

### III. POCZĄTEK NOWEGO PARADYGMATU BEZPIECZEŃSTWA? ASPEKTY WOJSKOWE

Pierwszy rok nowej dekady był brzemienno w wydarzenia w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego. Nowa administracja amerykańska, manifestująca determinację i wolę sprawowania silnego przywództwa w umacnianiu bezpieczeństwa światowego, w tym zdecydowanego przeciwstawienia się „hultajskim” reżimom, kulminacja międzynarodowego terroryzmu oraz odpowiedzi na jego ataki niosą szczególnie wyzwania dla istniejących porozumień i mechanizmów, które dotychczas mniej lub bardziej skutecznie służyły społeczności międzynarodowej. Obecnie stają się one obiektem krytyki i zostają uznane albo za nieadekwatne, albo wymagające wsparcia bądź zastąpienia innymi środkami. Tendencje, jakie zarysowały się w 2001 roku, pokazały niepewność i brak zgody w łonie społeczności międzynarodowej w obliczu nowych zagrożeń oraz zaowocowały propozycjami nowego podejścia do militarnych aspektów bezpieczeństwa. Zwiększyło się również poczucie zagrożenia globalnego<sup>1</sup>.

Wzrost poczucia zagrożenia i walka z terroryzmem po 11 września przyspieszyły zmiany w procesie bezpieczeństwa międzynarodowego. Kontrola zbrojeń, stanowiąca jego część, jest poddawana rewizji w kontekście globalnym: z jednej strony jest krytykowana jako anachroniczna w pewnych dziedzinach, z drugiej strony ulega swoistemu procesowi „mięknienia” – odchodzenia od twardych kryteriów na rzecz doraźnych politycznych celów oraz praktycznych rozwiązań<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> „Bulletin of the Atomic Scientists” przesunął w lutym 2002 r. wskazówkę swego „zegara dnia sądu ostatecznego” o dwie minuty do przodu, na 7 minut do północy. Od końca zimnej wojny jest to czas najbliższy ryzyka konfliktu nuklearnego symbolizowany przez układ wskazówek zegara. Uprzednio wskazówka została przesunięta w czerwcu 1998 r., po próbach jądrowych w Indiach i Pakistanie – z 14 do 9 minut przed północą. Do negatywnych wydarzeń uzasadniających zmianę czasu należą: zbyt słaby postęp w dziedzinie globalnego rozbrojenia nuklearnego, rosnąca obawa o bezpieczeństwo materiałów służących do produkcji broni jądrowej, utrzymująca się preferencja USA dla jednostronnych działań kosztem kooperatywnej dyplomacji międzynarodowej, wycofanie się Stanów Zjednoczonych z układu ABM oraz ich wysiłki zmierzające do pokrzyżowania międzynarodowych porozumień w celu powstrzymania proliferacji broni jądrowej, chemicznej i biologicznej, kryzys między Indiami i Pakistanem, terrorystyczne zakusy na broń jądrową i biologiczną oraz rosnąca nierówność między bogatymi i biednymi na świecie, co zwiększa potencjał przemocy i wojny. *From the Board of Directors: it's seven minutes to midnight*, „Bulletin of the Atomic Scientists”, marzec–kwiecień 2002.

<sup>2</sup> Znamienne w tym kontekście jest to, że w celu zdobycia poparcia Indii i Pakistanu dla walki z talibami i Al-Kaidą USA zniosły sankcje nałożone na oba państwa w rezultacie przeprowadzonych przez nie prób jądrowych w maju 1998 r.

Jednocześnie nasila się polityczno-militarna presja na państwa nie stosujące się do układów, których są stronami, lub pozostające poza systemami kontroli zbrojeń; wymusza ona odpowiednie zachowanie i postępowanie w obliczu nowych zagrożeń.

Tradycyjnie rozdział „Rocznika” dotyczący istotnych zagadnień w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego nie stanowi pełnego przeglądu wydarzeń i trendów w mijającym roku, lecz koncentruje się na analizie sytuacji w wybranych krytycznych sferach. W 2001 i na początku 2002 r. uwaga opinii międzynarodowej koncentrowała się na kilku sprawach. Należały do nich problemy rewizji w polityce globalnego odstraszania, kontroli zbrojeń nuklearnych, weryfikacji reżimu broni biologicznej i broni lekkiej. Dyskusje i kontrowersje wokół tych zagadnień odzwierciedlają zasadnicze dylematy, wobec których zostali postawieni aktorzy sceny międzynarodowej w obliczu nowych zagrożeń i wyzwań w sferze bezpieczeństwa, zbrojeń, obrony i nieprolifracji broni. Zdecydują one o miejscu i roli polityczno-wojskowych środków regulujących i kontrolujących zbrojenia oraz dostęp do nich w najbliższych latach.

### KONTROLA ZBROJEŃ W ODWROCIE?

Na początku pierwszej dekady nowego wieku w polityce światowej silniej jest manifestowana potęga i wpływ jedyne supermocarstwa – Stanów Zjednoczonych. Wyraża się to w tendencji do bardziej aktywnego kształtowania odpowiedzi na cały wachlarz problemów globalnych, w tym kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego. Znamienne jest to, że aczkolwiek zmiany są pożądane, **USA skłaniają się do działań jednostronnych i wybiórczych, bez odwoływania się do subtelnych instrumentów dyplomacji. Wypływa to generalnie z braku wiary w łonie nowej administracji amerykańskiej w skuteczność wielostronnej współpracy i współdziałania.**

Spoglądając z nieco szerszej perspektywy, można stwierdzić, że obie kadencje administracji Billa Clintona (1993–2001) stanowiły okres przewartościowania priorytetów i instrumentów w polityce bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Po erze rozmontowywania przez administrację Ronalda Reagana bloku komunistycznego z zastosowaniem kombinacji wyścigu i kontroli zbrojeń oraz utrzymania przez George’a Busha (seniora) priorytetu polityczno-wojskowych aspektów w polityce zagranicznej, ekipa demokratyczna w Białym Domu skoncentrowała się na innych sferach kontaktów i współpracy z niedawnym adwersarzem, Rosją, oraz niektórymi innymi państwami. Podstawowe porozumienia dotyczące polityki zbrojeń zostały uprzednio zawarte, więc administracja Clintona skupiła się raczej na finansowych i technicznych dziedzinach pomocy dla byłego Związku Radzieckiego. Kontrola zbrojeń stanowiła tylko uboczny element kroków dotyczących umacniania stabilności i bezpieczeństwa.

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych zwiastowała pewne tendencje, które miały znaleźć pełniejszy wyraz dopiero za kadencji republikańskiego prezydenta w następnej dekadzie. Sojusznicze i amerykańskie enuncjacje i dokumenty zwracały uwagę na zmieniające się spektrum zagrożeń i wyzwań w dziedzinie

bezpieczeństwa. Katalog tych problemów był analizowany na łamach „Rocznika Strategicznego” w poprzednich latach<sup>3</sup>. Rosnące niebezpieczeństwo proliferacji broni masowej zagłady – nuklearnej, chemicznej i biologicznej, środków ich przenoszenia, zagrożenia regionalne i groźba terroryzmu wspieranego przez „państwa hultajskie” (*rogue nations*, nie stosujące się do norm międzynarodowych lub łamiące je) – zostały uznane za wymagające szczególnej troski i działań społeczności międzynarodowej. Administracja Clintona w ostatnich latach podejmowała pewne kroki w celu zaradzenia tym problemom, **będąc pod ostrą krytyką republikanów zarzucających jej niedostateczną skuteczność i niezdecydowanie.**

Dużą wagę miał fakt, że administracja George’a Busha oparła się w znacznym stopniu na politykach epoki Reagana i ojca obecnego prezydenta, świetnie orientujących się w zagadnieniach strategii i polityki militarnej, co nadało istotną rangę debacie na temat polityki bezpieczeństwa w USA.

Istnieje pewna wątpliwość, do którego z głównych nurtów w podejściu do kontroli zbrojeń należy zakwalifikować obecną administrację. Nie należy ona z pewnością do entuzjastów tego instrumentu polityki bezpieczeństwa. Gdy prezydent George W. Bush ogłosił swe *credo* na temat obrony przeciwrakietowej, część ekspertów skłonna była umiejscowić go wśród skrajnych konserwatystów, którzy zawsze uważali kontrolę zbrojeń za szkodliwą, a nawet wręcz niebezpieczną dla interesów bezpieczeństwa USA. Wydaje się, że ekipa Busha plasuje się między powyższymi biegunami, reprezentując **silnie sceptyczne** podejście. W tym ujęciu Stany Zjednoczone powinny z jednej strony dążyć do zapewnienia przestrzegania istniejących porozumień przez państwa, które nie stosują się do ich postanowień bądź je łamią. Reżimy te były wielokrotnie identyfikowane; ich skład się zmieniał, zachowując wszakże swój rdzeń. W połowie lat dziewięćdziesiątych należały do nich Iran, Irak, Korea Północna plus Kuba, Libia i Syria, a potem Syria. Ekipa Clintona, w geście dobrej woli wobec tych „wyrzutków”, zmieniła w pewnym momencie ich określenie na łagodniej brzmiące „państwa wzbudzające zaniepokojenie”. Na początku 2002 r. pierwsze trzy z tych państw zostały sklasyfikowane przez Busha w retorycznej figurze jako reprezentanci „osi zła”. **W praktyce nowej administracji polityka bezpieczeństwa ulega „remilitaryzacji” – staje się bardziej czynnikiem zapobieżenia i/lub zmniejszenia zagrożenia wojskowego niż narzędziem politycznej presji mającej na celu nakłonienie określonych aktorów sceny międzynarodowej do odpowiedniego postępowania. Sygnalizowana na początku 2002 r. zmiana w opcjach nuklearnych polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych zdaje się to potwierdzać.**

Z drugiej strony USA pragną dążyć do takich porozumień, „które wychodzą naprzeciw dzisiejszym zagrożeniom dla pokoju i stabilności, a nie wczorajszym”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zob. A.D. Rotfeld, *Bezpieczeństwo międzynarodowe a kontrola zbrojeń. Nowe wyzwania – nowe zadania*, „Rocznik Strategiczny 1999/2000”, s. 24–31; rozdz. III ibidem, s. 74–85; „Rocznik Strategiczny 2000/2001”, rozdz. III, s. 99–129.

<sup>4</sup> *Statement by The Hon. John R. Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security to the Conference on Disarmament*, „Washington File” z 24 stycznia 2002 r.

U podłoża stanowiska USA leży przekonanie o nieadekwatności wielu istniejących porozumień o kontroli zbrojeń i wielostronnych ram regulujących przepływ „wrażliwych” materiałów w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Nowym elementem jest to, że modyfikacje bądź nowe porozumienia powinny odpowiadać zmienionej koncepcji odstraszenia w ramach amerykańskiej polityki obronnej. Kroki podejmowane przez administrację Busha, takie jak bojkot Traktatu o całkowitym zakazie prób nuklearnych (CTBT)<sup>5</sup>, wycofanie się z wielostronnych rokowań nad protokołem umacniającym reżim Konwencji o zakazie broni biologicznej i toksycznej (BTWC), ogłoszenie decyzji o wycofaniu się USA z Układu o ograniczeniu systemów antyrakietowych (ABM), są uzasadniane interesami bezpieczeństwa amerykańskiego, które rzekomo są krępowane zobowiązaniami nieadekwatnymi, a w pewnych przypadkach wręcz szkodliwymi. Postawa ta spotkała się z szeroką krytyką, zwłaszcza w Europie, ale i również w Stanach Zjednoczonych, jako partykularna, jednostronna („unilateralna”). Selektywność, „wielostronność *à la carte*”, „arogancja jedyne go supermocarstwa” itp. – takie zarzuty są na porządku dziennym. John Bolton, podsekretarz stanu odpowiedzialny za kontrolę zbrojeń, z rozbrajającą szczerością odparowuje te zarzuty: „Usiłowanie scharakteryzowania naszej polityki jako jednostronnej lub wielostronnej jest próżnym zajęciem. Nasza polityka jest po prostu proamerykańska”<sup>6</sup>.

USA łagodzą tę jednostronność, starając się przekonać partnerów, a szczególnie Rosję, do polityki „kooperatywnego unilateralizmu” – bardziej energicznie podejmowanych kroków poza ramami prawnomiędzynarodowymi, na podstawie politycznie wiążących zobowiązań. Ma to w zamyśle usprawnić tok porozumień i załatwić skutecznie palące kwestie dotyczące stabilności i bezpieczeństwa wojskowego. Koncepcja ta znalazła ograniczone uznanie Rosji<sup>7</sup>. Prezydent Władimir Putin wykorzystał moment ataków terrorystycznych w Ameryce dla dokonania zwrotu w swej polityce wobec Zachodu, a USA w szczególności, co znalazło odbicie w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego: obietnicy głębokich redukcji w arsenałach strategicznych, spokojnej reakcji Moskwy na zapowiedź wycofania się USA z reżimu ABM i w innych przedsięwzięciach.

Krytycy posunięć amerykańskich jako swoistego „prawa Kalego” czy „prawa džungli” słusznie wskazują, że dorobek kontroli zbrojeń nie jest kartą dań, z której najpotężniejsze państwo świata ma prawo sobie dowolnie wybierać, co mu pasuje, szczególnie gdy może to kolidować w istotny sposób z interesami bezpieczeństwa

<sup>5</sup> W listopadzie 2001 r. USA, które są sygnatariuszem CTBT, lecz nie ratyfikowały traktatu, zignorowały konferencję ONZ zwołaną w celu zachęcenia do jego poparcia. Przedtem jeszcze Stany Zjednoczone poczyniły szereg demonstracyjnych gestów podkreślających ich niechęć do tego instrumentu. Paradoksalnie postawiło to Waszyngton w jednym szeregu z Koreą Północną wśród przeciwników całkowitego zakazu prób jądrowych (Chiny wzięły udział w konferencji, Indie i Pakistan deklarują poparcie dla wejścia traktatu w życie).

<sup>6</sup> *Statement...*, op. cit.

<sup>7</sup> Takie podejście zostało zaproponowane w rozmowach na temat kontroli strategicznych zbrojeń nuklearnych, jednak nie ułatwiło rozwiązań w kwestii obrony przeciwrakietowej.

innych członków społeczności międzynarodowej<sup>8</sup>. Wrażenie to jest potęgowane impertynencją wysokich przedstawicieli administracji USA oraz nieporozumieniami i niedostatecznym stopniem konsultacji z sojusznikami. Ponadto blamaż Europy w aspekcie wojskowym w czasie konfliktu kosowskiego i kampanii afgańskiej oraz rosnąca przepaść między budżetami USA i ich europejskich sojuszników dramatycznie osłabiają europejskie argumenty i perswazje *vis-à-vis* Waszyngtonu<sup>9</sup>.

Nie można jednak ignorować argumentacji głoszącej, że kontrola zbrojeń stanowi w swoim zasadniczym kształcie spadek zimnej wojny, w czasie której inne były ranga, cele, zagrożenia, aktorzy i strategie umacniania bezpieczeństwa. Pozimnowojenne bezpieczeństwo wojskowe musi ulec i ulega zmianie zarówno pod względem treści, jak i stosowanych instrumentów. Inaczej proces erozji kontrolowania zbrojeń i nieprolifracji, zapoczątkowany w ubiegłej dekadzie, grozi szkodami nie do powetowania. Główną kwestią jest to, czy Ameryka może sobie pozwolić na działanie w pojedynkę (co jest wątpliwe), odwołując się w skrajnych wypadkach do użycia lub groźby użycia siły wobec państw podejrzanych o nielegalne programy zbrojeniowe, ryzykując w ten sposób antagonizm z resztą członków społeczności międzynarodowej, proliferację broni masowego rażenia oraz niepewność i zagrożenia płynące z istniejących zasobów broni nuklearnej, chemicznej i biologicznej. **Doświadczenie i rozsądek mówią, że w tej sferze takie narzędzia, jak dyplomacja, pomoc finansowa, materialna i inna, kontrola eksportu czy wywiad, winny być o wiele skuteczniejsze w ograniczaniu i powstrzymaniu takich niebezpiecznych tendencji.**

### Skutki wydarzeń 11 września 2001 r.

W pierwszych reakcjach po zamachach 11 września wielu obserwatorów sceny międzynarodowej uznało, że świat zmienił się zasadniczo. Być może nie tyle zmienił się świat, ile jego percepcja. Szok wywołany terrorystycznymi zamachami stał się w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego katalizatorem przemian, reorientacji priorytetów i nowych inwestycji (niekoniecznie bezpośrednio związanych z samym zjawiskiem terroryzmu), które zarysowały się już wcześniej. Jednocześnie spowodował on pewne korekty w polityce amerykańskiej dotyczącej nieprolifracji. Globalna wojna z terroryzmem staje się obecnie, w świetle prezydenckiego orędzia o stanie państwa z 29 stycznia 2002 r., wojną zarówno z terroryzmem, jak i przeciwko rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia. Fakt, że najpotężniejsze mocarstwo, Stany Zjednoczone, zostało zaatakowane i uznało,

<sup>8</sup> Wśród różnych porozumień, które USA popierają, poczesne miejsce zajmuje Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT), fundamentalny instrument nieprolifacyjny. USA należą do uprzywilejowanej grupy „posiadaczy” tej broni.

<sup>9</sup> Jest to powodem silnych rozdzźwięków w łonie NATO i nawoływań sekretarza generalnego Sojuszu lorda Robertsona do istotnego zwiększania wysiłku militarnego Europejczyków (*capabilities, capabilities, capabilities*). Roczne nakłady wojskowe sojuszników europejskich wynoszą ponad 140 mld USD w porównaniu z prawie 370 mld USD budżetu wojskowego USA. Zob. *NATO's Future. Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, Munich Conference on Security Policy*, 3 lutego 2002 r.

iż musi zareagować praktycznie samo (w tandemie z brytyjskim sojusznikiem), podkreślił jeszcze bardziej partykularną skłonność do rozwiązywania kwestii polityki bezpieczeństwa światowego.

Kilka istotnych elementów wpłynęło na postrzeganie sytuacji międzynarodowej i stosunek do środków, jakie należy podejmować. Przede wszystkim państwa nie są już postrzegane jako jedyni aktorzy sceny światowej. Tak zwane czynniki niepaństwowe czy subpaństwowe – różnorakie ugrupowania religijne, etniczne, a także terrorystyczne, przemytnicze lub zwyczajnie bandyckie – mogą wejść w posiadanie środków lub broni o masowym efekcie rażenia. Tradycyjna kontrola zbrojeń jest międzypaństwowa. Podkreśla to konieczność innowacyjnego podejścia, by skutecznie radzić sobie z tym jakościowo odmiennym fenomenem<sup>10</sup>.

11 września uświadomił, szczególnie USA, że nie ma już „sanktuariów”, bezpiecznych terytoriów czy obszarów niezagrażonych atakami i zamachami. Zagrożenia stają się powszechne i nieprzewidywalne, a dotychczasowe zabezpieczenia – niewystarczające. Rosja błyskawicznie zareagowała na tę sytuację, oferując swoje daleko idące poparcie i współpracę, co zostało z wdzięcznością przyjęte przez Waszyngton<sup>11</sup>.

Po użyciu przez terrorystów-samobójców niekonwencjonalnych narzędzi w atakach 11 września (cywilna awiacja) troską społeczności międzynarodowej stało się niedopuszczenie do ponownych ataków z użyciem innych środków. W styczniu 2002 r. CIA wskazywała, że w najbliższych latach ataków terrorystycznych na terytorium kraju należy się spodziewać nie tyle ze strony rakiet dalekiego zasięgu uzbrojonych w głowice nuklearne, ile tak banalnych narzędzi jak statek czy ciężarówka. Jednak atak z 11 września, zamiast pogłębić różnice między republikanami i demokratami w Kongresie w odniesieniu do obrony przeciwrakietowej, paradoksalnie zważył ich szeregi i stworzył ponadpartyjny grunt do późniejszej grudniowej decyzji w sprawie wycofania się z układu ABM.

Na znaczeniu zyskało zapobieganie uzyskaniu przez nowych aktorów dostępu do broni masowego rażenia. Na początku roku 2001 administracja Busha usiłowała obciąć fundusze na pomoc Rosji w zakresie ochrony i demontażu jej nadwyżek broni masowego rażenia, zmniejszenia zasobów materiałów zdolnych do produkcji takiej broni i zatrudnienia naukowców w innych dziedzinach (program Nunn-Lugara), co spotkało się z ostrą krytyką jako krótkowzroczne i błędne postępowanie. Zamachy terrorystyczne uprzytomniły wszystkim, że obszar byłego Związku Radzieckiego nadal jest najbardziej obfitym źródłem potencjalnego przemytu materiałów i *know-how*. Dlatego pod koniec roku prezydent wystąpił do Kongresu o zwiększenie środków przeznaczanych przez agendy rządu na rzecz przedsięwzięć mających na celu zmniejszanie groźby proliferacji<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Niektóre układy rozbrojeniowe (konwencje o broni chemicznej i biologicznej) zawierają postanowienia o niedokonywaniu transferów broni do żadnego odbiorcy.

<sup>11</sup> Zrodziło to niepokój, iż Rosja zechce „sprzedać” problem wojny w Czeczenii jako walkę z terroryzmem światowym i uzyskać alibi dla swego postępowania w rebelianckiej republice, niewielkiego od drastycznego naruszania praw człowieka.

<sup>12</sup> *Fact Sheet: Non-proliferation, Threat Reduction Assistance to Russia*, „Washington File” z 27 grudnia 2002 r.

Innym jakościowo zjawiskiem jest przeobrażenie groźby proliferacji materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych: niegdyś „państwa hultajskie” o apetytach nuklearnych były zależne od wielkich patronów: ZSRR, Chin czy nawet milczącej zgody USA. Obecnie ci pariasi i inne państwa w coraz większym stopniu rozwijają między sobą współpracę technologiczną i wspólnie gromadzą zasoby i wiedzę, a także udostępniają ją innym odbiorcom. Ta „wtórna proliferacja” (*secondary proliferation*) takich krajów, jak Indie, Iran, Korea Północna i Pakistan, lepiej zabezpiecza je przed skutkami zakazów i wysiłkami mającymi na celu zastopowanie niebezpiecznych programów. Państwa te nie należą do grup dostawców, takich jak NSG – Grupa Dostawców Materiałów Nuklearnych, Grupa Australijska (monitorująca proliferację broni chemicznej i biologicznej) i MTCR – Reżim Kontroli Technologii Raketowej, i nie stosują się do ograniczeń eksportowych. Stanowi to znacznie większe utrudnienie dla kroków skierowanych na kontrolowanie, śledzenie i zapobieganie proliferacji i wymaga dalszych postępów w dziedzinie kontroli eksportu towarów o podwójnym przeznaczeniu, zwalczaniu globalnego przemytu i czarnego rynku w handlu tymi materiałami, zapobieganiu *brain-drain* na obszarze posowieckim w dziedzinie nuklearnej i środków przenoszenia itp.<sup>13</sup>

Niewątpliwie międzynarodowy terroryzm wymaga podjęcia różnorodnych kroków ze strony państw. W kontekście bezpieczeństwa militarnego dwie kwestie stają się przedmiotem wzmożonej uwagi: czy państwa, które wspierają i wspomagają zamachowców, mogą nie podlegać ryzyku zastosowania wobec nich środków wojskowych oraz jak uniemożliwić dostęp do wojskowych zasobów i środków tym, którzy dokonują aktów terrorystycznych, a zwłaszcza tym państwom, które pozwalają na zamachy na skalę „katastrofalnego terroryzmu”<sup>14</sup>. USA podjęły równoległe działania w tym zakresie: zidentyfikowały kraje należące do „osi zła”, wobec których nie wykluczają użycia siły, a jednocześnie stanowczo domagają się poddania kontroli i weryfikacji ich zobowiązań. Można się spodziewać, że w tym kontekście kwestie dotyczące broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia staną się priorytetem. W programie przeciwdziałania nabywaniu broni masowego rażenia przez ugrupowania terrorystyczne należy się spodziewać trzech kierunków dążenia: do wymuszenia przestrzegania istniejących porozumień w dziedzinie nieprolifracji, udziału w tych porozumieniach wszystkich państw, które mogą przyczynić się do rozwoju programów w zakresie broni biologicznej, chemicznej i nuklearnej, łącznie z tymi, które nie są obecnie ich

<sup>13</sup> *Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions. 1 January through 30 June 2001*, „Washington File” z 31 stycznia 2002 r. Raport analizuje postępowanie Iranu, Iraku, Korei Północnej, Libii, Syrii, Sudanu, Indii, Pakistanu i Egiptu. Jako głównych dostawców technologii i wiedzy wymienia Rosję, Chiny i Koreę Północną.

<sup>14</sup> I. Anthony, *Arms Control After 11 September*, „SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security”, rozdz. 9 (manuskrypt).

stronami, oraz do zapewnienia, żeby państwa pragnące pozostawać poza ramami tych porozumień postępowały w odpowiedzialny sposób wobec każdego, kto mógłby wspierać zamachy terrorystyczne bądź ich dokonywać<sup>15</sup>.

### OBRONA PRZECIWRAKIETOWA

Instytucje i reżimy zazwyczaj egzystują dłużej niż warunki, w jakich powstały. Tak jest z pryncypiami stabilności strategicznej określającej bezpieczeństwo globalne. Gdy w okresie odprężenia lat siedemdziesiątych obaj wielcy antagoniści – USA i ZSRR – ustalali reguły gry strategicznej, uznali, że logika konfrontacji nuklearnej (odstraszanie przez wzajemnie gwarantowane zniszczenie – MAD) i zahamowanie wyścigu zbrojeń wymagają, aby ich terytoria pozostały zakładnikami porozumień o ograniczaniu i redukcji broni nuklearnej. Zrezygnowały one więc z efektywnej obrony ogólnonarodowej (pozostały jedynie szczątkowe systemy obrony). Układ ABM stał się „kamieniem węgielnym” równowagi strategicznej. Wynikła stąd paradoksalna sytuacja, która pozornie przeczy zdrowemu rozsądkowi i intuicji: żeby być bezpiecznym, lepiej być wystawionym na nuklearny odwet. Opinia publiczna, szczególnie w Ameryce, nigdy nie zaakceptowała takiej logiki. W warunkach dwubiegunowego świata miało to jednak sens i gdy Ronald Reagan wystąpił z moralnie nośną inicjatywą obrony strategicznej (SDI) w latach osiemdziesiątych, spotkał się z gwałtowną reakcją Moskwy dostrzegającej w tej koncepcji naruszenie kanonów stabilności globalnej. Nowe wyzwania i nowi nieprzewidywalni aktorzy zmuszają do przewartościowania koncepcji odstraszania jako fundamentu strategii bezpieczeństwa, jakkolwiek nie jest jasne, jak ma wyglądać przyszły system<sup>16</sup>. Odpowiedzi kształtują się w zależności od percepcji bezpieczeństwa, politycznych interesów oraz potencjału technologicznego i wojskowego głównych aktorów.

1 maja 2001 r. prezydent George W. Bush, wzywając do rozwoju obrony przed raketami, zatrzymał się tylko o krok od wycofania Stanów Zjednoczonych z Układu o ograniczeniu systemów antyrakietowych (ABM)<sup>17</sup>. Zasadniczy zrąb faktów dotyczący debaty raketowej jest znany<sup>18</sup>. W obliczu nowych jakościowo zagrożeń, jakie wystąpiły w ostatniej dekadzie (zwłaszcza terroryzmu międzynarodowego oraz aktywności nieodpowiedzialnych i nieprzewidywalnych aktorów na

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> „The Economist” w komentarzu redakcyjnym ujął lapidarnie ten dylemat: „Perwersyjna logika mówi, że najbezpieczniejszą drogą zapewnienia, że jeden kraj nie zabije dziesiątek tysięcy obcych, jest absolutna pewność utraty dziesiątek tysięcy własnych obywateli. Lecz nie jest to całkowicie pewna kalkulacja: przypuśćmy, że rakieta nuklearna wpadnie w ręce przywódcy lub przestępcy dostatecznie szalonego, żeby się nie przejmować? Nawet liczni krytycy prezydenta Busha zgodziliby się z nim, gdy stwierdził (...), że «musimy wyjść poza» układ [ABM]. Lecz nadal byłoby zaniepokojeni jego decyzją wyjścia, zanim wyjaśni się, co [ów układ] zastąpi”. *ABM RIP*, „The Economist” z 14 grudnia 2001 r.

<sup>17</sup> *Speech by President George W. Bush, National Defense University, Washington, May 1, 2001*; White House transcript.

<sup>18</sup> Por. również „Rocznik Strategiczny 2000/2001”, s. 109–118.



scenie międzynarodowej), proliferacji nuklearnego *know-how* i postępów w rozwoju raket dalekiego zasięgu zdolnych do przenoszenia broni masowego rażenia, USA wystąpiły z inicjatywą zbudowania swoistej tarczy – obrony przeciwrakietowej, która odpierałaby potencjalne ataki „państw hultajskich” lub unieszkodliwiałaby odpalone przypadkowo rakiety. System ten nie będzie miał charakteru strategicznego, lecz ma silne moralne podstawy, głosił Waszyngton. Sekretarz obrony USA, Donald H. Rumsfeld, stwierdził na monachijskiej konferencji w sprawie polityki bezpieczeństwa w lutym 2001 r., że „system obrony nie potrzebuje być doskonały, lecz nie można pozostawić narodu amerykańskiego kompletnie bezbronnym”<sup>19</sup>.

### USA: nowe argumenty, nowe plany

Głównym protagonistą zmiany są Stany Zjednoczone. U podłoża amerykańskiego stanowiska leży tradycja działania opartego na własnych siłach (*go-it-alone*) wzmocniona wiarą, że rozwiązania techniczne mogą być i są istotną częścią procesów politycznych. Po fiasku trzeciej próby z rakieta przechwytyjącą prezydent Clinton zawiesił we wrześniu 2000 r. decyzję w sprawie budowy tarczy przeciwrakietowej. Nowa administracja przybyła do Waszyngtonu z odmienną koncepcją. Pytania, jakie postawiła, to nie **czy**, ale **jak, kiedy i z kim** budować taką tarczę. Zawadą na tej drodze stał się układ ABM („relikt przeszłości”) i kolejną kardynalną kwestią żywo dyskutowaną w Ameryce było do jesieni 2001 r. pytanie, czy należy ten układ poprawić (za czym optowali demokraci), czy obalić i zastąpić nie zdefiniowanymi wyraźnie strategicznymi „ramami bezpieczeństwa”, zdecydowanie akcentującymi obronny komponent odstraszania.

Podejście administracji Busha do obrony przeciwrakietowej było częścią szerszego przetasowania w polityce bezpieczeństwa USA: od dążenia do zahamowania proliferacji u jej źródeł po skoncentrowanie się na aktywnej reakcji na nią oraz na opanowywaniu jej skutków. Stany Zjednoczone są gotowe do stawienia jednostronnie czoła nowym zagrożeniom. Szczególny nacisk administracja Busha kładzie na zniechęcanie regionalnych proliferantów do rozwijania lub nabywania rakiet dalekiego zasięgu i broni masowego rażenia przez systemy obrony. Dwa udane testy z przechwyceniem rakiet w przestrzeni kosmicznej w lipcu i grudniu 2001 r. uznano oficjalnie za demonstrację „zasadniczej funkcjonalności” tej części systemu<sup>20</sup>.

Nowe elementy, jakie się pojawiły wraz z republikańską ekipą w Waszyngtonie, można podsumować następująco:

- Tradycyjna kontrola zbrojeń – której koncepcja narodziła się i została najpełniej rozwinięta w Ameryce – stała się przedmiotem ataku konserwatystów republikańskich jako źródło fałszywego poczucia bezpieczeństwa.

<sup>19</sup> Rumsfeld Discusses U.S. Defense Policies, „Washington File” z 4 lutego 2001 r.

<sup>20</sup> Prasa amerykańska i tym razem cytowała sceptyczne oceny ekspertów, którzy wskazywali na pewne poczynione ułatwienia umożliwiające powodzenie prób.

- Obrona przeciwrakietowa wyszła poza narodowe ramy: USA będą ją dzielić z sojusznikami i „przyjaciółmi”, a zakres i formy współpracy zostaną ustalone w wyniku rozpoczętych konsultacji.
- Clintonowska idea „płytkiej” obrony stanie się wielowarstwowa i będzie rozszerzona o elementy obrony substrategicznej w wersjach lądowych i morskich, broń laserową rozmieszczoną na samolotach i czujniki na satelitach. Zwiększy to sumę 60 mld USD proponowaną wcześniej na skromniejszy program tarczy przeciwrakietowej.
- Przeciwrakiety będą zastosowane do strącania rakiet balistycznych nie tylko na orbicie pozaatmosferycznej, jak początkowo planowano, ale we wszystkich fazach ich lotu. Porzucono rozróżnienie na obronę NMD i obronę teatru działań – architektura balistycznej obrony rakietowej (BMD) jest uformowana na bazie faz trajektorii lotu (wznoszenie, pozaatmosferyczna środkowa i nadlatywanie na cel) oraz elementów inżynierii systemów, czujników i technologii.
- Nastąpiła reorganizacja programów kosmicznych Pentagonu w celu skuteczniejszej koordynacji operacji wszystkich sił zbrojnych w tej dziedzinie, co zbliży USA do podjęcia decyzji o rozmieszczeniu zaawansowanych czujników i urządzeń przechwytyjących w przestrzeni kosmicznej jako integralnej części wielowarstwowej obrony.
- Zreorientowano program Organizacji do spraw BMD i główny nacisk położono na elementy badań, rozwoju, testowania i oceny zamiast produkcji i rozmieszczania.
- System ma być rozwijany poprzez wdrażanie nowych technologii, „w miarę jak staną się one dostępne lub gdy zagrożenie uzasadnia przyspieszenie uzyskania zdolności [obronnej]”<sup>21</sup>.
- Departament Obrony przygotowuje się do rozmieszczenia pierwszych elementów obrony przeciwrakietowej jeszcze przed końcem kadencji Busha, w 2004 r. Jednocześnie prezydent zaoferował znaczne stopień strategicznego „miecza”: obok wzajemnych cięć w arsenałach Rosji i USA, Stany jednostronnie dokonają znacznych redukcji głowic nuklearnych i środków ich przenoszenia, zdejmą swe siły strategiczne ze stanu wysokiego alertu i wyznaczą znacznej ich części inne, niestrategiczne zadania itp.

## Europa nieprzekonana

Na początku 2001 r. wydawało się, że Europa znajduje się w obliczu kolejnego z dramatycznych sporów atlantyckich, jakie periodycznie pojawiają się co najmniej od czasu idei wielostronnych sił nuklearnych z lat sześćdziesiątych. USA potrzebują poparcia politycznego i technicznego dla realizacji swej koncepcji poza własnymi granicami: część systemu wymaga europejskiej współpracy (na przykład unowocześnionych radarów wczesnego ostrzegania na Grenlandii i w Wielkiej Brytanii). Z technologicznym zapalem amerykańskiej

<sup>21</sup> *Secretary of Defense Donald Rumsfeld, Missile Defense Program, Memorandum, Office of Secretary of Defense, 2 stycznia 2002 r.*

polityki strategicznej kontrastuje „realistyczne” europejskie podejście zorientowane na polityczne rozwiązania obecnych i przyszłych zagrożeń. Sojusznicy europejscy w podobnym stopniu jak Amerykanie zaniepokojeni są proliferacją broni raketowej i coraz chętniej przychylają się do koncepcji obrony przed nią. Nadal nie mają jednak wspólnie uzgodnionej odpowiedzi. Europa bardziej niż Ameryka jest zagrożona potencjalnymi atakami rakiet krótkiego i średniego zasięgu z racji bliższego sąsiedztwa niestabilnych regionów i „państw hultajskich”.

Europa widzi tę kwestię jedynie jako rozwiązanie w ramach większego kompleksu problemów globalnych. Skuteczna obrona przeciwraketowa będzie realna najwcześniej w następnym dziesięcioleciu, długo po zakończeniu rządów obecnej administracji w Waszyngtonie. Nie wiadomo, czy i jakie „państwa hultajskie” będą wówczas istnieć, nie znamy też natury przyszłych zagrożeń. Dlatego nie lekceważąc proliferacji raketowej, Europejczycy pragną utrzymać prawne i polityczne ramy regulowania tego problemu, a szczególnie intensyfikować polityczny dialog, w tym również z krajami wzbudzającymi uzasadnione zaniepokojenie. Mając w perspektywie budowę własnych sił szybkiego reagowania, Europa nie ma też środków na kosztowne inwestowanie w obronę raketową (jej budżety wojskowe maleją od lat). Z drugiej strony głoszone przez sojuszników europejskich obawy o *decoupling* (różną jakość bezpieczeństwa po obu stronach Atlantyku) w wyniku realizacji projektu obrony raketowej USA mogą okazać się bezzasadne w następstwie rozpoczętych konsultacji. Istotnym momentem stała się 37. konferencja w sprawie polityki bezpieczeństwa, która odbyła się w Monachium w lutym 2001 r. Wówczas Europejczycy ze względów taktycznych i bez entuzjazmu udzielili pozytywnej odpowiedzi w zamian za złagodzenie oporu Waszyngtonu wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) oraz obietnice współpracy w budowie tarczy przeciwraketowej. Nawet Francja, dyżurny sceptyk i oponent amerykańskich pomysłów, złagodziła swoje stanowisko w tej materii<sup>22</sup>.

Zgodnie z zapowiedzią Busha, w maju ruszyły misje wysokich urzędników administracji USA na konsultacje do stolic europejskich, azjatyckich, Australii i Kanady. Wstępne rozmowy pokazały, że Amerykanie, nie będąc w stanie sprecyzować własnych zamierzeń, nie przełamali sceptycyzmu większości sojuszników. Sam zastępca sekretarza obrony USA Paul Wolfowitz przyznał: „Myślę, że nawet dla nas jest za wcześnie zabiegać o zgodę z nami, skoro sami nie doszliśmy jeszcze do ustalonych wniosków”<sup>23</sup>. Sojusznicy nie ustalali w dopytywaniu o **skalę** i dostęp do systemów obrony, ich cele, ewentualne koszty polityczne i materialne oraz skuteczność. Europejczycy również podejrzliwie odnosili się do celu i charakteru konsultacji: czy te rozmowy mają na celu rzeczywiście partnerską debatę, czy też są taktycznym wybiegiem zmierzającym do postawienia

<sup>22</sup> Na temat konferencji monachijskiej zob. A.D. Rotfeld, *Przyszłość kontroli zbrojeń*, „Sprawy Międzynarodowe”, kwiecień–czerwiec 2001, s. 16–25. Zob. też H. Teltschik (red.), *37th Munich Conference on Security Policy. Euro-Atlantic Partnership and Global Challenges in the New Century. February 2–4, 2001*, Berlin 2001.

<sup>23</sup> *Talks Don't Calm Foes of Antimissile Plan*, „The New York Times” z 12 maja 2001 r.

sojuszników w dogodnym momencie przed faktami dokonanymi i zażądania podporządkowania się Waszyngtonowi? Ilustracją rozdźwięków sojuszniczych stało się majowe spotkanie ministerialne NATO w Budapeszcie, gdzie sekretarz stanu Colin Powell nie przekonał większości Europejczyków do uznania potencjalnych ataków raketowych za „wspólne zagrożenie”, a jednocześnie nie dopuścił do poparcia układu ABM w sojuszniczym komunikacie. Zmiana układu sił w amerykańskim Senacie na korzyść demokratów stworzyła pewne problemy legislacyjne dla administracji, lecz nie osłabiła widocznie republikańskiej determinacji.

Silna i konsekwentna presja amerykańska na Europę zaczęła przynosić efekty. W trakcie swej europejskiej wizyty w czerwcu G.W. Bush stwierdził, że dostrzega dalszą ewolucję (*new receptivity*): pięciu członków NATO wyraziło, w różnym stopniu, poparcie dla amerykańskich planów obrony. Wielka Brytania, Hiszpania oraz trzej nowi członkowie Sojuszu mieli tworzyć przeciwwagę dla Francji i Niemiec oraz pozostałych sojuszników.

### **Niet Rosji**

Rosja postrzegała posunięcia amerykańskie przez pryzmat swojej słabości i ekspansji Zachodu (rozszerzenie NATO, akcja zbrojna w Jugosławii podjęta bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, na której forum Rosja mogłaby bronić swoich interesów, szczyt NATO w 2002 r., na którym zapewne zapali się zielone światło dla dalszego rozszerzenia, w tym o państwa bałtyckie). W perspektywie Moskwy, jak sugerowały wypowiedzi oficjeli i ekspertów rosyjskich, koncepcja obrony przeciwraketowej to nie tyle polisa ubezpieczeniowa na wypadek irracjonalnych zachowań pariasów wspólnoty międzynarodowej czy terrorystów, ile wstępny krok do wyłamania się USA z ram partnerstwa strategicznego i umocnienia przewagi. Dlatego Rosja konsekwentnie obstawała przy swoim sprzeciwie, co i rusz sugerując ewentualne wycofanie się ze wszelkich zasadniczych porozumień rozbrojeniowych zawartych w ostatnich 30 latach. Z drugiej strony Rosja, nie mogąc sobie pozwolić na konfrontację i wyścig zbrojeń ze Stanami Zjednoczonymi, nie odrzucała dialogu. Stąd Putin na spotkaniach na szczycie w Lublanie i w Genewie (czerwiec–lipiec) wybrał pojednawczą taktykę, podkreślającą bardziej walory współpracy niż różnice z Ameryką. Również spotkanie Bush–Putin w Waszyngtonie i Crawford w Teksasie w listopadzie 2001 r. nie doprowadziło do spodziewanego przełomu w sprawie uzgodnień dotyczących prób z raketami, mimo uprzednich gestów ze strony administracji amerykańskiej, która wstrzymała serię zaplanowanych na połowę tego miesiąca testów raketowych.

### **Chiny na celowniku?**

Drugim mocarstwem zaniepokojonym planami amerykańskimi są Chiny. W ich wypadku rozmieszczenie takich systemów negowałoby chiński strategiczny arsenał nuklearny (około 20 rakiet międzykontynentalnych). Wprawdzie Pekin przygotowuje się do rozbudowy swego potencjału strategiczno-nuklearnego, lecz

realizacja amerykańskiego projektu musiałaby wpłynąć znacząco na eskalację tego programu. Wielu analityków, wskazując na forsowane przez Departament Obrony zmiany w strukturze i strategii sił amerykańskich oraz rosnącą aktywność SA w regionie Azji i Pacyfiku, wnioskowało, że niewypowiedzianym celem inicjatywy raketowej są w istocie Chiny, a nie Rosja. Zawarte w wystąpieniu Busha 1 maja 2001 r. w National Defense University pojednawcze gesty wobec Rosji i praktyczne zignorowanie Chin były w tym kontekście wymowne. Przeciwnicy planów administracji Busha snuli czarne scenariusze reakcji łańcuchowej w następstwie zbrojeń Chin w Azji.

Mimo incydentu z samolotem szpiegowskim USA w pobliżu granic Chin na początku roku Stany Zjednoczone podjęły w 2001 r. ożywione konsultacje zmierzające do polepszenia atmosfery i upewnienia Chin, że nie są one celem systemu obrony raketowej USA, a jednocześnie nie nagłaśniały publicznie kwestii strategicznych zbrojeń chińskich<sup>24</sup>. Decyzja Waszyngtonu o sprzedaży Tajwanowi mniej zaawansowanych systemów broni, niż ten oczekiwał, także przyczyniła się do odprężenia w stosunkach amerykańsko-chińskich<sup>25</sup>.

## Poparcie Polski

W Polsce nie widać było aktywnej próby włączenia się do tej debaty. Zabrakło głosu polskiego na konferencji monachijskiej, która zgromadziła wysokie autorytety w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Prezydencka Narodowa Rada Bezpieczeństwa w lutym i czerwcu zajęła się sprawą obrony przeciwraketowej, lecz nie podjęto głębszych studiów nad problemem. Inaczej niż amerykańskie rozmowy w Bonn, Londynie, Moskwie czy Paryżu, konsultacje warszawskie nie wywołały większego echa w mediach czy wśród polskich elit. W tym stanie rzeczy zaskakująco zabrzmiał 16 maja głos sztabu generalnego zgłaszającego akces do amerykańskiego planu, co prawda z zastrzeżeniem, że ostateczna decyzja w tej sprawie należeć będzie do czynników politycznych<sup>26</sup>. Odmienne niż inni europejscy sojusznicy, polscy generałowie zgłosili gotowość użyczenia infrastruktury oraz finansowego partycypowania w rozszerzonej wersji NMD. Minister obrony Bronisław Komorowski wyjaśnił to później, stwierdzając, że Polska rozumie zaniepokojenie USA ewentualnymi atakami raketowymi i „dostrzega problem proliferacji”<sup>27</sup>. Z kolei prezydent Kwaśniewski oświadczył, że obrona raketowa to „wizjonerska, odważna i logiczna” koncepcja, dodając, że jest to właściwy krok, jeżeli zrobiony we właściwym kierunku<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Zob. m.in. Wolfowitz, *Says Changes in ABM Treaty Won't Threaten China*, „Washington File” z 2 listopada 2001 r.

<sup>25</sup> B. Gates, *Can Chinas Tolerance Last?*, „Arms Control Today”, styczeń–luty 2002, s. 7–9.

<sup>26</sup> *Polska chce amerykańskiej tarczy*, „Gazeta Wyborcza” z 16 maja 2001 r.

<sup>27</sup> *Wspólny parasol*, „Gazeta Wyborcza” z 8 czerwca 2001 r.

<sup>28</sup> *Intervention by H.E. Aleksander Kwasniewski, President of the Republic of Poland, at the special meeting of the North Atlantic Council, NATO HQ, Bruksela, 13 czerwca 2001 r.*

## Wycofanie się z układu ABM

W następstwie ataków 11 września demokratyczni kongresmani w większości odłożyli na bok lub mocno złagodzili wysiłki legislacyjne zmierzające do ograniczenia planów obrony raketowej Busha.

13 grudnia 2001 r. Stany Zjednoczone formalnie zawiadomiły Rosję o zamiarze wycofania się z układu ABM w sześć miesięcy później. Prezydent Bush podkreślił, że oba państwa nie zagrażają sobie wzajemnie, a USA muszą mieć swobodę ruchów w rozwijaniu skutecznej obrony przeciwraketowej, szczególnie przeciwko terrorystom lub „państwom hultajskim”. Moskwa nie była zaskoczona i zareagowała „bardzo spokojnie, bardzo konstruktywnie”, dając wyraz ubolewaniu, ale zarazem uznając prawo USA do takiego kroku<sup>29</sup>. Putin wyraził niepokój, że implikacją tego posunięcia może być rozszerzenie wyścigu zbrojeń na przestrzeń kosmiczną, lecz nie dostrzegł wojskowego zagrożenia dla Rosji. Mając na względzie zgodę amerykańską na znaczące redukcje arsenałów broni strategicznej oraz obietnicę podniesienia na wyższy szczebel współpracy NATO–Rosja, rosyjscy przedstawiciele podkreślali, że przyszłe strategiczne siły ofensywne będą i tak w stanie przełamać obronę przeciwraketową. Duma wyraziła dezaprobatę dla decyzji USA w sprawie ABM, lecz ograniczyła się do stosunkowo niekonfrontacyjnej krytyki<sup>30</sup>. Chiny zaniepokoiły negatywne konsekwencje decyzji amerykańskiej, lecz generalnie ich reakcja była także stonowana.

Odpowiedź państw europejskich daleka była od bardzo krytycznych reakcji z poprzedniego roku. Francja doradziła „wiązące przepisy i instrumenty międzynarodowe” dla zagwarantowania strategicznej stabilności, lecz nie potępiła decyzji USA. Inni sojusznicy też nie zgłosili **istotnych** zastrzeżeń. W dużej mierze konsultacje sojusznicze odniosły swój efekt, choć nie usunęły istotnych różnic. Konsekwencja w stanowisku USA także przygotowała Europejczyków na nieodwołalność decyzji Waszyngtonu<sup>31</sup>. Obok wspomnianych powyżej powodów do niepokoju, wyrażano troskę o ewentualne skutki bezprecedensowego wycofania się z traktatu rozbrojeniowego<sup>32</sup>.

## GŁĘBOKIE CIĘCIA W ARSENAŁACH – TRADYCYJNIE CZY INACZEJ?

### START I zakończony

Trzecia i ostatnia faza redukcji rozmieszczonej strategicznej broni ofensywnej obu mocarstw – Stanów Zjednoczonych i Rosji – dobiegła końca 5 grudnia

<sup>29</sup> *Interview with Vladimir Putin*, „The Financial Times” z 16 grudnia 2001 r.

<sup>30</sup> *Russia: Duma Official Criticizes U.S. Decision to Scrap ABM Treaty*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 18 grudnia 2001 r.

<sup>31</sup> Jeden z dyplomatów europejskich stwierdził, że stłumiona reakcja europejska „odzwierciedla raczej rezygnację w obliczu faktów dokonanych przez Stany Zjednoczone niż poparcie dla meritum”. W. Boese, *Bush Announces U.S. Intent to Withdraw from ABM Treaty*, „Arms Control Today”, styczeń–luty 2002, s. 27–29.

<sup>32</sup> W 1994 r. Korea Północna notyfikowała wycofanie się z NPT, jednak w przeddzień nabrania mocy obowiązującej Phenian anulował („zawiesił”) tę decyzję.

2001 r., po siedmioletnim okresie rozpoczętym wejściem w życie 5 grudnia 1994 r. Traktatu o dalszej redukcji i ograniczeniu strategicznej broni ofensywnej (START I). Jest to jedyny prawnie wiążący traktat, który reguluje rozmiary i skład nuklearnych arsenałów USA i Rosji. Limity przewidziane przez START I wynoszą 1600 strategicznych środków przenoszenia pocisków nuklearnych oraz 6000 głowic jądrowych podlegających liczeniu na mocy układu (zob. tabela). START I także ustanowił pułapy na **mobilne rakiety międzykontynentalne** (ICBM) oraz na zagregowaną masę raket balistycznych. Okres obowiązywania układu wynosi 15 lat. Można go przedłużyć za zgodą państw stron na kolejne pięcioletnie okresy. Przewiduje on różne typy inspekcji na miejscu, wymianę danych oraz notyfikacje dotyczące sił nuklearnych i urządzeń<sup>33</sup>. Innym ważnym aspektem układu jest fakt, że dzięki niemu zapewniono scentralizowany system dowodzenia i kontroli dla nuklearnych sił posowieckich w Rosji oraz zlikwidowano środki przenoszenia i infrastrukturę arsenałów nuklearnych na Białorusi, Ukrainie i w Kazachstanie.

Jakkolwiek jest to znaczący sukces – od 1990 r. obie strony zredukowały swe arsenały o około 45% każda – obecny stan uzbrojenia obu nuklearnych mocarstw jest nadal nadmiernie wysoki po ponad dziesięciu latach od zakończenia zimnej wojny.

### Strategiczne siły nuklearne USA i ZSRR/Rosji: głowice rozmieszczone na środkach przenoszenia, 1990–2001<sup>a</sup>

Kategoria	1990		2001		Ostateczny limit
	ZSRR	USA	Rosja <sup>b</sup>	USA	
Środki przenoszenia <sup>c</sup>	2338	1672	1136	1238	1600
Głowice (ICBM+SLBM)	9416	8210	4894	4821	4900
Ogółem głowice	10 271	10 563	5918	5948	6000

ICBM – międzykontynentalne rakiety balistyczne; SLBM – rakiety balistyczne odpalane z okrętów podwodnych.

<sup>a</sup> Liczby podane w tych kolumnach obejmują głowice, które zdezaktywowano w przygotowaniu do eliminacji lub konwersji, lecz pozostają one „policzalne” na mocy układu.

<sup>b</sup> Zobowiązania ZSRR na mocy START I zostały przejęte przez Rosję jako prawnego sukcesora Związku Radzieckiego, a później przez Białoruś, Kazachstan i Ukrainę. Jedynie Rosja zachowała środki przenoszenia i głowice nuklearne na koniec okresu implementacji.

<sup>c</sup> Rozmieszczone ICBM i związane z nimi wyrzutnie, rozmieszczone SLBM i związane z nimi wyrzutnie oraz rozmieszczone ciężkie bombowce.

Uwaga: dane dla Rosji są prowizoryczne.

**Źródło:** *START Treaty Memorandum of Understanding*, 1 września 1990 r., U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, „Fact Sheet: START Treaty Final Reductions” z 5 grudnia 2001 r.

### Przełamanie impasu, lecz nie wszystko oczywiste

Na początku 2001 r. nadal wydawało się, że proces zmniejszania zasobów broni nuklearnej utknął w miejscu. Rosja wiązała ściśle tę sprawę z wyjaśnieniem

<sup>33</sup> U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, „Fact Sheet: START Treaty Final Reductions” z 5 grudnia 2001 r.

kwestii obrony przeciwrakietowej i układu ABM i potrząsała straszakiem wycofania się z wszelkich porozumień rozbrojeniowych, w tym START II, który niedawno ratyfikowała<sup>34</sup>. Niemniej jesienią 2000 r. Putin zaproponował, żeby obopólne cięcia osiągnęły pułap 1500 lub nawet mniej głowic jądrowych dla każdej strony. Eksperci strategiczni wskazywali na istotny interes Moskwy w redukcjach swych sił strategicznych: wiele rodzajów broni zbliża się do kresu cyklu eksploatacyjnego, a środków na nowe uzbrojenie brakuje.

W Stanach Zjednoczonych liczne republikańskie „jastrzębie” i wysocy dowódcy wojskowi opierali się koncepcji schodzenia poniżej helsińskich ustaleń z 1997 r., przewidujących redukcje do rzędu 2500–2000 głowic, dowodząc, że naruszy to strategiczną strukturę „**triady**” nuklearnej USA (lądowe wyrzutnie raketowe, okręty podwodne i ciężkie bombowce). Zwolennicy cięć wskazywali, że brak zgody na nie spowoduje, iż Rosjanie będą przedłużali żywot operacyjny systemów, które zaczną stawać się coraz mniej **stabilne** i bezpieczne. Kandydat na prezydenta George W. Bush także dostrzegł potrzebę radykalnych cięć. Potwierdził to jako prezydent we wspomnianym majowym przemówieniu w 2001 r., w którym obiecał rozważenie redukcji strategicznych sił amerykańskich do „możliwie najniższego poziomu zgodnego z bezpieczeństwem narodowym”<sup>35</sup>. Klimat zacieśniającej się współpracy po 11 września sprzyjał przejściu od mglistych deklaracji do bardziej konkretnych zobowiązań.

W listopadzie 2001 r., w trakcie trzeciego szczytu rosyjsko-amerykańskiego w tym roku, na wspólnej konferencji w Waszyngtonie prezydent Bush ogłosił, że Stany Zjednoczone jednostronnie zmniejszą liczbę swych operacyjnie rozmieszczonych strategicznych głowic jądrowych do 1700–2200 sztuk w przeciągu następnych dziesięciu lat. **Oznaczałoby to redukcję rzędu 2/3 ofensywnego arsenału USA.** Ze swej strony prezydent Putin potwierdził, że Rosja zrewanżuje się podobną redukcją (później podano, że wyniosłaby ona 1500–2000 głowic); nie podał jednak terminu redukcji.

Po tych doniosłych deklaracjach okazało się (zresztą nie po raz pierwszy), że diabeł tkwi w szczegółach. Dwie istotne kwestie są mianowicie sporne: po pierwsze – forma uzgodnienia o redukcjach. Strona amerykańska kładła nacisk na kooperatywny wymiar jednostronnych redukcji i starała się zbagatelizować formalny kształt, w jakim miałyby one zostać skodyfikowane. Argumentacja przedstawicieli administracji Busha wskazywała, że w okresie po zimnej wojnie nie ma potrzeby prowadzenia wieloletnich rokowań między stronami, które nie są już przeciwnikami. Ponadto sytuacja międzynarodowa wymaga szybkości i elastyczności w stawianiu czoła nieprzewidywalnemu rozwojowi wydarzeń, a sztywny system kontroli zbrojeń raczej to utrudni, niż ułatwi. Rosja natomiast zdecydowanie napierała na formę traktatową, łącznie z elementami weryfikacji i kontroli<sup>36</sup>,

<sup>34</sup> Zob. „Rocznik Strategiczny 2000/2001”, s. 108–109.

<sup>35</sup> *Speech by President George W. Bush...*, op. cit.

<sup>36</sup> Stanowisko rosyjskie budzi refleksję, jak wiele zmieniło się od czasu, gdy prezydent R. Reagan w latach osiemdziesiątych przekonywał ZSRR do porozumień w zakresie kontroli zbrojeń hasłem „ufaj, lecz sprawdzaj”. Obecnie role się odwracają: to Putin nawołuje do weryfikacji, a Bush uchyla się od sformalizowanych zobowiązań.



dowodząc, słowami Putina, że „świat jest daleki od stanu stosunków międzynarodowych, które są budowane wyłącznie na zaufaniu” czy uściśnieniu rąk przez przywódców<sup>37</sup>. Rosyjskie argumenty wskazywały na konieczność przewidywalności, jaką by ona zapewniała, oraz upewnienia innych mocarstw nuklearnych (zwłaszcza Chin) o trwałości rozmiarów i struktury nuklearnych arsenałów Rosji i USA.

W rozpoczętych w połowie stycznia 2002 r. rozmowach dwustronnych Amerykanie nie chcieli przesądzać formy porozumień z Rosją, akcentując to, „co jest najbardziej efektywne w umacnianiu współpracy”<sup>38</sup>. Wskutek zdecydowanych nacisków rosyjskich na początku lutego 2002 r. sekretarz stanu Colin L. Powell ogłosił, że administracja rozważy opcje dotyczące porozumienia, „łącznie z [formą] traktatu lub porozumienia wykonawczego, które zatwierdziłby Kongres”. Dokument taki określałby w ogólnym zarysie procedury weryfikacyjne, lecz nie wyszczególniałby zobowiązań i uzgodnień<sup>39</sup>.

Druga kontrowersja dotyczy nieodwracalności redukcji. Deklarując cięcia w arsenale amerykańskim, Bush zaznaczył, że pałupy będą dotyczyć „operacyjnie rozmieszczonych głowic”. Nie wspomniał natomiast, co się stanie z głowicami wycofanymi z operacyjnego rozmieszczenia – czy zostaną zdemontowane, czy umieszczone w rezerwie jako „asekuracja” (*hedge*) na nieprzewidziane wypadki<sup>40</sup>. Później administracja amerykańska poinformowała, że spora część głowic została umieszczona w rezerwie<sup>41</sup>. Nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji o rozmiarach tej rezerwy. To spotkało się z energiczną reakcją rosyjskich ekspertów, którzy podawali w wątpliwość sens takiego przyszłego porozumienia. Ramy START III uzgodnione przez prezydentów Clintona i Jelcyna w 1997 r. przewidywały, że cięcia w arsenalach strategicznych byłyby nieodwracalne, co oznaczałoby zniszczenie głowic. Decyzja administracji Busha stanowi faktycznie odejście od tego celu. 9 stycznia 2001 r. Rosja powtórzyła swe stanowisko, że redukcje powinny być głębokie, nieodwracalne i nie powinny mieć miejsca tylko „na papierze”.

W świetle przyszłych, prawdopodobnie głębszych niż amerykańskie redukcji starzejącego się sprzętu rosyjskiego (*de facto* demontażu systemów) oraz planów

<sup>37</sup> U.S., *Russia Reach Stalemate on Arms*, „Washington Times” z 20 lutego 2002 r.

<sup>38</sup> U.S., *Russian Defense Officials Conclude Early Arms Talks*, „Washington File” z 17 stycznia 2002 r.

<sup>39</sup> U.S. *Now Seeking Binding Deal with Russia on Nuclear Arms*, „Washington Post” z 6 lutego 2002 r.; *Russia Praises U.S. Stand on Arms Pact, But Differences Remain*, „The New York Times” z 7 lutego 2002 r.

<sup>40</sup> Problem rezerwy jest dyskutowany szerzej przez H.M. Kristensena w artykule: *The Unruly Hedge: Cold War Thinking at the Crawford Summit*, „Arms Control Today”, grudzień 2001, s. 8–12. Obecnie USA magazynują około 2500 głowic w tzw. aktywnej rezerwie oraz drugie 2500 w rezerwie nieaktywnej (z usuniętymi pewnymi częściami, na przykład bateriami). Nie wiadomo, czy bomby i rakiety przenoszące głowice zostaną także zmagazynowane.

<sup>41</sup> Zastępca sekretarza obrony J.D. Crouch poinformował, że USA utrzymałyby w rezerwie „istotną” liczbę głowic jako „siły szybkiego zareagowania”. *Russia Rejects U.S. Plan to Store Warheads*, „The New York Times” z 11 stycznia 2002 r.

USA zmierzających do dokonywania redukcji drogą zmniejszania (*downloading*) liczby głowic na większości rakiet międzykontynentalnych i okrętach podwodnych, Moskwa obawia się, że Stany Zjednoczone znajdą się w lepszej sytuacji strategicznej, gdyż byłyby w stanie szybko odtworzyć swój arsenał poprzez „dołożenie” (*uploading*) zmagazynowanych głowic do tych już umieszczonych na raketach.

Przewiduje się, że porozumienie o redukcji broni strategicznej zostanie wynegocjonowane do połowy 2002 r., tak aby obaj prezydenci mogli je podpisać latem w czasie wizyty Busha w Moskwie.

### USA ZMIENIAJĄ STRATEGICZNĄ KONCEPCJĘ?

W sytuacji, gdy kilkadziesiąt krajów (ponad 30, według USA) i kilka grup terrorystycznych zaangażowanych jest w różne programy dążenia do uzyskania broni masowego rażenia, Stany Zjednoczone poszukują także odpowiedzi na polu „wiarogodnego odstraszenia” – nowego miejsca i roli dla swego arsenału nuklearnego. Administracja i wielu konserwatywnych analityków głoszą, że USA muszą być przygotowane na wszelkie ewentualności i nieprzewidziane zagrożenia w obecnym środowisku bezpieczeństwa, ulegającym postępującej erozji. Tajny raport Pentagonu dotyczący przeglądu roli, rozwoju i rozmieszczenia broni nuklearnej USA – „Nuclear Posture Review” – rzuca pewne światło na tę kwestię<sup>42</sup>. Doniesienia prasowe oraz wypowiedzi przedstawicieli amerykańskiej administracji z marca 2002 r. na temat jego treści potwierdzają zmianę zasygnalizowaną we wcześniejszym „Quadrennial Defense Review Report”, dokumencie określającym założenia polityki obronnej USA: odejście od modelu opartego na ocenie zagrożenia (*threat-based*), który dotąd kształtował nuklearne siły w relacji do arsenałów radzieckiego i rosyjskiego, w kierunku podejścia opartego na zdolności obronnej (*capability-based*), która zapewniałaby możliwie najszerszą skalę opcji w odpowiedzi na rozmaite wyzwania i zagrożenia w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>43</sup>.

Informacje na temat nowych możliwości zastosowania broni nuklearnej pojawiły się już w połowie 2001 r., lecz zyskały większe publiczne zainteresowanie po 11 września<sup>44</sup>. Sporządzony przez Pentagon raport, przekazany Kongresowi 8 stycznia 2002 r., jest pierwszym od czasu sprawozdania tego typu na temat broni nuklearnej z 1994 r.

Dwie zasadnicze kwestie podjęte w raporcie Departamentu Obrony przykuły uwagę opinii publicznej. Pierwsza to możliwość obniżenia progów odstraszenia:

---

<sup>42</sup> W odpowiedzi na zaniepokojenie opinii publicznej wobec ujawnionych fragmentów raportu sekretarz stanu Colin Powell pospieszył z zapewnieniem, że sprawozdanie stanowi bardziej „postawę” (*posture*) niż politykę USA. *US signals nuclear strike response to attacks*, „Financial Times” z 11 marca 2002 r.

<sup>43</sup> „Quadrennial Defense Review Report”, U.S. Department of Defense, Waszyngton, 30 września 2001 r.

<sup>44</sup> P. Bleek, *Report Says U.S. Studying New Nuclear Capabilities*, „Arms Control Today”, styczeń–luty 2002, s. 26.

ewentualność zadania uprzedzających uderzeń jądrowych wrogim państwom, które mają broń nuklearną lub mogą wejść w jej posiadanie. Oznaczałoby to odejście od prawie ćwierćwiekowego zobowiązania USA do nieużycia broni jądrowej wobec państw nienuklearnych<sup>45</sup> i sformułowanie doktryny „jednostronnie zapewnionego zniszczenia”. W okresie zimnej wojny główną funkcją broni jądrowej było odstraszenie, zapobieżenie jej użyciu; w świetle nowego dokumentu jej zadania uległyby zmianie, uzyskując dodatkowe i rozszerzone funkcje.

Stany Zjednoczone, jak głosi raport, stoją w obliczu nowych sytuacji, takich jak duże konflikty z użyciem broni konwencjonalnej, w razie których użycie broni jądrowej mogłoby być rozważane. Do takich okoliczności należą atak iracki na Izrael lub sąsiadów Iraku, zaatakowanie Korei Południowej przez jej północnokoreańskiego przeciwnika czy wojskowa konfrontacja na tle statusu Tajwanu. Celem zastosowania tej broni byłoby również zniszczenie zapasów broni biologicznej, chemicznej lub innej broni masowego rażenia. Nie jest niespodzianką, że Irak, Iran, Korea Północna, Libia i Syria znalazły się na liście celów ewentualnych ataków nuklearnych USA. Chiny są potencjalnym przeciwnikiem jako państwo modernizujące swoje siły jądrowe i konwencjonalne. Stosunki z Rosją uległy poprawie, więc „ewentualnej sytuacji dotyczącej Rosji, chociaż możliwej, nie oczekuje się”<sup>46</sup>. Przewiduje się, że broń jądrowa może zostać użyta w trzech rodzajach sytuacji: wobec celów zdolnych do wytrzymania ataku nienuklearnego, w odwecie za atak z użyciem broni biologicznej lub chemicznej oraz w „wypadku zaskakujących wydarzeń wojskowych”<sup>47</sup>.

Departament Obrony określa swój projekt jako elastyczną, lepiej dostosowaną do nowej sytuacji „nową triadę” obejmującą mniejszą liczbę ładunków broni jądrowej, nowe generacje nowoczesnej broni konwencjonalnej oraz wojskowo-przemysłowe środki obrony przed bronią masowego rażenia, w tym przed rakietami z tą bronią. Krytycy administracji głoszą obawy, że potencjalne zamazywanie granic między członami „triady” może doprowadzić do radykalnego obniżenia bardzo wysokiego progu między wojną konwencjonalną a nuklearną oraz usunąć tabu użycia broni jądrowej tylko w ostatecznym wypadku. Wysłała to niebez-

<sup>45</sup> 12 czerwca 1978 r. ówczesny sekretarz stanu Cyrus Vance zaoferował tzw. negatywne gwarancje bezpieczeństwa: „Stany Zjednoczone nie użyją broni jądrowej przeciwko jakemukolwiek nie posiadającemu broni jądrowej państwu stronie Układu o nierozprzestrzenianiu lub jakiegokolwiek porównywalnego międzynarodowo wiążącego zobowiązania do nienabywania nuklearnych urządzeń wybuchowych, chyba że w razie ataku na Stany Zjednoczone, jego terytorium lub siły zbrojne albo jego sojuszników, dokonanego przez takie państwo sprzymierzone z posiadającym broń jądrową państwem lub związane z posiadającym broń jądrową państwem w dokonaniu lub wspieraniu takiego ataku”. W 1995 r. to zobowiązanie zostało potwierdzone przez administrację i, obok zobowiązań pozostałych czterech członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, stało się częścią rezolucji z 11 kwietnia 1995 r. USA utrzymały jednak **pewien stopień niejednoznaczności odnośnie** do okoliczności użycia broni, na przykład w wypadku ataku na USA z zastosowaniem broni chemicznej.

<sup>46</sup> *Pentagons New Nuclear Targets in Terror Age*, „International Herald Tribune” z 11 marca 2002 r.

<sup>47</sup> *U.S. Works UP for Using Nuclear Arms*, „Los Angeles Times” z 9 marca 2002 r. „Zaskakujące wypadki” dotyczą scenariuszy, w których reżim „hultajski” lub grupa terrorystyczna mogłyby użyć całkowicie nieznaną broń, wobec której nieskuteczna byłaby odpowiedź konwencjonalna.

pieczny sygnał w stronę innych państw, iż broń nuklearna może być wojskowo użyteczna, oraz stwarza zachętę do starań o jej posiadanie<sup>48</sup>. Plany Pentagonu podkopałyby więc główny filar nieprolifracji – NPT.

Drugą kwestią jest propozycja wysunięta jeszcze przed kampanią w Afganistanie, lecz zdobywająca coraz większe poparcie w wyniku doświadczeń prowadzonej tam wojny – użycia broni jądrowej do burzenia umocnionych i głęboko umiejscowionych celów. Zarówno Departament Energii, jak i Departament Obrony prowadzą na ten temat intensywne badania. Administracja powołała tzw. zespoły koncepcyjne do spraw zaawansowanych głowic w trzech laboratoriach nuklearnych w USA w celu prowadzenia prac nad nowymi lub zmodyfikowanymi głowicami nuklearnymi. Ich celem jest opracowanie skutecznej broni teatru działań penetrującej głęboko grunt w celu efektywnego niszczenia schronów, tuneli lub kompleksów jaskiń przeciwnika<sup>49</sup>. Powstaje w ten sposób ryzyko powrotu taktycznej broni jądrowej, która uzupełniałaby drugi koniec „pełnego spektrum” odstraszania. Stanowi to też niebezpieczeństwo powrotu do prób z bronią jądrową w celu testowania nowych typów takich urządzeń, a więc dotkliwego ciosu dla reżimu CTBT.

Departament Obrony, stwierdzając, że jego dokument nie stanowi operacyjnych wytycznych dla wyznaczania celów lub planowania nuklearnego, odmówił publicznej dyskusji na temat „tajnych szczegółów planowania lub ewentualnych sytuacji wojskowych” czy komentowania „wybiórczych i mylących przecieków”<sup>50</sup>. Także sekretarz stanu Powell i przewodniczący Kolegium Szefów Sztabów Sił Zbrojnych Richard Myers starali się rozproszyć obawy sojuszników i innych państw o operacyjną wagę opcji nuklearnych Waszyngtonu<sup>51</sup>.

## **BRÓŃ BIOLOGICZNA: PORAŻKA WIELOSTRONNYCH WYSIŁKÓW**

O ile w okresie zimnej wojny groźba kataklizmu nuklearnego czy konfliktu z zastosowaniem broni masowego rażenia motywowała państwa do poszukiwania instrumentów kontroli i weryfikacji programów zbrojeń, o tyle rok 2001 zdaje się demonstrować, że rosnąca groźba proliferacji broni chemicznej i biologicznej w krajach stanowiących przedmiot zaniepokojenia lub w rękach terrorystów skłania głównego aktora – Stany Zjednoczone – do odrzucenia planu wieloletnich wysiłków społeczności międzynarodowej jako nieadekwatnego instrumentu przeciwdziałania zagrożeniom. W zamian USA ewidentnie preferują narodowe inicjatywy i programy rozwoju technologii, co w obliczu niejednolitej postawy innych aktorów może prowadzić do rywalizacji w zakresie obrony przed bronią biologiczną.

<sup>48</sup> *Nuclear Arms for Deterrence or Fighting?*, „The New York Times” z 11 marca 2002 r.

<sup>49</sup> *U.S., Reducing Arms, Considers New Nuclear Weapons*, „International Herald Tribune” z 20 lutego 2002 r.

<sup>50</sup> *CP Department of Defense Refuses Comment on Leaked Nuclear Weapons Review*, „Washington File” z 10 marca 2002 r.

<sup>51</sup> *Secretary Powell Interview on CBS’s Face the Nation* oraz *Myers Says U.S. Nuclear Review Lists Deterrence Options*, ibidem.

W 2001 r. USA odrzuciły zarówno projekt tekstu protokołu wzmacniającego Konwencję o zakazie broni biologicznej i toksycznej (BTWC), jak i mandat ciała prowadzącego rokowania w sprawie tego prawnie wiążącego dokumentu – Grupy Ad Hoc (AHG)<sup>52</sup>. W wyniku tego proces umacniania reżimu konwencji doznał silnego wstrząsu, a jego przyszłość stała się pod znakiem zapytania. Sprawa weryfikacji broni biologicznej była kontrowersyjna już od początków dekady lat dziewięćdziesiątych. Stany Zjednoczone stały na stanowisku, że BTWC nie poddaje się weryfikacji. Administracja Clintona dążyła do ukierunkowania prac stron konwencji na odstraszenie proliferantów poprzez zwiększenie kosztów i ryzyka jej pogwałcenia. Niemniej prace AHG w latach 1995–2001 doprowadziły do opracowania ponad 200-stronicowego projektu tekstu protokołu (tzw. *rolling text*).

Środki biologiczne objęte protokołem stanowią bardzo trudny problem w wymiarze monitorowania: ilości tych środków wystarczające do wyrządzenia szkody są niewielkie i trudne do wyśledzenia. Inspektorom ONZ, którzy w następstwie wojny w Zatoce Perskiej w latach 1990–1991 otrzymali o wiele szersze kompetencje **niż te zaproponowane w projekcie protokołu**, nie udało się zgłębić wszystkich aspektów programu walki biologicznej Iraku.

Stwierdzając, że negocjacje nad tekstem utknęły w miejscu, oraz żeby przełamać impas, przewodniczący AHG, węgierski ambasador Tibor Tóth, wystąpił w marcu 2001 r. z projektem tzw. „kombinowanego tekstu” (*composite text*). Połączył w ten sposób punkty z *rolling text*, co do których panował konsens, oraz zaproponował kompromisowy język dla innych niezłatwionych kwestii.

Stany Zjednoczone zaostrzały swój opór wobec projektu protokołu w 2001 r., rozciągając krytykę z kwestii kryteriów deklaracji w sprawie urządzeń obrony biologicznej na zakłady pozarządowe<sup>53</sup>. Ewidentnie USA przeciwstawiały się koncepcji ciągłego procesu prowadzenia dyskusji, oceny i przyjmowania środków w celu wzmocnienia reżimu prawnomiędzynarodowego. 25 lipca Waszyngton odrzucił *en bloc* oba teksty i dalsze kroki mające na celu prowadzenie negocjacji nad dokumentem. Mimo agresywnej krytyki ze strony kilku państw, większość krajów zaregowała powściągliwie, gdyż Waszyngton nie odrzucił mandatu AHG i deklarował poparcie dla BTWC. Ostra krytyka USA przez kilka państw (zwłaszcza Iran i Kubę) uniemożliwiła jednak sporządzenie raportu końcowego dla piątej konferencji przeglądowej, która jesienią miała m.in. sformułować przyszły program prac Grupy Ad Hoc.

Główne obiekty amerykańskie koncentrowały się na następujących kwestiach. Przede wszystkim USA argumentowały, że podejście kontrolno-zbrojeniowe nie jest w stanie zapewnić struktury skutecznie radzącej sobie z zagrożeniem broni biologicznej i w konsekwencji protokoł podkopałby narodowe bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych. W istocie, twierdziła strona amerykańska, żaden reżim

<sup>52</sup> Więcej na temat reżimu zakazu broni biologicznej zob. J.-P. Zanders, *Eliminacja broni chemicznej i biologicznej* (w:) A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń, rozbrojenie u progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 136–152.

<sup>53</sup> W maju 2001 r. donoszono, że międzyresortowy zespół do spraw przeglądu BTWC stwierdził 38 „problemów” z protokołem i zalecił Białemu Domowi odrzucenie tekstu przewodniczącego AHG.

weryfikacyjny nie byłby skuteczny<sup>54</sup>. Protokół zagroziłby w różnoraki sposób dozwołonym działaniom w sferze biotechnologii (wzrost kosztów, ryzyko utraty poufności informacji handlowych i dotyczących własności, ograniczenie pewnych typów badań itp.). Zdaniem Waszyngtonu praktycznie niemożliwe byłoby śledzenie aktywności stron BTWC. Istotnym zastrzeżeniem było ryzyko ujawnienia tajnych informacji z dziedziny bezpieczeństwa w skali niemożliwej do przyjęcia przez USA; z kolei wyjątki w dokumencie pozwoliłyby potencjalnemu proliferantowi na ukrycie pewnych aspektów swego programu rozwoju broni biologicznej. Stany Zjednoczone nie zgadzały się na zmniejszenie skuteczności kontroli eksportu w zakresie broni chemicznej i biologicznej wynikające z rozwiązań postulowanych przez niektóre państwa (zniesienie Grupy Australijskiej)<sup>55</sup>. Generalnie bilans ryzyka wynikającego ze stosowania protokołu i jego **potencjalnych korzyści** jest ujemny<sup>56</sup>.

Zamachy 11 września, a szczególnie wypadki bioterroryzmu w USA z użyciem węgla, zmusiły Stany Zjednoczone do przewartościowania swej niechętej postawy wobec skuteczniejszego reżimu przestrzegania zakazu broni biologicznej. Jednak podjęte kroki jeszcze wyraźniej wskazywały, że ich priorytetem jest wzmocnienie normy „reaktywnej”, skierowanej przeciwko użyciu broni biologicznej, w mniejszym zaś stopniu „prewencyjnej”<sup>57</sup>. W tej sytuacji, po zablokowaniu prac Grupy Ad Hoc i impasie w ONZ jesienią 2001 r., państwa strony z niepokojem, ale i nadzieją czekały na nadchodzącą konferencję przeglądową (19 listopada–9 grudnia), która miała dokonać oceny funkcjonowania konwencji oraz potwierdzić lub rozszerzyć obowiązki państw w świetle wydarzeń i postępu technologicznego w dziedzinie biologii i biotechnologii<sup>58</sup>. Stanom Zjednoczonym bardziej odpowiadała formuła politycznie wiążących ustaleń deklaracji końcowej konferencji przeglądowej niż projekt protokołu.

Amerykański podsekretarz stanu John Bolton potwierdził sprzeciw administracji Busha wobec „kombinowanego tekstu” i zaproponował alternatywne propozycje

<sup>54</sup> „Narodowe działania wywiadowcze są zasadnicze dla wykrywania oszustw wobec B(T)WC. Wysiłki amerykańskie w celu wzmocnienia weryfikowalności Konwencji o broni biologicznej powinny zawsze wychodzić z tej fundamentalnej rzeczywistości” – stwierdził na przesłuchaniu w Kongresie zastępca sekretarza stanu do spraw weryfikacji i przestrzegania postanowień umów, Edward Lacey. *Lacey Testimony on Biological Weapons Convention Protocol*, „Washington File” z 10 lipca 2001 r.

<sup>55</sup> *Statement by the United States to the Ad Hoc Group of Biological Weapons Convention States Parties*, Genewa, 25 lipca 2001 r.

<sup>56</sup> *The BWC After the Protocol: Previewing the Review Conference*, wypowiedź Michaela Moodie, „Arms Control Today”, grudzień 2001, s. 13–18.

<sup>57</sup> We wrześniu 2001 r. Stany Zjednoczone w ramach środków budowy zaufania ujawniły trzy tajne programy mające na celu ocenę zagrożenia bronią biologiczną: projekt Clear Vision służący replikacji systemów przenoszenia środków walki biologicznej podejrzewanych proliferantów, projekt Bacchus – budowy zakładu wytwarzającego środki walki biologicznej w celu zademonstrowania możliwości produkcji takich środków za pomocą materiałów dostępnych w handlu, oraz projekt Jefferson zakładający genetyczne wytworzenie kopii szczepu węgla wyhodowanego przez ZSRR. USA argumentują, że projekty te mieszczą się w ramach działań obronnych dozwołonych przez BTWC.

<sup>58</sup> Szerzej na temat przebiegu konferencji zob. J. Rissanen, *BWC Report. Left in Limbo: Review Conference Suspended on Edge of Collapse*, „Disarmament Diplomacy”, styczeń–luty 2002.

mechanizmów dla poszczególnych artykułów BTWC. Zakładały one wyjście poza klasyczną kontrolę zbrojeń<sup>59</sup> i koncentrowały się wokół trzech zespołów środków dotyczących postanowień BTWC. Pierwsza grupa przedsięwzięć dotyczyła wzmocnienia art. IV konwencji w sprawie narodowej implementacji: narodowej legislacji karnej i krajowych mechanizmów nadzoru. Druga grupa dotyczyła wzmocnienia art. V dotyczącego „skutecznej procedury” ONZ w sprawie wyjaśniania podejrzanych wypadków wybuchu chorób czy twierdzeń o użyciu broni biologicznej. Przewidywany jest także mechanizm dla rozstrzygnięcia kwestii przestrzegania konwencji drogą wzajemnych uzgodnień, wymiany informacji, wizyt lub innych procedur. Trzeci zespół środków dotyczył art. VII i X: pomocy dla ofiar ataku biologicznego i współpracy naukowo-technicznej. USA zaproponowały opracowanie uniwersalnego kodeksu etycznego postępowania dla bionaukowców, przyjęcie ścisłych procedur i standardów biobezpieczeństwa, lepszych mechanizmów nadzorowania wypadków chorób oraz wysyłania eksperckich grup „szybkiego reagowania” do zwalczania wybuchów epidemii<sup>60</sup>. Trudno było dostrzec, w jaki sposób brak regularnych i motywowanych podejrzeń inspekcji międzynarodowych mógł na przykład skutecznie załatwić problem „państw wzbudzających zaniepokojenie”. Pozostałe kraje w większości optowały za prawnie wiążącymi środkami włączonymi w globalny reżim traktatowy, który byłby negocjowany w ramach AHG. Żadna ze stron nie odrzucała jednak amerykańskich propozycji i delegaci energicznie dyskutowali kompromisowe rozwiązania i ich formuły.

Uczestników konferencji najbardziej jednak zbulwersowały formalne oskarżenia wysunięte przez amerykańskiego przedstawiciela pod adresem sześciu państw – Iranu, Iraku, Korei Północnej, Libii, Sudanu i Syrii – o prowadzenie ofensywnych programów broni biologicznej<sup>61</sup>. Zarzuty nie były ani sprecyzowane, ani wsparte dowodami. Pierwsze trzy państwa, które są stronami konwencji, odrzuciły te oskarżenia i zrewanżowały się krytyką amerykańskiego poparcia dla Izraela, tajnych programów USA obrony przed bronią biologiczną itp. Był to zły prognostyk dla ewentualnego powodzenia konferencji. USA perswadowały później, że w istocie to nieprzestrzeganie konwencji było przyczyną niepowodzenia konferencji przeglądowej<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Zabrakło w tych sugestjach popieranego przez inne państwa strony projektu ustanowienia międzynarodowego ciała do spraw implementacji, które miałyby prowadzić śledztwa wobec podejrzanych zakładów, zbierać deklaracje o zakładach objętych postanowieniami konwencji, składać rutynowe wizyty w tych miejscach itp.

<sup>60</sup> *Strengthening the international regime against biological weapons. Statement by the President.* The White House, Office of the Press Secretary, 1 listopada 2001 r.; *Statement of John R. Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security, U.S. Department of State, to the Fifth Review Conference of the Biological Weapons Convention*, Genewa, 19 listopada 2001 r.

<sup>61</sup> *Bolton Says Iraq, North Korea Violate Biological Weapons Pact*, „Washington File” z 19 listopada 2001 r. Bolton oskarżył także Al-Ka’idę o prawdopodobne użycie broni biologicznej.

<sup>62</sup> „Takie wskazywanie palcem zwraca do zwrócenia uwagi na administrację Busha z powodu odrzucenia poważnego systemu weryfikacji” – twierdziła była wysoka urzędniczka Departamentu Stanu. Zwróciła ona również uwagę, że Bolton nie wspominał choćby Rosji, Chin, Izraela i Egiptu, które w przekonaniu Waszyngtonu także naruszają konwencję. *U.S. Publicly Accusing 5 Countries of Violating Germ-Weapons Treaty*, „The New York Times” z 19 listopada 2001 r. [uwaga: w tekście jest sześć krajów, lecz to nie pomyłka, NYT nie uwzględnił Sudanu!].

Nie był to wszakże koniec niespodzianek. W ostatnim dniu uzyskano porozumienie w sprawie większej części tekstu w deklaracji końcowej, w tym uwzględniono szereg propozycji USA (poparcie dla systemu SOZ (WHO) w sprawie kontroli rozprzestrzeniania się i monitorowania chorób, kryminalizacja pogwałceń BTWC za pomocą narodowych środków legislacyjnych, kodeks etyczny dla naukowców, międzynarodowe zespoły eksperckie do pomocy przy wybuchu chorób itd.)<sup>63</sup>. Na kilka godzin przed końcem konferencji przeglądowej USA przedstawiły nowe sformułowanie dla jednego z artykułów (XII), w którym zaproponowały wygaśnięcie mandatu dla Grupy Ad Hoc w zamian za amerykańską aprobatę dla corocznych spotkań w celu przeglądu postępu w realizacji nowych środków przyjętych przez piątą konferencję oraz rozważenia innych przedsięwzięć i mechanizmów dla skutecznego wzmocnienia konwencji. Był to grom z jasnego nieba dla delegatów, a zwłaszcza dla krajów Unii Europejskiej, które nie zostały zawiadomione o tym zawnazachu przez amerykańskiego partnera<sup>64</sup>. W rezultacie nie przyjęto politycznie wiążącego dokumentu końcowego, a konferencja została odroczone do listopada 2002 r. Amerykanie uznali oficjalnie konferencję za „sukces”, głosząc, że zdołali „obronić [swe] interesy i zmienić reguły debaty z procesu na meritum”. Odmienne ocenę miała Unia Europejska, która uznała, że z powodu braku elastyczności ze strony Waszyngtonu praca konferencji „zasadniczo utknęła w miejscu”<sup>65</sup>.

### BROŃ LEKKA: DUŻE OCZEKIWANIA, SKROMNY WYNIK

W większości konfliktów zbrojnych broń lekka odgrywa obecnie znaczącą rolę, co nie uszło uwagi społeczności międzynarodowej, która podejmuje różnorakie kroki w celu ograniczenia proliferacji i dostępności tej broni jako **środków zapobiegania konfliktom** i ich rozwiązywania oraz rehabilitacji pokonfliktowej<sup>66</sup>. W 2001 r. uwaga społeczności międzynarodowej skupiła się na Konferencji ONZ w sprawie nielegalnego handlu bronią lekką we wszystkich jego aspektach, zwołanej w Nowym Jorku w dniach 9–20 lipca 2001 r.<sup>67</sup>

Celem konferencji było uzgodnienie politycznego dokumentu – wspólnego programu działania w celu „zapobiegania, zwalczania i eliminacji” nielegalnego handlu tą bronią<sup>68</sup>. Program przewiduje przedsięwzięcia, jakie kraje podejmą lub

<sup>63</sup> Według ambasadora Tótha projekt deklaracji końcowej „był gotowy w 95%”. J. Rissanen, op. cit.

<sup>64</sup> W efekcie państwa te odmówiły uczestnictwa w posiedzeniu Grupy Państw Europy Zachodniej i Innych (WEOG) z USA i zebrały się jako grupa UE.

<sup>65</sup> S. Brugger, *BWC Conference Suspended After Controversial End*, „Arms Control Today”, styczeń–luty 2002, s. 34.

<sup>66</sup> W sprawie kroków podejmowanych w poprzednich latach zob. „Rocznik Strategiczny” 1999/2000, s. 93–95 oraz 2000/2001, s. 126–127.

<sup>67</sup> Propozycja zwołania takiej konferencji została wysunięta przez panel ekspertów rządowych w 1997 r. W latach 2000 i 2001 przygotowano projekt programu działania jako podstawę rokowań na konferencji.

<sup>68</sup> *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, dok. A/CONF.192/15, Nowy Jork, 20 lipca 2001 r.



do jakich będą zachęcane na szczeblu narodowym, regionalnym i globalnym. Na szczeblu krajowym program zachęca do wydawania ustaw kontrolujących eksport i przepływ broni, regulacji pośrednictwa w handlu bronią, ścigania nielegalnej produkcji, posiadania, magazynowania i handlu taką bronią oraz odpowiedniego oznakowywania broni w celu lepszego monitorowania jej obrotu. Na poziomie regionalnym zaleca się ustanawianie mechanizmów dzielenia się informacjami między aparatami ścigania, służbami granicznymi i celnymi. Ponadto program wzywa do współpracy państw ze sobą i przestrzegania ONZ-owskiego embarga na broń w celu skuteczniejszego i szybszego ustalania oraz śledzenia nielegalnego handlu bronią lekką.

Wiele krajów liczyło, że konferencja zapoczątkuje ambitniejsze procesy, które doprowadzą do porozumień o oznakowywaniu broni, regulacji pośrednictwa w handlu i ścisłych kryteriach eksportowych. Chciano także poruszyć humanitarne konsekwencje nieuregulowanej proliferacji tej broni i ustalić ramy działania na wyżej wymienionych szczeblach. Niestety, Stany Zjednoczone i tu odegrały rolę hamulcowego, kreśląc „czerwone linie” w sprawach, które uznały za nie do przyjęcia w programie działania. Podsekretarz stanu John Bolton twardo oświadczył 9 lipca, że USA nie będą dyskutować niczego poza nielegalnymi transferami broni wojskowej, nie pozwolą na ograniczenie prawa obywateli do posiadania broni lekkiej, ograniczenie legalnego handlu i produkcji, nałożenie restrykcji na sprzedaż broni do „jednostek pozarządowych”, rozpoczęcie debat na temat prawnie wiążących porozumień, zwołanie konferencji przeglądowej na podstawie mandatu czy też popieranie organizacji pozarządowych i międzynarodowych w tych sprawach<sup>69</sup>. Do końca konferencji USA utrzymały nieprzejednane stanowisko w tych kwestiach, z wyjątkiem sprawy konferencji przeglądowej. Skorzystały na tym inne państwa (na przykład Chiny, Rosja, państwa arabskie), które wygodnie skryły się za plecami USA, pozwalając im wziąć na siebie całe odium niepowodzenia w różnych kwestiach<sup>70</sup>.

Broniąc się przed możliwością wpływania przez ONZ i inne państwa na ustawodawstwo USA oraz ulegając naciskom amerykańskiego lobby zwolenników broni, administracja Busha nie po raz pierwszy zajęła pozycję bliższą Chinom, Kubie czy „państwom hultajskim” niż swoim sojusznikom. Było to tym bardziej rozczarowujące, że USA posiadają jedno z najlepszych w świecie uregulowań prawnych dotyczących kontrolowania broni lekkiej. Jednostronność stanowiska USA znalazła wyraz niejednokrotnie w **zapewnieniach**, że mimo programu działania konferencji, Waszyngton gotów jest działać sam lub dwustronnie w sprawie broni lekkiej.

W rezultacie konferencja była w stanie **sfinalizować swe prace jedynie słabym dokumentem końcowym**. Jego najbardziej konkretną częścią jest zgoda na zwołanie następnej konferencji do 2006 r. oraz zwoływanie co dwa lata konferencji

<sup>69</sup> R. Stohl, *United States Weakens Outcome of UN Small Arms and Light Weapons Conference*, „Arms Control Today”, wrzesień 2001, s. 34–35.

<sup>70</sup> Zob. P. Bachelor, *The 2001 UN Conference on Small Arms: A First Step?*, „Disarmament Diplomacy” 2001, nr 60.

w celu rozpatrzenia implementacji programu działania na szczeblu narodowym, regionalnym i globalnym (brak jasnej relacji między obu konferencyjnymi ścieżkami). Program działania również zapewnił ramy współdziałania dla państw o wspólnych celach i organizacji pozarządowych.



Rok 2001 przyniósł zasadniczą zmianę w klimacie stosunków międzynarodowych. Wrześniowa tragedia w Stanach Zjednoczonych stworzyła płaszczyznę solidarności, na której przeważająca większość państw dostrzegła szansę na konsens w kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego. Reorientacja polityki Rosji wobec Zachodu zdecydowanie ułatwia przełamywanie impasu na wielu polach, w tym kontroli zbrojeń i nieprolifracji. Jest to pozytywny trend i wart wspierania. Równolegle towarzyszy mu inny niepokojący nurt – awersji administracji USA wobec dorobku większości wysiłków w dziedzinie wielostronnego bezpieczeństwa wojskowego. Postawa amerykańska jest w tym kontekście decydująca. Jest paradoksem, że Stany Zjednoczone, które były promotorem i inicjatorem zasadniczych porozumień, dzisiaj pod kierownictwem administracji Busha chcą odesłać kontrolę zbrojeń w znacznej jej części do lamusa historii. Słuszne jest krytyczne dokonanie na nowo przeglądu niektórych osiągnięć poprzedniej epoki, które mniej lub bardziej straciły na aktualności w warunkach świata pozimnowojennego z jego jakościowo nowymi zagrożeniami. Do takich elementów należy układ ABM. Na szczęście dawny główny adwersarz nuklearny Stanów Zjednoczonych – Rosja – skłonny jest do przewartościowania (z oporami) pewnych aksjomatów. Jednak ostatecznym sprawdzianem zmiany polityki lub traktatu jest to, czy zwiększa on, czy też nie, stabilność i bezpieczeństwo. Odpowiedź na to pytanie nie jest jeszcze znana, gdyż nieznany jest kształt, jaki przyjmą proponowane przez USA ramy stabilności strategicznej. Wskazywany wielokrotnie powyżej partykularyzm polityki USA nie jest aprobowany przez ich najbliższych sojuszników, lecz jak dotąd przynosi to efekt jeszcze większej pewności siebie, jeśli nie arogancji, ekipy Busha. Polityka amerykańska bardziej skupia się na zmianie jako wartości samej w sobie niż na jej ewentualnych skutkach. Z reaganowskiego *trust but verify*, USA oferują Rosji głównie element zaufania, podczas gdy w stosunku do „państw wzbudzających zaniepokojenie” domagają się większego otwarcia na kontrolę i inspekcję. Nie wiadomo też, jakie będą konsekwencje bezprecedensowego wypowiedzenia układu rozbrojeniowego – czy nie ułatwi to niektórym zdecydowania się na podobne kroki na innych obszarach bezpieczeństwa i, co gorsza, otwarcia drzwi do demontażu wielostronnego systemu bezpieczeństwa.

Potencjalnie destrukcyjnym elementem jest stosunek do wielostronnych wysiłków, które zawsze wymagały i wymagają wielkiej energii i inwencji stron. W kwestii przestrzegania Konwencji o zakazie broni biologicznej czy Traktatu o całkowitym zakazie prób nuklearnych Waszyngton wydaje się mówić: jeżeli trudno to monitorować, to nie warto (inna sprawa, że za niechęcią do CTBT stoją nowe zadania dla broni nuklearnej w polityce amerykańskiej). Sojusznicy i inne

strony tych oraz innych porozumień uważają, że wręcz przeciwnie – warto próbować. Samo bowiem przestrzeganie układów i współpraca państw zainteresowanych ich istnieniem, lecz bez umacniania reżimów kontrolnych, wysyła zły sygnał do innych państw, które też, choć z odmiennych powodów, oponują wobec bardziej rygorystycznego wielostronnego kontrolowania broni i przepływu technologii wojskowych.

Zarysowująca się nowa polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, która poszerza wojskowo-polityczne opcje nuklearne w konfrontacji z międzynarodowym terroryzmem i „państwami hultajskimi”, wzmacnia obawy nie tylko państw stron NPT, ale i sojuszników, którzy wiosną 2002 r. wyrażali rosnący niepokój o eskalację walki USA ze zideologizowanym „złem”.

Świat nadal nie stworzył nowego ładu czy paradygmatu bezpieczeństwa. W obliczu bezradności społeczności międzynarodowej w formułowaniu pryncypiów bezpieczeństwa między aktorami, Stany Zjednoczone występują ze swoją ofertą. Nie jest pewne, czy spełni ona oczekiwania i nadzieje na większą stabilność, przewidywalność i bezpieczeństwo na świecie, lecz wiadomo już, że będzie ona inna od dotychczas funkcjonujących rozwiązań i ram współdziałania.