako końcowego kształtu Unii Europejskiej nie znalazła uznania w większości państw członkowskich Unii Europejskiej i nie podjęto praktycznie żadnych działań w kierunku jej realizacji, jeśli nie liczyć idących w tym kierunku pewnych postanowień traktatu konstytucyjnego z 2004 r. Była i pozostaje jednak ważnym punktem inspiracji i odniesienia w debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej. Swoje refleksje na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej przedstawili we wspólnym artykule opublikowanym we włoskim dzienniku ,,La Repubblica" 21 września 2000 r. kanclerz RFN, Gerhard Schröder i premier Włoch, Giuliano Amato, którzy opowiedzieli się za nadaniem bardziej zróżnicowanej formy procesowi integracji europejskiej. W tym samym dniu w ,,Financial Times" ukazał się wspólny artykuł premierów Wielkiej Brytanii i Szwecji, Tony'ego Blaira i Gorana Persona, którzy widzieli przyszłość Unii jako dynamiczną i spójną pod względem socjalnym strukturę gospodarczą w świecie. Ponadto ówczesny premier Wielkiej Brytanii Tony Blair przedstawił w Warszawie 6 października 2000 r., w obecności premierów Polski, Republiki Czeskiej i Słowacji oraz ministra spraw zagranicznych Węgier, brytyjską wizję integracji europejskiej. W przeciwieństwie do Joschki Fischera premier Wielkiej Brytanii odrzucił koncepcję Unii Europejskiej budowanej według modelu federalnego z dominacją instytucji ponadnarodowych. Opowiedział się za Unią Europejską jako sojuszem wolnych, niezależnych i suwerennych państw. Podstawową tezą jego wystąpienia było stwierdzenie, że Unia Europejska może być superpotęgą, ale nigdy superpaństwem[26].

Dopiero Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 2004 r., przyznający osobowość prawną Unii oraz zewnętrzne przejawy tej osobowości, potwierdził tendencję ewolucji Unii w kierunku federacyjnym, ale nie wszedł

---

[24] S. Parzymies, *Unia Europejska od Maastricht do Lizbony…*, op. cit., s. 157–160.

[25] Zob. *L'Avenir de l'Union européenne*, [w:] ,,Relations internationales", wydanie specjalne, ISM, Warszawa, czerwiec 2002.

[26] *Przemówienie premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira wygłoszone w siedzibie Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych*, Warszawa, 6 października 2000, [w:] S.Parzymies (wybór i opr.), *Integracja...*, op. cit., s. 426–435.

w życie[27]. Został odrzucony w 2005 r. w referendum we Francji i Holandii, dwóch krajach założycielskich integracji Europy. Tymczasem *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy,* bo taka była jego nazwa, był najbardziej dotychczas pro federacyjnym traktatem o UE. Jeśli chodzi o atrybuty federacyjności, które występowały w traktacie konstytucyjnym, to dotyczyły one przede wszystkim konsolidacji unii walutowej, budowy wspólnej unijnej tożsamości opartej o WPZiB, kształtowania wspólnej europejskiej kultury politycznej i strategicznej, afirmacji wspólnych europejskich korzeni kulturowych i wartości, a także potwierdził przyjęcie Karty Praw Podstawowych. Wprowadzał także symbole zjednoczonej Europy: flagę z 12 złotymi gwiazdami na niebieskim tle, hymn – *Oda do Radości* Beethovena i dzień Europy 9 maja, przypominający ogłoszenie Planu Schumana.

## 3. Wpływ kryzysu gospodarczego 2008 r. na proces federalizacji Unii Europejskiej

Kryzys gospodarczy, z którym zmaga się Unia Europejska od 2008 r., nie pozbawił odpowiedzialnych polityków Unii zdolności do refleksji na temat jej przyszłego kształtu. Uwagę koncentruje się oczywiście nad tym, jak wyjść z kryzysu i zapobiec ewentualnemu rozpadowi Unii, przed czym przestrzegają niektórzy eksperci[28]. Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. określa aktualny stan i charakter integracji europejskiej, ale nie oznacza postępu w kierunku federalizacji UE. Traktat podkreśla poszanowanie przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich, nie ma w nim natomiast wzmianki o budowie własnej tożsamości przez UE. Przeciwnie, Traktat Lizboński w art.12 TUE i protokole nr 1 mówi o roli parlamentów narodowych w UE, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania przez Unię zasad subsydiarności i proporcjonalności[29].

Czym jest więc dzisiaj Unia Europejska, jeśli nie jest federacją funkcjonującą w oparciu o konstytucję i występującą jako jeden podmiot w stosunkach międzynarodowych w imieniu jej części składowych, czyli państw członkowskich? Organizacją międzynarodową, czy konfederacją, czy też strukturą *sui generis*, specyficzną, nie mającą odpowiednika w stosunkach międzynarodowych? Unia Europejska na pewno nie jest dzisiaj federacją, czyli państwem związkowym, ani federacją państw narodowych, co by to nie miało znaczyć w świetle prawa międzynarodowego. Eksperci z dziedziny prawa międzynarodowego

---

[27] *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Rzym 20 października 2004, ibidem, s. 498–510.

[28] O ewentualnym upadku Unii Europejskiej pisze obecnie wielu autorów, m.in. powołany wyżej Jan Zielonka.

[29] *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r.-wersja skonsolidowana*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, 14 wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 1–249.

uważają, że Unia Europejska jest czymś więcej niż organizacją międzynarodową i skłonni są traktować UE jako konfederację, czyli związek państw, chociaż Unia wykracza poza klasyczną definicję konfederacji ze względu na szerszy zakres przyznanych jej przez państwa członkowskie kompetencji, niż dzieje się to w przypadku konfederacji[30]. Niewątpliwie Unia Europejska jest specyficzną jednostką geopolityczną *sui generis*. Odpowiadając natomiast na pytanie, czy obecny ład instytucjonalny UE zawiera jakieś elementy koncepcji federalistycznej, trzeba stwierdzić, że odzwierciedla tę koncepcję Parlament Europejski, Komisja i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, które są instytucjami ponadnarodowymi. Ale także Rada Europejska i Rada jako instytucje, w których zasiadają przedstawiciele państw członkowskich, mają kompetencje do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i zwykłą, czyli o charakterze ponadnarodowym. Ponadto traktaty o Unii Europejskiej i prawo przyjęte przez instytucje unijne na podstawie tych traktatów mają prymat nad prawem państw członkowskich. Zasadę tę potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W kontekście rozważań na temat federalizacji Unii Europejskiej ciekawym, godnym uwagi może być projekt, jakiego zarys przedstawiła w styczniu 2012 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel w wywiadzie dla prasy europejskiej ,,Moją wizją jest unia polityczna (…) Więcej kompetencji oddamy Komisji Europejskiej, która będzie jak europejski rząd. Do tego silny Parlament Europejski. Niejako drugą izbę tworzyć będzie Rada UE z szefami rządów. I w końcu mamy Europejski Trybunał Sprawiedliwości jako Sąd Najwyższy"[31].

Z kolei występując 12 września 2012 r. w Parlamencie Europejskim, José Manuel Barroso wezwał do wielkiej debaty w sprawie utworzenia europejskiej federacji państw narodowych, podkreślając, że powinien to być horyzont polityczny dla państw członkowskich. Stwierdził, że w czasach kryzysu byłoby błędem pozostawić obronę państw nacjonalistom i populistom, że Europa potrzebuje nowego kierunku i nowego myślenia, gdyż same państwa nie są w stanie sprostać problemom europejskim, a globalizacja wymaga od nich większej jedności. Przyznał, że utworzenie federacji państw narodowych wymagać będzie nowego traktatu o Unii Europejskiej, który powinien przygotować Konwent poprzedzony ustaleniem w szerokiej debacie publicznej w całej Unii niezbędnych ku temu instrumentów i kierunków politycznych działań.

Eurodeputowani różnie ocenili wystąpienie przewodniczącego Komisji Europejskiej. Krytykowali je konserwatyści, zwłaszcza brytyjscy i eurosceptycy, natomiast niektórzy federaliści, skupieni w Grupie Spinelli, jak lider liberałów Guy Verhofstadt czy jeden z liderów Zielonych Daniel Cohn-Bendit mówili o potrzebie powołania unii federalnej europejskich obywateli i zaproponowali nowy traktat założycielski Unii Europejskiej. Uznali, że prawdziwą

[30] R. Bierzanek, J. Simonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, LexixNexis, Warszawa 1997, s. 131.

[31] ,,Gazeta Wyborcza", 30 stycznia 2012 r.

przyczyną kryzysu idei europejskiej jest postawa przywódców politycznych, którzy odmawiają utworzenia Europy federalnej, mogącej zagwarantować Europie status mocarstwa na cenie międzynarodowej. W manifeście ogłoszonym przez nich nie znajdujemy jednak konkretów na temat formy przyszłej Europy federalnej[32]. Natomiast brytyjski eurodeputowany Andres Duff, lider nieformalnego koła europejskich federalistów w PE apelował o przyjęcie mapy drogowej w sprawie ostatniego etapu federacji i organizację Konwentu w sprawie nowego traktatu w 2015 r.[33]. Polskie partie polityczne, PO, PSL, SLD i RP pozytywnie oceniły wystąpienie J.M. Barroso na temat europejskiej federacji państw narodowych, natomiast PiS uznał projekt za utopię[34].

Wydaje się, że najlepiej stanowisko rządu RP w sprawie docelowego kształtu Unii Europejskiej przedstawił w swym przemówieniu w Berlinie 28 listopada 2011 r. ówczesny minister spraw zagranicznych RP, Radosław Sikorski. Stwierdził, że Unia Europejska już dzisiaj jest federacją, która stoi przed wyborem głębszej integracji lub rozpadu. Jako że renacjonalizacja Unii lub jej rozpad nie są do zaakceptowania, należy podjąć niezbędne kroki, aby do tego nie dopuścić. Zdaniem polskiego ministra są one następujące: umocnienie strefy euro eliminując naruszenia Paktu Stabilności i Wzrostu, obowiązkowe przedstawianie przez kraje z nadmiernym deficytem budżetowym swoich budżetów do akceptacji Komisji Europejskiej, podniesienie rangi Europejskiego Banku Centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej szansy, wzmocnienie efektywności Komisji Europejskiej poprzez zmniejszenie liczby jej członków i ich mianowanie w drodze rotacji, doprowadzenie do wyboru części członków Parlamentu Europejskiego z listy ogólnoeuropejskiej, połączenie stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, utrzymanie spójność między strefą euro i całą Unią Europejską, odbywanie wspólnych szczytów strefy euro i całej Unii, przekazanie przez państwa członkowskie instytucjom federalnym ważnych prerogatyw, ale pozostawienie sobie kwestii: tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej, stawek podatku dochodowego i podatku VAT[35].

Wielość stanowisk w sprawie docelowego kształtu Unii Europejskiej, w sytuacji gdy jej dalsze istnienie stawiane jest przez niektórych ekspertów pod znakiem zapytania, wymaga odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć od pojęciem ,,federacja państw narodowych" i jak należy dzisiaj interpretować to pojęcie? Po wystąpieniu J.M. Barroso w Parlamencie Europejskim elektroniczny ,,Le Taurllon, magazine eurocitoyen" przeprowadził 2 października

---

[32] D. Cohn-Bendit, G. Verhofstadt, *Debout l'Europe! Manifeste pour une révolution postnationale en Europe*, Arles-Bruxelles. Acte Sud-André, Versaille 2012.

[33] *Barroso wzywa do federacji państw w Europie*, [w:] http//w polityce.pl/polityka/139997-barroso-wzywa-do-fedracji-narodowych-państw (dostęp: grudzień 2014).

[34] *PO, PSL, SLD i RP pozytywnie o wystąpieniu Barroso, PiS i SP* – źle, [w:] http://biznes.onet.pl/po-psl-sld-i-rp-pozytywnie-o-wystapieniu-barroso (dostęp: grudzień 2014).

[35] R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin 28 listopada 2011 (archiwum własne).

2012 r. rozmowę na temat tego, czym jest koncepcja federacji państw narodowych z Gaëtane Ricard-Nihoul, autorką książki *Pour une fédération européenne d'Etats-Nations-La vision de Jacques Delors revisitée*. Autorka uważa, że istotą koncepcji federacji europejskiej jest zwiększenie zarówno skuteczności, jak i legalności wspólnego europejskiego działania przy jednoczesnym utrzymaniu różnorodności kulturowej i pluralizmu tożsamości narodowej państw członkowskich. Chodzi o to, aby federacja państw narodowych była stałym kompromisem pomiędzy niezależnością i współzależnością państw członkowskich. Federacja oznacza głosowanie większościowe w instytucjach Unii, istnienie znaczącego budżetu centralnego oraz uwspólnotowienie działań państw członkowskich. Powinna również, zdaniem Gaëtane Ricard-Nihoul, zakładać, w celu wyraźniejszego podkreślenia przywództwa w federacji, połączenie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej ze stanowiskiem przewodniczącego Komisji Europejskiej z tym, że Komisja musiałaby pozostawać główną instytucją Unii[36]

Ciągle pojawiają się nowe koncepcje federalizacji Unii Europejskiej, formułowane przez ekspertów, zajmujących się integracja europejską. Studium na ten temat opracował think tank ,,Synopia" z inicjatywy Pierre'a de Boissieu, byłego sekretarza generalnego Rady Europejskiej, Antonio Vitorino, byłego członka Komisji Europejskiej i Stephena Walla, byłego doradcy Tony'ego Blaira. Ich projekt nie zakłada konieczności opracowania nowego traktatu o UE, lecz dostosowanie do nowych potrzeb istniejących instytucji. We Francji projekt zmian w Unii Europejskiej w kierunku utworzenia wspólnoty politycznej na bazie strefy euro przedstawiła 12-osobowa grupa studyjna Eiffla, a w Niemczech grupa studyjna Glienicker, złożona z 11 ekspertów, ekonomistów, prawników i politologów, zaproponowała nowy traktat powołujący do życia ,,unię euro" z rządem ekonomicznym. Projekty te, akcentujące potrzebę wzmocnienia władzy wykonawczej w Unii, nie mają jednak, jak dotąd, większych szans na realizację[37].

Jednym z bardziej znanych ekspertów w dziedzinie transformacji Unii Europejskiej jest Jean-Luc Sauron, francuski profesor z ekonomicznego Uniwersytetu Paris Dauphine[38]. Uważa on, że w sytuacji gdy Unia Europejska przeżywa kryzys, gdy pojawiają się żądania renacjonalizacji przestrzeni gospodarczej, tylko budowa Europy federalnej, potrafiącej sprostać wyzwaniom czasów współczesnych, czasów globalizacji, może stanowić właściwe ramy dla solidarności i patriotyzmu europejskiego oraz zapewnić jej centralne miejsce w XXI wieku na politycznej, gospodarczej i cywilizacyjnej mapie świata. W takiej federacji europejskiej odstąpiono by od głosowania na zasadzie

[36] F. Cazenave, *Une Fédération d'Etats-Nations, c'est quoi?*, ,,Le Taurillon, magazine citoyen", le 2 octoibre 2012, http://www.taurillon.org/Une-Federation-d-Etats-Nations--c-est-quoi (dostęp: grudzień 2014).

[37] A. Schwarz, *Jaka Unia? Federalizm albo śmierć!*, ,,Le Monde diplomatique", wrzesień 2014, s. 12.

[38] J.-L. Sauron, *L'Europe est-elle toujours une bonne idée?*, Lextenso éditions, Paris 2012.

jednomyślności, będącego dowodem przywiązania do absolutnej suwerenności, a decyzje podejmowane byłyby na zasadzie większości kwalifikowanej. Federacja europejska, według autora koncepcji, mogłaby powstać gdyby dwie trzecie państw członkowskich Unii Europejskiej wyraziły na to zgodę. Pozostałe państwa pozostałyby w Unii poza federacja lub wystąpiłyby z niej.

Ostatni ze znanych projektów przekształcenia Unii Europejskiej w federację państw narodowych jest autorstwa byłego prezydenta Francji i byłego przewodniczącego Konwentu Europejskiego, Valery'ego Giscarda d'Estaing, który latem 2014 r. opublikował książkę zatytułowaną *Europa. La dernière chance de l'Europe*, opatrzoną wstępem byłego kanclerza RFN, Helmuta Schmidta, w pełni podzielającego poglądy autora książki. Helmut Schmidt uważa, że integracja europejska dopóty nie będzie zakończona, dopóki Europa nie będzie w świecie mówić jednym głosem i działać zespołowo. Jej zdolność do rywalizacji w świecie zależy wyłącznie od ścisłego sojuszu, tymczasem instytucje Unii Europejskiej nie zostały zaadaptowane do zwiększonej liczby jej członków. Wyjściem z impasu jest podjęcie dalszej stopniowej integracji, ale tylko ograniczonej grupy państw członkowskich, które będą w stanie podjąć walkę z bezrobociem wśród młodzieży, z załamaniem gospodarczym wielu krajów południa Europy oraz udoskonalą unię bankową. Realizacji tych celów służy, zdaniem byłego kanclerza RFN, projekt ,,Europa", przedstawiony przez VGE[39].

Valery Giscard d'Estaing uważa, że Unia Europejska, czyli ,,Europa", ma przed sobą jeszcze 20 do 30 lat, aby się zjednoczyć wzorem Ameryki i włączyć się tym samym na zasadzie równości do rywalizacji wielkich mocarstw, podtrzymując w ten sposób ten wyjątkowy wkład, jaki cywilizacja i kultura europejska wniosły do dziedzictwa ludzkości. W innym przypadku Europa przegra rywalizację gospodarczą i uzależni się od innych, przede wszystkim od Chin i Stanów Zjednoczonych. Valery Giscard d'Estaing przewiduje więc oparcie przyszłego projektu integracji europejskiej o istniejącą strefę euro, wychodząc z założenia, że wyższy stopień integracji mogą zapewnić tylko te państwa, które naprawdę tego chcą i są w stanie taki projekt zrealizować. Widzi tu przede wszystkim sześć państw założycielskich integracji europejskiej, a więc Niemcy, Francję, Włochy, Holandię, Belgię i Luksemburg, do których powinny dołączyć Hiszpania i Portugalia oraz Austria i w stosownym czasie Polska. Nie wyklucza również udziału w projekcie Irlandii i Finlandii. Byłaby więc to grupa dwunastu państw pod nazwą ,,Europa". W dalszym ciągu uczestniczyłyby one w działalności i debatach Unii Europejskiej 28 państw, nie proponując jednak pozostałym 16 państwom udziału w projekcie ,,Europa", którego one nie akceptują, nawet w charakterze obserwatorów[40].

Projekt ,,Europa" to propozycja utworzenia na kontynencie europejskim obszaru, gdzie każda osoba i każde przedsiębiorstwo będą mogli pracować,

[39] V. Giscard d'Estaing, *Europa...*, op. cit., s. 12–15.
[40] Ibidem s. 127–128.

produkować i inwestować, swobodnie się przemieszczać, korzystać ze wspólnej waluty, utrzymywać identyczną równowagę budżetową, płacić te same podatki od prowadzonej działalności i otrzymywać dochody z produkcji. Oznacza to konieczność istnienia nie tylko unii walutowej, ale także budżetowej i fiskalnej, czyli podatkowej oraz wspólnej izby skarbowej i mechanizmu solidarności finansowej. Wszystko to powinno służyć likwidacji wszelkiego rodzaju różnic w ramach tego obszaru gospodarczego, będącego w istocie strefą euro, oraz zapewnić młodym Europejczykom zatrudnienie i rozwój ich talentów z korzyścią dla europejskiej gospodarki, jej konkurencyjności i wzrostu. Kolejnym krokiem w kierunku federacji europejskiej powinno być przejście etapami, na bazie strefy euro poszerzonej o integrację gospodarczą, do integracji politycznej, której kształt wypracują szefowie państw Szóstki założycielskiej i tych państw, które zechcą do nich dołączyć. Do nich należeć będzie ustalenie zasad organizacji i funkcjonowania Eurorady, która przybierze nazwę Dyrektoriatu, oraz wyznaczenie jej sekretarza generalnego. Końcową strukturą powinna być federacja państw narodowych, wykonująca wspólne kompetencje federalne, przyznane jej przez państwa członkowskie, które zachowają swoją tożsamość i swoje kompetencje w takich dziedzinach jak: służba zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne, ubezpieczenia społeczne, kultura i inne dziedziny dotyczące życia codziennego obywateli. Centrum aktywności w ramach projektu ,,Europa" powinien być tandem miast Strasburg-Frankfurt, podczas gdy Bruksela powinna pozostać stolicą Unii Europejskiej w jej obecnym składzie[41].

## 4. Czy federalizacja Unii Europejskiej jest możliwa?

Eksperci analizujący obecny stan Unii Europejskiej poszukują odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania, czy Unia Europejska znajduje się rzeczywiście w stanie upadku i czy federalizacja Unii stanowi jedyny sposób uratowania jej przed ewentualnym upadkiem i czy jest w ogóle możliwa[42]. Odpowiadając na te pytania, należy stwierdzić, że docelową formą integracji europejskiej nie będzie, przynajmniej w dającym się przewidzieć czasie, federacja europejska, gdyż nie ma politycznej woli w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej, a w wielu jest zdecydowany sprzeciw, aby stać się częścią składową jednej jednostki geopolitycznej pod nazwą Federacja Europejska Państw Narodowych czy Stany Zjednoczone Europy i przestać istnieć jako suwerenny podmiot w stosunkach międzynarodowych. Jeśli natomiast państwa członkowskie UE zechcą jednomyślnie dalej poszerzać w Unii Europejskiej obszary, w odniesieniu do których decyzje podejmowane będą na zasadzie

[41] Ibidem, s.144–181.

[42] S. Parzymies, *Czy możliwa jest europejska federacja państw narodowych?*, ,,Civitas Hominibus", vol.1(7) 2012.

większości kwalifikowanej lub zwykłej, to nikt im w tym nie przeszkodzi. Traktat Lizboński przewiduje 20 takich obszarów, m.in. politykę gospodarczo-walutową, przestrzeń wolności, demokracji i bezpieczeństwa, wspólną politykę handlową, postanowienia instytucjonalne.

W tej chwili dominuje jednak w Unii Europejskiej tendencja przeciwna. Państwa członkowskie gotowe są, nawet w sposób zróżnicowany, do integrowania swych działań w ramach Unii, ale nie do przekazywania na rzecz UE wykonywania swych podstawowych suwerennych kompetencji, a tak byłoby w przypadku utworzenia federacji. Co najmniej w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej większość państw uczestniczących w procesie integracji europejskiej gotowa jest jedynie do współpracy międzyrządowej, a nie wspólnotowej. Zresztą nie dotyczy to tylko przekazania na rzecz UE kompetencji w zakresie wykonywania suwerennych praw w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej, ale także tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej, czy polityki podatkowej. W każdym razie działo się tak do niedawna, gdy nie było zagrożenia militarnego dla państw członkowskich Unii, które w okresie zimnej wojny mobilizowało do poszukiwania jedności. Agresja Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy i związane z tym napięcie w stosunkach Unii Europejskiej z europejsko-azjatyckim mocarstwem, jakim jest Federacja Rosyjska, może w tej dziedzinie dokonać istotnych zmian.

Państwa członkowskie dostrzegają stojące przed całą Unią Europejską wyzwania natury ekonomicznej, demograficznej i politycznej. Wynikają one z rosnącej pozycji w tych dziedzinach krajów BRICS, które już około 2020 r. mogą pozbawić UE jej obecnych wpływów w zglobalizowanym świecie. Dlatego powinno to mobilizować państwa UE do zademonstrowania jedności i gotowości do dalszych reform. Co reprezentują sobą takie kraje jak Francja, Włochy czy Belgia w zglobalizowanym świecie, mając naprzeciwko siebie mocarstwa wschodzące jak Chiny i Indie, pyta jeden z autorów. Dodaje następnie: ,,Unia Europejska nawet ze swoimi 500 milionami mieszkańców osiąga zaledwie krytyczną wielkość niezbędną, aby być siłą negocjacyjną lub odstraszającą wobec tych mega-krajów". Informuje również, że udział Unii Europejskiej wynoszący 22% w światowym PKB w 2000 r., w roku 2050 spadnie do 12%[43].

Jest kilka przyczyn, które utrudniają proces federalizacji Unii Europejskiej:
- dążenie niektórych państw członkowskich do zahamowania rozwoju UE i stopniowego przekształcenia jej w strefę wolnej wymiany;
- odrodzenie nacjonalizmu w wielu krajach Unii, które niezadowolenie społeczne kierują na instytucje i regulacje unijne, oskarżając o wszelkie zło biurokrację brukselską;
- zniknięcie zagrożenia ze wschodu, które przez prawie pół wieku stanowiło ważny katalizator integracji;

[43] M.-J. Rinaldi-Larribe, *Peut-on encore rêver d'Europe?*, L'Harmattan, Paris 2012, s. 68 i 70.

– kryzys finansowy, który dotknął cały świat zachodni i skłania do głoszenia haseł o powrocie do suwerenności narodowej.

W tej sytuacji, w warunkach kryzysu, który dotknął strefę euro, gdy pojawiają się w niektórych państwach członkowskich głosy, domagające się powrotu do waluty narodowej, na przykład we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, Francji a nawet w Niemczech, a w innych brak gotowości, aby wejść do strefy euro, nawet jeśli spełniają one kryteria konwergencji, jak Dania czy Szwecja, wszelkie próby dalszej federalizacji UE nie mają szans powodzenia. Dowodzi to rozczarowania brakiem oczekiwanych korzyści z uczestnictwa w unii walutowej.

To wszystko nie oznacza jednak, że grozi Unii Europejskiej upadek lub powrót do formuły luźnego związku państw, w takim wydaniu jak przewidywał to Charles de Gaulle w Planie Foucheta, czyli rezygnacji z już przyjętych regulacji ponadnarodowych. Zjednoczona Europa nie będzie już zapewne nigdy Europą ojczyzn, czyli stowarzyszeniem państw dysponujących pełnią suwerennych praw, gdyż wszystkie państwa członkowskie wykonywanie niektórych ze swych suwerennych kompetencji mocą swych suwerennych decyzji przekazały dobrowolnie na rzecz Unii Europejskiej. Większość uczyniła to w szerszym zakresie, mniejszość, jak Wielka Brytania i 9 innych państw pozostających poza euro, w mniejszym. Unia Europejska może się natomiast przekształcić w strukturę państw o zróżnicowanym statusie członkowskim, być może niektóre państwa zechcą z niej wystąpić. Jednakże zagrożenie, jakie stwarza dla pokoju w Europie polityka Federacji Rosyjskiej, powinno raczej sprzyjać konsolidacji Unii Europejskiej.

Integracja europejska ze swym dotychczasowym dorobkiem pozwoliła, jak się powszechnie uważa, państwom zjednoczonej Europy uniknąć przez 60 lat konfliktów. Unia Europejska jest przedsięwzięciem zbyt poważnym, aby znalazł się w kluczowych krajach członkowskich, mam na myśli przede wszystkim Francję i Niemcy, jakiś znaczący, mający prawo decyzji organ lub polityk, który wziąłby na siebie odpowiedzialność za zburzenie tego przedsięwzięcia. Nie wydaje się możliwe, aby uczynili to, w każdym przypadku z innych powodów, Niemcy, Francuzi, czy Brytyjczycy.

Niemcy nie uczynią tego, gdyż ciągle pozostają wierni przesłaniu Konrada Adenauera, że powinny być zawsze europejskie i nie dążyć do tego, aby Europa była niemiecka. To przecież jest źródłem ich sukcesów po II wojnie światowej: szybkiego powrotu na zasadach równości do społeczności międzynarodowej oraz odbudowy gospodarczej. Poza tym Niemcy maja świadomość, że Europejczycy są zadowoleni z zakotwiczenia ich kraju w procesie integracji europejskiej, z uwagą śledzą ich poczynania zarówno w polityce wewnętrznej jak i zagranicznej i nie ukrywają, że boją się odrodzenia niemieckiego nacjonalizmu, do czego po upadku UE musiałoby dojść.

Nie uczynią tego Francuzi i to nie tylko dlatego, że musieliby sprzeniewierzyć się wysiłkom włożonym w proces integracji europejskiej przez swych wielkich Europejczyków, takich jak Monnet, Schuman czy Delors, ale dlatego,

że Francuzi traktują integrację europejską jako rodzaj mnożnika swej mocarstwowości w Europie i w świecie, a przede wszystkim jako sposób na pohamowanie niemieckich ambicji do dominacji. W żadnej innej strukturze międzynarodowej, nawet w ONZ, gdzie Francja jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, nie ma ona i nie będzie miała możliwości wpływania na działania tej struktury tak, jak udaje się jej to w Unii Europejskiej.

Nie uczynią tego Brytyjczycy, chociaż jest tam wielu zwolenników wyjścia z UE, ponad 50% jak wynika z sondaży. Brytyjczycy z eurosceptycyzmu uczynili wprawdzie monetę przetargową swej aktywności w procesie integracji europejskiej, udając, że również poza tym procesem mają równe albo lepsze możliwości rozwojowe, np. jako najbliższy w Europie sojusznik USA. Ale wszyscy pamiętają, jak Wielka Brytania, która odrzuciła ofertę uczestnictwa w EWWiS twierdząc, że stosunki z Commonwelthem i z USA są dla niej korzystniejszą alternatywą, utworzyła wprawdzie w listopadzie 1959 r. *Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu*, ale zaledwie w półtora roku później złożyła prośbę o przyjęcie do Wspólnot Europejskich, na co, wobec sprzeciwu de Gaulle'a, musiała czekać aż dwanaście lat.

Tym bardziej do upadku UE nie będą dążyć średnie i małe państwa członkowskie UE, którym uczestnictwo w procesie integracji europejskiej nie tylko przynosi korzyści materialne, ale stanowi dla nich przepustkę do zaistnienia jako rozpoznawalne podmioty w stosunkach międzynarodowych.

Już dzisiaj mamy do czynienia ze zróżnicowanym udziałem państw członkowskich w UE. Dziewięć z nich: Bułgaria, Chorwacja, Dania, Polska, Republika Czeska, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania, Węgry, nie uczestniczy w unii walutowej, poza strefą Schengen znajdują się Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Irlandia, Rumunia i Wielka Brytania, a akceptacji integralnego tekstu Karty Praw Podstawowych ciągle odmawiają Wielka Brytania, Polska i Republika Czeska. Stwarza to trudności we wzajemnej współpracy. Dlatego wielu analityków uważa, że proces integracji europejskiej stanie się nieodwracalny dopiero wówczas, jeśli państwa członkowskie w większości poprą ideę unii politycznej o charakterze federacyjnym, ale to może się okazać bardzo trudne.

Wszystko to nie wyklucza wcześniejszych zmian w procesie integracji europejskiej, których możemy się spodziewać i które nie dla wszystkich jego uczestników musza być korzystne. Przy okazji obecnego kryzysu bardzo poważnie rozważana jest przez państwa należące do strefy euro koncepcja Eurolandu, jako pierwszego kręgu integracji, rządzącego się odrębnymi prawami niż cała Unia Europejska. Możliwe jest również wdrożenie koncepcji wzmocnionej współpracy. Takie rozwiązanie przewiduje Traktat Lizboński w artykule 20, w części Traktatu o UE i w artykułach 326–334 w części Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wystarczy, że dziewięć państw zdecyduje się na wzmocnioną współpracę w dziedzinach nie należących do kompetencji wyłącznych Unii, czyli unii celnej, rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej państw strefy euro, wspólnej polityki rybołówstwa, wspólnej polityki handlowej, by wzmocniona współpraca doszła do skutku. Decyzja

o wzmocnionej współpracy podejmowana jest przez Radę jednomyślnie, a więc formalnie może być zablokowana przez każde państwo członkowskie Unii. Czy jednak jakiekolwiek państwo członkowskie zdecyduje się to uczynić nawet jeśli może to zagrozić zasadzie solidarności w Unii? Oczywiście do wzmocnionej współpracy ma prawo dołączyć w każdym czasie każde państwo członkowskie UE, ale warunki tego dołączenia są bez mała takie same, jak warunki akcesji do UE w ogóle, gdyż wniosek rozpatruje Komisja i Rada[44].

Kryzys, w jakim znalazła się Unia Europejska, generuje i generował będzie kolejne projekty reformowania Unii. Trudno przesądzać, czy i kiedy któryś z tych projektów dotyczących politycznej federacji uzyska aprobatę przynajmniej większości państw członkowskich. Jedno jest pewne, Unię Europejską czekają zmiany, które prawdopodobnie koncentrować się będą wokół obecnej unii walutowej, mającej szansę stać się podstawą nowej formuły integracji europejskiej. Przynależność do unii walutowej będzie więc dla obecnych członków Unii Europejskiej warunkiem koniecznym dalszego, korzystnego dla nich, uczestnictwa w procesie integracji europejskiej.

[44] *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007-wersja skonsolidowana*, op. cit., s. 27–28 oraz s. 235–239.

*Janusz Józef Węc*

# Dynamika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

## 1. Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy jest ewolucja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. W pierwszej części pracy przedstawiono podstawowe zmiany materialne i instytucjonalne dokonane we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony na mocy tegoż traktatu. Natomiast część druga poświęcona została procesowi implementacji przepisów traktatu lizbońskiego, określających te zmiany, a także działaniom instytucji unijnych, w szczególności Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, zmierzających do opracowania nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej.

## 2. Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w traktacie lizbońskim

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE i TWE, dokonuje reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Nadaje on jej po raz pierwszy status traktatowy i definiuje ją jako integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Traktat ustanawia stałą współpracę strukturalną oraz dwie nowe klauzule: klauzulę sojuszniczą i klauzulę solidarności, rozszerza zadania misji petersberskich oraz nieznacznie zmienia zasady finansowania tej polityki. Nadto traktat przewiduje istotne zmiany instytucjonalne we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony.

Wprowadzając zmiany do TUE, traktat lizboński ustanawia stałą współpracę strukturalną dla państw członkowskich, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowych oraz zamierzają przyjąć poważniejsze zobowiązania w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony[1]. Kryteria i zobowiązania

[1] Art. 42 ust. 6 TUE oraz art. 46 ust. 1–5 TUE.

w zakresie potencjału wojskowego są określone w protokole nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej, załączonym do TUE i TFUE. Traktat wprowadza również pojęcie narodowych zdolności cywilnych i wojskowych (w tym także sił wielonarodowych), które państwa członkowskie winny oddawać do dyspozycji Unii Europejskiej, aby przyczynić się do realizacji celów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony[2]. Należy podkreślić, że traktat dostosowuje stałą współpracę strukturalną do niektórych kryteriów wzmocnionej współpracy. Dostosowanie to polega głównie na tym, że stała współpraca strukturalna może być nawiązywana wyłącznie za zgodą instytucji Unii Europejskiej, a nie rządów państw członkowskich (chociaż te ostatnie muszą notyfikować Radzie zamiar przystąpienia do niej), ma być realizowana w ramach Unii Europejskiej, a nie poza Unią Europejską, a także winna być otwarta dla wszystkich, a nie tylko dla nielicznych państw członkowskich. Z drugiej strony jednak, stała współpraca strukturalna nie podlega wszystkim kryteriom wzmocnionej współpracy właściwym dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (np. Rada Unii Europejskiej podejmuje decyzję o jej nawiązaniu większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie; nie ma formalnego wymogu udziału w niej co najmniej dziewięciu państw członkowskich itd.).

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, po raz pierwszy ustanawia we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony klauzulę sojuszniczą (*casus foederis*)[3]. Podlega ona wszakże aż sześciu ograniczeniom materialnym. Po pierwsze, wypełnianie postanowień klauzuli nie może naruszać zobowiązań wynikających z przynależności państw członkowskich Unii Europejskiej do NATO. Mimo iż klauzula ta jest wzorowana na *casus foederis* zmodyfikowanego Paktu Brukselskiego z 23 października 1954 r. (art. V), to jednak gwarantuje ona również unijnym członkom NATO możliwość wypełniania zobowiązań, wynikających z tamtejszej klauzuli sojuszniczej (art. 5). Po drugie, klauzula sojusznicza dotyczy wyłącznie pomocy udzielanej sobie wzajemnie przez państwa członkowskie, dlatego jest ona również nazywana klauzulą o pomocy wzajemnej. Po trzecie, państwa neutralne (Szwecja i Austria) lub prowadzące politykę neutralności (Finlandia i Irlandia) w razie agresji zbrojnej skierowanej przeciwko któremukolwiek państwu członkowskiemu Unii Europejskiej nie są zobowiązane do udzielenia pomocy i wsparcia, choć same mogą korzystać z prawa do takiej pomocy i wsparcia ze strony pozostałych państw członkowskich Unii. Po czwarte, pomoc udzielana w oparciu o postanowienia klauzuli sojuszniczej Unii Europejskiej musi być zgodna z przepisami art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Po piate, ustanowienie klauzuli sojuszniczej nie oznacza, iż Unia Europejska staje się sojuszem obronnym, albowiem decyzję w tej sprawie – i to w bliżej nieokreślonej przyszłości – może podjąć jedynie Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, a wszystkie państwa członkowskie

[2] Art. 42 ust. 3 TUE.
[3] Art. 42 ust. 7 TUE.

muszą ją ratyfikować zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Po szóste, znaczenie klauzuli sojuszniczej osłabia także fakt, że traktat lizboński nie precyzuje szczegółowych procedur i zasad jej zastosowania, co przesądza, iż zawarte w art. 42 ust. 7 TUE przepisy mają głównie znaczenie symboliczne (por. rozdz. III.1).

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TWE, ustanawia również klauzulę solidarności, odnoszącą się jednak nie tylko do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale także do wszystkich działań zewnętrznych Unii. Dlatego nie zostaje ona umieszczona w ramach instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, lecz wśród pozostałych działań zewnętrznych Unii Europejskiej (Część piąta, Tytuł VII TFUE). Klauzula ta zobowiązuje Unię Europejską i państwa członkowskie do solidarnego współdziałania, jeżeli dany kraj członkowski Unii stałby się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej albo katastrofy spowodowanej przez człowieka. Wówczas Unia Europejska ma zmobilizować wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe, udostępnione przez państwa członkowskie w celu (1) zapobieżenia zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium danego państwa członkowskiego (ochrona instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym, udzielenie pomocy danemu państwu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego); (2) niesienia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Udzielając pomocy danemu państwu członkowskiemu, które stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej albo katastrofy spowodowanej przez człowieka – państwa członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady Unii Europejskiej[4].

Traktat lizboński zwiększa z trzech do sześciu liczbę misji petersberskich ustanowionych w traktacie amsterdamskim. Odtąd misjami petersberskimi są: po pierwsze, misje humanitarne i ratunkowe; po drugie, misje zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju; po trzecie, misje zbrojne mające na celu zarządzanie kryzysami, w tym także misje przywracania pokoju; po czwarte, wspólne działania rozbrojeniowe; po piąte, misje wojskowego doradztwa i wsparcia; po szóste, misje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów. Jednocześnie wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, a także do wspierania państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach[5].

Traktat lizboński potwierdza dotychczasowe przepisy TUE, zgodnie z którymi wydatki administracyjne ponoszone przez instytucje oraz wydatki operacyjne przeznaczone na realizację celów i zadań wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są finansowane z budżetu ogólnego Unii Europejskiej,

[4] Art. 222 ust. 1–4 TFUE.

[5] Art. 42 ust. 1 TUE, art. 43 ust. 1–2 TUE oraz art. 44 ust. 1 TUE.

z wyjątkiem wydatków operacyjnych o charakterze wojskowym i polityczno-obronnym, a także przypadków, gdy Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Jeżeli wydatki nie są pokrywane z budżetu ogólnego Unii, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium PKB (mechanizm ATHENA)[6], chyba że Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Z drugiej strony jednak, traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, nieznacznie zmienia zasady finansowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zobowiązuje on Unię Europejską do ustanowienia tzw. funduszu początkowego, który byłby niezależny od budżetu ogólnego Unii oraz utworzony ze składek państw członkowskich, w celu natychmiastowego finansowania inicjatyw podejmowanych w prezentowanej dziedzinie, zwłaszcza działań przygotowawczych do misji petersberskich o charakterze cywilnym i militarnym[7].

Zmiany instytucjonalne we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony dotyczą: po pierwsze, ustanowienia urzędu wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa; po drugie, utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ); po trzecie, nadania statusu traktatowego Europejskiej Agencji Obrony; po czwarte, wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej; po piąte, nieznacznego rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej; po szóste, ograniczenia prawa Komisji Europejskiej do inicjatywy; po siódme, modyfikacji katalogu instrumentów prawnych.

Urząd wysokiego przedstawiciela Unii powstaje z połączenia dwóch funkcji: wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Urząd ten zostaje umieszczony równocześnie w Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, przy czym w tej pierwszej instytucji pełni on funkcję stałego przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych, zaś w tej drugiej jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji[8]. Wysoki przedstawiciel Unii posiada trzy podstawowe kompetencje: po pierwsze, z upoważnienia Rady Unii Europejskiej i w porozumieniu z ministrami spraw zagranicznych państw członkowskich w Radzie opracowuje, prowadzi i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony[9]; po drugie, koordynuje w Radzie i Komisji Europejskiej wszystkie działania zewnętrzne Unii oraz

[6] Mechanizm ATHENA został ustanowiony na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z 23 lutego 2004 r. w celu zarządzania procesem finansowania kosztów operacji wojskowych i polityczno-obronnych, por. *Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2004, nr 63, s. 68–82.

[7] Art. 41 ust. 1–3 TUE.

[8] Art. 18 ust. 3–4 TUE.

[9] Art. 18 ust. 2 TUE.

czuwa nad ich spójnością[10]; po trzecie, reprezentuje Unię na zewnątrz w analizowanych dziedzinach[11]. Podlegają mu nadto: Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Europejska Agencja Obrony oraz misje petersberskie.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych stanowi namiastkę przyszłej europejskiej służby dyplomatycznej. Składa się z urzędników odpowiednich departamentów Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, a także z personelu oddelegowanego przez służby dyplomatyczne państw członkowskich[12]. Europejska Agencja Obrony została utworzona jako organ międzyrządowy jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego na podstawie wspólnego działania Rady Unii Europejskiej z 12 lipca 2004 r.[13], zaś w 2005 r. zainaugurowała swoją działalność. Na mocy traktatu lizbońskiego uzyskuje ona status traktatowy oraz dość precyzyjnie określony katalog zadań. Należą do niego m.in. stymulowanie współpracy państw członkowskich w zakresie rozwoju nowych rodzajów uzbrojenia oraz wspólnych jednostek wojskowych, badań nad nowymi technologiami obronnymi, a także wzmacniania bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego[14]. Europejska Agencja Obrony wykonuje swoje zadania, w miarę potrzeby, w powiązaniu z Komisją Europejską. Jest ona również otwarta dla wszystkich państw członkowskich[15].

Traktat lizboński potwierdza, że Rada Europejska jest instytucją podejmującą strategiczne decyzje we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, zaś instytucją realizującą te decyzje jest Rada Unii Europejskiej. Z drugiej strony, Rada Europejska uzyskuje nowe uprawnienia, w tym m.in. prawo do wyboru wysokiego przedstawiciela Unii za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej. Natomiast przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych przejmuje wszystkie dotychczasowe kompetencje prezydencji, a także otrzymuje po raz pierwszy prawo do zgłaszania inicjatywy w analizowanych politykach[16].

Zasadniczo wszystkie decyzje podejmowane przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej winny zapadać jednomyślnie, chyba że traktaty stanowią inaczej. Przy jednomyślnym podejmowaniu decyzji przez Radę Unii

---

[10] Art. 18 ust. 4 TUE.

[11] At. 27 ust. 2 TUE.

[12] Art. 27 ust. 3 TUE.

[13] Decyzję polityczną o potrzebie utworzenia Europejskiej Agencji Obrony podjęła Rada Europejska w czasie posiedzenia w czerwcu 2003 r. Salonikach. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, uchwalonej przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. w Brukseli, utworzenie Agencji uznane zostało natomiast „za istotny element w rozwoju bardziej elastycznych wydajnych europejskich zasobów wojskowych", por. *Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2004, nr 245, s. 17–28.

[14] Art. 42 ust. 3 TUE oraz art. 45 ust. 1 TUE.

[15] Art. 45 ust. 2 TUE.

[16] J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 163, 173–178, 249–250.

Europejskiej obowiązuje nadal, wprowadzona na mocy traktatu amsterdamskiego, procedura konstruktywnego wstrzymania się od działania (głosu). Nowym elementem w tej procedurze jest powiązanie progu liczby państw z progiem liczby ludności Unii[17]. Traktat lizboński nieznacznie rozszerza zakres stosowania przez Radę Unii Europejskiej większości kwalifikowanej. Podobnie jak dotychczas, głosowanie większością kwalifikowaną podlega nadal pewnym ograniczeniom materialnym. Nie dochodzi ono do skutku, jeżeli członek Rady Unii Europejskiej oświadczy, że „z istotnych względów polityki krajowej" zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji większością kwalifikowaną[18]. Z drugiej strony, traktat ustanawia we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa po raz pierwszy specyficzną klauzulę *passerelle*, umożliwiającą rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną na podstawie decyzji Rady Europejskiej, choć nie obowiazuje ona we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony[19].

Prezentowany traktat wprowadza również zmiany w prawie do inicjatywy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Prawo do takiej inicjatywy wobec Rady Unii Europejskiej posiadają odtąd rządy poszczególnych państw członkowskich, wysoki przedstawiciel Unii lub wysoki przedstawiciel Unii wspólnie z Komisją Europejską[20]. Oznacza to osłabienie uprawnień Komisji Europejskiej, ponieważ dotychczas prawo takie miały rządy poszczególnych państw członkowskich lub Komisja Europejska.

Traktat modyfikuje także katalog instrumentów prawnych obowiązujących w prezentowanych dziedzinach. Są nimi odtąd: ogólne wytyczne Rady Europejskiej; decyzje Rady Unii Europejskiej określające działania, które powinny być prowadzone przez Unię; decyzje Rady Unii Europejskiej określające stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię; decyzje Rady Unii Europejskiej określające zasady wykonania obu wspomnianych decyzji, a także akty nieformalne, będące rezultatem umacniania systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie[21]. Ponadto Rada Europejska przyjmuje decyzje określające strategiczne interesy i cele Unii Europejskiej, choć odnoszą się one nie tylko do analizowanych polityk, lecz także do wszystkich działań zewnętrznych Unii[22]. Decyzje Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej są aktami nieustawodawczymi typu

[17] Art. 31 ust. 1 TUE. Jeżeli członkowie Rady Unii Europejskiej, którzy wstrzymali się od głosu i złożyli w związku z tym stosowne oświadczenie, stanowią co najmniej 1/3 ogólnej liczby państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 1/3 ludności Unii, to decyzja, dla której traktat lizboński przewiduje głosowanie jednomyślne, nie może dojść do skutku.

[18] J.J. Węc, *Traktat Lizboński*, op. cit., s. 253–255.

[19] Art. 31 ust. 3–4 TUE.

[20] Art. 30 ust. 1 TUE.

[21] Art. 25 TUE, art. 26 ust. 1 TUE, art. 28 ust. 1 TUE oraz art. 29 TUE.

[22] Art. 22 ust. 1 TUE.

„bezprzymiotnikowego”[23]. W dalszym ciągu z dziedzin tych są wyłączone akty ustawodawcze[24].

Mimo wspomnianych wyżej zmian wzmacniających uprawnienia Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony traktat lizboński utrzymuje nadal ich międzyrządowy charakter. Na międzyrządową specyfikę obu polityk wskazuje aż dwanaście atrybutów odróżniających je od pozostałych polityk unijnych[25].

## 3. Dynamika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

### 3.1. Proces implementacji przepisów traktatu lizbońskiego

Na mocy przepisów traktatu lizbońskiego lub w wyniku procesu ich implementacji utworzono nowe organy we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony albo doprecyzowano procedury i zasady działania organów już istniejących. 1 grudnia 2009 r. Rada Europejska, uwzględniając przepisy art. 18 ust. 1 TUE, podjęła decyzję o mianowaniu Catherine Ashton na stanowisko wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa na okres od tej daty do końca trwającej wówczas kadencji Komisji Europejskiej. Rada Europejska uczyniła to, stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej[26].

Biorąc pod uwagę postanowienia deklaracji nr 15, załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r., po podpisaniu, a następnie wejściu w życie traktatu lizbońskiego, wysoka przedstawiciel Unii, Komisja Europejska oraz rządy państw członkowskich rozpoczęły prace przygotowawcze mające na celu powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych[27].

---

[23] Kategorię aktów nieustawodawczych bezprzymiotnikowych (w odróżnieniu od aktów delegowanych i wykonawczych nie mają one bowiem przymiotnika) zaproponował w polskiej literaturze Cezary Herma. Do katalogu aktów nieustawodawczyh bezprzymiotnikowych zalicza on rozporządzenia i decyzje Rady Unii Europejskiej, przyjmowane na podstawie traktatów oraz bez udziału Parlamentu Europejskiego; decyzje Komisji Europejskiej przyjmowane na podstawie TFUE; decyzje i rozporządzenia EBC, a także decyzje Rady Europejskiej (m.in. w uproszczonych procedurach rewizji traktatów, we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony), por. C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2008, s. 140–141.

[24] Art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 31 ust. 1 TUE.

[25] Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Traktat Lizboński*, op. cit., s. 256-258.

[26] *Decyzja Rady Europejskiej podjęta za zgodą przewodniczącego Komisji z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie mianowania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 315, s. 49.

[27] Z powodu braku pewności co do ratyfikacji traktatu lizbońskiego prace przygotowawcze rozpoczęły się jednak zasadniczo dopiero po jego wejściu w życie, por. Europejski

W ramach procesu implementacji przepisów art. 27 ust. 3 TUE Rada Unii Europejskiej, na wniosek wysokiej przedstawiciel Unii, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej, 26 lipca 2010 r. podjęła decyzję precyzującą organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych[28]. 1 grudnia 2010 r. ten nowy organ oficjalnie rozpoczął swoją działalność. W skład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych wchodzą administracja centralna z siedzibą w Brukseli oraz sieć 140 delegatur, ustanowionych już kilkadziesiąt lat wcześniej przez Komisję Europejską, a przekazanych ESDZ w dniu jej powołania do życia[29]. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest autonomicznym organem Unii Europejskiej odrębnym od Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. Podlega wysokiej przedstawiciel Unii, zaś jej pracami kieruje wykonawczy sekretarz generalny[30]. Ten ostatni wraz z dyrektorem ds. operacyjnych oraz dwoma zastępcami sekretarza generalnego stanowią nieformalną Radę Zarządzającą ESDZ. Jak wykazał przegląd działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, dokonany w 2013 r. przez wysoką przedstawiciel Unii (art. 13 ust. 3 decyzji Rady z 26 lipca 2010 r.), oraz kontrola przeprowadzona w 2014 r. przez Trybunał Obrachunkowy (art. 287 ust. 4 TFUE) – jej struktura jest niespójna, co wynika w głównej mierze z trzech powodów. Po pierwsze, Europejska Służba Działań Zewnętrznych w przeciwieństwie do typowego ministerstwa spraw zagranicznych pełni także funkcje właściwe dla ministerstw obrony i spraw wewnętrznych oraz służb wywiadowczych. Po drugie, dyrekcje geograficzne ESDZ zostały przejęte zasadniczo z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju, znajdujących się w strukturach Komisji Europejskiej, a jedynie częściowo z Dyrekcji Generalnej E Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej[31]. Oznaczało to, że co najmniej ta część

---

Trybunał Obrachunkowy. *Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Sprawozdanie specjalne*, Luksemburg, 2014, nr 11, s. 8. Por. też J. Lieb, M. Kremer, *Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven*, „Integration", 2010, H. 3, s. 195–208.

[28] *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 201, s. 30–38.

[29] Europejski Trybunał Obrachunkowy. *Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, op. cit., s. 6.

[30] Art. 1 ust. 2–4 oraz art. 4 ust. 1–3 decyzji Rady z 26 lipca 2010 r.

[31] Z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej przeniesiono do ESDZ niemal w całości 7 dyrekcji geograficznych i 1 grupę zadaniową. Były to: Dyrekcja B – Stosunki wielostronne i prawa człowieka; Dyrekcja C – Ameryka Północna, Azja Wschodnia, Australia, Nowa Zelandia, EOG, EFTA, San Marino, Andora, Monako; Dyrekcja D – Koordynacja europejskiej polityki sąsiedztwa; Dyrekcja E – Europa Wschodnia, Zakaukazie, Republiki Azji Środkowej; Dyrekcja F – Bliski Wschód, południowa część regionu Morza Śródziemnego; Dyrekcja G – Ameryka Łacińska; Dyrekcja H – Azja, z wyjątkiem Japonii i Korei; Grupa zadaniowa ds. Partnerstwa Wschodniego. Z Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Komisji Europejskiej przeniesiono 2 dyrekcje geograficzne i 1 dział: Dyrekcję D – AKP II Afryka Zachodnia i Środkowa, Karaiby oraz Kraje i Terytoria Zamorskie;

struktury organizacyjnej ESDZ została zdominowana przez dotychczasowych urzędników Komisji Europejskiej, słabo merytorycznie przygotowanych do pracy w dyplomacji, przyzwyczajonych do nadmiernej biurokratyzacji procesu decyzyjnego, a na dodatek lepiej opłacanych aniżeli np. pracownicy rekrutujący się z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Prowadziło to do konfliktu interesów między nimi a pozostałymi urzędnikami ESDZ, między ESDZ a Komisją Europejską, a także między rządami państw członkowskich a Komisją[32]. Po trzecie, jednostki planowania polityki WPBiO oraz struktury zarządzania kryzysowego (organy WPBiO), przeniesione do ESDZ z Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej, rywalizowały często o kompetencje z niektórymi działami zarządzania kryzysowego ustanowionymi w ESDZ[33]. Przejęte z Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej organy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, podporządkowane bezpośrednio wysokiemu przedstawicielowi Unii, były tworzone przez lata oddzielnie dla każdego przypadku czy też sytuacji kryzysowej, jak Sztab Wojskowy w 2001 r.[34], Centrum Sytuacyjne w 2001 r.[35], Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych w 2007 r.[36] czy też Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania w 2009 r.[37] W związku

---

Dyrekcję E – Róg Afryki, Afryka Wschodnia i Południowa, Ocean Indyjski i Pacyfik oraz Dział C2 – Kwestie i instytucje panafrykańskie, sprawowanie rządów i migracja. Z Dyrekcji Generalnej E Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej przeniesiono do ESDZ 2 dyrekcje: Dyrekcję ds. Ameryk i Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Dyrekcję ds. Bałkanów Zachodnich, Europy Wschodniej i Azji Środkowej, por. *Załącznik do decyzji: Działy i funkcje przenoszone do ESDZ*, [w:] *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r*., op. cit., s. 39–40.

[32] Szerzej na ten temat por. J.J.Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania-Procesy decyzyjne-Osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 117–118.

[33] Art. 4 ust. 3 lit. a decyzji Rady z 26 lipca 2010 r. Załącznik do decyzji, op. cit., s. 39.

[34] Sztab Wojskowy Unii Europejskiej tworzy personel wojskowy oddelegowany przez poszczególne państwa członkowskie. Zadaniem Sztabu jest przede wszystkim wczesne ostrzeganie, ocena sytuacji oraz planowanie strategiczne misji i zadań petersberskich, łącznie z każdorazowym wyznaczaniem europejskich narodowych lub wielonarodowych wojsk, jak też implementowanie decyzji Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej.

[35] Centrum Sytuacyjne zajmuje się gromadzeniem informacji wywiadowczych, dotyczących potencjalnych oraz istniejących kryzysów i konfliktów międzynarodowych. Przygotowuje ono również analizy dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W jego skład wchodzą m.in. członkowie Komitetu Wojskowego oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej. Na jego posiedzenia zapraszani są także reprezentanci agencji wywiadowczych państw członkowskich.

[36] Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, zwana także Cywilnym Centrum Operacyjnym, jest złożona z cywilów i odpowiada za planowanie oraz dowodzenie operacjami cywilnymi Unii Europejskiej pod nadzorem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

[37] Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania to specjalna jednostka organizacyjna odpowiedzialna za proces planowania operacji Unii Europejskiej w ich najwcześniejszej fazie.

z tym ich uprawnienia pokrywają się często z kompetencjami innych działów do spraw zarządzania kryzysowego ESDZ, ustanowionych na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z 26 lipca 2010 r., w szczególności zaś Działu ds. Reagowania Kryzysowego i Koordynacji Operacyjnej oraz Działu ds. Polityki Bezpieczeństwa i Zapobiegania Konfliktom. Dublowanie się uprawnień tychże organów dotyczy przede wszystkim zapobiegania kryzysom, planowania reakcji na sytuacje kryzysowe, polityki przestrzeni kosmicznej, a także reformy sektora bezpieczeństwa[38].

Już po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w ramach procesu wzmacniania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony ustanowiono m.in. dwie nowe struktury: Dyrekcję Generalną C ds. Zagranicznych, Rozszerzenia i Ochrony Ludności Europejskiej oraz Centrum Operacyjne Unii Europejskiej ds. Misji w Rogu Afryki. Dyrekcja Generalna C ds. Zagranicznych, Rozszerzenia i Ochrony Ludności funkcjonuje w ramach Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej. W jej skład wchodzą Dyrekcja 1 ds. Handlu, Pomocy Rozwojowej, Kwestii Horyzontalnych i Wsparcia Rady do Spraw Zagranicznych, a także Dyrekcja 2 ds. Rozszerzenia, Bezpieczeństwa, Ochrony Ludności i Wsparcia Rady do Spraw Zagranicznych. Dyrekcja 2 odgrywa znaczącą rolę w rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zajmuje się cywilnymi aspektami zarządzania kryzysowego, kontroluje przepływ „wrażliwych dokumentów" dotyczących WPBiO oraz NATO, a także czuwa nad wypełnianiem postanowień zawartych w pakiecie porozumień „Berlin-Plus"[39].

Centrum Operacyjne Unii Europejskiej ds. Misji w Rogu Afryki zostało utworzone na podstawie decyzji Rady do Spraw Zagranicznych z 23 marca 2012 r.[40] Ma ono wspierać działalność Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, koordynując aspekty wojskowe operacji prowadzonych przez Unię Europejską w Rogu Afryki, czyli: antypiracką operację morską u wybrzeży Somalii (Atalanta), Misję szkoleniową Unii Europejskiej w Somalii (European

---

[38] C. Ashton, *European External Action Service - Review 2013*, Brussels, Juli 2013, http://eeas.europa.eu/ library /publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf, s. 1–23. Europejski Trybunał Obrachunkowy. *Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, op. cit., s. 12–13.

[39] Pakiet porozumień „Berlin-Plus" został zawarty przez Unię Europejską i NATO w marcu 2003 r. Jego podstawowym celem jest możliwość korzystania przez Unię z sił i zasobów NATO w czasie prowadzenia własnych operacji wojskowych, w których NATO nie zamierza uczestniczyć. W skład tego pakietu wchodzą m.in.: umowa o wymianie informacji niejawnych, porozumienie zapewniające Unii dostęp do planowania operacyjnego NATO oraz możliwość korzystania z jego sił i zasobów, a także umowa o adaptacji systemu planowania obronnego NATO dla realizacji operacji Unii.

[40] *Decyzja Rady 2012/173/WPZiB z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie uruchomienia centrum operacyjnego UE służącego misjom i operacji z zakresu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Rogu Afryki*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2012, nr 89, s. 66–68. Już 1 grudnia 2011 r. Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła konkluzje w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w których zapowiedziano powołanie do życia takiej struktury, por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja*, op.cit., s. 112–113.

Union Training Mission – EUTUM Somalia) oraz nową Misję szkoleniową Unii Europejskiej ds. budowania regionalnych zdolności morskich (Regional Maritime Capacity Building - RMCB) w Rogu Afryki[41].

W ramach procesu implementacji przepisów art. 222 ust. 3 TFUE wysoka przedstawiciel Unii i Komisja Europejska 21 grudnia 2012 r. złożyły wspólny wniosek określający procedury i zasady stosowania klauzuli solidarności[42]. Jeszcze w tym samym dniu wniosek ten został przekazany Radzie Unii Europejskiej oraz poinformowany o nim został Parlament Europejski. Już miesiąc wcześniej, 22 listopada 2012 r., Parlament Europejski uchwalił rezolucję w sprawie klauzul: solidarności i sojuszniczej. Jeśli chodzi o pierwszą klauzulę, to Parlament wezwał wysoką przedstawiciel Unii i Komisję Europejską, aby przed końcem 2012 r. przedstawiły one zgodnie z przepisami art. 222 ust. 3 TFUE wspólny wniosek dotyczący decyzji Rady Unii Europejskiej określającej warunki stosowania klauzuli solidarności, „precyzując w szczególności rolę i uprawnienia różnych podmiotów". W związku z tym zaapelował on także do Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego o przedstawienie wspólnej opinii „w sprawie zastosowania klauzuli solidarności z uwzględnieniem politycznego i operacyjnego wymiaru obu klauzul" (solidarności i sojuszniczej), w tym także relacji pomiędzy Unią Europejską a NATO[43].

24 czerwca 2014 r. Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjęła decyzję ustanawiającą zasady i procedury dotyczące stosowania przez Unię Europejską klauzuli solidarności[44]. Decyzja ta stanowi, że w razie ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka poszkodowane państwo członkowskie Unii „może powołać się na klauzulę solidarności, o ile – po wyczerpaniu możliwości, jakie oferują istniejące środki i narzędzia na poziomie krajowym i unijnym – uzna, że dana sytuacja kryzysowa zdecydowanie przekroczyła dostępną dla tego państwa zdolność reagowania". W ślad za tym władze polityczne takiego państwa zwracają się ze specjalnym wnioskiem do prezydencji i Komisji Europejskiej, w którym powołują się na klauzulę solidarności. Rada Unii Europejskiej koordynuje działania oraz zapewnia strategiczne kierownictwo w zakresie reakcji Unii na zaistniałą sytuację kryzysową, wykorzystując do tego celu zintegrowany mechanizm reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym, ustanowiony na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej 23 czerwca 2013 r., a także uwzględniając kompetencje wysokiego przedstawiciela Unii

---

[41] Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja*, op. cit., s. 112–113.

[42] Art. 222 ust. 1–4 TFUE.

[43] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie klauzul wzajemnej obrony i solidarności UE: wymiaru politycznego i operacyjnego (2012/2223/(NI))*, P7_TA-PROV(2012)0456, s. 5.

[44] *Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 192, s. 53–58.

oraz Komisji Europejskiej[45]. Decyzja Rady Unii Europejskiej z 24 czerwca 2014 r. podlega wszakże trzem istotnym ograniczeniom: po pierwsze, nie ma ona wpływu na kwestie obronne, choć przepisy art. 222 ust. 3 TFUE dopuszczały taką możliwość[46]; po drugie, nie narusza art. 42 ust. 7 TUE określającego klauzulę sojuszniczą, co oznacza, że w przypadku kryzysu wymagającego podjęcia działań w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa lub wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony konieczne jest przyjęcie przez Radę innej decyzji zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów[47]; po trzecie, decyzja ta nie dotyczy zastosowania przez państwa członkowskie klauzuli solidarności na mocy art. 222 ust. 2 TFUE. Zgodnie z deklaracją 37 odnoszącą się do art. 222 TFUE państwo członkowskie ma mieć zagwarantowane prawo wyboru najbardziej odpowiednich środków w celu wypełnienia przez nie obowiązku solidarności w stosunku do innego państwa członkowskiego[48].

Jak wspomniano wyżej, traktat lizboński nadaje status traktatowy Europejskiej Agencji Obrony. W ramach procesu implementacji przepisów art. 45 ust. 2 TUE Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, podjęła 12 lipca 2011 r. decyzję określającą jej statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony, uwzględniając poziom faktycznego uczestnictwa poszczególnych państw członkowskich w jej pracach[49]. Na mocy tej decyzji uchylone zostało również wspólne działanie Rady Unii Europejskiej z 12 lipca 2004 r., stanowiące dotąd podstawę prawną jej działalności. Europejska Agencja Obrony ma swoją siedzibę w Brukseli, posiada osobowość prawną, podlega zwierzchnictwu Rady Unii Europejskiej, wspierając wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, w ramach jednolitych ram instytucjonalnych Unii Europejskiej[50]. Na jej czele stoi wysoki przedstawiciel Unii, któremu podlega dyrektor generalny oraz Rada Sterująca. Ta ostatnia jest organem decyzyjnym, złożonym z przedstawicieli państw członkowskich Unii uczestniczących w pracach Agencji oraz reprezentanta Komisji Europejskiej (bez prawa głosu). Rada Sterująca zbiera się co do zasady przynajmniej dwa razy w roku na szczeblu ministrów obrony. Może też obradować w składzie przedstawicieli ministrów obrony. W jej posiedzeniach uczestniczą również dyrektor generalny Agencji, przewodniczący Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej oraz przedstawiciel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych[51].

---

[45] Art. 4 ust. 1–2 oraz art. 5 ust. 1 decyzji Rady z 24 czerwca 2014 r.

[46] Art. 2 ust. 2 decyzji Rady z 24 czerwca 2014 r.

[47] Akapity 13 i 14 preambuły do decyzji Rady z 24 czerwca 2014 r.

[48] Akapit 1 preambuły do decyzji Rady z 24 czerwca 2014 r. *Deklaracja nr 37 odnosząca się do art. 222 TFUE*.

[49] *Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2011 r. określająca statut, siedzibę i zasady operacyjne Europejskiej Agencji Obrony oraz uchylająca wspólne działanie 2004/551/WPZiB*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 183, s. 16–26.

[50] Art. 1 ust. 2–5 decyzji Rady z 12 lipca 2011 r.

[51] Art. 6, art. 7 ust. 1–4, art. 8 ust. 1–6 oraz art. 23 ust. 1 decyzji Rady z 12 lipca 2011 r.

Należy podkreślić, że proces implementacji przepisów traktatu lizbońskiego w części odnoszącej się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przebiegał dotąd bardzo powoli. Wprawdzie w ramach tego procesu podjęto i wdrożono cztery istotne, wymienione wyżej, decyzje Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej, jednak w dalszym ciągu brak jest decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (art. 46 ust. 1–2 TUE) oraz wniosku wysokiej przedstawiciel Unii i decyzji Rady Unii Europejskiej, dotyczących utworzenia funduszu początkowego Unii Europejskiej (art. 41 ust. 3 TUE). Wiele wskazuje na to, że w przypadku stałej współpracy strukturalnej winę ponoszą państwa członkowskie, ponieważ zgodnie z art. 46 ust. 1–2 TUE to one winny notyfikować Radzie Unii Europejskiej i wysokiemu przedstawicielowi Unii swój zamiar wzięcia udziału w takiej współpracy[52]. W przypadku funduszu początkowego odpowiedzialność spada natomiast na wysoką przedstawiciel Unii, która nie złożyła dotąd – zgodnie z art. 41 ust. 3 TUE – wniosku w sprawie przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej decyzji o ustanowieniu takiego funduszu. Rozpoczęcie procesu implementacji tych dwóch postanowień TUE niewątpliwie wzmocniłoby wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Umożliwiłoby ono bowiem m.in. tworzenie wspólnych jednostek wojskowych czy organizowanie wspólnych zakupów uzbrojenia (art. 46 ust. 1–2) oraz ułatwiłoby rozwiązanie – przynajmniej w pewnym zakresie – problemu finansowania niektórych inicjatyw podejmowanych w ramach tej polityki, zwłaszcza działań przygotowawczych do realizacji misji petersberskich o charakterze cywilnym i militarnym (art. 41 ust. 3 TUE).

Odrębnym problemem są przepisy dotyczące klauzuli sojuszniczej (art. 42 ust. 7 TUE) oraz zdolności cywilnych i wojskowych państw członkowskich, oddawanych przez te państwa do dyspozycji Unii Europejskiej (art. 42 ust. 3 TUE). W obydwu przypadkach traktat nie precyzuje bowiem procedur i zasad zastosowania tychże przepisów. Art. 42 ust. 7 TUE stanowi, że państwa członkowskie „mają (…) obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnym im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych"[53]. Ponieważ art. 42 ust. 7 TUE nie zawiera przepisu upoważniającego Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej do zastosowania klauzuli sojuszniczej, a z drugiej strony art. 13 ust. 2 TUE precyzuje, że każda instytucja Unii Europejskiej działa „w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych", oznacza to, że wyłącznie państwa członkowskie mogą decydować o udzieleniu sobie wzajemnej pomocy i to – w tym przypadku –

[52] Dobrą okazją do implementacji przepisów art. 46 ust. 1–2 TUE była, wspomniana niżej, propozycja ministrów spraw zagranicznych Polski, RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii z 2 września 2011 r. w sprawie wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do utworzenia w Unii Europejskiej stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych, por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja*, op.cit., s. 233.

[53] Art. 42 ust. 7 TUE.

jednomyślnie. Podobnie rzecz się ma z przepisami art. 42 ust. 3 TUE, który stanowi, że państwa członkowskie „oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę”[54]. Dotyczy to także państw wspólnie powołujących siły wielonarodowe, które mogą być przekazane Unii Europejskiej. Również i w tym przypadku decyzje są zastrzeżone wyłącznie dla państw członkowskich.

Jeśli chodzi o klauzulę sojuszniczą, to warto zwrócić uwagę, że Parlament Europejski w przywołanej wyżej rezolucji z 22 listopada 2012 r. wskazał na jeszcze inną drogę prawną, umożliwiającą implementację przepisów art. 42 ust. 7 TUE. Jego zdaniem w celu zastosowania tej klauzuli należałoby skorzystać z postanowień art. 32 TUE, przewidującego konsultacje państw członkowskich w duchu solidarności na forum Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w sprawie wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących „przedmiot ogólnego zainteresowania”, ale bez „uszczerbku dla przysługującego każdemu państwu członkowskiemu prawa do równoległego organizowania własnej obrony”. Parlament zwrócił się nawet w tej sprawie do wysokiej przedstawiciel Unii, „aby zaproponowała (ona) praktyczne ustalenia i wytyczne w celu zapewnienia efektywnych działań w odpowiedzi na powołanie się przez którekolwiek z państw członkowskich na klauzulę o wzajemnej obronie (klauzulę sojuszniczą), a także analizę roli, jaką odegrać powinny instytucje UE w sytuacji powołania się na tę klauzulę”. W opinii Parlamentu „zobowiązanie do zapewnienia sobie pomocy i wsparcia” byłoby również „wyrazem politycznej solidarności między państwami członkowskimi”[55]. Jednak propozycje Parlamentu Europejskiego nie znalazły większego odzewu po stronie rządów państw członkowskich.

### 3.2. Prace nad nową strategią bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Aktualnym dokumentem strategicznym Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony jest nadal europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r. Mimo aktualizacji w grudniu 2008 r. nie uwzględnia ona jednak następstw takich wydarzeń międzynarodowych, jak kryzys ukraiński czy też zagrożenia wynikające z powstania Państwa Islamskiego, które w ciągu 2014 r. doprowadziły do zmiany sytuacji geopolitycznej na świecie[56]. Przeszkodą w opracowaniu nowej koncepcji strategicznej Unii Europejskiej jest błędne przekonanie rządów niektórych państw członkowskich, że zasady ustalone w 2003 r. są w dalszym ciągu aktualne.

---

[54] Art. 42 ust. 3 TUE.

[55] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r.*, op.cit., s. 6.

[56] Szerzej na temat międzynarodowych następstw kryzysu ukraińskiego por. R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations”, 2014, nr 2, s. 13–40. Szerzej na temat zagrożeń wynikających z powstania w 2014 r. Państwa Islamskiego por. K. Rękawek, *Państwo Islamskie a Al-Kaida: dwa różne zagrożenia*, Biuletyn PISM, 2014, nr 107, s. 1–2.

Prace nad opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej rozpoczęły się wraz z przyjęciem przez Radę do Spraw Zagranicznych 23 lipca 2012 r. konkluzji politycznych w sprawie dalszego rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Konkluzje miały wprawdzie głównie techniczny charakter, ale zobowiązywały wysoką przedstawiciel Unii do rozpoczęcia – wraz z rządami państw członkowskich – debaty na temat wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wskazywały na inicjatywę przewodniczącego Hermana Van Rompuy'a w sprawie przeprowadzenia na forum Rady Europejskiej w 2013 r. dyskusji na temat obronności[57]. Na podstawie tego dokumentu Rada Europejska wprowadziła najpierw stosowne zalecenia w swoich konkluzjach z 14 grudnia 2012 r., zobowiązując wysoką przedstawiciel Unii oraz Komisję Europejską do opracowania do września 2013 r. sprawozdania zawierającego nowe propozycje wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony[58].

Na tej podstawie Rada Europejska w konkluzjach z 20 grudnia 2013 r. określiła trzy działania priorytetowe w prezentowanej dziedzinie: zwiększanie skuteczności, widoczności i oddziaływania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, intensyfikacja rozwoju jej zasobów i zdolności oraz wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego. W ślad za tym w konkluzjach zapowiedziano realizację kilku ważnych inicjatyw, wśród których znalazło się m.in.: bezzwłoczne udoskonalenie systemu finansowania misji cywilnych i wojskowych Unii Europejskiej (w tym przegląd i zmiana mechanizmu ATHENA) na podstawie sprawozdania wysokiej przedstawiciel Unii; opracowanie ramowych przepisów dla rozwoju polityki cyberobrony w oparciu o wniosek wysokiej przedstawiciel Unii, przygotowany we współpracy z Komisją Europejską oraz Europejską Agencją Obrony (w 2014 r.); opracowanie ram współpracy w zakresie polityki obronnej, które winny być spójne „z obecnymi procesami planowania NATO" (do końca 2014 r.); uchwalenie strategii w zakresie bezpieczeństwa morskiego Unii Europejskiej na podstawie wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i wysokiej przedstawiciel Unii (do czerwca 2014 r.); wzmocnienie koordynacji działań pomiędzy organami wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz organami działającymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w celu skuteczniejszego zwalczania nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu; sprawozdanie Europejskiej Agencji Obrony w sprawie współpracy państw członkowskich w zakresie projektów dotyczących łączonych zamówień; efektywniejsze wykorzystanie funduszy Komisji Europejskiej z programu Horyzont 2020 do finansowania badań nad technologiami obronnymi (cywilnymi i wojskowymi); zwiększenie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do rynków uzbrojenia,

[57] *Posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 lipca 2012 r., 12800/1/12 REV 1, s. 17–19.

[58] *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12, s. 8–11.

a także zacieśnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Rada Europejska usankcjonowała również wspólne projekty wojskowe realizowane już przez niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej, a dotyczące m.in. stworzenia bezzałogowych systemów powietrznych w latach 2020–2025; rozwijania zdolności samolotów do tankowania w powietrzu; rozpoczęcia prac przygotowawczych do produkcji nowej generacji satelitów telekomunikacyjnych, a także współpracy w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Ponadto Rada Europejska zapowiedziała, że w czerwcu 2015 r. dokona przeglądu stanu zaawansowania prac nad wszystkimi wymienionymi postulatami. W końcu także zwróciła się do wysokiej przedstawiciel Unii, by we współpracy z Komisją Europejską i po konsultacjach z rządami państw członkowskich, przedłożyła ona w 2015 r. sprawozdanie na temat globalnych i regionalnych wyzwań stojących przed Unią Europejską oraz możliwości przeciwdziałania tymże wyzwaniom[59]. Niewątpliwie zapowiedź ta otwiera możliwość opracowania nowego dokumentu strategicznego Unii we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony.

Mimo to przebieg posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 19–20 grudnia 2013 r. należy z dwóch powodów ocenić krytycznie. Było to wprawdzie pierwsze od grudnia 2008 r. posiedzenie tej instytucji, poświęcone w tak szerokim zakresie analizowanej problematyce, jednak przyjęte tam propozycje mają nadal głównie charakter techniczny. Ponadto ujawniło ono jeszcze jeden faktyczny problem, z jakim po wejściu w życie traktatu lizbońskiego i wybuchu kryzysu zadłużeniowego strefy euro boryka się Unia Europejska. Problemem tym jest rozbieżność poglądów w sprawie wypracowania wspólnej i spójnej wizji (strategii) określającej rolę Unii jako aktora angażującego się w międzynarodową politykę bezpieczeństwa, a także brak zgody na implementację niektórych już przecież obowiązujących przepisów traktatowych[60]. Jeszcze przed kryzysem zadłużeniowym trudno było uzyskać od państw członkowskich wymagany sprzęt i personel. Natomiast po wybuchu kryzysu problem ten się tylko pogłębił. Gdy polska prezydencja planowała wzmocnić wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony m.in. przez dalszy rozwój grup bojowych oraz ustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych – napotkała sprzeciw Wielkiej Brytanii, która argumentowała, że utworzenie takiego dowództwa byłoby zbyt kosztowne i konkurencyjne wobec NATO. Po zablokowaniu polskiej inicjatywy przez Wielką Brytanię, 2 września 2011 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski,

[59] *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19–20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, s. 1–10.

[60] Wprawdzie zapowiedź udoskonalenia systemu finansowania misji cywilnych i wojskowych Unii Europejskiej może być traktowana jako krok w kierunku rozpoczęcia prac nad implementacją wspomnianych wyżej przepisów art. 41 ust. 3 TUE o ustanowieniu funduszu początkowego, ale nie podjęto żadnej decyzji politycznej w sprawie implementacji postanowień traktatu dotyczących stałej współpracy strukturalnej, przekazywania Unii cywilnych i wojskowych „zdolności" państw członkowskich czy też klauzuli sojuszniczej.

RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii wystosowali list do wysokiej przedstawiciel Unii, Catherine Ashton, w którym znalazł się m.in. postulat wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do ustanowienia stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej[61]. Wszelako inicjatywy tej nie udało się zrealizować żadnej z następnych prezydencji unijnych. Jednak chyba najbardziej spektakularnym niepowodzeniem Unii Europejskiej w analizowanym okresie było niewysłanie do Libii, utworzonej już, grupy bojowej z powodu sporów o sfinansowanie kosztów jej transportu[62]. Z drugiej strony jednak, w tym samym okresie niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na zacieśnienie bilateralnej współpracy wojskowej, która może przynosić szybkie i konkretne rezultaty, ale grozi też stagnacją wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Świadczą o tym m.in. brytyjsko-francuskie porozumienia z 2011 r. w sprawie budowy wspólnych jednostek wojskowych oraz kooperacji w rozwoju nowego uzbrojenia, a także tzw. mechanizm nordycki, czyli współpraca Norwegii, Szwecji, Finlandii, Danii i Islandii w polityce bezpieczeństwa, który wprawdzie odwołuje się do WPBiO, ale w praktyce nie ma z Unią Europejską wiele wspólnego[63].

## 4. Konkluzje

Traktat lizboński niewątpliwie wzmocnił wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, ale mimo to od jego wejścia w życie polityka ta przeżywa stagnację. Przyczyną jest nie tylko trwający od 2010 r. kryzys zadłużeniowy strefy euro, ale w głównej mierze brak woli politycznej po stronie rządów niektórych państw członkowskich na czele z Wielką Brytanią, które nie są zainteresowane wykorzystaniem ogromnego potencjału, jaki nadała wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony reforma przeprowadzona przez traktat lizboński. W związku z tym osiągnięć w tej dziedzinie jest niewiele, a najważniejszymi z nich są: po pierwsze, ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która mimo osiągniętych sukcesów wymaga istotnych zmian organizacyjnych; po drugie, utworzenie nowych organów WPBiO, w tym m.in. Dyrekcji Generalnej C ds. Zagranicznych, Rozszerzenia i Ochrony Ludności Europejskiej w Sekretariacie Rady Unii Europejskiej oraz Centrum

[61] J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja*, op. cit., s. 233.

[62] Ibidem, s. 118.

[63] Obszarami współpracy w ramach mechanizmu nordyckiego są: współdziałanie w operacjach w Afganistanie i Libii; wspólne ćwiczenia (nordycki plan na lata 2012–2017); wspólne szkolenia (obrona przeciwminowa); wspólny zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (szwedzko-norweski zakup haubic samobieżnych Archer, nabycie przez Finlandię systemu obrony powietrznej średniego zasięgu NASAMS II, który ma również Norwegia, a także współpraca w wykorzystaniu samolotów transportowych C-130J, por. szerzej na ten temat J. Gotkowska, *W stronę Północy*, „Polska Zbrojna", 2013, nr 2, s. 74.

Operacyjnego Unii Europejskiej ds. Misji w Rogu Afryki; po trzecie, podjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji precyzującej zasady i procedury stosowania przez Unię Europejską klauzuli solidarności; po czwarte, przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji określającej statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony.

Spośród niewykorzystanych możliwości we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony wymienić należy przede wszystkim zaniechania w procesie implementacji przepisów traktatu lizbońskiego, w szczególności zaś te dotyczące ustanowienia stałej współpracy strukturalnej, utworzenia funduszu początkowego, zasad stosowania klauzuli sojuszniczej oraz określenia procedur przekazywania przez państwa członkowskie ich narodowych zasobów cywilnych i wojskowych oraz sił wielonarodowych na rzecz Unii Europejskiej. Sytuacja ta uniemożliwia m.in. tworzenie wspólnych jednostek wojskowych czy organizowanie wspólnych zakupów uzbrojenia oraz natychmiastowe finansowanie inicjatyw w tej dziedzinie, zwłaszcza zaś działań przygotowawczych do misji petersberskich o charakterze cywilnym i militarnym. Drugim podstawowym problemem jest natomiast brak nowego dokumentu strategicznego, czyli nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej. Państwa członkowskie nie potrafiły bowiem jak dotąd osiągnąć kompromisu w sprawie wypracowania wspólnej i spójnej wizji określającej rolę Unii jako aktora angażującego się w międzynarodową politykę bezpieczeństwa.

Być może zaplanowane na czerwiec 2015 r. posiedzenie Rady Europejskiej, które ma być poświęcone wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, będzie dobrą okazją do przygotowania lub opracowania takiego strategicznego dokumentu. Rekomendacji wymaga także precyzyjne określenie relacji pomiędzy działaniami w zakresie zdolności zbrojeniowych (art. 42 ust. 3 TUE), stałą współpracą strukturalną (art. 46 ust. 1–3 TUE), klauzulą sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) oraz klauzulą solidarności (art. 222 TFUE). Należałoby także wykorzystać pełny zakres misji i zadań Europejskiej Agencji Obrony dla rozwoju m.in. współpracy zbrojeniowej przewidzianej w art. 42 ust. 3 TUE. Długofalowo i dopiero po zrealizowaniu tych postulatów warto byłoby zintensyfikować działania Unii Europejskiej na rzecz stopniowego kształtowania wspólnej polityki obronnej określonej w art. 42 ust. 2 TUE.

*Lubomir Zyblikiewicz*

# Uwarunkowania ekonomiczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE

Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej stanowią nadal przedmiot bardzo intensywnej debaty. Szkoda, że, jak może się wydawać, w ostatnich latach dzieje się to ze zmniejszonym udziałem badaczy z Polski.

Z pewną przesadą można scharakteryzować wiele publikacji, zwłaszcza z ostatnich miesięcy, jako próby poszukiwania odpowiedzi na dramatyczne pogarszanie się geopolitycznego położenia Unii Europejskiej i utratę złudzeń wiązanych wcześniej z Traktatem Lizbońskim. W szczegółach zarówno diagnozy, mniej lub bardziej zdecydowanie krytyczne, jak i proponowane terapie wyraźnie się różnią. I choć często w tekstach tych pojawiają się wzmianki o kryzysie strefy euro, to przeważnie uwaga kieruje się na wyodrębnioną problematykę, znajdującą się w gestii przede wszystkim Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

W swym tekście, nie zamierzając pomniejszać znaczenia innych uwarunkowań, a zwłaszcza – nadal istniejących i po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – trudności instytucjonalnych, trwania, a może nawet i powiększania się różnic w poglądach i interesach poszczególnych państw oraz innych podmiotów społeczno-politycznych, popełnianych konkretnych błędów, chciałbym skupić się jednak na innym pytaniu. Chodzi mi o zmiany miejsca krajów UE w gospodarce światowej i o ich wpływ na możliwości oddziaływania UE na gospodarkę i politykę światową.

Wcześniej, czyniąc wyjątek, zwrócę uwagę na interesujący i znamienny, wspólny tekst czterech autorów i dwu autorek, opublikowany przez Europejską Radę Stosunków Zagranicznych 3 października 2014 r.[1] Tytułowe wezwanie do zresetowania unijnej polityki zagranicznej znajduje uzasadnienie w przedstawionej w drugim akapicie ostrej ocenie nowej sytuacji:

„Kilka ostatnich miesięcy pokazało, że Europejska Polityka Sąsiedztwa nie jest żadną odpowiedzią na chaos wzdłuż południowych i wschodnich granic

[1] N. Witney, M. Leonard, F. Godement, D. Levy, K. Liik and V. Tcherneva, *Rebooting EU foreign policy*.

Europy, że Rosja i Chiny nie stają się 'odpowiedzialnymi interesariuszami' w ustanowionym ładzie światowym, że Stany Zjednoczone nie chcą w nieskończoność działać jako światowy policjant i że wreszcie wielkie mocarstwa zarówno w Europie, jak i w Azji, chcą używać groźby użycia siły i wojen hybrydowych dla osiągania politycznych celów. Zmiana warty w Brukseli zbiega się w czasie z wystrzępieniem się – by nie powiedzieć – z rozpruciem się liberalnego ładu światowego, jaki Zachód był w stanie narzucić większości świata co najmniej od II wojny światowej".

W szczególności autorzy uważają, że trzeźwego przewartościowania wymaga nie tylko zupełnie nieodpowiadająca już rzeczywistości Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. (i to nawet uwzględniając jej uzupełnienia z 2008 r.), lecz i przyjęta przed 5 laty, wraz z przejęciem obowiązków przez baronessę Ashton, „trójca" celów polityki zagranicznej, czyli sąsiedztwo, stosunki ze strategicznymi sąsiadami i zarządzanie kryzysowe poprzez wszechstronne podejście. To ostatnie jest nazwane wręcz „zasłoną dymną" służącą ukryciu rzeczywistego fiaska Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jeśli chodzi zaś o skłonność do częstego korzystania z określenia „strategiczny partner", to na wyjątkową uwagę zasługują w tym tekście rozważania dotyczące stosunków Unii Europejskiej z Chinami i ze Stanami Zjednoczonymi.

Na pierwszy rzut oka dużo łagodniejsze spojrzenie znaleźć można w wykładzie inauguracyjnym prof. Stevena Blockmansa w Uniwersytecie Amsterdamskim w połowie listopada 2013 r.[2] Ku temu mógłby zwłaszcza skłaniać sam tytuł: Unia Europejska jako światowa siła pokoju. Tyle tylko, że – zgodnie z sugestią wyrażoną podczas wykładu –należałoby dodać już w podtytule pytanie, czy można mówić jednak o wartości dodanej ze strony UE. Co więcej, Blockmans, oceniając dorobek UE w „czynieniu pokoju" od początku lat 90., sądzi, że choć jest ona „wyposażona w bogaty zestaw narzędzi, to jak dotąd używała swych dyplomatycznych narzędzi raczej w doraźny sposób".

Łatwo można dostrzec, że ta wiara w bogactwo narzędzi w posiadaniu Unii Europejskiej, w rzeczywistości ograniczonych jednak do dyplomacji, odzwierciedla fakt, że jest on wybitnym przedstawicielem prawa międzynarodowego, związanym z Uniwersytetem Amsterdamskim i Centre for European Policy Studies (CEPS).

Przechodząc obecnie do *hard power*, zapowiedzieć muszę dodatkowo jeszcze ograniczenia. Będę zajmować się problemami gospodarczymi, a i to sięgając po wybrane kryteria.

Zacznę od danych dotyczących łącznego PKB z uwzględnieniem siły nabywczej 28 krajów obecnie tworzących Unię Europejską[3]. Dane te obejmują okres od 1980 r. do 2019 r., przy czym, poczynając od 2014 r. (dla

[2] S. Blockmans, *The EU as a global peacemaker*, 15 november 2013, inaugural lecture 487.

[3] Korzystam z bazy danych towarzyszących ostatniej publikacji MFW *World Economic Outlook*, z października 2014 r., http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx.

nielicznych krajów nawet wcześniej), są to jedynie szacunkowe, i mocno niepewne, prognozy.

Jeśli w 1980 r. łączny udział 28 krajów obecnie tworzących Unię Europejską sięgał 29,8% produktu światowego, to już w 1990 r. zmniejszył się on do 27,2%, w 2000 r. do 23,5%, w 2010 r. do 18,8%, a w 2013 r. do 17,2%. Dostrzec łatwo można nie tylko proces zmniejszania się udziału, lecz także jego przyśpieszenie. W kolejnych dziesięcioleciach spadki wynosiły 2,6, potem 3,7 i wreszcie 4,7 punktów procentowych. Naturalnie, dopiero za 6 lat będziemy w stanie sprawdzić trafność, lecz już teraz można zrozumieć, jakie racje leżą u podstaw prognozy, która mówi o dalszym spadku udziału krajów UE, do nieco tylko powyżej 15,3% w 2019 r.

Jeśli od wielu dziesięcioleci dokonywano często szacunków udziału integrującej się Europy w gospodarce światowej, to czyniono to przede wszystkim z myślą o *Triadzie*, czyli porównując integrującą się Europę ze Stanami Zjednoczonymi i z Japonią. Jednak z czasem, i to co najmniej od ostatniej dekady XX wieku, takie porównania zaczęły szybko tracić na znaczeniu. Coraz bowiem ważniejsza stawała się rywalizacja między Zachodem a Resztą. Jeszcze wiosną 2014 r. spore poruszenie wywołała informacja, że już w tym roku, czyli kilka lat wcześniej niż jeszcze do niedawno przewidywano, wprawdzie po części dzięki kolejnej zmianie przez Bank Światowy metod szacowania siły nabywczej walut, Stany Zjednoczone zostaną wyprzedzone przez Chiny, które staną się w rezultacie największą gospodarką świata[4]. Niewielkie już tylko poruszenie natomiast wywołało doniesienie na łamach brytyjskiego dziennika „Financial Times" na początku października 2014 r.[5], że wartość łącznego PKB PPP hipotetycznej „nowej siódemki", czyli Chin, Indii, Rosji, Brazylii, tworzących BRIC, uzupełnionych o Indonezję, Meksyk i Turcję, sięgając 37,8 bilionów dolarów, przewyższyła łączną wartość PKB PPP tradycyjnych mocarstw gospodarczych, czyli Stanów Zjednoczonych, Japonii, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Kanady, tworzących od kilkudziesięciu lat Grupę Siedmiu. Różnica stała się już znacząca; wartość PKB PPP w przypadku tradycyjnych mocarstw gospodarczych sięgała 34,5 bilionów dolarów, czyli była o ponad trzy biliony niższa.

Łatwo można zauważyć, że w G-7 aż 4 gospodarki należą do krajów członkowskich UE. I to wzrost gospodarczy Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii

---

[4] Press Release 2011 International Comparison Program Summary Results. Release Compares the Real Size of the World Economies April 29, 2014 i Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies *Summary of Results and Findings of the 2011 International Comparison Program*. Przykładowo, w "Financial Times" pojawiły się teksty *China poised to pass US as world's leading economic power this year*, Chris Giles, April 30, *China's sorpasso is a numbers game*, Editorial, May 1, *Uncertainty, not China, is replacing US power*, Edward Luce, May 4, zaś w "New York Times" *By One Measure, China Set to Become Largest Economy*, Michael Forsythe i Neil Gough, April 30, *America the Shrunken*, Frank Bruni, May 3.

[5] Gavin Jackson and Keith Fray, *Datawatch: A new G7*, "Financial Times", Oct 08, 2014.

i Włoch z przemożną siłą określa miejsce UE w gospodarce światowej. Wyraźnie mniejsza jest wartość PKB Hiszpanii, nie mówiąc już o Polsce czy Holandii (Polska w ostatnich latach wyprzedziła Holandię). W sumie na te siedem krajów przypada prawie 4/5 wartości PKB PPP UE. Różnice między nimi występują, lecz z wyjątkiem Polski, w każdym z tych krajów dostrzec można silną tendencję spadku udziału w gospodarce światowej. Udział gospodarki Niemiec zmniejszył się z 6,54% w 1980 r. do 5,96% w 1990 r., 4,82% w 2000 r., 3,63% w 2010 r. i 3,45% w 2013 r. (i zgodnie z prognozą ma się zmniejszyć do 3,0% w 2019 r.). Gdy chodzi o Francję, to był to udział odpowiednio w wysokości 4,52%, 4,19%, 3,46%, 2,68% i 2,49%, z prognozą 2,16%, natomiast w przypadku Wielkiej Brytanii udział zmniejszał się z 3,39% do 3,34%, 3,02%, 2,44% i 2,28%, przy prognozie 2,12%. Największe jednak spadki odnotowywały Włochy, których udział spadał z 4,46% w 1980 r. (wyprzedzały wówczas bardzo wyraźnie Wielką Brytanię), do 4,11%, 3,22%, 2,29% i 2,0%, z prognozą 1,68%). W przypadku natomiast Polski, można ograniczyć się do stwierdzenia, że udaje się utrzymywać jej udział wokół 0,9%.

Unia Europejska uchodzi przede wszystkim za wyjątkowo ważny podmiot handlu światowego. Tak było i tak jest nadal, mimo bardzo dynamicznego, ponad dwukrotnie szybszego od wzrostu produktu światowego, wzrostu handlu światowego przez ostatnie trzy dziesięciolecia, aż do 2011 roku[6].

Wartość eksportu towarów z 28 krajów UE wzrastała z 789 mld USD w 1980 r. do 1520 mld USD w 1990 r., 2429 mld USD w 2000 r., 5015 mld USD w 2010 r. i 5842 mld USD w 2013 r. Oznaczało to, że jej udział w eksporcie światowym, po wyraźnym wzroście w pierwszej połowie lat 80. i względnej stabilizacji wokół 40% przez kolejne 20 lat, od 2006 r. zaczął wyraźnie spadać, aż do 30,4% w 2012 r. i 31,1% w 2013 r.

W tym samym czasie wartość importu towarów wzrosła z 891 mld USD w 1980 r. do 1575 mld USD w 1990 r., 2480 mld USD w 2000 r., 5216 mld USD w 2010 r. i 5786 mld USD w 2013 r. Udział 28 krajów UE w imporcie światowym, przekraczając wyraźnie 40% na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, w latach 1993–2009 wahał się wokół 37–39%, by spaść najpierw poniżej 34% w latach 2010 i 2011, i wreszcie poniżej 31% w latach 2012 i 2013 (w 2013 r. było to nieco tylko ponad 30,6%).

Częściej kraje UE więcej importowały niż eksportowały, lecz nadwyżki w ich handlu pojawiały się w latach 1986, 1993–1999, 2001–2004 i 2013[7].

Jeśli będziemy śledzić rankingi czołowych eksporterów i importerów, to bardzo długo rzucały się w oczy na czołowych miejscach kraje Unii Europejskiej.

---

[6] S. Donnan, *Trade: Into uncharted waters*, "Finacial Times", October 24, 2013; S. Donnan, *IMF and World Bank warn of 'peak trade'*, "Finacial Times", November 18, 2014; C. Constantinescu, A. Mattoo, M. Ruta, *Slow Trade*, [w:] IMF, Finance & Development, December 2014, pp. 39–41.

[7] Bazy danych *Direction of Trade Statistics*, http://elibrary-data.imf.org/.

W 2000 r. wśród eksporterów na drugim miejscu znajdowały się Niemcy (551,5 mld USD, 8,7% światowego eksportu), na czwartym Francja (298,1 mld USD, 4,7%) i na piątym Wielka Brytania (284,1 mld USD), a w pierwszej dziesiątce znajdywały się jeszcze Włochy i Holandia. W drugiej dziesiątce eksporterów pojawiały się Belgia, Hiszpania i Szwecja, w trzeciej Irlandia, Austria, Dania i Finlandia, a w czwartej zaś Polska, Czechy i Węgry.

Przyglądając się nieco bliżej rezultatom, można dostrzec szczególne silne wahania w udziale Niemiec. W eksporcie udział różnił się między prawie 12,1% w 1990 r. a 7,63% w 2012 r. i 7,72% w 2013 r. Z jednej więc strony można więc widzieć w Niemczech jednego z dwu lub trzech najsilniejszych eksporterów świata, a z drugiej strony dostrzec, że coraz wyraźniej ustępują one nie tylko Chinom, lecz również, bez dramatycznych zmian w polityce, są skazane (mimo sukcesów osiąganych w latach 2003–2009) na przegrywanie rywalizacji i ze Stanami Zjednoczonymi. Z kolei w imporcie udział Niemiec był wyraźnie niższy, wahając się między 10,7% w 1991 r. a mniej niż 6,3% w latach 2012 i 2013. Koniecznie trzeba jednak dodać, że jeszcze tylko w 1992 r. zbliżał się on do 10,5%, pozostając poza tym, z nielicznymi tylko wyjątkami, poniżej 9%, a od 1999 r. nawet poniżej 8%.

W rezultacie, wśród importerów w 2000 r. na drugim miejscu znajdywały się Niemcy (502,8 mld USD, 7,5%), na miejscu czwartym Wielka Brytania (337 mld USD), na piątym Francja (305,4 mld USD), a w pierwszej dziesiątce znajdywały się jeszcze Włochy i Holandia. W drugiej dziesiątce importerów pojawiały się Belgia, Hiszpania i Szwecja, w trzeciej Austria, Irlandia, Polska, Dania i Portugalia, a w czwartej zaś Finlandia, Czechy i Węgry[8].

W 2013 r. obraz był zmieniony już w sposób łatwo zauważalny. Wśród eksporterów Niemcy zajmowały, jak się wydaje, trwale miejsce trzecie, nieco także tracąc swój udział (1453 mld USD, 7,7%). Na miejscu piątym znalazła się Holandia; wyprzedziła ona Francję już w 2008 r. (672 mld USD, 3,6%). Dopiero na szóstym miejscu pozostawała Francja (580 mld USD), natomiast na ósmym Wielka Brytania (542 mld USD). W drugiej dziesiątce znalazły się Włochy, Belgia i Hiszpania, w trzeciej Polska, Austria, Szwecja i Czechy, zaś w czwartej Irlandia, Dania i Węgry.

Również wśród importerów w 2013 r. Niemcy zajmowały miejsce trzecie, tracąc też trochę udział (1189 mld USD, 6,3%). Miejsca piąte i szóste zajmowały Francja (681 mld USD, 3,6%) i Wielka Brytania (655 mld USD). Pod koniec pierwszej dziesiątki znalazły się jeszcze Holandia i Włochy. W drugiej dziesiątce pojawiają się Belgia i Hiszpania, w trzeciej Polska, Austria i Szwecja, zaś w czwartej Czechy, Węgry, Dania, Słowacja i Finlandia[9].

Różnice te wypadały jednak blado wobec tej, jaką stanowiła zmiana miejsca zajmowanego w handlu światowym przez Chiny. O ile w 2000 r., i to mimo szybkiego wzrostu swego eksportu i importu, zajmowała ChRL wśród

[8] WTO, *International Trade Statistics 2001*, table I.5, p. 21.
[9] WTO, *International Trade Statistics 2014*, table I.7, p. 26

eksporterów miejsce dopiero siódme (249,3 mld USD), a wśród importerów ósme (225,1 mld USD), to w 2013 r. skonsolidowała ona jeszcze mocniej swoją pozycję największego eksportera (2209 mld USD, 11,7%), zaś w imporcie ustępowała, zmniejszając zresztą szybko dystans, jedynie Stanom Zjednoczonym. Wartość chińskiego importu sięgała już 1950 mld USD, co oznaczało udział 10,3%. Według najświeższych danych[10], w 2014 r. eksport ChRL wzrósł o 6,1%, zaś import o 0,4%.

Niezależnie od wyraźnie dostrzegalnego pogorszenia się udziału krajów UE w handlu światowym, cechą szczególną, choć rzadko dostatecznie braną pod uwagę, jest mocna koncentracja na handlu wewnątrzregionalnym. W przytłaczającej bowiem mierze kraje tworzące Unię Europejską prowadzą handel przede wszystkim między sobą.

W eksporcie towarów UE w ostatnich kilku dziesięcioleciach na inne kraje należące obecnie do Unii Europejskiej przypadało od 58% do prawie 69%. W ciągu ćwierćwiecza, od 1988 r., jedynie w 2013 r. udział ten spadł nieco poniżej 65%. Oznaczać to musiało skromne udziały innych części świata jako rynków zbytu dla krajów UE. Udział krajów rozwijających się Azji (bez Japonii, Korei Południowej, Hongkongu i Singapuru) długo utrzymywał się poniżej 3%, by po przekroczeniu tego progu zwiększać się stopniowo do, ciągle jednak skromnego, poziomu nieco tylko ponad 4,8% w 2013 r. Udział krajów Bliskiego i Środkowego Wschodu, jeszcze w pierwszej połowie lat 80. XX w. utrzymujący się w granicach 6–8%, spadł już pod koniec tamtej dekady do 2–3% (w 2013 r. wynosił 2,89%). Udział Afryki, na początku lat 80. przekraczający 5%, spadał niemal nieustannie, by – po pewnej poprawie w kilku ostatnich latach – oscylować wokół 2,7%. Udział rozwijających się krajów Półkuli Zachodniej, niemal nigdy nie przekraczający 3%, na domiar też z wyraźną tendencją słabnącą, w dwu ostatnich latach sięgał 2,5%. Udział Rosji, po przekroczeniu dopiero w 2007 r. progu 2%, waha się odtąd między 2 i 2,6%. Dodajmy, że w rzeczywistości skromne są również udziały w eksporcie Unii Europejskiej i rozwiniętych krajów pozaeuropejskich, nie wyłączając i Stanów Zjednoczonych[11].

W imporcie towarów UE udział krajów należących obecnie do Unii Europejskiej jest wprawdzie nieco niższy, lecz różnice są stosunkowo nieduże. Po wyraźnym przekroczeniu 62% już w 1986 r., udział ten oscylował między 62 i 65%, sporadycznie tylko i minimalnie przekraczając te granice, tak poniżej, jak i powyżej. Wyraźnie natomiast odmiennie, przede wszystkim dzięki Chinom, kształtował się udział rozwijających się krajów Azji. O ile do końca lat 80. XX wieku wzrastał on dość wolno, zaczynając od wyraźnie poniżej 2%, do blisko 2,6%, to w 2000 r. zbliżał się on już do 5,5% a 2010 r.

[10] J. Anderlini, L. Hornby, *China misses trade growth target,* "Beijing Financial Times", January 13, 2015.

[11] Obliczenia własne, w oparciu o informacje bazy danych IMF, *Direction of Trade Statistics*.

do 9,9%. Wprawdzie w ostatnich trzech latach nieco się zmniejszył, lecz w 2013 r. był bliski 9,3%. Udział krajów Bliskiego i Środkowego Wschodu (głównie dzięki dostawom ropy naftowej, w mniejszym stopniu gazu ziemnego), początkowo uderzająco wysoki (ok. 11%), szybko malał, by spaść do niewiele ponad 2,4% w 1988 r. i 1,4% w 1998 r., i następnie, po skromnej poprawie, utrzymywać się od 2005 r. między 2 i 2,6%. Udział Afryki, początkowo oscylujący wokół 5%, w drugiej połowie lat 80. zmniejszył się, by po 1990 r. wahać się między 2,3 i 3%, z tendencją do lekkiej poprawy w ostatnich kilku latach. Udział rozwijających się krajów Półkuli Zachodniej, przekraczający w pierwszych latach 80. wyraźnie 3%, od 1986 r. zmniejszał się, zbliżając się bardzo często do 2%, a sporadycznie tylko dochodząc do 2,5%. Udział Rosji, przekroczywszy 2% w 1994 r., po regresie lat 1998 i 1999, w latach 2000–2004 wahał się między 2,4–2,8%, by od 2005 r. wzrosnąć, choć z zakłóceniami, do poziomu między 3,5 i 4,5%. Podobnie jak w przypadku eksportu, również w imporcie UE udział rozwiniętych krajów pozaeuropejskich, nie wyłączając Stanów Zjednoczonych, słabo, jeśli w ogóle, przemawia za twierdzeniem o znaczącym otwieraniu się w handlu na inne regiony świata.

Ograniczenia objętości tekstu nie pozwalają na wnikanie ani w przyczyny – pozornie sprzecznego z procesami współczesnej globalizacji – „zamykania się w sobie", ani – co dużo ważniejsze – skutki tegoż dla możliwości politycznego oddziaływania. Ograniczę się do banalnego stwierdzenia, że w obu przypadkach są one liczne, różnorodne i ważne.

Nieco więcej uwagi natomiast chciałbym poświęcić stosunkom handlowym krajów UE z dwoma mocarstwami światowymi, ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami.

Zacznę od stwierdzenia, mimo różnych prób wręcz dezinformacji przez „euroatlantydów", że w rzeczywistości wartość handlu między krajami Unii Europejskiej i Stanami Zjednoczonymi jest dość skromna. Co więcej, można mówić o tendencji do wprawdzie względnego, lecz tym niemniej wyraźnego, spadku wzajemnych powiązań handlowych.

Obraz udziału Stanów Zjednoczonych w eksporcie krajów UE w latach 1980–2013 ulegał wielu i silnym zmianom. Najpierw, z bardzo niskiego poziomu (5,3%) nastąpił szybki wzrost do prawie 9,7% w 1985 r., po czym zmniejszył się do 6,3% w 1991 r., ponownie zwiększył się do ponad 9% w 2000 r. i wreszcie, znowu doszło do zmniejszania się, do 5,3% w 2011 r. Drobne zaledwie odbicie w górę nastąpiło w ostatnich dwu latach, kiedy to udział ten wynosił 5,6 i 5,4%.

Natomiast obraz udziału Stanów Zjednoczonych w imporcie UE jest znacznie prostszy i odzwierciedla niemal ciągłą tendencję do zmniejszania się. Jeśli w 1980 r. wynosił on 8,2% (a w 1981 r. nawet blisko 8,5%), to po niemal nieustannym spadku (wyjątkowo tylko w latach 1997 i 1998 r. przekroczył on znowu 8%) zmniejszył się do zaledwie 3,9%.

Patrząc z drugiej strony, udział krajów UE w handlu zagranicznym Stanów Zjednoczonych wyglądał nieco lepiej. W imporcie Stanów Zjednoczonych

udział UE, wahający się od drugiej połowy lat 90. wokół 18–19%, od 2004 r. zaczął spadać, by w latach 2010–2013 wahać się już poniżej 17%. Udział natomiast UE w eksporcie Stanów Zjednoczonych, wahający się od drugiej połowy lat 90. XX wieku wokół 21–22%, zaczął spadać, zwłaszcza w ostatnich latach, do 16,6% w 2013[12].

Udział Chin w eksporcie krajów należących obecnie do UE pozostawał przez wiele lat poniżej 1% (do 0,6% zbliżył się w 1984 r.), i dopiero od 2001 r. zaczął on nieco szybciej rosnąć. Zbliżył się do 2%, jednak nie wcześniej niż w 2008 r., by przekroczyć poziom 2,8% w 2013 r. Jest to więc udział nadal skromny, choć nie sposób go lekceważyć, zwłaszcza gdy jako punkt odniesienia przyjmiemy nawet całą Azję, włącznie z krajami rozwiniętymi.

Udział Chin w imporcie krajów należących obecnie do UE zmieniał się dużo bardziej dynamicznie. Początkowo był również jednak niski i wzrastał dość wolno (w latach 80. XX wieku wzrósł z 0,4 do 0,9%). Dopiero w 2000 r. zbliżył się do 2,6%, by jednak już w 2010 r. przekroczyć 7,1% Wprawdzie w ostatnich trzech latach doszło do pewnego cofnięcia, lecz udział ten pozostawał powyżej 6,3%.

Patrząc od strony Chin, dostrzec można inaczej zarysowane zmiany. Udział krajów UE w imporcie Chin, początkowo bardzo wysoki, sięgający 20% w 1980 r. i przekraczający 18,3% jeszcze w 1990 r., zaczął odtąd szybko spadać. W 2000 r. wynosił już tylko 13,7%, w 2010 r. 12,1%, a w 2013 r. spadł nieco poniżej 11,3%. Gdy spoglądamy natomiast na udział krajów UE w eksporcie Chin, to dostrzeżemy i podobieństwa i różnice w zmianach. Bardzo wysoki udział w 1980 r., ponad 17,8%, po latach spadków, w 2000 r. przekraczał 16,5%, a w 2010 r. nawet 19,8%. Ostatecznie, w 2013 r. zbliżał się on do tylko 15,4%. Jedną z istotnych przyczyn zmian w strukturze geograficznej zarówno importu, jak i eksportu Chin, wydaje się być celowe dążenie do dywersyfikacji handlu zagranicznego. Dotyczy to w szczególności, poza Unią Europejską, handlu ze Stanami Zjednoczonymi.

Patrząc na słabość Unii Europejskiej w eksporcie dóbr na coraz to większy rynek Chin, zauważyć warto, że właściwie jedynym krajem względnie skutecznie dotąd stawiającym czoła temu wyzwaniu są Niemcy. O ile do 2000 r. udział Niemiec w eksporcie całej UE do Chin rzadko przekraczał 36%, wahając się najczęściej między 31 a 35%, a bywało, że i spadał poniżej 30%, to od 2002 r. stale utrzymuje się on powyżej 40%, a w ostatnich kilku latach waha się nawet między 43 i 44% wartości unijnego eksportu do ChRL. Trudno byłoby znaleźć wśród 27 pozostałych krajów członkowskich, być może z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, lecz i to tylko w latach 80. XX w., kraju, który by względnie dobrze radził sobie z eksportem do Chin.

[12] Dane dotyczące handlu zagranicznego Stanów Zjednoczonych zaczerpnięte są z bazy danych WTO. Dane dotyczące handlu z UE oparte są o zestawienia *Trade in Goods with European Union*, http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html.

Do dodatkowych przemyśleń skłaniać mogą dwa wykresy, przedstawiające udział 28 krajów UE w eksporcie i imporcie 14 krajów spoza Unii, krajów, które współtworzą G-20[13]. Jedynymi krajami wśród nich, dla których UE stanowi bezspornie bardzo ważnego partnera (ok. 40% eksportu i importu), są Rosja i Turcja. Gdy chodzi o import, to do tej listy dołączyć można jeszcze RPA (udział UE blisko 30%) i Arabię Saudyjską (nieco powyżej 20%). Natomiast w przypadku eksportu omawianych krajów, UE pozostawała w 2012 r. odbiorcą ok. 20% towarów wysyłanych przez Brazylię i RPA, po kilkanaście procent pochodzących –kolejno – ze Stanów Zjednoczonych, Indii, Chin i Argentyny, nieco tylko powyżej 10% Japonii, natomiast mniej lub dużo mniej niż 10% eksportu trafiało z Indonezji, Korei Południowej, Kanady, Australii i Meksyku. Wykres obrazujący import pozwala dostrzec, że poza wymienionymi czterema krajami (Rosją, Turcją, RPA i Arabią Saudyjską) udział powyżej 20% charakteryzował tylko Brazylię, natomiast powyżej 10%, choć poza pierwszymi trzema raczej niewiele powyżej, kolejno Argentynę, Australię, Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Meksyk, Kanadę i Koreę Południową. Najmniejsze udziały miała UE w imporcie Japonii i Indonezji.

Do odmiennych konkluzji dojść jednak możemy, przyglądając się roli UE w handlu zagranicznym krajów „sąsiedztwa" w latach 2007–2013. Wśród 15 krajów (brakuje w ogóle danych dla Autonomii Palestyńskiej), 9 „śródziemnomorskich" i 6 „postradzieckich", uderzają naturalnie duże różnice w skali powiązań handlowych i znaczenia dla poszczególnych z nich eksportu do i importu z 28 krajów Unii Europejskiej[14].

Unia Europejska stanowi niemal monopsona, prawie jedyny rynek zbytu dla Libii, Maroka czy Tunezji, a wyjątkowo ważny dla Algierii, Azerbejdżanu i Mołdawii. Jest ona ważnym rynkiem dla Egiptu, Izraela, Armenii i Białorusi, choć w dwu ostatnich przypadkach w ostatnich latach tendencja spadkowa jest łatwo dostrzegalna. W przypadku Ukrainy, udział krajów UE wahał się w latach 2007–2013 między 24 a 28,5% eksportu, by w pierwszych 8 miesiącach 2014 r. zwiększyć się do 32,2% (było to jednak wynikiem przede wszystkim spadku wartości całego eksportu Ukrainy w tym czasie, w porównaniu z odpowiednim okresem 2013 r., z 41,1 do 37,7 mld USD). Niezbyt znaczący natomiast jest udział UE w eksporcie Gruzji i Libanu, mały w przypadku Jordanii, a szybko w ogóle zanikający w przypadku Syrii.

Z kolei jako dostawca towarów kraje UE zdecydowanie dominują, z udziałem powyżej 50% a często nawet 60%, na rynku Algierii, Maroka i Tunezji, przeważają, z udziałem wokół 40%, w Libanie, Libii, Mołdawii, zaś zajmują znaczące pozycje, z udziałem wokół 30%, w Egipcie, Gruzji, Izraelu i Ukrainie. Lecz i w kilku kolejnych krajach, jak Armenia, Azerbejdżan, Białoruś czy Jordania, z udziałami przeważnie mniej lub bardziej powyżej 20%, pozycji

[13] EU in the World 2014, figures 7.5 i 7.6, p. 95.

[14] Wszystkie dane statystyczne wykorzystywane dla przedstawienia handlu z krajami „sąsiedztwa" pochodzą z bazy danych IMF, *Direction of Trade Statistics*.

krajów UE nie można lekceważyć. Właściwie jedynym wyjątkiem, gdy bierzemy pod uwagę kraje sąsiadujące jako rynki zbytu, jest, i to od niedawna dopiero, Syria (jeszcze do roku 2009 r. udział krajów UE przekraczał 20%, by odtąd zmniejszać się do poniżej 6% w 2013 r.).

Poszukując odpowiedzi na pytania o uwarunkowania ekonomiczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, bezspornie, i to od kilku już lat, obowiązkiem *sine qua non* jest śledzenie corocznych raportów przygotowywanych przez Daniela S. Hamiltona i Josepha P. Quinlana, zatytułowanych *The Transatlantic Economy 2009: Annual Survey of Jobs, Trade, and Investment Between the United States and Europe*[15]. W najnowszym z nich, z 2014 r., znaleźć można mnóstwo informacji, opinii i wniosków, niewątpliwie pobudzających do dalszych poszukiwań. Bywa jednak i tak, że zmuszają one do podjęcia istotnego sporu. Ograniczę się do wykorzystania jednej tylko okazji.

Piszą autorzy: „Sam handel jest wprowadzającym w błąd kryterium międzynarodowych powiązań gospodarczych; wzajemne inwestycje przytłaczają handel i stanowią kościec gospodarki transatlantyckiej. Stany Zjednoczone i Europa są dla siebie wzajem głównym źródłem i przeznaczeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych"[16].

Wprawdzie wydaje się, że autorom chodzi przede wszystkim o poprawienie obrazu pozycji zarówno Unii Europejskiej, jak i Stanów Zjednoczonych we współczesnej gospodarce światowej, lecz ważniejsza wydaje się być cenna myśl, choć niestety, przez samych autorów utracona.

O takiej intencji może zresztą świadczyć kolejne zdanie: „W sumie na Stany Zjednoczone i Europę przypada tylko 25% światowego eksportu i 31% światowego importu w 2012 r. Lecz łącznie przypadało na nie 56,7% wpływających zasobów zagranicznych inwestycji bezpośrednich i ogromne 71% wypływających zasobów zagranicznych inwestycji bezpośrednich".

Zacznę od podpisania się w pełni pod ostrzeżeniem wyrażonym na samym początku. Ograniczać się do handlu, na dodatek handlu samymi tylko dobrami, nie należy. Uważam, że podobnie zresztą należy postępować ze wszelkimi innymi kryteriami. Dlatego im więcej kryteriów zdołamy uwzględnić, spojrzeć z licznych punktów widzenia, skorzystać z wielu niezależnych źródeł, tym większe prawdopodobieństwo uniknięcia dużych błędów. W przypadku moich rozważań, granice dla poszukiwań wyznacza oczywiście dopuszczalna objętość tekstu.

Natomiast, wracając do wyrażonej opinii, że inwestycje przytłaczają handel, to muszę stwierdzić, iż wspomniani autorzy dopuścili się trudnego skądinąd do wytłumaczenia błędu. W przypadku bezpośrednich inwestycji

[15] Znaleźć je można w serwerze Center for Transatlantic Relations, będącego częścią Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books.htm.

[16] Cytaty pochodzą z raportu z 2014 r., pp. V–VI .

zagranicznych interesują nas dane statystyczne zarówno o zasobach kapitału, jak i o strumieniach kapitału, w obu kierunkach. Przypomnę tylko, że gdy chodzi o zasoby, to stanowią one rezultat końcowy, w końcu danego roku, zmian zachodzących w ciągu wielu, kilkunastu, a często kilkudziesięciu, lat. Gdy natomiast chodzi o strumienie, to zmiany mają miejsce w ciągu jednego tylko, konkretnego roku. Zupełnym nieporozumieniem jest więc dokonywanie porównań wartości eksportu czy importu, zawsze zrealizowanego w danym roku, z wartością zasobów, nieco tylko zmieniających się w ciągu danego roku. Jeśli już chcemy koniecznie porównywać handel zagraniczny i bezpośrednie inwestycje zagraniczne, oczywiście w danym roku, to musimy dostrzec, że jest zupełnie inaczej niż twierdzą Hamilton i Quinlan.

W ostatnim roku, z którego pochodzą wykorzystywane przez nich dane statystyczne, w 2012 r. eksport towarów przekroczył 18,4 bln USD (dodatkowo, eksport usług zbliżał się do 4,4 bln USD), podczas gdy strumienie kapitału wypływającego w związku z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi niewiele przekraczały 1,3 bln USD. Podobnie rzecz się miała i w 2013 roku. Eksport towarów przekroczył 18,8 bln USD (eksport usług 4,6 bln USD), natomiast wartość kapitału wypływającego to nieco tylko ponad 1,4 bln USD. Trudno mieć jakiekolwiek wątpliwości, to są liczby zasadniczo różne. I oczywiście, dane dotyczące handlu międzynarodowego pozostawiają w cieniu dane dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Zgodzić się można, przyglądając się danym obrazującym bezpośrednie inwestycje zagraniczne, że pozycja UE, a także Stanów Zjednoczonych czy w ogóle krajów rozwiniętych, wygląda nadal korzystniej niż wówczas, gdy spoglądamy na dane dotyczące handlu międzynarodowego. Lecz im uważniej będziemy się przyglądać tym pierwszym, tym więcej ubywać będzie powodów do nazbyt optymistycznego oceniania dotychczasowego stanu i perspektyw również i w tej sferze gospodarki światowej. Inaczej mówiąc, ocena taka jest prawdziwa jedynie w przypadku porównywania zasobów, w odróżnieniu od strumieni, a niezależnie od wyboru zmiennej, tendencja jest niekorzystna dla krajów rozwiniętych, w szczególności dla Unii Europejskiej.

Zastosowanie dużo bardziej stabilnego kryterium, jakim są zasoby, co odzwierciedla zmiany zachodzące w ciągu długiego czasu, przynosi dwa, nieco tylko różniące się, obrazy. Pierwszym z nich jest obraz krajów UE jako źródła kapitałów. Ich udział utrzymywał się przez dwa ostatnie dziesięciolecia XX wieku, z nielicznymi wyjątkami, blisko 40%, by w pierwszej dekadzie XXI nawet mocno wzrosnąć, aż do 49,6% w 2008 r., po czym stopniowo zaczął się zmniejszać, do 41,1% w 2012 i 40,3% w 2013 r. Udział z kolei w zasobach kapitału, jaki przez wiele lat powiodło się przyciągnąć krajom UE, wyglądał nieco tylko gorzej. Przez dwa ostatnie dziesięciolecia XX wieku raczej oscylując wokół 30%, by po gwałtownym wzroście w 2002 r. zacząć przekraczać dość wyraźnie 40%, i dopiero w latach 2010–2013 spaść znowu poniżej 34%. W obu przypadkach względna pozycja krajów UE zresztą wygląda na mocną. W pierwszym, udział Stanów Zjednoczonych w latach

2012 i 2013 wynosił 21,9% i 24,1%, udział wszystkich krajów rozwiniętych 78,9. W drugim przypadku, udział Stanów Zjednoczonych wynosił w tych latach 16,8% i 19,4%, zaś w ogóle wszystkich krajów rozwiniętych gospodarczo odpowiednio 62,4 i 63%.

Dużo ciekawsze są dane o strumieniach wypływających i wpływających, odzwierciedlające żywo zachodzące współcześnie zmiany.. Znając je, można – ostrożnie – wyciągać wnioski dotyczące zmian również i w zasobach w ciągu najbliższej przyszłości.

Jeśli chodzi o te pierwsze, to zwraca uwagę ich spora zmienność. Po zbliżeniu się do 2,2 bln USD w 2007 r. (i niewielkim spadku do nieco poniżej 2 bln USD w 2008 r.), nastąpił gwałtowny spadek do poniżej 1,2 bln USD w 2009 r., po czym w latach 2010 i 2011 doszło do wzrostu odpowiednio do prawie 1,5 i ponad 1,7 bln USD, by w latach 2012 i 2013 poprzestawać na poziomie 1,3 i 1,4 bln USD. Bodaj ciekawsze jest to, że w tych 6 latach mocnemu przyśpieszeniu uległ udział krajów rozwijających się. O ile między 2000 i 2008 wzrósł on z 12 do niecałych 17%, to w latach 2012 i 2013 przekraczał on już 32%. Udział krajów rozwiniętych gospodarczo w latach 2007–2013 zmniejszył się odpowiednio z ponad 83,3% do niecałych 61%, przy czym w ogromnej mierze nastąpiło to dzięki gwałtownemu spadkowi udziału 28 krajów UE, w szczególności Wielkiej Brytanii (odpowiednio 14,4% i 1,4%), z 55,5% do 17,7% i 17,8% w latach 2012 i 2013.

W przypadku strumieni napływających skala zmian wydaje się na pierwszy rzut oka być dość podobna. O ile w 2007 r. wartość strumieni kapitału wpływającego przekroczyła 2 bln USD, by nieco tylko się zmniejszyć, do 1,8 bln USD w 2008 r., to w 2009 r. spadła do 1,2 bln USD, by wzrosnąć do 1,4 i 1,7 bln USD w dwu kolejnych latach i ponownie zmniejszyć się w latach 2012 i 2013 odpowiednio do 1,3 bln USD i do sporo poniżej 1,5 bln USD. Lecz już udział krajów rozwiniętych spadł znacznie gwałtowniej. Jeśli jeszcze w 2007 r. przekraczał on 66%, to w rezultacie niemal ciągłych spadków w kolejnych latach spadł poniżej 39%. Głównie zyskały na tym kraje rozwijające się, zwiększając swój udział z poniżej 30% do 54%. Może mimochodem warto zauważyć, że pod tym względem udział Chin jest mniejszy, niż gdy bierzemy pod uwagę wiele innych ekonomicznych wskaźników (udział Chin w tym wypadku wzrósł z 4% do blisko 9%). Wracając do udziału krajów rozwiniętych, znowu szczególnie silnie wpływały na rezultat kraje UE. Jeżeli w 2007 r. potrafiły one przyciągnąć ponad 43% kapitału, to, po 4 latach utrzymywania swego udziału w pobliżu 30%, w latach 2012 i 2013 ich udział wahał się między 16 i 17%.

Nie wchodząc w bardziej szczegółowe analizy, można wprawdzie zgodzić się ze stwierdzeniem, że na polu bezpośrednich inwestycji zagranicznych pozycja Unii Europejskiej jest silniejsza niż w handlu międzynarodowym, lecz uzasadniać to można jedynie zasobami. Zgoła inaczej jest, gdy bierzemy pod uwagę strumienie. Niezależnie od przyjętego kryterium, jej pozycja znacząco słabnie.

Ponadto, jeśli przyjrzeć się strukturze geograficznej zasobów i strumieni w obu kierunkach, BIZ, to okaże się, że jednak to handel wydaje się być silniejszym atutem, przynajmniej w przypadku kilku, a może nawet kilkunastu krajów sąsiadujących lub tradycyjnie powiązanych z największymi krajami UE (choć – w węższym zakresie – ciekawy jest przypadek Rumunii i Mołdawii).

Na bardziej pogłębioną analizę, uwzględniającą zarówno handel, jak i bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zasługują trzy przypadki stosunków dwustronnych, Unia Europejska – Chiny (a może już Chiny – Niemcy i, słabo dostrzegany proces o mylącej nieco nazwie, Chiny – Europa Środkowo-Wschodnia[17]), Unia Europejska – Stany Zjednoczone i Unia Europejska – Rosja.

Konkluzje, jakie można przedstawić po przyjrzeniu się tak niewielu zmiennym, muszą być z konieczności bardzo ostrożne.

Już w chwili, gdy kończyłem tekst, dotarł do mnie tekst opublikowany dopiero co w „Foreign Affairs", zatytułowany znamiennie, *Europe Reborn. How to Save the European Union From Irrelevance*[18]. Podobnie jak w tytule, w samym tekście obu amerykańskim autorom wydaje się łatwo przychodzić optymizm, bez trudu sąsiadujący z pesymizmem.

Mnóstwo różnych decyzji będzie wymagało „zdecydowania i wytrwałości", lecz wydaje się, że trzeba zaczynać jednak od problemów wewnątrz samej Unii Europejskiej. Proces pogarszania się rezultatów, i tych wymienianych, i wielu jeszcze innych, pominiętych, lecz ważnych i współtworzących niepokojącą całość, musi być powstrzymany, jeśli chce się uratować Unię Europejską przed utratą znaczenia.

Podsumowując i przypominając to, co znaleźć można na poprzednich stronach, w rezultacie długotrwałych tendencji w 2013 r. na 28 krajów UE przypadało 17,2% PKB PPP światowego, 31,1% eksportu, 30,6% importu, 40,3% zasobów kapitału zainwestowanego zagranicą, 34% zasobów kapitału zagranicznego, 17,8% strumieni kapitału wypływającego i 16–17% strumieni kapitału zagranicznego wpływającego. Trudno mi dostrzec jakiekolwiek wskaźniki gospodarcze, z pomocą których można by istotnie złagodzić ocenę w taki sposób określonej pozycji Unii Europejskiej w gospodarce światowej. Oceniając możliwości oddziaływania, należy też stale pamiętać o stopniu otwartości gospodarczej na środowisko zewnętrzne, na powiązania z poszczególnymi częściami świata i konkretnymi krajami.

Aktywa ekonomiczne to tylko część *hard power*. Nader złożone są sprzężenia zwrotne między zasobami a polityką zagraniczną i bezpieczeństwa

[17] Wśród 16 państw, które wzięły udział w trzech kolejnych szczytach (Warszawa, Bukareszt i Belgrad), jest 11 państw członkowskich UE (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Bułgaria, Słowenia i Chorwacja) i 5 państw Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia i Serbia).

[18] M. Matthijs, R. D. Kelemen, *Europe Reborn. How to Save the European Union From Irrelevance,* "Foreign Affairs", January February 2015.

oraz między nią a zmianami w zachowaniu innych podmiotów i, ostatecznie, rezultatami polityki międzynarodowej. Co najmniej jednak w krótkim horyzoncie czasowym wydaje się konieczne zmniejszenie luki między celami a rzeczywistymi środkami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

*Marlena Drygiel*

# Cele polityki bezpieczeństwa Francji wobec integracji europejskiej. Perspektywa realizmu politycznego

Integracja europejska jest procesem, który opiera się na współpracy podmiotów stosunków międzynarodowych. Jednak zależna jest ona od realizacji interesów poszczególnych państw, w związku z czym przy analizie jej wymiaru międzyrządowego, który związany jest z polityką bezpieczeństwa, uzasadnionym wydaje się wykorzystanie paradygmatu realistycznego. Istotne znaczenie we współtworzeniu integracji europejskiej ma realizacja interesów mocarstw europejskich, m. in. Republiki Francuskiej, w której polityce zagranicznej można odnaleźć założenie, że Unia Europejska (UE) odgrywa rolę multiplikatora potęgi Francji. Problemy związane z integracją europejską w dziedzinie bezpieczeństwa związane są z realizacją interesów przez najsilniejsze państwa członkowskie, co determinuje brak woli politycznej tychże podmiotów do realizacji wspólnych rozwiązań.

## 1. Cele polityki bezpieczeństwa

Działania prowadzone przez różne podmioty odnoszą się do kreowania rzeczywistości lub dostosowywania się do istniejących norm, ale aktywność ta zmierza do osiągnięcia wyobrażonego stanu rzeczy. Podmiot, który realizuje politykę jest predystynowany do prowadzenia działań w sposób celowy. Wynika to nie tylko z zależności związanych z jego funkcjonowaniem w środowisku międzynarodowym, ale również z oczekiwań społecznych. Nie wszystkie cele muszą być przez ów podmiot oficjalnie deklarowane.

Według Ryszarda Zięby można wyróżnić cztery aspekty definicji kategorii celu na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych. Po pierwsze, cele mają charakter świadomy, który jest identyfikowany w oparciu o racjonalne kryteria, stanowią bowiem wyraz dążeń podmiotów realizowanych za pośrednictwem systemu oddziaływań na środowisko międzynarodowe. Po drugie, cele są warunkowane poprzez charakter środowiska międzynarodowego, który określa możliwości ich realizacji. Po trzecie, działania instytucji

lub organów danego podmiotu odpowiedzialnych za prowadzenie polityki bezpieczeństwa powinny zmierzać do urzeczywistnienia zakładanego stanu. Po czwarte, adresatem zakładanych celów jest środowisko międzynarodowe. Chodzi tu o możliwość wpływu na działania innych aktorów na arenie międzynarodowej[1].

W nauce o stosunkach międzynarodowych występuje wiele typologii celów polityki zagranicznej, która w sposób nierozerwalny łączy się z polityką bezpieczeństwa. Jedna z nich odnosi się do kryterium przedmiotowego. Różnice w identyfikowaniu poszczególnych celów są zależne od paradygmatu, który został przyjęty przez poszczególnych badaczy. W ramach szkoły realistycznej skoncentrowano się głównie na celach dotyczących maksymalizacji potęgi danego podmiotu, wzrostu jego prestiżu oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Przedstawiciele paradygmatu liberalnego skupiają się na wyrażeniu potrzeb, interesów i wartości w ramach celów, które dotyczą systemu międzynarodowego jako całości, a są nimi: współpraca międzynarodowa, ochrona praw człowieka, instytucjonalizacja oraz utrzymanie i ochrona pokoju międzynarodowego. Natomiast podejście konstruktywistyczne odnosi się przede wszystkim do celów polityki zagranicznej, które są operacjonalizowane za pomocą struktur normatywnych, ideowych i niematerialnych, a są nimi: wartości, idee oraz tożsamości poszczególnych uczestników stosunków międzynarodowych. Najbardziej liczy się charakter interpretacji celów, czyli podstawą jest tu ich intersubiektywizm[2].

Bezpieczeństwo jest często uznawane za najważniejszy cel polityki zagranicznej państwa, co powoduje, że podporządkowywana jest mu realizacja pozostałych celów, które formułowane są w oparciu o potrzeby i interesy identyfikowane przez podmioty stosunków międzynarodowych. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na typologię interesów i celów państwa, która została przedstawiona przez Józefa Kukułkę[3]. Po pierwsze, wyróżnił on interesy i cele egzystencjalne (warunki i czynniki przetrwania, integralność, bezpieczeństwo, poszanowanie tożsamości i suwerenności). Po drugie, zwrócił uwagę na interesy i cele koegzystencjalne (udział i możliwość oddziaływania w stosunkach międzynarodowych). Po trzecie, uczestnicy stosunków

[1] R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] idem (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 37–38; Idem, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] J. Kukułka, *Polityka zagraniczna państwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 53–54.

[2] Szerzej: R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; H. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010; K.J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall International, London 1974; A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

[3] J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 264–265.

międzynarodowych realizują interesy i cele funkcjonalne (dotyczą stałego polepszania efektywności, sprawności i racjonalizacji uczestnictwa poszczególnych podmiotów w stosunkach międzynarodowych). To właśnie bezpieczeństwu podporządkowane są pozostałe cele i interesy[4].

Cele polityki bezpieczeństwa ściśle powiązane są zarówno z polityką wewnętrzną jak i zagraniczną. Za nadrzędny cel polityki bezpieczeństwa Ryszard Zięba i Justyna Zając uznają zapewnienie pewności istnienia i przetrwania społeczeństwa, organizacji państwowej, ich tożsamości oraz możliwości niezakłóconego funkcjonowania oraz rozwoju[5]. Do szczegółowych celów polityki bezpieczeństwa autorzy zaliczyli: przetrwanie państwa, narodu i ludności; integralność terytorialną państwa; niezależność polityczną i suwerenność; stabilność wewnętrzną oraz sprawne funkcjonowanie instytucji państwa; kompleksowy i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy przyczyniający się do podnoszenia jakości życia obywateli[6]. Realizacja celów, a w konsekwencji efektywność polityki bezpieczeństwa, zależy od uwarunkowań, środków, metod i ról, które podejmuje dane państwo oraz jego najważniejsi partnerzy.

## 2. Założenia realizmu politycznego

Według paradygmatu realistycznego, który charakteryzuje się wielością nurtów i podejść, to państwo jest najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Neorealizm stara się analizować stosunki międzynarodowe z perspektywy systemu międzynarodowego i jego struktury. Natomiast realizm neoklasyczny pretenduje do roli nurtu, który zintegrowałby i pogodziłby dwa wymienione stanowiska[7].

Ojciec realizmu politycznego, Hans Morgenthau, sformułował następujące zasady realizmu w stosunkach międzynarodowych: polityka i społeczeństwo rządzą się obiektywnymi prawami, które są niezależne od woli człowieka, lecz zakorzenione w jego naturze; pojęciem scalającym politykę jest interes narodowy definiowany w kategoriach siły; zdefiniowany interes narodowy stanowi kategorię obiektywną; w polityce obecna jest świadomość moralnej wagi działań politycznych, ale występuje tu nieuniknione napięcie polityka-

[4] Szerzej: I. Pawlikowska, *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, op. cit., s. 60–61.

[5] R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 31, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Eksper tyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/budowa_zintegrowanego_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_Polski_ekspertyza_2010.pdf0 (styczeń 2015 r.).

[6] Ibidem.

[7] M. Kaczmarski, *Neoklasyczny realizm*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 14.

-moralność; żadne partykularne wartości lub jednostkowy interes narodowy nie mogą pretendować do miana uniwersalnych; realizm polityczny zachowuje pewną odrębność od innych szkół stosunków międzynarodowych[8].

W kontekście realistycznej eksplanacji rzeczywistości międzynarodowej należy zwrócić uwagę na związki realizmu z procesem integracji. Według teorii realistycznej państwa są centrum integracji europejskiej. Zdaniem Stanleya Hoffmana postęp w dziedzinie integracji politycznej jest możliwy tylko na drodze konfliktów i kompromisów pomiędzy rządami narodowymi. Postępy łatwiej osiągane są w takich dziedzinach jak: gospodarka, polityka społeczna. Rządy preferują bezpieczną niezależność aniżeli niepewność współpracy, którą trudno byłoby kontrolować. W związku z tym postęp integracji w dziedzinie bezpieczeństwa, polityki zagranicznej następuje wolniej[9].

Rozwój UE według realistów potwierdza znaczenie państw, realizacji ich interesów narodowych i celów. Istotną rolę odgrywa tu pozycja i potęga państw. W procesie integracji państwa słabe zostały pozbawione możliwości decydowania i ich zadanie ogranicza się do równoważenia interesów potęg. Jedynie w szczególnych przypadkach mogą prowadzić istotne działania na rzecz instytucjonalizacji[10].

## 3. Cele polityki bezpieczeństwa Francji wobec integracji europejskiej

UE stanowi istotny kierunek polityki zagranicznej V Republiki. Nie do przecenienia jest charakter zaangażowania Francji w rozwój integracji europejskiej, jako jednego z najważniejszych państw, które niejednokrotnie, poprzez realizację celów polityki bezpieczeństwa, wpływało na kształt integracji europejskiej[11].

W 1950 r. francuski premier, René Pleven, przedstawił plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), która miała kontrolować remilitaryzację Republiki Federalnej Niemiec, a w jej ramach przewidywano utworzenie zintegrowanej armii europejskiej, dzięki której niemieckie wojsko znalazłaby się pod wspólną kontrolą państw Europy Zachodniej. EWO miała

---

[8] H. Morgenthau, *Politics Among Nations The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, Revised, New York 1978, s. 4–15.

[9] S. Parzymies, *Państwo w procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 182–183.

[10] M. Mosser, *Engineering Influence: the Subtle Power of Smaller States in International Relations*, Chapter Hill 2000, cyt. za: ibidem, s. 184.

[11] R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 15–45; S. Parzymies, *Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach EWG*, „Studia i Materiały PISM", Warszawa 1991, s. 3–5.

także sprzyjać obronie zainteresowanych państw przed ewentualną agresją Związku Radzieckiego oraz uniezależnić je od militarnego wsparcia Stanów Zjednoczonych. Państwa-członkowie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podpisały porozumienie o utworzeniu EWO, jednak brak zgody na jego ratyfikację ze strony francuskiego Zgromadzenia Narodowego uniemożliwił realizację projektu.

O wkładzie polityki bezpieczeństwa Francji w rozwój idei przyszłej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej świadczył także plan Foucheta, przedstawiony w 1961 r., którego głównym założeniem był zamiar utworzenia klasycznej organizacji międzyrządowej („Unii Państw"), która prowadziłaby wspólną politykę zagraniczną w ramach współpracy międzyrządowej, wspólną politykę obronną, „we współpracy z innymi wolnymi narodami". Inne państwa odnosiły się sceptycznie do tego projektu, postrzegając go jako chęć osłabienia NATO, co było w dużej mierze zgodne z zamierzeniami Francji. Wkrótce przedstawiono kolejny plan (tzw. plan Foucheta II), tym razem włączając w obszar współpracy państw Europy Zachodniej zagadnienia gospodarcze oraz zmieniając strukturę instytucjonalną Unii, w porównaniu do poprzedniego projektu. Również ten plan spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem pozostałych członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Przez kolejne lata to właśnie Francja dążyła do wzmocnienia międzyrządowego wymiaru współpracy europejskiej i popularyzowała koncepcję „Europy ojczyzn", przyczyniając się tym samym do powstawania kryzysów. W 1985 r. Francja i Niemcy przedstawiły wspólny projekt Unii Europejskiej, prowokując podejrzliwość (szczególnie państw Beneluksu i Włoch) w stosunku do formującej się koalicji francusko-niemieckiej. Francja odgrywała znaczącą rolę w formułowaniu koncepcji bezpieczeństwa europejskiego aż do jej ostatecznego potwierdzenia w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht.

To właśnie Francji przypisuje się rolę państwa zabiegającego o umocnienie pozycji i tożsamości UE na arenie międzynarodowej[12]. UE ma stać się środkiem, dzięki któremu Republika będzie mogła odbudować swoją mocarstwową pozycję. Mimo chęci wzmocnienia pozycji UE, priorytetem francuskich polityków pozostaje interes narodowy. W epoce pozimnowojennej Francja musiała dokonać rewizji stosunku do Sojuszu Północnoatlantyckiego[13].

Francja starała się utrzymywać konsekwentny kurs polityki europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, nawet w obliczu zmian porządku międzynarodowego, jakie nastąpiły po zakończeniu zimnej wojny. Prezydent François Mitterrand, który sprawował urząd prezydenta Republiki w tamtym okresie,

---

[12] A. Szeptycki, *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska – nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 142.

[13] J. Howorth, *La France, l'OTAN et la sécurité européenne: statu quo ingérable, renouveau introuvable*, "Politique Étrangère", année 2002, vol. 67, no 4, s. 1004–1005.

nawet mimo swojej proweniencji politycznej, starał się realizować gaullistowską wizję europejskiej polityki Francji. Jego działalność oparta była na przekonaniu, że budowa wspólnoty europejskiej jest wyrazem historycznej konieczności[14].

Głównym celem polityki bezpieczeństwa realizowanym przez Francję w okresie pozimnowojennym stała się multiplikacja jej potęgi państwowej. Republika została w związku z tym zmuszona, wobec rozwoju nowej sytuacji geopolitycznej, do „europeizacji" jej polityki bezpieczeństwa. Wybór europejski Francji pozostał jednak spójny z realizacją wymienionych celów: centralizacja dialogu ze zjednoczonymi Niemcami, przywiązanie do mechanizmów międzyrządowych, potwierdzanie spójności Unii na zewnątrz. Jednym z wielu wyzwań dla UE, ważnym dla Francji jest polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, a w jej ramach wiele celów, w których realizacji Francja chciała brać aktywny udział, m. in.: redefinicja europejskiego systemu bezpieczeństwa, stosunki ze Stanami Zjednoczonymi i państwami obszaru Morza Śródziemnego[15].

W 1990 r. prezydent Francji i kanclerz Niemiec wyrazili chęć zwołania konferencji międzyrządowej w sprawie utworzenia UE[16]. Ważną deklaracją było uznanie konieczności utworzenia niezależnego systemu obrony europejskiej w oparciu o Unię Zachodnioeuropejską (UZE). Kolejnym krokiem w budowie bezpieczeństwa po europejskiej stronie Atlantyku w trakcie prezydentury Françoisa Mitterranda była ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej. Od momentu podpisania Traktatu z Maastricht 7 lutego 1992 r., minęły prawie dwa lata do czasu jego ratyfikacji. We Francji musiano doprowadzić do zmian przepisów konstytucji, które nie były zgodne z dyspozycjami Traktatu. Przeprowadzono tam także referendum ogólnonarodowe w sprawie przyjęcia Traktatu, za którym opowiedziało się jedynie 51,05% Francuzów[17]. Francja pozostawała jednak promotorem WPZiB, podobne stanowisko prezentowała również w odniesieniu do EPBiO (Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony)[18]. Integracja polityczna miała być uzupełnieniem unii gospodarczej.

---

[14] E. Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 131–312.

[15] P. Moreau Defrages, *La France, province de l'Union européenne?*, "Politique Étrangère", année 1996, no 1, s. 41, 47.

[16] Ibidem, s. 133.

[17] Ibidem, s. 135.

[18] Podczas szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r. proklamowano Wspólną Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. W dokumentach przyjmowanych przez prezydencje pojawiała się także nazwa Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Podczas szczytu Rady w Göteborgu przyjęto ujednoliconą nazwę – Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. S. Parzymies, *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", nr 12, 2000, s. 12–15. Natomiast zgodnie z dyspozycjami Traktatu z Lizbony z 17 grudnia 2007 r. nazwa ta brzmi: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

Kolejnym etapem we wzmocnieniu międzynarodowej pozycji UE (i Francji) miało być rozwijanie jej zdolności militarnych[19]. Republika Francuska odegrała znacząca rolę w urzeczywistnieniu koncepcji WPBiO (Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony), która w opinii francuskich ekspertów powinna stać się jednym z instrumentów, dzięki którym UE będzie mogła prowadzić wszechstronne działania wobec wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego[20].

Autonomizacja roli Europy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony była związana ze zbliżeniem stanowisk Wielkiej Brytanii i Francji, dotyczących polityki obronnej Unii Europejskiej i przyznaniu pierwszeństwa zdolnościom wojskowym Unii, co doprowadziło do chęci ograniczenia ochrony bezpieczeństwa europejskiego przez Stany Zjednoczone. Francja jest państwem, które w najwyższym stopniu kontestuje zależność Europy od USA w tym zakresie[21].

François Mitterrand dopiero od połowy lat 80., nie przeciwstawiał wartości europejskich narodowym w polityce bezpieczeństwa Republiki. Nadal występował na forum międzynarodowym jako obrońca interesów Francji. Dlatego niekonsekwentnym może wydawać się jego poparcie dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powstającej Unii Europejskiej (już w 1991 r. przywódcy Francji, Niemiec i Hiszpanii wydali oświadczenie, w którym stwierdzono, że „polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest niezbędnym składnikiem Unii Politycznej. Unia taka winna obejmować wszystkie sprawy związane z bezpieczeństwem oraz prowadzić do wspólnej obrony; decyzje dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinny zapadać kwalifikowaną większością"[22]). Jest to jednak tylko pozorna rozbieżność. Postanowienia Traktatu z Maastricht, dotyczące zagadnień polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie miały szczegółowego charakteru. Pojawiła się w nim również idea tożsamości europejskiej, co podkreślało uniezależnienie się Europy od Stanów Zjednoczonych, co można uznać za cel polityki bezpieczeństwa Francji[23].

Prezydent Mitterrand i kanclerz Kohl w niedługim czasie podjęli decyzję o przekształceniu dotychczasowej brygady francusko-niemieckiej w korpus europejski. Francja przekonała także swoich partnerów do wprowadzenia zasady jednomyślności w sprawach odnoszących się do obronności. Taka swoboda interpretacyjna wyzwoliła chęć doszukiwania się zagadnień dotyczących

---

[19] A. Szeptycki, *Polityka europejska Francji: od Jacquesa Chiraca do Nicolasa Sarkozy'ego*, maszynopis, s. 15.

[20] T. Paszewski, *Przyszłość CFSP/ESDP a stosunki transatlantyckie. Punkt widzenia Polski i Francji*, „Raporty i analizy", Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2004, nr 11, s. 4, http://www.csm.org.pl/images/r te/File/Raporty%20i%20publikacje/Materialy%20z%20konferencji/2004/konf_i_sem_0404.pdf (grudzień 2014 r.).

[21] G. Andréani, *L'Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française?*, "Politique Étrangère" 2002, vol. 67, no 4, s. 983–984.

[22] Cyt. za: J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994, s. 52.

[23] Ibidem, s. 52–53.

obronności w każdej kwestii dotyczącej stosunków międzynarodowych. Traktat z Maastricht zawiera gwarancje, że wspólna polityka Unii „nie może przynosić uszczerbku szczególnemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich, współpracy między dwoma lub więcej państwami członkowskimi". Postanowienia te w bezpośredni sposób odnoszą się do polityki bezpieczeństwa Francji[24]. Instytucjonalizacja i rozwój integracji europejskiej jest dla Francji uwarunkowaniem wzmacniającym jej pozycję międzynarodową. Jeśli pozycja ta słabnie, to wtedy Republika stara się zabezpieczyć realizację swoich interesów narodowych. Integracja jest ograniczana do takiego zakresu, aby nie przynosiła ona szkód suwerennej woli państwa[25].

Po objęciu urzędu prezydenta przez Jacquesa Chiraca w 1995 r., współpraca między państwami Unii w dziedzinie bezpieczeństwa nabrała większego znaczenia niż dotychczas. Zdaniem Chiraca UE jest powołana do służby pokojowi i demokracji na świecie[26]. Prezydentura ta zaznaczyła się nie tylko zmianami na poziomie instytucjonalizacji i zakresu integracji europejskiej, ale także wydarzeniami, które wywarły wpływ na bezpieczeństwo i kształt polityki bezpieczeństwa Francji i UE (m. in.: rozwój konfliktów w byłej Jugosławii, zintensyfikowanie walki z terroryzmem).

W 1997 r. podpisano Traktat Amsterdamski, którego postanowienia w dziedzinie bezpieczeństwa nie były w pełni zgodne z oczekiwaniami Francji. Stanowił on kolejny krok w dążeniu do ustanowienia wspólnej obrony i zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. W dyspozycjach Traktatu potwierdzono chęć rozwijania WPZiB oraz stopniowe definiowanie wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony. Unia Europejska otrzymała, dzięki postanowieniom Traktatu, zdolność do prowadzenia misji petersberskich, które nadal pozostawiono w obszarze kompetencji UZE. Jednak zaplecze wojskowe i środki do realizacji ambitnych celów nie zostały zagwarantowane.

Korzystnymi dla Republiki okazały się być przepisy dotyczące powołania Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB czy umożliwienia wzmocnionej współpracy. Jednak Francja, razem z Włochami i Belgią, wydała oświadczenie o niewystarczalności rozwiązań Traktatu Amsterdamskiego do rozszerzenia Unii i niezbędnym stało się wówczas dokonanie kolejnej reformy instytucjonalnej. Francja odegrała w tym względzie znaczącą rolę, chociażby ze względu na prezydencję w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2000 r.[27]

Przełomowym dla rozwoju idei polityki bezpieczeństwa UE była deklaracja Francji i Wielkiej Brytanii zawarta w Saint-Malo w grudniu 1998 r. Premier Tony Blair zaakceptował francuską propozycję dotyczącą przyznania Unii zdolności reagowania w autonomiczny sposób o użyciu sił zbrojnych

[24] Ibidem, s. 53.
[25] Ibidem, s. 54.
[26] J. Chirac, *Mon combat pour la paix. Textes et interventions 1995-2007*, Odile Jacob, Paris 2007, s. 337–338.
[27] A. Szeptycki, *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, op. cit., s. 147.

w sytuacjach kryzysów międzynarodowych. Natomiast Jacques Chirac zgodził się z brytyjską propozycją dotyczącą zgodności tego typu działań UE ze zobowiązaniami państw, dotyczącymi ich działalności w NATO oraz przyczyniania się do jego modernizacji i dynamizowania współpracy w jego ramach[28].

Na początku poprzedniej dekady Francja widziała jednak w Republice Federalnej Niemiec swojego największego sojusznika w budowie europejskiej polityki obronnej[29]. Jednak kryzys jugosłowiański doprowadził do stagnacji we współpracy obu państw dotyczącej omawianej dziedziny. Stało się to wynikiem braku zaangażowania Niemiec w konflikt bośniacki[30] (ze względu na wewnętrzne ograniczenia zawarte w konstytucji RFN) oraz reakcji niemieckiej opinii publicznej na wznowienie programu prób nuklearnych Francji w 1995 r. i różnice między dwoma armiami (w 1996 r. zapadła decyzja o profesjonalizacji francuskich sił zbrojnych). Nieoczekiwanym sojusznikiem w budowie przyszłej EPBiO stała się dla Francji Wielka Brytania. Zmiana brytyjskiego stanowiska skutkowała kilkoma problemami dla przywódców Republiki: spadkiem dynamiki sojuszu francusko-niemieckiego, wyolbrzymianiem problemów dotyczących stosunków Francja-NATO[31].

Kolejnym krokiem, mającym przybliżyć Francję do stworzenia obrony europejskiej, była prezydencja Republiki w Radzie Unii Europejskiej. Prezydent Chirac w przemówieniu dotyczącym programu prezydencji Francji podkreślał konieczność potwierdzenia roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Oprócz celu, jakim ma być stworzenie wielobiegunowego porządku międzynarodowego, wyznaczył on Unii zadanie działań na rzecz przeciwdziałania konfliktom, szczególnie w obrębie kontynentu europejskiego. Dla realizacji tych celów sformułowano następujące priorytety: rozwój strategicznego partnerstwa z wybranymi regionami, kontynuację procesu rozszerzenia, rozwój EPBiO oraz intensyfikację efektywności WPZiB poprzez większą koordynację polityk zagranicznych państw członkowskich[32].

Przez okres prezydencji oraz konferencji międzyrządowej w Nicei zarzucano Francji, że stawia swój narodowy interes ponad wspólnotowym. Republika, jako jeden z głównych twórców obrony Europy oraz państwo zdecydowanie dążące do umocnienia europejskiego filaru NATO i włączenia UZE do UE, miała trudność w przekonaniu europejskich partnerów do autonomizacji obrony europejskiej w wojny w Kosowie, która ukazała uzależnienie Unii od zaangażowania Stanów Zjednoczonych w sytuacjach radzenia sobie z konfliktami[33].

---

[28] Howorth, op. cit., s. 1006.

[29] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 149.

[30] Idem, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 79.

[31] Andréani, *L'Europe...*, op. cit., s. 993.

[32] A. Szeptycki, *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, op. cit., s. 149–151.

[33] Ibidem, s. 157.

Francja podkreślała wówczas szczególne predyspozycje UE do stabilizacji i sprzyjania rozwojowi na kontynencie europejskim, jednak podstawowym instrumentem obrony miałoby dla Europejczyków pozostać NATO. Obrona europejska, zdaniem przywódców Francji, mogłaby nadać nową jakość stosunkom euroatlantyckim w dziedzinie bezpieczeństwa. Partnerstwo transatlantyckie byłoby bowiem zagrożone, gdyby Europa liczyła wyłącznie na pomoc USA w kwestiach związanych z obronnością. Celem Francuzów było także wyposażenie Unii w możliwość prowadzenia operacji pokojowych z wyłączeniem zaangażowania NATO i Stanów Zjednoczonych, jednak bez antagonizowania obu organizacji. Wykluczano również możliwość doprowadzenia do powstania europejskiej armii, choć podkreślano jednocześnie konieczność dążenia do rozwoju europejskiego przemysłu zbrojeniowego[34].

Atutem Francji w urzeczywistnieniu „zdolności militarnych" Unii Europejskiej, poza dostarczeniem znaczących ilości środków[35], był również fakt pozostawania poza zintegrowaną strukturą dowodzenia NATO, dzięki czemu miała ona do dyspozycji własne ośrodki dowodzenia, systemy rozpoznania czy wywiad satelitarny. Poza tym Republika rozwijała współpracę z partnerami europejskimi w ramach Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, Europejskich Sił Morskich oraz Eurokorpusu. Razem z Niemcami, Francja opowiadała się za promowaniem wspólnej kultury bezpieczeństwa i obrony. Celowi temu miało służyć Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony[36].

Już w 2001 r. Rada Europejska podczas szczytu w Laeken powołała Konwent Europejski, którego zadaniem miało być przygotowanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Pracom Konwentu przewodniczył były prezydent Francji, Valery Giscard d'Estaign. Po ponadrocznym okresie prac Konwentu nad projektem traktatu, podjęto debatę nad jego założeniami podczas Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. Republika Francuska razem z Wielką Brytanią, Irlandią, Danią i Hiszpanią tworzyły front optujący za utrzymaniem międzyrządowego charakteru współpracy w ramach WPZiB. Natomiast Niemcy (z Belgią i Luksemburgiem) opowiadały się za jej uwspólnotowieniem. Francja, Wielka Brytania i Niemcy stały się głównymi „rozgrywającymi" w debacie dotyczącej przyszłego charakteru i przepisów traktatowych odnośnie tematyki bezpieczeństwa europejskiego. Dzięki uzgodnieniom między tymi państwami podjęto decyzję o wzmocnieniu EPBiO. WPZiB pozostała dziedziną współpracy na poziomie międzyrządowym, a jej wdrażanie powierzono nowemu urzędowi Ministra Spraw Zagranicznych Unii,

[34] Ibidem, s. 159.

[35] Rząd Francji zobowiązał się w 2000 r. do dostarczenia 12 tysięcy żołnierzy, 75 samolotów bojowych i 12 okrętów wojennych. Ibidem, s. 160.

[36] Kolegium zostało powołane na podstawie Wspólnego Działania Rady 2005/575/WPZiB z dnia 18 lipca 2005 r., Dziennik Urzędowy L194, 26/07/2005 P. 0015 – 0018, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexU riServ.do?uri=OJ:L:2005:194:0015:01:PL:HTML (listopad 2012 r.).

który łączyłby role Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza do spraw Stosunków Zewnętrznych[37].

Rok 2003 był kryzysowym dla rozwoju integracji europejskiej, ze względu na interwencję Stanów Zjednoczonych i państw koalicyjnych w Iraku. 29 kwietnia 2003 r. w Brukseli spotkali się przywódcy Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga. Pojawiła się wówczas propozycja stworzenia odrębnej wobec NATO, Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Funkcjonowanie tej struktury miało być oparte na zasadzie wzmocnionej współpracy, co wymagałoby zmian w traktatach Unii Europejskiej. Szczyt ten spotkał się z krytyką państw, które nie zostały zaproszone. Woli udziału w tym spotkaniu nie wyraził także Wysoki Przedstawiciel UE do spraw WPZiB. Idea Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony stała się nierealistyczna[38].

W latach 2000–2005 Francja pozostawała promotorem rozwoju EPBiO. UE miała stać się podmiotem równorzędnym wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego i USA. Cele polityki bezpieczeństwa Francji i Stanów Zjednoczonych pozostawały jednak w sprzeczności. Mimo podjęcia działań w zakresie rozwoju EPBiO, Republika zaczęła wyraźnie zbliżać się do NATO[39].

Najważniejszym celem w polityce zagranicznej prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego miało stać się, w opinii prezydenta, zapewnienie bezpieczeństwa Francji, jej obywatelom, przyjaciołom i sojusznikom. Znaczenie tego wyboru potwierdza fakt, że od niego zależy istnienie państwa. Bezpieczeństwo Francji jest bezpośrednio związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej i NATO[40]. UE powinna być zatem bardziej efektywna w sensie instytucjonalnym, co umożliwiają jej regulacje przyjęte w ramach Traktatu Lizbońskiego. Francja wyrażała tym samym gotowość do odgrywania aktywnej roli w kreowaniu takiego wizerunku i sposobu funkcjonowania UE[41].

Cele, które Sarkozy postawił w stosunku do UE, miały służyć wzmocnieniu pozycji międzynarodowej Francji. Niewątpliwie Republika zmierzała w kierunku zacieśnienia procesów integracyjnych, szczególnie w zakresie budowy „Europy obrony", która miała być komplementarna względem innych euroatlantyckich instytucji bezpieczeństwa, a nie konkurencyjna wobec nich.

---

[37] R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, op. cit., s. 248–252.

[38] D. Eggert, *Transatlantycka wspólnota bezpieczeństwa*, „Żurawia Papers", zeszyt 5, s. 86–87.

[39] M. Lakomy, *Stany Zjednoczone w polityce zagranicznej Francji w okresie pozimnowojennym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, *s*. 187.

[40] *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_l_installatio n_de_la_commission_du_livre_blanc_sur_la_defense_et_la_securite_nationale.79262.html (czerwiec 2012 r.).

[41] http://www.elysee.fr/president/les-dossiers/europe/la-politique-europeenne-du-president-de-la-republique/l a-politique-europeenne-du-president-de-la.5285.html, (listopad 2014 r.).

W odpowiedzi na powstające wyzwania i zagrożenia, zdaniem kolejnego prezydenta Francji, François Hollande'a, państwo to powinno szukać swojego miejsca poprzez upowszechnianie wartości takich jak: prawa człowieka, demokracja, sprawiedliwość międzynarodowa, laickość i równość płci. Hollande przypisał Francji rolę pomostu pomiędzy narodami i mocarstwa globalnego, co legitymizuje stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz posiadanie broni nuklearnej[42]. Francja winna stać się krajem w pełni europejskim. Najważniejszym wyzwaniem ma być walka z kryzysem wewnątrz UE, za pomocą dialogu z głównymi partnerami, pośród których istotną rolę odgrywają Niemcy. Europę należy przeorientować, głównie w sensie ekonomicznym[43].

Środki i instrumenty, jakimi Francja dąży do osiągnięcia postawionych celów nie zawsze przystają do oczekiwań sojuszników. Wobec zmieniającego się środowiska międzynarodowego i odpowiedzialności państw obszaru transatlantyckiego za bezpieczeństwo międzynarodowe często konieczne jest jasne określenie swojego stanowiska. „Francuska wyjątkowość" polegająca na podkreślaniu różnic, ale nie prowadzeniu działań konkurencyjnych, kreowaniu postawy krytycznej, ale nie wrogiej, byciu sojusznikiem, ale nie podporządkowanym jest niezwykle trudna do utrzymania wobec wyzwań dla współczesnego bezpieczeństwa[44].

## 4. Konkluzje

„Jedynym prawdziwie silnym atutem pozostającym w rękach Francji, którego nikt nie może jej odebrać, którego znaczenie może sama umniejszyć, jest jej rola w Unii Europejskiej"[45]. Rola i pozycja samej Unii Europejskiej powinny być, zdaniem francuskich przywódców, na tyle słabe, aby nie przesłonić narodowych interesów i pozycji Francji na arenie międzynarodowej, ale również na tyle silne, aby tę pozycję wzmacniać. Prymat interesu uznaje też Republika w odniesieniu do samej UE. WPBiO, według Białej Księgi Bezpieczeństwa i Obrony Republiki Francuskiej, opublikowanej w 2013 r., jest instrumentem cywilnym i wojskowym służącym realizacji interesów UE[46].

---

[42] *Discours du Président de la République à l'occasion de la XXème Conférences des Abmassadeurs*, le 27 août 2012, http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-xxeme-conferences-des-ambassadeurs/, (październik 2012 r.).

[43] Ibidem.

[44] S. Parzymies, *Francja: mocarstwo zanikające?*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?*, PISM, Warszawa 2008, s. 387; M. Drygiel, *Role Francji w transatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2013, s. 177–178.

[45] H. Froment-Meurice, *Une politique étrangère pour quoi faire?*, „Politique Étrangère" 2000, nr 2, s. 328, cyt. za: Parzymies, *Francja: mocarstwo zanikające?*, op. cit., s. 383.

[46] *Livre blanc sur la défence et la sécurité nationale*, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_l ivre_blanc_de_la_defense_2013.pdf (listopad 2014 r.), s. 65.

Interpretacja realistyczna jest zatem ważnym narzędziem, które może służyć analizie celów polityki bezpieczeństwa Francji w odniesieniu do integracji europejskiej. Wynika to z dążenia do realizacji interesów narodowych i zaznaczania swojej pozycji w stosunkach międzynarodowych, co odnosi się do wizji gaullistowskiej, nadal obecnej w rzeczywistości politycznej Francji.

*Roman Kuźniar*

# Ukraiński test dla polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE[1]

Po niespełna dekadzie uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych w nowej roli (po Maastricht) Unia Europejska – jej mocarstwa przywódcze – uznała, że aby móc w pełni wykorzystać potencjał Europy na rzecz promocji jej interesów i wartości w świecie powinna być w stanie nie tylko polegać na sobie w sprawach jej własnego bezpieczeństwa, ale także być „dostarczycielem" bezpieczeństwa (*security provider*) w swoim otoczeniu i w bardziej odległych regionach. To przekonanie było uzasadnione doświadczeniem wojny towarzyszącej rozpadowi Jugosławii, wobec której Unia nie mogła skutecznie reagować i musiała zdać się na decyzje i strategię Stanów Zjednoczonych. Dla uzupełnienia swego instrumentarium oddziaływania międzynarodowego UE zapoczątkowała na przełomie stuleci budowę strategicznego wymiaru swego potencjału i roli międzynarodowej, czyli Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP)[2]. W pierwszej dekadzie jej istnienia przedmiotem ESDP było bezpieczeństwo w różnych zakątkach Afryki i w kilku innych miejscach na świecie, czego przejawem były liczne misje wojskowe lub cywilno-wojskowe. Dawały one UE poczucie roli międzynarodowej, choć nie były związane wprost z jej bezpieczeństwem. Jak się z czasem okazało, nie miały one poważniejszego wpływu na sytuację geostrategiczną na świecie, a zwłaszcza – co było sprawą poważniejszą – na bezpieczeństwo w jej bezpośrednim otoczeniu, co pokazał rozwój wydarzeń znanych pod nazwą „Arabska Wiosna". Prawdziwym sprawdzianem dla zdolności UE do kształtowania swego otoczenia, do obrony jej interesów i wartości w najbliższym sąsiedztwie okazała się wojna w Europie Wschodniej w 2014 roku (chodzi o agresję Rosji na Ukrainę).

---

[1] Tekst jest pomniejszoną wersją rozdziału do publikacji zbiorowej „EU as…, united or irrelevant" pod red. prof. Bogdana Góralczyka i za jego zgodą został udostępniony dla niniejszej publikacji.

[2] Zob. szerzej R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

## 1. Partnerstwo Wschodnie kluczem do zmian we wschodnim sąsiedztwie Unii

W podejściu do swego wschodnioeuropejskiego sąsiedztwa UE kierowała się – podobnie jak wobec pozostałych jego geograficznych „sektorów" – logiką osmozy. Sąsiedztwo atrakcyjnej i intensywnej cywilizacyjnie Europy miało przeobrażająco oddziaływać na kraje jej sąsiedztwa – od Maroka po Białoruś. Poprzez współpracę i pomoc w wielu dziedzinach, od praw człowieka po handel, Unia oczekiwała od państw uczestniczących w polityce sąsiedztwa reform modernizujących te państwa w sferze politycznej i gospodarczej. Wzrost dobrobytu oraz stopniowa demokratyzacja w tych państwach miały także służyć stabilności i bezpieczeństwu w bezpośrednim otoczeniu Europy. Pożytki płynące z polityki sąsiedztwa zależały w ogromnym stopniu od zaangażowania państw nią objętych. Większość tak naprawdę pozorowała reformy i ograniczała się do oczekiwania na pomoc finansową. Z udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa wyłączyła się Rosja, która uważała, że byłoby to poniżej jej mocarstwowej godności, a jej wyjątkowej pozycji powinny odpowiadać wyjątkowe stosunki z Unią – według zasady: przynajmniej jak równy z równym. Z kolei z udziału w EPS nie była zadowolona Ukraina, która czuła się dotknięta, że została zakwalifikowana do „sąsiedztwa" Europy, a przecież jest „Europą". Wszystko jednak wskazywało na to, że dla Kijowa to był kolejny pretekst, aby kontynuować postawę, w której było więcej roszczeń i pretensji niż własnej pracy organicznej, dzięki której Ukraina mogłaby się wydostać z postkolonialnych struktur i powiązań uzależniających ją od Rosji oraz upodobniającej ją do europejskich standardów gospodarki, polityki i życia publicznego. Co się zaś tyczy Rosji, to od samego początku wykazywała ona podejrzliwość wobec EPS, dostrzegając w niej rodzaj „miękkiej dywersji" wobec wyłącznych wpływów Moskwy na jej postsowieckim, imperialnym „podwórku". Sprzeciw Rosji wobec wymknięcia się z jej strefy wpływów któregokolwiek z państw byłego ZSRR (poza oczywiście państwami bałtyckimi) dał o sobie znać w drastyczny sposób w postaci pacyfikacji Gruzji w sierpniu 2008 roku. Wprawdzie pretekstu dostarczył prezydent Gruzji M. Saakaszwili, ale rosyjska inwazja na ten kraj miała na celu zniechęcenie go do kontynuacji prozachodniego kursu, a kraje zachodnie odstraszyć od „mieszania się" w określaną przez Moskwę strefę wpływów Rosji.

Wobec widocznej stagnacji EPS na kierunku wschodnioeuropejskim dwa kraje Unii, Polska i Szwecja, postanowiły dodać jej wigoru pod nieco zmienioną postacią i uczynić bardziej atrakcyjną dla jej odbiorów w regionie. W 2008 roku ministrowie spraw zagranicznych Radosław Sikorski i Carl Bildt zgłosili pomysł nowego programu politycznego UE dla Europy Wschodniej – Partnerstwa Wschodniego. Nowy projekt, oficjalnie proklamowany jako polityka Unii w maju 2009 roku, miał wzmocnić jej siłę przyciągania, zwłaszcza w obliczu rosnącej presji Rosji na swych mniejszych sąsiadów, kiedyś republiki ZSRR. Nowa polityka nie oferowała wprawdzie wiele większych pieniędzy na

realizację różnych programów współpracy, ale oferowała coś nieporównanie bardziej atrakcyjnego – możliwość zawierania z UE umów o stowarzyszeniu, których integralną częścią były korzystne dla stowarzyszonych porozumienia o wolnym handlu i ruchu bezwizowym, które mogły być dla nich o wiele mocniejszym impulsem rozwojowym niż bezpośrednia pomoc finansowa. Umowy o stowarzyszeniu nie przewidywały wprawdzie perspektywy członkostwa, lecz przecież jej także nie wykluczały. PW obejmowało tę samą szóstkę państw co wschodnioeuropejski wymiar EPS. Szybko okazało się, że połowa z nich jest zainteresowana zbliżeniem z Unią i umową o stowarzyszeniu – Ukraina, Gruzja i Mołdawia. Białoruś i Armenia wolały trzymać się Rosji, a Azerbejdżan postanowił kontynuować bardziej samodzielny kurs.

Krajem, który okazał się główną stawką w rozszerzaniu się europejskiego modelu rozwoju na Europę Wschodnią przy pomocy Partnerstwa Wschodniego miała się okazać Ukraina. Trudności w samookreśleniu się Ukrainy w tym procesie leżały zarówno w jej własnej rozdartej tożsamości, częściowo europejskiej a częściowo zrusyfikowanej, jak i silnej presji wywieranej na Kijów przez Moskwę, która traktowała ten kraj częściowo jak swoją kolonię, a częściowo jak fragment rosyjskiego historycznego dziedzictwa (od Rusi Kijowskiej, przez ugodę perejasławską po czasy sowieckie). Moskwa nie wyobrażała sobie, że Ukraina mogłaby przestać być integralną i najważniejszą częścią jej postimperialnej strefy wpływów, że Ukraina mogłaby stać się częścią Europy (UE) lub, co gorzej, Sojuszu Atlantyckiego postrzeganego jako narzędzie wpływów USA i ograniczania wpływów Rosji.

Ze względu na historyczne związki z Europą (przez Polskę, a potem przez imperium habsburskie), ale także ze względu na oczywistą atrakcyjność Europy i pragnienie zachowania nawet niewielkiego pola manewru wobec Moskwy, Kijów deklarował pragnienie zbliżenia z UE oraz reformowania kraju na europejski wzór. Takie było również pragnienie rosnącej części ukraińskiego społeczeństwa. Na wpół mafijno-oligarchiczny system władzy będący pochodną niedawnej sowiecko-kolonialnej przeszłości kraju uniemożliwiał faktyczną europeizację Ukrainy. Już „pomarańczowa rewolucja" z listopada-grudnia 2004 roku świadczyła jednak o narastaniu niezadowolenia Ukraińców z panującego systemu rządów i uzależnienia od Rosji. Partnerstwo Wschodnie zdawało się oferować pas transmisyjny, który będzie stopniowo wciągać Ukrainę do Europy. Jego głównym instrumentem miał być układ o stowarzyszeniu i związane z nim reformy, bez których taki układ nie mógłby być ani wynegocjowany, ani wejść w życie, ani przynieść spodziewanych korzyści – systemowych i materialnych.

Negocjacje w sprawie Układu o stowarzyszeniu połączonym z porozumieniem o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA) rozpoczęły się w 2008 roku. I od początku były one po stronie ukraińskiej sabotowane przez prorosyjskich oligarchów i powiązane z Rosją poważne odłamy administracji. Postępom i towarzyszącemu im politycznemu klimatowi nie służył wzmagający się od 2010 roku autorytarny styl rządzenia ekipy

nowego prezydenta Wiktora Janukowycza, w tym zwłaszcza ograniczanie praw obywatelskich i prześladowanie opozycji. To dlatego, wbrew oczekiwaniom, nie udało się podpisać wynegocjowanej w czasie polskiego przewodnictwa umowy stowarzyszeniowej w grudniu 2011 roku (sprzeciw w UE wobec aresztowania byłej premier Julii Tymoszenko). Kolejne dwa lata upłynęły pod znakiem przekonywania Kijowa do przyjęcia ustaw dostosowujących prawo na Ukrainie do standardów unijnych przynajmniej w zakresie związanym z wykonywaniem umowy. Niestety, reżim Janukowycza dość jawnie ignorował oczekiwania Unii w zakresie reform prodemokratycznych i prorynkowych, i wszedł na drogę wręcz postępującej „łukaszenkizacji" Ukrainy. Janukowycz i skupiona wokół niego „grupa trzymająca władzę" nie była zainteresowana zmianą systemu gospodarczego i politycznego, bo oznaczałoby to koniec ich władzy. Poza tym Rosja Putina w coraz bardziej bezceremonialny sposób dawała znać Kijowowi, że sobie nie życzy podpisania tego układu, a gdyby tak się miało stać, Ukraina musi się liczyć z sankcjami w sferze gospodarczej. Moskwa nachalnie domagała się też przystąpienia Ukrainy do forsowanej przez Rosję jako alternatywy wobec UE unii celnej jako zalążka wspólnoty eurazjatyckiej. Sankcje miały obejmować zamykanie rosyjskiego rynku dla ukraińskiego eksportu oraz wstrzymywanie dostaw gazu, co już wcześniej jako forma szantażu i nacisku miało miejsce.

## 2. Wileńskie przesilenie

Pomimo piętrzenia się powyższych przeszkód za kolejną okazję do podpisania parafowanego wcześniej układu o stowarzyszeniu i strefie wolnego handlu uznano wileński szczyt Partnerstwa Wschodniego przewidziany na 28–29 listopada 2013 roku. I rzeczywiście, Kijów, ponownie dla zyskania pola manewru wobec Rosji oraz zaspokojenia rosnących wewnętrznych oczekiwań, zaczął od lata 2013 roku przyjmować ustawy, które były warunkiem wstępnym podpisania umowy (zwłaszcza w sferze wymiaru sprawiedliwości czy prawa wyborczego, ale także prawa gospodarczego). UE postanowiła przymknąć oko na coś, od czego wcześniej nie zamierzała odstąpić, czyli na uwięzienie J. Tymoszenko. Pomimo wielu zabiegów ze strony Unii nie udało się uzyskać zwolnienia byłej premier. Na kilka tygodni przed szczytem wileńskim obserwatorzy byli dobrej myśli – „Kijów podpisze".

I nagle, na tydzień przed wyjazdem do Wilna prezydent Janukowycz oświadczył, że zawiesza rozmowy z UE na temat podpisania umowy o stowarzyszeniu. Jako powody podał bezpieczeństwo Ukrainy i trudną sytuację gospodarczą kraju (za nadchodzącą katastrofę gospodarczą odpowiedzialny był sam Janukowycz i powoływany przezeń rząd, czyli niekompetencja, systemowa korupcja oraz niewydolność oligarchiczno-państwowej gospodarki). Wcześniej dochodziło do różnych kontaktów na linii Moskwa-Kijów, których przedmiotem było nie tylko udzielenie pomocy finansowej przez Rosję dla

ustabilizowania sytuacji makroekonomicznej Ukrainy, ale również wsparcie finansowe dla klanu Janukowycza, które jemu samemu gwarantowałoby zwycięstwo w nadchodzących wyborach prezydenckich. Pobyt w Wilnie był już czystym teatrem, pomimo namów ze strony obecnych tam przywódców UE oraz gotowości do dalszych ustępstw, jeśli chodzi o spełnienie wymogów prawno-systemowych, Janukowycz nie podjął żadnej dyskusji. Widać było, że był pod wrażeniem „oferty" ze strony Rosji, która w języku sycylijskiej mafii musiała być „propozycją nie do odrzucenia". Istotnie, 17 grudnia w czasie wizyty Janukowycza w Moskwie zawarto porozumienia, które zdawały się dawać Ukrainie finansowy „oddech". Chodziło o pożyczkę w formie obietnicy zakupu przez Rosję ukraińskich obligacji do sumy 15 mld dolarów oraz warunkową (w zamian za odejście od stowarzyszenia i strefy wolnego handlu z UE) obniżkę ceny gazu sprzedawanego Ukrainie przez Rosję. Był to kolejny krok w kierunku uzależnienia gospodarczego Ukrainy od Rosji.

Wcześniej jednak stała się rzecz nieoczekiwana. Przeciwko zaskakującej rejteradzie Janukowycza spod murów Wilna, czyli porzuceniu umowy o stowarzyszeniu i zbliżenia z Europą, zaprotestowali sami Ukraińcy. Jeszcze przed szczytem w Wilnie na ulice i place ukraińskich miast wyszły dziesiątki tysięcy Ukraińców. Akcja protestacyjna nabrała bardziej masowego i radykalnego charakteru, gdy policja i oddziały specjalne użyły siły przeciwko pokojowym demonstracjom. Na Placu Niepodległości zbudowany został „Euromajdan", na wzór tego legendarnego z czasów „pomarańczowej rewolucji" z mroźnej późnej jesieni 2004. Kolejne tygodnie upłynęły pod znakiem narastającej konfrontacji pomiędzy demonstrantami a siłami porządku. Pojawiły się pierwsze ofiary śmiertelne, porwania i pobicia. Rzecz charakterystyczna, o ile w 2004 roku manifestowano jedynie przeciwko oszustwom wyborczym popieranego przez Moskwę Janukowycza, o tyle tym razem protest, który rozlał się na całą Ukrainę, od Lwowa po Charków, był protestem przeciwko systemowi rządzenia oraz na rzecz przyłączenia się do Europy. „To Europa" było dominującym sloganem manifestantów z Euromajdanu. Europa była w tym okrzyku uosobieniem normalności. Bardzo szybko i trafnie ten protest nazwano „rewolucją godności". Ukraińcy mieli dość życia w systemie, który czynił z nich niewolników władzy różnych szczebli oraz wszechwładnych oligarchów, którzy stali ponad państwem, ponad prawem. Europa była dla nich krainą praw człowieka i wolności[3].

W sytuacji rewolucji, która rozgorzała na ulicach Kijowa, UE – zresztą także nikt inny z zewnątrz – nie mogła wiele zdziałać. Owszem, przedstawiciele Unii z szefową jej dyplomacji Catherine Ashton odwiedzali stolicę Ukrainy, przekonywali Janukowycza do podpisania stowarzyszenia oraz

[3] Na temat europejskich aspiracji Ukraińców oraz o realnym położeniu Ukrainy wobec Europy (UE) najlepiej piszą świetni ukraińscy pisarze. Np. O. Zabużko, *Ukraiński palimpsest* (w rozmowie z I. Chruślińską), Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2013 oraz J. Andruchowycz, *Szcze ne wmerła i nie umrze* (w rozmowie z P. Smoleńskim), Czarne, Warszawa 2014.

wzywali do ograniczenia przemocy. Jak jednak wiadomo, rewolucja w tej pierwszej, gorącej fazie rządzi się swoimi prawami. Zagrożona w swej egzystencji władza sięgnęła w obronie do metod gangsterskich typowych dla latynoskich autokracji lub reżimów realnego socjalizmu. Wzmagało to jedynie gniew i determinację żywiołowego, choć dobrze w tej walce zdyscyplinowanego ruchu sprzeciwu. Władza nie chciała iść na ustępstwa, a gdy się w końcu na coś decydowała, było już zbyt późno. Ostatnią szansą na kompromisowe i na gruncie prawa opanowanie kryzysu była wizyta trzyosobowej misji UE, składającej się z ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego: Radosława Sikorskiego z Polski, Laurenta Fabiusa z Francji i Franka-Waltera Steinmeiera z Niemiec, 21 lutego 2014 roku. Było to już w samym szczycie napięcia, gdy w wyniku akcji snajperów i działań policji zdążyło zginąć około stu osób. Porozumienie, które wtedy osiągnięto, przewidywało wprawdzie pozostanie Janukowycza u władzy przynajmniej do czasu przyspieszonych wyborów prezydenckich przed końcem 2014 roku oraz powrót do konstytucji z 2004 roku, w której prezydent miał normalne, nie autokratyczne uprawnienia, a także pewne wsparcie UE dla Ukrainy. Nie zdołało to już zatrzymać procesu rewolucyjnego. Janukowycz w trosce o swoje własne bezpieczeństwo (domyślał się, że Ukraińcy będą chcieli wziąć odwet nie tylko za zabitych manifestantów, ale i za jego wcześniejszy, despotyczny styl władzy i ich własne życie w upokorzeniu) uciekł jeszcze tej samej nocy do Rosji, która go wcześniej na tym urzędzie osadziła, i której interesów na Ukrainie był gwarantem[4].

Rewolucja Euromajdanu wzbudziła podziw i sympatię Europy. Wszakże już dawno nikt nie musiał i nie chciał ginąć za europejskie ideały, za pragnienie europejskiej tożsamości. Komentatorzy i eksperci dość zgodnie jednak uważali, że w starciu z Putinem o Ukrainę Europa okazała się nieprzygotowana i tę batalię przegrała. Tak być może można było sądzić na początku, ograniczając się do powierzchownego oglądu sytuacji, do gry gestów i wrażeń wywodzących się ze stereotypów. Ignorowano poważniejsze czynniki definiujące sytuację – zarówno te, które uniemożliwiały szybkie zmiany, jak i te, które będą te zmiany wywoływać w dłuższym okresie czasu. Na przykład dość powszechny był pogląd, że błędem UE był brak oferty członkostwa dla Ukrainy, co przecież było stanowiskiem zupełnie surrealistycznym zważywszy na jej etap rozwoju i aktualną sytuację wewnętrzną. Ukraina znajdowała się dekady za Serbią, a Serbia dopiero niedawno uzyskała perspektywę członkostwa i nie wiadomo przy tym, kiedy ono nastąpi. Jednocześnie nie dostrzegano, że ceną siłowego, doraźnego „zwycięstwa" Putina, będzie odwrócenie się Ukraińców od Rosji i zwrot ku Europie, daleko głębszy niż można to było uzyskać dzięki normalnej promocji zalet UE na Ukrainie. Ograniczało

[4] Na temat wydarzeń od szczytu wileńskiego PE do upadku Janukowycza i początku agresji Rosji zob. „Rocznik Strategiczny 2013/14", Warszawa 2014, zwłaszcza w rozdziałach R. Kuźniara, M. Menkiszaka i A. Szeptyckiego.

się to jednak do zwrotu na poziomie emocji, a nie do zmian systemowych, których przeprowadzanie, zważywszy na obciążenie dziedzictwem sowiecko-rosyjskiego panowania potrwa wiele lat. Ważne było to, że w rezultacie rewolucji Euromajdanu w Europie górę zaczęło brać przekonanie, że Ukraina może stać się kiedyś członkiem UE, jeśli odrobi zadanie domowe, w czym trzeba i warto będzie jej pomóc, choćby po to, aby pokazać, że Putin nie wygrał. Do tego droga była daleka. Jednak jeszcze w lutym, przed upadkiem Janukowycza, Rada Unii potwierdziła wolę podpisania układu o stowarzyszeniu i dodała, że nie będzie on ostatnim krokiem w procesie zbliżania Ukrainy do UE. A po upadku Janukowycza, niejako na przekór już trwającej agresji Rosji na Ukrainę z powodu jej europejskich aspiracji, 21 marca 2014 r., UE podpisała polityczną część umowy stowarzyszeniowej; ekonomiczna miała zostać podpisana po ustalonych na 25 maja wyborach prezydenckich.

Fiasko szczytu wileńskiego PW, za jakie uznano odmowę podpisania przez prezydenta Janukowycza umowy stowarzyszeniowej, okazało się wydarzeniem szczęśliwym w perspektywie europejskich dążeń samych Ukraińców. Stało się lepiej, niż gdyby tę umowę wtedy tam podpisano. Gdyby ją Janukowycz podpisał, to przecież by niczego z niej zrealizował, a byłaby ona dla niego jedynie certyfikatem europejskości. Ukraina by się nie zmieniała, Ukraińcy nie zaznaliby jej dobrodziejstw, ani w sensie zmian systemowych, ani w sensie rozszerzenia kontaktów z UE. Kijów nadal by uprawiał grę pozorów, a UE pozostawałaby w stanie frustracji, że dała się oszukać. Odrzucenie umowy i wynikająca stąd rewolucja Euromajdanu wraz ze wszystkimi wynikającymi z niej konsekwencjami stało się z jednej strony początkiem europejskiej szansy Ukrainy, a drugiej, wyzwaniem i testem dla UE, jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz ambicji odgrywania ważnej roli międzynarodowej.

## 3. UE wobec agresji Rosji

Gdy przywódcy UE zastanawiali się, jak pomóc Ukrainie przywrócić stabilność i skierować na tory rozwoju według europejskich kryteriów, przy jednoczesnym zapewnieniu neutralności Moskwy (respektowaniu jej interesów), ta ostatnia zaskoczyła wszystkich. Najpierw dokonała aneksji Krymu. Było to łatwe, bowiem w kategoriach geostrategicznych półwysep był praktycznie nie do obrony – nie do obrony przez Ukrainę. Aneksję przeprowadzili żołnierze stacjonującej tam floty czarnomorskiej z potężnej bazy w Sewastopolu, którzy na chwilę zdjęli z mundurów oznaki przynależności, przy wsparciu miejscowych, prorosyjskich grup paramilitarnych. Przejęciu półwyspu pomogła przychylność miejscowej ludności, w większości Rosjan. Rosja i Rosjanie uważali Krym za rosyjski „od zawsze", bowiem został on przekazany Ukrainie jako republice ZSRR dopiero w 1954 roku. Operację przeprowadzono sprawnie, bez jednego wystrzału, w kilka dni po ucieczce Janukowycza z Kijowa. Zanim w Kijowie się zorientowano, było już po wszystkim. Kijów nie był

w stanie bronić Krymu nie tylko z braku własnych sił zbrojnych, które by tam stacjonowały, ale też ze względu na paraliż decyzyjny władz w tygodniach rewolucji oraz – co nie bez znaczenia – płynące z Europy głosy, żeby unikać eskalacji konfliktu i szukać rozwiązania politycznego. Nikt w UE nie był zainteresowany otwartym konfliktem zbrojnym w Europie Wschodniej. Widoczny brak determinacji obronnej samych Ukraińców zajętych zmianą władz w Kijowie oraz ciche przyzwolenie Zachodu przesądziły o szybkim de facto „zamknięciu" sprawy okupacji i aneksji Krymu. Z jednym zastrzeżeniem: cały Zachód – UE oraz USA – zgodnie określił zabór Krymu jako niezgodny z prawem międzynarodowym i zapowiedział, że Rosja nie może liczyć na jego uznanie. Przeprowadzony szybko przez Rosjan plebiscyt potwierdzający aneksję i służący jej za legitymizację jej czynów niczego nie zmieniał, ponieważ nie spełniał żadnych międzynarodowych standardów przewidzianych dla tego rodzaju kroków[5].

Gdyby Rosja zadowoliła się Krymem i udawała, że dokonała tego „ukradkiem", niejako „przy okazji", to nie można wykluczyć, że relacje pomiędzy nią a UE powróciłyby po pewnym czasie do stanu *business as usual*, choć już bez wcześniejszych złudzeń co do zdolności Rosji Putina do zbliżania się do europejskich standardów. Putinowi to było mało. Postanowił pójść dalej i zająć kilka ukraińskich obwodów przylegających do granicy z Rosją lub nad Morzem Czarnym, także po to, aby uzyskać drogą lądową dostęp do Krymu. Tym, co musiało przy tym zaskakiwać, był zastosowany przez Putina i jego otoczenie język czarnej propagandy z czasów głębokiego stalinizmu. Uzasadnienie dla tych operacji przypominało język Związku Sowieckiego użyty dla aneksji części Polski w wyniku agresji we wrześniu 1939 roku. W słynnym orędziu z 18 marca 2014 roku, w którym Putin uzasadniał swoje poczynania, pojawiły się „racje historyczne", strategiczne (port Sewastopol), prawo narodów do samostanowienia, ochrona praw mniejszości przez Rosję, ale też oskarżenia pod adresem Ukrainy (zamach stanu, kraj w nierządzie, u władzy neonaziści i antysemici) oraz Europy, która nie ma prawa pouczać Rosji; argumentację Europy Putin określił jako „prymitywną i chamską". Wezwał też Europę do szanowania interesów Rosji. Za słowami poszły czyny. Przy pomocy sprzyjających jej grup paramilitarnych, także najemników i kryminalistów, Moskwa próbowała wzniecić antyukraińskie powstanie w kilku obwodach – od charkowskiego po mikołajewski – które mogłoby doprowadzić do tego samego, co stało się na Krymie. Tym razem sprawy poszły trudniej. Powstanie powiodło się jedynie na terenie niecałych dwóch obwodów zwanych Donbasem (doniecki i ługański). A było to możliwe dzięki wprowadzeniu tam przez otwartą granicę kilku tysięcy żołnierzy oraz ciężkiego sprzętu. Regularne walki – tym razem Ukraińcy stawili czoła – pociągały za sobą liczne ofiary. Rosja domagała się od Ukrainy i Europy uznania stworzonych przez nią manu

[5] P. Grzebyk, *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe" 2014, nr 1.

militari separatystów i ich praw do utworzenia odrębnych, autonomicznych podmiotów (na przykład na wzór Osetii czy Nadniestrza). Operacji towarzyszyła wojenna, silnie antyzachodnia retoryka.

Tym razem Unia Europejska nie mogła udawać, że nic się nie stało, że jej to nie interesuje. W całości, ta sytuacja stanowiła dla Unii potrójne wyzwanie. Po pierwsze, doszło do otwartego pogwałcenia normatywno-politycznych podstaw europejskiego porządku międzynarodowego, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa (zakaz użycia siły, nienaruszalność granic, integralność terytorialna). Po drugie, prezydent Putin i jego otoczenie oraz cały aparat propagandowy nie kryli swej pogardy dla Zachodu i Europy, które w rosyjskiej narracji znajdowały się w fazie dekadencji, co zresztą – jak sądzono na Kremlu – ułatwiało Rosji jej politykę w Europie Wschodniej (odbudowę ZSRR 2.0). Po trzecie, Ukraińcy na ulicach Kijowa umierali pod hasłami przyłączenia się do Europy, europeizacji ich kraju, wyboru Unii Europejskiej i odrzucenia Unii Eurazjatyckiej. To ostatnie było dla wielu w UE tym bardziej trudne, że ważne kraje członkowskie były powiązane z Rosją licznymi więzami biznesowymi i łączono z nią wiele nadziei na przyszłość.

Dlatego reakcja Unii na agresywne poczynania Rosji była od początku bardzo powściągliwa. Jak głosił jeden z tytułów w „Le Monde", postawa UE wobec Rosji była pełna lęku i wykręcania się od działania[6]. I choć stosunkowo szybko pojawił się temat sankcji na Rosję w odpowiedzi na jej politykę, to UE zwlekała z nimi bardzo długo. Za tą zwłoką kryły się głębokie podziały w Unii, przede wszystkim na tle handlowym, ale mające także swoje źródło w przekonaniu, że Rosji nie należy irytować, że trzeba respektować jej interesy w strefie, którą ona określa, a wreszcie, że „zdenerwowanie" Moskwy jest winą Zachodu. W Europie i w Stanach Zjednoczonych rozwinęła się wręcz cała szkoła mówiąca o tym, jak bardzo postępowanie Zachodu wobec Rosji po zimnej wojnie było pasmem błędów, które przyczyniło się do kontrataku Putina po upadku powolnego mu „szefa ochrony interesów Rosji na Ukrainie" [R.K.], W. Janukowycza. Argumenty tej szkoły zostały wyłożone na łamach „Foreign Affairs" w głośnym tekście guru amerykańskich realistów Johna Mearsheimera[7]. Tymczasem politycy zachodni wykazywali się brakiem charakteru i pamięci, przyzwyczajeniem do działań „racjonalnych i pragmatycznych", kierowali się iluzją, że w drodze dialogu z Putinem będzie można rozwiązać „kryzys na Ukrainie" (lepiej było mówić o „kryzysie na Ukrainie" niż o agresji Rosji). Nie brakowało w tych środowiskach pospolitych „pożytecznych idiotów" Moskwy, którym argumentów dostarczała aktywność „Russia Today"[8].

---

[6] J.-P. Stroobants, Y.-M. Riols, *Les Européens timorés face à Poutine*, "Le Monde" z 23 lipca 2014.

[7] J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis is the West Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*, „Foreign Affairs" z września/października 2014; zob. też: G. Verheugen, *Unia popełniła wiele błędów*, wywiad dla Rzeczpospolitej z 9 kwietnia 2014.

[8] H. Szlajfer, K. Wójcicki, *Putin na wojnie z mięczakami*, „Rzeczpospolita" z 25 marca

Na pierwsze sankcje Unia zdobyła się dopiero wtedy, gdy agresja Rosji na wschodnią Ukrainę była nie do ukrycia. Na przełomie marca i kwietnia przyjęto pierwsze sankcje, które polegały na zakazie wizowym i zamrożeniu kont pewnej liczby urzędników administracji rządowej w Rosji. Tego rodzaju „karanie" Rosji nie mogło zrobić na nikim wrażenia, zwłaszcza na Kremlu. Kolejne długie tygodnie to „straszenie" rozszerzeniem listy osób objętych tą dolegliwością. Moskwa naturalnie nic sobie z tego nie robiła, tylko kontynuowała pomoc dla „separatystów", czyli starała się zbrojnie poszerzyć zdobyty w Donbasie przyczółek. Cel był jasny – związać tym konfliktem Ukrainie ręce w taki sposób, aby nie dopuścić do normalizacji sytuacji wewnętrznej i aby uwikłaniem Kijowa w ten konflikt uniemożliwić Ukrainie zbliżanie się do Zachodu, czyli UE i NATO. Rosja zdawała się być pewna, że po jakimś czasie Unia znuży się sprawą Ukrainy i powróci do polityki „najpierw Rosja". To był czas, kiedy zwłaszcza w podejściu Niemiec dominowało przekonanie o potrzebie dialogu i niekarania Rosji („sankcje nie mogą być celem samym w sobie" powtarzał demagogicznie szef dyplomacji Niemiec, jak gdyby kiedykolwiek taki był sens sankcji). Sojusznikami niemieckiego, pełnego zrozumienia dla Rosji podejścia były Włochy, Austria, a także – co mogło zaskakiwać – takie kraje Europy Środkowej jak Węgry, Słowacja i Czechy. Z kolei manifestowanie przez Kijów proeuropejskiego kursu nie mogło być w Brukseli zignorowane. Po jakimś czasie uformowała się dwutorowa polityka Unii wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej: z jednej strony dialog z Moskwą i lekka presja na nią, a z drugiej wsparcie dla Ukrainy, także jeśli chodzi o doraźną pomoc finansową czy gesty w rodzaju podpisania politycznej części umowy stowarzyszeniowej (25 marca 2014); część ekonomiczna miała zostać podpisana po wyborze nowego prezydenta Ukrainy. Wybór proeuropejskiego Petro Poroszenki musiał zostać nagrodzony podpisaniem części handlowej, co stało się pod koniec czerwca. Równoległe trwały rozmowy z Moskwą w różnych formatach i miejscach, dwu- i kilkustronnych. Częstymi telefonami do Putina zasłynęła kanclerz Merkel. Wszystko na próżno: w Genewie, Berlinie czy Petersburgu Moskwa oczekiwała jedynie akceptacji przez Zachód jej polityki faktów dokonanych, na oczekiwania Europy Putin był głuchy. Z czasem coraz wyraźniej było widać, że ofiarą konfliktu na Wschodzie jest nie tylko Ukraina, ale także Unia Europejska, coraz mniej widoczna i coraz bardziej ignorowana, zarówno przez Moskwę, jak i – co gorsza – przez główne unijne stolice, które próbowały ją zastąpić w dogadywaniu się z Moskwą. Marginalizacji uległa w kontekście wydarzeń na wschodzie Europy wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, a w sprawach obrony Europejczycy ponownie postanowili zdać się na Sojusz Atlantycki. Odbywało się to pod hasłem „less sanctions, more reassurance", czyli Rosji nie karać, lecz się bać, co było wyjściem naprzeciw oczekiwaniom samego Putina. Jedynym być

---

2014; A. Słojewska, *Europa nie chce karać Rosji*, „Rzeczpospolita" z 11 kwietnia 2014; J. Bielecki, *Zachodni sojusznicy Putina*, „Rzeczpospolita" z 7 maja 2014.

może pożytecznym efektem tej sytuacji było jednak wzmocnienie przekonania o potrzebie zwiększenia niezależności energetycznej od Rosji, bowiem widoczna stała się dywersyjna wobec jedności UE działalność Gazpromu. Koncern energetyczny był pod tym względem bardziej skuteczny niż rakiety SS-20 w czasach zimnej wojny[9].

Do bardziej zdecydowanego działania zmusza Unię Europejską zestrzelenie 17 lipca przez Rosjan (rosyjskich separatystów) malezyjskiego samolotu pasażerskiego; większość ofiar – niemal 200 z około 300 – to Holendrzy. Tragedia lotu MH17 przerwanego rosyjską rakietą ziemia-powietrze wystrzeloną z terenu zajętego przez separatystów (okolice Doniecka) nie mogła nie wstrząsnąć opinią publiczną i ułatwiła Unii przejście do bardziej ofensywnych działań, a samego Putina przynajmniej na chwilę zepchnęła do defensywy. O tym jak bardzo interesy gospodarcze, od których Rosja uzależniła znaczące środowiska biznesowe w Europie Zachodniej, wpływały na politykę znaczących państw Unii może świadczyć i to, że Holandia, która od początku konfliktu była w obozie krajów opowiadających się za łagodnym traktowaniem Moskwy, również po stracie tylu swoich obywateli starała się swą reakcją na ten dramat „nie drażnić" Moskwy[10]. Tym razem jednak Unia zareagowała bardziej zdecydowanie, a przyjęte sankcje były nieporównanie bardziej dotkliwe niż poprzednie. 31 lipca UE zakazała po pierwsze, eksportu technologii i urządzeń dla rosyjskiego sektora wydobywczego, po drugie, eksportu broni i technologii podwójnego wykorzystania, po trzecie, zakupu rosyjskich instrumentów finansowych (akcji i obligacji), co oznaczało silne pogorszenie warunków dostępu do obcego kapitału przez instytucje finansowe Rosji. Wprawdzie nadal krytykowane, jako zbyt słabe, te sankcje, jeśli byłyby dłużej utrzymane, miały szansę wywołać wprost znaczące szkody finansowe w Rosji, ale też prowokować reakcję łańcuchową (ucieczkę kapitałów, spadek wartości papierów dłużnych Rosji, etc.). Znaczenie tych sankcji warto tym bardziej docenić, że pociągały one za sobą straty dla firm z tych trzech branż, ale też poważne straty objęły eksporterów żywności (owoców, mleka, mięsa) do Rosji w rezultacie retorsji zapowiadanych i zastosowanych przez Moskwę[11].

---

[9] G. Verhofstadt, *Więcej Europy, mniej gadania*, wywiad dla „Gazety Wyborczej" z 5 maja 2014 r; K. de Gucht, *Nie możemy być zależni od Kremla*, wywiad unijnego komisarza dla Rzeczpospolitej z 9–10 sierpnia 2014.

[10] I. Sudak, *Miliardowe interesy uzależniają Europę od Rosji*, Gazeta Wyborcza z 24 lipca 2014. Symboliczny był przypadek katastrofy prywatnego samolotu na lotnisku w Moskwie i śmierci szefa największej francuskiej firmy paliwowej Total, który wracał z biesiady u premiera Miedwiediewa, w październiku 2014. Francuz słynął z omijania sankcji i robienia interesów z autorytarnymi reżimami. Przyczyną katastrofy był pijany kierowca pługu śnieżnego na płycie lotniska…

[11] J.-P. Stroobants, *Le drame de la Malaysia Airlines pousse l'UE à plus de fermeté à l'égard de Moscou*, „Le Monde" z 22 lipca 2014; A. Słojewska, *Europa gotowa do sankcji*, „Rzeczpospolita" z 28 lipca 2014; A. Kublik, *Sankcje to koronkowa robota*, „Gazeta Wyborcza" z 1 sierpnia 2014.

Druga połowa roku 2014 – roku unijnej batalii o Ukrainę – przebiegała także pod znakiem niekonsekwencji i wahań. Owszem, udało się utrzymywać wspólny, bardziej jednolity niż dotąd front polityczny państw Unii wobec Rosji. Dotyczyło to zresztą całego Zachodu, dlatego że za ostrzejszym podejściem do agresywnej Rosji opowiedziały się także Stany Zjednoczone, które również nałożyły swoje sankcje. Szczyt NATO w Newport na początku września 2014 był zapowiedzią rewizji do tej pory partnerskiej i niemal przyjaznej polityki Sojuszu wobec Rosji. W samej Unii Europejskiej podstawowe znaczenie miał zwrot w polityce Berlina. Pełne zrozumienia podejście ministra Steinmeiera z koalicyjnego SPD zostało zastąpione bardziej pryncypialną postawą samej kanclerz Merkel[12]. Jednak pomimo przyjęcia mocniejszych sankcji oraz formalnej jedności politycznej UE wobec Rosji w związku z jej agresją na Ukrainę, owa jedność trzeszczała cały czas w szwach. Unijna frakcja przyjaciół Rosji co chwilę wspominała o potrzebie łagodzenia sankcji. Pojedynczy przywódcy wyrywali się, aby zademonstrować swoje pragnienie „dialogu" czyli dobrych relacji z Rosją[13]. Unijni przywódcy reagowali z lękiem na wzmianki o potrzebie pomocy Ukrainie w sferze militarnej (dostawy uzbrojenia). Na życzenie Moskwy odłożono o jeden rok wejście do praktyki postanowień handlowej części układu stowarzyszeniowego, podpisanej 27 czerwca 2014. Mocnym argumentem na rzecz przychylnego dla Ukrainy podejścia UE były wybory parlamentarne w październiku, które dały mandat partiom odnowy i marszu ku Europie[14]. Do końca 2014 roku udało się jednak utrzymać ten wspólny front, co wspólnie z rosnącymi efektami sankcji, które w połączeniu ze spadkiem cen ropy i strukturalnymi problemami gospodarki rosyjskiej zapoczątkowało już grudniu 2014 poważne jej problemy, przyniosło efekt w postaci zmniejszenia rosyjskiej presji na Ukrainę. Jednocześnie trzeba pamiętać, że pomimo odstraszających posunięć Moskwy, tego samego dnia doszło do podpisania układów o stowarzyszeniu Gruzji oraz Mołdawii z UE. Oznaczało to, że Moskwa nie zdoła zrealizować swej koncepcji odbudowy ZSRR 2.0 (minus państwa bałtyckie). Bruksela zobowiązała się do wsparcia ukraińskich reform, które powinny nie tylko modernizować ten kraj według unijnego wzorca, ale także dzięki temu przybliżać Ukrainę do Unii. Za wdrażanie reform Kijów może liczyć na pomoc finansową Zachodu.

Pod koniec 2014 roku UE znajdowała się w okresie przejściowym – wymiana władz na trzech kluczowych stanowiskach: szefa Komisji, Rady Europejskiej oraz Parlamentu. Ponadto, zupełnie na koniec zmarginalizowaną Catherine Ashton zastąpiła Włoszka Federica Mogherini, znana z prorosyjskich

[12] A. Smale, *Merkel Issues Rebuke to Russia*, Setting Caution Aside, International New York Times z 17 listopada 2014.

[13] J. Bielecki, *Francja łamie izolację Kremla*, „Rzeczpospolita" z 8 grudnia 2014; J. Bielecki, *Ukraina drogo kosztuje*, „Rzeczpospolita" z 22 grudnia 2014.

[14] A. Łomanowski, *Oddalając się od Rosji*, „Rzeczpospolita" z 28 października 2014.

sympatii, podobnie jak cała włoska dyplomacja. Cały ten zespół zaczął razem pracować od początku 2015 roku. Nie da się jednak przesądzić, co to może oznaczać dla unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, także na kierunku wschodnim. Jeśli UE uda się powstrzymać wyzwanie, jakie jej rzucił prezydent Rosji, będzie to w mniejszym stopniu zasługą samej Unii, a w większym – jego własnych błędów („przelicytowania", gospodarczej zapaści) oraz pozycji USA, której jednym z przejawów są tak niskie ceny ropy naftowej, że uderzyło to potężnie w budżet Rosji. To zresztą kłopoty gospodarcze Rosji, które ujawniły się spektakularnie pod koniec 2014 roku zdawały się być dla UE większym zmartwieniem niż szansa, jaką stał się dla Europy ukraiński zwrot.

## 4. Przypadek Ukrainy a ambicje międzynarodowe UE

W artykule ogłoszonym pod koniec października w prasie światowej („The NYT", „Le Monde") George Soros pisał: „Jest najwyższy czas, aby UE spojrzała krytycznie na samą siebie. Jeśli Rosja i Putin mogą odnosić tak liczne sukcesy, nawet na krótką metę, to znaczy, że coś jest nie tak. Unijna biurokracja nie ma już monopolu na potęgę a bilans jej aktywności jest marny. Musi nauczyć się wykazywać więcej jedności, elastyczności i skuteczności. Jest konieczne, aby Europejczycy zainteresowali się bliżej nową Ukrainą. To by pozwoliło im odzyskać pierwotnego ducha, który towarzyszył tworzeniu Unii Europejskiej. Ratując Ukrainę, UE mogłaby uratować samą siebie"[15].

Unia Europejska jako całość nie potrafiła dostrzec w wydarzeniach na Ukrainie oraz rosyjskiej reakcji na nie wyzwania podobnego do tego, choć na znacznie mniejszą skalę, co stało się w ówczesnej Europie Wschodniej w 1989 roku. Dla Brukseli problem był przede wszystkim „normatywno-techniczny". Chodziło o to, aby Kijów mógł podpisać układ o stowarzyszeniu i aby Rosję przekonać do tego, że nie stanowi to dla niej zagrożenia, a więc powinna pozwolić Ukrainie na związanie się tym porozumieniem. Przecież Turcja także jest stowarzyszona z UE i nie wywołuje to sprzeciwu Rosji. W małym stopniu rozumiano w Brukseli i głównych stolicach UE, że wyzwanie, którym był ciąg wydarzeń od szczytu wileńskiego Partnerstwa Wschodniego, przez obalenie reżimu Janukowycza po agresywną reakcję Rosji, dotyczy istoty Unii jako uczestnika stosunków międzynarodowych, jako – jak się UE jeszcze do niedawna definiowała – „aktora globalnego" lub też wspólnoty państw deklarujących ambicję budowania wspólnej „tożsamości międzynarodowej". Jeśli spojrzeć na zachowanie Unii przez pryzmat tego fundamentalnego wyzwania, to bardziej przypominała ona w całym tym okresie księgowego, który liczy zyski i straty w relacjach z Rosją wynikające z zaangażowania w prawo Ukrainy do stowarzyszenia z Unią.

[15] Wersja polska: *Europo, obudź się*, „Rzeczpospolita" z 27 października 2014.

W tym zachowaniu można wyróżnić kilka zagadnień o kluczowym znaczeniu dla Unii jako aktora międzynarodowego. Po pierwsze, jest to zdolność do manifestowania swej tożsamości międzynarodowej w wymiarze geopolitycznym. Problemem UE od początku jest brak instynktu geopolitycznego. To, co stało się wielkim osiągnięciem Wspólnoty, czyli eliminacja geopolityki ze stosunków pomiędzy państwami członkowskimi, miało być może swój efekt uboczny w postaci niedorozwoju myślenia geopolitycznego w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE. Tymczasem inni, państwowi (zwłaszcza mocarstwowi) uczestnicy stosunków międzynarodowych nie porzucili tego czynnika w definiowaniu swych interesów i aktywności zewnętrznej; przeciwnie, w ostatnich czasach jesteśmy świadkami powrotu geopolityki jako sposobu myślenia w polityce mocarstw. Problem pojawił się silnie w „starciu" UE z Rosją o przyszłość Ukrainy. To, co dla Brukseli było sprawą jeszcze jednego stowarzyszenia w ramach polityki sąsiedztwa, dla Moskwy było stawką geopolityczną o wielkim znaczeniu, tak wielkim, że nie wahała się użyć siły zbrojnej dla obrony swych interesów geopolitycznych. Rzecz nie była w tym, aby UE także „sięgnęła po broń", której nie ma, ale aby skorzystała ze swego potencjału, który mógłby szybko poskromić Putina, a jednocześnie zamanifestowała determinację obrony swej tożsamości międzynarodowej, od obrony wartości, przez pokój i bezpieczeństwo po demokrację i prawa człowieka. Wszakże zmiany na Ukrainie wpisywały się w tę tożsamość, podczas gdy polityka Rosji ostatnich lat z jej kulminacją w postaci agresji przeciw Ukrainie stała w jaskrawej sprzeczności z tożsamością międzynarodową UE, która miała być wyrażana i kształtowana przez jej politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Przypomnijmy, że chodzi o wydarzenia w bezpośrednim sąsiedztwie UE, w Europie. Unia chętnie w ramach krzewienia swej tożsamości wysyła misje wojskowe do Afryki, gdzie nie ma żadnych szans krzewienia europejskich wartości czy trwałego pokoju, ale lęka się stanowczości wobec działań godzących w europejskie wartości tuż za swą granicą a zarazem jeszcze w Europie. Unii brakowało odwagi zmierzenia się z Rosją, taką jaka stała się w ostatnich latach, a zachodnioeuropejscy politycy wprost histerycznie reagowali na myśl o nowej zimnej wojnie[16].

Po drugie, Unia Europejska okazała się całkowicie niezdolna do postrzegania sytuacji w Europie Wschodniej w kategoriach bezpieczeństwa i obronności. Agresja dużego mocarstwa, okupacja i aneksja przezeń części terytorium sąsiedniego państwa, które właśnie uzyskiwało status stowarzyszenia z Unią, złamanie podstawowych zasad strzegących bezpieczeństwa w Europie nie stało się przedmiotem specjalnego zainteresowania europejskiej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. CSDP, jak gdyby nie zauważając tego, co się dzieje „za miedzą", kontynuowała działalność „misyjną" w Afryce, pełniąc tam rolę jeszcze jednego Czerwonego Krzyża, z tą tylko różnicą,

[16] U. Speck, *The EU Must Prepare for a Cold Peace with Russia*, Carnegie Europe, 9 grudnia 2014.

że powiązanego czasem z jakimś wsparciem wojskowo-policyjnym. Operacje w Afryce były uważane za o wiele łatwiejsze od ryzyka konfrontacji z Rosją. Państwa Unii Europejskiej i właściwie ona cała postanowiły się zachować w tej sprawie właśnie jak Afryka wobec Zachodu w sprawach gospodarczych i bezpieczeństwa, czyli całkowicie polegać na osłonie zewnętrznej zapewnianej przez Stany Zjednoczone. W sukurs przyszedł Unii Sojusz Atlantycki, który postanowił odbyć spotkanie na szczycie oraz podjąć decyzje wzmacniające wschodnią flankę NATO i w ten sposób zdjąć z niej troskę o bezpieczeństwo Europy. Podkreślmy, że chodziło o moment największego kryzysu w stosunkach z Rosją w okresie pozimnowojennym, Rosją, która dopuściła się aktu agresji i aneksji, czynu bez precedensu w Europie po II wojnie światowej. Jak na ironię, niektóre duże państwa Unii, zwłaszcza Niemcy, na szczycie Sojuszu w Newport toczyły batalię dyplomatyczną o jak najkorzystniejsze dla Moskwy zapisy w dokumentach końcowych szczytu, odnoszące się do stosunków NATO–Rosja. Na tym przykładzie możemy mówić o niemal zupełnej atrofii CSDP, która jeszcze dziesięć lat wcześniej była w unijnym dyskursie postrzegana jako instrument mocarstwowej roli Unii.

I po trzecie, wojna na wschodzie Europy postawiła na porządku dziennym sprawę zdolności UE do jedności w obliczu ważnych wydarzeń międzynarodowych. Zdolność do osiągania takiej jedności była celem rozwiązań traktatowych od Maastricht do Lizbony, utworzenia organów i mechanizmów oraz niezliczonej liczby spotkań na różnych szczeblach, mających wykuwać wspólne stanowisko państw członkowskich w taki sposób, aby Unia jako całość miała wpływ na kluczowe sprawy międzynarodowe, aby jej głos był respektowany przez innych ważnych aktorów, chodzi oczywiście o mocarstwa. I z tego punktu widzenia, „występ" Unii w tej sprawie nie przynosi jej uznania. Już wcześniej wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa cierpiała wskutek unilateralizmu poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza unijnych mocarstw. Tym razem pęknięcia i podziały w łonie Unii były jeszcze poważniejsze. Przyjęcie nawet mizerniutkich sankcji w pierwszej fazie unijnej reakcji poprzedziły długie tygodnie narad, hamletyzowania, surowych zapowiedzi. Ostatecznie pomógł nieco dramat lotu MH17. Niezależnie od różnych względów historycznych (związków z Rosją) i różnicy zdań w sprawie tego, co mogłoby być skuteczne, głównym powodem braku jedności i słabej reakcji Unii na poczynania Rosji wobec Ukrainy i nie tylko, były interesy handlowe i finansowe. Zaopatrzenie w gaz i ropę, udział wielkich firm w wielkich inwestycjach na terenie Rosji, obsługa finansowa rosyjskich interesów przez centra w Londynie czy Rotterdamie, itd., itp., sprawiały, że wielki kapitał potrafił być skutecznym adwokatem polityki „niedrażnienia", „niekarania" Rosji. Klęskę poniosło założenie o „zaangażowaniu prowadzącym do zmiany" (w Rosji), o „zmianie przez handel". To nie Rosja została uzależniona od stosunków gospodarczych z Unią, lecz Unia od Rosji w kontekście rozwoju sytuacji na Ukrainie. Jeśli chodzi o jedność, to w związku z tą sytuacją jej poziom umożliwiający skuteczne działanie nie przekroczył umownych 25 procent.

Stawia to przed wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii problem zasadniczy: jaki poziom integracji jest niezbędny, aby Unia mogła skutecznie działać na zewnątrz. To problem do podjęcia zarówno przez badaczy integracji, jak i unijnych przywódców; ci drudzy w coraz mniejszym stopniu zasługują na to określenie.

*Erhard Cziomer*

# Implikacje kryzysu ukraińskiego dla polityki Niemiec wobec Rosji w latach 2013–2014

## 1. Wstęp

Utrzymujący się od przeszło roku kryzys ukraiński posiada nie tylko wymiar regionalny na obszarze postradzieckim, lecz stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i współpracy w całej Europie. Stanowi on również duże wyzwanie dla współpracy Niemiec z Rosją, będącą dla nich zarówno partnerem strategicznym, jak też agresorem, uwikłanym poprzez aneksję Krymu w marcu 2014 r. w konflikt z Ukrainą. Niemcy jako członek Unii Europejskiej (UE) i NATO opowiadają się za pokojowym rozwiązaniem kryzysu ukraińskiego, dystansując się zdecydowanie od polityki Rosji wobec Ukrainy.

Celem opracowania jest przedstawienie implikacji kryzysu ukraińskiego dla ewolucji polityki Niemiec wobec Rosji w latach 2013–2014. Ograniczone ramy opracowania zmuszają autora do syntetycznego ujęcia rozległej problematyki badawczej. Artykuł opiera się na szerokiej bazie źródłowej oraz analizach naukowych i publicystycznych. Ważne znaczenie miało wykorzystanie badań autora nad nową rolą międzynarodową Niemiec[17] oraz bieżącej obserwacji uczestniczącej za pośrednictwem mediów niemieckich.

## 2. Istota i specyfika kryzysu ukraińskiego

Kryzys ukraiński został zainicjowany utworzeniem drugiego Majdanu w Kijowie przez opozycję polityczną oraz masowe protesty społeczne przeciwko rządzącej od 2010 r. ekipie prezydenta Wiktora Janukowycza. Jego początek w listopadzie 2013 r., jak i kolejne fazy – przejęcie władzy przez opozycję parlamentarną (21/22 lutego 2014 r.), ukonstytuowanie się nowych władz ukraińskich (wybór prezydenta Petra Poroszenki w maju 2014 r., wybory parlamentarne

[17] Por. najnowsza monografia: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r.*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2013.

w październiku 2014 r. oraz utworzenie nowego rządu w Kijowie pod koniec listopada 2014 r. na czele z dotychczasowym premierem – Arsenijem Jaceniukiem) – spotkały się z szerokim oddźwiękiem w Niemczech[18]. W niemieckich badaniach nad teorią polityki międzynarodowej wskazywano już od dawna na skomplikowany proces i mechanizm umiędzynarodowienia się kryzysów wewnętrznych państw[19]. Narastanie takich napięć i sprzeczności miało miejsce na Ukrainie od chwili uzyskania przez nią niepodległości w 1991 r. Połowiczne reformy polityczno-gospodarcze, silna pozycja oligarchów, wszechobecna korupcja oraz brak stabilności wewnętrznej oraz w najbliższym otoczeniu postradzieckimi sprzyjały uzależnieniu się Ukrainy od Rosji[20].

Brak do tej pory w Niemczech próby całościowej analizy kryzysu ukraińskiego 2013–2014. Posiada on dużą dynamikę oraz współzależność wielu czynników wewnętrznych i międzynarodowych , a ponadto jest daleki od zakończenia. W tym miejscu ograniczamy się jedynie do zasygnalizowania jego złożoności i specyfiki ze względu na:

- bezpośrednie lub pośrednie zaangażowanie się wielu stron o zróżnicowanych interesach (w tym zwłaszcza: Ukrainy, Rosji, USA, Niemiec, Polski, Francji i innych krajów członkowskich UE, separatystów ukraińskich, różnych grup ochotników i najemników, jak też organizacji międzynarodowych – UE, NATO, ONZ, OBWE oraz innych uczestników);
- różne płaszczyzny i formy konfrontacji od bezkrwawej aneksji półwyspu krymskiego przez Rosję (18 marca 2014 r.) do toczących się z większym lub mniejszym nasileniem działań zbrojnych w Donbasie między wojskami ukraińskimi a separatystami, mimo formalnego porozumienia o zawieszeniu broni między Ukrainą, Rosją i separatystami pod egidą OBWE z Mińska 5 września 2014 r.;
- przejście państw zachodnich na czele z USA i krajami UE od połowy 2014 r. do wprowadzenia trzech kategorii sankcji ekonomicznych przeciwko Rosji za podważanie integralności terytorialnej Ukrainy oraz złamanie obowiązujących norm i zasad pokojowej współpracy w Europie;
- upowszechnianie tendencyjnych informacji i propagandy medialnej zarówno przez Rosję, jak też media ukraińskie, co znacznie utrudnia rzetelną ocenę przebiegu powyższego kryzysu;
- nadanie kryzysowi ukraińskiemu przez Rosję charakteru „wojny hybrydowej", polegającej na stosowaniu niekonwencjonalnych metod walki

[18] *Umbruch in der Ukraine, 2013-2014, Ukraine-Krise-Krim-Krise-Hrsg. Bundeszentrale für Politische Bildung*, http://www.politische-bildung.de/proteste_ukraine0.html oraz Ukraine-Analysen. Hrsg. Forschungstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 2013–2014 Od Nr 124(26.11.2013) do Nr 139(30.10.2014), http://www.laender-analysen.de/ukraine/archiv.php.

[19] H. Haftendorn (Hrsg), *Theorie der Internationale Politik*, Hoffmann & Campe, Hamburg 1975 , s. 190 i nast.

[20] Por. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Instytut Europy Środkowej, Lublin 2008.

oraz infiltracji w sprawy wewnętrzne Ukrainy – od użycia sił specjalnych do jawnego popierania tendencji separatystycznych wśród ludności prorosyjskiej na Wschodzie i Południu Ukrainy. Rosja nie zawahała się nawet przed groźbą użycia własnych sił zbrojnych, stacjonujących w pogotowiu bojowym niedaleko granicy ukraińskiej;
- wykorzystanie przez opozycję ukraińską odmowy podpisania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE przez prezydenta Janukowycza na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie pod koniec listopada 2014 r. jako elementu walki o władzę poprzez nagłaśnianie nośnego hasła wśród protestujących na Majdanie w Kijowie – „europejskiego wyboru Ukrainy", czyli możliwości przyspieszenia wdrażania orientacji prozachodniej poprzez stowarzyszanie, a następnie pełną integrację z UE;
- nasilenie się na przełomie 2013/2014 masowych przyjazdów polityków z krajów UE, USA, przedstawicieli zagranicznych mediów i organizacji pozarządowych do Kijowa z wyrazami poparcia i solidarności dla Majdanu, co przyspieszyło obieg informacji w skali Europy i całego świata, stawiając ekipę rządzącą Janukowycza w coraz trudniejszej sytuacji [21].

Ogólnie można zatem przyjąć, iż zasygnalizowane wyżej skrótowo istota i specyfika kryzysu ukraińskiego 2013–2014 wyszły zdecydowanie poza ramy wewnętrzne Ukrainy, przekształcając się stopniowo w poważny postzimnowojenny konflikt międzynarodowy. Jego wymiar międzynarodowy wykraczał zdecydowanie poza dotychczasowe napięcia i konflikty na obszarze postradzieckim (np. separacja Nadniestrza od Mołdowy w 1991 r., konflikt gruzińsko-rosyjski wokół Osetii Południowej i Abchazji w 2008 r. i inne). Za pierwszoplanowe przesłanki szybkiego umiędzynarodowienia się kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2014 można przyjąć przede wszystkim:

1. Strategiczne znaczenie Ukrainy na całym obszarze postradzieckimi w kontekście pogłębiania się jej kryzysu wewnętrznego, stanowiącego również w dalszej perspektywie potencjalne zagrożenie dla autorytarnego stylu sprawowania władzy przez ekipę Władimira Putina w Rosji;
2. Narastanie imperialnych ambicji Rosji na tle globalnej zmiany układu sił ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu znaczenia Azji Południowo-Wschodniej i Chin Ludowych (CHRL), Indii oraz Brazylii i Afryki Południowej jako jej bliskich partnerów w grupie BRICS;
3. Wyzwania dalszej współpracy USA i UE na tle kryzysu liberalnego modelu gospodarki zachodniej, afer i kontrowersji w Europie, w tym również w Niemczech, wokół amerykańskiego podsłuchu elektronicznego NSA oraz negatywnego wpływu kryzysów 2008+ oraz strefy euro w latach 2010–2013 na dotychczasowy kształt współpracy transatlantyckiej;

[21] D.X. Noack, *Die Ukraine-Krise 2013/2014. Versuch einer historischen, politologischen und geopolitischen Erklärung*. Dresdner Studiengemeinschaft für Sicherheitspolitik Heft 2, Dresden 2014.

4. Wykorzystanie przez administrację prezydenta Baracka Obamy proeuropejskich i prozachodnich protestów na Majdanie dla osłabienia wpływów rosyjskich w Kijowie oraz udzielenia silnego poparcia opozycji politycznej. Świadczył o tym między innymi dłuższy pobyt w Kijowie na przełomie 2013/2014 przedstawicielki Departamentu Stanu Victorii Nuland oraz jej bezpośrednie wsparcie dla opozycji z wyraźną preferencją dla jednego z jej przywódców Arsenija Jaceniuka jako faworyzowanego przez nią nowego premiera rządu tymczasowego. Na marginesie warto zaznaczyć, iż odróżnieniu od USA sympatie niemieckie skierowane były wówczas na byłego boksera i przewodniczącego partii opozycyjnej Udar, Witalija Kliczki, która była od dłuższego czasu sponsorowana przez związaną z CDU Fundacją Adenauera.

Ostrość licznych kontrowersji oraz napięć między USA i krajami UE a Rosją wokół kryzysu oraz przyszłości Ukrainy prowadzi niektórych autorów do postawienia pytania: czy mamy do czynienia z powrotem do zimnej wojny na wzór konfliktu Wschód-Zachód z lat 1946–1989? Jednoznaczna odpowiedź na powyższe pytanie nie jest prosta, ale warto podkreślić, iż kryzys ukraiński 2013–2014 nie ma charakteru ideologicznego, a ponadto świat w XXI w. przestał być bipolarny, przybierając w coraz większym stopniu charakter multilateralny. Sprawą otwartą pozostaje natomiast kwestia zdecydowanego zwrotu Ukrainy w kierunku zachodnim z wyraźną opcją przyszłego członkostwa w UE i hipotetycznie również w NATO. Opcja taka jest powszechnie traktowana w Rosji jako poważne zagrożenie jej żywotnych interesów bezpieczeństwa. Warto przypomnieć, iż już w przemówieniu na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w lutym 2007 r. Putin wyrażał niezadowolenie ze strategii okrążania przez USA i NATO Rosji w aspekcie geopolityczno-militarnym, krytykując zarazem USA za brak postępów na polu rozbrojenia oraz relacjach z Rosją. Ten sam zarzut powtórzył Putin w 2008 r. na szczycie NATO w Bukareszcie, występując zdecydowanie przeciwko przyjęciu Ukrainy do programu działań Sojuszu na rzecz członkostwa (MAP), który ostatecznie upadł ze względu na sprzeciw ze strony Niemiec i Francji.

W nowszych analizach zachodnich przyjmuje się hipotetycznie, iż na przełomie 2013/2014 rosyjska ekipa rządząca na czele z Putinem bardzo krytycznie odniosła się do przemian demokratycznych na Ukrainie oraz deklarowania przez nią prozachodniej orientacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, traktując to jako najpoważniejsze wyzwanie strategiczne dla interesów Rosji na całym obszarze proradzieckim. Następstwem powstałej sytuacji była gotowość Rosji do podjęcia wszelkich możliwych działań, nie wykluczając ograniczonego użycia siły zbrojnej, aby uniemożliwić Ukrainie osiągnięcie trwałych powiązań ze strukturami euroatlantyckimi, zwłaszcza zaś z NATO[22].

[22] Por. szerzej H. Gärtner, *Ein neuer Kalter Krieg?*, „Policy Paper", Nr 2, Oestreichisches Institut für internationale Politik, Wien 2014 s. 3 i nast. – http://www.oiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Kurzanalysen/Ein_neuer_Kalter_Krieg_2_2014.pdf.

## 3. Główne kontrowersje w Niemczech wokół roli Rosji w kryzysie ukraińskim

W Niemczech, powiązanych silnie historycznie, politycznie i gospodarczo z Rosją, śledzono z uwagą rolę Rosji w kryzysie ukraińskim. Wiązało się to zarówno z obszernymi relacjami medialnymi, w tym przekazem kilku ekip telewizji publicznej (ARD, ZDF i TV Phoenix) i prywatnej, jak też informacjami prasowymi i radiowymi. Największe zainteresowanie budziły dodatkowo częste dyskusje typu *talk-show* w telewizji publicznej z udziałem czołowych polityków, publicystów i ekspertów niemieckich, a często także ambasadorów Rosji i Ukrainy oraz znanych publicystów i ekspertów z tych krajów[23]. Prezentowane przez nich oceny i poglądy nie były pozbawione subiektywnego podejścia do wydarzeń na Ukrainie , ale dostarczały wielu ciekawych argumentów i ocen. Ze względu na ograniczone ramy opracowania można kontrowersje w Niemczech wokół oceny roli Rosji w kryzysie ukraińskim 2013–2014 sprowadzić do dwóch tendencji:

**Pierwsza** – to dominująca tendencja w mediach, związana z krytyczną oceną polityki władz Rosji wobec poszczególnych faz kryzysu ukraińskiego. Jej przedstawiciele, głównie politycy CDU, CSU, partii Zielonych i niektórzy liberałowie (FDP – od 2013 r. poza Bundestagiem), natomiast rzadziej politycy współrządzącej SPD, przypisują Rosji główną winę za pogłębianie kryzysu na Ukrainie. Postępowanie Rosji traktują jako przejaw realizacji ambicji imperialnych ze strony ekipy Putina, podporządkowane głównie legitymizacji autorytarnie sprawowanej władzy poprzez upowszechnianie haseł populistycznych i patriotycznych. Służy to zarazem dalszemu osłabianiu roli opozycji politycznej oraz kręgów intelektualnych, krytycznie nastawionych wobec Kremla. Cel powyższy Putin osiągnął przede wszystkim poprzez aneksję Krymu. Tezę taką stara się szeroko uzasadniać również najnowsza książka poświęcona systemowi Putina. Jej autor spędził sporo lat w Rosji jako nauczyciel języka niemieckiego, a następnie przedstawiciel różnych dzienników i czasopism niemieckich w Moskwie. Stopniowo stał się jednym z bardziej wnikliwych analityków niemieckich, krytycznie oceniających motywy i cele polityki wewnętrznej i zagranicznej ekipy Putina. Jego zasadnicza teza w odniesieniu do polityki Putina wobec Ukrainy 2013/2014 brzmi: mimo wielu trudności Rosja będzie konsekwentnie zabiegała o utrzymanie tam swoich wpływów za wszelką cenę. Najistotniejszym instrumentem będzie podtrzymywanie i umacnianie we wschodniej i południowej Ukrainie tendencji separatystycznych w oparciu o żywioł prorosyjski[24].

---

[23] Por. szerzej F. Burhkhart, *Die Ukraine – Krise in den deutschen Talkshows*, „Ukraine Analysen", Nr. 135, Bremen 2014 s. 6–10, http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen135.pdf.

[24] B. Reitschuster, *Putins Demokratur. Ein Machtmensch und sein System. Aktualiasierte und erweiterte Auflage*, Ecom-Ullstein, Berlin 2014.

W licznych analizach eksperckich podkreśla się dodatkowo, iż dla ekipy Putina kryzys ukraiński spełnia również ważną funkcję międzynarodową. Posiada on bowiem charakter zastępczy i wymiar globalny, ponieważ skierowany jest przeciwko całemu Zachodowi. Długofalowym celem Putina jest z jednej strony zakwestionowanie istniejącego ładu międzynarodowego oraz pierwszoplanowej roli USA jako dominującego i jednowymiarowego mocarstwa globalnego. Mimo ostrej krytyki Putina pod adresem strategii administracji prezydenta B. Obamy w kryzysie ukraińskim, Rosja nie zrezygnowała jednak całkowicie z dążenia do wznowienia współpracy z USA i UE. Poprzez aneksję Krymu oraz szereg innych faktów dokonanych Putin zmierza jednak osiągnąć swój cel strategiczny, czyli zachowania długofalowej kontroli Rosji na bieg wydarzeń w skali całej Ukrainy. W praktyce może to oznaczać dłuższy okres zastoju i stagnacji we współpracy Rosji z USA i UE [25].

Reasumując, krytycy Putina w Niemczech liczą w dużej mierze na skuteczność sankcji zachodnich oraz wzrostu niezadowolenia wewnętrznego z powodu osłabienia lub stagnacji gospodarki i znaczącego pogorszenia się warunków życia społeczeństwa rosyjskiego.

**Druga** tendencja charakteryzuje się bardziej wyrozumiałą postawą dla polityki ekipy Putina wobec Ukrainy. W większości mediów niemieckich używa się wobec jej zwolenników pogardliwego określenia jako **„***Putin Versteher"(rozumiejący Putina)*. Zalicza się do nich grono od kilkudziesięciu do kilkuset i więcej polityków ze wszystkich partii, głównie jednak Partii Lewicowej, SPD i prawicowej Alternatywy dla Niemiec (AfD), działaczy gospodarczych, naukowców i czołowych publicystów, którzy swoje poglądy ujawniają w mediach (w telewizji, radiu i prasie), logach i innych forach internetowych. Niektóre posunięcia Putina znajdują również zrozumienie wśród części czołowych polityków i ekspertów SPD. Ich poglądów i ocen nie można jednak całkowicie utożsamiać z postawą byłego kanclerza Gerharda Schrödera, osobiście zaprzyjaźnionego od kilkunastu lat z Putinem. Schröder, po ustąpieniu z funkcji kanclerza federalnego w 2005 r. stał się najbardziej znanym lobbystą Putina na Zachodzie, bezpośrednio zaangażowanym w działalność koncernu Gazprom, gdzie zasiada w Radzie Nadzorczej Gazociągu Północnego[26].

Szerszą analizę poglądów i argumentów zwolenników Putina w Niemczech dokonali w pracy zbiorowej dwaj lewicowi publicyści – Mathias Broeckers i Paul Schreier[27].Starają się oni wyjaśnić zasadnicze motywy i argumenty

[25] J. Janing, *Russland, Europa und die internationale Ordnung*, European Council on Foreign Relations (ectfr.eu) Berlin 2014, http://www.ecfr.eu/berlin/post/russland_europa_und_die_neue_internationale_ordnung; oraz W. Ischinger, *Ukraine und die Sicherheit Europa*, „Frankfurter Algemeine Zeitung" z 31.08.2014 r.; http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/ukraine-die-ukraine-krise-und-die-sicherheit-europas-13128147.html.

[26] Por. jego najnowszą książkę: G. Schröder, *Klare Worte*, Herder Verlag, Basel 2014.

[27] M. Broeckers, P. Schreyer, *Wir sind die Guten. Ansichten eines Putinverstehers oder wie uns die Medien manipulieren*. Spiegel Spezial, Westen Verlag, Frankfurt am Main 2014.

zwolenników Putina w RFN w odniesieniu do interesów i celów polityki Rosji w kryzysie ukraińskim. Wskazując na wrażliwość geopolityczną ekipy Putina i większości Rosjan, zarzucają USA i NATO stosowanie wrogiej polityki okrążania Rosji. Przyłączenie Krymu do Rosji uzasadniają argumentami historycznymi oraz polityczno-strategicznymi. Osłabiając oskarżenia Rosji o złamanie prawa międzynarodowego, powołują się przykładowo na obszerną analizę profesora prawa karnego i filozofii Uniwersytetu w Hamburgu – Reinholda Merkela[28], w której pojawiła się między innymi teza, iż jakoby Rosja nie dokonała sprzecznej z prawem międzynarodowym aneksji Krymu, lecz wsparła jedynie jego odseparowanie od Ukrainy w oparciu o przeprowadzone referendum głosami większości zamieszkującej tam ludności rosyjskiej. Sprzeczna z prawem międzynarodowym była tylko obecność regularnych wojsk rosyjskich poza obszarem dzierżawionej na Krymie bazy Sewastopol. Ponadto dokonali oni krytycznej oceny zakulisowej roli CIA w obaleniu prezydenta Janukowycza oraz przewrotu politycznego w Kijowie 21/22 lutego 2014 r. Negatywnie oceniają także zachowanie Komisji Europejskiej oraz brak zainteresowania z jej strony konsultacjami z rządem rosyjskim na temat potencjalnych strat Rosji z tytułu niedoszłego do skutku układu stowarzyszeniowego Ukraina–UE pod koniec listopada 2013 r. Nieprzypadkowo w 2014 r. wdrożenie części handlowej powyższego układu ze względu na postawę Kremla przesunięto o półtora roku. Natomiast mediom niemieckim zarzucają tendencyjność oraz jednostronne widzenie polityki ekipy Putina wobec Ukrainy. Nie negują oni autorytarnego stylu polityki wewnętrznej Putina, ale próbują go tłumaczyć brakiem struktur i mechanizmów demokratycznych w praktyce politycznej oraz niskim poziomem kultury politycznej w Rosji.

Warto w tym miejscu wskazać na kilka dodatkowych dalszych przykładów krytyki roli USA, NATO oraz wyrażania zrozumienia dla polityki ekipy Putina wobec Ukrainy. Dotyczą one między innymi:

- zgodnych wypowiedzi byłych kanclerzy federalnych Helmuta Schmidta i Helmuta Kohla oraz długoletniego ministra spraw zagranicznych RFN Hansa Dietricha Genschera (1974–1992), uznających prawo Rosji do obrony swoich interesów geopolitycznych i strategicznych na obszarze postradzieckim. Przypominają, iż USA i NATO odeszły w latach 90. i w XXI w. od obietnic składanych przywódcom ZSRR w trakcie dyskusji wokół zjednoczenia Niemiec 1990/1991, iż nie przekroczą „czerwonej linii" w poszerzaniu Sojuszu na Wschód[29];
- argumenty powyższe pokrywały się z w dużej mierze z wypowiedziami znanych polityków i ekspertów amerykańskich, wyrażających

[28] K. Merkel, *Der Krim und das Voelkerrecht.Khuehle Ironie der Geschichte*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 07.07.2014; http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-krim-und-das-voelkerrecht-kuehle-ironie-der-geschichte-12884464.html.

[29] *Falken und Tauben im Konflikt mit Russland*, „Handelblatt" z 21.11.2014, http://www.handelsblatt.com/politik/international/merkel-genscher-und-co-falken-und-tauben-im-konflikt-mit-russland/11006598.html?slp=f.

zrozumienie dla dbałości Rosji o swoje interesy bezpieczeństwa ze względów geopolitycznych, tak samo jak to czynią USA[30];
- formułowanie zarzutu o wyraźnym ignorowaniu interesów bezpieczeństwa Rosji w ramach funkcjonowania ustanowionej w 1997 r. stałej Rady Rosja-NATO, jak też w ramach forsowania różnych projektów budowy przez USA tarczy antyrakietowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, skierowanych w istocie przeciwko interesom bezpieczeństwa Rosji [31];
- zarzut świadomego wykorzystania przez administrację prezydenta Obamy kryzysu ukraińskiego do dalszego osłabienia gospodarki rosyjskiej oraz izolacji międzynarodowej Rosji poprzez forsowanie i zaostrzanie sankcji ekonomicznych[32];
- stosowanie przez USA i UE sankcji ekonomicznych wobec Rosji spowoduje długofalowo jej całkowite uzależnienie od Chin o trudnych do przewidzenia następstwach dla całego Zachodu[33].

## 4. Implikacje kryzysu ukraińskiego dla polityki rządu CDU/CSU/ SPD wobec Rosji

Wynikające z kryzysu ukraińskiego implikacje dla polityki rządu CDU/CSU/ SPD na czele z kanclerz Angelą Merkel wobec Rosji można rozpatrywać syntetycznie w następujących zakresach:
- roli Niemiec w próbach rozwiązaniu konfliktu rosyjsko –ukraińskiego;
- możliwych implikacji wdrażania sankcji gospodarczych wobec Rosji dla Niemiec;
- rozbieżności w łonie rządu CDU/CSU/ SPD w polityce wobec Rosji.

W okresie narastanie kryzysu wewnętrznego na Ukrainie na przełomie 2013/2014 doszło w Niemczech w grudniu 2013 r. do utworzenia rządu Wielkiej Koalicji, w którym sprawa stosunków z Rosją leżała zarówno w kompetencjach kanclerz Merkel, jak też socjaldemokratycznego ministra spraw

[30] Por. H.A. Kissnger, *Eine Demonisierung Putin ist keine Politik*. *Vier Vorschläge fuer eine ausbalansierte Zufriedenheit*, „Internationale Politik und Gesellschaft" (dalej IPG) z 06.03.2014, http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/henry-a-kissinger-eine-daemonisierung-putins-ist-keine-politik-298/; J. Mearsheimer, *Putin reagiert*. *Warum der Westen an der Ukraine*, *Krise Schuld ist*, IPG z 01.09.2014, http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/putin-reagiert-560/; J.S. Nye, *Wut ist keine Strategie*, IPG z 10.09.2014, http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/wut-ist-keine-strategie-580/.

[31] Zob. S. Meister, *Putin richtig verstehen*, DGAP-Standpunkt Nr 6, Berlin, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/putin-richtig-verstehen.

[32] Krim-Krise, *Was Putin-Versteher in Deutschland antreibt*, „Die Welt" z 20.03.2014, http://www.welt.de/politik/deutschland/article125984905/Was-die-Putin-Versteher-in-Deutschland-antreibt.html.

[33] E. Sandschneider, *Nutznießer der Ukraine-Krise*. *China profitiert von Putins Ressourcepartnerschaft*, „Internationale Politik", Nr. 4 Juli/August, Berlin 2014, s. 72–75.

zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera. O ile kanclerz Merkel zajmowała się sprawami strategicznymi, to Steinmeier koncentrował się na polityce operatywnej wobec Rosji i Ukrainy. Już na początku kryzysu Steinmeier wraz z ministrami spraw zagranicznych Francji i Polski odegrał ważną rolę w wypracowaniu 21 lutego 2014 r. porozumienia między ówczesnym prezydentem Janukowyczem a opozycją parlamentarną o zawieszeniu protestów na Majdanie oraz rozładowaniu nasilającej się konfrontacji z siłami porządkowymi. Uczestniczący w powyższych rozmowach jako wysłannik prezydenta Putina – rzecznik praw obywatelskich Rosji, dyplomata W. Łukin nie podpisał uzgodnionego porozumienia, które zresztą już 22 lutego 2014 r. po ucieczce prezydenta Janukowycza z Kijowa straciło ważność. Wydarzenie powyższe stało się jednak ważna cezurą w przejściu ekipy Putina do konfrontacyjnych działań wobec nowych władz Ukrainy, których kolejnymi etapami były: przyłączenie Krymu do Rosji(18 marca 2014 r.) oraz destabilizacja, wsparcie walk zbrojnych i stopniowa separacja Donbasu od Ukrainy, począwszy od późnej wiosny 2014 r.[34]

W ogólnym zarysie za rządu CDU/CSU/SPD, wypracowana przez Urząd Kanclerski przy współpracy z resortami spraw zagranicznych i finansów podwójna strategia wobec Rosji zakładała:

1. *podtrzymywanie gotowości do dialogu z Rosją* przy założeniu, iż można ją będzie skłonić do bezpośrednich rozmów z Ukrainą w celu przywrócenia pokoju w Donbasie;
2. *gotowość wypracowania i wdrożenia* sankcji UE i USA jako instrumentu nacisku na Rosję.

W praktyce istota tej strategii polegała na przeprowadzeniu ponad 40 bezpośrednich rozmów telefonicznych między Merkel a Putinem oraz dodatkowych spotkań „w cztery oczy" podczas obecności na wspólnych konferencjach międzynarodowych (głównie w Normandii – czerwiec oraz z okazji szczytu G 20 w Sydney w listopadzie 2014). Podobne rozmowy telefoniczne oraz spotkania robocze z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem odbył Steinmeier. Należy podkreślić, iż zarówno Merkel, jak też Steinmeier dzielili się wynikami swoich rozmów i kontaktów z Rosją zarówno ze swoimi odpowiednikami w USA i w krajach członkowskich i instytucjach UE w Brukseli, jak też z władzami w Kijowie. Na posiedzeniach Rady Europejskiej i Rady UE w Brukseli oraz w gremiach NATO odgrywali oni istotną rolę w wypracowywaniu wspólnego stanowiska całej UE wobec Rosji.

---

[34] Por. S. Meister, *Russlands Ukraine-Strategie. Federaslismus versus Bosnierung*, „Ukraine-Analysen", Berlin s.1–6, http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/184510/analyse-russlands-ukraine-strategie; oraz analiza polska: A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Popławski, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – szok i niedowierzanie*, Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich, nr 132, Warszawa 2014, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-04-03/niemcy-wobec-konfliktu-rosyjsko-ukrainskiego-szok-i.

Zabiegi Merkel i Steinmeiera miały istotne znaczenie polityczne, ale nie doprowadziły do rozwiązania żadnych kluczowych problemów konfliktu rosyjsko- ukraińskiego. Niemcy popierały w pełni integralność terytorialną Ukrainy, odrzucając równocześnie aneksję Krymu. Merkel i dyplomacji niemieckiej zależało jednak w pierwszym rzędzie na przerwaniu działań zbrojnych w Donbasie między separatystami a wojskami ukraińskimi. Doszło do tego wprawdzie poprzez formalne podpisanie rozejmu 5 września 2014 r. w Mińsku z udziałem Ukrainy, Rosji i separatystów pod egidą OBWE, ale nie doprowadziło to do całkowitego przerwania ognia. Utrzymujące się walki i napięcia wokół Donbasu wymagają jednak szybkiego rozwiązania ze względu na palące problemy humanitarne i prawne, związane między innymi z zaprzestaniem przez rząd ukraiński przekazywania świadczeń finansowych dla zamieszkałej tam ludności oraz utrzymywania się tam zagrożeń dla życia i zdrowia mieszkańców. Rosja, wspierając czynnie separatystów, uchyla się jednak od przejęcia jakiekolwiek odpowiedzialności za skutki ich działań w Donbasie. Prowadziło to w Berlinie do poważnego rozczarowania postawą Rosji.

Mimo powyższych niepowodzeń rząd CDU/CSU/SPD zapowiada podjęcie w najbliższym czasie dalszych inicjatyw na rzecz załagodzenia napięcia i podjęcie dalszych prób rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego[35].

Po aneksji Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. doszło do znacznego zaostrzenia krytyki ze strony USA oraz krajów UE pod adresem Kremla. Wykluczono wprawdzie jednoznacznie użycie siły zbrojnej wobec Rosji, zapowiadając natomiast przygotowanie sankcji. W rezultacie między marcem a wrześniem 2014 r. USA i UE uzgodniły i wdrożyły 3 grupy „celowych i selektywnych" sankcji wobec Kremla. Pierwsze dwie grupy sankcji obejmowały głównie zakaz udzielenia wiz wjazdowych na Zachód oraz blokad kont prywatnych i tym podobnych rygorów dla najbliższych doradców, oligarchów i innych współpracowników prezydenta Putina. Sankcje powyższe były stosunkowo łagodne i nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W lecie 2014 r. doszło zatem do dalszego zaostrzenia sankcji ekonomicznych wobec Rosji, zwłaszcza w odniesieniu do **sektora bankowego** oraz **eksportu urządzeń wojskowych oraz nowoczesnych technologii**, mających między innymi duże zastosowanie w poszukiwaniu i eksploatacji surowców energetycznych oraz w innych kluczowych dziedzinach modernizacji gospodarki rosyjskiej. Sankcje obejmowały jednak **import towarów rosyjskich do USA i UE**. Sankcje, obowiązujące do 2015 r., mogą stać się bardziej dotkliwe dopiero w perspektywie jednego roku oraz dłuższego okresu czasu. Jednak od jesieni 2014 r. gospodarkę i system finansowy Rosji dotknęły dodatkowo nieprzewidywalne wcześniej ujemne tendencje i trudności, związane z utrzymywaniem

[35] S. Seibert, *Ukraine-Krise. Prinzipien der Friedensordnung einhalten*, Berlin 5 Dezember 2014, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/12/2014-12-05-ukraine-russland-putin-rede.html.

się ceny poniżej 100 dolarów za baryłkę ropy naftowej na rynkach światowych oraz z masowym odpływem z Rosji giełdowego kapitału spekulacyjnego w wysokości ok. 125 mld USD (2014). Tendencje powyższe mogą się utrzymać przez dłuższy okres czasu, rzutując negatywnie na wysokość wpływów dewizowych do budżetu rosyjskiego. Stanowić to może hipotetycznie nawet silniejszy cios w gospodarkę rosyjską, niż sankcje zachodnie[36] . Niemcy są wprawdzie uzależnione w dużym stopniu od importu rosyjskich surowców energetycznych, zwłaszcza gazu (38%) oraz ropy naftowej (35%), ale nie podlegają one sankcjom zachodnim, a w razie potrzeby Niemcy mają alternatywne opcje zaopatrzenia w surowce energetyczne. Oblicza się, iż w sumie sankcje wobec Rosji spowodują w 2014 r. utratę dla Niemiec ok. 28.000 miejsc pracy, spadek eksportu niemieckiego o 17%, o wartości ok. 7–8 mld euro. Natomiast wstępne szacunki strat Rosji mogą osiągnąć wartość ok. 40 mld euro[37]. W sumie więc zachodnie sankcje wobec Rosji nie spowodują większych perturbacji dla gospodarki niemieckiej. Natomiast straty dla Rosji będą o wiele większe.

Trudności przestrzegania rozejmu w Donbasie oraz brak postępów w rozwiązywaniu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego zaostrzyły ton krytyki Merkel pod adresem ekipy Putina za łamanie integralności terytorialnej oraz destabilizację Ukrainy. Podczas szczytu G-20 Merkel żądała dodatkowo zaostrzenia sankcji zachodnich wobec Rosji[38]. Przemówienie powyższe przyjęto przychylnie w mediach w zachodnich mediach i kołach politycznych, ale z rezerwą lub jawną krytyką ze strony zwolenników Putina w Niemczech. Od ostrego tonu Merkel wobec Rosji zdystansowało się również wielu znanych polityków współrządzącej SPD. Między politykami chadeckimi i SPD doszło do ostrej wymiany zadań na temat dalszej strategii rządu CDU/CSU/SPD w kryzysie ukraińskim, w tym również w odniesieniu do celowości zaostrzenia sankcji zachodnich wobec Rosji. Sporo kontrowersji między CDU/CSU a SPD wywoływało dodatkowo funkcjonowanie Dialogu Petersburskiego oraz Forum Niemiecko-Rosyjskiego, platform dialogu i współpracy niemiecko-rosyjskiej, których wcześniej zaplanowane terminy spotkań w 2014 r. zostały przeniesione na 2015 r.[39] Od ostrego tonu wystąpienia Merkel pod adresem Rosji odciął się również delikatnie minister Steinmeier. Na posiedzeniu

---

[36] R. Goetz, *Russlandsantionen. Ihre Konzeption, ihre Wirkung und ihre Funktion innerhalb der Russlandpolitik*, „Russland-Analysen" Nr 285, Bremen 2014, s. 2–5, http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen285.pdf.

[37] C.F. Lasser, K. Schrader, *Das deutsche Russlandgeschaeft im Schatten der Krise: gefaerliche Abhaengikeiten?*, „Analysen und Beriche", ZBW Leibniz Informationszentrum, Hamburg 2014, s. 341–342.

[38] Por. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am Lowy Institut fuer Internationale Politik, 17. November 2014, Sydney, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/11/2014-11-17-merkel-lowy-institut.html

[39] Por. obszernie na temat sporów polityków CDU/CSU i SPD: N. Blome, P. Mueller, P. Neff, Ch. Schult, Am Nullpunkt, „Der Spiegel" Nr 48 z 24.11.2014 r., Hamburg.

ministrów spraw zagranicznych w Radzie UE w Brukseli 18 listopada 2014 r. wystąpił przeciw dalszemu zaostrzeniu sankcji gospodarczych wobec Rosji. Bezpośrednio po zarzuceniu Brukseli pomysłu zaostrzenia sankcji UE wobec Rosji Steinmeier udał się z roboczymi wizytami sondażowymi do Kijowa i Moskwy, gdzie odbył dłuższą nieplanowaną rozmowę z prezydentem Putinem[40]. Rozmowy Steinmeiera w Kijowie i Moskwie nie przyniosły jednak oficjalnie postępu zarówno w odniesieniu do możliwości przyspieszenia rozładowania napięcia wokół Donbasu, jak też całościowego rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Spowodowały one jednak w Berlinie przejściowe wyciszenie rozbieżności w polityce rządu CDU/CSU/SPD wobec Rosji[41]. Nie oznacza to jednak zerwania kontaktów i dialogu z Rosją w odniesieniu do uregulowania kryzysu ukraińskiego ze względu na akcentowanie przez większość polityków niemieckich dużego znaczenia Rosji w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie. Takie jest również przesłanie zespołu ekspertów Fundacji im. Friedricha Eberta, związanej z SPD. W analizie rozpatruje się 3 scenariusze polityki Rosji („jako coraz bardziej nieobliczalnego sąsiada") wobec Zachodu w kontekście kryzysu ukraińskiego, którego jednak ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie na można ignorować[42].

Sygnalizowane wyżej rozbieżności w rządzie CDU/CSU/SPD w polityce wobec Rosji znajdują również odzwierciedlenie w ambiwalentnym stanowisku niemieckiej opinii publicznej w tej sprawie. Według reprezentatywnej ankiety sondażowej telewizji ARD z 5 grudnia 2014 r. 54% respondentów uznało zachodnie sankcje ekonomiczne wobec Rosji zasadniczo za właściwe, 61% traktowało również zaostrzenie tonu wobec Rosji (przez Merkel) za posunięcie dobre, ale równocześnie aż 51% respondentów podzielało w pełni obawy Rosji przed zagrożeniem ze strony Zachodu[43].

## 5. Konkluzja

Przestawione wyżej syntetycznie implikacje wewnętrzne i międzynarodowe kryzysu ukraińskiego miały istotne znaczenie dla ewolucji polityki Niemiec wobec Rosji w latach 2013–2014. Rząd CDU/CSU/SPD, przejmując rolę aktywnego pośrednika w konflikcie ukraińsko-rosyjskim, popierał jednak

---

[40] Zob. *Steinmeier zu Ukraine in Kiew und Moskau,* „Auswärtiges Amt", Berlin 18.11.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/141117_Steinmeier_in_Kiew_Moskau.html.

[41] *Rosja nas bardzo rozczarowała. Rozmowa z G. Erlerem (SPD) – pełnomocnikiem rządu ds. Rosji,* „Gazeta Wyborcza" z 9 grudnia 2014 r.

[42] Por. *Über den Tag hinaus denken: Optionen für den Umgang mit einem zunehmend unberechenbaren Nachbarn,* Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober Bonn 2014, http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10963.pdf.

[43] Por. *DEUTSCHLANDTREND. Aussagen zu Russland,* ARD z 5 grudnia 2014 r., http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-211.html.

w pełni aspiracje Ukrainy do stowarzyszenia z UE jako element reorientacji polityki zagranicznej w kierunku euroatlantyckimi, wykluczając jednak jej członkostwo w NATO ze względu na interesy bezpieczeństwa Rosji. Równocześnie odrzucał zdecydowanie aneksję Krymu oraz wspieranie przez Rosję separatystów i destabilizację Ukrainy wschodniej, angażując się zarazem czynnie w przygotowanie oraz wdrożenie zachodnich sankcji gospodarczych wobec Kremla. Część niemieckiej elity politycznej aprobowała niektóre posunięcia Putina wobec Ukrainy, traktowane jako odpowiedź na zachodnią strategię okrążania i osłabiania Rosji, zwłaszcza ze strony USA i NATO.

*Roman Bäcker*

# Rosyjska polityka zagraniczna roku 2014

## 1. Imperialność Rosji

Rosja nie jest w stanie odgrywać roli mocarstwa bez posiadania strefy wpływów. A mocarstwowość Rosji jest dla wszystkich elit politycznych (z nielicznymi wyjątkami) niezbędnym elementem konstytuującym jej tożsamość. Tym samym walka o utrzymanie strefy wpływów musi być w Rosji traktowana jako jedno z najważniejszych zadań państwowych.

Konieczne jest jeszcze zwrócenie uwagi na charakterystyczny dla Rosji zestaw narzędzi używanych do prowadzenia mocarstwowej polityki. Jest to nie tylko używanie eksportu surowców i uzbrojenia (najlepiej opisana jest polityka energetyczna[1]) do uzależniania od siebie ich odbiorców. Często pisze się o polityce umów, porozumień oraz traktatów szczególnie widocznych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Jednakże szereg faktów świadczy o całkowicie podrzędnej roli tego typu porozumień. Bardzo często były i są one traktowane jako mało istotne (przy czym nie są one wypowiadane). Nie tylko Rosja, ale i pozostałe państwa „bliskiej zagranicy" ich nie realizują bądź jednostronnie zaprzestają ich realizacji i to w drodze aktu

[1] Zob. np. J. Ćwiek-Karpowicz, *Polityka energetyczna Rosji – szanse i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej,* PISM, Warszawa 2011; M. Bodio, *Polityka energetyczna w stosunkach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w latach 2000-2008*, ASPRA-JR, Warszawa 2009; E. Wyciszkiewicz, *Geopolityka rurociągów: współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, PISM, 2008; R. Kłaczyński, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego: rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010; I. Chalupec, C. Filipowicz, *Rosja, ropa, polityka,* Prószyński i S-ka, Warszawa 2009; D.S. Lane, *The Political Economy of Russian Oil*, Rowman & Littlefield, Oxford, 1999; M.M. Balmaceda, *Belarus: Oil, Gas, Transit Pipelines and Russian Foreign Energy Policy*, GMB Publishing Ltd, London 2006; O. Viter, M. Honchar, R. Pavlenko, *Ukraine: Post-Revolution Energy Policy and Relations with Russia,* GMB Publishing Ltd, London, 2006; A. Dellecker, T. Gomart (eds.), *Russian Energy Security and Foreign Policy*, Routledge, London-New York, 2011; P.K. Baev, *Russian Energy Policy and Military Power: Putin's Quest for Greatness*, Routledge, London-New York 2012.

prawnego bardzo niskiego rzędu bądź nawet ustnej decyzji. O wiele ważniejsza jest w przypadku tego obszaru lojalność elit rządzących wobec Kremla wzmocniona więzami zależności i to nie tylko militarnej. Bardzo często jest to na przykład zależność typu personalnego wzmacniana swoistym szantażem polegającym na zwiększaniu siły kontrelity najczęściej wewnątrz elit państwowych. Tego typu zależność została przeze mnie nazwana neo-jarłykiem ze względu na podobieństwo do relacji pomiędzy chanami tatarskimi a podległymi im ruskimi książętami[2].

Jest to zestaw narzędzi używanych przez tradycyjne mocarstwa. Mechanizmy *soft power* w rozumieniu Josepha Nye'a były i są traktowane jako mniej znaczące. W dodatku czasami traktuje się praktykowanie tradycyjnie rozumianej rusyfikacji bądź klasycznie pojmowanej propagandy jako mechanizmy *soft power*. Tymczasem nie wolno mylić tradycyjnych i często topornych – pomimo nowoczesnych technik przekazu – narzędzi imperialnej przewagi od przekazu wartości kulturowych.

Kreml używał i używa zatem takich narzędzi, jakie wynikały z posiadanych zasobów – nie tylko materialnych, ale i zaplecza tradycji kulturowej[3].

## 2. Wojna ukraińsko-rosyjska

Aneksja Krymu, a następnie wojna prowadzona na południu Ukrainy zostały obwołane najważniejszymi przyczynami gwałtownego ochłodzenia relacji pomiędzy Rosją a światem zachodnim. Jeśli jednak bardzo dokładnie sporządzi się harmonogram wydarzeń, to okazuje się, że Rosja przyjęła bardzo wyraźnie anty-zachodni kierunek polityki zagranicznej już kilka lat wcześniej. Wybór dokonany przez Putina w dniu 11 września 2001 roku pomiędzy staniem się sojusznikiem USA w wojnie z terroryzmem a przynajmniej zdystansowaniem się wobec tej operacji wynikał z pragmatycznych przesłanek, a więc przede wszystkim dążenia do utrwalenia swojego panowania nad północnym Kaukazem oraz wyeliminowania jednego z wrogów w obszarze Azji Centralnej. Jednakże wybuch kolorowych rewolucji oraz bardzo wyraźne wsparcie głównie USA dla demokratycznych przemian w Gruzji, a w mniejszym stopniu dla Ukrainy spowodowały, że Kreml zaczął w coraz większym stopniu traktować cały Zachód jako konkurenta dążącego do opanowania przynajmniej całego europejskiego i południowo-kaukaskiego obszaru „bliskiej zagranicy".

Tym samym od czasu „pomarańczowej rewolucji" rosyjskie ośrodki decyzyjne musiały się zacząć przygotowywać do scenariusza utraty Ukrainy. Tak długo, jak długo Rosja posiadała na Ukrainie silne stronnictwa prorosyjskie

[2] Zob. R. Bäcker, *Między demokracją a despotyzmem*, PWN, Warszawa 1990.

[3] Por. R. Legvold, *Russian Foreign Policy in the Twenty-first Century and the Shadow of the Past*. New York, Columbia University Press, New York 2013.

(Partia Regionów, Komunistyczna Partia Ukrainy itd.), tak długo scenariusz ten nie musiał być realizowany. Nie oznacza to jednak, że nie był przygotowywany[4].

Nic dziwnego zatem, że czas reakcji na podpisanie w dniu 21 lutego 2014 roku porozumienia pomiędzy prezydentem Janukowyczem a opozycją przy udziale ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Polski oraz przedstawiciela prezydenta Rosji i następnie ucieczką tego pierwszego do Rosji połączonej z zanikiem Partii Regionów a rozpoczęciem zbrojnej aneksji Krymu (28 lutego) był bardzo krótki. Militarny zabór Krymu okazał się operacją mało kosztowną głównie ze względu na brak zbrojnego oporu wojska ukraińskiego oraz dość duży zakres współpracy ze strony lokalnej ludności (58% to Rosjanie etniczni). Sukces tej militarnej operacji był zatem możliwy z dwóch powodów: braku zdolności państwa ukraińskiego do działania nawet w sytuacji skrajnego zagrożenia integralności terytorialnej oraz przychylności bądź choćby neutralności znacznej części populacji.

Nic dziwnego, że operację tę zaczęto realizować również na wschodzie Ukrainy. Obwody doniecki, ługański, charkowski i sąsiednie należą do najgęściej zaludnionych, posiadających bardzo silny przemysł zbrojeniowy oraz wydobywczy pracujący w dużej części na rzecz Rosji, o rosyjskojęzycznej ludności głosującej na partie prorosyjskie. Wariant krymski wydawał się zatem możliwy do zrealizowania w tym samym stopniu. Tak też było przez pierwsze dwa miesiące. Gdyby nie kontrdziałania lokalnych elit, głównie miejscowych oligarchów, to sukcesy oddziałów sterowanych przez oficerów rosyjskich służb specjalnych byłyby o wiele większe. Jeśli armia ukraińska podejmowała jakiekolwiek działania, to kończyły się one zazwyczaj oddawaniem sprzętu i ucieczką bądź niewolą żołnierzy. Sytuacja zmieniła się w maju z powodu dwóch wydarzeń – żywiołowych starć między odesskim prorosyjskim anty-majdanem a kibicami piłkarskimi z Odessy i wschodu Ukrainy zakończonym spaleniem się kilkudziesięciu zwolenników tego pierwszego w podpalonym Domu Związków[5]. Drugi fakt, to wybór Petra Poroszenki na prezydenta i to wyraźną większością głosów we wszystkich regionach Ukrainy[6]. Państwo ukraińskie odzyskało zdolność do działania, a z drugiej strony można mówić o gwałtownym, bo zaledwie kilkutygodniowym nabywaniu tożsamości narodowej przez Ukraińców i to niezależnie od używanego w życiu codziennym języka. Ta tożsamość mogła się tak szybko narodzić tylko dlatego, że w powszechnej świadomości zaistniała figura potężnego

[4] Zob. np. „To nie jest prawda, że nagle po Ukrainie otworzyły nam się oczy. Sygnałem ostrzegawczym były ćwiczenia Zapad 2013" Paweł Wroński, *Polska-Rosja: kto tu rządzi, Rozmowa z gen. Mieczysławem Goculem szefem Sztabu generalnego WP*, „Gazeta Wyborcza", 8.12.2014, s. 4.

[5] Np. *Одесса, расстрел митинга, пожар в доме профсоюзов,* http://kiev1.org/odessa-rasstrel-mitinga.html, Maй 3, 2014.

[6] T.A. Olszański, A. Wierzbowska-Miazga, *Poroszenko prezydentem Ukrainy. Analizy*, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-28/poroszenko-prezydentem-ukrainy, (28.05.2014).

choć nie niezwyciężonego wroga. Tym samym możliwe się stało przeprowadzenie przez wojska ukraińskie oraz bataliony ochotników letniej ofensywy i po kontrofensywie zawarcie kruchego rozejmu w największym stopniu nieprzestrzeganego w obrębie donieckiego lotniska[7].

Rezultatem tej wojny okazało się z jednej strony uzyskanie przez Rosję bardzo wyraźnych zdobyczy terytorialnych. Aneksja Krymu, opanowanie części obwodów donieckiego i ługańskiego nie tworzy jednak zupełnie nowej sytuacji geostrategicznej dla Ukrainy. Wojska rosyjskie znajdowały się już wcześniej w Naddniestrzu, na terytorium Białorusi i Krymu oraz oczywiście za wschodnią granicą Ukrainy. Tym samym i przed, i po wydarzeniach roku 2014 Ukraina nie była i nie jest w stanie skutecznie się obronić w przypadku zmasowanej agresji militarnej wojska rosyjskiego. Jednakże o ile przed aneksją Krymu i następujących potem wydarzeniach można było liczyć na przychylność bądź neutralność części populacji, to po – jest to już niemożliwe. Tym samym zbrojne opanowanie Ukrainy staje się skrajnie niebezpieczne dla wojsk okupacyjnych. Jedyną korzyścią strategiczną dla Rosji wydawało się być zablokowanie możliwości wejścia Ukrainy do struktur zachodnich. Ani NATO ani UE nie wyrażały bowiem do 2014 roku jakiejkolwiek woli akcesji państw znajdujących się w stanie ostrego konfliktu terytorialnego ze swoimi sąsiadami.

## 3. Nowa „zimna wojna"

Jednakże agresja militarna Rosji na sąsiednie państwo i to deklarujące bardzo wyraźnie proeuropejskie sympatie musiała wywołać reakcje zachodnich polityków. Jeszcze większa fala refutacji działań Rosji nastąpiła po zestrzeleniu samolotu malezyjskiego nad terytorium opanowanym przez prorosyjskich rebeliantów ze sprzętu znajdującego się na wyposażeniu rosyjskiej armii. Oburzenie opinii publicznej musiało zaowocować zdecydowanymi reakcjami polityków. O ile najostrzejsze reakcje były typowe dla sąsiadów Rosji (Polski, państw nadbałtyckich) oraz Kanady (liczna mniejszość ukraińska), to z wyjątkiem chyba tylko prezydenta Czech Milosza Zemana oraz premiera Węgier Victora Orbana nie było głosów prorosyjskich wśród rządzących polityków. Zarówno Unia Europejska, jak i NATO okazały się w dużej mierze zjednoczone w swojej postawie potępiającej agresję na Krym i w Donbasie. Największą przegraną dla Putina stała się w tej rozgrywce utrata zaufania Angeli Merkel będącej przez wiele lat zwolenniczką (głównie ekonomicznej) współpracy z Rosją. O takiej postawie Zachodu zdecydowały przede wszystkim

[7] Zob. np. A. Wilk, W. Konończuk, *Wojna ukraińsko-rosyjska pod szyldem operacji antyterrorystycznej. Analizy*, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/wojna-ukrainsko-rosyjska-pod-szyldem-operacji-antyterrorystycznej, (6.08.2014). Zob. też opis faktograficzny [w:] -, 2014–15 *Russian military intervention in Ukraine,* http://en.wikipedia.org/wiki/2014%E2%80%9315_Russian_military_intervention_in_Ukraine, (2.01.2015).

dwie kwestie – jawne złamanie umów międzynarodowych (Karty NZ, Porozumienia KBWE itd.) poprzez m.in. aneksję Krymu oraz wprowadzenie przez Rosję embarga na towary sprowadzane z UE. Państwo łamiące zawarte porozumienia i blokujące handel przestaje być partnerem – staje się przeciwnikiem.

Sankcje Zachodu mają z jednej strony charakter symboliczny, a z drugiej – dotyczą zasobów i to w perspektywie długoterminowej. Zakaz wjazdu poszczególnych urzędników czy funkcjonariuszy był wcześniej stosowany przy sprawie Magnitskiego i nie przyniósł jakichkolwiek efektów, może z wyjątkiem złego samopoczucia osób wpisanych na tę listę. Zastosowanie tego samego instrumentu wobec urzędników i funkcjonariuszy realizujących polecenia Kremla wobec Donbasu i Krymu jest całkowicie nieefektywne. Wykorzystanie tego narzędzia oznacza prowadzenie działań o charakterze symbolicznym. Zupełnie inny charakter posiada zamrożenie aktywów finansowych, ograniczenia kredytowe dla rosyjskich firm państwowych oraz blokada dostępu do nowoczesnych technologii mogących mieć zastosowanie militarne. Są to działania o charakterze długofalowym zmniejszające zdolność funkcjonowania tych firm na rynku kapitałowym i międzynarodowym, zwiększające obciążenia finansowe państwa poprzez zmuszenie do ich kredytowania.

Do tego doszły dwa procesy znacznie pogarszające funkcjonowanie rosyjskiej gospodarki. Pierwszy z nich to znaczny spadek cen ropy naftowej i tym samym powiązanych produktów. „Klątwa surowcowa”[8], która obciąża wszystkie niedemokratyczne systemy polityczne opierające swoje dochody na eksporcie surowców, wywołuje w tym przypadku ostry i wielowymiarowy kryzys. Gospodarka Rosji nie jest na tyle elastyczna, by móc nawet w średnim okresie czasu znacznie przekształcić strukturę swojej produkcji. W dodatku nie zostały zlikwidowane dotychczasowe blokady uniemożliwiające rozwój np. małej i średniej przedsiębiorczości. Wręcz odwrotnie – niepewność sytuacji wywołuje odpływ kapitału[9] oraz migrację najbardziej kreatywnych grup społecznych. W jeszcze większym stopniu blokady te dotyczą kapitału zagranicznego, który jest wręcz zniechęcany do pozostawania w Rosji. Tym samym przy zmniejszających się zasobach finansowych, ludzkich i technologicznych oraz narastających barierach instytucjonalno-politycznych, „klątwa surowcowa” będzie najprawdopodobniej oddziaływać z coraz większą siłą na sytuację w Rosji.

Drugi proces to wprowadzone na polecenie Putina embargo na produkty wytwarzane w państwach, które objęły Rosję sankcjami. Znaczny niedobór produktów na rynku musiał spowodować wzrost cen pozostałych towarów. Tym samym inflacja w Rosji w ujęciu całorocznym w 2014 roku przekroczyła

---

[8] Kategoria wprowadzona i opisana w R. Auty: *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, 1999, Oxford University Press, New York 1999.

[9] ВШЭ: Отток капитала из России в 2014 году превысил 110 млрд долларов, http://www.novayagazeta.ru/news/1689066.html, (6.11.2014).

10%, a to oznacza wysoki poziom niestabilności gospodarki i brak skłonności do inwestowania. Jednocześnie z jednej strony konsekwencją takiego embarga jest pojawienie się czarnego rynku, a z drugiej nawrót do gospodarki naturalnej. Masowe wykupywanie towarów, nierejestrowany handel (zwany spekulacją), to naturalne objawy takiej niestabilności gospodarczej.

Z punktu widzenia stabilności rosyjskiego systemu politycznego znaczenie posiadają jedynie zasoby znajdujące się w posiadaniu Kremla. Drastyczne zmniejszenie dochodów ludności (najmniej o połowę przy przeliczeniu na spadający kurs rubla wobec dolara albo według wskaźnika inflacji o mniejszy poziom) nie jest czynnikiem wpływającym na stabilność systemu politycznego. Zmniejszenie zasobów znajdujących się w dyspozycji ludności podporządkowanej systemom autorytarnym zwiększa dysproporcję pomiędzy uprawnieniami asymetrycznymi władców a uprawnieniami kontrasymetrycznymi osób podporządkowanych. Stąd też z punktu widzenia stabilności systemu embargo na towary państw zachodnich uderzające głównie w klasę tzw. kreatywną było zabiegiem celowym. O wiele istotniejsze jest zmniejszenie zasobów znajdujących się w posiadaniu władców ze względu na sankcje Zachodu i zmniejszenie cen ropy. W tym jednak przypadku brak zasobów finansowych będzie odczuwalny najwcześniej w ciągu kilkunastu miesięcy po ich wdrożeniu.

Jednakże konieczne jest zwrócenie uwagi na niesłychanie ważny czynnik relacji rosyjsko-zachodnich, który zazwyczaj jest mało dostrzegany przez specjalistów od stosunków międzynarodowych. Jest to zmiana generalnego stosunku do Zachodu. Zmiana ma charakter nie tyle świadomościowy – rezultaty sondaży społecznych w dużej mierze odzwierciedlają efekty propagandy uzależnionych od Kremla stacji telewizyjnych – co zmiany stosunku elit politycznych. Zachód przestał być traktowany jako jeden z graczy w skali światowej, przeciwko któremu się grało, ale z którym też warto było współpracować. Zaczął być on traktowany przede wszystkim jako wróg dążący do zniszczenia Rosji. Tym samym rosyjskie grupy panujące stają się w coraz większym stopniu ksenofobiczne, izolacyjne i wrogie wobec Zachodu. Używana retoryka zarówno w propagandzie, jak i w języku urzędowym, staje się już nie tyle biało-czarna, ale zawiera też coraz więcej elementów totalitarnej gnozy politycznej[10].

Zimna wojna została wywołana dążeniami do zachowania imperialnej pozycji przez Rosję. Trwanie tej zimnej wojny jest warunkiem koniecznym dla utrzymywania stanu konsolidacji grup panujących. Nie można szermować zagrożeniem ze strony Ukrainy – państwa wyraźnie lekceważonego i narodu, którego istnienia się w dużej mierze nie dostrzega. Wróg musi być potężny, aby jego mit mógł skutecznie wypełnić swoją rolę.

---

[10] Szerzej zob. R. Bäcker, *Świadomość polityczna współczesnych Rosjan*, „Kultura i Edukacja", 2015, w druku.

## 4. Białoruś i Kazachstan

Te dwa państwa twardego, personalnego autorytaryzmu są w tej chwili najważniejszymi sojusznikami Rosji. Ich lojalność nigdy nie była absolutna. Zarówno Białoruś, jak i Kazachstan bardzo często wykazywały dość dużą samodzielność zarówno w pierwszym przypadku w relacjach z Unią Europejską, a w drugim przypadku z Chinami. Jednakże w kwestiach żywotnych dla imperium rosyjskiego zarówno Aleksandr Łukaszenka, jak i Nursułtan Nazarbajew wykazywali bardzo duży poziom uległości. Dotyczyło to nie tylko obecności militarnej, ale też i relacji gospodarczych, jak i uczestnictwa we wszystkich porozumieniach, układach, oraz uniach mających stabilizować imperialne zależności.[11]

Agresja na Krym i Donbas zmieniła sytuację tych dwóch państw. Wszystkie dotychczas wzmacniane bądź sterowane przez Rosję konflikty na obszarze postsowieckim wynikały z już istniejących bardzo silnych napięć pomiędzy narodami danych republik postsowieckich bądź między nimi a mniejszymi etnosami. W przypadku ukraińskim takiego konfliktu nie było. Tym samym Kreml zaczął stosować zmodyfikowaną Breżniewowską doktrynę ograniczonej suwerenności. Zarówno Nazarbajew, jak i Łukaszenka musieli potraktować te wydarzenia jako bardzo niebezpieczny precedens dla zachowania integralności terytorialnej swoich własnych państw. Oba te państwa posiadają bowiem bardzo znaczący odsetek ludności rosyjskojęzycznej i to niezależnie od etnosu.

Jednocześnie jednak Rosja wykazała w tym konflikcie, iż nie jest już w stanie skutecznie osiągać swoich celów. Nie udało się bowiem ani podporządkowanie Ukrainy, ani doprowadzenie jej do stanu anarchii, ani nawet do wymiany proeuropejskich elit rządzących na jakiekolwiek inne. Ta słabość pozwoliła obu władcom na poprowadzenie polityki neutralności wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Jednocześnie jednak obaj dyktatorzy wyeliminowali urzędników i funkcjonariuszy mogących tworzyć prorosyjską kontrelitę wewnątrz aparatu państwowego[12].

Z kolei Łukaszenka zgodził się na pełnienie przez Białoruś roli kraju tranzytowego dla produktów objętych embargiem przez Rosję. Decyzja ta rozpoczęła wojnę handlową między Białorusią a Rosją, która faktycznie zniweczyła unię celną istniejącą między tymi dwoma krajami. Warto dodać do tego fakt złożenia przez Łukaszenkę i Nazarbajewa wizyt w Kijowie oznaczających nie tylko akceptację, ale i chęć prowadzenia partnerskich relacji z nową ekipą

[11] Szerzej zob. P. Eberhardt, *Stosunki Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś w sferze obronności*, PISM, Warszawa 2005; R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, P. Wołowski, *Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003; P. Grochmalski, *Kazachstan: Studium politologiczne*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2005.

[12] *Premier i część ministrów zdymisjonowana*, http://niezalezna.pl/62711-premier-i-czesc-ministrow-zdymisjonowana, 27.12.2014; *Kazakhstan defense minister quits amid accusations*, http://www.worldbulletin.net/news/146789/kazakhstan-defense-minister-quits-amid-accusations, (22.10.2014).

rządzącą. Tego typu posunięcia świadczą o swoistej grze prowadzonej przez Łukaszenkę (a w mniejszym stopniu przez Nazarbajewa) w celu uzyskania pola niezależności pomiędzy Rosją a Unią Europejską[13]. Jest to zatem ten sam rodzaj gry, który był prowadzony przez Ukrainę za czasów prezydenta Leonida Krawczuka. Jednakże jego celem nie jest już tylko utrzymywanie swoistej równowagi, ale dążenie do uzyskania w przyszłości całkowitego stanu niezależności od Kremla.

Białoruś i Kazachstan zatem w rezultacie wojny ukraińsko-rosyjskiej zaczęły nie tylko prowadzić politykę odmienną od Kremla (dystans ten był już wcześniej widoczny), ale i sformułowały oraz zaczęły realizować zupełnie odmienne od dotychczasowych podstawowe cele swojej polityki zagranicznej.

## 5. Relacje rosyjsko-chińskie

Chiny w trakcie aneksji półwyspu krymskiego wyraźnie popierały Rosję i jednocześnie oskarżały Zachód, iż rozpętuje nowy okres zimnej wojny. Było to jedyne państwo z grupy G-8, które stanęło po stronie Rosji[14]. W trakcie pierwszej połowy roku 2014 odbyły się wspólne ćwiczenia wojskowe, podpisano kontrakty na dostawy samolotów Suchoj oraz wielu innych rodzajów sprzętu wojskowego, a ponadto materiałów do elektrowni atomowych. Przede wszystkim jednak podpisano negocjowaną przez wiele lat umowę na dostawę rocznie 68 miliardów $m^3$ gazu między Gazpromem a China National Petroleum Corporation[15]. Ten ostatni fakt jest najważniejszy. Z analiz przeprowadzonych przez rosyjskich ekonomistów wynika, że dostawy gazu będą się odbywały po o wiele niższych cenach niż dostarczane do państw Unii Europejskiej, a nawet na wewnętrznym rynku rosyjskim[16]. W dodatku Chiny zapewniły sobie wcześniej wysoki poziom dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych (od Turkmenistanu i Uzbekistanu do Australii). Tym samym to Rosja odgrywa w tym kontrakcie rolę „młodszego brata".

Rosja staje się jednym z wielu dostawców surowców (głównie drewna, metali oraz ropy i gazu) dla gwałtownie rozwijającej się gospodarki chińskiej.

---

[13] *Belarusian Politics Towards Ukraine and Its Relations With the EU on the Back of Pressure From Moscow* by Pavel Danek, http://4liberty.eu/belarusian-politics-towards-ukraine-and-its-relations-with-the-eu-on-the-back-of-pressure-from-moscow/, (14.12.2014).

[14] U. Bacchi, *Ukraine Crisis: China Backs Russia in 'Cold War' over Crimea* http://www.ibtimes.co.uk/ukraine-crisis-china-back-russia-cold-war-over-crimea-1438650, (3.03.2014)

[15] *Russia Shifts to China After Ukraine Crisis. Joint war games most sophisticated to date and target U.S.* by: Bill Gertz, http://freebeacon.com/national-security/russia-shifts-to-china-after-ukraine-crisis/, May 22, 2014; *An Uneasy Ménage à Trois. Reliance on Russian and Ukrainian Weapons Puts China in a Tight Spot* by Michael Kofman, http://www.foreignaffairs.com/articles/142417/michael-kofman/an-uneasy-menage-a-trois, (4.12.2014).

[16] Юлия Латынина, Сырьевое оружие. Россия разучилась пользоваться газом как товаром, http://www.novayagazeta.ru/columns/62905.html, (27.03.2014).

W takim przypadku orientacja na Wschód przy jednoczesnej izolacji od Zachodu staje się dla Rosji drogą do podporządkowania coraz potężniejszemu mocarstwu.

Wraz z przedłużaniem się konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Chiny zaczęły tonować swoje dotychczasowe stanowisko. Zaczęły występować w roli potencjalnego moderatora i w coraz większym stopniu dystansowały się na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa ONZ od stanowiska Rosji. Michael Kofman uważa, iż może to wynikać z potencjału ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego, z którego mogą skorzystać Chiny[17]. W rzeczywistości ta powolna zmiana jest raczej rezultatem diagnozy sytuacji Rosji. Politycy chińscy musieli dojść do wniosku, iż nie ma potrzeby bezgranicznie popierać politykę Rosji. O wiele ważniejsze jest maksymalizowanie długofalowych korzyści wynikających ze współpracy ze wszystkimi stronami konfliktu. Poziom zależności Rosji od Chin w takim przypadku będzie jeszcze większy.

## 6. Konsekwencje geopolityczne roku 2014

Rosja po tzw. białej rewolucji przełomu 2011–2012 przekształciła się z państwa personalnego i umiarkowanego (*middle soft*) autorytaryzmu w strukturę autorytarną zmilitaryzowaną („siłową") o charakterze coraz bardziej represywnym („twardą"). Po aneksji Krymu w coraz większym stopniu ujawniają się – na początku w postaci niedojrzałej – elementy totalitarnej gnozy politycznej, usiłowania wprowadzenia do praktyki społecznej mechanizmów masowej mobilizacji politycznej oraz tendencje do przekształcenia obozu rządzącego w kierunku aparatu partyjno-państwowego. Rosyjski system polityczny od lutego 2014 roku znacząco się przesunął na continuum między autorytaryzmem a totalitaryzmem w kierunku tego ostatniego typu idealnego[18].

Polityka zagraniczna państwa o takim reżimie politycznym jest realizowana według zupełnie innych mechanizmów i dąży do realizacji odmiennie definiowanych celów niż państw o reżimie demokratycznym. W tym pierwszym przypadku ludność własnego kraju jest traktowana jak jeden z wielu zasobów. Nie jest ważny realny poziom bezpieczeństwa. O wiele ważniejsze jest wywoływanie realnego zagrożenia (bądź przynajmniej jego poczucia), by klasa rządząca mogła występować w roli walczącego z tym zagrożeniem, a poziom konsolidacji zarówno w ramach tej klasy, jak i całej populacji mógł być wysoki, choć determinowany tylko tym czynnikiem zewnętrznym.

Rosyjskie elity polityczne definiują własne państwo jako imperialne. Ten nieodzowny element tożsamości państwa rosyjskiego (i to rozumiany tradycyjnie)

[17] *An Uneasy Ménage à Trois. Reliance on Russian and Ukrainian Weapons Puts China in a Tight Spot* by Michael Kofman, http://www.foreignaffairs.com/articles/142417/michael-kofman/an-uneasy-menage-a-trois, (4.12.2014).

[18] Szerzej: R. Bäcker, *Evolution of contemporary political system in Russia*, paper on ISSEI Conference in Porto, 08, 2014.

powoduje redukcję scenariuszy w przypadku dążenia do upodmiotowienia się narodu podporządkowanego.

Decyzje podejmowane przez Kreml w roku 2014 były podporządkowane logice imperialnego i twardego autorytaryzmu militarnego zmierzającego w stronę reżimu totalitarnego.

Konsekwencje tych decyzji są w przypadku otoczenia zewnętrznego niezbyt pomyślne dla Rosji. Naród ukraiński uzyskał bardzo silną tożsamość narodową i to niezależnie od dotychczasowych podziałów kulturowych i politycznych. Jest to tożsamość definiowana w opozycji do Rosji. Niezależnie od dalszych działań rosyjskich nie jest możliwy powrót do poprzednich relacji, a bardzo trudne staje się ustanowienie klasycznie partnerskich stosunków, przynajmniej w ramach jednego pokolenia. Decyzje Kremla doprowadziły do ujednolicenia stanowiska UE oraz USA, Kanady i innych państw demokratycznych wobec Rosji. Wcześniej nie było to możliwe. Różnice dotyczą raczej tempa i zasięgu sankcji wobec Rosji, a nie negatywnego stosunku do rosyjskiej agresji. Rosja w ciągu roku 2014 utraciła w znaczącym stopniu możliwość traktowania Białorusi i Kazachstanu jako swoich lojalnych – i to niezależnie od okoliczności – sojuszników. Tendencje autonomizacyjne stają się silniejsze od dążenia do lawirowania między Kremlem a Brukselą czy Pekinem. W przypadku tej ostatniej stolicy mamy do czynienia z coraz wyraźniejszym dążeniem do traktowania obecnego stanu Rosji jako trwałego i w coraz większym stopniu zmuszającego Kreml do podejmowania decyzji coraz to bardziej uzależniających Rosję od chińskiej hegemonii.

Rok 2014 stał się dla rosyjskiej polityki zagranicznej przełomowy

*Marcin Kaczmarski*

# Bilans „resetu" w relacjach rosyjsko-amerykańskich (2009–2011)

## 1. Wstęp

Od początku 2009 roku stosunki rosyjsko-amerykańskie zaczęły ulegać istotnym przeobrażeniom, które skrótowo określane są jako „reset". Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty zmian, jakie zaszły w relacjach między Moskwą i Waszyngtonem na przestrzeni ostatnich dwóch lat i analiza perspektyw ich dalszego rozwoju. Dla Kremla Stany Zjednoczone wciąż pozostają najważniejszym punktem odniesienia w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa – kształt relacji z USA będzie tym samym wpływał na całokształt zachowania Rosji na arenie międzynarodowej.

## 2. Geneza „resetu"

Stosunki rosyjsko-amerykańskie ulegały stopniowemu pogarszaniu, poczynając od konfliktu irackiego w roku 2003. Pod koniec rządów George'a W. Busha doszły one do najniższego punktu w całym okresie pozimnowojennym. Symbolicznym wyrazem kryzysu w relacjach dwustronnych stała się wojna z Gruzją, którą, biorąc pod uwagę stopień amerykańskiego zaangażowania w tym kraju, rosyjskie elity traktowały jako swego rodzaju starcie ze Stanami Zjednoczonymi. Na konfrontacyjną postawę Kremla nie wpłynęła początkowo zmiana na stanowisku prezydenta USA, czego przejawem było m.in. nasycone antyamerykańskimi akcentami doroczne orędzie prezydenta Dmitrija Miedwiediewa wygłoszone tuż po wyborze Baracka Obamy, 5 listopada 2008 roku. Dopiero z czasem rosyjscy politycy zaczęli dostrzegać możliwość poprawy relacji z USA.

Nowa administracja amerykańska dokonała przewartościowania dotychczasowej oceny znaczenia Rosji dla USA. Uznano, że Moskwa będzie w stanie pomóc (lub przynajmniej nie przeszkadzać) w realizacji priorytetowych kwestii – zakończeniu wojny w Afganistanie oraz zahamowaniu irańskiego

programu atomowego. Ponadto uznanie przez prezydenta Obamę rozbrojenia nuklearnego za jeden z dalekosiężnych celów amerykańskiej polityki zagranicznej w naturalny sposób wskazywało na konieczność intensyfikacji dialogu z Rosją. Istotnym czynnikiem, który przyczynił się do nowego podejścia, była z pewnością wojna w Gruzji, która uwiarygodniła asertywną politykę zagraniczną Rosji i zademonstrowała, iż Kreml jest gotowy użyć siły zbrojnej dla obrony swoich interesów. Pierwszym efektem nowego podejścia administracji Obamy była złożona w lutym 2009 roku w trakcie dorocznej konferencji bezpieczeństwa w Monachium przez wiceprezydenta USA Josepha Bidena propozycja „wciśnięcia przycisku reset" i dokonania przeglądu potencjalnych pól współpracy między Zachodem i Rosją. Chociaż wydaje się, że koncepcja miała wówczas charakter raczej taktyczny, a amerykańska elita pozostawała podzielona w ocenach Rosji, „reset" w kolejnych miesiącach stał się symbolem poprawy relacji dwustronnych i zaczął odgrywać rosnącą rolę w polityce Baracka Obamy, również z uwagi na brak sukcesów na innych kierunkach.

## 3. Rosyjskie korzyści z „resetu"

W ocenie strony rosyjskiej, jednym z głównych powodów napięć między Rosją i USA był brak chęci rzeczywistego dialogu ze strony Waszyngtonu w sprawach uznawanych przez Moskwę za naruszające jej interesy. Retoryka, a następnie działania nowej amerykańskiej administracji zostały przez Kreml uznane za wyraz gotowości USA do przeformułowania dotychczasowej polityki. Z tego punktu widzenia najważniejszą korzyścią osiągniętą przez Rosję w rezultacie „resetu" stała się rezygnacja przez Stany Zjednoczone z tych działań (lub zmniejszenie ich intensywności), które Moskwa postrzegała jako najbardziej godzące w jej interesy geopolityczne i obniżające prestiż mocarstwowy.

Najpoważniejszą (i zarazem najbardziej trwałą) korzyścią dla Rosji stał się powrót do kontroli zbrojeń, czego wyrazem stało się zawarcie nowego traktatu START.

Administracja Baracka Obamy zdecydowała się odejść od jednostronnej polityki kształtowania arsenału nuklearnego (zapoczątkowanej przez George'a W. Busha wycofaniem się z traktatu ABM w grudniu 2001 roku) i powrócić do faktycznej wspólnej z Moskwą kontroli zbrojeń ofensywnych[1]. Nowy traktat START został podpisany przez oba kraje 8 kwietnia 2010 roku i ratyfikowany w styczniu 2011 roku. Zastąpił on wygasły w grudniu 2009 roku traktat START oraz traktat SORT z 2002 roku. Składa się z 16 artykułów, jest uzupełniony stukilkudziesięciostronicowym protokołem, regulującym kwestie techniczne i jednostronnym oświadczeniem strony rosyjskiej, odnoszącym się do obrony przeciwrakietowej. Traktat nakłada

[1] Por. wywiad wiceministra SZ Rosji Anatolija Riabkowa dla Itar-TASS z 19.01.2009.

następujące pułapy na posiadane przez oba kraje strategiczne arsenały nuklearne: 1550 sztuk dla głowic jądrowych rozmieszczonych na środkach przenoszenia (rakietach międzykontynentalnych, okrętach podwodnych oraz bombowcach) oraz 800 dla środków przenoszenia (z których 700 może być aktywnych). Strony zobowiązane są osiągnąć powyższe limity w ciągu 7 lat od wejścia w życie traktatu, sam traktat został podpisany na okres 10 lat, z możliwością przedłużenia.

Traktat w sposób wyraźny dowiódł, iż Stany Zjednoczone uznały mocarstwowy status Rosji w sferze równowagi strategicznej. Praktycznie żaden inny element obecności Rosji w globalnych instytucjach i reżimach, łącznie z Radą Bezpieczeństwa ONZ, nie daje Moskwie tak wyjątkowego statusu, jak równoprawny traktat o zbrojeniach strategicznych zawarty z USA. Wrażenie to umacnia fakt, iż to USA wycofały się z poprzedniej polityki. Rosyjski ośrodek analityczny INSOR, uznawany za zbliżony do prezydenta Miedwiediewa, wskazuje, że to właśnie prowadzenie negocjacji z USA (a nie sam fakt posiadania broni nuklearnej) jest źródłem prestiżu dla Rosji i tworzy z niej równorzędnego i wyjątkowego zarazem partnera Stanów Zjednoczonych.

W kwestiach bezpieczeństwa nowy traktat pozwala Rosji utrzymać w relacjach z USA równowagę w sferze nuklearnej, mimo iż Moskwie nie udało się przeforsować zapisów ograniczających rozwój strategicznej obrony przeciwrakietowej. W oświadczeniu dołączonym do traktatu strona rosyjska zastrzegła sobie możliwość wycofania się z traktatu, jeśli uzna, iż rozwój amerykańskiej obrony przeciwrakietowej zagraża rosyjskiemu arsenałowi nuklearnemu. Nowy traktat START niesie ze sobą również korzyści finansowe, gdyż obniży koszty modernizacji starzejącego się rosyjskiego arsenału nuklearnego w sytuacji, gdy Rosji nie stać ani na utrzymywanie go w obecnym kształcie, ani na zastąpienie w całości nowymi technologiami (mimo prowadzenia badań nad nowymi rakietami międzykontynentalnymi).

Za kolejny sukces Rosja może uznać wycofanie się administracji Baracka Obamy z planów rozmieszczenia tarczy przeciwrakietowej w Europie Środkowej. 17 września 2009 r. Stany Zjednoczone ogłosiły decyzję o rewizji dotychczasowych planów budowy systemu obrony przeciwrakietowej oraz wycofały się w związku z tym z planów rozmieszczenia jego elementów w Polsce i Czechach (tzw. trzeciego systemu pozycyjnego, stanowiącego część systemu globalnego). Moskwa od 2006 roku konsekwentnie uzależniała rozwój relacji z USA od rezygnacji przez Waszyngton z jednostronnych działań w polityce bezpieczeństwa, które Kreml uznawał za osłabiające go geopolitycznie, jak i prestiżowo. Sprzeciw wobec planów budowy tarczy przeciwrakietowej stanowił jeden z głównych elementów rosyjskiej polityki bezpieczeństwa. Rewizja planów amerykańskich pokazała, że Waszyngton jest zmuszony uwzględnić stanowisko rosyjskie w kwestii bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza w regionie Europy Środkowej. Ponadto wycofanie się USA z planów strategicznej obrony przeciwrakietowej odsunęło w czasie perspektywę pojawienia się asymetrii w potencjale nuklearnym obu stron.

Jednocześnie Rosji nie udało się skłonić USA do całkowitej rezygnacji z programów obrony przeciwrakietowej.

Rezygnacja przez USA z promowania rozszerzenia NATO na obszar WNP stanowi kolejną korzyść, jaką Rosja odniosła dzięki polityce „resetu". Stany Zjednoczone ograniczają się do popierania polityki „otwartych drzwi", która jednak jest obecnie pustym zobowiązaniem. Prawdopodobieństwo rozszerzenia NATO o kraje WNP (Ukrainę i Gruzję) pozostawało niskie jeszcze pod koniec rządów George'a W. Busha, m.in. z uwagi na sprzeciw części europejskich członków Sojuszu. Jednakże należy mieć na uwadze, że Moskwa negatywnie reagowała na wszelką „prorozszerzeniową" retorykę, niezależnie od prawdopodobieństwa jej implementacji.

Ważnym elementem budowy prestiżu Rosji jako równoprawnego partnera USA była instytucjonalizacja dialogu poprzez stworzenie wspólnego rosyjsko-amerykańskiego organu międzyrządowego. W połowie 2009 roku powołano Rosyjsko-amerykańską komisję prezydencką, której koordynatorami uczyniono ministrów spraw zagranicznych obu krajów. W jej skład wchodzi 13 grup roboczych. Komisja stanowiła próbę stworzenia stałego kanału konsultacji rosyjsko-amerykańskich (podobnego do funkcjonującej w latach 1990. komisji Gore-Czernomyrdin). Na obecnym etapie jest zbyt wcześnie, aby móc ocenić, na ile komisja usprawniła kanały komunikacji pomiędzy stronami i jaki jest jej realny wpływ na relacje dwustronne[2]. Jednocześnie Rosja może uznawać utworzenie takiej komisji za sukces przede wszystkim prestiżowy, jako że żaden inny kraj takiej formuły dialogu z USA nie posiada (Chiny odrzuciły propozycję Waszyngtonu utworzenia podobnej komisji).

Najbardziej wymiernym efektem ekonomicznym „resetu" dla Rosji jest ratyfikacja w grudniu 2010 roku przez Stany Zjednoczone porozumienia o cywilnej współpracy nuklearnej z Rosją (tzw. porozumienia 123), które otwiera rynek amerykański dla rosyjskiego przemysłu jądrowego. Prezydent Barack Obama zdecydował się na ponowne skierowanie umowy do parlamentu w maju 2010 roku. Porozumienie 123, podpisane jeszcze w maju 2008 roku, otwiera drogę do rosyjsko-amerykańskiej współpracy nuklearnej na zasadach komercyjnych (dotychczasowa współpraca miała charakter międzyrządowy i stanowiła element amerykańskich działań na rzecz nieproliferacji technologii jądrowych). Nowa umowa przyniesie Rosji znaczące korzyści, m.in. umożliwi realizację kontraktów zawartych przez rosyjską spółkę Techsnabeksport z amerykańskimi spółkami energetycznymi na dostawy od 2014 roku wzbogaconego uranu dla elektrowni o wartości około 5 mld USD. Inne potencjalne obszary współpracy obejmują m.in. składowanie odpadów nuklearnych z reaktorów amerykańskiej produkcji na terytorium Rosji oraz sprzedaż technologii do USA.

---

[2] Szerzej na ten temat: Matthew Rojansky, *Indispensable Institutions. The Obama-Medvedev Commission and Five Decades of U.S.-Russia Dialogue*, Carnegie Endowment for International Peace, Waszyngton 2010.

Stronie rosyjskiej udało się też ponownie porozumieć z USA w październiku 2010 roku w kwestii warunków członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO), co zwiększa prawdopodobieństwo przystąpienia Rosji do tej organizacji i w długiej perspektywie może okazać się korzystne ekonomicznie. Pierwsze porozumienie zawarto jeszcze w 2006 roku, ale działania podejmowane przez Rosję w jej polityce handlowej doprowadziły do pojawienia się nowych kwestii spornych i w praktyce unieważniły wcześniejszą umowę.

W porównaniu z polityką administracji George'a W. Busha zmieniła się retoryka amerykańska względem Rosji, podkreślająca znaczenie tej ostatniej jako partnera i ograniczająca krytykę wewnętrznej sytuacji politycznej w Rosji. Ta zmiana była najbardziej widoczna w roku 2009, w 2010 bowiem USA zaczęły wyraźniej podnosić kwestię naruszania praw człowieka i reguł demokracji przez rosyjskie władze. Jednak nawet wówczas krytyka ta miała charakter raczej powierzchowny i była konsekwencją amerykańskiej sytuacji wewnątrzpolitycznej (przede wszystkim kampanii wyborczej do Kongresu). Symbolicznym wyrazem rosyjskiego sukcesu stało się utworzenie w ramach komisji prezydenckiej grupy ds. społeczeństwa obywatelskiego, na której czele stanęli Michael McFaul (orędownik demokratyzacji obszaru poradzieckiego, dyrektor ds. Rosji w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa) oraz Władisław Surkow, twórca pojęcia „suwerennej demokracji", uchodzący za głównego ideologa Kremla. Jednym z przykładów nowej retoryki było uznanie przez prezydenta Obamę w trakcie wizyty w Moskwie w lipcu 2009 roku, że Rosja nie przegrała zimnej wojny i docenienie jej wkładu w zakończenie tamtego konfliktu.

## 4. Ograniczona odpowiedź Rosji

Stany Zjednoczone wyraźnie liczyły na rewanż Rosji w kwestiach uznawanych przez siebie za strategicznie najistotniejsze: problemie nuklearnych ambicji Iranu oraz konfliktu w Afganistanie. Jak dotychczas, Moskwie udało się nie ponieść dużych kosztów zmiany swojego stanowiska w tych kwestiach, a jednocześnie przedstawić swoje działania jako wychodzące naprzeciw oczekiwań USA.

W przypadku Iranu Rosja mogła pomóc USA na dwóch płaszczyznach: wielostronnej (poparcie dla amerykańskich propozycji sankcji na Iran na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ i MAEA) oraz dwustronnej (ewentualna presja polityczna i ekonomiczna na Iran). W ostatnich dwóch latach Moskwa skorygowała swoją dotychczasową politykę, ale nie dokonała zasadniczego zwrotu. Z jednej strony wsparła działania podejmowane przez nową administrację USA, ale z drugiej udzielała poparcia politycznego i ekonomicznego Iranowi, osłabiając tym samym wywieraną nań presję międzynarodową.

Na płaszczyźnie wielostronnej Moskwa dwukrotnie wsparła Stany Zjednoczone w okresie „resetu". We wrześniu 2009 roku Rosja wraz z Francją miała pośredniczyć w zamianie wzbogaconego samodzielnie przez Iran uranu

na gotowe paliwo nuklearne dla reaktora badawczego pod Teheranem. Jednakże po wypracowaniu kompromisu Iran zdecydował się go odrzucić. W następstwie rozpoczęto negocjacje nad sankcjami, które toczyły się około 9 miesięcy. W czerwcu 2010 roku Moskwa zgodziła się na czwartą rundę sankcji, obejmujących m.in. zakaz dostaw uzbrojenia do Iranu, ograniczenie możliwości prowadzenia transakcji ubezpieczeniowych. Ponadto retoryka rosyjska skierowana pod adresem Iranu w związku z kryzysem nuklearnym uległa zaostrzeniu i zbliżyła się do prezentowanej przez państwa zachodnie (zwłaszcza ze strony prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, który m.in. przyznał, że Iran zbliża się do opanowania technologii produkcji bomby atomowej, czemu Rosja wcześniej zaprzeczała).

Jednocześnie strona rosyjska zapobiegła objęciu sankcjami sektora energetycznego Iranu, uznając, iż byłby to środek zbyt daleko posunięty i mogący zaszkodzić relacjom rosyjsko-irańskim. Konsekwentnie protestowała również przeciwko jednostronnym sankcjom nakładanym przez USA i Unię Europejską na Teheran. Dodatkowo należy mieć na uwadze fakt, iż ewolucja polityki rosyjskiej nastąpiła w momencie wzrostu oporu Chin wobec sankcji, co pozwoliło Moskwie przedstawić się w korzystniejszym świetle jako aktor bardziej skłonny do współpracy.

W płaszczyźnie dwustronnych relacji z Teheranem zasadniczym ustępstwem Rosji wobec USA stało się anulowanie kontraktu na dostawy do Iranu rosyjskich systemów przeciwlotniczych S-300 w październiku 2010 roku. Właściwie od początku podpisania kontraktu (najprawdopodobniej pod koniec 2007 roku) Moskwa opóźniała jego realizację, traktując to jako kartę przetargową. Przygotowując czwartą rundę sankcji, rosyjscy przedstawiciele wskazywali, że nie obejmą one zestawów S-300, jednak krótko po przyjęciu sankcji przez Radę Bezpieczeństwa nastąpiła zmiana tego stanowiska. Moskwa najpierw uznała, że sankcje obejmują zestawy przeciwlotnicze, a następnie w październiku ostatecznie anulowała kontrakt.

Jednocześnie, po kolejnych przesunięciach terminu, rosyjska spółka Rosatom przystąpiła w sierpniu 2010 do uruchomienia budowanej od kilkunastu lat irańskiej elektrowni atomowej w Bushehr. Rosja wykorzystała chwiejność stanowiska amerykańskiego w tej kwestii, ale wciąż przeciąga termin ostatecznego oddania elektrowni, traktując ją jako narzędzie nacisku na Teheran. Dodatkowo, w lipcu strona rosyjska ogłosiła plany szerokiej współpracy w sferze ropy i gazu z Iranem, a w sierpniu 2010 rosyjski koncern LUKoil wznowił dostawy benzyny do Iranu (zawieszone od kwietnia w obawie o presję amerykańską).

W odniesieniu do Afganistanu rosyjska odpowiedź na postulaty USA również była ograniczona. Wyjście naprzeciw oczekiwaniom Waszyngtonu nastąpiło na dwóch płaszczyznach: w kwestii ułatwienia zachodniej koalicji tranzytu sprzętu i żołnierzy do Afganistanu oraz w postaci rosyjskiej pomocy dla rządu afgańskiego.

W kwestii tranzytu Rosja prowadziła dwuznaczną politykę. Z jednej strony Moskwa zgodziła się udostępnić własne terytorium dla tranzytu dla

wojsk zachodniej koalicji w większym niż dotychczas stopniu. Rosja i USA zawarły w kwietniu 2009 roku porozumienie o tranzycie zaopatrzenia i personelu drogą powietrzną. Przez kilka miesięcy nie było ono jednak wykorzystywane i dopiero pod koniec 2009 roku udało się stronom przełamać „przeszkody biurokratyczne" i uruchomić tranzyt amerykańskich żołnierzy i zaopatrzenia do Afganistanu. Moskwa zgodziła się też rozszerzyć istniejące od 2008 roku porozumienie o tranzycie kolejowym zaopatrzenia dla NATO – w listopadzie 2010 roku porozumiano się w kwestii tzw. tranzytu zwrotnego (z Afganistanu), które obejmuje obecnie również sprzęt wojskowy. Z drugiej jednak strony Rosja podjęła szereg działań na rzecz ograniczenia amerykańskiej obecności w regionie, bądź przynajmniej uzależnienia jej od zgody Moskwy. Kreml podjął w 2009 roku działania na rzecz skłonienia Kirgistanu do całkowitego zamknięcia amerykańskiej bazy na lotnisku Manas, oferując w zamian pomoc finansową i kredyty inwestycyjne. Chociaż Moskwie nie udało się osiągnąć swojego celu (ówczesny prezydent Kurmanbek Bakijew jedynie zmienił formalny status amerykańskiej obecności, mimo wcześniejszej obietnicy zamknięcia bazy), to wydaje się, że nie zaprzestała presji na Biszkek, zwłaszcza po rewolucji z kwietnia 2010 roku i zmianie władzy w Kirgistanie. Wydaje się, że celem Rosji jest uzależnienie amerykańskiego tranzytu przez kraje Azji Centralnej od własnej zgody.

Odnosząc się do zakresu pomocy możliwej do udzielenia Afganistanowi w procesie stabilizacji, Rosja wyrażała gotowość do takiego zaangażowania, które nie będzie wiązało się z koniecznością wysłania do tego kraju sił zbrojnych[3]. Pomoc rosyjska ma w związku z tym kilka wymiarów: przekazywanie sprzętu dla afgańskich sił zbrojnych i policji; szkolenie kadr afgańskich struktur siłowych na terytorium Rosji; wymiana informacji wywiadowczych. Moskwa w ostatnich latach przekazała ograniczone ilości broni strzeleckiej i krótkiej dla afgańskiego MSW. Największą wartość stanowiłaby dostawa około 20 śmigłowców transportowych Mi-17, która to inicjatywa nie może doczekać się realizacji z powodu sporu o zasady finansowania. Na szczycie Rosja-NATO w Lizbonie w 2010 roku utworzono *trust fund* dla obsługi śmigłowców, ale najprawdopodobniej to strona amerykańska zakupi je od Rosji i przekaże siłom afgańskim.

Nie do końca jednoznacznie w kategoriach relacji Rosja-USA można natomiast ocenić politykę Rosji wobec kwestii wewnątrzafgańskich. Z jednej strony Rosja zmieniła swoje wcześniejsze stanowisko i poparła na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ promowane przez USA decyzje o usunięciu wybranych przywódców talibów z listy osób podejrzanych o terroryzm (co otworzyło drogę do rozmów między nimi a rządem Karzaja). Ułatwia to tym samym popieraną przez USA politykę pojednania narodowego. Z drugiej strony silne

[3] Np. wypowiedź przedstawiciela FR przy NATO, Dmitrija Rogozina: *Russia Not To Send Personnel To Afghanistan – Envoy*, „Johnson's Russia List", 2010-#216, 18 November 2010.

poparcie polityczne dla prezydenta Hamida Karzaja, udzielane mu na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy przez Moskwę w sytuacji pogarszania się relacji afgańsko-amerykańskich, służy wzmocnieniu rosyjskiej pozycji w Kabulu. Jednocześnie wzmacnia to Karzaja wobec Waszyngtonu.

Trzecim elementem rosyjskiej odpowiedzi na amerykańskie kroki podejmowane w ramach „resetu" stało się stonowanie antyamerykanizmu, zajmującego dotychczas centralne miejsce w retoryce rosyjskich władz. Wskazywanie na Stany Zjednoczone i ich unilateralną politykę jako źródło zagrożeń dla Rosji i świata powtarzało się regularnie w deklaracjach rosyjskich przywódców. Najbardziej jaskrawymi przykładami były wypowiedzi ówczesnego prezydenta Putina, np. w orędziu do Zgromadzenia Federalnego w 2005 roku[4] czy wystąpienie w lutym 2007 roku na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa[5]. Zarówno Putin, jak i Miedwiediew oskarżali też USA o przyczynienie się w największym stopniu do globalnego kryzysu gospodarczego.

Zmiana rosyjskiej retoryki przebiegała stopniowo. Kreml wydawał się uznawać, że to Waszyngton powinien wycofać się z zagrażających Rosji posunięć i dopiero to umożliwiłoby dialog. Jednym z najlepiej obrazujących przykładów takiego stanowiska jest wypowiedź prezydenta Miedwiediewa, który reagując na zmianę amerykańskich planów dotyczących obrony przeciwrakietowej we wrześniu 2009 roku oświadczył, iż Rosja nie zamierza angażować się w „prymitywne kompromisy i targi"[6].

Z czasem ton rosyjskich władz, a w pierwszym rzędzie prezydenta Miedwiediewa, zaczął ulegać zmianie na coraz bardziej pozytywny i podkreślający dokonania, jakie nastąpiły w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Symbolem takiego podejścia stała się „biznesowa" (w przeciwieństwie do poprzednich „politycznych") wizyta prezydenta Miedwiediewa w USA w czerwcu 2010 roku[7]. W trakcie wystąpienia do rosyjskich ambasadorów w lipcu 2010 roku, Dmitrij Miedwiediew uznał sposób kształtowania przez niego relacji z USA za wzorcowy, taki, z którego powinien uczyć się rosyjski MSZ. Prezydent Miedwiediew stał się twarzą poprawy stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, a jednocześnie swoją publiczną rolę w ich kształtowaniu ograniczył premier Władimir Putin, który jedynie od czasu do czasu zabierał głos w kwestii „resetu". Np. w wywiadzie pod koniec sierpnia 2010 roku deklarując wiarę w „reset", Putin zarzucił USA dozbrajanie Gruzji. Jednocześnie podczas spotkania z ekspertami w Wałdaju we wrześniu 2010 wyrażał się o Obamie bardzo pozytywnie.

---

[4] Zob. http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/04/87049.shtml.

[5] Zob. http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118097.shtml.

[6] Wywiad Dmitrija Miedwiediewa dla szwajcarskich środków masowego przekazu z 17 września 2009 roku, http://www.kremlin.ru/transcripts/5505.

[7] M. Kaczmarski, *Rosja–USA: ograniczone zmiany*, „Tydzień na Wschodzie", nr 23 (141), 30.06.2010.

## 5. Charakterystyka przemian w relacjach dwustronnych

Przedstawione procesy, jakie nastąpiły w konsekwencji realizacji przez obie strony polityki „resetu", spowodowały istotne przeobrażenia w relacjach rosyjsko-amerykańskich. Z jednej strony doszło do korekt w polityce prowadzonej przez oba kraje, czemu towarzyszyła daleko idąca zmiana w retoryce i atmosferze wzajemnych kontaktów. Z drugiej jednak strony, poza kontrolą zbrojeń, praktycznie w żadnej z tych kwestii nie doszło do systemowego uregulowania istniejących sprzeczności – brak napięć wynikał raczej z taktycznego samoograniczania się niż strategicznego uznania interesów drugiej strony za uprawnione. Taka sytuacja czyni korzyści odniesione przez Moskwę w rezultacie „resetu" odwracalnymi bądź niepełnymi.

Pozytywnej zmianie uległa atmosfera relacji dwustronnych. Traktując „reset" jako najbardziej wymierny sukces polityki zagranicznej Baracka Obamy, przedstawiciele USA podkreślają korzyści ze współpracy z Rosją, bagatelizując pozostające między stronami różnice[8]. Wyrazem zmiany atmosfery w relacjach wzajemnych były m.in. ograniczone negatywne następstwa afery szpiegowskiej z lipca 2010 roku[9], wspólne ćwiczenia lotnicze we wrześniu 2010 roku (symulujące wspólne przechwycenie nad Pacyfikiem porwanego samolotu pasażerskiego) czy wciągnięcie lidera Kaukaskiego Emiratu, Doku Umarowa, na listę terrorystów przez Departament Stanu. Wspólną cechą wszystkich tych wydarzeń było tworzenie atmosfery „nowej jakości" – odejścia od konfrontacji i dziedzictwa zimnej wojny.

Za jedyną zmianę o charakterze strukturalnym można uznać powrót Rosji i USA do wspólnej kontroli zbrojeń strategicznych. Jednak nawet zawarcie nowego traktatu START nie rozwiązuje problemu stabilności strategicznej, w ramach której najbardziej istotną i sporną pozostaje kwestia obrony przeciwrakietowej. Wbrew presji Moskwy, USA nie zamierzają zrezygnować z planów obrony przeciwrakietowej. Zmiana koncepcji amerykańskiej polega na odejściu od zamiaru budowy strategicznej, globalnej tarczy przeciwrakietowej (której elementem miał być tzw. trzeci system pozycyjny w Polsce i Czechach) i zastąpieniu jej koncepcją obrony regionalnej, nakierowanej na zagrożenia rakietowe z Bliskiego Wschodu. Nowa koncepcja m.in. przewiduje rozmieszczenie przeciwrakiet SM-3 w Rumunii i Polsce (odpowiednio w 2015 i 2018 roku). USA odrzucają rosyjskie propozycje prawnego ograniczenia rozmiarów ewentualnej obrony przeciwrakietowej – Moskwa sugerowała podjęcie negocjacji nad traktatem w tej kwestii. Rosja zapowiada wycofanie się

[8] Dobry przykład stanowi 10-stronicowy raport Departamentu Stanu, przedstawiający pola współpracy z Rosją: *U.S.-Russia Relations: „Reset" Fact Sheet*, State Department, 24 June 2010, *Johnson's Russia List*, 2010-#123, 25 June 2010.

[9] Z USA wydalono wówczas 10 osób podejrzewanych o szpiegostwo (wymieniając ich na 4 Rosjan skazanych za szpiegostwo na rzecz państw zachodnich).

ze START-u oraz podjęcie przeciwdziałań, jeśli uzna, że tworzona przez Waszyngton obrona przeciwrakietowa zagraża rosyjskiemu potencjałowi odstraszania. Strony deklarują wprawdzie gotowość współpracy w pracach nad obroną przeciwrakietową, ale istnieją między nimi sprzeczności już w sferze koncepcyjnej, nie mówiąc o praktycznym dialogu. Pod koniec 2010 roku sprzeczności rosyjsko-amerykańskie skoncentrowały się wokół europejskiej obrony przeciwrakietowej – Rosja zaproponowała podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy i stworzenie systemu z dwóch komponentów, rosyjskiego i sojuszniczego. USA odrzuciły tę propozycję.

Drugi istotny kompleks czasowo tylko rozwiązanych problemów stanowi amerykańska obecność na obszarze poradzieckim. Z jednej strony USA zaprzestały aktywnego promowania rozszerzenia NATO na wschód, a ich zaangażowanie polityczne w regionie uległo wyraźnemu zmniejszeniu. Można wskazać na przykłady amerykańskiego samoograniczania się w WNP: ograniczona reakcja na rosyjskie bazy wojskowe i umowy FR z Abchazją i Osetią Południową (niezwiększenie obecności w Gruzji przy tej okazji), wstrzemięźliwa reakcja na rewolucję w Kirgistanie w kwietniu 2010 roku, mniejsze zaangażowanie na Ukrainie. Z drugiej strony USA wielokrotnie deklarowały, iż nie zgodzą się na uznanie tego obszaru za rosyjską strefę wpływów. Kilkakrotnie doszło do spięć: przy okazji ćwiczeń NATO w Gruzji w maju 2009 roku, w związku z przedłużeniem amerykańskiej obecności w Kirgistanie w 2010 roku. Waszyngton regularnie mówi o „okupacji Gruzji" w odniesieniu do Abchazji i Osetii Południowej i potwierdza, że drzwi do NATO są otwarte dla krajów obszaru WNP. Amerykańska obecność w ograniczonej formie utrzymuje się w Gruzji i Kirgistanie, zacieśniane są więzi USA z Uzbekistanem. Kontakty polityczne Waszyngtonu z liderami państw WNP służą też celom wewnętrznym, tj. demonstracji przeciwnikom „resetu", iż nie oznacza on uznania uprzywilejowanej pozycji Rosji na tym obszarze. W takim kontekście nie jest oczywiste, do jakiego stopnia obecność amerykańska będzie przez Moskwę tolerowana, a kiedy zostanie uznana za zagrażającą kluczowym rosyjskim interesom. Kreml wydaje się zdawać sobie sprawę, że nie jest możliwe całkowite zdominowanie regionu Azji Centralnej przez Rosję, a przynajmniej dopóki będzie trwał konflikt w Afganistanie, USA będą utrzymywały obecność wojskową w krajach regionu.

Również w rezygnacji przez USA z krytyki sytuacji wewnątrz Rosji można wskazać różne etapy. O ile w roku 2009 Waszyngton nie odnosił się do rosyjskiej sytuacji wewnętrznej, o tyle podejście to zmieniło się w 2010 roku. W drugim półroczu 2010 roku przedstawiciele administracji amerykańskiej często krytycznie odnosili się do biegu wydarzeń w Rosji. Wśród przykładów można wymienić wystąpienie Michaela McFaula (dyrektora odpowiedzialnego za Rosję w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa) we wrześniu 2010 na forum w Jarosławiu, w trakcie którego skrytykował autorytarną modernizację i opowiedział się za demokracją w Rosji czy programową mowę sekretarz stanu Hillary Clinton we wrześniu 2010, gdzie Rosja została wymieniona wśród

krajów autorytarnych[10]. USA skrytykowały też wyrok w procesie Michaiła Chodorkowskiego, który zapadł w grudniu 2010 roku i represje wobec opozycji. Moskwa w większości wypadków powstrzymywała się od ostrej kontrreakcji, co sugerowałoby uznanie tej krytyki za mającą kontekst przedwyborczy (w związku z wyborami do Kongresu w listopadzie 2010 roku) i będącą próbą wytrącenia części argumentów z rąk krytykom polityki Baracka Obamy wobec Rosji. Jednocześnie pokazuje to, iż duża część amerykańskiej klasy politycznej nie akceptuje rosyjskiego systemu i domaga się jego publicznej krytyki.

Rosja i USA mają odmienną wizję dalszej ewolucji systemu bezpieczeństwa europejskiego. Forsując tzw. plan Miedwiediewa (propozycję zawarcia nowego traktatu o bezpieczeństwie europejskim, zgłoszoną po raz pierwszy w czerwcu 2008 roku, a skonkretyzowaną w postaci projektu traktatu w listopadzie 2009 roku), Moskwa zmierzała konsekwentnie do osłabienia roli NATO i Stanów Zjednoczonych w Europie. Jednocześnie Kreml nie zaprzestał prób rozluźnienia więzi między Stanami Zjednoczonymi i Europą, starając się zacieśniać relacje z wybranymi państwami europejskimi (m.in. taki był zamysł szczytu rosyjsko-francusko-niemieckiego w Deauville, zorganizowanego przed szczytem NATO-Rosja w Lizbonie). Stany Zjednoczone sceptycznie odnosiły się do planu Miedwiediewa i działały na rzecz zachowania dotychczasowej roli NATO w bezpieczeństwie europejskim.

Rosja, postrzegając się jako mocarstwo o globalnych interesach, kontynuowała aktywną politykę i umacnianie swojej pozycji w świecie niezachodnim, zwłaszcza w takich regionach, jak Bliski Wschód czy Ameryka Łacińska, gdzie jej głównymi partnerami pozostają reżimy nastawione antyamerykańsko. Moskwa kontynuowała dostawy uzbrojenia m.in. dla Syrii i Wenezueli, a także zwiększała obecność energetyczną w obu regionach. Tym samym Rosja demonstrowała posiadane możliwości zaszkodzenia amerykańskim interesom globalnym poprzez rosyjską aktywność w regionie Bliskiego Wschodu oraz w Ameryce Łacińskiej, chociaż przy mniejszym wydźwięku propagandowym. Moskwa nie zrezygnowała z utrzymywania tej obecności jako narzędzia „ostrzegawczego" względem Stanów Zjednoczonych, raz na jakiś czas wskazując na możliwość wykorzystania tych atutów. Do przykładów takiego zachowania można zaliczyć sugestie rozmieszczenia w Wenezueli lotnictwa strategicznego na zasadzie czasowego bazowania z marca 2009 r. czy podtrzymywanie dialogu politycznego na wysokim szczeblu z Hamasem (łącznie ze spotkaniem prezydenta Miedwiediewa z jego liderem w maju 2010 roku), uznawanym przez państwa zachodnie za organizację terrorystyczną. Rosja kontynuowała też politykę budowy wielostronnych struktur międzynarodowych, w których USA nie uczestniczą, takich jak forum Brazylia-Rosja-Indie-

[10] Można dodać, iż w sierpniu 2010 Narodowa Rada Bezpieczeństwa skrytykowała rozbicie opozycyjnej demonstracji (zorganizowanej przez Ruch 31 lipca). Z kolei raport Departamentu Stanu z końca czerwca 2010 o stanie demokracji w części dotyczącej Rosji był dwojaki – krytykował, ale i potwierdzał, że prezydent Miedwiediew wprowadza zmiany.

Chiny (BRIC), Szanghajska Organizacja Współpracy (SzOW) czy współpraca z Afganistanem, Pakistanem i Tadżykistanem.

Utrzymywały się też spory o rosyjską politykę energetyczną. Mimo mniejszej aktywności w wymiarze publicznym, USA formalnie wciąż popierały koncepcję rozbudowy połączeń infrastrukturalnych z regionu Morza Kaspijskiego omijających Rosję. Cele amerykańskie przedstawił w styczniu 2010 r. specjalny wysłannik Richard Morningstar: rozwój nowych źródeł ropy i gazu, pomoc Europie w osiągnięciu bezpieczeństwa energetycznego oraz pomoc krajom Azji Środkowej w budowie nowych tras na rynki światowe, w tym tzw. korytarza południowego. Stany Zjednoczone zrezygnowały wprawdzie z werbalnej krytyki pod adresem Rosji, ale nie wydaje się, aby pogodziły się z rosyjskimi planami wykorzystywania energetyki w charakterze narzędzia budowy wpływów politycznych.

Ostatnim czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy analizie istoty zmian w relacjach rosyjsko-amerykańskich jest zależność polityki „resetu" od sytuacji wewnętrznej w obu krajach.

W przypadku Rosji wydaje się, że w rosyjskim kręgu decyzyjnym panuje zgodność co do sposobu prowadzenia relacji z Waszyngtonem. Nie dało się zaobserwować publicznych różnic w odniesieniu do polityki rosyjskiej wobec USA, co oczywiście nie wyklucza istnienia sporów o taktykę negocjacyjną. Z kolei wpływ innych środowisk na kształtowanie polityki wobec USA jest w Rosji ograniczony.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w Stanach Zjednoczonych. Ponieważ polityka „resetu" stanowi autorskie działanie administracji Baracka Obamy, nie cieszy się ona ponadpartyjnym wsparciem w ramach amerykańskiej elity. Wraz z jej rosnącym znaczeniem jako jednego z nielicznych wymiernych sukcesów polityki prezydenta Obamy, „reset" w coraz większym stopniu narażony jest na ataki ze strony jego przeciwników (tak Partii Republikańskiej, jak i zwolenników tzw. *tea party*), którzy m.in. krytykowali nowy traktat START czy bierną ich zdaniem politykę USA na obszarze WNP. Jednocześnie wydaje się, iż to w obawie przed taką krytyką administracja amerykańska dokonała korekty swojego kursu, m.in. wyraźniej promując nową koncepcję obrony przeciwrakietowej i krytykując elementy sytuacji wewnętrznej w Rosji w drugiej połowie 2010 roku, przed wyborami do Kongresu. Tym samym relacje rosyjsko-amerykańskie stały się w dużo większym niż w latach poprzednich stopniu narażone na zmiany koniunktury politycznej na amerykańskiej scenie wewnętrznej.

## 6. Zakończenie

Niezależnie od występujących w różnych momentach zmian taktycznych, przez cały okres pozimnowojenny rdzeniem rosyjskiej strategii w stosunku do Stanów Zjednoczonych był sprzeciw wobec porządku jednobiegunowego

i niedopuszczenie do utrwalenia przez Waszyngton swojej przewagi w ładzie międzynarodowym. Moskwa nie zdecydowała się wprawdzie na otwartą konfrontację bądź budowę antyamerykańskiej koalicji, tym niemniej działała na rzecz osłabiania amerykańskiej dominacji, stosując tzw. miękkie równoważenie. Ponadto Rosja postrzega się jako mocarstwo globalne, uprawnione do współdecydowania na równi z innymi aktorami. Oznacza to, iż Moskwa nie jest w stanie zaakceptować żadnej formy amerykańskiego światowego przywództwa, nawet jeśli miałoby ono formę dotychczas prowadzonej polityki przez Baracka Obamę, unikającej działań jednostronnych i promującej instytucje wielostronne. Zarazem budowa wpływów politycznych w odległych regionach oraz zacieśnianie relacji z państwami nastawionymi antyamerykańsko będą generowały rywalizację rosyjsko-amerykańską. Zrównywanie swojego statusu międzynarodowego z amerykańskim jest dla Kremla źródłem prestiżu w skali globalnej. Rosja będzie konsekwentnie dążyła do podkreślania równości z USA i jeśli takiej równości nie otrzyma przez współpracę, to będzie podkreślała samodzielność w sposób konfliktowy i prowokacyjny. Tym bardziej, że antyamerykański populizm stanowi na arenie wewnętrznej jeden z najlepszych sposobów demonstrowania przez władzę rosyjskiej mocarstwowości.

*Ryszard Szpyra*

# Rosyjskie postrzeganie bezpieczeństwa duchowego w ramach bezpieczeństwa narodowego

Bezpieczeństwo na przełomie XX i XXI wieku stało się jednym z najczęściej debatowanych problemów. Debaty te toczone są zarówno na płaszczyźnie naukowej, jak i publicystycznej. Ich odbicie znajdujemy m.in. w treściach zapisów dokumentów doktrynalnych. Treści tych debat oraz definiowanie podstawowych kategorii różnych komponentów bezpieczeństwa zależą w znacznym stopniu od kultury, w której formułowane są prezentowane myśli. Uwaga polskich badaczy teorii i praktyki bezpieczeństwa jest skierowana przede wszystkim na podejścia formułowane na gruncie kultury Zachodu. Jednakże odnotować należy, iż w środowiskach innych kultur również tworzone są interesujące koncepcje oraz praktyczne rozwiązania odnoszące się do różnych aspektów bezpieczeństwa. Jednym z takich obszarów jest terytorium byłego ZSRR, a głównie Rosja. Rosyjskie podejście do problemów bezpieczeństwa jest szczególnie aktualne w sytuacji zaostrzającego się konfliktu na Ukrainie i ogólnego ochłodzenia stosunków Zachodu z Rosyjską Federacją. W rosyjskich debatach nad bezpieczeństwem warto odnotować jeden z – odmiennych niż w zachodnim podejściu – aspektów, którym jest bezpieczeństwo duchowe (*духовная безопасность*).

W rosyjskiej narracji podobnie jak i w innych kręgach kulturowych wyróżnić można m.in. refleksję naukową i poglądy doktrynalne, w tym przypadku wyrażane przez organy państwowe lub nadzorowane przez państwo.

## 1. Aspekt teoretyczny

W naukowej debacie znaleźć można odpowiedź na pytanie, dlaczego takie znaczenie przykłada się do bezpieczeństwa duchowego. Jak twierdzą autorzy pracy naukowej *Научнометодическое пособие: Духовная безопасность России,* (I. Popow, A.A. Woz'mitiel, A. Chwylia-Olinter), wysoki poziom[11] ducha

[11] И. Попов, А.А. Возьмитель, А.И. Хвыля-Олинтер, *Научнометодическое пособие: Духовная безопасность России (актуальные теоретикометодологические и практические*

narodowego przyniósł nam zwycięstwo. W przeciwieństwie do tego, jego celowa zmasowana deprawacja w ostatnich dekadach doprowadziła do niemalże opłakanych wyników w gospodarce, kulturze, nauce i życiu codziennym. Nastąpiła faktyczna dominacja przestępczości i korupcji. Stworzyła się sytuacja gwarantowanego zagrożenia bezpieczeństwa, w której granice w prawie, moralności i w korporacyjnej etyce – poza którymi te i inne zjawiska są szkodliwe dla żywotnych interesów jednostki, rodziny, społeczeństwa i państwa obecnie i w przyszłości – są nieokreślone i nieustalone.

Autorzy ci przytaczają też stwierdzenie prokuratora generalnego Federacji Rosyjskiej Władimira Ustinowa: „Zniknęły już różne moralne drogowskazy – dobro, sprawiedliwość, sumienie. «Nie kradnij, nie oszukuj – normy moralne»,ale dlaczego nie ukraść – ktoś myśli – jeśli złodziejstwo jest popierane".

Inny autor jest zaś przekonany, iż bezpieczeństwo duchowe[12] to jeden z najbardziej palących problemów współczesnego światowego społeczeństwa. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla Federacji Rosyjskiej po rozpadzie ZSRR. Staje się coraz bardziej oczywiste, że bez powrotu do naszych duchowych korzeni, tradycji kulturalnych i historycznych, nie rozwiąże się problemów, przed którymi stoi kraj. Ponadto zauważa, że nie można nieustannie zmagać się z konsekwencjami, nie wpływając na przyczyny. Głównym powodem stanu Rosji jest utrata duchowych punktów orientacyjnych społeczeństwa. Stawia też pytanie: gdy każdy jest tylko dla siebie, gdy ważniejsza jest sława i to, ile ma się pieniędzy w kieszeni, niż znalezienie i realizowanie celu swojego życia, praca dla dobra innych i swojego kraju, kiedy nowe pokolenie często nie zdaje sobie sprawy, że istnieje inne życie niż to, przedstawiane w marnych zachodnich i krajowych filmach – czy w tej sytuacji możemy zatrzymać koło zamachowe przestępczości, terroryzmu, nadużywania narkotyków, korupcji, zaburzeń społecznych, kryzys rodziny i wewnętrzną pustkę? W odpowiedzi twierdzi, że brak wewnętrznych fundamentów czyni człowieka bezradnym i popycha go do czynienia zła otoczeniu.

Inny badacz tej problematyki (P.N. Bespalenko) jest przekonany, iż zjawisko bezpieczeństwa duchowego[13] społeczeństwa jest elementem całego kompleksu bezpieczeństwa narodowego. Sama koncepcja jest nadal w trakcie tworzenia i konceptualizacji. Jego wprowadzenie do naukowego dyskursu spowodowane jest głównie potrzebą reformowania rosyjskiego społeczeństwa w stabilnych warunkach i z zachowaniem instynktu samozachowawczego

---

*проблемы духовной безопасности)*, Москва 2005, s. 12–13 http://www.anastasia-uz.ru/dukhovnaja_bezopasnost_rosii.doc (dostęp: październik 2014 r.)

[12] *Д.* В. Зеркалов, *Духовная безопасность. Монография*, „Основа" Киев 2012 s. 317 http://www.zerkalov.kiev.ua/sites/default/files/duhovnaya_bezopasnost._monografiya.pdf (dostęp: październik 2014 r.)

[13] П. Н. Беспаленко, *Духовная безопасность в системе национальной безопасности современной России: проблемы институционализации и модели решения*, Ростов-на-Дону 2009 http://www.dissercat.com/content/dukhovnaya-bezopasnost-v-sisteme-natsionalnoi-bezopasnosti-sovremennoi-rossii-problemy-insti (dostęp: październik 2014 r.)

nie tylko w kategoriach ekonomicznych-produkcyjnych, ale także przy utrzymaniu i rozwoju narodowej, kulturowej, społecznej zbiorowej samoświadomości. Rosyjska elita polityczna stopniowo dostrzega znaczenie czynników duchowych, jako konstytutywnych dla tożsamości w obliczu wyzwań związanych z globalizacją i zagrożeń związanych z post-transformacyjnym kryzysem i negatywnymi skutkami dezideologizacji społeczeństwa.

Dodaje także, iż koncepcja bezpieczeństwa duchowego jest bezpośrednio związana z globalizacyjnym kontekstem, czyli z problemem statusu geopolitycznego Rosji jako skrzyżowania cywilizacji zachodniej i wschodniej, miejsce krzyżowania się różnych systemów i tradycji politycznych., Włączenie Rosji, opóźnionej w rozwoju po dziesięcioleciach „żelaznej kurtyny", do globalnej kultury doprowadziło do tego, że na Rosję uderzył informacyjny szkwał, na który większość Rosjan nie była przygotowana. Trendy globalizacyjne w kulturze, ekumenizm religijny, nowe dla Rosji ponadnarodowe religie – wszystko to stwarza zagrożenie dla tożsamości Rosjanina, która wbrew oczekiwaniom jest bardzo tradycyjna.

Ponadto, jak zauważa wspomniany powyżej autor, dezideologizacja rosyjskiego społeczeństwa, która jest bez wątpienia elementem jego liberalizacji, zrodziła wiele nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa duchowego. Weszło w dorosłość pokolenie wychowane w sytuacji „ideologicznej próżni", które nie zna żadnych innych wartości i ideałów poza indywidualnym zadowoleniem i dobrobytem konsumenta, słabo identyfikuje się z Rosją i jej kulturą oraz swoje interesy z interesami kraju. W takiej atmosferze duchowej jest dość trudno rozwiązywać problemy stabilności społecznej, zrównoważonego rozwoju i zachowania tożsamości narodowej.

W konkluzji tej części rozważań stwierdza więc, że uświadomienie przez społeczeństwo i elity problemów bezpieczeństwa duchowego można rozpatrywać jako obowiązkowy element zachowania rosyjskiej suwerenności narodowej i tożsamości kulturowej, przezwyciężenia post-transformacyjnego kryzysu społeczno-kulturowego, oraz dalszego ruchu na drodze społecznej i politycznej modernizacji.

Wspominany wcześniej zespół autorski (Popow et al.) podobnie podsumowuje przyczynowe analizy, twierdząc – możemy powiedzieć: my po prostu[14] zamierzamy zrobić coś w sferze bezpieczeństwa duchowego (opracować konkretne mechanizmy, sformułować politykę rządu i jej zabezpieczenie, itp.), podczas gdy nas już „zrobili". I nie pierwszy raz. Przewlekłe opóźnienia w formułowaniu i rozwiązaniu palących problemów to od dawna zasadnicza cecha rosyjskiego rządu, spod jakiegokolwiek sztandaru by on nie był.

Autorzy na podstawie przeprowadzonej analizy są głęboko przekonani, iż bezpieczeństwo duchowe jest obecnie jedną z najważniejszych i najbardziej istotnych niezrealizowanych potrzeb społecznych. Oznacza to niezwykłą aktualność i duże znaczenie jego teoretycznego zrozumienia, jak również

[14] И. Попов, А.А. Возьмитель, А.И. Хвыля-Олинтер, op. cit., s. 30.

systematycznego badania empirycznego (monitorowania). To pozwoli bardziej wyraźnie i konkretnie zdefiniować narodowe interesy w sferze duchowego bezpieczeństwa, hierarchię celów i zadań dla jego utrzymania, a także rozwijać racjonalne propozycje dotyczące wdrożenia jednolitej polityki państwa, zwłaszcza w bliższej perspektywie.

## 2. Zagrożenia

Już w omawianych rozważaniach szeroko przewijał się problem zagrożeń sfery duchowej społeczeństwa. Zagadnienie to jest jeszcze dokładniej opisywane w publikowanych opracowaniach. We wspomnianym wcześniej zbiorowym opracowaniu (Popow et al.), jego autorzy analizują doktrynalne ustalenia w tym zakresie. Według doktrynalnych zapisów zagrożenia[15] dla bezpieczeństwa duchowego Rosji, odzwierciedlają wieloaspektową i pomyślną w całej rozciągłości działalność naszego przeciwnika:

- rosnące uzależnienie duchowych, ekonomicznych i politycznych sfer życia publicznego od zagranicznych struktur informacyjnych;
- dewaluacja duchowych wartości, promocja wzorów kultury masowej opartych na kulcie przemocy i na duchowych i moralnych wartościach, które są sprzeczne z wartościami przyjętymi w społeczeństwie rosyjskim;
- zmniejszenie duchowego, moralnego i twórczego potencjału ludności rosyjskiej;
- manipulacja informacji (dezinformacja, zniesławianie, ukrywanie lub skażanie informacji);
- naruszanie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela w dziedzinie środków masowego przekazu.

Kolejny autor (P.N. Bespalenko) przyjmuje, iż zakres informacyjnych[16] ryzyk rozciąga się od pozbawienia obywateli dostępu do informacji, przez pozbawienie ich prawdziwej, koniecznej do funkcjonowania informacji i zastąpienie jej umyślną dezinformacją, do naruszania zasad nieujawniania prywatnych, państwowych i handlowych tajemnic. Największe informacyjne zagrożenie bezpieczeństwa narodowego polega na dyskredytacji środków masowego przekazu państwa, jego politycznych celów oraz środków ich realizacji.

Natomiast Rusłan Sawczuk zauważa, że również prognozy[17] amerykańskich ekspertów potwierdzają założenie, że sfera duchowa człowieka dzisiaj staje się polem bitwy dla politycznych potrzeb. Dlatego niektórzy autorzy są przekonani o tym, że w stosunku do Rosji prowadzona jest wojna informacyjna

[15] Ibidem, s. 28.

[16] П. Н. Беспаленко, op. cit.

[17] Р. Савчук, *Вызовы времени и духовная безопасность современного общества*, http://www.portal-slovo.ru/history/46432.php (dostęp: październik 2014 r.)

(*информационная воина*), którą opisują jako złożony system[18], składający się z kilku powiązanych ze sobą elementów. Obejmuje on:

– kontrolę sytuacji;
– ochronę informacji i rozpowszechnianie swoich idei;
– terroryzm informacyjny (hacking);
– blokadę informacji;
– wojnę w mediach;
– szpiegostwo przemysłowe i gospodarcze;
– inne metody i techniki.

Dzięki nowym środkom technicznym dziś można w tym samym czasie oddziaływać propagandą na miliony ludzi. Pojawiły się też i organizacje zdolne do organizowania niewiarygodnych ze względu na skalę oddziaływania politycznych spektakli lub krwawych prowokacji.

Powstały dziwne rodzaje sztuk, które mają ogromny wpływ na psychikę, np. przedstawienie (*performans*) przekształcające codzienną rzeczywistość w fascynujący spektakl.

W prowadzenie wojny informacyjnej są dziś aktywnie zaangażowane Hollywood, CNN i temu podobne „medialne monstra". Jeśli porównać wojnę informacyjną z innymi jej rodzajami, to natychmiast staje się jasna korzystna w stosunku do nich różnica.

1. Takie wojny są zwykle prowadzone na obcym terytorium. Dla nich nie ma granic ani żadnych ograniczeń moralnych. Z tego powodu ataki informacyjne mogą przenikać nawet najbardziej zakazane zakamarki psychiki, porażając umysł wroga.
2. Wojna informacyjna nie pozostawia po sobie śladów. Człowiekowi (lub nawet całym społeczeństwom), wydaje się, że podejmuje samodzielne decyzje, gdy w rzeczywistości wywierany jest na niego podstępny wpływ. Z tego powodu informacyjny atak jest szczególnie niebezpieczny, jest go bardzo trudno odbić, nie mówiąc już o tym, by zawczasu przygotować się na niego.
3. Wojna informacyjna jest bardzo korzystna z ekonomicznego punktu widzenia. Dla jej prowadzenia nie potrzeba wielkich zasobów fizycznych i ludzkich. By wywierać wpływ na opinię publiczną, wystarczy minimum informacji. Jeśli będzie umiejętnie podana, przyniesie doskonałe wyniki.
4. Właściwości wojny informacyjnej są określone przez obiekt, na który jest ona skierowana. Dotyczy to ludzkiego myślenia. Jeżeli zniszczenie mostu wymaga „twardych" metod, w przypadku informacji wystarczające jest zastosowanie „miękkiego" podejścia.
5. Dla wojny informacyjnej znamienna jest „mimikra" – odpowiednie dostosowanie do obiektu, na który jest skierowany podstawowy wpływ. Oznacza to, że te same informacje mogą być dostarczone w różny

[18] С. Ткаченко, *Информационная воина против России*, Москва 2011, s.10–11.

sposób do wyspecjalizowanych agencji i do konkretnego człowieka. Dzięki temu osiąga się „niezauważalność" celowego wpływania informacyjnego, które jest skutecznie upodabniane do prawdy i dlatego jest trudne do wykrycia.

6. Te same fakty i zjawiska społeczne są postrzegane inaczej w różnych sytuacjach. Na przykład masowa dezercja żołnierzy z perspektywy przeciwnika będzie postrzegana jako pozytywne zjawisko, zaś z punktu widzenia własnego dowództwa – jako przestępstwo.
7. Wojna informacyjna ma na celu zmienić postrzeganie świata dużej grupy społecznej lub całego społeczeństwa. Aby tak się stało, „atakujący" musi zrozumieć koncepcje świata swego przeciwnika, znaleźć się na jego poziomie myślenia.

## 3. Istota

Tak zarysowane zagrożenia wskazują na specyficzny obszar bezpieczeństwa, do którego się odnoszą. W omawianym rosyjskim dyskursie jest to sfera duchowości i odpowiadającego jej bezpieczeństwa duchowego.

Jak wyjaśnia redakcja czasopisma *Право и безопасность*, tradycyjnie termin[19] „duchowość" w Rosji jest elementem kultury prawosławnej. Jednak koncepcja ta została rozszerzona na sferę dialogu międzyreligijnego w odniesieniu do więzi człowieka z jednym Bogiem. To właśnie w tym sensie termin „duchowość" jest używany w materiałach rosyjskiego Kościoła.

Jednak w XX wieku słowo „duchowość" zostało zapożyczone przez ateistyczny system przekonań, a jednocześnie przeniesione do psychologii, moralności, kultury i sfery intelektualnej. W rzeczywistości za tym słowem kryje się inne znaczenie.

Obecnie te dwa znaczenia są wykorzystywane jednocześnie, oznaczając jednakże coś innego. Wydaje się, że priorytetowym jest wciąż religijne pojmowanie duchowości, dla świeckiego pojmowania tej kategorii bliższe jest słowo „moralność" (*нравственность*), „wychowanie" (*воспитание*), „kultura", „wykształcenie" (*образование*).

Jednakże inni autorzy pod to pojęcie podkładają również jego świeckie znaczenie. Wielu z nich jest przekonanych o istnieniu bezpieczeństwa duchowego. Uznają nawet, że jest ono podstawą jego innych rodzajów[20], gdyż aktualny stan gospodarczego, politycznego i społecznego życia jest w dużej mierze określany jego duchowo-moralnymi składowymi.

Autorzy zbiorowego opracowania *Научнометодическое пособие: Духовная безопасность России* (Popow et al.) podejmują próbę dosyć ogólnego sformu-

[19] В.Г. Беспалько, *Духовная безопасность как объект уголовно-правовой охраны*, [w:] „Право и безопасность», Номер - 3-4 (20-21), Декабрь 2006, http://dpr.ru/pravo/pravo_19_33.htm (dostęp: październik 2014 r.)

[20] И. Попов, op. cit., s. 13.

łowania definicji bezpieczeństwa duchowego. Czynią to w podejściu socjologicznym i politycznym. Według nich z socjologicznego punktu widzenia bezpieczeństwo duchowe[21] to określona część bezpieczeństwa narodowego, włączona we wszystkich jego rodzaje. Stanowi ono stan jednostki, społeczeństwa i rządu, zapewniający ich normalne istnienie i funkcjonowanie wzajemnie powiązanego i konstruktywnego rozwoju kulturowego i cywilizacyjnego z istniejącym lub tworzącym się sposobem życia narodowego. Z drugiej strony – jest to proces przechowywania i pozytywnej modyfikacji idei, ideałów, wartości, norm i tradycji panujących w społeczeństwie, dzielonych przez masy ludzi i władze w celu społecznej reprodukcji gwarantującej stabilność wektora, ciągłości i dynamiki rozwoju społecznego.

Natomiast bezpieczeństwo duchowe przez pryzmat interesów politycznych można krótko zdefiniować jako: 1) zdolność jednostki, społeczeństwa i państwa, utrzymania i rozwijania pozytywnej twórczej duchowości; 2) stan ochrony żywotnych interesów i potrzeb duchowych ludzi, społeczeństwa i państwa; 3) system stosunków między podmiotami życia społecznego, który zapewnia dogodne warunki do życia duchowego i rozwoju duchowego. Według nich ostatni punkt wydaje się najważniejszy w obecnej rosyjskiej rzeczywistości.

Inny autor (P.N. Bespalenko) przyjmuje zaś, iż bezpieczeństwo duchowe rozpatrywane jako jeden[22] z podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego przedstawia sobą dynamiczny zespół czynników i skutków w sferze duchowej, znajdujących się w ciągłej funkcjonalnej interakcji z innymi podsystemami.

Wspomniany już Rusłan Sawczuk przyjmuje, że bezpieczeństwo duchowe, to nic[23] innego, jak potrzeba ochrony ludności przed nieuczciwą konkurencją. Państwo powinno się zatroszczyć o to, by człowiek nie niszczył swojego duchowego zdrowia produktami niskiej jakości oraz o to, by na jego chorobach i pasjach nikt nie korzystał. Nikt nie jest oburzony, gdy służby sanitarne zamykają punkty dystrybucji lub produkcji niespełniającej norm żywności, ponieważ oczywiste jest, że bez tego pojawiłyby się choroby, epidemie itp. W przypadku sfery duchowej należy uznać, że istnieją konkretne kryteria zdrowia psychicznego związane z pojęciami kultury i antykultury, wartości i pseudowartości.

Zauważa jednak, iż z drugiej strony nie znaczy to, by władza polityczna zestawiała „jadłospis" dla ludności. Również w zakresie bezpieczeństwa duchowego nie ma potrzeby, aby uznawać prawo istnienia tylko jednej ideologii lub religii. Przeciwnie, człowiek szczerze dąży do prawdy i na pewno do niej dotrze bez niczyjej pomocy. Najważniejsze jest, aby nie szkodzić! To jest cały sens bezpieczeństwa duchowego pojmowanego jako zjawisko

[21] Ibidem, s. 32.
[22] П. Н. Беспаленко, op. cit.
[23] Руслан Савчук, op. cit.

społeczne. Nie pozwolić człowiekowi przekroczyć niebezpiecznej linii, poza którą jego wolność i duchowe zdrowie narażone jest na niebezpieczeństwo, nawet jeśli czyni to z najbardziej szczerych intencji. I tak, bezpieczeństwo duchowe ludności jest realną odpowiedzią na wyzwania naszych czasów. Jego celem jest ochrona osobowości przed niszczącym wpływem różnych czynników i mechanizmów manipulacji ludzką wolnością oraz skażeniem jego duchowej sfery.

Prezentując prawne podejście do omawianego zagadnienia, W.G. Bezpalko proponuje jeszcze inną definicję omawianej kategorii. Uznaje, iż bezpieczeństwo duchowo-moralne[24] to stan ochrony świadomości społecznej i zdrowia moralnego narodu, jego tradycyjnych wartości duchowych i sposobu życia przed niekorzystnymi wpływami zewnętrznymi.

Jak twierdzi, gdyby posługiwać się oficjalnym słownictwem prawodawcy, należałoby sformułować następującą definicję: „bezpieczeństwo duchowe to stan ochrony żywotnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa w sferze kultury duchowej przed wewnętrznymi i zewnętrznymi zagrożeniami".

Rozwijając swoje poglądy, autor ten przyjmuje też, że ze społeczno-strukturalnego punktu widzenia możemy wyróżnić co najmniej trzy poziomy duchowego narodowego bezpieczeństwa:

1. indywidualny poziom, który jest realizowany w formie duchowego spokoju, dobrobytu każdego rosyjskiego obywatela, a także w stanie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego osobistego życia religijnego, kreatywności, swobodzie samowyrażania swojego wewnętrznego świata duchowego, itp.;
2. poziom grupowy, który przejawia się w stabilności życia duchowego, tradycji kulturowych i innych stosunków społecznych i kulturalnych wewnątrz stałych grup społecznych (np. etnicznych, związków wyznaniowych, związków twórczych, środowisk naukowych i innych);
3. poziom narodowy, który wyraża się w trwałym i pozytywnym charakterze funkcjonowania takich instytucji społecznych jak moralność i etyka, religia i kościół, sztuka, nauka i edukacja, i inne.

Uznaje też, że jeśli na system bezpieczeństwa duchowego patrzeć przez pryzmat obecnego prawa karnego i jego zadań[25] – a mianowicie, traktować je jako jeden z najbardziej niezależnych i istotnych społecznie obiektów ochrony prawnokarnej, to w jego strukturze należałoby wyodrębnić następujące główne elementy:

1. bezpieczeństwo historyczno-kulturowego dziedzictwa społeczeństwa, jako zbiór najważniejszych nośników materialnych jego duchowości, która jest wynikiem systemu środków organizacyjnych, prawnych i innych, mających na celu zapobieganie destrukcji i zniszczenia dóbr kultury, handlu w postaci nielegalnego przeniesienia własności, nie-

[24] В.Г. Беспалько, op. cit.
[25] Ibidem.

kontrolowanego i/lub nielegalnego wywozu z kraju i pozostawienia za granicą;
2. bezpieczeństwo naukowo-techniczne, jako gwarantowane i zabezpieczane przez państwo i prawo warunki stabilnego i stopniowego rozwoju nauki i techniki, wprowadzania postępu naukowego i technologicznego w przemyśle, ich wykorzystania w celu ciągłej poprawy standardów życia ludzi, itp.;
3. bezpieczeństwo i wolność działalności twórczej, jako stabilny stan wolności samorealizacji zdolności twórczych każdej osoby, zapewniany przez zakaz cenzury i arbitralnej ingerencji w proces twórczy, a także skuteczny sposób odpowiedniej ochrony prawnej praw własności intelektualnej;
4. bezpieczeństwo filarów moralności (bezpieczeństwo duchowo-moralne) społeczeństwa, jako system ochrony przed zniszczeniem krajowej mentalności narodu rosyjskiego w formie moralno-duchowych fundamentów narodu, opartych na jego tradycji i obyczajach, pojmowaniu sprawiedliwości, dobroci i równości itp.;
5. bezpieczeństwo religijne osób i społeczeństwa, jako stanu ochrony polityczno-prawnej i stabilności społecznej postaw religijnych, w tym wolności sumienia i religii, nieingerencji państwa i innych podmiotów w sprawy kościoła, niedopuszczalność rozprzestrzeniania w Federacji Rosyjskiej destrukcyjnych kultów, działalności totalitarnych sekt, przejawów religijnego ekstremizmu, itp.

W.G. Bespalko tę część swoich wywodów podsumowuje stwierdzeniem: wydaje się niezwykle ważnym, iż znaczenie bezpieczeństwa duchowego[26] polega na tym, że działa jako „stan, który pozwala każdej cywilizacji ludzkiej na zachowanie życiowo ważnych zasad, norm, powstałych w określonym czasie historycznego rozwoju". A jeśli tak, to ponieważ bezpieczeństwo duchowe jest obiektywnym i koniecznym warunkiem utrzymania i dalszego systematycznego rozwoju kultury społeczeństwa i jego funkcjonowania, to funkcje prawnokarnej ochrony bezpieczeństwa duchowego przed działalnością przestępczą spełnia system norm prawa państwowego.

## 4. Metodologia

Wspominani już autorzy zbiorowego opracowania *Научнометодическое пособие: Духовная безопасность России* (I. Popow, A.A. Woz'mitiel, A. Chwylia-Olinter) zaproponowali nawet elementy metodologii badań bezpieczeństwa duchowego. W rezultacie przyjmują, że najczęstszym **obiektem** bezpieczeństwa duchowego[27] **są duchowe relacje**: wyobrażenia, idee, odczucia, oceny,

[26] Ibidem.
[27] Иоанн Попов, op. cit., s. 34–35.

porozumienia i inne więzi między ludźmi, pojawiające się u nich w procesie postrzegania świata jako całości, natury, życia osobistego i społecznego. Zaś **przedmiotem** ograniczającym zakres bezpieczeństwa duchowego, jego teoretycznego zrozumienia socjologicznego i politycznego oraz empirycznej analizy jest **duchowe życie** jednostki, społeczeństwa i rządu, przedstawiające sobą ich realnie funkcjonującą praktyczną świadomość, rozpatrywaną w związku z działalnością w zakresie produkcji, dystrybucji i konsumpcji wartości duchowych i moralnych. Efektem tej różnorodnej działalności jest różnorodna duchowo-moralna postać osobowości, oznaczająca określone stany masowej i specjalistycznej świadomości, które są podstawowym budulcem bezpieczeństwa duchowego.

Dodają przy tym, iż pod pojęciem **duchowej postaci osobowości** (*духовным обликом личности*) rozumie się charakteryzujące ją pojmowanie sensu życia, określające motywacje życiowej aktywności, a także podstawowe duchowo-moralne jakości.

Kolejna kategoria to **masowa świadomość** (*массовое сознание*), którą autorzy rozumieją jako realnie funkcjonującą praktyczną świadomość, w której dziwnie łączą się naukowe, mitologiczne i codzienne wyobrażenia, gospodarcze, społeczne, polityczne, środowiskowe, duchowe, moralne, religijne, estetyczne, prawne i tym podobne stereotypy, podzielane przez masy ludzi. Jest to zjawisko charakterystyczne dla zbiorowisk ludzkich, powstałe na podstawie wspólnoty aktualnych życiowych problemów i interesów, a także w związku z określonymi ocenami procesów społeczno-politycznych w celu prezentowania wspólnego stanowiska lub wykonywania innych wspólnych działań.

Jak zauważają, masowa świadomość obejmuje tylko to duchowe wykształcenie (idee, poglądy, poglądy, oceny, etc.), które przybrało specjalną jakość: masowość rozprzestrzenienia i wykorzystania, operowania i konsumpcji w procesach transmisji, manipulacji itp

Kolejną kategorią w analizie zespołu badaczy jest **stan masowej świadomości** (*состоянием массового сознания*), który rozumieją, jako:

1. Całokształt rzeczywistych duchowo-moralnych ocen, postaw i zachowań charakteryzujących duchową atmosferę społeczeństwa (jego poziom spójności, religijności, optymizmu, stosunek do aktualnych problemów społeczno-gospodarczych i politycznych wpływających na żywotne interesy ludzi).
2. Rozpowszechnienie w społeczeństwie określonych realnie funkcjonujących moralno-etycznych koncepcji, zasad i reguł (obywatelstwo, patriotyzm, egoizm, kolektywizm, indywidualizm).
3. Stan świadomości narodowej (poziom i charakter jedności etniczno-narodowej, etno-cywilizacyjna tożsamość, etniczny i ogólnonarodowy patriotyzm i tym podobne).

Omawiani autorzy wyjaśniają też rozumienie kolejnej istotnej kategorii, jaką jest specjalizowana świadomość władzy (*специализированным сознанием власти*).

Po pierwsze, jest to rzeczywiście teoretyczna świadomość grup zaangażowanych w rozwój ideologii narodowej idei, celów, ideałów. Po drugie, jest to praktyczna moralno-prawna świadomość przedstawicieli struktur władzy (administracji różnych poziomów, prawodawców, sędziów, funkcjonariuszy bezpieczeństwa, autorytatywnych przedstawicieli biznesu i związków wyznaniowych), która przyczynia się do odpowiedzialnego wypełniania ich obowiązków lub odwrotnie – temu zapobiega.

Zgodnie z tym autorzy (I. Popow et al.) uznają, iż specjalizowaną świadomość władzy dzielimy na dwa podstawowe elementy duchowego bezpieczeństwa:

- obecność lub brak w społeczeństwie i państwie ideologii, narodowej idei, celu i ideału odpowiadających żywotnie ważnym interesom i potrzebom zdecydowanej większości społeczeństwa i wspólnie podzielanych przez tą większość;
- duchowo-moralne jakości i świadomość prawa sprawujących władzę, rozpatrywane z punktu widzenia ich cywilizacyjnego charakteru i realizacji przez nich swoich specyficznych władczych uprawnień i funkcji.

## 5. Propozycje działań

W tej sytuacji pojawia się pytanie o to, czy w teoretycznych rozważaniach pojawiają się propozycje działań zmierzających do zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa duchowego państwa? W odpowiedzi należy stwierdzić, iż w teoretycznej refleksji nie brakuje takich propozycji. Niektóre z nich są ogólne inne, zaś bardziej szczegółowe. I tak Rusłan Sawczuk proponuje, by zachować tradycyjne wartości [28], ponieważ stanowią one gwarancję wolności osoby ludzkiej, pozwalają one jednostce na maksymalnie świadome podejście do życiowych wyborów, chronią przed skutkami zainteresowań i fantazji krótkoterminowych i dają szansę na zachowanie integralności w sferze duchowej. W tym samym czasie zastępcza produkcja anty-kultury, ruchów okultystycznych i pseudo-ezoterycznych działają jak narkotyk, uzależniają człowieka od najgorszych i niskich pragnień, pozbawiając prawdziwej wolności i niszcząc osobowość.

I. Popow i współautorzy również mają szereg propozycji w tym zakresie. Według nich[29], jak pokazują doświadczenia reform antycywilizacyjnych końca XX wieku, przejście od totalitarnego do demokratycznego modelu społeczeństwa jest niemożliwe bez pewnego rodzaju moralnej reformacji, do której odnosić się powinny wszystkie gospodarcze, polityczne, społeczne idee. Reformy będą niecywilizowanymi dopóty, dopóki nie zostaną przywrócone odwieczne prawa, „proste» reguły moralności, które określają motywacje

[28] Руслан Савчук, op. cit.

[29] Иоанн Попов, op. cit., s. 13.

i społeczne zachowania ludzi. Bez duchowości i moralności ani kultura, ani cywilizacja po prostu nie istnieją. I tylko opierając się na silnej duchowo-moralnej podstawie, możemy kształtować nasze życie na podstawach charakterystycznej dla Rosji kolegialności, jedności z naturą, wolności i odpowiedzialności społecznej.

Ponadto zauważają, że i w oficjalnych dokumentach zawarte są proponowane przez nich treści. Są nimi stwierdzenia takie jak: narodowe interesy w sferze duchowej (duchowego życia kultury i nauki) [30] polegają na utwierdzeniu ideałów etyki i humanizmu, rozwoju stuletnich tradycji ojczyzny i dalszego duchowego i intelektualnego rozwoju społeczeństwa (*Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego FR – 97*). W innych wersjach zawierają się w zachowaniu i umacnianiu wartości moralnych społeczeństwa, tradycji patriotyzmu i humanizmu, kulturowego i naukowego potencjału kraju (*Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego FR – 2000* oraz *Doktryna Bezpieczeństwa Informacyjnego FR – 2000*).

Autorzy formułują też bardziej szczegółowe postulaty. Twierdzą, że ponieważ dzisiejsza Rosja[31] przemieszcza się w nieznanym kierunku, nikt nie wie dokładnie dokąd, a wektor tego ruchu jest ukryty we mgle niepewności, to sprawa powinna tu polegać na dostatecznie prostych, ale bardzo niezbędnych zasadach interakcji jednostki, społeczeństwa i władz o powrocie:

- od niszczenia – do budowania;
- od niepohamowanego egoizmu – do rozumnej powściągliwości i poświęcenia;
- od sprzedajności – do odpowiedzialności;
- od konfrontacji – do współpracy;
- od obojętności – do aktywnego zrozumienia i zainteresowania w rozwiązywaniu bieżących i przyszłych problemów nie „priorytetowych" uprzywilejowanych grup (urzędnicy, biznesmeni), a społeczeństwa jako całości.

Kolejne propozycje sformułował P.N. Bespalenko, który twierdzi, iż instytucjonalizacja bezpieczeństwa duchowego[32] w przestrzeni politycznej współczesnego społeczeństwa rosyjskiego jest możliwa w postaci przywrócenia instytucji państwowej ideologii, której treść musi spełniać wymogi czasu i odzwierciedlać geopolityczny status Rosji, jej specyfikę jako wieloetnicznego i wielowyznaniowego kraju, duchową i kulturową tożsamość, musi też uwzględniać ogólnoludzkie wartości i umożliwiać samorealizację jednostki jako czynnika pomyślnego rozwoju społecznego. Charakter i treść ideologii państwowej powinny wykluczać jej redukcję 1) do religijnego modelu („prawosławna ideologia"), który nieuchronnie stałby się stymulatorem społecznej dezintegracji według kryteriów religijnych; 2) do etniczno-kulturowego modelu („ideologia oparta na różnicach etnicznych"), który stymulowałby

[30] Ibidem, s. 27.
[31] Ibidem, s. 32.
[32] П. Н. Беспаленко, op. cit.

konflikty na tle etnicznym; 3) dominacja ideologii państwowej nie powinna też przekształcać się w ideologiczny monizm i monopol, musi być oparta nie na administracyjnej przemocy, a na swobodnym wyborze społeczeństwa jako ideologii narodowej, dlatego musi być ona prawdziwie atrakcyjna ze względu na swoją wartość i projekt społeczny.

Według innego cytowanego autora, W.G. Bespalki, w warunkach globalizacji kultury i narastania komunikacyjno-informacyjnego charakteru społeczeństwa najważniejszym elementem bezpieczeństwa duchowego staje się ograniczanie ryzyka natury informacyjnej, a opracowanie skutecznych strategii takiego ograniczenia stanowi istotny problem dla społeczeństwa i państwa. Strategia ograniczania informacyjnych ryzyk powinna obejmować ścisłą regulację prawną środków masowego przekazu i stworzenia w tym celu optymalnej bazy; rozwój refleksji społecznej w odniesieniu do zasad przejrzystości, granic i mechanizmów ich nadzorowania; przyjęcie środków dla ochrony osób i ich prywatnej sfery przed informacyjną przemocą.

Propozycje sfery prawnej zawarte są w przekonaniu, że[33]:

1. doskonalenie prawnych mechanizmów regulujących stosunki społeczne, które powstają w duchowej sferze społeczeństwa, powinny być priorytetem polityki publicznej (w tym polityki karnej) w dziedzinie bezpieczeństwa duchowego jednostek, rosyjskiego społeczeństwa i państwa;
2. realizacja tej polityki polega w szczególności na doskonaleniu istniejących systemów i podstaw prawnych odpowiednich przestępstw, a także rozwój norm dotyczących nowych przestępstw i włączenie odpowiednich przepisów prawnych do przepisów prawa karnego FR.

## 6. Aspekt doktrynalny

Problematyka bezpieczeństwa duchowego obecna jest również w oficjalnych dokumentach państwowych. Do takich należy m.in. opracowany przez zespół redakcyjny kierowany przez wicepremiera Dmitrija Rogozina oficjalny słownik *Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь.* Jest to druga, znacznie rozbudowana i powiększona edycja słownika o tej samej nazwie wydanego w 2004 roku. Słownik ten jest powszechnie stosowany w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych, Sekretariatu Międzynarodowego WNP, Szanghajskiej Organizacji Współpracy oraz na uniwersytetach i w instytutach badawczych oraz środkach masowej komunikacji. Słownik ten prezentuje jednolitą aparaturę pojęciową na temat bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Druga edycja odnosi się do problemów wojny i pokoju, a także do współczesnej problematyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

[33] В.Г. Беспалько, op. cit.

W kontekście omawianej problematyki warto przyjrzeć się niektórym sformułowaniom związanym z omawianym bezpieczeństwem duchowym. Już w definicji pokoju zawarto poniższe stwierdzenie: pokój poprzedzający wojnę[34], co zawiera jawne i ukryte elementy przygotowania do przyszłego konfliktu zbrojnego. Pokój nadchodzący po wojnie jest kontynuacją polityki prowadzonej podczas wojny, z uwzględnieniem istotnych zmian, które pojawiają się w życiu co najmniej jednej z walczących stron, jako rezultat działań zbrojnych.

W rozważanym kontekście istotnym jest stwierdzenie, że pokój jest czasem przygotowań do przyszłego konfliktu.

W treści ważnej definicji bezpieczeństwa narodowego również dostrzec można interesujące ustalenia. W słowniku tym przyjęto, że bezpieczeństwo narodowe (*национальная безопасность*) to stan ochrony żywotnych interesów narodowych w ekonomicznych, politycznych, wojennych, ekologicznych, informacyjnych i innych obszarach realnych i potencjalnych zagrożeń. Najważniejszym elementem bezpieczeństwa narodowego jest jedność narodu i zachowanie narodowych tradycji i duchowo-moralnego trybu życia.

Jak widać z treści ostatniego zdania, waga duchowo-moralnej sfery życia narodowego jest niezmiernie ważna dla bezpieczeństwa narodowego, dlatego też wyodrębniono oddzielną kategorię bezpieczeństwa – „bezpieczeństwo duchowe[35]" (*духовная безопасность*) – jako element bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo to wyrażone jest w poziomie jakości tożsamości narodowej, odzwierciedlającej tradycję organizacji życia społeczeństwa, jego kultury i historii, a także poziomu jedności moralno-politycznej społeczeństwa.

Autorzy słownika twierdzą ponadto, że poziom bezpieczeństwa duchowego[36], co do zasady, bazuje na rozwijającym się w społeczeństwie systemie filozoficznym, moralnym, religijnym, narodowej idei, patriotyzmie i pamięci historycznej, a także poziomie bezpieczeństwa informacyjnego i funkcjonowaniu środków masowego przekazu.

Ponadto w wyjaśnieniach dotyczących tej kategorii znajdujemy kolejne ciekawe stwierdzenie: zwykle tragedie narodów[37] i państw rozpoczynają się od zniszczenia ich duchowości, poprzez wprowadzenie do publicznej świadomości obcych idei, wartości, niedopuszczalnych sposobów ich realizacji. Dlatego też zapewnienie bezpieczeństwa duchowego jest priorytetem władz, które wyrażają moralny duch narodu i jego zdolności do rozwiązywania problemów historycznych.

Z założeń treści słownika wynika także, iż elementem bezpieczeństwa duchowego państwa jest bezpieczeństwo informacyjne, które jest m.in. aktywnym przeciwdziałaniem[38] państwa, w szczególności takim zagrożeniom,

---

[34] *Д.* О. Рогозин, *Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь*, Вече, 2011, http://www.voina-i-mir.ru/chapter/1, (dostęp: październik 2014 r.)

[35] Ibidem.

[36] Ibidem.

[37] Ibidem.

[38] Ibidem.

które powstają gdy pod pozorem wolności słowa realizowana jest polityka wprowadzania do umysłów obywateli informacji i norm kulturowych, orientujących i motywujących działania tych obywateli w taki sposób by zastępować tradycyjne wartości duchowe i ostatecznie, prowadzących do degradacji tożsamości narodowej i erozji narodowej suwerenności.

Jeszcze jedną ważną kategorią definiowaną w słowniku jest wojna informacyjna[39] (*информационная война*) rozumiana, jako intensywna rywalizacja w przestrzeni informacyjnej w celu uzyskania informacyjnej, psychologicznej i ideologicznej przewagi, niszczenia informacyjnych systemów, procesów i zasobów oraz krytycznie ważnych struktur i środków komunikacji (informacyjno-techniczna, sieciocentryczna i cyber wojna), rozkładu systemów politycznych i społecznych a także zmasowanej psychologicznej obróbki stanu osobowego wojsk i ludności (*информационно-психологическая война* – wojna informacyjno-psychologiczna).

Autorzy podkreślają, że termin „wojna informacyjna" jest używany w dwóch znaczeniach:

- w najszerszym sensie – do określenia konfrontacji w środowisku informacyjnym i środkach masowej informacji prowadzonej dla osiągnięcia różnych celów politycznych;
- w wąskim znaczeniu – jako informacyjne działania wojenne, wojenna konfrontacja w środowisku informacyjnym prowadzona w celu osiągnięcia jednostronnych korzyści w gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji na polu walki (w operacji, w bitwie) oraz zmniejszenia skuteczności tego typu działań przeciwnika.

Jako wojenno-polityczna kategoria „wojna informacyjna" jest definiowana jako zbiór metod wpływania na świadomość wszystkich grup społecznych państwa przeciwnika dla wypaczania lub zmieniania wiedzy o podstawowych zjawiskach społecznych i przyrodniczych i w konsekwencji do osłabiania lub niszczenia fundamentów społeczeństwa, co stwarza warunki dla dezorganizacji przedsięwzięć podejmowanych dla przeciwdziałania agresji.

Obejmuje system przedsięwzięć mających na celu osłabienie moralno-psychologicznego stanu ludności i personelu sił zbrojnych przeciwnika, a także ochronę przed taką samą działalnością tego przeciwnika. Informacyjno-psychologiczna wojna z przeciwnikiem łączy się z działaniami na rzecz wzmacniania morale i patriotyzmu swoich wojsk i ludności.

Jednakże warto zauważyć, iż zdaniem autorów wojnę informacyjną prowadzi się też w czasie pokoju[40] w formie informacyjnej konfrontacji we wszystkich sferach życia społecznego: w ekonomii, polityce, stosunkach społecznych, w życiu duchowym, a zwłaszcza w ideologii. Taką dezinformację zwykle prowadzi się przez długi czas i przez wszystkie rodzaje środków masowej informacji. Wprowadzanie agentów wpływu w środkach masowej informacji

---

[39] Ibidem.

[40] *Д.О. Рогозин,* Война и мир..., op. cit.

państwa przeciwnika pozwala manipulować świadomością społeczną ludzi i stosować specjalne środki dla jego „zombifikacji". Podstawowymi środkami prowadzenia wojny informacyjnej są informacyjne i psychologiczne operacje.

## 7. Konkluzje

Literatura dotycząca bezpieczeństwa duchowego jest rozległa i różnorodna. Omówione zostały jedynie wybrane źródła, które odzwierciedlają istotę rosyjskiego podejścia do tego zagadnienia. Zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i w ustaleniach doktrynalnych bezpieczeństwo duchowe jest uznawane za podstawowy komponent bezpieczeństwa narodowego. Powszechnie przyjmuje się, że zagrożenia dla tego bezpieczeństwa płyną głównie ze sfery informacyjnej. Dlatego też konfrontacji w tej sferze nadano rangę wojny, a nie tylko walki. Ranga ta wynika z tego, że konfrontacja w szeroko pojmowanej sferze informacyjnej może prowadzić do zagrożenia żywotnych interesów narodowych. Rangę tego niebezpieczeństwa w rosyjskim postrzeganiu powiększa fakt, iż konfrontacja w sferze informacyjnej może być prowadzona w czasie pokoju. Mogą być więc osiągane „rezultaty wojny" bez prowadzenia klasycznej wojny.

*Agnieszka Bryc*

# Perspektywy Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej

## 1. Punkt wyjścia: konflikt ukraiński

Od czasu rozpadu Związku Radzieckiego (ZSRR) Federacja Rosyjska (FR) dąży do zdefiniowania swojej roli międzynarodowej, uznania przez społeczność międzynarodową statusu mocarstwowego oraz odzyskania realnego wpływu na kształtowanie ładu międzynarodowego. Głębokie osłabienie, jakie przeżywała w dekadzie lat 90. XX wieku, odzwierciedliło się w dążeniach Zachodu do marginalizowania jej znaczenia na arenie międzynarodowej oraz narzucania roli „młodszego partnera"[1]. Stan ten – dzięki sprzyjającym okolicznościom międzynarodowym, między innymi koniunkturze na światowym rynku cen surowców energetycznych oraz atrakcyjnemu charakterowi jako partnera w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego – zaczął przełamywać następca Borysa Jelcyna – Władimir Putin.

Wprawdzie w dekadzie lat 90. ubiegłego wieku Federacja Rosyjska doświadczała poważnych zmian tak wewnętrznych, jak i na arenie międzynarodowej, to trzy z nich odegrały rolę katalizatora przełomowych zwrotów w jej strategii międzynarodowej. Pierwszy został wywołany przez kryzys kosowski w 1999 r. i interwencję Sojuszu Północnoatlantyckiego w – tradycyjnie zbliżonej do Rosji – Serbii z pominięciem stanowiska dyplomacji rosyjskiej[2]. W ocenie politologów rosyjskich FR ostatni raz pozwoliła na poniżające ignorowanie przez Zachód jej interesów na arenie międzynarodowej i zapowiadała powrót do *Realpolitik*[3]. Tym samym podstawą zmian wprowadzanych przez premiera, a następnie prezydenta W. Putina była realizacja zasady

---

[1] A. Bryc, *Rosja w XXI wieku: gracz światowy czy koniec gry?,* WAiP, Warszawa 2009, s. 157.

[2] R. Zięba, *NATO wobec konfliktów etnicznych na terenie Jugosławii*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations" 2000, nr 1–2, s. 33–51.

[3] J. Headley, *Russia and the Balkans: foreign policy from Yeltsin to Putin,* Columbia University Press, New York 2008, s. 365 i nast.

pragmatyzmu, a nawet asertywności w polityce zagranicznej, kierowania się interesem narodowym i nieutożsamianie go z interesami innych państw[4].

Kolejny przełom rzutujący na postrzeganie Rosji na arenie międzynarodowej spowodowała interwencja militarna w Gruzji w 2008 r. Miała ona przede wszystkim dowieść, że FR jest w stanie skutecznie, nawet przy użyciu siły, bronić swoich żywotnych interesów w *bliskiej zagranicy*, zwłaszcza w obliczu intensyfikacji zaangażowania tam Zachodu. Jednocześnie intencją władz na Kremlu było uwiarygodnienie Rosji jako poważnego gracza na arenie międzynarodowej, państwa którego nie można ignorować, ani bagatelizować jego opinii w żywotnych problemach kształtującego się ładu międzynarodowego, a tym bardziej wykluczać ze współdecydowania w najważniejszych kwestiach międzynarodowych[5].

Trzeci przełom nastąpił wraz z zaangażowaniem się Rosji w konflikt na Ukrainie w 2014 r. Zrodziło ono poważne konsekwencje nie tylko dla Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i Zachodu, ale także podważyło funkcjonujący pozimnowojenny ład międzynarodowy[6]. Kryzys ukraiński wyeksponował konfrontację polityczną z Zachodem, doprowadził do eskalacji rywalizacji oraz degradacji instytucjonalnych kontaktów pomiędzy Rosją a jej zachodnimi parterami – Unią Europejską i NATO. Znacznie pogorszyła się wzajemna percepcja, a sankcje nałożone przez UE i USA dodatkowo skomplikowały dialog, pogłębiając nastroje antyrosyjskie – na Zachodzie oraz antyzachodnie – w społeczeństwie rosyjskim[7].

W ocenie zaangażowania na Ukrainie rosyjscy analitycy coraz częściej dostrzegają powstałe wyzwania dla przyszłości Rosji[8]. Podkreślają, że po okresie nadzwyczajnej konsolidacji społecznej w naturalny sposób nastąpi faza podsumowań, ocen oraz rozliczeń. Nie do uniknięcia będą pytania dotyczące kosztów politycznych i gospodarczych działań na Ukrainie. W pierwszej kolejności wskazują na kontrproduktywność przyjętej strategii, której rezultatem może być „wyparcie" rosyjskich wpływów z Ukrainy i w dalszej perspektywie ograniczenie siły oddziaływania na całym obszarze poradzieckim. O ile bowiem w 2008 r. Rosja nadszarpnęła swój wizerunek, to w 2014 r.

---

[4] Rosja wycofała się już wcześniej z tzw. miodowego miesiąca w stosunkach z Zachodem i wprowadziła zasadę multilateralizmu w jej polityce zagranicznej wraz z przejęciem funkcji szefa rosyjskiej dyplomacji przez Jewgienija Primakowa w 1996 r. Zob. też. D. Lynch, *Russia Faces Europe*, „Chaillot Papers" 2003, nr 60, s. 10–12.

[5] Szerzej zob. A. Eberhardt, *Wojna rosyjsko-gruzińska 2008*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 3, 2008, s. 7.

[6] R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego,* „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", nr 2, t. 50, 2014, s. 13–40.

[7] И. Курилла, *Три проблемы, которые ждут Россию после войны на Украине,* РБК, 9.09.2014. <http://daily.rbc.ru/opinions/politics/24/12/2014/54997a969a79476d825d2e47>, (dostęp 29.12.2014).

[8] И. Курилла, *Три перемены 2015 года: что будет с обществом и властью,* РБК, 24.12.2014. <http://daily.rbc.ru/opinions/politics/24/12/2014/54997a969a79476d825d2e47>, (dostęp 10.01.2015).

przyczyniła się wręcz do odstraszania państw poradzieckich, dowodząc, że jest siłą zdolną naruszyć integralność terytorialną swoich sąsiadów. Dlatego też powinna liczyć się z nową falą braku zaufania państw poradzieckich, nawet tych tradycyjnie sprzyjających Rosji[9].

W najbliższej perspektywie – zgodnie z przewidywaniami – konflikt ukraiński implikować będzie problemy FR w trzech płaszczyznach. Po pierwsze – w wymiarze politycznym będzie musiała zmierzyć się z koniecznością neutralizacji strat powstałych w wyniku eskalacji napięcia w stosunkach z Zachodem. Trudnym do szybkiego odbudowania będzie jej wizerunek, kształtowany od początku lat 90. ubiegłego wieku jako partnera Zachodu głównie w projektach bezpieczeństwa międzynarodowego[10]. Co więcej, dotychczas to raczej dyplomacja rosyjska wyrażała krytykę wobec naruszeń podstawowych zasad stosunków międzynarodowych przez Zachód, odwołując się do kontrowersji prawnomiędzynarodowych związanych z interwencją NATO w Kosowie w 1999 r. oraz USA w Iraku w 2003 r., przy czym zaangażowanie siłowe na Ukrainie pozbawia ją tej argumentacji, a samą Rosję wpisuje w grono pariasów społeczności międzynarodowej[11].

Po drugie – w sferze wewnętrznej wskazuje się na konieczność ograniczenia negatywnych konsekwencji społecznych. Prowadzona polityka informacyjna rządu rosyjskiego za pośrednictwem mediów masowych przyczyniła się do spektakularnej konsolidacji społecznej, wzrostu poparcia do poziomu 81% dla prezydenta Putina oraz rozbudzenia oczekiwań ruchów nacjonalistycznych kontynuacji „powrotu imperium"[12]. Problemy pojawią się jednak wówczas, gdy euforia spowodowana historycznym sukcesem „odzyskania" Krymu w naturalny sposób opadnie. Rzecz w tym, że władze rosyjskie nie ustrzegły się przed niekonsekwencjami, które trzeba będzie wyjaśnić w najbliższej przyszłości. I tak, pod wątpliwość poddaje się zasadność operacji krymskiej, podkreślając, że na Krymie nie było konfliktu, który mógłby obiektywnie uzasadniać interwencję i siłowe oderwanie półwyspu od państwa ukraińskiego. Nie miały tam również miejsca czystki etniczne, jak w przypadku uzasadnienia przyjętego przez NATO na rzecz interwencji w Kosowie. Nie działał tam także żaden istotny ruch separatystyczny dążący do secesji na korzyść Rosji, a zmiana władzy na Ukrainie choć nie była do końca konstytucyjna, to nie stanowiła obiektywnego uzasadniania dla interwencji. I w końcu, naiwnością

---

[9] R. Standish, *Russia May Need to Say 'Do Svidaniya' to Belarus*, „Foreign Policy", January 30, 2015.

[10] M. Raś, *Postrzeganie Rosji w USA*, [w:] S. Bieleń (red. nauk.), *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Międzyinstytutowa Pracownia Badań nad Rosją i Państwami Poradzieckimi, Warszawa 2011, s. 97–122.

[11] Wystąpienie ministra spaw zagranicznych FR Siergieja Ławrowa na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium, 7.02.2015 r., http://russian.rt.com/article/72882, (dostęp 7.02.215).

[12] *Public opinion in Russia: Russians' attitudes on economic and domestic issues*, The AP-NORC Center for Public Affairs Research, 17.12.2014, s. 3.

była wiara, że referendum na Krymie można przedstawić jako argument prawny, odbyło się ono bowiem z zignorowaniem decyzji parlamentu ukraińskiego oraz pod kontrolą obcych wojsk. W rezultacie strategia ta okazała się ryzykowna, ponieważ pociągnęła szereg negatywnych konsekwencji dla przyszłości Rosji, których emanacją jest stwierdzenie, że „Rosja zajęła Krym, ale Zachód zajął stanowisko"[13]. Innymi słowy działania rosyjskie przyniosły jej więcej szkód politycznych aniżeli zysków, zainicjowały solidarność Zachodu, która okazała się wystarczająca by zademonstrować zdolność podejmowania trudnych decyzji, nawet tych godzących w dotychczasową współpracę z FR.

Po trzecie – w wymiarze gospodarczym i finansowym Rosja ponosić będzie koszt konfrontacji politycznej z Zachodem. Negatywnie na stan gospodarki rosyjskiej oraz perspektywy jej rozwoju wpływają sankcje nałożone przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone[14]. W rezultacie w grudniu 2014 r. doszło do największego – od 1998 r. – kryzysu finansowego w Rosji, podczas którego w wyjątkowo krótkim czasie (15–16 grudnia 2014 r.) rubel stracił na wartości prawie jedną czwartą, przy czym od początku roku w stosunku do dolara osłabł o ponad 50%[15] Sytuację pogarsza także odpływ kapitału z Rosji szacowany w 2014 roku na ok. 150 mld USD, co jest ponad dwukrotnością w porównaniu z poprzednim rokiem, w którym wynosił 60 mld USD[16]. Co więcej, spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych o ponad 45% (ze 111 dol./bbl do poniżej 60 dol./bbl) w drugiej połowie 2014 r. okazał się szczególnie dotkliwy – zwłaszcza dla Rosji, której rozwój gospodarczy, dochody budżetu państwa oraz PKB opierają się na zyskach z produkcji oraz eksportu surowców. Tak więc, jeśli rosyjski budżet jest równoważony w warunkach ceny baryłki ropy naftowej na poziomie 102 USD, to spadek jej ceny do ok. 60 USD z perspektywą dalszego obniżenia cen uzasadnia formułowanie prognoz, zgodnie z którymi cena ropy na poziomie 60 USD za baryłkę będzie oznaczać spadek rosyjskiego PKB o 4,4%, inflację na poziomie 8,3% oraz ubytek w dochodach budżetowych o 3,4% PKB kraju[17].

## 2. Długofalowe wyzwania wewnętrzne

Źródłem problemów współczesnej Rosji, a zarazem warunkiem *sine qua non* powrotu do roli jednego z kluczowych aktorów na arenie międzynarodowej, jest rzeczywista modernizacja gospodarcza. Wprawdzie w okresie pierwszych dwóch kadencji prezydenta Władimira Putina przypadających na lata 2000–2008, gospodarka rosyjska przeżywała okres prosperity, osiągając 12. pozycję

[13] W. Jurasz, *Podziękujmy Putinowi za pobudkę*, „Forbes", 31.03.2014.

[14] J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secrieru (red.), *Sankcje i Rosja*, PISM, Warszawa 2015, s. 47–59.

[15] Ibidem, s. 49.

[16] Ibidem, s. 50–52.

[17] R. Bodys, *Rosję czeka głęboka recesja*, „Forbes", 18.12.2014.

wśród największych gospodarek świata, to dotknięta konsekwencjami globalnego kryzysu finansowego 2008 r. oraz ponosząc konsekwencje zaangażowania na Ukrainie w 2014 r., realnie odczuwa brak reform w okresie koniunktury i w konsekwencji narażona jest na recesję w najbliższych latach[18].

Istotą problemu jest wyczerpanie się modelu rozwoju gospodarczego opartego na handlu surowcami energetycznymi[19]. Jednocześnie systemową słabością gospodarki Rosji jest nadmierne uzależnienie od koniunktury na światowych rynkach cen surowców energetycznych. Faktem jest, że wydobycie i dystrybucja surowców energetycznych zapewniają około 50% dochodów do budżetu, 70% dochodów z eksportu oraz generują 20% PKB Federacji[20]. W ten sposób ryzyko związane ze spadkiem dochodów z tytułu eksportu surowców bądź dekoniunkturą na rynkach cen ropy naftowej i gazu ziemnego jest wysokie, co potwierdzają problemy finansowe Rosji z 2014–2015 r. Trudno jest jednak uniknąć pokusy polegania na wzroście dochodów generowanych przez handel surowcami, zwłaszcza że dzięki nim budżet rosyjski wzrósł dziesięciokrotnie, z 31 mld USD w 1999 roku do 310 mld w 2008 roku[21]. Perspektywę komplikuje także fakt, że w obecnej sytuacji Rosja nie może zrezygnować z tak dużego eksportu surowców energetycznych, który od kilku lat jest ustabilizowany i wynosi od 17 do 19% PKB. Rzecz w tym, że zapewnia on państwu płynność finansową i pozwala powrócić do wskaźników przedkryzysowych. I tak, po kryzysie rublowym z 1998 r. rosyjska gospodarka potrzebowała pięciu lat aby osiągnąć wskaźniki przedkryzysowe, zaś po kryzysie z 2008 r. zajęło jej półtora roku aby wyrównać spadek PKB (-)15% Już w 2011 r. wzrost PKB wyniósł 4,1%, w 2012 – 3,5%, natomiast w latach 2016–2020 zgodnie z przewidywaniami - ma się utrzymać na średnim poziomie – 3,9%[22]. Niemniej załamanie cen ropy naftowej w 2014 r. w połączeniu z następstwami sankcji oraz zacieśnieniem polityki pieniężnej pozwalają szacować recesję gospodarczą w Rosji w 2015 roku wyrażoną w prawdopodobnym spadku PKB nawet do 9%[23].

Rosja ponosi obecnie konwencje nieprzeprowadzenia wymaganych reform w najbardziej sprzyjającym okresie koniunktury gospodarczej. Rząd rosyjski pomimo licznych deklaracji nie zrealizował planów dywersyfikacji gospodarki.

---

[18] А. Аузан, *Россия в 2020 году: какой сценарий будет выбран? РосБизнесКонсалтинг*, 22.12.2014, http://daily.rbc.ru/opinions/economics/22/12/2014/5494286c9a79478ed3c52da9, (dostęp 10.01.2015).

[19] M. Menkiszk, *Kryzys putinowskiego modelu gospodarki w Rosji*, „Analizy OSW", 17.12.2014.

[20] *Kryzys gospodarczo-finansowy w Rosji. Uwarunkowania, przejawy, perspektywy*, „Raport OSW", luty 2015, s.10.

[21] В. Милов, *Российская экономика: состояние неопределенности*, „Pro et Contra", том 15, №1-2, январь-апрель 2011, с. 72–88.

[22] *The World Bank, Global Economic Prospects*, Volume 4, January 2012, s. 2.

[23] *Kryzys gospodarczo-finansowy w Rosji. Uwarunkowania, przejawy, perspektywy*, „Raport OSW", luty 2015, s. 10.

Znaczące inwestycje, w tym zagraniczne, były realizowane przede wszystkim w sektorze energetycznym, a dodatkowo niekonkurencyjność innych (pozasurowcowych) sektorów, głęboka korupcja systemowa, defraudacje środków publicznych, wzrost kontroli państwa nad gospodarką jedynie dodatkowo pogarszają ocenę klimatu inwestycyjnego Rosji[24].

Obok problemów gospodarczych wyzwaniem, przed którym stoi współczesna Rosja jest demografia. Sytuację kryzysową kształtują w tej sferze trzy negatywne czynniki: po pierwsze – ujemny wskaźnik urodzeń, po drugie – wysoka śmiertelność oraz po trzecie – nierozwiązane problemy polityki imigracyjnej. W perspektywie historycznej spadek urodzeń w Rosji nie jest trendem nowym, gdyż w XX wieku liczebność populacji zmniejszała się wraz z procesami uprzemysłowienia oraz urbanizacji od dekady lat dwudziestych ubiegłego wieku. Ich konsekwencją był pierwszy w latach 60. XX wieku spadek wskaźników demograficznych do poziomu minimalnie gwarantującego zastępowanie pokoleń, natomiast w dekadzie lat 90., zatem już w warunkach nowej państwowości, wskaźniki te dodatkowo się pogłębiły, osiągając najniższy poziom w 1999 r., i choć od 2000 r. spadek został delikatnie wyhamowany, to indeksy demograficzne pozostają wciąż na niskim poziomie. Według danych ONZ z 2010 r. szacuje się, że do 2050 r. w Rosji utrzyma się tendencja spadkowa na poziomie 12 %, czyli z 143 mln w 2010 r.[25] liczba mieszkańców zmniejszy się w 2050 r. do 126 mln, zrównując pod tym względem Rosję z Turcją[26]. Niepokojące pozostają przy tym dwa wskaźniki – średnia dzietności na poziomie 1.16, czyli poniżej poziomu umożliwiającego stabilny rozwój demograficzny[27] oraz długość życia, która spadła z 69 do 64 lat, w tym średnia długość życia mężczyzn, która wynosi 58 lat i jest niższa niż w Bangladeszu (62 lat)[28]. Czynnikami pogarszającymi sytuację demograficzną po rozpadzie ZSRR są również drenaż mózgów oraz emigracja młodej inteligencji. Nie jest to bezpodstawne, ponieważ 28 mln Rosjan znalazło się poza granicami państwa, tworząc rosyjskojęzyczną diasporę nie tylko w republikach poradzieckich[29], a ponadto prawie milionowa emigracja Żydów rosyjskojęzycznych do Izraela bardzo przyczyniła się do jego rozwoju gospodarczego w dekadzie lat 90. ubiegłego wieku[30].

---

[24] M. Menkiszak, *Kryzys putinowskiego modelu gospodarki w Rosji*, „Analizy OSW", 17.12.2014.

[25] Tuż przed rozpadem populacja ZSRR liczyła 285,7 mln.

[26] *World Population Prospects. The 2010 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division, New York 2011, s. 773–776.

[27] Minimalny poziom zastępowalności pokoleń wynosi 2.21. Po rozpadzie ZSRR średnia dzietności spadła z 1,89 do 1,16, choć zaczęła rosnąć i osiągnęła 1,54. Ibidem.

[28] Ibidem.

[29] Główne kierunki emigracji Rosjan to 7 państw: Niemcy, USA, Izrael, Wielka Brytania, Francja, Kanada i Australia.

[30] Szerzej zob. A. Soffer, E. Bystrov, *A Israel: demography 2012–2030 One the way to a religious state*, University of Haifa, Haifa 2012.

Szacunki ONZ-owskie oraz rosyjskie są zgodne, że w kolejnych dwóch dekadach problemy demograficzne będą negatywnie oddziaływać na gospodarkę rosyjską, ograniczając o 15–20% jej siłę produkcyjną, dochody z podatków oraz zwiększą obciążenia z tytułu zabezpieczeń emerytalnych[31]. Nie bagatelizuje się także prognoz, według których osłabione mogą zostać możliwości obronne państwa, co może się przejawić w problemach z poborem do armii. Problem ten wiąże się często z dynamicznym wzrostem populacji muzułmańskiej w Federacji. Faktem bowiem jest, że spadek populacji dotyka w Rosji głównie słowiańską części społeczeństwa, podczas gdy dzięki wyraźnemu przyrostowi naturalnemu społeczność muzułmańska zwiększy swój udział w populacji Rosji z 15% do 30%[32] W rezultacie osłabiony zostanie prawosławny charakter Rosji i narastać będzie jej wrażliwość na wydarzenia w świecie islamu, tym bardziej, że stamtąd pochodzą źródła fundamentalizmu, ekstremizmu oraz terroryzmu islamskiego, mogące destabilizować sytuację w południowych republikach.

W kontekście wyzwań demograficznych Rosji znacznie bardziej emocjonalnie podchodzi się do perspektywy „zalewu Syberii przez nielegalnych migrantów z Chin". Wyobraźnię pobudza statystyka, zgodnie z którą po chińskiej stronie granicy z Rosją żyje obecnie ok. 125 mln ludności i w przyszłości przewyższy ona ogólną liczbę populacji. Specjaliści wskazują jednak, że według oficjalnych danych Rosję zamieszkuje 300 tys. Chińczyków, stanowiąc tym samym 30-krotność populacji chińskiej w ZSRR. Większość zarejestrowanych obywateli ChRL żyje w największych metropoliach, głównie w Moskwie, nie zaś we wschodniej Syberii. Jak też twierdzi prof. Vilya Gelbras specjalizująca się w problematyce migracji chińskiej do Rosji, w tym przypadku ma miejsce nie „kolonizacja Syberii", lecz „specyficzna forma ruchów migracyjnych siły roboczej"[33]. Stwierdza ponadto, że większość chińskiej imigracji ma charakter legalny, a także że liczba populacji chińskiej w Rosji zwiększyła się po 2004 roku, co jednak nie uzasadnia wysuwania daleko idących wniosków o demograficznej ekspansji chińskiej w Rosji[34].

Demografowie wskazują na potrzebę prowadzenia przemyślanej i długofalowej polityki imigracyjnej. Przyznają, że negatywny trend demograficzny zrównoważyć może przyjęcie jeszcze większej ilości imigrantów. Gospodarka rosyjska wymaga bowiem zwiększenia kwoty imigracyjnej z dotychczasowych 100 tys. do 500 tys. rocznie, chociaż dane rządowe wskazują na roczną nielegalną imigrację na poziomie 100 tys. Stąd też szacuje się liczbę nielegalnych imigrantów w FR na poziomie 10 mln, co daje Rosji drugie –

---

[31] M. Rutkevich, *Demographic Catastrophe*, „Russian Politics and Law", Vol. 42, No. 4, July–August 2004, s. 51–66.

[32] *The Future Global Muslim Population Projections for 2010-2030*, PewResearchCenter 2011, s. 20, 84.

[33] V. Gelbras, *Chinese Migration in Russia*, „Russia in Global Affairs", № 2, April - June 2005.

[34] Ibidem.

po USA – miejsce w świecie. I co ciekawe, większość z imigrantów stanowią przybysze z Ukrainy, Kazachstanu, Mołdowy, Azerbejdżanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i innych republik WNP. Pozostali pochodzą z Afganistanu, Wietnamu, Chin, a nawet Afryki[35]. W odróżnieniu od planu naprawczego demografii rosyjskiej brakuje przemyślanej wizji polityki imigracyjnej władz Rosji, a nawet zrozumienia istoty problemu wśród elit społecznych i politycznych, które – jak dowodzi casus chiński – traktują problem demografii w sposób populistyczny.

## 3. Długofalowe wyzwania międzynarodowe

Na początku 2014 r. rosyjska ocena sytuacji międzynarodowej opierała się na założeniach – światowego kryzysu finansowego; kruszenia się światowego przywództwa Zachodu i jego globalnej dominacji w sferze gospodarczej oraz politycznej, a także tranzycji globalnego ośrodka siły w kierunku Azji Wschodniej[36]. W oparciu o takie oceny najbliższa perspektywa Rosji oraz jej pozycja na arenie międzynarodowej uwarunkowana jest: 1) ponownym ułożeniem stosunków z partnerami na poziomie globalnym – Zachodem oraz ChRL; 2) utrzymaniem integralnych wpływów w *bliskiej zagranicy* oraz 3) powstrzymaniem zagrożenia przeniknięciem ekstremizmu islamskiego z Bliskiego Wschodu na obszar poradziecki.

Agresywna postawa Rosji w konflikcie ukraińskim oraz konfrontacja polityczna z Zachodem uniemożliwiają powrót do *status quo* w stosunkach z USA i partnerami europejskimi. Przekroczony został bowiem psychologiczny próg – z jednej strony – doszło do zniechęcenia i zniecierpliwienia Rosją przez Zachód, który od rozpadu ZSRR pokładał pewne nadzieje w jej przekształcenia demokratyczne, z drugiej zaś – uzmysłowienia sobie przez Rosję relatywności Zachodu. Tym samym, powstała sytuacja, w której Rosja straciła zaufanie Zachodu i trudno będzie go przekonać do integrowania jej z zachodnim systemem politycznym, gospodarczym czy bezpieczeństwa. Co więcej, ośmielona relatywizmem zachodnim Rosja wyznacza nowe granice swoich możliwości – fizyczne – poprzez aneksję Krymu oraz separację wschodniej Ukrainy, a także świadomościowe – narzucając wizerunek asertywnego, nie stroniącego od agresji rewizjonistycznego mocarstwa.

Paradoksalnie jednak deprecjacja Zachodu jako globalnego ośrodka wpływów oraz wzmocnienie się centrum azjatyckiego nie spowoduje rezygnacji ze współpracy z Zachodem i związania strategicznego z Chinami. Zdecydowanie w perspektywie długofalowej Zachód, a zwłaszcza USA pozostaną głównym

[35] Zob. szerzej J. Chinn, R. Kaiser, *Russians as the new minority: Ethnicity and nationalism in the Soviet successor states,* Boulder, CO: Westview Press, Boulder 1996.

[36] L. Shevtsova, P*utin the Spoiler*, „The Cairo Review of Global Affairs", January 25, 2015.

punktem odniesienia w geostrategii FR. Wynika to faktu, że jedynie poprzez współpracę z Zachodem oraz jego instytucjami gospodarczymi i finansowymi władze rosyjskie są w stanie przeprowadzić faktyczną modernizację gospodarczą, a więc przełamać – uniemożliwiającą awans do grona najbardziej rozwiniętych gospodarek świata – prymitywną rolę dostawcy surowców energetycznych na rynki światowe. Ponadto, to właśnie Zachód jest głównym źródłem modernizacji i innowacji Rosji, zaś rynki europejskie nawet w porównaniu z azjatyckimi gigantami i pomimo kryzysu finansowego pozostaną najbardziej perspektywicznymi, jako że są wiarygodne, stabilne i wypłacalne, a także to z nimi Rosja jest najsilniej związana infrastrukturalnie. Wprawdzie Chiny są od 2010 r. największym parterem handlowym Rosji i prezydent Putin wielokrotnie podkreślał „bezalternatywność" stosunków z ChRL, jednak zdecydowanie należy uznać to za ruch taktyczny, aniżeli długofalową strategię[37]. Wynika to z oceny asymetrii wzajemnych stosunków i wniosku, że FR nie jest i nie będzie równorzędnym parterem dla ChRL. Dysproporcje widać już w wymianie handlowej – udział Chin w handlu zagranicznym Rosji wynosi 10,5%, podczas FR w obrocie handlowym ChRL jedynie 2%[38] Rola FR ograniczona jest zdecydowanie do dostawcy surowców energetycznych, co potwierdza 70% w eksporcie do Chin[39]. Asymetrię widać także w wymiarze politycznym, gdyż Chiny uzyskując wyjątkowy status „bieguna" azjatyckiego, stały się w zasadzie równorzędnym parterem dla Stanów Zjednoczonych, tworząc swoiste G-2. Tak więc, Rosja nie będzie równorzędnym parterem Chin na arenie międzynarodowej, co oczywiście nie wyklucza doraźnych – zwłaszcza antyamerykańskich – sojuszy, jak to już miało wielokrotnie miejsce w dekadzie lat 90. XX wieku oraz pierwszej nowego millenium. Chiny są także zagrożeniem dla rosyjskich interesów w Azji Środkowej, z której poprzez swoje inwestycje uczyniły swoiste kondominium. Rosjanie nie są w stanie konkurować z chińską pomocą gospodarczą, finansową oraz inwestycjami w republikach środkowoazjatyckich[40]. Głównym interesem Chin wobec państw Azji Środkowej jest import surowców energetycznych, w tym też celu w 2009 r. wybudowano, a w 2015 r. planuje się, że osiągnie pełną moc produkcyjną, gazociąg przesyłający gaz ziemny z Kazachstanu, Uzbekistanu oraz Turkmenistanu do Chin. Dzięki niemu Rosjanie utracą monopol na dostawy gazu ziemnego do Państwa Środka.

W takich okolicznościach można spodziewać się, że Rosja utrzymując amerykański punkt odniesienia w swojej strategii międzynarodowej, będzie

---

[37] W. Rodkiewicz, *Zwrot na Wschód. Ułomna dywersyfikacja rosyjskiej polityki zagranicznej*, „Punkt widzenia", OSW, nr 10, 2014, s. 16.

[38] http://en.ria.ru/business/20130110/178687770/ChinaRussia_Trade_Up_11_to_88_Bln_in.html;10.01.2013.22, (dostęp 10.01.2015).

[39] Ibidem.

[40] W latach 2009–2011 Pekin udzielił im kredytów na ponad 22 mld USD. Zob. A. Balcer, N. Petrov (eds.), *The Future of Russia: Modernization or Decline?,* demosEUROPA – Centre for European Strategy, Carnegie Moscow Center 2012, s. 47.

próbować wzmacniać swoją pozycję poprzez rozgrywanie interesów amerykańskich i chińskich w poszczególnych regionach. Natomiast na obszarze poradzieckim będzie musiała przeciwdziałać dalszym próbom intensyfikacji aktywności nie tylko państw zachodnich, ale także i Chin[41]. Wydawałoby się, że „sukces" ukraiński potwierdza dominację Rosji w przestrzeni poradzieckiej, w istocie jest jednak jedynie desperacką próbą utrzymania tam swoich wpływów i niedopuszczenia do utraty kolejnych przyczółków. Rosja musi przeciwdziałać rosnącej aktywności w regionie struktur międzynarodowych i państw trzecich, głównie USA, UE, NATO, Chin, Turcji i ostatnio Izraela[42].

Sytuacja staje się coraz bardziej skomplikowana, gdyż republiki Kaukazu coraz wyraźniej podatne są na dynamikę regionu Bliskiego Wschodu. Iran, Turcja oraz Izrael jako aktorzy bliskowschodni coraz wyraźniej zaznaczają swoją obecność w przestrzeni poradzieckiej. Doskonałym przykładem jest *casus* południowokaukaskiego Azerbejdżanu, który tożsamościowo związany jest z Turcją, poprzez szyizm z Iranem, którego rosnącej potęgi się obawia i z którego powodu związał się w sferze bezpieczeństwa z Izraelem. W konsekwencji eskalacja napięcia pomiędzy Izraelem a Iranem z dużym prawdopodobieństwem wciągnie Azerbejdżan, a więc i zainteresowaną Kaukazem Południowym Rosję, w ewentualny konflikt na Bliskim Wschodzie[43].

Z Bliskim Wschodem związana jest także obawa rozlania destabilizacji arabskich rewolt na obszar poradziecki. Strona rosyjska wskazuje przy tym na zaangażowanie czeczeńskich bojowników w walkę w tzw. Państwie Islamskim, którzy po powrocie na Kaukaz Północny mogą doprowadzić do ponownej destabilizacji sytuacji w Czeczenii. Wagę obaw Rosji potwierdzają dotychczasowe doświadczenia, a mianowicie aktywność licznej diaspory czeczeńskiej oraz czerkieskiej w Jordanii oraz finansowanie przez Arabię Saudyjską islamistycznych ruchów na Kaukazie, w tym radykalnych grup Szamila Basajewa, a także wyraźny boom demograficzny wśród społeczności muzułmańskiej w Federacji.

W najbliższej perspektywie zagrożeniem dla pozycji Rosji na Bliskim Wschodzie jest wojna domowa w Syrii. Scenariusz obalenia prezydenta Bashara Assada wiązałby się nie tylko z utratą intratnych kontaktów w Syrii, ale przede wszystkim skutkowałby „wyparciem" FR z Bliskiego Wschodu i w dalszej perspektywie utratą karty bliskowschodniej w rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi. Rosjanie podkreślają, że Turcja, Katar i Arabia Saudyjska wykorzystując opozycję syryjską, dążą w rzeczywistości osłabienia nie tyle Syrii, co rosnącej potęgi szyickiej Islamskiej Republiki Iranu. Tym samym na Bliskim Wschodzie powstała dla Rosji swoista gra o sumie

[41] Szerzej zob. A. Włodkowska-Bagan, *Rywalizacja mocarstw na obszarze poradzieckim,* Difin, Warszawa 2013.

[42] M. Suchkov, *Sources of Israel's Policy in the Caucasus,* „Eurasia Outlook", Carnegie Endowment for International Peace, February 5, 2015.

[43] A. Bryc, *Izrael 2020: skazany na potęgę?,* Poltext, Warszawa 2014, s. 194–196.

zerowej, jej alternatywą jest „pozostanie w grze", bądź utrata ostatnich przyczółków w regionie.

## 4. Zamiast konkluzji: perspektywy zmiany władzy w Rosji

„Sukces" ukraiński, konsekwencje sankcji gospodarczych nałożonych przez Zachód na Rosję oraz niezmodernizowana gospodarka stanowią przyczynek do dyskusji o prawdopodobieństwie zmiany władzy w Rosji[44]. Wskazuje się przy tym na dwa scenariusze – po pierwsze, przewrotu odgórnego oraz po drugie, zmiany władzy w wyniku masowych protestów społecznych. Obalenie reżimu W. Putina w wyniku tzw. przewrotu pałacowego miałby być inspirowane bądź przez środowiska oligarchów rosyjskich, co jest popularną tezą w mediach zachodnich, bądź też przez grupy najbliższe Putinowi, a więc związane z resortami siłowymi, które zresztą uznaje się za jedyne w stanie taką operację przeprowadzić[45]. Wariant ten oznaczałby zmianę władzy, ale nie reżimu, tak więc mógłby być hipotetycznie rozwiązaniem trudności powstałych w wyniku ryzykownej strategii prezydenta Putina na Ukrainie. Nasuwają się jednak pytania: na ile skonsolidowana jest władza oraz kontrola przez prezydenta środowisk bezpieczeństwa i na ile są one wobec niego lojalne? Prawdopodobieństwo tego scenariusza obniża także fakt, że W. Putin zdołał już w przeszłości skutecznie odsunąć od władzy niezwykle wpływowe środowiska oligarchów oraz w dalszej konsekwencji uzależnił ich od siebie. Dowodzi to, że Putin jest politykiem nie tylko umiejętnie kalkulującym w dłuższej perspektywie, ale też efektywnie wzmacniającym władzę centralną.

Wariant drugi – zmiany władzy w Rosji poprzez masową oddolną presję – uznać należy za mało prawdopodobny. Potwierdza to z jednej strony olbrzymi stopień konsolidacji społecznej i poparcia dla prezydenta W. Putina, a także mała podmiotowość społeczeństwa rosyjskiego w stosunku do władzy. Z drugiej strony doświadczenia tzw. rosyjskiej zimy, czyli niepokojów społecznych z przełomu 2011 i 2012 r., potwierdzają sprawność sterowania społecznego. Pomimo masowych protestów w Moskwie i Sankt Petersburgu W. Putin dzięki zwycięstwu już w pierwszej turze objął po raz trzeci stanowisko głowy państwa Federacji Rosyjskiej[46]. Co więcej, władze rosyjskie oskarżyły Stany Zjednoczone, a zwłaszcza pełniącą wówczas funkcję sekretarza stanu Hilary Clinton o inspirację przewrotu władzy w Rosji za pomocą ruchów społecznych sterowanych poprzez media społecznościowe, analogicznych zresztą do tzw. arabskiej wiosny. Stąd też przyjęto później liczne

[44] Н. Петров, *Какие альтернативы остались у режима Путина,* РосБизнесКонсалтинг, http://www.rbcdaily.ru/politics/562949993950789, (dostęp 10.02.2015).

[45] D. Trenin, *Putin's Biggest Challenge Is Public Support*, „Global Times", January 15, 2015; L. Shevtsova, *What Should the World Fear: The Rise or Decline of Illiberal Powers?* „An American Interest", December 2, 2014.

[46] J. Rogoża, *Wybory wzmacniają Putina i osłabiają opozycję*, „Analizy OSW", 7.03.2012.

rozwiązania systemowe blokujące kanały wywierania presji przez środowiska zewnętrzne na nastroje społeczne w Rosji, a w istocie ograniczające możliwość kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonowania w nim opozycji[47].

Podsumowując, perspektywy Federacji Rosyjskiej zależą od szeregu zmiennych tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Niemniej stała pozostaje cezura kolejnych wyborów prezydenckich, które odbędą się w 2018 r. Do tego czasu władze rosyjskie mają czas wprowadzić pakiet antykryzysowy, poprawić kondycję gospodarki rosyjskiej, utrzymać równowagę w systemie wewnętrznym oraz ustanowić nowe zasady koegzystencji na arenie międzynarodowej z Zachodem.

[47] W stosunku do NGO's korzystających z zagranicznych źródeł finansowania wprowadzono nakaz rejestracji jako „agentów zagranicznych". Nowe rozwiązania wzmacniają także kontrolę władz nad Internetem, co może być wykorzystywane w stosunku do mediów opozycyjnych. Ibidem.

*Małgorzata Bielecka*

# Rozwój idei demokracji i praw człowieka w ramach procesu KBWE/OBWE

Problematyka humanitarna stanowiła od początku integralną część dyskusji o współpracy w dziedzinie ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa i ostatecznego kształtu KBWE. Od początku uznawana była za podstawowy warunek współpracy w innych dziedzinach i przez wiele lat stanowiła płaszczyznę rywalizacji na linii Wschód – Zachód. Różnice w rozumieniu praw człowieka wynikały ze sprzecznego rozumienia roli i zadań państwa, statusu obywatela w społeczeństwie oraz znaczenia jednostki w życiu międzynarodowym przez przedstawicieli poszczególnych systemów ustrojowych[1]. Doszło tutaj do zderzenia dwóch odmiennych podejść: zachodniego, kładącego szczególny nacisk na prawa obywatelskie jednostek i swobodny przepływ informacji, oraz wschodniego, zwracającego uwagę na doniosłość współpracy kulturalnej i oświatowej[2].

## 1. Ochrona praw człowieka

Początkowo dyskusje na temat rozszerzenia współpracy w dziedzinie praw człowieka odbierane były przez państwa bloku wschodniego, szczególnie ZSRR, jako „narzędzie erozji systemu", umożliwiające państwom kapitalistycznym penetrację ideologiczną i ingerencję w ich sprawy wewnętrzne[3]. Stanowisko takie związane było z przekonaniem, że uczestnikami stosunków międzynarodowych i współpracy międzynarodowej są wyłącznie państwa

[1] P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 185.

[2] J. M. Nowak, *Kultura, oświata, informacja i kontakty a bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe", 1975, nr 10, s. 68–70; zob. także J. M. Nowak, *Europejska współpraca w dziedzinach humanitarnych. Debata Belgradzka*, „Sprawy Międzynarodowe", 1978, nr 6, s. 71–77; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe,* Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 206–208.

[3] P. Grudziński, *KBWE/OBWE...*, op. cit. 186–187.

a nie poszczególni obywatele, na co wskazywał zachodni model współpracy w ramach „wymiaru humanitarnego" KBWE[4]. Natomiast propozycja zachodnioeuropejska dotycząca swobodnego przepływu ludzi, idei i informacji, obierana była w państwach komunistycznych jako „instrument dywersji ideologicznej" mający na celu utrudnienie rządowej regulacji współpracy i wymiany w zakresie kontaktów międzyludzkich[5]. Państwa te obawiały się destabilizacji bloku oraz nadmiernego zainteresowania państw zachodnich wewnętrzną polityką poszczególnych państw. Obawiano się także, że problemy związane z łamaniem praw człowieka będą hamować współpracę w innych, ważniejszych dziedzinach, takich jak współpraca ekonomiczna czy rozbrojenie. Dlatego też, współpraca ogólnoeuropejska w dziedzinie praw człowieka, mimo iż stanowiła „ważny wkład w strukturę odprężenia, pokojowego współistnienia i podstaw efektywniejszego systemu bezpieczeństwa w Europie"[6], traktowana była najczęściej jako element uzupełniający pozostałe dziedziny współpracy[7].

Z kolei państwa Europy Zachodniej wykorzystywały problematykę praw człowieka do realizowania własnej polityki osłabiania spójności bloku wschodniego. Współpraca w ramach KBWE w tej dziedzinie traktowana była jako „instrument wywoływania w sposób pokojowy i ewolucyjny zmian ustrojowych w poszczególnych państwach bloku wschodniego, a w konsekwencji przeobrażeń systemowych obejmujących całokształt systuacji europejskiej"[8]. Aby osiągnąć ten cel podczas pierwszych spotkań w ramach procesu KBWE stosowano praktykę *linkage* oraz *trade-off* czyli wiązania ze sobą korzyści wynoszonych z różnych dziedzin negocjacji[9]. Korzystając z rosnącego zainteresowania państw wschodnioeuropejskich dialogiem w dziedzinie bezpieczeństwa i gospodarki państwa zachodnie zwracały uwagę na potrzebę szerszego rozumienia kwestii bezpieczeństwa tzn. objęcia nią także wszystkich innych dziedzin współpracy w Europie.

W takich warunkach rola KBWE w dziedzinie praw człowieka miała zupełnie inny charakter dla poszczególnych uczestników KBWE. Dla państw bloku wschodniego, proces KBWE odgrywał role o charakterze negatywnym, nastawione na ingerencję w sprawy wewnętrzne państw i umożliwiające negatywne zmiany. Proces ten postrzegany był także jako ewentualne źródło problemów w przyszłości, związane z utrudnianiem współpracy w innych dziedzinach. Z drugiej strony dostrzegana była także jego pozytywna rola w rozwoju wszechstronnej współpracy między Wschodem i Zachodem oraz

---

[4] Określenie „wymiar humanitarny" (*human dimention*) KBWE pojawiło się znacznie później w dokumencie końcowym spotkania w Wiedniu (1989 r.).

[5] R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 206–207.

[6] J.M. Nowak, *Kultura...*, op. cit., s. 82.

[7] Por. J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2002*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 205–206.

[8] R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 212.

[9] Ibidem, s. 206.

jako instrument odprężenia w Europie. Dla państw zachodnich humanitarny wymiar współpracy w ramach KBWE odgrywał przede wszystkim pozytywną rolę instrumentu realizacji własnej polityki w postaci mechanizmu umożliwiającego pewną kontrolę nad sytuacją wewnętrzną w państwach wschodnioeuropejskich. Był to także instrument oddziaływania na cały system socjalistyczny, sprzyjający jego erozji i przyczyniający się do jego upadku. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że wymiar humanitarny KBWE od początku odgrywał także rolę promotora nowej jakości w stosunkach międzynarodowych a mianowicie uznania praw człowieka jako „istotnego czynnika pokoju, sprawiedliwości i dobrobytu, niezbędnych do zapewnienia rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy" między państwami członkowskimi KBWE[10]. Nie sposób nie docenić też faktu, że mimo ogromnych różnic w podejściu do kwestii praw człowieka, osiągnięto porozumienie i kompromis w tej sprawie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie a także w Deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi (zasada VII odnosiła się do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań).

Niestety już podczas następnego spotkania państw członkowskich KBWE w Belgradzie okazało się, że współpraca w dziedzinach humanitarnych polega głównie na interpretacji wcześniejszych zapisów i próbach wykorzystania tej tematyki jako argumentu przetargowego w innych dziedzinach. Okazało się, że pełne wcielenie zasad Aktu końcowego w odniesieniu do praw człowieka jest niemożliwe w państwach socjalistycznych a sytuacja obywateli tych państw pogarsza się wraz ze wzrostem napięcia między członkami procesu KBWE. W ZSRR zaczęły pojawiać się głosy, że USA dążą do uczynienia z sytuacji praw człowieka w tym państwie głównego tematu spotkania. Obawiano się, że KBWE może stać się „legalnym" forum dyskusji na ten temat a także instrumentem wywierania presji i wpływania na zmiany ustrojowe w państwach bloku komunistycznego[11]. ZSRR wysuwał także argument, że zachodnioeuropejska wizja realizacji postanowień z zakresu „trzeciego koszyka" stoi w sprzeczności z VI punktem Deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi dotyczącym nieingerencji w sprawy wewnętrzne. Ostatecznie spotkanie to zakończyło się pogłębioną wymianą poglądów a dalsze dyskusje na temat współpracy w tej dziedzinie przełożono na następne spotkania.

Stanowisko przedstawicieli państw członkowskich w sprawie kontaktów międzyludzkich nie zmieniło się też zasadniczo na Spotkaniu Madryckim (listopad 1980 – wrzesień 1983). Wzrost napięcia w stosunkach na linii Wschód – Zachód spowodowany radziecką inwazją w Afganistanie (grudzień 1979 r.), bojkotem olimpiady w Moskwie (1980 r.), niepowodzeń rozmów

[10] Za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 209.
[11] Ibidem, s. 215.

SALT czy wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce (1981 r.), znalazł swoje przełożenie na stanowisko w najbardziej spornych kwestiach praw człowieka. Przez kilka następnych lat humanitarny wymiar KBWE stanowił instrument propagandy obu bloków politycznych, służący podkreślaniu braków w realizacji postanowień przyjętych w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie a także instrument zwracania uwagi opinii międzynarodowej na przypadki łamania praw człowieka przez poszczególne państwa[12]. Ponadto kwestie dotyczące praw człowieka zaczęły też odgrywać rolę karty przetargowej w rozmowach związanych z problematyką rozbrojeniową. W grę wchodziło tutaj porozumienie na temat planowanej konferencji KBWE na temat środków budowy zaufania w dziedzinie militarnej w Sztokholmie. Dzięki wykorzystaniu interesów ZSRR w sferze rozbrojenia, mimo niechęci państw bloku wschodniego do dyskusji na tematy związane z trzecim „koszykiem" problemowym, udało się potwierdzić w dokumencie końcowym spotkania miejsce praw człowieka w procesie KBWE oraz zawrzeć deklarację na temat dwóch spotkań ekspertów: na temat praw człowieka i podstawowych swobód oraz na temat kontaktów międzyludzkich[13]. Oba te spotkania nie przyniosły wymiernych efektów w obliczu napiętej sytuacji międzynarodowej i skrajnie różnych stanowisk w rozumieniu deklaracji dotyczących trzeciego „koszyka" ustaleń z Helsinek[14].

Nową erę we współpracy europejskiej w dziedzinie praw człowieka przyniosła dopiero gorbaczowowska polityka *głasnostii* i *pierestrojki* oraz dążenie ZSRR i USA do powrotu do odprężenia i współpracy, czego wyrazem były dwa spotkania na szczycie Reagan–Gorbaczow (Genewa 1985 r. i Reykjavik 1986 r.). Zmiana w postawie państw wschodnioeuropejskich uwidoczniła się na kolejnym spotkaniu KBWE w Wiedniu (listopad 1986 r. – styczeń 1989 r.). Dotyczyła ona przede wszystkim ogólnego nastawienia państw bloku wschodniego do dyskusji o prawach człowieka. Delegacja rosyjska zaczęła podkreślać znaczenie rozmów na ten temat, zaprzestano wykorzystywania argumentu o łamaniu zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne w przypadku kontroli stanu przestrzegania ustaleń, pojawiły się precedensy odchodzenia od blokowego schematu głosowania[15]. O zmianach świadczyła także ugodowa postawa ZSRR w trakcie sztokholmskiej konferencji poświęconej środkom budowy zaufania w sferze militarnej (CSBM), co stanowiło jakościowy zwrot w dotychczasowej postawie Moskwy w dziedzinie kontroli zbrojeń[16]. Potwierdziło to w pewnym stopniu efektywność roli współpracy

[12] Ibidem, s. 216–217; P. Grudziński, *KBWE/OBWE...*, op. cit., s. 187–191.

[13] R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 218.

[14] Pierwsze spotkanie ekspertów KBWE dotyczące praw człowieka odbyło się w Ottawie (maj – czerwiec 1985 r.), natomiast drugie, na temat kontaktów międzyludzkich w Bernie (kwiecień – maj 1986 r.).

[15] Precedensy te dotyczyły spraw mniejszości narodowych na Węgrzech, w Rumunii i Słowacji.

[16] R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 220.

humanitarnej jako „dźwigni nacisku" (uzyskiwania ustępstw) w zakresie praw człowieka, wykorzystując do tego kwestie militarno-rozbrojeniowe[17]. Niemałym zaskoczeniem dla państw Europy Zachodniej była także propozycja Moskwy dotycząca przeprowadzenia w tym mieście jednego ze spotkań w sprawie „ludzkiego wymiaru", co zostało przyjęte w sposób zachowawczy, ale nie pozbawiony nadziei na poprawę sytuacji obywateli bloku wschodniego. Praktycznym wyrazem kompromisu było określenie pierwszych zasad kontroli przyjętych postanowień w Dokumencie Wiedeńskim z 19 stycznia 1989 roku[18].

Przełomowy charakter uzgodnień wiedeńskich przejawiał się w konkretyzacji ustaleń co do poszczególnych praw człowieka a także w ustanowieniu zalążkowego mechanizmu kontrolnego. Mechanizm ten opierał się na założeniach, że państwo zainteresowane ma prawo:

- domagać się odpowiedzi od innego rządu na przedstawione mu pytania i „zażalenia" związane z prawami człowieka;
- z inicjatywy jednego rządu może dojść do spotkania z przedstawicielami innego rządu (który musi wyrazić na to zgodę); celem takiego spotkania byłoby rozpatrzenie i znalezienie rozwiązań w konkretnych przypadkach w dziedzinie praw człowieka;
- rząd zainteresowany konkretnym przypadkiem czy sytuacją może poinformować kanałami dyplomatycznymi inne rządy o przebiegu swoich rozmów z przedstawicielami państwa, w którym dana sytuacja ma miejsce;
- rząd może przedstawić informacje o powodach swojego zaniepokojenia oraz o przebiegu swoich dwustronnych konsultacji na wszystkich spotkaniach KBWE.

Podjęto także decyzję o wyodrębnieniu z „trzeciego koszyka" problemów KBWE tzw. wymiaru ludzkiego[19]. Jego rozbudowę rozpocząć miały trzy kolejne spotkania przedstawicieli państw uczestniczących w KBWE:

- w Kopenhadze (5–29 czerwca 1990)[20];
- w Paryżu (21 listopada 1990)[21];
- w Moskwie (10 września – 4 października 1991)[22],

---

[17] Ibidem, 221.

[18] *Concluding Document of Vienna – The Third Follow-up Meeting* (Vienna, 19 January 1989), [w:] *Documents on the human dimension of the OSCE. (Collection prepared by dr Dominic McGoldric*, Warszawa 1995.

[19] Szerzej zob. V.-I. Ghebali, *L`OSCE dans l`Europe post-communiste, 1990–1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Établissement Émilie Bruylant, Bruxels 1996, s. 450–566; A. Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: the Human Dimention, 1972–1992*, Frank Cass, London 1993.

[20] *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen, 29 June 1990)*, [w:] *Documents on the human…*, op. cit., s. 41–57.

[21] *Charter of Paris for a New Europe (Paris, 19 November 1990)* oraz *Supplementary Document to Give Effect to Certain Provisions Contained in the Charter of Paris for a New Europe* (Paris, 19 November 1990), [w:] *Documents on the human…*, op. cit., s. 58–63.

[22] *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Moscow, 3 October 1991)*, [w:] *Documents on the human…*, op. cit., s. 70–86.

łącznie określanych jako „Konferencja w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE".

Prawdziwym przełomem we współpracy państw europejskich w tematyce praw człowieka były szczególnie postanowienia dotyczące praw osób należących do mniejszości narodowych[23]. Żadna inna organizacja czy struktura międzynarodowa nie zajmowała się wcześniej tym problemem, dlatego też, zaczęto KBWE przypisywać rolę promotora praw osób należących do mniejszości narodowych i mimo braku powodzenia specjalnego spotkania poświęconego temu zagadnieniu w Genewie (19 lipiec 1991 r.), KBWE nadal postrzegana była jako najlepszy instrument reagowania w sytuacjach związanych z kryzysami narodowościowymi[24]. Świadczyło o tym instytucjonalne umocnienie współpracy w tej dziedzinie czyli utworzenie na mocy Paryskiej Karty Nowej Europy (listopad 1991)[25], Biura Wolnych Wyborów z siedzibą w Warszawie, które miałoby zajmować się organizowaniem prac w obszarze „ludzkiego wymiaru"[26].

Osiągnięciem Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE było także dalsze usprawnienie mechanizmu kontrolnego przyjętych zobowiązań poprzez oparcie go na obowiązkowych procedurach rozpatrywania skarg o naruszenie praw człowieka, w tym dopuszczenia spotkań dwustronnych, udzielanie wyjaśnień i wysyłanie misji ekspertów[27]. Przyjęcie tzw. mechanizmu moskiewskiego przez wszystkich uczestników oznaczało jakościową zmianę w podejściu państw strefy euroatlantyckiej do przestrzegania praw człowieka i było wyrazem szerokiego przyzwolenia społeczności międzynarodowej do podjęcia przez KBWE/OBWE roli instrumentu kontroli tych praw[28].

Ostateczna formuła współpracy w ramach ludzkiego wymiaru KBWE ukształtowała się w ciągu kilku następnych lat. Niezmienne pozostały jej główne zasady. Innowacje w tej dziedzinie związane były z pojawieniem się

---

[23] Zawarte w dokumencie kopenhaskim 1990 r. Szerzej zob. Ghebali, op. cit., s, 515–522; Kuźniar, op. cit., s. 226; W. Zellner, *On the effectiveness of the OSCE minority regime*, Institute Für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Univ. Hamburg, Hamburg 1999.

[24] *Raport Spotkania Ekspertów KBWE w sprawie mniejszości narodowych (Genewa, 19 lipca 1991 r.)*, „Zbiór Dokumentów", 1992, nr 2, s. 91–104. *Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE*, Warszawa: PISM 1990; zob. także: H. Ognik, A. D. Rotfeld, (red.), *Cultural Heritage and the CSCE Process (Selected Documents)*, PISM, Warszawa 1991, s.VIII.

[25] *Paryska Karta Nowej Europy*, PISM, Warszawa 1991.

[26] W kwietniu 1991 r. zaczęło pracę Zgromadzenie Parlamentarne KBWE, które obok Biura Wolnych Wyborów stanowiło jeden z najbardziej aktywnych organów w dziedzinie „ludzkiego wymiaru".

[27] *Dokument Spotkania Moskiewskiego w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE (Moskwa, 3 października 1991 r.)*, „Zbiór Dokumentów", 1992, nr 2, s. 91–103; J.M. Nowak, *OBWE – między oczekiwaniami a rzeczywistością (w XX-lecie istnienia)*, „Sprawy Międzynarodowe", 1995, nr 2, s. 141.

[28] *Dokument Spotkania Moskiewskiego w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE...*, s. 91–103. zob. także: *The Human Dimension Mechanism (Vienna and Moscow Mechanisms)*, [w:] *Mechanisms and Procedures...*, op. cit., s. 3–8.

nowych zagrożeń w postaci konfliktu na Bałkanach, a także z poszerzeniem składu członkowskiego z trzydziestu pięciu państw w 1991 roku do ponad pięćdziesięciu rok później, co wiązało się z koniecznością instytucjonalnego umocnienia struktury[29]. Zmiany instytucjonalne podjęte szczególnie w trakcie spotkania na szczycie w Paryżu w tym wymiarze to wyposażenie Urzędującego Przewodniczącego KBWE w szerokie uprawnienia wykonawcze, utworzenie Urzędu Wysokiego Komisarza KBWE do spraw Mniejszości Narodowych, wzmocnienie Biura do Spraw Wolnych Wyborów i przemianowanie go na Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), a także sformalizowanie przewidzianych w Moskwie misji ekspertów KBWE[30].

Z punktu widzenia instytucjonalizacji tego wymiaru współpracy paneuropejskiej istotnym wydarzeniem było uznanie KBWE za organizację regionalną w rozumieniu VII rozdziału Karty Narodów Zjednoczonych (1992 r.), a także przemianowanie jej na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1995 r.), co umocniło pozycję OBWE jako regionalnego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka[31].

Ewolucji uległ także problemowy zakres współpracy w dziedzinie humanitarnych aspektów bezpieczeństwa. Od początkowego zainteresowania przestrzeganiem podstawowych praw człowieka, poprzez ochronę praw i swobód obywatelskich, praw osób należących do mniejszości narodowych, aż do szczegółowych zagadnień dotyczących problemów humanitarnych związanych z nowym rodzajem lokalnych konfliktów wewnętrznych o podłożu etnicznym. Zagadnienia te koncentrują się na promocji rządów prawa, ochronie praw uchodźców, rozwijaniu i ochronie instytucji demokratycznych. Stosunkowo nowymi dziedzinami zainteresowania OBWE są problemy równego statusu kobiet i mężczyzn, walki z ksenofobią i rasizmem, zapobiegania torturom, przeciwdziałanie handlu ludźmi oraz uregulowanie spraw Romów i Sinti[32]. Obszarem zainteresowań ODIHR w ramach ludzkiego wymiaru OBWE są również działania nastawione na przeciwdziałanie terroryzmowi. Konkretyzacją współpracy w tej dziedzinie było utworzenie urzędu Koordynatora działań

---

[29] Szerzej na temat instytucjonalizacji KBWE zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa...*, s. 298–304; zob. także W. Anioł, *Europejski fin de sicle: Przeobrażenia strukrur międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

[30] J. Menkes, A. Prystrom, *Instytucjonalizacja ochrony praw człowieka w systemie KBWE*, „Sprawy Międzynarodowe", 1992, nr 7–12, s. 21–44.

[31] Szerzej na temat instytucjonalizacji procesu KBWE zob.: M. Bielecka, *KBWE/OBWE jako forma instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa*, [w:] S. Parzymies, R. Zięba, J. Zając, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s.286–308.

[32] Szerzej zob. *Review of the implementation of all OSCE principles and commitments. Human dimension*, Vienna: OSCE 2001; *Combating torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: the role of the OSCE. OSCE Human Dimension Meeting (October 1988)*, Warszawa: OSCE, ODIHR 1988; R. Romani, *OSCE Policy on Roma and Sinti Must be Changed*, „OSCE Yearbook", 1999, Vol. 5, s. 327–337.

Antyterrorystycznych (ang. *Anti-Terrorism Co-ordinator*). Celem projektu jest zacieśnienie współpracy i wymiany informacji między terenowymi oddziałami OBWE, organizacjami pozarządowymi i rządami państw członkowskich[33].

Dzięki procesowi instytucjonalizacji struktur procesu helsińskiego OBWE dysponuje obecnie następującymi instrumentami realizacji zadań wynikających z humanitarnych aspektów bezpieczeństwa:

Urzędujący Przewodniczący OBWE – wspierany przez osobistych przedstawicieli koncentruje się na identyfikacji zagrożeń wynikających z nieprzestrzegania postanowień dotyczących humanitarnego wymiaru współpracy w ramach tej organizacji. Realizuje swoje zadania poprzez wizytacje w terenie a także pośrednictwo w przekazywaniu informacji innym organom OBWE.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – organ od 1992 kontynuujący prace ustanowionego podczas paryskiego spotkania na szczycie w listopadzie 1990 r. Biura Wolnych Wyborów (z siedzibą w Warszawie)[34]. Do jego zadań należy gromadzenie i przekazywanie informacji na temat respektowania praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa w regionie oraz obserwowania wyborów organizowanych w państwach uczestniczących. Pełni funkcje forum spotkań ekspertów, organizatora seminariów i warsztatów szkoleniowych z zakresu praw człowieka, pośrednika między rządami, opozycją i organizacjami pozarządowymi państw uczestniczących w OBWE oraz stanowi szerokie zaplecze informacyjne organizacji w kwestiach dotyczących ludzkiego wymiaru współpracy.

Wysoki Komisarz OBWE do spraw Mniejszości Narodowych – urząd ustanowiony w 1992 r. jako odpowiedź na stopniową instytucjonalizację systemu bezpieczeństwa europejskiego[35]. Pierwszoplanowy instrument OBWE w zakresie wczesnego ostrzegania o eskalacji napięć na tle etnicznym w regionie. Spełnia także funkcję instrumentu dyplomacji prewencyjnej. Zgodnie z postanowieniami Dokumentu Helsińskiego 1992, Wysoki Komisarz powinien „zapewnić wczesne ostrzeganie i gdy będzie to wskazane wczesne reagowanie w możliwie najwcześniejszym stadium napięć dotyczących kwestii mniejszości narodowych, które nie wyszły jeszcze poza stadium wczesnego ostrzegania, lecz zdaniem Wysokiego Komisarza, potencjalnie mogą przekształcić się w konflikt w regionie KBWE, oddziałujący na pokój, stabilność lub stosunki między państwami uczestniczącymi, co wymagałoby uwagi i działania Rady Ministerialnej i Wysokiej Rady"[36]. Zadania wynikające z tego zapisu realizuje poprzez wizytacje państw, prewencyjne działania dyplomatyczne na miejscu konfliktu, prowadzenie dialogu ze zwaśnionymi

---

[33] Szerzej zob. *Annual Report on OSCE Activities in 2001*, (źródło URL<http:// www.osce.org/docs/ english/ annual_report_2002.pdf>), (10 września 2003), s. 96.

[34] *OSCE Structures and Institutions. Updated version document prepared by the Section for External Co-operation, Office of the Secretary General (OSCE)*, June 2002, s. 36–43.

[35] Ibidem, s. 29–35.

[36] Szerzej zob. M. Jeziorski, *Wysoki Komisarz KBWE ds. Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe", 1994, nr 2, s. 136–139.

stronami, szukanie kompromisowych rozwiązań. W krytycznej sytuacji może wystosować także „wczesne ostrzeżenie" za pośrednictwem Urzędującego Przewodniczącego do Wysokiej Rady, co uruchamia tzw. berliński mechanizm reagowania w sytuacjach kryzysowych[37]. Główna siedziba mieści się w Hadze.

Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów – urząd ten został ustanowiony w grudniu 1997 roku podczas spotkania ministerialnego Rady OBWE w Kopenhadze, w odpowiedzi na zapisy Dokumentu Helsińskiego z 1992 r. i budapeszteńskiego z 1994 r.[38]. Do jego głównych zadań należy monitorowanie sytuacji mediów w poszczególnych państwach członkowskich i reagowanie na próby ograniczania ich wolności[39]. Drugą dziedziną szczególnej aktywności RFM jest promocja zasad OBWE w zakresie wolności słowa i wolności mediów na obszarze państw członkowskich OBWE. Realizacja tych funkcji następuje głównie poprzez okresowe wizytacje Przedstawiciela w państwach OBWE.

Do pełnej realizacji zadań OBWE podejmowanych w dziedzinie współpracy humanitarnej na rzecz bezpieczeństwa europejskiego przyczynia się również działalność politycznych struktur tej organizacji, które wytyczają główne cele i zadania w tej dziedzinie. Na szczególną uwagę zasługuje aktywność Stałej Rady OBWE i misji terenowych, których główne zadania koncentrują się na praktycznym monitoringu i pomocy w implementacji szeroko rozumianych praw człowieka. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że na zmianę z konferencjami przeglądowymi OBWE odbywają się Spotkania Implementacyjne na temat Zagadnień Ludzkiego Wymiaru na szczeblu eksperckim.

## 2. Upowszechnianie wartości demokratycznych

Kwestia upowszechniania wartości demokratycznych wiąże się nierozerwalnie z rozwojem humanitarnego wymiaru współpracy w ramach KBWE/OBWE. W ramach współpracy w tej dziedzinie państwa członkowskie od końca lat 1980 konsekwentnie wprowadzają nowe uzgodnienia obejmujące wspólne dla wszystkich członków standardy w dziedzinie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa, traktowania mniejszości narodowych a także wprowadzania gospodarki rynkowej. Oznacza to, że KBWE/OBWE od lat 90. XX wieku coraz większą wagę przywiązuje do stabilności wewnętrznej państw, co ma swoje uzasadnienie w rosnącej liczbie konfliktów o podłożu wewnętrznym[40]. Działalność OBWE w tym zakresie

---

[37] Po raz pierwszy „wczesne ostrzeżenie" wystosowane zostało 12 maja 1999 r. w związku z sytuacją w Macedonii.

[38] *Annual Report...*, op. cit., 1998, s. 44. Zob. także: *OSCE Structures...*, op. cit., s. 52–55.

[39] Początkowo działalność RFM koncentrowała się tylko wokół wizytowania państw i zbierania informacji na temat mediów w czterech głównych dziedzinach: działalność rządów, parlamentów, poza-rządowych organizacji medialnych (NGOs), i przedstawicieli mediów. Zob. *Annual Report…,* op. cit., 1998, s. 45.

[40] Zięba, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 312.

koncentruje się przede wszystkim wokół Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych oraz Przedstawiciela do spraw Wolności Mediów. Dużą rolę w upowszechnianiu wartości demokratycznych odgrywa także prowadzony od 1992 roku przez ODIHR Program Skoordynowanej Pomocy. Głównym zadaniem ustanowionego na mocy decyzji Szczytu Helsinki II Programu jest ułatwienie nowym państwom członkowskim, szczególnie z obszaru byłych krajów socjalistycznych, dostosowania się do zobowiązań wynikających z uczestnictwa w OBWE. W ramach tej inicjatywy prowadzone są szkolenia dyplomatów, specjalistów z zakresu praw człowieka, prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz organizowane seminaria i wizyty studyjne. Od 1994 r. powoływani są także eksperci dla prowadzenia usług doradczych, szczególnie w państwach Azji Środkowej i na Kaukazie[41].

Z kolei do zadań ODIHR należy:

- pomoc w organizowaniu i obserwowanie wyborów parlamentarnych, prezydenckich, municypalnych w byłych państwach socjalistycznych;
- pomoc w budowie instytucji demokratycznych, zwłaszcza w państwach Azji Środkowej, na Kaukazie i na Bałkanach;
- organizowanie seminariów, sympozjów i spotkań na tematy humanitarnych aspektów bezpieczeństwa i współpracy w Europie, a także inne, poświęcone na przykład wczesnemu ostrzeganiu i dyplomacji prewencyjnej;
- wysyłanie obserwatorów i ekspertów w rejony łamania praw człowieka (Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, FR Jugosławii, Turcja, Albania), ekspertów do współpracy z misjami w terenie (np. Białoruś, Mołdowa, Łotwa);
- ścisła współpraca z Wysokim Komisarzem do spraw Mniejszości Narodowych oraz Przedstawicielem do spraw Wolności Mediów;
- jest także odpowiedzialne za kierowanie tzw. moskiewskim mechanizmem ludzkiego wymiaru.

Funkcja OBWE obejmująca upowszechnianie wartości demokratycznych przejawia się także w długoterminowych działaniach zmierzających do rekonstrukcji pokonfliktowych obszarów Europy i Azji Środkowej. Jest to zadanie trudne ze względu na głównie etniczny charakter konfliktów i trudności w całkowitym ich wygaszeniu. Problemów lokalnych nie rozwiązują, w tym przypadku, krótkoterminowe interwencje, a raczej wymagają one wieloletnich kompleksowych działań pokojowych. Oznacza to m.in. doprowadzenie do zaprzestania działań wojennych, wprowadzenie instytucji demokratycznych, budowanie i umacnianie zaufania między rządem a ludnością, a także konkretnymi grupami społecznymi czy etnicznymi, eliminowanie wszelkich form dyskryminacji oraz wprowadzenie instytucjonalnej ochrony i promocji praw człowieka[42].

---

[41] Ibidem, s. 312–313.

[42] Ibidem, s. 314.

Podkreślić należy też dużą rolę edukacji przyszłych elit politycznych a także ludności. Zadania wynikające z tej funkcji są jednym z elementów, opracowanej w ramach OBWE, zintegrowanej strategii budowania pokoju po konflikcie. Uzupełnieniem tych działań są inne przedsięwzięcia zmierzające do utrzymywania stabilnych stosunków międzypaństwowych, w tym międzynarodowa kontrola zbrojeń i inicjatywy rozbrojeniowe (zwiększenie przejrzystości potencjałów wojskowych). Efektywność działań podejmowanych przez OBWE na rzecz realizacji tej funkcji jest niewielka ze względu na jej mało spektakularny charakter i wieloletni termin oczekiwania na widoczne efekty, niemniej stanowi ona oryginalny wkład organizacji w funkcjonowanie europejskiego systemu rozwiązywania konfliktów.

* * *

Promocja praw człowieka i wartości demokratycznych jest jedną z najważniejszych dziedzin współpracy w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Spowodowane jest to przede wszystkim brakiem możliwości podjęcia militarnych działań operacyjnych a także posiadaniem wyspecjalizowanego instrumentarium w tzw. wymiarze humanitarnym, co pozwala na działanie w sferze rozpoznawania przyszłych ognisk konfliktu, a także pokonfliktową rekonstrukcję terenów objętych działaniami wojennymi. Przed wszystkim ten ostatni czynnik wpływa na ugruntowanie roli OBWE jako jednego z najistotniejszych elementów europejskiego systemu bezpieczeństwa w Europie.

Poważną słabością tej organizacji jest ograniczony zasięg i możliwości skutecznego działania. Mimo, iż jest to struktura skupiająca obecnie 57 państw, OBWE kojarzona jest głównie jako instrument oddziaływań społeczności międzynarodowej na obszarze byłego ZSRR. Brak zaangażowania w rozwiązywanie problemów humanitarnych poza tym obszarem marginalizuje znaczenie tej współpracy dla pozostałych państw europejskich. Poza tym na stopniowe zmniejszanie znaczenia działań OBWE wpływa również brak realnego przełożenia jej działań w sferze praw człowieka i demokratyzacji na poprawę sytuacji społeczno-politycznej w państwach w których organizacja jest zaangażowana. Niemniej, z perspektywy wielu lat współpracy, trudno nie docenić efektów trudnej, „pozytywistycznej" pracy u podstaw jaką prowadzi ta organizacja na rzecz umacniania pokoju i zapewnienia bezpieczeństwa w Europie.

*Ewelina Waśko-Owsiejczuk*

# Polityka bezpieczeństwa USA wobec Iraku w latach 2005–2009

Polityka bezpieczeństwa administracji George'a W. Busha podczas pierwszej kadencji miała charakter ofensywny. Zgodnie z koncepcją neokonserwatystów, którzy znaleźli się w szeregach najbliższych współpracowników prezydenta[1], obalenie wrogich Ameryce reżimów i zaprowadzenie demokracji na Bliskim Wschodzie miało wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa nie tylko USA, ale i całego świata[2]. Po zamachach 11 września 2001 r. wykształciła się swoista atmosfera strachu, współczucia i solidarności z USA, co skrupulatnie wykorzystała administracja Busha, sięgając do *hard power*[3] jako głównego narzędzia w wojnie z terroryzmem. Rozpoczęta w marcu 2003 r. interwencja zbrojna w Iraku, miała przynieść spektakularne zwycięstwo i powielić sukces operacji „Enduring Freedom" w Afganistanie, stanowiącej niejako manifestację siły i potęgi militarnej supermocarstwa. Pierwsza faza operacji

---

[1] Neokonserwatyści zdobyli silne wpływy w administracji G.W. Busha. Opowiadali się m.in. za zwiększeniem wydatków na cele zbrojne, zdecydowaną obroną interesów narodowych USA, wzmocnieniem przywództwa amerykańskiego w świecie i rozprawieniem się z reżimami totalitarnymi czy autorytarnymi. W gronie najbliższych współpracowników prezydenta Busha neokonserwatystami byli m.in.: zastępca sekretarza obrony – Paul Wolfowitz, doradca prezydenta i sekretarza stanu – Robert Kagan, asystent prezydenta i szef kancelarii wiceprezydenta – I. Lewis Libby, asystent sekretarza obrony ds. polityki bezpieczeństwa – Richard Perle oraz podsekretarz do spraw polityki obronnej – Douglas Feith. Zob. J. Zając, *Koncepcja bezpieczeństwa USA*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 49.

[2] Zob. S.J. Sniegoski, *The Transparent Cabal: The Neoconservative Agenda, War in the Middle East, and the National Interest of Israel,* Enigma Editions, Washington D.C. 2008, s. 213 i nast.

[3] W tym kontekście „hard power" odnosi się do użycia siły zbrojnej. Zob. R. Kuźniar, *Wprowadzenie: Soft Power i wielkość Ameryki,* [w:] J.S. Nye jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 9 i nast.; K. Campbell, M. O'Hanlon, *Hard Power: The New Politics of National Security*, Basic Books, Cambridge 2006, s. 2 i nast.

– obalenie rządów Saddama Husajna – zakończyła się sukcesem, nie było to dużym zaskoczeniem, biorąc pod uwagę olbrzymią przewagę technologiczną wojsk amerykańskich nad irackimi. 1 maja 2003 r. prezydent USA triumfalnie ogłosił „mission accomplished"[4], co oznaczało zakończenie działań wojskowych w Iraku i rozpoczęcie misji stabilizacyjnej.

Jednym z najczęściej przytaczanych błędów administracji George'a W. Busha wobec Iraku, był brak spójnej strategii po zakończeniu działań wojskowych[5]. Wyzwolony kraj ogarnął chaos, plądrowano sklepy, budynki rządowe, banki, elektrownie i fabryki. Okazało się, że żołnierzy amerykańskich było zbyt mało, żeby opanować sytuację. W wielu miejscach ludność cywilna została pozbawiona elektryczności i wody, co potęgowało frustracje społeczne. Obalenie reżimu Husajna sprawiło, że obok armii irackiej zlikwidowano również policję, co zasadniczo wpłynęło na wzrost przestępczości w regionie[6]. Administracja prezydenta robiła przy tym dobrą minę do złej gry. Sam Bush stosował propagandę sukcesu, mówiąc, że sytuacja w Iraku ulega poprawie zarówno pod względem bezpieczeństwa, gospodarki, infrastruktury, jak i reform politycznych[7].

Pomimo zapewnień rządu amerykańskiego sytuacja w Iraku daleka była od stabilnej. Nasileniu uległy konflikty na tle etnicznym i religijnym. Grono niezadowolonych zasiliła potężna grupa – 300 tysięcy bezrobotnych żołnierzy, którzy po likwidacji armii irackiej zostali bez środków do życia[8]. Chociaż podczas pierwszej kadencji Busha podjęto szereg działań na rzecz demokratyzacji i stabilizacji gospodarczej Bliskiego Wschodu[9], to próba wprowadzenia siłą demokracji przyniosła wzrost nastrojów antyamerykańskich w regionie oraz nasilenie się nieufności państw arabskich. Ujawnienie informacji o torturowaniu więźniów w Abu Ghraib przez żołnierzy amerykańskich, wykorzystanie białego fosforu jako broni podczas bitwy o Faludżę, przypadkowe zastrzelenie ludności cywilnej w Bagdadzie, nadwyrężyło wizerunek USA

---

[4] *President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended,* Washington D.C., May 1, 2003, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html (listopad 2014 r.).

[5] J. Record, *Wanting War: Why the Bush Administration Invaded Iraq*, Potomac Books, Dulles, Virginia 2010, s. 126 i nast.

[6] S. Tanner, *Wojny Bushów. Ojciec i syn jako zwierzchnicy sił zbrojnych,* Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2007, s. 249 i nast.

[7] *President Bush, Secretary Rumsfeld Discuss Progress in Iraq,* Washington D.C., August 8, 2003, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/08/20030808-1.html, (listopad 2014 r.).

[8] Tanner, op. cit., s. 251.

[9] Uruchomiono kilka programów, które zakładały m.in. przeprowadzenie reform politycznych, społecznych i gospodarczych w regionie, począwszy od Inicjatywy Bliskowschodniego Partnerstwa Stanów Zjednoczonych i Bliskiego Wschodu, poprzez Inicjatywę dla Poszerzonego Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, aż po Bliskowschodnią Strefę Wolnego Handlu pomiędzy USA i zainteresowanymi państwami regionu. Zob. K. Czornik, *Bliski Wschód w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych w latach 1945–2012*, Remar, Katowice 2012, s. 317–326.

jako „policjanta świata" i spotęgowało nienawiść świata arabskiego[10]. Tym samym misja stabilizacyjna okazała się porażką. Zamiast wzmocnić bezpieczeństwo w regionie, przyniosła destabilizację całego Bliskiego Wschodu. Zamiast zmniejszyć zagrożenie ze strony terrorystów, spowodowała wzrost liczby zamachów na świecie. Sam Irak znalazł się na czele tej listy[11].

Pomimo, że polityka bezpieczeństwa USA podczas drugiej kadencji Busha miała charakter defensywny, to podstawowe założenia doktryny uderzenia prewencyjnego i unilateralnego podejścia do stosunków międzynarodowych nadal stanowiły jej fundament. Tym bardziej, że przemówienie prezydenta po zaprzysiężeniu mogło wysyłać niepokojący sygnał innym uczestnikom stosunków międzynarodowych o możliwości zaangażowania Amerykanów w obalenie reżimów w kolejnych państwach. „Wszyscy, którzy żyją w tyranii i beznadziei muszą wiedzieć: Stany Zjednoczone nie będą ignorować ucisku lub usprawiedliwiać prześladowców"[12] – zapewniał Bush.

Z badań opinii publicznej wynika, że kolejnej interwencji zbrojnej supermocarstwa w 2005 r. obawiano się m.in. w Turcji (65%), Jordanii (67%), Indonezji (80%), Libanie (60%), Pakistanie (71%)[13]. Jak się okazało, ze względu na problemy z zaprowadzeniem stabilizacji w Iraku uwaga prezydenta podczas drugiej kadencji w dużej mierze skupiała się na wzmocnieniu bezpieczeństwa w regionie Zatoki Perskiej.

W wyniku nasilającej się krytyki i zarzutów wskazujących na brak pomysłu na zaprowadzenie porządku w Iraku, w listopadzie 2005 r. opublikowano Narodową Strategię Zwycięstwa w Iraku (*National Strategy for Victory in Iraq*). Plan podzielono na trzy etapy, pierwszy zakładał budowę demokratycznych instytucji i struktur odpowiadających za bezpieczeństwo oraz przeprowadzenie kluczowych reform gospodarczych, które stworzą fundament dla mocnej gospodarki. Drugi etap obejmował uchwalenie konstytucji i zorganizowanie demokratycznych wyborów parlamentarnych. Miało to stanowić wzór dla innych reformatorów w regionie, którzy zachęceni skutecznością przemian politycznych podążą za przykładem rządu irackiego. Poza tym, na tym etapie miały już sprawnie funkcjonować służby odpowiadające za bezpieczeństwo Iraku, zdolne do utrzymania porządku w kraju. Ostatni etap zakładał, iż w Iraku dojdzie do pokonania terrorystów, rebeliantów i bojowników Husajna[14],

---

[10] E. Waśko-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001–2009*, Avalon, Kraków 2014, s. 262 i nast.

[11] *Terrorist attacks mapped around the world*, „The Economist", December 4, 2012, www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/12/daily-chart-0 (listopad 2014 r.).

[12] *President Sworn-In to Second Term*, Office of the Press Secretary, January 20, 2005, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html (listopad 2014 r.).

[13] *Views of the U.S. and American Foreign Policy*, Pew Global Attitudes Project, July 23, 2009, www.pewglobal.org/2009/07/23/chapter-1-views-of-the-u-s-and-american-foreign-policy-2/, (listopad 2014 r.).

[14] Według Busha największą grupę stanowiły osoby odrzucające nowy porządek zwane rebeliantami (*rejectionists*) – byli to Irakijczycy, głównie sunniccy Arabowie, którzy wraz

co za tym idzie w regionie zapanuje pokój, zjednoczenie i stabilizacja, a demokratycznie wybrany rząd będzie równoprawnym partnerem w globalnej wojnie z terroryzmem. Wsparcie Amerykanów miało odbywać się na trzech płaszczyznach: politycznej, bezpieczeństwa i ekonomicznej. Pierwsza miała przeciwdziałać fałszywej propagandzie i manipulacji społeczeństwem w wyborach. Rząd USA zakładał, iż wrogowie Ameryki mogą chcieć przejąć legalnie władze w Iraku poprzez zbliżenie się do lokalnych liderów społecznych i wywieranie na nich wpływu. Zakładano ponadto budowanie trwałych, pluralistycznych instytucji państwowych, chroniących interesy Irakijczyków, wzmacniających praworządność i poszanowanie praw obywatelskich. Pomoc Amerykanów w zakresie bezpieczeństwa zakładała pokonanie terrorystów i bojowników Husajna. Wsparcie gospodarcze obejmowało stworzenie podstaw dla samowystarczalnej gospodarki poprzez odbudowę infrastruktury Iraku, zreformowanie gospodarki, przyłączenie do międzynarodowej społeczności gospodarczej oraz poprawę warunków życia mieszkańców kraju[15].

Prezydent Bush postrzegał Irak jako główny front w wojnie z terroryzmem. Zaprowadzenie porządku w kraju ściśle wiązał z bezpieczeństwem USA. Wskazywał, iż wycofanie się Amerykanów w 2005 r. z regionu Zatoki Perskiej przyniosłoby przejęcie kontroli nad krajem przez terrorystów, a wtedy stałby się bazą wypadową do zamachów na Amerykę[16]. Prezydentowi USA wtórowali jego współpracownicy, stosując propagandę strachu, ostrzegali społeczeństwo, iż opuszczenie Iraku może zakończyć się kolejnymi zamachami na skalę tych z 11 września 2001 r.[17].

Pokonanie terrorystów i zwolenników reżimu Husajna wymagało, zdaniem Busha, zbudowania silnych struktur wojskowych oraz policyjnych. W tym zakresie Irakijczycy mogli liczyć na wsparcie Amerykanów, którzy oferowali specjalistyczne szkolenia dotyczące m.in. działań antyterrorystycznych[18]. Strategia USA zakładała przeprowadzenie operacji ofensywnych, mających na celu

---

z obaleniem reżimu Husajna utracili uprzywilejowany status. Odrzucali nowy system, który nie zapewniał im dominującej pozycji. Druga grupa była mniej liczna, ale bardziej zdeterminowana. Tworzyli ją bojownicy Husajna, lojalni współpracownicy, którzy dążyli do odzyskania władzy poprzez wzniecanie nastrojów antydemokratycznych wśród społeczności sunnickiej. Trzecią, najmniej liczną, ale jednocześnie bardzo niebezpieczną grupę tworzyli terroryści powiązani bądź inspirowani przez Al-Kaidę. Większość stanowili cudzoziemcy m.in. z Arabii Saudyjskiej, Syrii, Iranu, Egiptu, Sudanu, Jemenu i Libii. Odpowiadali za większość zamachów na terenie Iraku. *President Outlines Strategy for Victory in Iraq*, Office of the Press Secretary, November 30, 2005, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051130-2.html (listopad 2014 r.).

[15] *National Strategy for Victory in Iraq,* National Security Council, November 2005, s. 1–2, www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/Iraqnationalstrategy11-30-05.pdf (listopad 2014 r.).

[16] *President Outlines Strategy for Victory in Iraq…*, op. cit.

[17] S. Metz, *Iraq and the Evolution of American Strategy*, Potomac Books, Washington D.C. 2008, s. 171.

[18] *President Outlines Strategy for Victory in Iraq…*, op. cit.

zniszczenie sieci terrorystycznych i pozbawienie wrogów bezpiecznego schronienia wykorzystywanego m.in. do szkoleń i planowania ataków na wojska koalicyjne i irackie[19].

W dokumencie przedstawiono również dotychczasowe sukcesy w zaprowadzeniu porządku i bezpieczeństwa w Iraku, do których zaliczono: odbicie ważnych ośrodków miejskich z rąk wroga, w tym Faludży, Nadżafu i Samarry. W zwalczanie terrorystów i bojowników Husajna coraz chętniej angażowali się obywatele Iraku, dostarczając żołnierzom informacji m.in. o kryjówkach terrorystów, co zdaniem administracji Busha świadczyło o wzroście zaufania społeczeństwa do państwa i rządu irackiego. Kolejnym sukcesem było zwiększenie liczebności wojsk irackich do 212 tysięcy, co stanowiło wzrost o ponad 100 tysięcy w ciągu roku, wpływając zasadniczo na zwiększenie kontroli sił irackich nad krajem. Jako sukces wymieniono również modernizację wojska i policji poprzez zapewnienie szkoleń, dostępu do nowoczesnego sprzętu i technologii.

Misja stabilizacyjna generowała nie tylko ogromne koszty z budżetu USA[20], ale również coraz większe straty wśród cywilów oraz żołnierzy amerykańskich i irackich[21]. Wbrew oczekiwaniom i naciskom politycznym[22] w strategii nie przedstawiono harmonogramu wycofania wojsk amerykańskich z regionu Zatoki Perskiej. Krytycy podkreślali, że przedłużająca się obecność wojsk koalicyjnych tylko podsyca konflikty i walki przeciwko okupacji Iraku. Wycofanie wojsk amerykańskich postrzegano jako pierwszy krok w kierunku zahamowania przemocy i zmuszenia irackich sił bezpieczeństwa do wzięcia odpowiedzialności za porządek i bezpieczeństwo kraju[23].

Długo wyczekiwana strategia wobec Iraku nie stanowiła przełomu. Dokument przepełniony jest idealistycznymi ogólnikami, na zasadzie listy „wish for". Zamiast konkretów, administracja Busha przedstawiła powielane wielokrotnie wcześniej argumenty za wojną oraz założenia istniejącej strategii wobec Iraku. Pomimo szerokiej kampanii medialnej na rzecz przekonania opinii publicznej o zasadności misji USA na Bliskim Wschodzie, Bushowi

---

[19] *National Strategy for Victory in Iraq*…, op. cit., s. 19.

[20] Od 2003 r. miesięczny koszt operacji w Iraku wynosił ponad 4 miliardy dolarów. Według danych z 2005 r. wydatki zostały zwiększone do 7 miliardów dolarów, co stanowiło wzrost o 33% w ciągu 2 lat. Zob. A. Belasco, *The Cost of Iraq, Afghanistan and Enhanced Base Security Since 9/11,* Congressional Research Service Report for Congress, October 7, 2005, s. 7.

[21] Według informacji przytoczonych przez „New York Times" w latach 2003–2005 r. w Iraku zginęło 2178 żołnierzy amerykańskich oraz ponad 30 000 Irakijczyków. D. Filkins, *844 in U.S. Military Killed in Iraq in 2005,* „The New York Times", January 1, 2006, www.nytimes.com/2006/01/01/international/middleeast/01iraq.html (listopad 2014 r.).

[22] C. Hawke, *Democrats Press Bush On Iraq Exit*, „CBS News," January 31, 2005, www.cbsnews.com/news/democrats-press-bush-on-iraq-exit/ (listopad 2014 r.).

[23] M. Eisenstadt, *Securing Iraq: The Way Ahead,* [w:] E. Laipson, M.S. Steinbruner (eds.), *Iraq and America: Choices and Consequences*, The Henry L. Stimson Center, Washington D.C. 2006, s. 59.

nie udało się zmienić nastawienia ani demokratów, ani społeczeństwa amerykańskiego. Z przeprowadzonych w grudniu 2005 r. przez *CNN/USA Today/Gallup* badań wynika, że większość ankietowanych nie wierzyło, że prezydent Bush ma plan, który pozwoli osiągnąć zwycięstwo w Iraku. Blisko 60% respondentów wyraziło dezaprobatę dla sposobu prowadzenia misji stabilizacyjnej[24]. Coraz więcej Amerykanów uważało, że wojna w Iraku osłabiła wojnę z terroryzmem[25].

W grudniu 2006 r. opublikowano raport *Iraq Study Group*[26], który już w tytule zapowiedział nowe podejście (*The Way Forward – A New Approach*). W dokumencie sformułowano 79 zaleceń dla rządu USA, które miały być wykorzystane przy przygotowaniu nowej strategii wobec Iraku. Jednym z pierwszych zaleceń było rozpoczęcie nowej ofensywy dyplomatycznej na rzecz budowy międzynarodowego konsensusu, mającego zapewnić stabilność nie tylko w Iraku, ale i w całym regionie. Amerykanie mieli zabiegać o utworzenie grupy wsparcia ze strony sąsiadów Iraku w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i pojednania narodowego. Pilnego rozwiązania, według autorów raportu, wymagała również kwestia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. W ramach ofensywy dyplomatycznej rząd USA miał prowadzić rozmowy m.in. z Iranem i Syrią, co nie było po myśli prezydenta Busha, ponieważ bardziej opowiadał się za polityką silnej ręki niż ustępstw wobec reżimów. Podstawową misją sił USA w Iraku powinno być wspieranie armii irackiej, która przejmie odpowiedzialność za operacje bojowe. Autorzy raportu wyznaczyli przypuszczalną datę wycofania amerykańskich oddziałów bojowych z Iraku na pierwszą połowę 2008 r. Chociaż nie przedstawiono harmonogramu opuszczenia wojsk USA regionu Zatoki Perskiej, zasygnalizowano, iż Irakijczycy nie mogą liczyć na stałą obecność i pomoc ze strony Amerykanów, tym samym muszą przygotować wojsko oraz policję do samodzielnego działania[27].

W raporcie podsumowano stan armii irackiej, wskazując, że brakuje przywódców wojskowych, sprzętu, personelu, zdolności do prowadzenia samodzielnych operacji wojskowych, możliwości transportu żołnierzy i sprzętu, co sprawia, że Irakijczycy będą liczyć na wsparcie przez co najmniej rok. W opinii Grupy Badawczej do spraw Iraku, stan policji był jeszcze gorszy niż armii. Obok nieefektywności w zwalczaniu przestępczości, policjanci regularnie

---

[24] *Poll: Most say Bush has no Iraq victory plan*, "CNN", December 13, 2005, http://edition.cnn.com/2005/POLITICS/12/12/bush.iraq.poll/index.html?section=cnn_topstories (listopad 2014 r.).

[25] *More Say Iraq War Hurts Fight Against Terrorism*, Pew Research Center for the People & the Press Staff, July 21, 2005, www.people-press.org/2005/07/21/more-say-iraq-war-hurts-fight-against-terrorism/ (listopad 2014 r.).

[26] Grupa składająca się 10 ponadpartyjnych członków, została powołana przez Kongres USA 15 marca 2006 r. w celu oceny sytuacji w Iraku podczas misji stabilizacyjnej.

[27] J.A. Baker, L.H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report. The Way Forward – A New Approach*, December 2006, s. 6-8, http://media.usip.org/reports/iraq_study_group_report.pdf (listopad 2014 r.).

angażowali się w przemoc na tle wyznaniowym, w tym bezpodstawne zatrzymania i tortury[28]. Do czasu transformacji sił bezpieczeństwa Iraku, autorzy raportu, rekomendowali utrzymanie amerykańskich sił wsparcia, szybkiego reagowania, specjalnych sił operacyjnych, jednostek wywiadu i ratowniczych. Po wycofaniu wszystkich amerykańskich brygad bojowych z Iraku należny utrzymać znaczną obecność wojskową w Iraku, Kuwejcie, Bahrajnie i Katarze, w celu: zapewnienia politycznego wsparcia dla rządu irackiego, aby uniknąć jego upadku i rozpadu kraju; walki z Al-Kaidą; szkolenia, wyposażenia i wspierania irackich sił bezpieczeństwa; odstraszania i ochrony Iraku przed ingerencją Syrii i Iranu. W raporcie odrzucono koncepcję zwiększenia liczby żołnierzy amerykańskich w Iraku ze 100 do 200 tysięcy, wskazując, iż wpłynęłoby to zasadniczo na osłabienie bezpieczeństwa, ponieważ Irakijczycy mogliby odebrać to jako zamiar prowadzenia długoterminowej okupacji. Jednocześnie odradzano natychmiastowego wycofania wojsk, ze względu na to, że kraj mógłby pogrążyć się w chaosie[29].

Raport spotkał się z mieszanym odbiorem. Większość demokratów zachwalała zalecenia wycofania wojsk amerykańskich z Iraku i koncepcję ofensywy dyplomatycznej. Nie wszyscy optymistycznie podchodzili do realizacji tego pomysłu. Senator Joseph Lieberman wskazywał: „proszenie o pomoc Iranu i Syrię, aby pomogli nam odnieść sukces w Iraku, można porównać do prośby straży pożarnej skierowanej do podpalaczy o pomoc w gaszeniu pożaru. Oni podkładają ogień, a nie go gaszą"[30]. Koncepcja opuszczenia Iraku nie spotkała się z pozytywnym przyjęciem w gronie neokonserwatystów, którzy byli zwolennikami twardej polityki USA wobec reżimów i opowiadali się za obecnością wojsk amerykańskich w Iraku. Zwolennicy wskazywali na wyniki badań opinii publicznej, które świadczyły o tym, że ponad 60% Amerykanów i ponad 80% Irakijczyków opowiadało się za całkowitym wycofaniem wojsk USA natychmiast bądź w ciągu roku. Podkreślano również, iż nie da się prowadzić jednocześnie ofensywy dyplomatycznej w regionie i okupować kraju, prowadząc przy tym działania w postaci bombardowania[31]. Chociaż prezydent Bush ocenił raport jako konstruktywny i warty poważnego rozważenia, to jednocześnie odrzucił dwa główne zalecenia Grupy Badawczej do spraw Iraku: o nawiązaniu bezpośrednich rozmów z Iranem i Syrią oraz wycofaniu amerykańskich oddziałów bojowych z Iraku w pierwszej połowie 2008 r.[32].

---

[28] Ibidem, s. 12–14.

[29] Ibidem, s. 48–50.

[30] Cyt. za: J. Phillips, J.J. Carafano, *The Iraq Study Group Report: The Good, the Bad, and the Ugly*, „The Heritage Foundation", December 6, 2006, www.heritage.org/research/reports/2006/12/the-iraq-study-group-report-the-good-the-bad-and-the-ugly (grudzień 2014 r.).

[31] T. Hayden, *Iraq Study Group Report Rebuffs Neo-Conservatives, But Still Seeks "Success" Through Lower-Profile War*, www.huffingtonpost.com/tom-hayden/iraq-study-group-report-r_b_35693.html (grudzień 2014 r.).

[32] *President Bush Meets with British Prime Minister Tony Blair*, Office of the Press Secretary, December 7, 2006, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/12/20061207-1.html (grudzień 2014 r.).

W styczniu 2007 r. *American Enterprise Institute*[33] opublikował alternatywny raport, który w przeciwieństwie do Grupy Badawczej do spraw Iraku zalecał zwiększenie liczebności wojsk amerykańskich w regionie Zatoki Perskiej[34]. Opcja ta bardziej przypadła prezydentowi USA, który wysłał do Iraku dodatkowych 20 tysięcy żołnierzy[35].

Pomimo rosnącej krytyki, w kolejnych miesiącach nie zmieniono strategii wobec Iraku. Stare założenia nazywano nowymi. Stosując retorykę wolnościowo-demokratyczną, podkreślano potrzebę zaangażowania wojsk amerykańskich w regionie Zatoki Perskiej w celu zwalczania terrorystów. Administracja Busha wysyłała jasny sygnał Amerykanom: walcząc z terrorystami w Iraku, trzymamy ich z dala od USA. Ogłoszony w styczniu 2007 r. plan odnowy Iraku wyznaczył zadania do zrealizowania z podziałem na obowiązki Irakijczyków, wojsk koalicyjnych i wspólne. Irakijczycy mieli współpracować z wojskami koalicyjnymi w celu odzyskania kontroli nad stolicą i zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej. Zadaniem ich było również dostarczenie niezbędnych sił do Bagdadu oraz ochrona wojska i policji przed wpływami politycznymi. Od strony irackiej oczekiwano również przekonania państw arabskich do intensywnego zaangażowania w zwalczanie terrorystów. Koalicja zobowiązała się m.in. do zapewnienia dodatkowych zasobów wojskowych; budowania i utrzymania strategicznych partnerstw z umiarkowanymi szyitami, sunnitami i Kurdami; zintensyfikowania wysiłków na rzecz przeciwdziałania wpływom Iranu i Syrii; wzmocnienia więzi obronnych pomiędzy państwami sojuszniczymi w regionie. Do zadań wspólnych zaliczono: kontynuowanie operacji zwalczania terroru ze strony Al-Kaidy i rebeliantów; zwiększenie zdolności sił bezpieczeństwa Iraku – zarówno liczebności jak i efektywności działań; przeprowadzenie reformy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w celu zwiększenia przejrzystości, odpowiedzialności pracy i przekształcenia policji krajowej; zlikwidowanie barier prawnych i biurokratycznych w celu maksymalizacji współpracy; zapewnienie aktywnego wsparcia ONZ, zwłaszcza w zakresie przeprowadzenia reform politycznych[36].

---

[33] Amerykański think tank nazywany jednym z głównych bastionów neokonserwatystów. Kilkanaście osób *American Enterprise Institute* piastowało wyższe stanowiska w administracji George'a W. Busha. Zob. *American Enterprise Institute,* www.rightwingwatch.org/content/american-enterprise-institute (grudzień 2014 r.).

[34] F.W. Kagan, *Choosing Victory. A Plan for Success in Iraq*, A Report of the Iraq Planning Group at the American Enterprise Institute, www.aei.org/wp-content/uploads/2011/11/20070111_ChoosingVictoryupdated.pdf (grudzień 2014 r.). Ciekawa analiza raportu zob. *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*, Brookings, www.brookings.edu/events/2006/12/21iraq (grudzień 2014 r.).

[35] D.E. Sanger, *Bush Adds Troops in Bid to Secure Iraq*, „The New York Times", January 11, 2007, www.nytimes.com/2007/01/11/world/middleeast/11prexy.html?pagewanted=all (grudzień 2014 r.).

[36] *Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq*, Office of the Press Secretary, January 10, 2007, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-3.html (listopad 2014 r.).

Zanim prezydent George W. Bush opuścił Biały Dom, podpisał jeszcze w listopadzie 2008 r. dwie umowy pomiędzy USA i Irakiem, dotyczące wzmocnienia wspólnego bezpieczeństwa (*Status of Forces Agreement* – SOFA) oraz strategicznej współpracy pomiędzy krajami w wymiarze politycznym, gospodarczym i bezpieczeństwa (*Strategic Framework Agreemen* – SFA). Umowy miały chronić amerykańskie interesy na Bliskim Wschodzie oraz wzmocnić suwerenność Iraku. SOFA określała na jakich zasadach Amerykanie mieli nadal udzielać wsparcia wojskowego Irakowi oraz podała termin opuszczenia kraju przez wszystkie oddziały USA[37]. Wsparcie amerykańskie miało wzmocnić potencjał wojskowy Iraku poprzez szkolenia, wyposażenie i modernizację systemów logistycznych. Uzgodniono datę wycofania wszystkich oddziałów wojsk amerykańskich z Iraku na 31 grudnia 2011 r. Zakładano, że do tego czasu irackie siły bezpieczeństwa osiągną pełną wydajność i zdolność do przejęcia pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju. Oddziały bojowe USA miały opuścić irackie miasta i wioski nie później niż 30 czerwca 2009 r. Po tej dacie miały stacjonować na uzgodnionych terenach i w wyznaczonych obiektach poza głównymi obszarami zaludnionymi. Stany Zjednoczone zaoferowały również wsparcie Irakijczykom na arenie międzynarodowej, w zakresie zmniejszenia zadłużenia oraz zobowiązały się do udzielenia pomocy z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków, w tym wojskowych w przypadku zagrożenia zewnętrznego lub wewnętrznego[38].

SFA miała normalizować stosunki amerykańsko-irackie, wzmacniać więzi dyplomatyczne, ekonomiczne, kulturowe i bezpieczeństwa, co miało położyć podwaliny pod długoterminową współpracę. Strony miały przestrzegać zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz odrzucać stosowanie przemocy w celu rozstrzygania sporów. Amerykanie zobowiązali się nie wykorzystywać terytorium, przestrzeni powietrznej i morskiej Iraku do ataków na inne kraje. Ponadto rząd USA zaznaczył, iż nie będzie żądał od władz Iraku stałej obecności wojsk amerykańskich w kraju[39].

Podczas ostatniej oficjalnej wizyty George'a W. Busha w Iraku prezydent nie krył zadowolenia z efektów misji amerykańskiej w regionie Zatoki Perskiej. Wskazywał na spadek przemocy, wzmocnienie bezpieczeństwa poprzez „wykurzenie" Al-Kaidy z bezpiecznych schronień, skłonienie sunnitów, szyitów i Kurdów do pokojowych rozmów. Wypowiedź prezydenta, w której podkreślił,

---

[37] *Fact Sheet: The Strategic Framework Agreement and the Security Agreement with Iraq*, Office of the Press Secretary, December 4, 2008, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081204-6.html (grudzień 2014 r.).

[38] *Agreement Between the United States of America and Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq (Status of Forces Agreement)*, November 17, 2008, Baghdad, www.state.gov/documents/organization/122074.pdf (grudzień 2014 r.).

[39] *Strategic Framework Agreement for a Relationship of Friendship and Cooperation between the United States and the Republic of Iraq (Strategic Framework Agreement)*, November 17, 2008, Baghdad, www.state.gov/documents/organization/122076.pdf (grudzień 2014 r.).

że „pokazujemy ludziom na Bliskim Wschodzie, że Ameryka stoi mocno na straży wolności, sprawiedliwości i pokoju”[40], spotkała się z niespodziewaną reakcją. Jeden z irackich dziennikarzy rzucił w prezydenta USA butem, na znak protestu wobec wojny[41].

Chociaż Bush robił dobrą minę do złej gry, przechwalając się sukcesami misji stabilizacyjnej, to bilans polityki USA wobec Iraku jest negatywny. Problemem może być wypunktowanie pozytywnych skutków, ponieważ nawet jeżeli na początku mogłoby się wydawać, że przeprowadzenie demokratycznych wyborów, wyłonienie rządu i uchwalenie konstytucji będzie korzystne dla społeczeństwa, to jak się okazało wprowadzono jedynie zręby rachitycznej demokracji[42]. Niektórzy badacze wskazywali, że obok nieznalezienia broni masowego rażenia w Iraku, wprowadzenie siłą ustroju było największą porażką administracji byłego prezydenta USA, ponieważ „zastąpiono jedynie autorytarnego władcę kilkoma etnicznymi i sekciarskimi autokratami”[43].

Niewątpliwym sukcesem było pozbawienie władzy Saddama Husajna. Oczywiście dyskusyjny jest sposób obalenia reżimu. Zanim jeszcze doszło do interwencji zbrojnej w Iraku, Roman Kuźniar słusznie wskazywał, że operacja militarna nie jest najlepszym środkiem do pozbycia się Husajna. W pierwszej kolejności należało „wykorzystać kroki polityczno-dyplomatyczne. Reżimy totalitarne niekiedy łatwiej upadają pod wpływem czynników wewnętrznych niż w wyniku zewnętrznych operacji zbrojnych”[44]. Jako jeden z sukcesów wojny, administracja Busha wymieniała likwidację bezpiecznych przystani Al-Kaidy w Iraku. Problem polegał na tym, że to Amerykanie „ściągnęli” terrorystów do Iraku. W policyjnym kraju Husajna terroryzm był zjawiskiem nieznanym[45]. Wprawdzie kilkuletnia ofensywa przeciwko Al-Kaidzie przyniosła rezultaty, ale należy przyznać, że Amerykanie rozwiązali problem, który sami stworzyli. Kolejną dyskusyjną kwestię stanowi armia iracka. Chociaż rząd Busha wydał kilkadziesiąt miliardów dolarów na wyszkolenie i wyposażenie żołnierzy to błędem, w opinii niektórych badaczy, była likwidacja armii i zbudowanie jej od podstaw. Pozbawienie 300 tysięcy żołnierzy źródła utrzymania wywołało jeszcze większą wrogość do wojsk koalicyjnych i chęć

---

[40] *President Bush and Iraq Prime Minister Maliki Sign the Strategic Framework Agreement and Security Agreement*, Office of the Press Secretary, December 14, 2008, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081214-2.html (grudzień 2014 r.).

[41] M. Al-Zaidi, *Why I threw the shoe*, „The Guardian”, September 17, 2009, www.theguardian.com/commentisfree/2009/sep/17/why-i-threw-shoe-bush (grudzień 2014 r.).

[42] J. Kiwerska, *Bilans operacji irackiej dla Ameryki*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2012, nr 75, s. 2.

[43] D. Ghanim, *Iraq's Dysfunctional Democracy*, Praeger, Santa Barbara 2011, s. viii.

[44] R. Kuźniar, *Ameryki wojna z prawem*, „Tygodnik Powszechny”, 15 września 2002, Nr 37 (2775), www.tygodnik.com.pl/numer/277537/kuzniar.html (grudzień 2014 r.).

[45] M. Dziekan, *W Iraku z demokracją kojarzy się chaos i śmierć*, „Gazeta Pomorska”, 5 lipca 2014, www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140705/REPORTAZ/140709562 (grudzień 2014 r.).

walki z okupantem[46]. Również nowo utworzona policja miała problemy z funkcjonowaniem. Irackim funkcjonariuszom zarzucano maltretowanie i torturowanie zatrzymanych, a nawet egzekucje pozasądowe[47].

Za pozytywny skutek można uznać większy dostęp ludności cywilnej do wody pitnej, elektryczności, internetu i sieci komórkowych oraz wzmocnienie pozycji politycznej kobiet poprzez zapewnienie im reprezentacji (25%) w irackim parlamencie. Lista z negatywnymi skutkami wojny w Iraku jest o wiele dłuższa. Począwszy od strat w ludności – 150 tysięcy Irakijczyków i 4,5 tysiąca Amerykanów zginęło w wyniku walk i zamachów terrorystycznych. Operacja wojskowa w Iraku kosztowała rząd amerykański ponad 800 mld dolarów i doprowadziła m.in. do: destabilizacji regionu Bliskiego Wschodu; osłabienia znaczenia organizacji międzynarodowych w zapobieganiu konfliktom; wzrostu zamachów terrorystycznych na świecie; odwrócenia uwagi od wojny z terroryzmem; utraty prestiżu USA w wyniku rozpoczęcia wojny w Iraku przy wykorzystaniu fałszywych przesłanek i dowodów; osłabienia znaczenia prawa międzynarodowego; utraty wizerunku „policjanta świata" w wyniku ujawnienia informacji o torturach stosowanych przez Amerykanów wobec osób osadzonych w Abu Ghraib; wzrostu nastrojów antyamerykańskich na Bliskim Wschodzie; osłabienia więzi transatlantyckich[48].

Wojna w Iraku była dotkliwą lekcją dla Amerykanów, z której powinni wynieść naukę pokory i szacunku do prawa oraz sojuszy międzynarodowych, stworzonych po to, aby żadne nawet najsilniejsze militarnie państwo nie uzurpowało sobie prawa do działań samowolnych i unilateralnych. Lekcja nie została odrobiona przez prezydenta George'a W. Busha, który nawet po zakończeniu kadencji, pomimo ogromnej fali krytyki społeczności międzynarodowej i rodaków, nadal upierał się, iż podjął słuszną decyzję o rozpoczęciu działań wojskowych w regionie Zatoce Perskiej. Przyznanie się do błędu nie naprawiłoby wyrządzonych szkód, ale stworzyłoby przynajmniej wrażenie, że były prezydent supermocarstwa zrozumiał, jak daleko idące reperkusje dla całego systemu międzynarodowego miała jego decyzja o inwazji na Irak.

---

[46] J.P. Pfiffner, *US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army,* „Intelligence and National Security", February 2010, Vol. 25, No. 1, s. 76–85.

[47] R. Galpin, *Iraq police accused of torture*, „BBC News", July 27, 2005, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4718999.stm (grudzień 2014 r.).

[48] Opracowanie własne na podstawie: K. Katzman, *Iraq: Post-Saddam Governance and Security*, Congressional Research Service Report for Congress, November 30, 2007, s. 9 i nast.; M. Zawadzki, *Bilans Iraku,* „Gazeta Wyborcza", 17 grudnia 2011 r., http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,10833469,Bilans_Iraku.html (grudzień 2014 r.); Z. Salbi, *Life in the New Iraq: Are Iraqis Better Off?*, www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/iraq-war-on-terror/the-iraq-war-is-over-now-what/#seg2 (grudzień 2014 r.); E. Waśko-Owsiejczuk, *Łamanie praw człowieka w imię ochrony bezpieczeństwa. Polityka USA wobec zagrożenia terroryzmem na początku XXI wieku*, „Przegląd Strategiczny", 2013, nr 2, s. 170 i nast.; J. Zając, *Koncepcja polityki zagranicznej USA po zimnej wojnie,* [w:] J. Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 31–32.

*Longin Pastusiak*

# Irak w polityce prezydenta Baracka Obamy

Barack Obama jako senator federalny a następnie kandydat na prezydenta krytycznie odnosił się do polityki swojego poprzednika George'a W. Busha. Uważał, że Bush pochopnie podjął decyzję o inwazji na Irak w marcu 2003 r. w oparciu o błędne informacje jakoby Saddam Husajn pracował nad bronią nuklearną i ponadto współdziałał z Al-Kaidą. Obiecał wówczas w kampanii wyborczej, że jeżeli zostanie wybrany prezydentem, to w zależności od rozwoju sytuacji w Iraku będzie stopniowo co miesiąc wycofywał z Iraku jedną kompanię żołnierzy. W 2008 r. Obama nie obiecywał wiele, jeżeli chodzi o przyszłość Iraku. Mówił wówczas: „Irak nie będzie idealnym miejscem, a my nie mamy nieograniczonych środków, aby próbować uczynić Irak idealnym miejscem".

Kiedy obejmował urząd prezydenta w styczniu 2009 r., sytuacja w Iraku daleka była od stabilnej. Obama konsekwentnie jednak realizował swoje zapowiedzi programowe, by rozwiązać pragmatycznie odziedziczony po poprzedniku problem. Aby zabezpieczyć się przed atakami republikanów, zatrzymał na stanowisku szefa Pentagonu Roberta Gatesa, który pełnił tę funkcję w administracji George'a W. Busha.

Kiedy Obama wkraczał do Białego Domu, w Iraku przebywało 135 tysięcy żołnierzy amerykańskich. Postanowił, że będzie stopniowo redukował liczbę żołnierzy amerykańskich i więcej odpowiedzialności za stabilizację powierzał armii i policji irackiej. Nadzór nad realizacją swojej polityki w Iraku Obama powierzył wiceprezydentowi Joe Bidenowi. Biden jako senator zdobył duże doświadczenie w sprawach międzynarodowych. Aby dobrze wywiązać się z powierzonego mu zadania, Biden wielokrotnie podróżował do Iraku i uzgadniał wszystkie decyzje z Obamą. Prezydent był świadom, że wojna w Iraku jest niepopularna w społeczeństwie amerykańskim i wiedział, że jego plan zakończenia amerykańskiej operacji wojskowej spotka się z poparciem Amerykanów.

31 sierpnia 2010 r. w przemówieniu telewizyjnym do narodu ogłosił zamiar stopniowego zakończenia wojny w Iraku. Ogłosił „koniec misji bojowej"

wojsk amerykańskich w Iraku, mimo że sytuacja w Iraku była nadal niebezpieczna. Dochodziło do zamachów bombowych, do konfliktu między sunnitami i szyitami. Coraz aktywniejsi byli terroryści spod znaku Al-Kaidy. Już wycofał prawie 100 tys. żołnierzy i zapowiedział, że do końca 2011 r. zostanie w Iraku 50 tys. żołnierzy, których zadaniem będzie ochrona ludności cywilnej oraz doradzanie wojskom irackim w walce z terrorystami. Obama zapowiadał również stopniowe, już w lipcu 2011 r., wycofywanie się z Afganistanu, i mówił o przekazywaniu odpowiedzialności za kraj Afgańczykom. W Iraku zginęło do 31 sierpnia 2011 r. 4734 żołnierzy amerykańskich, a w Afganistanie 2057. „Wysłaliśmy naszych młodych mężczyzn i kobiety, którzy ponieśli ogromne ofiary w Iraku i przeznaczyliśmy ogromne środki zagranicę w czasie, gdy mamy poważne ograniczenia budżetowe w kraju" – powiedział Obama[1].

21 października 2011 r. Obama oświadczył, że żołnierze amerykańscy do końca roku opuszczą Irak, kończąc w ten sposób prawie dziesięcioletnie działania wojenne w Iraku. Koszty tej operacji wojennej dla Stanów Zjednoczonych były ogromne, ponad bilion dolarów, ponad 4500 zabitych żołnierzy, 32 tysiące rannych. Do tego trzeba dodać głębokie podziały społeczeństwa amerykańskiego. W czasie tej wojny zginęło również ponad 100 000 Irakijczyków. Ogłaszając decyzję o wycofaniu wojsk amerykańskich, Obama dodał, że od 1 stycznia 2012 r. Stany Zjednoczone i Irak rozpoczną „normalne stosunki między dwoma suwerennymi państwami i równe partnerstwo oparte na wzajemnych interesach i wzajemnym szacunku". „Nasi żołnierze wychodzą z Iraku z podniesionymi głowami, dumni z sukcesu… Tak zakończy się amerykański wysiłek w Iraku" – dodał prezydent [2]. Nie wszyscy podzielali tę opinię w USA i na świecie.

„Decyzja prezydenta Obamy – piszą autorzy amerykańscy – o wycofywaniu do końca 2011 roku wszystkich amerykańskich oddziałów oznaczała, że prezydent nie zdołał przekonać Irakijczyków do trwałego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi – chociaż jest również możliwe, że prezydent wcale nie chciał, żeby pozostała tam znaczna liczba amerykańskich żołnierzy i z zadowoleniem przyjął decyzję Iraku o nieprzyznaniu wojskom amerykańskim immunitetu, którego udzielenie stanowiło warunek pozostania w tym kraju"[3].

W czasie rozmów 12 grudnia 2011 r. z premierem Iraku Nuri Kamal al-Maliki, Obama obiecał, że Stany Zjednoczone będą dostarczać Irakowi sprzęt wojskowy m.in. samoloty F-16 oraz szkolić będą irackie siły zbrojne. Obama wówczas publicznie pochwalił premiera Iraku za to, że jego rząd jest wielopartyjny. Spotkało się to z krytycznymi opiniami ze strony sunnickich polityków, którzy uważali, że premier jako szyita faworyzuje swoich współwyznawców.

---

[1] „New York Times", 31.08.2010.

[2] „New York Times", 21.10.2011.

[3] M.S. Indyk, K.G. Lieberthal, M.E. O'Hanlon, *Zmieniając Historię. Polityka zagraniczna Baracka Obamy*, PISM, Warszawa 2013.

W listopadzie 2013 r. Obama powiedział premierowi Iraku, że powinien włączyć do rządu przedstawicieli sunnitów i zażądał przyjęcia ustawodawstwa, które wzmocni demokratyczne podstawy ustroju w Iraku. W publicznych wypowiedziach, amerykański prezydent jednak chwalił go za demokratyczne rządy, które czynią Irak „silnym, prosperującym i demokratycznym" krajem.

W drugą rocznicę zakończenia misji bojowej w Iraku, prezydent spotkał się 31 sierpnia 2012 r. z żołnierzami i ich rodzinami w Fort Bliss w El Paso w Teksasie. Obama powiedział, że wycofał 150 tys. żołnierzy z Iraku, a ostatni żołnierze opuścili Irak w grudniu poprzedniego roku. „Opuściliście Irak z honorem – mówił prezydent – wasza misja się zakończyła z głową podniesioną do góry".

W czerwcu 2014 r. fundamentaliści islamscy rozpoczęli ofensywę w Iraku. Zajęli drugie co do wielkości miasto w Iraku, Mosul (1,8 mln mieszkańców) i grozili najazdem na Bagdad. Prezydent Obama znalazł się w ogniu krytyki ze strony republikanów. John McCain i inni republikanie ponownie zaatakowali Obamę za wycofanie wojsk amerykańskich z Iraku w końcu 2011 r. i domagali się od prezydenta zwiększenia pomocy wojskowej dla rządu. W Bagdadzie McCain oświadczył 13 czerwca 2014 r., że należy rozważyć amerykański atak lotniczy na siły rebelianckie w Iraku i wprowadzenie wojsk amerykańskich nie jako sił bojowych, ale stabilizujących sytuację w Iraku. Bojówki islamskie zwane Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie zwane w skrócie ISIL (Islamic State in Iraq and the Levant) lub ISIS (Islamic State of Iraq and Sham )[4] dążyło do wprowadzenia kalifatu w Iraku i w Syrii.

Dlatego też republikanie żądali znacznego zwiększenia pomocy wojskowej dla sił opozycyjnych w Syrii i zdymisjonowania zespołu doradców prezydenta Obamy do spraw bezpieczeństwa narodowego. Republikański senator z Południowej Karoliny Lindsey Graham w programie telewizyjnym „Face the Nation" postulował naloty amerykańskie na pozycje fundamentalistów islamskich i współpracę z Iranem, aby wspólnie uratować Bagdad[5].

Obama zareagował natychmiast na krytykę swych amerykańskich oponentów, oświadczając 13 czerwca 2014 r., że nie wyśle do Iraku sił lądowych. „Nie wyślemy ponownie naszych żołnierzy, by walczyli w Iraku. Zwróciłem się do zespołu moich doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego, aby przygotowali cały zestaw innych opcji" – powiedział prezydent[6]. Obama skrytykował rząd iracki za niedostateczną gotowość rządowych sił zbrojnych do walki z rebeliantami i mówił o kiepskim morale tych sił. Obama uważał, że premier Iraku Nuri al-Maliki swoją polityką doprowadził do pogłębienia podziałów w społeczeństwie irackim między sunnitami, szyitami i Kurdami.

---

[4] Lewant to historyczna nazwa krajów leżących na wschodnim, azjatyckim wybrzeżu Morza Śródziemnego. Obejmuje on dzisiejsze państwa: Syrię, Jordanię, Liban, Izrael i Autonomię Palestyńską . Do Lewantu m.in. zalicza się niekiedy także Turcję, Egipt i Irak.

[5] „International New York Times", 15.06.2014.

[6] „New York Times", 13.06.2014.

Maliki wyrzucił sunnitów ze swego rządu, co zaostrzyło podziały i konflikty religijne w Iraku i groziło rozpadem kraju. Obama osobiście zaapelował do premiera Iraku, aby podzielił się władzą z sunnitami i stworzył wspólny blok koalicyjny. Prezydent zwrócił też uwagę, że Stany Zjednoczone przeznaczyły już miliardy dolarów na pomoc i szkolenie irackich sił zbrojnych. Waszyngton dostarczył Irakowi m.in. sprzętu, amunicji, rakiet Hellfire, ofensywnych karabinów i helikopterów wartości 15 mld dolarów[7]. Było oczywiste w połowie 2014 r., że łatwiej przyszło George'owi W. Bushowi wplątać się w wojnę w Iraku, aniżeli Barackowi Obamie wyplątać się z problemów Iraku.

W obawie, że ekstremiści spod znaku Islamskiego Państwa Iraku i Syrii zajmą Bagdad, Departament Stanu 15 czerwca 2014 r. postanowił ewakuować znaczną część personelu ambasady Stanów Zjednoczonych w Bagdadzie. Ambasada, swego rodzaju forteca położona w tzw. Strefie Zielonej nad brzegami Tygrysu, jest największą pod względem liczby personelu placówką dyplomatyczną USA na świecie. W czerwcu 2014 r. pracowało tam 5,5 tysiąca osób. Pentagon wysłał do Zatoki Perskiej lotniskowiec „George H. W. Bush" i dwa inne okręty wyposażone w broń rakietową na wypadek udziału w operacji militarnej.

15 czerwca 2014 r. Obama oświadczył, że jakikolwiek udział Stanów Zjednoczonych w akcji militarnej w Iraku uzależniony będzie od przyjęcia przez rząd iracki planu współdziałania szyitów, sunnitów i Kurdów, i zmniejszenia podziałów wewnętrznych. Prezydent zaprosił 18 czerwca do Białego Domu czołowych demokratów i republikanów z obu izb Kongresu w celu przekonsultowania się odnośnie środków, jakie Waszyngton powinien podjąć w celu sprostania zagrożeniom powstałym w Iraku. Wcześniej rzecznik prasowy Jay Carney powiedział, że „prezydent nie wykluczył niczego z wyjątkiem wysłania amerykańskich żołnierzy bojowych do Iraku"[8]. Obama powiedział zebranym kongresmanom i senatorom, że nie potrzebuje zgody Kongresu na podejmowanie jakichkolwiek działań w Iraku, ponieważ upoważnienia Kongresu z 2001 r. i 2003 r. są nadal aktualne. Postawił jednak wobec liderów w Kongresie trzy problemy, które wymagają odpowiedzi. Po pierwsze, jak skutecznie sprostać zagrożeniom ze strony radykalnych sunnitów. Po drugie, jak wzmocnić irackie siły bezpieczeństwa na krótką i dłuższą metę. Po trzecie, w jaki sposób zachęcić przywódców irackich z różnych frakcji do wspólnego rządzenia krajem.

Obama nie godził się na pobyt oddziałów amerykańskich w Iraku, ponieważ parlament iracki był przeciwny udzieleniu immunitetu żołnierzom amerykańskim za naruszenie miejscowych praw. Prezydent powtarzał Amerykanom, że nie zmierza rozwiązywać problemów za rząd tego kraju.

Po tej konsultacji z członkami Kongresu, następnego dnia 19 czerwca Obama oświadczył, że wyśle do Iraku ok. 300 doradców wojskowych, którzy wspomagać będą siły irackie w walce z radykalnymi sunnitami

[7] CNN, 13.06.2014.
[8] CNN, 19.06.2014.

i fundamentalistami ISIL. Prezydent dodał, że Stany Zjednoczone będą zbierać dane wywiadowcze dotyczące rebeliantów, również przy pomocy dronów, pomogą w identyfikacji celów i w osłabieniu terrorystów. To zaś służy nie tylko interesom rządu Iraku, ale także interesom Stanów Zjednoczonych[9]. Ataki lotnictwa amerykańskiego na siły rebelianckie, co sugerowali wówczas niektórzy politycy amerykańscy, były niewskazane, ponieważ dżihadyści byli rozproszeni i przemieszani z cywilną ludnością sunnicką, W niedługim czasie później Pentagon wysłał dodatkowo kilkuset żołnierzy do Iraku, aby wspomagali rząd iracki i chronili ambasadę amerykańską w Bagdadzie.

Rząd amerykański nie ukrywał swego niezadowolenia z polityki premiera al-Malikiego, który usunął sunnitów ze swego rządu, przez co zantagonizował znaczną część społeczeństwa Iraku. Na Baracka Obamę wywierano naciski, aby uzależniał pomoc wojskową Waszyngtonu dla Iraku od ustąpienia al-Malikiego, ale prezydent powiedział, że „nie jest naszym zadaniem wybieranie Irakowi przywódców"[10].

W Iraku powstała w lecie 2014 r. niebezpieczna, chaotyczna sytuacja. Krajowi groził rozpad. Tym bardziej, że Kurdowie w Iraku mieli ambicje proklamowania własnego niezależnego państwa. Obama postępował jednak ostrożnie, nie chcąc pochopnie uwikłać Stanów Zjednoczonych w wewnętrzne walki w Iraku. Analizując sytuację w Iraku, prezydent powtarzał, że nie widzi rozwiązania militarnego w tym kraju i z pewnością nie widzi operacji militarnej przeprowadzonej przez Stany Zjednoczone. Nie po to przyspieszył proces wycofania wojsk amerykańskich, by teraz pochopnie zaprzepaścić to, co opinia publiczna w USA uznała za jego sukces. Ponadto pamiętał on, że niewłaściwa decyzja prezydenta wobec Iraku może rzutować na wybory kongresowe w 2014 r., a nawet na wybory prezydenckie w 2016 r. Waszyngton nie ujawniał, czy polityka wobec Iraku była przedmiotem konsultacji z sojusznikami i krajami arabskimi. Uwaga administracji Obamy w lecie 2014 r. skupiona była na sytuacji na Ukrainie i na stosunkach z Rosją.

W związku z zagrożeniem ze strony dzihadystów dla szyitów, w Iraku pojawiła się szansa współpracy amerykańsko-irańskiej na terenie Iraku. Rząd Obamy byłby gotów współdziałać z szyickim Iranem w Iraku, ale pod warunkiem, że Iran poparłby idee utworzenia stabilnego rządu w Iraku z udziałem nie tylko szyitów, ale także sunnitów i Kurdów. Perspektywa współpracy USA z Iranem zaniepokoiła Izrael. Premier Benjamin Netanjahu powiedział, że byłoby błędem Obamy, gdyby w zamian za współpracę z Iranem w walce z Al-Kaidą w Iraku, Stany Zjednoczone zmniejszyły presję na Iran, aby wyrzekł się swoich ambicji nuklearnych. Izrael uważał program nuklearny Iranu za poważne zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa.

Radykalni islamiści z ISIS zagrażali Bagdadowi i Kurdom. W stworzonym przez nich kalifacie obejmującym część obszaru Syrii i Iraku stosowali represje

[9] „Jane's Defence Weekly", 25.06.2014, „New York Times", 19.06.2014.
[10] „Rzeczpospolita", 21–22.06.2014.

wobec chrześcijan i innych mniejszości. Z kontrolowanych przez radykalnych islamistów terenów uciekło ok. 200 tysięcy ludzi szukając schronienia w górach i innych bezpiecznych miejscach. Znajdowali się oni w bardzo trudnej sytuacji: bez wody, żywności i dachu nad głową. „Mając unikalne możliwości zapobieżenia masakrze – powiedział 7 sierpnia 2014 r. Obama – uważam, że Stany Zjednoczone nie mogą zamykać oczu". W tej sytuacji Barack Obama postanowił odpowiedzieć na apel rządu Iraku i Kurdów, i 7 sierpnia oświadczył, że wydał rozkaz rozpoczęcia ograniczonych ataków lotniczych na pozycje bojowników ISIS. Obama powiedział, że działania ISIS grożą „ludobójstwem" i określił ich mianem „barbarzyńców". „Jako naczelny dowódca – powiedział równocześnie prezydent – nie pozwolę, aby Stany Zjednoczone zostały wciągnięte w kolejną wojnę w Iraku"[11]. Zadaniem tej operacji była również ochrona obywateli amerykańskich, dyplomatów i doradców wojskowych przebywających w Erbil i w Bagdadzie. Obama ponowił apel do premiera Iraku Nuri al-Malikiego o stworzenie rządu jedności narodowej obejmującego główne grupy religijne i etniczne i od tego uzależnił włączenie się Stanów Zjednoczonych w stabilizację i bezpieczeństwo Iraku. Prezydent nie ukrywał, że oczekuje rezygnacji al-Malikiego ze stanowiska premiera.

„Obiecywałem w wyborach zakończyć tę wojnę i nie ma do niej powrotu – podkreślał prezydent. – Jak już nieraz mówiłem, USA nie mogą i nie powinny interweniować we wszystkich sytuacjach kryzysowych na całym świecie. Ale jeśli mamy sytuację taką jak na górze Sindżar, gdzie śmiertelnie zagrożeni są niewinni ludzi, jeśli mamy legitymację czyli oficjalną prośbę irackiego rządu, by im pomóc, i jeśli mamy operacyjne zdolności, by zapobiec masakrze, to uważam, że Stany Zjednoczone nie mogą pozostać bezczynne. Musimy działać, żeby nie dopuścić do ludobójstwa"[12].

8 sierpnia dwa samoloty F-18 rozpoczęły bombardowanie pozycji bojowników ISIS w pobliżu Erbil. Prezydent poinformował, że bombardowanie pozycji radykalnych islamistów w kalifacie może być „długoterminowym przedsięwzięciem" („long-term project"). Równolegle z tą operacją amerykańskie samoloty transportowe osłaniane przez myśliwce amerykańskie zrzucały w miejscach górskich, gdzie schronili się uchodźcy, wodę i gotową do jedzenia żywność.

Działania Obamy spotkały się z poparciem republikanów, ale równocześnie uznano je za spóźnione i niewystarczające. Niektórzy uważali, że prezydent nie powinien wykluczać użycia amerykańskich sił lądowych przeciwko ISIS. Senator John McCain domagał się rozszerzenia bombardowań na Syrię[13]. Speaker Izby Reprezentantów John A. Boehner domagał się zdecydowanej rozprawy z bojownikami Islamskiego Państwa Syrii i Iraku, którzy stanowią

[11] „International Herald Tribune", 7.08.2014.

[12] M. Zawadzki, *Obama zatrzyma Kalifat,* „Gazeta Wyborcza", 9-10.08.2014.

[13] J. Weisman , McCain Says *Limited U.S. Strikes on Militants in Iraq Are Not Enough* „International New York Times", 9.08.2014.

„śmiertelne zagrożenie dla regionu". W podobnym tonie wypowiadali się inni republikańscy kongresmeni i senatorowie.

Natomiast przeciwko bombardowaniom pozycji ISIS wypowiadały się organizacje antywojenne. M.in. Angela Canterbury, dyrektor Council for a Livable World oraz Center for Arms Control and Non-Proliferation powiedziała, że jej organizacje „stanowczo potępiają wznowienie militarnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Iraku" i dodała: „Nie stać nas na kolejną przegraną wojnę zagranicą"[14]. Sondaż przeprowadzony w lipcu 2014 przez Pew Research Center wykazał, że tylko 39% ankietowanych Amerykanów jest zdania, że Stany Zjednoczone mają obowiązek interweniowania w Iraku.

Interwencja amerykańska w Iraku prawdopodobnie przyczyniła się do zmiany premiera w tym kraju. 11 sierpnia prezydent Iraku Fouad Massoum desygnował szyitę Haidera al-Abadiego na stanowisko premiera Iraku. Tego samego dnia Obama wydał oświadczenie z poparciem dla al-Abadiego i obiecał nowemu rządowi Iraku pomoc „partnerską" w walce „z siłami terrorystycznymi"[15].

Dotychczasowy premier oświadczył dopiero 14 sierpnia, że gotów jest ustąpić ze stanowiska, ale zachowa je do czasu utworzenia nowego rządu pod kierownictwem nowego premiera. Decyzję o ustąpieniu al-Maliki podjął niechętnie i pod naciskiem prezydenta Obamy, Iranu i sił wewnętrznych w Iraku.

W 2004 roku było oczywiste, że Stany Zjednoczone znacznie straciły swoje wpływy w Iraku, o czym świadczy długotrwały opór, jaki stawiał al-Maliki wobec żądania Obamy, aby zmienił politykę wewnętrzną Iraku i doprowadził do pojednania narodowego. W końcu jednak ustąpił pod naciskami, co świadczy o tym, że Stany Zjednoczone zachowały jeszcze pewne wpływy w Iraku.

Aby zademonstrować opozycji republikańskiej i światu, że Stany Zjednoczone nie przyglądają się bezczynnie działalności dzihadystów spod znaku Państwa Islamskiego w Iraku, Obama rozkazał lotnictwu amerykańskiemu bombardować ich pozycje w Iraku, dostarczył broń i sprzęt wojskowy Kurdom. Równocześnie podkreślił, że „amerykańscy żołnierze nie wrócą, by walczyć w Iraku, ponieważ nie ma amerykańskiego rozwiązania militarnego poważnego kryzysu w Iraku"[16]. Amerykańcy doradcy wojskowi wspomagali Kurdów walczących z wojskami ISIL. Równocześnie Obama uważał, że stabilizacja wewnętrzna w Iraku może być osiągnięta nie tylko przez pokonanie dzihadystów, ale przede wszystkim przez włączenie do sprawowania władzy w Iraku wszystkich ważniejszych grup religijnych, etnicznych i politycznych. Przykładem takiego współdziałania jest Tunezja po „arabskiej wiośnie".

19 sierpnia 2014 r. dżihadyści ISIL na terenie kalifatu islamskiego dokonali egzekucji przez ścięcie głowy dziennikarza amerykańskiego Jamesa Foleya,

---

[14] „International Herald Tribune", 8.08.2014.

[15] „New York Times", 12.08.2014.

[16] J. Bennie, *Obama approves strikes against Islamic State*, „Jane's Defence Weekly", 13.08.2014.

którego uprowadzili dwa lata wcześniej w Syrii. Oświadczyli, że jest to zemsta za amerykańskie bombardowanie pozycji ISIL w Iraku. Zapowiedzieli egzekucje kolejnych Amerykanów, których przetrzymywali. Prezydent Obama potępił tę zbrodnię i w wystąpieniu 20 sierpnia oświadczył, że „żadna wiara nie naucza masakrowania niewinnych cywilów". Obama przyrzekł, że będzie chronił Amerykanów i „uczynimy wszystko co konieczne by sprawiedliwości stało się zadość"[17]. W tej sytuacji, 25 sierpnia prezydent polecił Pentagonowi rozpoczęcie lotów rozpoznawczych przez samoloty amerykańskie na terenach syryjskich zajętych przez dzihadystów spod znaku Państwa Islamskiego. Rząd Syrii ostrzegł Biały Dom, że powinien koordynować wszelkie działania na obszarze Syrii z Damaszkiem. Minister spraw zagranicznych Syrii powiedział jednak, że jego kraj gotów jest pomóc Amerykanom w nalotach na radykałów islamskich[18].

Republikanie krytykowali politykę Obamy w Iraku w trudnej wewnętrznej sytuacji, w jakiej znalazł się ten kraj. Nie przedstawili jednak alternatywnej polityki USA w Iraku. Były wiceprezydent Dick Cheney powiedział, że rzadko zdarza się, by prezydent Stanów Zjednoczonych popełnił tyle błędów w tak wielu sprawach i zarzucił Obamie, że „opuścił Irak" i doprowadził do „porażki" USA w tym kraju. Również senator John McCain przypomniał, że błędem Obamy było wycofanie wojsk amerykańskich z Iraku w końcu 2011 r. Na pytanie zadane Amerykanom w sondażu czy zgadzają się z Obamą, czy z McCainem odnośnie obecności wojsk amerykańskich w Iraku, większość 54% w stosunku do 28% odpowiedziała w czerwcu 2014 r., że zgadza się ze stanowiskiem Obamy. Amerykanie mieli złe wspomnienia z zaangażowania militarnego w Iraku w okresie prezydentury George'a W. Busha.

Opinia publiczna w Stanach Zjednoczonych krytycznie oceniła w 2014 r. politykę Obamy wobec Iraku. Według sondażu „Washington Post – ABC" 52% ankietowanych Amerykanów negatywnie oceniło tę politykę, a 42% wyraziło swą aprobatę. Jest to tym bardziej zaskakujące, że zarówno prezydent, jak i opinia publiczna opowiadali się za powściągliwą polityką wobec Iraku. Na pytanie, czy Stany Zjednoczone powinny bombardować pozycje sunnickich radykałów, 45% odpowiedziało pozytywnie, a 46% negatywnie. Wśród republikanów 58% było zwolennikami bombardowań, wśród demokratów 44%, a wśród wyborców niezależnych 41%. Prawie 2/3 ankietowanych Amerykanów było przeciwnych wysłaniu amerykańskich żołnierzy do walk w Iraku. Sondaż przeprowadzony w lipcu 2014 r. przez Quinnipiac University wykazał, że 55% Amerykanów z dezaprobatą wyraża się o polityce Obamy wobec Iraku, a 37% aprobuje ją[19]. Według sondażu konserwatywnej stacji telewizyjnej Fox News, w czerwcu 2014 r. 55% Amerykanów

[17] *Obama vows „justice" after Militants kill U.S. journalist James Foley*, „Los Angeles Times", 20.08.2014.

[18] M. Zawadzki, *Czas dogadać się z Asadem*, „Gazeta Wyborcza", 27.08.2014.

[19] „Washington Post", 24.06.2014.

uważało, że Obama podjął słuszną decyzję wycofując w 2011 r. wszystkich żołnierzy amerykańskich z Iraku. 41% ankietowanych uznało to „za błąd". Jak więc z powyższych sondaży wynika, opinie Amerykanów o polityce prezydenta Obamy w Iraku nie są jednoznaczne.

Obama pozostawia po sobie Irak pełen chaosu, zamachów bombowych, terrorystycznych zagrożeń, codziennych ofiar i przede wszystkim kraj, któremu grozi rozpad. Nic więc dziwnego, że polityka Obamy wobec Iraku budzi w Stanach Zjednoczonych kontrowersje. Ale prezydent jest pomny faktu, że wojna w Iraku była niepopularna i społeczeństwo amerykańskie jest nadal przeciwne wysłaniu wojsk w celu stabilizacji sytuacji w tym kraju. Stąd też polityka Obamy wobec Iraku cechuje się dużą ostrożnością, a samo wycofanie wojsk amerykańskich z Iraku prezydent określa jako „odpowiedzialne wycofanie".

Komentując napiętą sytuację w Iraku, w Syrii i w kalifacie Państwa Islamskiego, Obama publicznie powiedział 28 sierpnia 2014 r. „nie mamy jeszcze strategii", jak rozwiązać ten problem. Dał równocześnie do zrozumienia, że Stany Zjednoczone nie powinny same walczyć z dżihadystami, że powinna powstać koalicja międzynarodowa. Nie uchroniło to prezydenta od krytyki ze strony republikanów, którzy zarzucali mu, że nie potrafi skutecznie sprostać zagrożeniu ze strony terrorystów islamskich. W tej sytuacji Obama podjął decyzję 2 września o wysłaniu dodatkowo 350 żołnierzy amerykańskich do Iraku. W sumie wówczas w Iraku przebywało ponad tysiąc żołnierzy amerykańskich. Część z nich stanowiła ochronę amerykańskiego personelu dyplomatycznego, część zaś byli to doradcy irackich sił bezpieczeństwa.

Powyższe działania Obama podjął m.in. po zamordowaniu w połowie sierpnia przez dżihadystów Państwa Islamskiego dziennikarza amerykańskiego Jamesa Foleya, 20 sierpnia prezydent przyrzekł, że będzie chronił obywateli amerykańskich i będzie ścigał sprawców morderstw. Kiedy dwa tygodnie później ci sami sprawcy zamordowali kolejnego dziennikarza amerykańskiego Stevena Sotloffa, Obama zapewnił, że Stany Zjednoczone nie dadzą się zastraszyć radykałom Państwa Islamskiego i stworzą koalicję państw regionu w celu „osłabienia i zniszczenia tego ugrupowania". Prezydent dodał jednak, że realizacja tego celu będzie wymagać czasu i wysiłku. „Cokolwiek mordercy chcą osiągnąć, zabijając niewinnych Amerykanów, takich jak Steven, zawiodą się – oświadczył w Estonii Obama. – Zawiodą się, bo dla Amerykanów, jak i dla ludzi na całym świecie ich barbarzyństwo jest odrażające. Nie zastraszą nas. Takie potworności tylko jednoczą kraj i umacniają naszą determinację"[20].

Obama zaprzeczając swoim krytykom, że nie ma opracowanej strategii, 7 września zapowiedział, że wkrótce przedstawi główne jej założenia, które obejmą zarówno działania militarne, dyplomatyczne, jak i gospodarcze. Podkreślił jednak, że „nie wyślemy 100 000 amerykańskich żołnierzy" w rejon Iraku i Syrii.

---

[20] R. Stefanicki, *Drugie ścięcie reportera*, „Gazeta Wyborcza", 4.09.2014.

I rzeczywiście 10 września 2014 r. Obama wygłosił 14-minutowe orędzie telewizyjne do narodu, w którym przedstawił szczegóły strategii walki z Państwem Islamskim. Nieprzypadkowo Obama wygłosił swoje przemówienie na schodach przed Błękitnym Salonem Białego Domu, z tego samego miejsca, z którego w maju 2011 ogłosił o zabiciu Osamy bin Ladena, teraz prezydent ogłosił, że Stany Zjednoczone wraz z szeroką międzynarodową koalicją „osłabią i ostatecznie zniszczą" bojowników Islamskiego Państwa Iraku i Syrii. W tym celu zadeklarował wysłanie do Iraku dodatkowo 475 doradców wojskowych. Liczba ta zwiększy się do ponad tysiąca. Równocześnie zapowiedział bombardowanie pozycji dzihadystów nie tylko w Iraku, ale także, co było nową decyzją, na terenie Syrii. Aby zabezpieczyć się przed krytyką opozycji, że w ten sposób wspiera Assada, którego Obama chce obalić i który walczy także z Państwem Islamskim, prezydent ogłosił, że zwiększa pomoc dla umiarkowanych ugrupowań islamskich przeciwnych prezydentowi Syrii. W tym celu stworzy bazy szkoleniowe dla nich na terenie Arabii Saudyjskiej.

Prezydent uspokoił Amerykanów, że jego decyzje nie są powtórką wojny w Iraku i w Afganistanie. Nie wyśle wojsk lądowych. Będą to selektywne ataki z powietrza podobne do tych, jakie Amerykanie stosowali w Jemenie i w Somalii. Doradcy amerykańscy będą służyć informacjami wywiadowczymi i szkolić Irakijczyków w obsłudze sprzętu wojskowego. Aby nie straszyć nadmiernie Amerykanów bezpośrednim zagrożeniem ze strony terrorystów, Obama uspokoił ich, że wywiad amerykański nie ma żadnych dowodów zagrożenia z ich strony na terytorium Stanów Zjednoczonych. Natomiast zagrożenie może pojawić się w przyszłości. Dlatego walka z terroryzmem, który określił mianem „raka", jest procesem długotrwałym.

„Będziemy ścigać terrorystów, którzy zagrażają naszemu krajowi, gdziekolwiek się znajdują… Zasada mojej prezydentury brzmi: jeśli zagrażasz Ameryce, nie znajdziesz bezpiecznego miejsca. To nie jest nasza walka samotnie – mówił Obama. – Amerykańska siła może zdecydowanie zmienić sytuację, ale nie możemy zrobić za Irakijczyków tego, co muszą zrobić sami, ani nie możemy zająć miejsca arabskich partnerów w zapewnieniu bezpieczeństwa ich regionu".

Obama zwrócił uwagę, że Państwo Islamskie nie ma nic wspólnego z islamem. „Żadna religia – powtórzył – nie usprawiedliwia zabijania niewinnych ludzi, a większość ofiar dzihadystów to są muzułmanie". Zapowiedział również zwiększenie pomocy humanitarnej zarówno dla szyitów, sunnitów i Kurdów.

Nową strategię walki z terroryzmem Obama przedstawił w przeddzień 13. rocznicy ataku na Nowy Jork i Pentagon 11 września 2001 r. Wykorzystał to dramatyczne wydarzenie, by uzyskać poparcie dla nowej strategii, uświadomić Amerykanom, że mimo sukcesów w walce z Al-Kaidą i innymi organizacjami terrorystycznymi w Jemenie, Somalii, w Afganistanie i w Pakistanie, zagrożenie terroryzmem wciąż jest aktualne.

Swoją nową strategią prezydent wstrzelił się w przeważające opinie społeczeństwa amerykańskiego. W sondażu CNN opublikowanym 8 września, a więc zaledwie dwa dni przed przemówieniem Obamy, 76% Amerykanów

opowiadało się za wzmożeniem bombardowań na ISIS, a 23% było przeciwnych. Również większość ankietowanych (61%) była przeciwna wysyłaniu wojsk lądowych do Iraku i Syrii, a 38% było zwolennikami takiej decyzji. Równocześnie 7 na 10 ankietowanych uważało, że Obama powinien zabiegać o zgodę Kongresu na działania militarne przeciwko Państwu Islamskiemu. Mimo wsparcia dla Obamy, dla jego polityki w Iraku i w Syrii, ogólna aprobata dla polityki zagranicznej prezydenta wynosiła wówczas 43%, podczas gdy dezaprobata 55%.

Dotychczasowi krytycy Obamy, w szczególności republikanie, na ogół pozytywnie ocenili jego wystąpienie i założenia nowej strategii. Zastrzegli się jednak, że będą uważnie przyglądać się realizacji jego polityki na Bliskim Wschodzie. Zwracano też uwagę, że samo bombardowanie przy pomocy samolotów F-16 nie zapewni realizacji celów tej operacji, a więc zniszczenia dzihadystów.

Niektórzy komentatorzy uważali, że było to przemówienie, którego Obama, laureat pokojowej nagrody Nobla, wolałby nie wygłaszać. Obama nie używa słowa „wojna". Preferuje słowa: „operacja", „działanie" itp. Objął urząd prezydenta jako człowiek pokoju, przeciwnik wojny w Iraku, a teraz zmuszony został do podjęcia decyzji o zwiększeniu zaangażowania militarnego na terenie Iraku.

Barack Obama chciał uniknąć sytuacji, w której Stany Zjednoczone samotnie walczyłyby z dzihadystami. Dlatego dążył do stworzenia koalicji międzynarodowej. Na szczycie NATO w Newport tylko 9 państw wyraziło gotowość wsparcia walki z Państwem Islamskim. Obamie zależało na tym, aby w koalicji uczestniczyły państwa bliskowschodnie. W tym celu z misją dyplomatyczną we wrześniu udał się sekretarz stanu John Kerry. Odwiedził m.in. Turcję, Arabię Saudyjską oraz Egipt.

Obama, który od początku swojej prezydentury dążył do poprawy stosunków ze światem muzułmańskim, teraz stanął w obliczu podjęcia działań skierowanych przeciw radykalizmowi muzułmańskiemu, przeciw dzihadystom. Chciał jednak uniknąć sytuacji, w której świat zachodni znalazł się po jednej stronie, a świat muzułmański po drugiej. Podjął więc słuszną decyzję udzielenia pomocy umiarkowanym islamskim organizacjom i wciągania państw muzułmańskich do koalicji walczącej z Islamskim Państwem Iraku i Lewantu.

Mimo, że Amerykanie pozytywnie ocenili strategię Obamy w walce z Państwem Islamskim, przedstawioną 10 września 2014 r., napływające z Bliskiego Wschodu dramatyczne wydarzenia wywołały niepokój wśród społeczeństwa amerykańskiego i poczucie zagrożenia. Pojawiły się wątpliwości co do skuteczności polityki Obamy w walce z terroryzmem. Opublikowany 17 września ogólnokrajowy sondaż „New York Times – CBS News" wykazał, że po raz pierwszy od początku prezydentury Obamy więcej Amerykanów dezaprobuje (58%) niż aprobuje (41%) jego politykę walki z terroryzmem[21].

[21] „International New York Times", 17.09.2014 r.

Dwa tygodnie później 23 września Stany Zjednoczone wraz z kilkoma krajami arabskimi rozpoczęły bombardowania pozycji dzihadystów na terytorium Syrii. W oświadczeniu złożonym w Białym Domu Obama podkreślił, że jest to świadectwo, że Stany Zjednoczone nie walczą samotnie z islamskim terroryzmem.

*Radosław Fiedler*

# Między negocjacjami a sankcjami. Irański program atomowy po 2013 r.

Od kilkunastu lat problem irańskiego programu atomowego absorbuje uwagę opinii międzynarodowej. W 2002 r. irańska grupa opozycyjna – Narodowa Rada Oporu ujawniła, że Iran potajemnie przygotowywał wojskowy program atomowy, m.in. w takich obiektach jak Natanz i Arak. Przypadek Iranu jest szczególny, bowiem państwo to od 1970 r. przystąpiło do Układu o Nieproliferacji Broni i nie zaprzestało współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA).

Jednym z dylematów jest kwestia – ile czasu Islamska Republika Iranu potrzebuje do wyprodukowania broni jądrowej. Władze irańskie przy wielu okazjach deklarują, że zainteresowane są jedynie rozwijaniem cywilnego programu jądrowego i jak dotąd nie potwierdziły jego wojskowego charakteru. W argumentacji Teheran powołuje się także na *fatwy* swych duchowo-politycznych przywódców – Wielkiego Ajatollaha Ruhollaha Chomeiniego oraz Alego Chameneiego. Dodatkowo, ten ostatni niejednokrotnie publicznie deklarował, iż proliferacja jest niezgodna z naukami islamu, a posiadanie broni jądrowej jest wbrew podstawie ideowej Islamskiej Republiki Iranu[1].

Mimo deklaracji składanych przez Teheran i jego przywódców, szeroki zakres irańskiego programu atomowego budzi wątpliwości co do jego wyłącznie cywilnego charakteru. Ten problem został uwypuklony w publikowanych raportach MAEA, dotyczących wprowadzania w życie zabezpieczeń wynikających ze zobowiązań Iranu w ramach Układu o Nieproliferacji Broni Jądrowej. Zwrócono w nich uwagę na następujące kwestie, takie jak: niezadeklarowany import z ChRL rudy uranu, ograniczonego dostępu do ośrodków związanych z wzbogacaniem uranu oraz niepełnej dokumentacji dotyczącej instalowanych w nich różnego rodzaju wirówek oraz budowy reaktora IR-40 na ciężką wodę w Araku[2].

---

[1] *Leader Says West Knows Iran Not Seeking 'Nuclear Weapons'*, "Vision of the Islamic Republic of Iran Network", February 22, 2012.

[2] Report by the Director General, Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran, 19 June 2003; http://www.iaea.org/Publications/Documents/

Na lata 2006–2012 przypada kulminacja niepokojących raportów, dodatkowym czynnikiem pogłębiającym podejrzenia o równolegle rozwijanym militarnym programie atomowym, było odkrycie we wrześniu 2009 r. tajnego ośrodka do wzbogacania uranu w Fordow zlokalizowanego niedaleko Kom[3]. MAEA zwracała również uwagę na problem rosnących zapasów, prawie 9 ton niskowzbogaconego uranu LEU do 5% oraz blisko 700 kg średniowzbogaconego uranu MEU do 20% oraz możliwości dalszego ich wzbogacania do celów militarnych[4].

Pytania bez wyczerpujących odpowiedzi oraz wątpliwości co do charakteru irańskiego programu atomowego doprowadziły do przekazania w 2006 r. tego problemu Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Społeczność międzynarodowa częściowo podzielała stanowisko USA, że irański program atomowy mógł mieć także wymiar wojskowy[5]. W regionie Bliskiego Wschodu, Izrael od początku kryzysu zajął najbardziej jednoznaczne stanowisko: pytanie nie jest

---

Board/2003/gov2003-40.pdf (10.08.2013); Report by the Director General, Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran, 26 August 2003; http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-63.pdf (10.08.2013); Report by the Director General, Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran, 10 November 2003; http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-75.pdf (10.08.2013). *Report by the Director General, Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran;* http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2008/gov2008-59.pdf (21.12.2014).

[3] 25 września 2009 r. władze irańskie w końcu przyznały się do budowy obiektu do wzbogacania uranu w Fordow zlokalizowanym w pobliżu Kom. Tajny ośrodek budowany był w wydrążonych w skale pomieszczeniach. Teheran stał na stanowisku, że zgodnie z porozumieniem o zabezpieczeniach zawartych z MAEA, miał czas do ujawniania obiektu 180 dni przed przyjęciem rozszczepialnego materiału, natomiast według MAEA, zgodnie z Protokołem Dodatkowym z 2003 r. Iran był zobligowany do ujawnienia informacji już fazie projektowej związanej z planowaną budową tego ośrodka. Iran jednak nie ratyfikował Protokołu Dodatkowego; Radosław Fiedler, *Iran a reżim nieproliferacji broni jądrowej. Dylematy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2013, s. 106–126.

[4] Na podstawie danych z Raportu MAEA z 22 maja 2013 r. *Report by the Director General, Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran*; http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2013/gov2013-27.pdf (20.06.2014).

[5] Zilustrowaniem amerykańskich wątpliwości na temat militarnego charakteru irańskiego programu atomowego był ogłoszony w listopadzie 2007 r. raport Narodowej Rady Wywiadu USA, w przygotowaniu którego wzięło udział 16 amerykańskich służb zajmujących się wywiadem i kontrwywiadem. W dokumencie tym dano do zrozumienia, że Iran z najprawdopodobniej zawiesił od 2003 r. militarny komponent programu atomowego. Nie wykluczono jednak, że w latach 2010–2015 Iran mógł uzyskać technologiczną i materiałową gotowość do wyprodukowania broni jądrowej; Por. National Intelligence Estimate, *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007; http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf. (10.03.2014).

o to – czy, ale o to – kiedy Iran będzie gotowy technologicznie do wyprodukowania broni jądrowej, a to w ocenie Izraela mogło nastąpić szybciej, aniżeli się tego spodziewano[6].

W Radzie Bezpieczeństwa ONZ tak jednoznacznego poglądu o mającej nastąpić wkrótce nuklearyzacji Iranu nie podzielały Chiny oraz Rosja. Oba te państwa od lat zaangażowane są w rozwijanie irańskiego programu atomowego. W 1995 r. Irańska Organizacja Energii Atomowej zawarła porozumienie z rosyjskim Zarubezhatomenergostroi na dokończenie budowy reaktora w Bushehr[7]. Strona rosyjska zobowiązała się do wybudowania reaktorów, do przetwarzania zużytego przez nie paliwa oraz dostarczenia w zamian izotopów służących do celów medycznych[8]. Była także odpowiedzialna za przeprowadzenie szkoleń dla 1500 irańskich inżynierów-atomistów m.in. w Moskiewskim Inżynieryjnym Instytucie Fizyki[9]. Instalowane urządzenia w Bushehr znajdowały się pod nadzorem MAEA[10]. Mimo różnych przeszkód, opóźnień i technicznych trudności współpraca irańsko-rosyjska jest nadal rozwijana. W listopadzie 2014 r. zawarto kolejne porozumienie, w którym przewidziano budowę dwóch kolejnych reaktorów w Bushehr i następnych sześciu w innych obiektach[11]. Drugim partnerem są Chiny, państwo to

---

[6] W przeszłości Izrael nie zawahał się przed użyciem siły – prewencyjnie bombardując iracki reaktor w 1981 r. w Osiraku oraz w 2007 r. syryjski reaktor w budowie w Al Kibar. Przypadek Iranu jest znacznie trudniejszy pod względem operacyjnym. Poprzednio, zadaniem izraelskiego lotnictwa było zniszczenie tylko jednego obiektu w Iraku oraz Syrii, w przypadku Iranu – obiekty związane z programem atomowym znajdują się w wielu miejscach nie tylko trudno dostępnych, ale zlokalizowanych przy skupiskach ludności oraz zabytkach. W 2011 r. Meir Dagan – emerytowany szef Mosadu, publicznie wypowiedział się najbardziej krytycznie o rozważanych planach uderzenia militarnego w irańskie obiekty atomowej – według niego tego typu operacja (jak określił awanturnicza) przyczyniłaby się jedynie do pogorszenia bezpieczeństwa Izraela, a z pewnością nie odwiodłaby Iranu od pozyskania broni jądrowej. Wypowiedź ta świadczy o głębokich podziałach w tej kwestii w izraelskim establishmencie polityczno-wojskowym. Od lat służby izraelskie sabotują irański program atomowy poprzez akcje dywersyjne, łącznie z eliminowaniem fizycznym osób odpowiedzialnych za jego rozwój, a także przy pomocy wyrafinowanych ataków z użyciem wirusów komputerowych jak np. Stuxnet; szerz. Radosław Fiedler, *Iran…*, op. cit., s. 144.

[7] J. Cirincione, J.B. Wolfsthal, M. Rajkumar, *Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats,* Carnegi Endowment for International Peace, Washington 2005, s. 304; por. S. Minasian, T*he contemporary status of Iran's nuclear missile programme and russo-iranian relations*, "Iran & The Caucasus", Vol. 6, No. 1/2 , January 2002, s. 249–252.

[8] O trudnościach i przeszkodach we współpracy irańsko-rosyjskiej szerz. M. Katz, *Russia and Iran*, "Middle East Policy", Vol. 19, No.3, Fall 2012, s. 54–64.

[9] K. Katzman, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,* [w:] S. Wietnman (ed.), *Iran's Ballistic Missile and Space Launch Programs,* John Wiley & Sons, New York 2013, s. 93.

[10] J.H. Lee, *The Status of Iran's Nuclear Program, Assessment of the Nuclear Programs of Iran and North Korea,* ed. Jungmin Kang, Springer, New York 2013, s. 101.

[11] D. Shlapentokh, *Putin's Moscow approach to Iran: between pragmatism and fear*, "Journal Of Balkan & Near Eastern Studies", Vol. 13, No. 2, June 2011, s. 207; por. K. Katzman, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,* Congressional Research Service, December 17,

w 1984 r. przekazało reaktory badawcze do Centrum Technologii Jądrowej w Isfahanie, a także w 1991 r. sprzedało Iranowi rudy uranu (1000 kg UF6, 400 kg UF4, i 400 kg UO2). Transakcja ta była kontrowersyjna, odbyła się bez zawiadomienia MAEA i dopiero po latach – w lutym 2003 r. – Iran potwierdził Agencji dokonanie tego zakupu[12].

Wzajemne relacje ChRL oraz Federacji Rosyjskiej z Islamską Republiką Iranu wykraczają poza współpracę gospodarczą oraz atomową. Utrzymujący się pomiędzy Zachodem a Iranem kryzys związany z jego aspiracjami atomowymi przyczynia się do jeszcze większej gotowości Teheranu do rozwijania wielopłaszczyznowych stosunków z tymi dwoma państwami. Przełamanie trwającego przez kolejne dekady kryzysu i przyszłe nawiązanie stosunków dyplomatycznych USA z Iranem z perspektywy ChRL oraz Rosji może być dla nich niekorzystne

Mimo rozbieżności w łonie Rady Bezpieczeństwa ONZ na temat irańskiego programu atomowego, udało się wypracować wspólne stanowisko mówiące o tym, że władze irańskie nie wypełniały w dostateczny sposób zobowiązań wynikających z jego przynależności do reżimu NPT. Chiny oraz Rosja w końcu wyraziły zgodę na nałożenie na Iran sankcji przez RB ONZ, z powodu ignorowania przez Teheran kolejnych dyplomatycznych inicjatyw, które mogły zmniejszyć, a nawet rozwiązać nieporozumienia wokół jego programu atomowego. W latach 2006–2010 nałożono na Iran cały szereg wezwań do współpracy oraz sankcji w ramach rezolucji RB ONZ 1696, 1737, 1747, 1803, 1835 oraz 1929. Wprowadzone przez rezolucję 1929 sankcje okazały się najdalej idącym wykorzystanym przez RB ONZ instrumentem nacisku wobec Iranu[13]. Pomimo zgody na tę rezolucję, Chiny i Rosja nie zamierzały w jej ramach wprowadzać dodatkowe ograniczenia wobec Iranu[14].

Reżim sankcji nie obciążał w poważny sposób irańskiej gospodarki, a przede wszystkim jego sektora energetycznego. W okresie prezydentury Mahmuda Ahmedineżada sankcje te mimo swojej symbolicznej wagi, a także pewnych ograniczeń nałożonych na Iran, nie skłoniły władz irańskich do próby przełamania kryzysu, mimo kolejnych inicjatyw oraz propozycji składanych Teheranowi[15].

---

2014; http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL32048.pdf (26.12.2014).

[12] Tehran Nuclear Research Center; http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/tehran-tnrc.htm.

[13] Szerz. Rezolucja RB ONZ nr 1929; http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/unsc_res1929-2010.pdf; por. M. Aghazadeh, *A Historical Overview of Sanctions on Iran and Iran's Nuclear Program,* "Journal Of Academic Studies", Vol. 14, No. 56, February 2013, s. 151–152.

[14] Rosja i Chiny nie zamierzały skorzystać z tej możliwości. Oba te państwa zajęły stanowisko, że Iran pomimo stawianych różnych zarzutów nadal współpracuje z MAEA. Ponadto dla Chin i Rosji zbytnie osłabienie Iranu uderzałoby także w firmy z obu państw współpracujące z irańskim sektorem energetycznym. Przed USA pojawił się dylemat – co zrobić z firmami chińskimi, które nadal współpracowały z instytucjami z „czarnej listy" objętymi sankcjami RB ONZ; szerz. E. Downs, S. Moloney, *Getting China to Sanction Iran,* "Foreign Affairs", Vol. 90, Issue 2, Mar/Apr2011.

[15] Przed 2013 r. władze irańskie z prezydentem Mahmudem Ahmadineżadem na czele uważały reżim sankcji za nieszkodliwy dla gospodarki irańskiej. Najczęściej przytaczano

Bardziej dotkliwym instrumentem są sankcje nałożone przez USA i UE. Relacje amerykańsko-irańskie znajdują się kryzysie od 1979 r., a stosunki dyplomatyczne pomiędzy obydwoma państwami zostały zerwane w 1980 r. Strategia amerykańska wobec Iranu opierała się na powstrzymywaniu oraz izolowaniu tego państwa. Kolejne administracje zarzucały Teheranowi, że wspiera terroryzm, a także zagraża bezpieczeństwu regionalnemu, a przede wszystkim Izraelowi. Po 2002 r. do długiej listy zarzutów włączono także program atomowy[16]. Sukcesem dyplomacji administracji Bracka Obamy było nakłonienie Australii, Kanady, Norwegii, Korei Południowej, Japonii oraz Unii Europejskiej do rozszerzenia w ramach rezolucji RB ONZ 1929 sankcji wobec Iranu. Prezydent B. Obama kontynuując politykę nakładania na Iran sankcji, osiągnął więcej w porównaniu z poprzednikami. Amerykańskie sankcje wymierzone w irański Bank Centralny w poważnym stopniu ograniczyły dostęp do międzynarodowych instytucji finansowych oraz utrudniły możliwość czerpania dochodów przez Iran z eksportu ropy. Wiele nie tylko zachodnich koncernów wycofało się z inwestowania w Iranie: Daimler, Toyota, Deutsche Bank, HSBC, Royal Dutch Shell, Reliance, ale także Lukoil[17].

Za namową administracji B. Obamy, Rada Unii Europejskiej wprowadziła oraz rozszerzyła sankcje wobec Iranu[18]. Najbardziej dotkliwe dla Teheranu okazało się unijne embargo na import irańskiej ropy. Przed 2012 r. UE **łącznie** importowała z Iranu 600 tys. baryłek ropy dziennie, czyli jedną czwartą irańskiego eksportu ropy naftowej[19]. Poza unijnym embargiem, zablokowano handel z Iranem złotem, rzadkimi metalami, produktami petrochemicznymi oraz zamrożono aktywy irańskiego Banku Centralnego na obszarze UE[20].

---

w tamtym czasie argument, że Islamska Republika Iranu od trzydziestu lat zmaga się z sankcjami głównie nałożonymi przez USA, przetrwa i kolejne, nawet jeśli włączyły się do nich państwa UE i RB ONZ. Podjęte zostały działania, których celem jest znalezienie nowych rynków zbytu dla irańskiej ropy. Iran coraz więcej tego surowca eksportuje do Azji. Już w 2006 r. na eksport ropy do Azji przypadało 56% udziału, do Europy zachodniej wynosił jedynie 25,8%. W 2009 r. największymi partnerami handlowymi Iranu były Chiny, Japonia, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Indie. Pomimo tych działań – obecny reżim sankcji negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy w Iranie; R. Fiedler, *Od sankcji do sankcji. Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Islamskiej Republiki Iranu,* „Przegląd Strategiczny" 2013, nr 1, s. 109–124.

[16] Nie oznaczało to jednak, że USA nie podejmowały współpracy z Iranem. Taka miała miejsce przed i w czasie operacji wojskowej „Trwała Wolność" w Afganistanie. Taktyczna współpraca nie doprowadziła jednak do przełomu we wzajemnych relacjach i po chwilowej poprawie następowało pogorszenie relacji.

[17] R. Nixon, *Two Large Multinationals Pull Back from Iran,* "New York Times". March 10, 2010; http"//www.nytimes.com/2010/03/11/world/mieeast/11iran.html (10.12.2014).

[18] O roli UE w stosunkach międzynarodowych szerz.: R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

[19] Spośród państw UE najwięcej, bo ponad 10% irańskiej ropy, importowały: Hiszpania, Włochy i Grecja, natomiast Niemcy i Wielka Brytania około 1%, a Francja około 4%.

[20] K. Katzman, *Iranian Sanctions*, Congressional Research Service, October 11, 2013, s. 34; http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf (22.10.2014).

Na wniosek Rady UE, 17 marca 2012 r., Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej (SWIFT), uniemożliwiło dokonywania transakcji finansowych z irańskimi instytucjami łącznie z Bankiem Centralnym. Krok ten poważnie utrudnił irańskim firmom prowadzenie interesów z zagranicznymi kontrahentami[21]. Sankcje i ograniczenia nakładane przez UE na Iran nie doprowadziły jednak do przełomu. Dlatego Rada UE w październiku 2012 r. zdecydowała się na zwiększenie zakresu sankcji[22].

W czerwcu 2013 r. w Iranie odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył Hasan Rouhani. Od początku deklarował, że jego najważniejszym priorytetem w polityce zagranicznej jest doprowadzenie do zakończenia kryzysu wokół programu atomowego i zniesienie sankcji. Nowe otwarcie w irańskiej polityce zagranicznej oraz dyplomacja ministra spraw zagranicznych Mohammada Dżawada Zarifa doprowadziła w Genewie do tak oczekiwanego pierwszego przełomu. Osiągnięto go po wielomiesięcznych negocjacjach, 24 listopada 2013 r. udało się grupie P5+1 (Chiny, Francja, Rosja, Wielka Brytania, USA oraz Niemcy) doprowadzić do zawarcia przejściowego porozumienia z Iranem. Było ono efektem trwających od kilku miesięcy negocjacji USA i UE z Iranem. Porozumienie to otwiera drogę do ostatecznego uregulowania problemu irańskiego programu atomowego.

Umowa zawarta w Genewie obowiązywać miała przez półroczny okres przejściowy. Najważniejsze ustępstwa Teheranu dotyczą ograniczenia związanego ze wzbogacaniem uranu powyżej poziomu 5%, utlenienia i rozpuszczenia zapasów uranu (około 400 kg) wzbogaconego do poziomu 20%, nieinstalowania wirówek (nowej generacji) w ośrodkach do wzbogacania uranu oraz wyłączenia połowy wirówek w Natanzu oraz dwóch trzecich w Fordow. W porozumieniu Iran wyraził również zgodę na wstrzymanie prac związanych z budową reaktora na ciężką wodę IR-40 w Araku (reaktor ten miał zostać uruchomiony w pierwszym kwartale 2014 r.). Ponadto Teheran w okresie przejściowym zaakceptował częstsze inspekcje ze strony MAEA, a nie jak przedtem jedynie w ramach ustalonych wcześniej „okienek czasowych". Porozumienie genewskie weszło w życie 20 stycznia 2014 r., Iran rozpoczął demontaż wirówek oraz utylizację części zapasów uranu wzbogaconego do poziomu 20%. W zamian za ograniczenie przez Iran programu atomowego,

[21] Nie tylko unijnymi – z systemu SWIFT korzysta ponad 10 tys. instytucji z około 200 krajów; P. Sasnal (red.), *Kierunek Iran. Stosunki polsko-irańskie i możliwości ich rozwoju*, PISM, Warszawa 2014, s. 12.

[22] Dodatkowy pakiet sankcji i embarg UE obejmował: transakcje finansowe pomiędzy bankami na terenie UE a irańskimi; udzielanie Iranowi krótkoterminowego kredytu, gwarancji oraz ubezpieczeń; import gazu ziemnego z Iranu. Chociaż w UE głównymi odbiorcami gazu z Iranu są Grecja i Bułgaria z gazociągu przebiegającego przez Turcję, celem zakazu jest ograniczenie rozwoju sprzedaży irańskiego gazu w pozostałych państwach UE. Zablokowano także sprzedaż Iranowi grafitu, stali oraz aluminium; technologii do budowy okrętów;obowiązuje zakaz flagowania i udzielania serwisu irańskim tankowcom i statkom towarowym.

USA oraz UE miały stopniowo łagodzić reżim sankcji[23]. Grupa P5+1 zobowiązała się także w okresie przejściowym do niewprowadzania kolejnych sankcji[24].

Strona unijna w zamian za konstruktywną współpracę z Iranem zobowiązała się, że zawiesi sankcje dotyczące produktów petrochemicznych, złota i metali szlachetnych, ułatwi bankowe transfery finansowe na handel produktami, które nie zostały objęte sankcjami, takie jak żywność i lekarstwa, oraz co najważniejsze –zniesie sankcje i embargo na zakup irańskiej ropy (UE zawiesiła zakaz ubezpieczania transportu ropy, który wcześniej był ubezpieczony w 90% przez firmy europejskie). Na początku 2014 r. UE i USA zdecydowały się na niewielkie złagodzenie niektórych sankcji, po pozytywnej ocenie MAEA z wdrażanych przez Teheran zobowiązań wynikających z porozumienia.

Pomimo osiągniętego postępu, wypracowanie ostatecznego porozumienia przypadającego na 20 lipca 2014 r. okazało się zadaniem zbyt trudnym. Termin po raz pierwszy przesunięto na 24 listopada 2014 r. Właśnie w czasie listopadowego szczytu w Wiedniu miało dojść do ostatecznego porozumienia, jak się ponownie okazało, po raz drugi trzeba było przesunąć datę, tym razem na lipiec 2015 r.[25]. Nie oznacza to, że rozmowy zakończyły się fiaskiem – w Wiedniu grupie P5+1 udało się porozumieć w następujących kwestiach: Iran zobowiązał się do ograniczenia prac nad najbardziej zaawansowanymi wirówkami typu IR-2M oraz tego, że nie będzie napełniać zgazowanym uranem wirówek IR-5 oraz przeprowadzać testów wirówek nowszej generacji IR-6, nie będzie też instalować wirówek nowego typu IR-8 w Natanzu. Negocjatorzy irańscy zaakceptowali warunek odstąpienia od wzbogacania uranu za pomocą wirówek laserowych, a także od pozyskiwania materiału mogącego skrócić drogę do wyprodukowania broni jądrowej[26]. Ponadto, Teheran zaakceptował zwiększony nadzór nad obiektami związanymi ze wzbogacaniem uranu ze strony MAEA – takie inspekcje miały zostać podwojone. Władze irańskie zobowiązały się do przekształcenia połowy zapasów średnio wzbogaconego uranu 20% na paliwo do reaktorów badawczych. W zamian za to grupa P5+1 wyraziła zgodę na przekazanie 700 mln USD Iranowi z odmrożonych kwot za sprzedaż ropy – do 30 czerwca 2015 r.

---

[23] R. Fiedler, *Wejście w życie przejściowego porozumienia z Iranem w sprawie programu atomowego. Zadania dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" Nr 157/2014 z 30 stycznia 2014.

[24] Ł. Kulesa, *Światełko w tunelu? Szanse na całościowe porozumienie w sprawie irańskiego programu nuklearnego*, „Biuletyn PISM" Nr 7 (1119), 23 stycznia 2014; http://www.pism.pl/files/?id_plik=16208, (30.12.2014).

[25] P. Pillar, *What Really Matters about Extension of the Iran Negotiations*, "The National Interest", November 24, 2014, http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/what-really-matters-about-extension-the-iran-negotiations-11732.

[26] A. Tabatabai, *What it will take for Iran nuclear talks to succeed*, "Bulletin of Atomic Scientists"; http://thebulletin.org/what-it-will-take-iran-nuclear-talks-succeed7859 (28.12.2014).

łącznie 5 mld USD (100 mld USD jest wciąż zamrożone), pod warunkiem wypełnienia przez Teheran warunków oraz złagodzenie niektórych sankcji, włączając w to artykuły petrochemiczne, rzadkie metale i części zamienne do samochodów[27].

Brak ostatecznego porozumienia i kolejne przesunięcie terminu potwierdzają jedynie złożoność zagadnień w rozmowach na temat irańskiego programu atomowego[28]. Rozwiązanie kwestii nuklearnej nie tylko zmniejszy napięcie w regionie Bliskiego Wchodu, ale w znaczący sposób może podwyższyć efektywność reżimu nieproliferacji broni jądrowej[29]. Nie oznacza to jednak, że osiągnięto punkt krytyczny rozmów; wciąż pozostają do rozwiązania nie mniej istotne kwestie techniczne. Przed negocjatorami nadal najtrudniejsze zadanie – osiągnięcie takiego porozumienia, które będzie do zaakceptowania przez wszystkie strony uczestniczące w rozmowach. Opóźnienie w zgodnej opinii uczestników oraz obserwatorów było jednak korzystniejszym rozwiązaniem, aniżeli „wadliwe" porozumienie zawarte pod presją czasu.

* * *

Dotkliwy reżim sankcji skłonił irańskie władze do podjęcia współpracy w sprawie swojego programu atomowego. Dodatkowym czynnikiem dla Iranu pogarszającym jego sytuację finansowo-gospodarczą jest znaczący spadek cen ropy naftowej. Od 2011 r. do początku 2014 r. cena za baryłkę była stabilna i wahała się pomiędzy 106–109 USD. Utrzymujące się w 2015 r. ceny za baryłkę poniżej 70 USD oznaczają poważne problemy dla irańskiej gospodarki[30].

Tymczasowe porozumienie zawarte w 2013 r. w Genewie stanowi istotną cezurę w kryzysie trwającym od 2002 r. wokół irańskiego programu atomowego. Przed laty, takim rozwiązaniem wydawało się podpisanie przez Iran Protokołu Dodatkowego do Układu NPT zwiększającego uprawnienia kontrolne MAEA. Porozumienie wynegocjowane przez Iran oraz EU 3 (Francję, Wielką Brytanię oraz Niemcy) nie weszło jednak w życie z różnych powodów. Do najważniejszych wewnętrznych czynników można zaliczyć:

---

[27] *Iran to limit centrifuge R&D under extension*; por. A. Nader, *A Nuclear Extension Can Still Work, but Iran*; http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/irantermsofextensionnucleardeal.html# (27.12.2014); *Must Show Flexibility*; http://www.rand.org/blog/2014/11/a-nuclear- extension-can-still-work-but-iran-must-show.html (30.12.2014).

[28] *Iran Nuclear Extension: Key to Deal or an Empty Room?* December 1, 2014, http://www.wilsoncenter.org/event/iran-nuclear-extension-key-to-deal-or-empty-room; (29.12.2014).

[29] M. R. Golshanpazhooh, *Iran and Seven-Month Extension of Nuclear Talks*, Sunday, November 30, 2014; http://www.iranreview.org/content/Documents/Iran-and-Seven-Month-Extension-of-Nuclear-Talks.htm (29.12.2014).

[30] Eksport ropy w 2011 r. przynosił 90 mld USD dochodów rocznie, tyle co 35% PKB Iranu; Ch. Wolf, Jr. *The Upside of Lower Oil Prices*, http://www.rand.org/blog/2014/10/the-upside-of-lower-oil-prices.html (30.12.2014).

brak zdecydowanego poparcia irańskiego ze strony Najwyższego Przywódcy Alego Chameneia dla zwolenników porozumienia (prezydenta Mahmuda Chatamiego oraz głównego w tamtym czasie negocjatora Hasana Rouhaniego). Poważne konsekwencje miało zwycięstwo w 2005 r. Mahmuda Ahmedineżada w wyborach prezydenckich. Nowy prezydent uznał, że kontynuowanie współpracy w ramach Protokołu Dodatkowego było niekorzystne, bo wymagano od Iranu zgody na więcej kontroli, a to uderzało w prestiż tego państwa. Twarde, a niekiedy konfrontacyjne podejście prezydenta w kwestii nuklearnej, zostało w tamtym czasie zaaprobowane przez Najwyższego Przywódcę[31]. Wśród czynników zewnętrznych należy wspomnieć zbyt wąską w tamtym czasie, zaproponowaną jedynie w ramach EU 3, płaszczyznę współpracy z Iranem. Słabością takiego podejścia był brak zaangażowania pozostałych stałych członków RB ONZ, a szczególnie USA – najważniejszego zewnętrznego aktora na Bliskim Wschodzie[32].

Obecna sytuacja jest korzystniejsza zarówno biorąc pod uwagę sytuację wewnętrzną w Iranie, jak ze względu na szersze międzynarodowe zaangażowanie w negocjacje z Teheranem. Najwyższy Przywódca generalnie popiera działania prezydenta H. Rouhaniego oraz ministra spraw zagranicznych M. Zarifa prowadzące do rozmów z grupą P5+1, których efektem ma być zniesienie sankcji dotkliwych dla Iranu. Kolejne jednak przesunięcie terminu dotyczącego ostatecznego porozumienia może doprowadzić do rozczarowania i osłabienia zwolenników porozumienia w kwestii nuklearnej[33]. Następnym komplikującym czynnikiem wewnętrznym może być stanowisko członków Rady Strażników Rewolucji opowiadającej się, jeśli w ogóle, to za bardzo ograniczoną współpracą w kwestii nuklearnej. Czynniki decyzyjne związane ze strukturami militarnymi, szczególnie z Korpusem Strażników Rewolucji, mogą nie być zainteresowane na dłuższą metę ograniczeniem programu atomowego i poddaniem go szczegółowemu międzynarodowemu nadzorowi.

Uwzględniając uwarunkowania międzynarodowe, w grupie P5+1 nie ma poważniejszych rozdźwięków co do ogólnego kierunku rozmów z Teheranem. Nie należy jednak wykluczyć, że pewne różnice mogą się z czasem pogłębić. Zarówno Chiny, jak i Rosja mogą utrzymywać, że porozumienie z Teheranem wzmocni pozycję USA na Bliskim Wschodzie. Dodatkowo dla Rosji oznacza to wejście irańskiego potentata energetycznego na rynek międzynarodowy i prawdopodobne utrzymanie na niskim poziomie światowych cen ropy i gazu.

Kolejnym niemniej poważnym wyzwaniem dla rozmów jest sytuacja polityczna w USA. W listopadzie 2014 r. Partia Republikańska zdobyła przewagę w Senacie USA, rozmowy oraz ewentualne porozumienie z Iranem są

---

[31] *An Unnecessary Crisis — Setting the Record Straight About Iran's Nuclear Program*, "The New York Times", November 18, 2005, p. A11.

[32] R. Fiedler, *Iran a reżim…*, op. cit., s. 107–108.

[33] H. Esfandiari, *Iran's Rouhani Pushes Back;* http://www.wilsoncenter.org/article/iran%E2%80%99s-rouhani-pushes-back (31.12.2014).

krytycznie oceniane przez niektórych przedstawicieli tej partii. Utrzymują oni także, że Iran nie zrezygnuje z wojskowego programu nuklearnego, a jedynie chce złagodzenia sankcji, by zyskać niezbędne wytchnienie dla pogrążającej się coraz bardziej w kryzysie gospodarki. Republikanie woleliby utrzymanie twardej polityki wobec Iranu, część z nich uważa nawet, że najlepszym rozwiązaniem kryzysu nuklearnego jest zmiana samego reżimu politycznego w Iranie[34].

Poza powyższymi kwestiami, nadal pozostają do rozwiązania konkretne zagadnienia dotyczące technicznych aspektów irańskiego programu atomowego. Należą do nich: uzgodnienie zakresu ograniczeń związanych ze wzbogacaniem uranu, włączając w to wirówki starego i nowego typu, tak aby nie było wątpliwości, że urządzenia te oraz zgromadzone zapasy uranu mogą zostać wykorzystane w programie wojskowym; reaktor na ciężką wodę w Araku powinien zostać przekształcony na lekką wodę, kwestia implementowania Protokołu Dodatkowego do Układu NPT umożliwiającego MAEA dostęp także do niezadeklarowanych przez Iran miejsc, a mogących mieć związek z programem atomowym, jak np. ten w Parchin, i wiele innych szczegółowych zagadnień[35].

Przed negocjatorami wciąż najtrudniejsze zadanie. Klimat rozmów jest znacznie lepszy, aniżeli w przeszłości, udało się wypracować środki zaufania, których wcześniej nie było. Nadal trudne jest rozwijanie tej współpracy, szczególnie po tylu latach kryzysu zwłaszcza na linii Waszyngton-Teheran. Zmieniła się również sytuacja na Bliskim Wschodzie. Po roku 2011 doszły kolejne czynniki destabilizacyjne: konflikt wewnętrzny w Syrii, konflikt i pogłębiające się podziały w Iraku, których efektem jest powstanie Państwa Islamskiego, wzrost aktywności Al-Kaidy w Jemenie, wycofanie sił ISAF z Afganistanu i odradzające się wpływy talibów, to oczywiście nie wyczerpuje listy regionalnych wyzwań[36]. Pomiędzy USA a Iranem nadal widoczne są różnice, ale także wskazać można „obszary" wspólnych interesów, które mogą, a nawet już są płaszczyzną zazębiającej się współpracy, jak np. prowadzenie działań przeciwko Państwu Islamskiemu, a także szerzej wobec Iraku i Afganistanu – zarówno Waszyngtonowi jak i Teheranowi zależy na ich stabilizacji. Nie oznacza to jednak, że czynniki te doprowadzą to przełomu i pełnej normalizacji relacji pomiędzy Waszyngtonem a Teheranem.

Skumulowanie czynników sprzyjających rozwiązaniu problemu irańskiego programu atomowego nie musi się jednak przekładać na osiągnięcie trwałego rozwiązania tej kwestii. Przede wszystkim przed irańskimi władzami

---

[34] K. Waddell, *The Iran Nuclear Deal Extension Has Powerful Republicans Fuming;* http://www.nationaljournal.com/defense/the-iran-nuclear-deal-extension-has-powerful-republicans-fuming-20141124 (30.12.2014).

[35] Szerz. A.H. Cordesman, *Assessing a Deal or Non-Deal with Iran*, CSIS, November 20, 2014, http://csis.org/files/publication/141119_Assessing_an_Iran_Deal_or_Non-Deal.pdf; (30.12.2014).

[36] Problematyce tej został poświęcony cały numer "Przeglądu Politologicznego", nr 1/2014; http://przeglad.amu.edu.pl/?page_id=300.

pozostaje do rozwiązania dylemat – czy otwarcie, ale prawdopodobnie za cenę postępującej erozji ideologicznych fundamentów republiki islamskiej – czy izolacja oraz pogłębiający się kryzys gospodarczy, ale za to z próbą utrzymania „spoistości" ideologicznej i wskazania winnych – Zachód – za brak dobrej woli do osiągnięcia porozumienia. Zwolennicy takiego podejścia podkreślają, że program atomowy cieszy się wysokim poparciem społeczeństwa irańskiego i jest elementem dumy narodowej[37]. Prawdopodobnie Teheran będzie próbował utrzymać współpracę ze społecznością międzynarodową w kwestii nuklearnej, ale czy okaże się ona trwała i długofalowa – taka odpowiedź uzależniona jest od wielu różnych czynników zarówno wewnętrznych, związanych z procesami politycznymi w USA oraz Iranie, jak i międzynarodowych, mogących utrudnić, a nawet uniemożliwić osiągnięcie długofalowych rozwiązań w tej sprawie. Pozytywnym aspektem jest fakt, że współpraca z Iranem jak dotąd przebiega bez poważniejszych zakłóceń, czego nie było wcześniej. Konstruktywne rozwiązanie tego problemu uzależnione będzie także od wdrożonych instrumentów, dających długofalowe efekty, co wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie reżimu nieproliferacji. Brak rozwiązania tego problemu może niestety zainicjować nowy wyścig zbrojeń, tym razem w wymiarze regionalnym na Bliskim Wschodzie.

[37] R. Takeyh, *Iran poised to choose poverty over nuclear disarmament;* http://www.washingtonpost.com/opinions/ray-takeyh-iran-poised-to-choose-poverty-over-nuclear-disarmament/2014/10/31/695cea2c-5fb5-11e4-91f7-5d89b5e8c251_story.htmlesz; (31.12.2014).

*Davut Han Aslan*

# Arab Spring Syria and Turkey's Emerging National Security Challenges

Republic of Turkey under the rule of Justice and Development Party caught totally unprepared events called as Arab Spring in the Middle East. Foreign policy of Turkey faced tough challenges between the idealism and realism toward the incidents in the course of Arab Spring. Following the commerce of mass protests, clashes and external interventions in the Arab world, Turkey under the JDP rule instead of promoting democracy engaged to politics so as to keep its interests and national security in the Middle East. On one hand Ankara in this period lost its long standing politic balance in the Middle East while on the other hand challenged with direct treats from its neighborhood due to instabilities as a direct consequence of the so called Arab Spring. As a consequence Turkey experienced serious conflicts both with regional as well as global players that influenced mutual relations negatively.

## 1. Introduction

Likewise many other states, Republic of Turkey under the rule of Justice and Development Party as well was caught unprepared events called as Arab Spring. Foreign policy of Turkey under the Justice and Development Party government faced a tough challenge between the idealism and realism toward the incidents in the course of Arab Spring. Republic of Turkey as regard to its relation prospects with the Middle East has been representing itself as a moderate Western style democracy with a predominant Muslim population. Nevertheless, upon the commerce of mass protests, clashes and external interventions in the Arab world, Turkey under the JDP rule instead of promoting democracy engaged to politics so as to keep its interests and national security.

As a consequence of the events emerged as a result of Arab Spring on one hand Turkey ruled by JDP lost its long standing politics in the Middle East while on the other hand Turkey challenged with direct treats from its

neighborhood due to instabilities. What is more, in this period Turkey experienced serious conflicts both with regional powers like Iran, Russia and with its Western alliances as well as global players that influenced mutual relations negatively.

The aim of the paper is to examine Turkey's national security perspectives within the frames of the process called as Arab Spring under the rule of Justice and Development Party. In this sense the paper studies Turkey's national security perspectives in front of challenges emerged as a consequence of Arab Spring.

## 2. National Security Concept and Turkey's Geopolitics

### 2.1. Concept of National Security

The initial origins of the concept of "national security" can be found in post Westphalia Peace period where in modern ages the idea of sovereign state emerged within the borders of nation state understanding. Thomas Hobbes is believed to be the first philosopher who mentioned the early traces of "national security" in his Leviathan. Aftermaths, in the works of early realists' tradition the national security issue gradually turned out to be a central debate that occupied a huge place in the literature. Yet among the scholars there is a common assumption that it was the United States of America where as an academic discipline the notion of national security attracted scholarly attention. Besides Walter Lippmann is considered to be the first scholar who discussed the idea of national concept in his article "the foundations of national security", *tough there exist opposite views advocating the idea that the concept of national security* can be traced to 1790 in Yale University publications.

It has been repeatedly said that among scholars and academics there is not a clear definition of "national security" in which the parts achieved to find a common consensus. It is assumed that during the Cold War period the concept of the "national security" in general terms juxtaposed with military power yet following the end of the Cold War there emerged a tendency to add additional components to define the idea of national security. Thus following the end of the Cold War additional components like politics, social, economic, cyber security as well as environmental issues added.

Initially the concept of national security developed in the USA following the end of the Second World War in the dawn of the Cold War. As it has been mentioned above the early handle of the concept was focusing on hard power. Afterwards, due to emerge of new challenges in particular with the frames of the post Cold War conjecture.

When it comes to scope of the national security concept one more time it is obvious to make the conclusion that there is no singular accepted definition covering the scope of it. Yet bellow mentioned scopes may be

thought to be main components of national security concept of a given country:

- Constitution Order;
- International political, social, cultural and economic interests of a state;
- National Sovereignty;
- International law and its applications.

In addition to that the elements of the concept of national security may be considered as follows:

- Military Security: It implies capability of nation's defense itself against internal and external aggression;
- Political Security: It implies social and political of a given country;
- Economical Security: It implies the welfare of a given country with its diverse implication;
- Environmental Security: Implies environment based issues treats security of a given country;
- Energy and Natural Resources Security: It implies water, natural, land and mineral security;
- Cyber security: It implies computer, electronical or internet based technical security of a given country.

### 2.2. Turkey's Geopolitics

It is generally assumed that the geopolitical and geostrategic position of a country displays an essential role in the determination of its "national security" concept. The geostrategic and geostrategic position of a given country on one hand may introduce many opportunities while on the other hand it may as well pose serious threats against its "national security". Therefore, the geopolitical and geostrategic situation of Turkey plays a vital role in the construction of its national security concept and it is the main determinant of Turkey's foreign policy priorities.

Republic of Turkey locates at an extremely strategic position as it dwells with Balkans, Caucasus and the Middle East; meanwhile Turkey is a hub between Western industries and the Middle East, Caspian energy resources. As a natural consequence its geographical location Turkey displays an apical role in global politics nevertheless its transit route from East to the West at times turned out to be a disadvantage as it attracted attention of superpowers (England, Russia or France) with empirical instincts who want to keep under control energy resources.

Yasemin Çelik, a prominent scholar on Turkey's foreign policy issues, underscores the the prominence of Turkey in terms of geopolitics as its territories rest on Asia and Europe, while it borders with the Middle East, post-Soviet states as well as with the European Union. Republic of Turkey neighboring with seven states, and eight due to aftermath of division of Soviet Union nearby to Turkish border, obliged to remove its security concerns.

Similarly, as the complex and unstable structure of Middle East, Caucuses

and Balkans aggravated threat perception that pushed Turkey to develop multilateral national security strategies.

## 3. The Arab Spring

### 3.1. The Arab Uprisings

In the course of events called as "Arab Spring" the worlds "most recalcitrant dictators – Zine el Abidine Ben Ali of Tunisia, Muammer Gaddafi of Libya, Ali Abdullah Saleh of Yemen, and Hosni Mubarek of Egypt – fell after decades in power"[1]. The term of Arab Spring in its general usage is the wave of demonstrations, protests, clashes between government forces and opponents, mass riots and eventually civil wars taking places since 2010[2]. It is a generally agreed that the process of Arab Spring initially started in Tunisia as a protest against the current government and gradually disseminated all around the Middle East. The so called Arab Spring has different implications and consequences in the sphere of politics, social affairs and economics. One may come to conclusion that the events called as "Arab Spring" maybe appreciated as among the most important events that took place in the Middle East following the Arab – Israel war.

Marc Lynch is believed to be the scholar who used first time the term of "Arab Spring" in his article in Foreign Affairs[3], yet the etymology of the term of "Arab Spring" has its traces in late 19th century as refer to revolutions took place in Europe against totalitarian regimes which is called as Spring of Nations or Springtime of the People, besides the Prague Spring (1968) also inspires the term of "Arab Spring" as well.

Once a university graduate fruit vendor Tunisian Muhammed Buazizi immolated himself to protest confiscation of his wagon in 17 December 2010, the incidents called as "Arab Spring" ignited[4]. Though it is not the objective of this paper to discuss the causes of the "Arab Spring" as it requires a further analyze, it is obvious that numerous factors as mentioned bellow are considered to be the main reasons causing the Arab rage:

- Reaction against dictatorship;
- Absolute monarchy;
- Violations of human rights;

---

[1] P.N. Howard, M.M. Hussain, *Democracy's Fourth Wave: Digital Media and the Arab Spring*, Oxford University Press, New York, 2013, p. 3.

[2] L. Noueihed, A. Warren, *The Battle for Arab Spring, Revolution, Counter Revolution and Making of a New Ear*, Yale University Press, Yale, 2012, pp. 61–63.

[3] M. Lynch, *The Arab Uprising, The Unfinished Revolutions of the New Middle East*, Perseus Books Group, New York, 2012, pp. 7–29.

[4] J. Alagha, *Hizbullah's Identity Construction*, Amsterdan University Press, Amsterdam, 2011. p. 270.

– Corruption;
– Inflation;
– Unemployment;
– Freedom of expression;
– WikiLeaks scandal;
– Elites;
– Social inequalities;
– Social Media.

It would be a naïve approach not to take into account that the above mentioned factors constituted a crucial fundamental ground for the Arab Spring, yet "post-colonial"[5] past of the region should be taken into account in order to be able to make a proper analysis of the events[6]. The main implications of the events that are called as "Arab Spring" indicates a diverse nature per country, still it caused overthrown of dictatorships in Egypt and Tunisia while introduced a totally new phase with political Islam experience and military coups. As for Syria it introduced a civil war that caused heavy causalities while pushed many others to leave their homeland being refugees. Besides in Yemen and Bahrain it has been evidences mass protests against current regimes.

## 4. AKP and Arab Spring

### 4.1. Justice and Development Party (AKP)

Justice and Development Party (Adalet ve Kalkinma Partisi) entered to Turkey's political in 2001 founded by Recep Tayyip Erdogan. It is a centerright party that identifies itself as Conservative Democrat. Justice and Development Party in a nutshell is a product of 28 February post modern military coup and consequence of antagonism of political Islam versus Kemalist elites (civic and military). Regardless of the fact that Justice and Development Party was a highly new party which was 15 month when it entered its first elections in 2002 and swept the landslide as won all local and general elections since then.

Since the establishment of AK Party there exists a continuous debate as regard to political ideology and identity of the Party. Due to the fact that majority of charter members of Justice and Development Party consist of former Islamist, the new party always has been accused to be a post-Islamist and carry a secret agenda to change Turkey's regime. After 11 years of rule in Turkey nowadays Justice and Development Party under the lead-

[5] H. Dabashi, *Arab Spring, End of Postcolonialism*, Zed Books Ltd, New York, 2012, pp. 1–17.

[6] For a detalied analyze of so-called Arab Spring see: J.L. Gelwin, *The Arab Uprisings, What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

ership of Recep Tayyip Erdogan has been criticized severely due to similar issues. Lately the ban on alcohol, headscarf discussion eventually the harsh debate around the cohabitation of female and male students refreshed the controversies accusing the present government bearing an Islamist agenda and being totalitarian.

### 4.2. Justice and Development Party and Its Foreign Policy

It would be reasonable to conclude that the foreign policy outlook of Justice and Development Party was mainly shaped by Ahmet Davutoglu who is the incumbent Prime Minister of Justice and Development Party government. Being a political scientist, Professor Davutoglu theorized his main foreign policy principles and outlook in his master piece called as "Strategic Depth". After the AK Party's landslide, firstly Professor Davutoglu served as chief advisor to Prime Minister, and following that he was granted with the title of ambassador. Finally, in the year of 2009 Ahmet Davutoglu was appointed the foreign and finally the Prime Minister of Turkey in 2014.

In accordance with his foreign policy implications, professor Davutoglu implied foreign policy initiatives to shift Republic of Turkey from a regional power to be an influential global actor. His references to Ottoman history of Turkey made him linked to Neo-Ottomanism and accused of seeking a Pax – Ottoman like commonwealth in Turkish periphery (in Balkans, Middle East and Caucasus). He was listed in Foreign Policy magazine as one of the "Top 100 Global Thinkers of 2010" for "being the brains behind Turkey's global reawakening".

### 4.3. Justice and Development Party and the Middle East

Due to the fact that the founding members of Justice and Development Party mostly constituted of post Islamist politicians following the construction of the government, Turkey's relation with the Middle East in terms of foreign relations occupied an important agenda both in Turkey and abroad. It was Necmettin Erdogan, the indisputable leader of Turkish Islamist, who took his first official visits to Iran and Libya that caused huge controversies with a discussion around the future direction of Turkey. In addition to that, it was Ahmet Davutoglu both in theory and practice many time repeated the necessity that Turkey as a central and regional power should revised its political implication toward the Middle East which is underestimated during the Republic period as a reflection of Kemalist foreign policy outlook.

As a consequence, Republic of Turkey under the Justice and Development Party government initiated a more assertive and pro-active foreign policy toward the Middle East. In short and Middle range Turkey highly boosted its economical and political ties with region states. The so called Turkish model which depicts the Turkey's experience of democracy and laicism as a country the majority of populating consist of Muslims predominantly rep-

resented as model for Arab states. Furthermore, the Justice and Development Model also proposed as a victory of liberal democracy and similar engagements of Ankara at this period supported by United States of America and European Union.

In a nutshell, Turkey's relations with the Middle East in the period before the initial of the Arab Spring mostly based on mutual gain, interdependency through economical gain, and promotion of democracy. Thus, as parallel to discussion in domestic politics, Justice and Development met similar criticism in terms of foreign policy. As refer to its Islamist past, there has been a constant whether Turkey's Western axis shifted under Justice and Development Party government rule as it was claimed to drive Turkey to the Middle East swamp. Particularly within the frames of so called Arab Spring AKP foreign policy decision makers were accused to violate Kemalist principles of Turkey's foreign policy and engaged to religious, sectarian issues of the Middle East.

### 4.4. Arab Spring and Justice and Development Party

It is an undeniable reality that after the AKP's landslide in Turkey, Turkish image has commenced to gradually change in a positive direction, when it is compared with Kemalist era and the Cold War era in the eyes of Arab nations.[7] JDP is considered to be a successful model by Arab streets. The electoral success of the Justice and Development Party, the rejection of U.S. combat in Iraq, Ankara's mediator role between Syria and Israel and a Palestinian policy have created an atmosphere which is receptive to Turkey's increasing role in the Middle East[8].

Although AKP does not have any open trace of Islamism in its party and government program and it is highly focused on EU membership, Arab streets consider it to be an Islamist party because of its origins. They point to, as proof of the Islamist identity of Justice and Development Party, the headscarf debates in Turkey and veiled wives of leaders in the party[9]. In particular, Islamic movements in Arab countries are prone to promote AKP as a victory of political Islam[10].

In research on the Egyptian people's perception of Turkey, six countries (Saudi Arabia, Iran, Tunisia, Malaysia, Morocco and Turkey) were offered as political and economic model to respondents from Egypt. They chose Turkey as model with 54 percent of the votes, followed by Saudi Arabia with 32 percent of the votes[11]. According to Barkey[12], Turkey has been more popular

[7] Nafi, 2009, p. 64.
[8] Nafi, 2009, p. 72–76.
[9] Shafiq, 2009, p. 33–34.
[10] El-Labbad, 2009, p. 55.
[11] Barkey, 2012, p. l.
[12] Ibidem, p. 3.

than before because of marrying religion with politics as well as a result of its distance from Israel. Finally, Turkish economic prosperity has made it attractive in the eyes of many people.

According to a more general investigation in the Middle East and North Africa region, 78 percent of participants from Arab countries see Turkey as a mediator between Israel and Palestine. The integration of the EU and Turkey's position in G20 has also affected Arabs positively. Furthermore, 61 percent of participants see Turkey as a model. The question of "why do you see Turkey as a model" is answered by 32 percent of participants as because of its democratic regime. Respectively, the other reasons are the economy with 25 percent, Muslim identity with 23 percent, and secularism with 17 percent and finally strategic importance with 8 percent. Apparently, Turkey is a good composition of Islam and democracy according to most participants[13]. Turkey is even more supported, at 78 percent, than Saudi Arabia. Also, 75 percent of surveyed people believe that Turkey should contribute to the peace process between Israel and Palestine. In fact, in terms of peace building, Arab people believe that Turkey is more effective than the U.S., the EU, the UN, China and Russia[14]. These rates have not been fluctuated over the last few years, and they are becoming a structural characteristic.

Turkey's new regional initiatives especially towards the Middle East and North Africa have had strong economic motives. The transnationalisation of small- and medium-sized business in Turkey, the old Kemalist bourgeoisie and the business associations like TÜSİAD[15], MÜSİAD[16], TUSKON[17] have emerged as central actors in Turkey's foreign policy initiatives.

During the "Arab spring" Turkey supported the opposition in Yemen, Tunisia, Egypt, Libya, Lebanon, and Syria. Turkey warned Hosni Mubarak leave the power, in order to prevent more deaths, extending thereby "helping hand" performances that began in Tahrir Square. Erdogan was the first public figure to visit Egypt after the parting of Hosni Mubarak from power. In one of his statements, Erdogan stressed that the new Egypt should focus on secularism and democracy. He added that secularism opens many "doors" for the state. Turkey most actively involved in the processes taking place in Libya. This was recognized by political analysts. The importance of inter-state relations stood in front of revolutionary action in this country. According to some information sources, more than 20,000 Turkish citizens and builders have been in this country before the trial began.

Not only the Prime Minister of Turkey, but also other Turkish statesmen, such as A. Davutoglu, was extremely active in negotiations with Muammar

[13] Akgün and Gündoğar, 2011, p. 23.
[14] Ibidem, p.1.
[15] Turkish Industry and Business Association.
[16] Independent Industrialists' and Businessmen's Association.
[17] Turkish Confederation of Businessmen and Industrialists.

Gaddafi. However, negotiations and warnings made by the Turkish side were also unsuccessful. Turkey offered Gaddafi to conduct reforms. But, none of the advices of Turkish politicians were implemented and, finally, the Gaddafi regime collapsed, and he was killed.

"Arab Spring" created a dialogue between Turkey and Arab world. New Turkish bureaucracy tries to keep pace with this new period, sometimes in a hurry and inexperienced ways, but surely acting towards adaptation situations in the Arab world. The "Arab Spring" helped popularization of Turkey in the region. There are also some states that aspire to become a leader in the region and, in general, the leader of the Muslim world.

Nonetheless the initial positive situation accelerated Turkey's position in the Middle East in the course of the Arab Spring afterwards turned out to be a challenge and a treat against Turkey's national security. In Egypt, once the Muslim Brothers were outraged by a military coup realized by general Sisi Turkey under AKP government fiercely protested the coup d'etat. Following that a diplomatic crisis arose that caused a sudden recession between Egypt–Turkish relations with its economic and commercial dimension. Apart from Egypt, the everlasting political and economical fluctuation in Libya also negatively influenced Turkey both in economical and political terms. Last but not least, the Syrian Civil War as an extension of Arab Spring drove Turkey's foreign policy to a deadlock that treats not only Turkey's strategic position in the Middle East but also highly jeopardized its national security perspectives.

## 5. Justice and Development Party and Syria

### 5.1. Turkey – Syria and AKP

The evolution of Turkish-Syrian relations has passed through different volatile stages. To understand the significant progress made in Turkish-Syrian relations since AK Party Government came to the power, one should look back first to the history of those relations.

Syria, like Iraq, was the Ottoman province until 1918. Before the Second World War, France ruled Syria under the mandate of the League of Nations. Certainly, Paris shaped Syrian-Turkish relations[18] for that period. One of the issues still having place, in these days in Turkish-Syrian relations is The Hatay Province, which has been having its roots since that time. In 1939 The Hatay province was ceded to Turkey, which is still considered by Damascus as unfair decision. In Hatay debate Turkey blamed Syria for not recognizing its territorial unity – as Syrian state continuously indicated Hatay district as a part of Syrian even on official maps – and for not recognizing international law along with self-determination right of Hatay people and Syria accused

[18] J.F. Devlin, *The Arab...*, op. cit., p. 11.

Turkey for seizing Syrian territories through political tactics[19].

Another issue in bilateral relations is the water issue. Republic of Turkey and Syria signed an agreement on water issue in the year of 1921 regulating water share between two states. Until the beginnings of 1950, there may not be mentioning of any tension between Syria and Turkey in terms of water, however when Syria and Turkey initialized to build water dams on Orontes, Tigris and Euphrates rivers, the neighbors this time opposed on water issue. When Turkish state initialized the GAP project (South-Eastern Anatolian Project) aiming to use its water resources efficiently concentrating the development of eastern Turkey – where Kurdish people live densely in order to stop social support for separatist Kurdish movements. Yet, Damascus appreciated it as a treat against itself blaming Turkey to abuse its water card against Syria. Under the presidency of Turgut Özal, Turkey realized official meetings with Syria and signed protocols regulating water share between both countries, moreover water conflict between Turkey and Syria has been discussed in many international conference in search of engaging international water laws in order to find a mutual understanding between the parts[20].

Turkey's recognition of Israel in 1948 was the next factor in the deterioration of bilateral relations. Syria, as an ally of the Soviet Union[21], regarded also with disfavor on Turkey's accession to NATO in 1952. Mutual distrust and suspicion characterized Turkish-Syrian relations in the second half of XX century. Ankara accused Damascus in collusion with Armenian terrorists in their actions against Turkish diplomats abroad. Among the reasons that complicated Turkish-Syrian relations in 90s of the last century support of Syria the Kurdistan's Workers Party, as well as Greek Cypriots, against Turkey.

Signing in February 23, 1996 the Turkish-Israeli agreement on military-technical cooperation sharply aggravated the already difficult relations between Turkey and Syria. The agreement provided for the creation of a joint center for Military and Strategic Studies, intelligence sharing, joint military exercises, and the use of airspace for military aircraft in both countries. Moreover, Israel assured to assist Turkey in re-equipment and strengthening its borders to protect against Kurdish separatists.

Aggravation of Turkish-Syrian relations peaked in 1998, when Ankara demanded from Syria to expel PKK leader Abdullah Ocalan. It came to the

---

[19] R. Micallef, *Hatay Joins the Motherland in State Frontiers: Borders and Boundaries in the Middle East*, Brandell, I. I.B. Tauris & Co Ltd, London 2006, p. 141. In D.H. Aslan, *Turkey's Foreign Policy of the Justice and Development Party Governments (2002–2011)*, PhD Dissertation, Warsaw University, Warsaw, June, 2012.

[20] V. Toklu, „Türk Dış Politikasında Su Sorunu (Water Problem at Turkish Foriegn Policy)" in İ. Bal (ed.) *21. Yüzyılda Türk Dış Politikası* (*Turkish Foriegn Policy at 21th Century*), Lalezar Kitapevi, Ankara 2006, p. 819., in D.H. Aslan, *Turkey's Foreign Policy of the Justice and Development Party Governments (2002–2011)*, PhD Dissertation, Warsaw University, Warsaw, June, 2012.

[21] P. Carley, *Turkey's Role in the Middle East, A Conference Report*, United States Institute of Peace, Washington, D.C. 1995.

concentration of Turkish and Syrian troops along their common border. However, in the mediation of Egyptian President Hosni Mubarak and signing Adana Protocol in October 20, 1998 helped to avoid military confrontation and to stabilize relations between Ankara and Damascus.

Starting the renewal of the Turkish-Syrian dialogue was initiated between Turkish President Ahmet Necedet Sezer and the future Syrian President Bashar al-Assad, during Turkish President's participation in the funeral of Syrian President Hafez al-Assad. Despite being criticized by the US for visiting Syria[22], The President Necedet Sezer gave a new impulse to bilateral relations. Syrian President Bashar al-Assad also supported this initiation and in 2000 several visits in ministerial level to Turkey were done: The Internal Minister of Syria Muhammad Harbai (September), Vice-President Abd al-Khalim Khaddam (November). Both visits were organized at the highest level and showed serious intentions of the parties. In November of the same year held a brief meeting between the presidents of Syria and Turkey at the summit of the leaders of the Muslim states in Doha. From the perspective of the development of bilateral relations should also be mentioned the meeting of the officer corps of Syria Hasana Turkmani and his Turkish counterpart in Ankara Husseinoglu in 19 June 2002. During the meeting a number of issues discussed, including – the fight against terrorism, demining the entire border between the two countries, the possibility of holding joint military exercises.

### 5.1.1. Turkish-Syrian Relations under AKP

As a new milestone can be characterized relations between the two countries after Justice and Development Party came to the power, whose foreign policy is aimed at establishing closer ties with the Middle Eastern countries. The evidence of pragmatism in Turkish foreign policy could be seen in shuttle diplomacy of the Turkish leadership, aimed at preventing the danger of a new war in the Persian Gulf in 2003. Acting Prime Minister Abdullah Gul in late 2002 – early 2003, visited many countries in the region – Syria, Egypt, Jordan, Saudi Arabia, Iran. Ankara called for an unprecedented summit with the leaders of Iran and Arab states in the region, and in January 23, 2003 in Istanbul such meeting took place.

In 2004, for the first time in the history, The President of Syria made an official visit to Ankara. On the background of the cooling of relations between Israel and Turkey analysts have praised Assad's three-day visit as 'historical' in terms of final settlement of the main problems between Syria

[22] See: B. Aras, H. Köni, *Turkish-Syrian Relations Revisted, "*Arab Studies Quarterly*"*, Vol. XXIV, No. 4 (Fall 2002); Mohammed Harrub, *Sezer'in Ziyareti Suriye'nin Yararına (Sezer's Visit is for Syria's Benefis)*, *Radikal*, 15 April 2004; D.H. Aslan, *Turkey's Foreign Policy of the Justice and Development Party Governments (2002–2011)*, PhD Dissertation, Warsaw University, Warsaw, June, 2012.

and Turkey. Assad told CNN Turk that 'building any Kurdish or other ethnic entity in Iraq would cross a "red line" for all Iraq's neighbors'[23], and it made clear that on Kurdish issue both sides' position became very close. Turkish Prime Minister also replied in the same spirit. President Assad and Prime Minister Erdogan during the meetings signed an agreement on preventing double taxation and mutual investment was the impetus for the expansion of trade turnover between Syria and Turkey; and an agreement to open trade mission in Hatay became a de facto recognition of the existing borders by Syria.

In December 2004, Turkish Prime Minister made an official return visit to Syria. During the visit the Turkish and Syrian presidents stated desire to develop cooperation in various fields. Both parties were in favor of preserving the territorial integrity of post-Saddam Iraq. During the talks stated that Turkey and Syria have more in common than differences, which is a solid foundation for the further development of good neighborly relations. These visits gave positive results: The Free Trade Agreement was signed between the two countries, cooperation in the fields of agriculture and improvement of irrigation was decided. The water issue also started to be discussed and not de jure, but actually stopped to be a problem.

Prime Minister Erdogan's visit to Syria in 2009 resulted in two leaders signing a formal agreement in May 2008 resolving the issue of compensation for the agricultural land and business properties of nationals from Turkey and Syria in each other's countries that were confiscated during the 1950s and 1960s. Turkish property in Syria is estimated at approximately $40 billion, while Syrian property in Turkey is about $10 million[24]. In October 2009 and again in December 2010, meetings of the Turkish-Syrian High Level Strategic Cooperation Council resulted in the signing of numerous bilateral agreements on environmental protection, social services and energy, among other things. In 2010, 750,000 Syrians visited Turkey, while 1.35 million Turks visited Syria. Trade volume between the two countries reached nearly $2.5 billion, up from $1.6 billion in 2009[25].

---

[23] Syrian president makes landmark Turkey trip, January 6, 2004, http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/01/06/turkey.syria.reut/.

[24] E. Yavuz, *Turkey and Syria Settle Decades-Old Property Dispute*, "Today's Zaman", March 3, 2009, http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?load=detay&link=168465, in Michael B. Bishku, *Turkish-Syrian relations: A checked history*, Fall 2012, Volume XIX, Number 3, http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/turkish-syrian-relations-checkered-history.

[25] *Turkish State Minister for Foreign Trade in Syria*, "Trend" (Baku), January 15, 2011, http://en.trend.az/capital/business/1812283.html. Also see Dan Bilefsky, *Syrians' New Ardor for a Turkey Looking Eastward*, "New York Times", July 24, 2010; in M.B. Bishku, *Turkish-Syrian relations: A checked history*, "Middle East Policy", Fall 2012, Volume XIX, Number 3, http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/turkish-syrian-relations-checkered-history.

In April 2009, Turkey and Syria engaged in a joint military exercise[26], which lasted three days. On the same day, the two countries signed a technical military cooperation agreement to deepen collaboration between their defense industries[27]. During AKP Governments Turkish-Syrian relations in a short period of time reached the high-level strategic cooperation. However, Syrian crises in 2011 changed the situation. Turkey's foreign policy decision makers realized high level talks with Damascus to stop violence, but allowed Syrian opposition leaders held a meeting in Antalya aiming to Turkey's position toward the incidents, the result of which de facto finished of all positive relations built [28]. The next stage of improving Turkish-Syrian relations, perhaps, be only when Syria solves, firstly, its internal problems; and we hope that soon AKP's "Syria is Turkey's door to the Middle East, and Turkey is a gateway to Europe for Syria"[29] approach will give its fruits to both sides.

### 5.2. Arab Spring and Syrian Civil War

As of February 2012, it was reported by the United Nations that over 70,000 people had died in the on-going Syrian civil war[30]. The conflict has raised a lot of concern throughout the world with members of the Arab league, the United Nations, the United States of America and the Amnesty International condemning the violence. Yet due to the fact that Turkey and Syria has a common border in the length of 822 km.

The civil war started as part of the Middle Eastern Arab spring which saw revolutions in countries like Egypt, Tunisia and Libya. Of the people that were killed, over half were civilians. Initially, the conflicts started in 2011 when people decided to protest against the rule of the Ba'ath Party which is led by President Bashar Al-Assad. The party has been under the leadership of the Assad family for over forty years and the people decided that it was high time the rule came to an end.

The Syrian army of forces loyal to the government was deployed on the streets of Syria and ordered to fight against the uprising and open fire on protestors in so doing killing thousands and injuring even more. Since that time, there has been unrest in the country with a lot of citizens seeking refuge in neighboring countries like Turkey. 2 million Syrians have been displaced by August 2014 due to the civil war; this according

---

[26] M.B. Bishku, *Turkish-Syrian relations: A checked history*, "Middle East Policy", Fall 2012, Volume XIX, Number 3, http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/turkish-syrian-relations-checkered-history.

[27] Ö. Tür, *Turkish-Syrian Relations*…, op.cit., p. 166.

[28] D.H. Aslan, *Turkey's Foreign Policy of the Justice and Development Party Governments (2002–2011)*, PhD Dissertation, Warsaw University, Warsaw, June, 2012, p. 105.

[29] http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=1095187.

[30] CNN Staff "By the numbers: Syria deaths" 2 April 2013, http://edition.cnn.com/2013/01/08/world/meast/syria-civil-war-compare.

to the United Nations[31].

### 5.3. Border Clashes

Since the commence of Syrian Civil War as an extension or side effect of so called Arab Spring apart from the number of refugees hitting the number 2 million there appeared numerous incidents around Turkish-Syrian border where dozens were killed including civilians. Besides, once Syria downed a Turkish Jet, Turkish government shifted engagement rules in the border thus any target directed from Syria both air and land appreciated by Turkish army as a treat In October of 2012, a Syrian mortar shell hit Turkey's southern town called as Akcakale where 5 Turkish citizens were killed[32]. On February of 2013 a car bomb blast at the Turkish-Syrian border killed 14 Turkish citizens[33]. Following several incidents occurred in Syrian-Turkish border the car bomb attacks in Reyhanli was the deadliest of all incidents where 51 killed and 140 injured[34]. Finally in 2013 Turkish jets downed a Syrian helicopter violating Turkey's air space[35].

## 6. ISIS and Kobane Siege

While the instability in Turkey's longest border fluctuated Turkish economy and caused a huge immigration flow that treated Turkey's national security to a great extent; another treat which appeared to be more dangerous gradually emerged under the authority gap in Iraq and Syria. The Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) also translated as the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) as a self-proclaimed Islamic State or caliphate being an extremist, jihadist terrorist organization emerged to treat Turkey in the period following the incidents so-called Arab Spring. Additionally once ISIS directed its attacks in the Northern Syria where densely populated by Syrian Kurds the socio – political situation became highly tense for Turkey. In the course of clashes between Syrian Kurds and ISIS militants to get the strategic city of Kobane, Turkish Kurds who believed that Turkish government do not support Syrian Kurds and Islamist AKP help ISIS against Syrian Kurds Turkey evidenced a mass street protests in which 19 people died.

---

[31] BBC "crisis: Number of refugees rises to 200,000" , 24 August 2012 Syria, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19370506.

[32] http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4294544,00.html.

[33] http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22494128.

[34] http://www.hurriyetdailynews.com/reyhanli-bombings-death-toll-reaches-52.aspx?pageID=238&nID=47671&NewsCatID=341.

[35] http://www.reuters.com/article/2013/09/16/us-syria-crisis-turkey-idUSBRE98F0K920130916.

## 7. Conclusion

As it has been repeatedly mentioned Turkey's foreign policy decision makers could not foresee the upcoming turmoil within the frames of Arab Spring. Turkey's role model for emerging democracies in the Middle East which has been promoted to a great extent at the initial period of Arab Spring in the following phases faced a tough challenge. Justice and Development Party engaging sectarian and one sided politics lost Turkey's objective role in regional politics. Therefore, Turkey lost its all economic and politic gain in Egypt, Libya and Syria.

Once the elected President of Egypt, Muhammed Morsi (representative of Muslim Brothers) due to increasing tension in the country was overthrown through a military coup headed by Sisi, Justice and Development Party at the very top level reacted against the coup. On one hand Justice and Development Party severely criticized the coup on the other hand directed its denouncement against the West that hesitated to call issue as coup. As a natural consequence Turkey lost its balanced in terms of mutual relations while it deteriorated Turkish investments in Egypt. What is more, there emerged a perception that Justice and Development Party acts as if the Turkish represent of Muslim Brothers both in Turkey and abroad.

Turkish Foreign Policy decision makers estimating Asad's fall within 6 months cut all diplomatic relations with Damascus and supported the opposition both politically and militarily. Once the international support (Russia, China and Iran) toward Asad regime increased the civil war in Syria took a dramatic character. On one hand Turkey commenced to be appreciated as a financer of radical Islamist groups (el Nusra front) on the other hand pushed to host refugee waives hitting the number of 2 million. Additionally Ankara under AKP government depreciated its regional balance with Iran and Russia.

Eventually, following the gradual emerge of ISIS in Turkey's neighborhood turned out to be a direct treat against Turkey's national security perspective with heavy causalities. On the other hand once Syrian Kurds as a natural consequence of authority gap declared their autonomy Ankara faced a pro PKK challenge in his neighborhood. Last but not least, once ISIS and Syrian Kurds fought for Kobane Turkey's whole Syrian policy entered a deadlock which caused Turkey heavy strategic lost.

# Informacje o autorach

**Davut Han Aslan**, doktor, adiunkt, Katedra Stosunków Międzynarodowych Akademii Finansów i Biznesu Vistula, prodziekan Wydziału Biznesu i Stosunków Międzynarodowych na Akademii Finansów i Biznesu Vistula

**Roman Bäcker**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Bolesław Balcerowicz**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Małgorzata Bielecka**, doktor, adiunkt, Katedra Socjologii Wydziału Nauk Społecznych SGGW w Warszawie, Prodziekan ds. Dydaktyki

**Stanisław Bieleń**, profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Agnieszka Bryc**, doktor, adiunkt, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Andrzej Ciupiński**, profesor doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

**Erhard Cziomer**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

**Wanda Decyk-Zięba**, doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny, Instytut Języka Polskiego Uniwersytetu Warszawskiego

**Marlena Drygiel**, doktor, adiunkt, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

**Radosław Fiedler**, doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Paweł Frankowski**, doktor habilitowany, adiunkt, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

**Dariusz Jarosz**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk

**Jerzy Jaskiernia**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, dyrektor Instytutu Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Marcin Kaczmarski**, doktor, adiunkt, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Bogdan Koszel**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Dariusz Kozerawski**, pułkownik, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Strategii Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego, po. Rektora-Komendanta Akademii Obrony Narodowej w Warszawie

**Roman Kuźniar**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Kazimierz Łastawski**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Teresa Łoś-Nowak**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

**Aleksander Łuczak**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Wszechnica Polskiej Szkoły Wyższej w Warszawie

**Leonard Łukaszuk**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor emerytowany

**Marek Jan Łukaszuk**, doktor nauk prawnych

**Czesław Maj**, profesor doktor habilitowany, Zakład Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Grażyna Michałowska,** profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Stanisław Parzymies,** profesor zwyczajny doktor habilitowany, profesor emerytowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie zatrudniony w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi

**Longin Pastusiak**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych, były Marszałek Senatu RP

**Maria Pasztor**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Tomasz Pawłuszko**, doktor, adiunkt, Katedra Krajów Europy Północnej Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Renata Podgórzańska**, doktor habilitowany, adiunkt, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego

**Irena Popiuk-Rysińska**, doktor habilitowany, adiunkt, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Kazimierz Przybysz**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Katedra Nauk Społecznych Akademii Leona Koźmińskiego oraz Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

**Irma Słomczyńska**, doktor, adiunkt, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii, Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Mieczysław Stolarczyk**, profesor doktor habilitowany, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

**Janusz Symonides**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Społeczna Akademia Nauk, Wydział Zamiejscowy w Warszawie

**Ryszard Szpyra**, profesor doktor habilitowany, kierownik studiów doktoranckich, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej w Warszawie

**Rafał Tenerowicz**, doktorant, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

**Ewelina Waśko-Owsiejczuk**, doktor, adiunkt, Instytut Historii i Nauk Politycznych Uniwersytetu w Białymstoku

**Janusz Józef Węc**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

**Renata Włoch**, doktor, adiunkt, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

**Agata Włodkowska-Bagan**, doktor habilitowany, adiunkt, Instytut Stosunków Międzynarodowych Akademii Obrony Narodowej w Warszawie

**Sebastian Wojciechowski**, profesor zwyczajny doktor habilitowany, kierownik Zakładu Studiów Strategicznych, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ekspert ds. bezpieczeństwa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

**Justyna Zając**, doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

**Lubomir Zyblikiewicz**, profesor emerytowany, Uniwersytet Jagielloński, do września 2013 roku kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej UJ