

Bezpieczna Europa w bezpiecznym świecie

Redakcja naukowa
Wojciech Gizicki

Lublin 2011

Seria Wydawnicza
Studia Sądecko-Lubelskie

Redaktor Naukowy
Dorota Gizicka

Rada Naukowa
Paweł Borkowski, Wojciech Gizicki, Martin Klus, Paweł Marzec,
Robert Rogowski, Sergij Trojan

Recenzja
dr hab. Krzysztof Wiak, prof. KUL

Przygotowanie techniczne i projekt okładki
Jakub Gondek

© Instytut Sądecko-Lubelski, Lublin 2011

ISBN 978-83-932392-3-8

Instytut Sądecko-Lubelski
ul. Koncertowa 7/22, 20-843 Lublin
tel. (48 81) 473 25 30
www.isl.org.pl

Druk
ELPIL
ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce
www.elpil.com.pl

Spis treści

<i>Wojciech Gizicki</i> WSTĘP _____	5
<i>Wojciech Gizicki</i> Architektura bezpieczeństwa europejskiego _____	7
<i>Marek Czajkowski</i> Obrona przeciwrakietowa NATO _____	15
<i>Marek Czajkowski</i> Nowy START _____	33
<i>Martyna Bildziukiewicz</i> Ewolucja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – w stronę wspólnej armii? _____	57
<i>Marcin Tarnawski</i> Postimperialna Rosja _____	73
<i>Martin Horemuž, Martin Klus</i> Regional organizations in post-soviet area from the viewpoint of the Russian foreign and security policy _____	93
<i>Jan Muś</i> Polityka bezpieczeństwa na Bałkanach, czyli - czy wygaszono już pod bałkańskim kotłem? _____	105
<i>Michał Domagała</i> Administracyjna polityka energetyczna Unii Europejskiej _____	117
Nota o autorach _____	125

WSTĘP

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest też głównym obszarem polityki państwa, zarówno w ramach aktywności wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Jest w końcu przedmiotem działań na poziomie ponadnarodowym, stając się często genezą wielu organizacji międzynarodowych. Efektywne kształtowanie bezpieczeństwa musi odbywać się w perspektywie spójności, koordynacji i współpracy wszystkich podmiotów.

W prezentowanej publikacji podejmowana jest próba zarysowania kilku problemów dotyczących w szczególności bezpieczeństwa europejskiego. Jakkolwiek jednak poruszane kwestie mają swoje globalne odniesienie. Skoro bezpieczeństwo jest niepodzielne, nie sposób pomijać faktu ścisłego przełożenia podjętych w poszczególnych tekstach problemów na kształtowanie bezpieczeństwa, zwłaszcza w przestrzeni euroatlantyckiej. Wszyscy autorzy, analizują niezwykle ważne obszary dzisiejszej przestrzeni bezpieczeństwa. Zasadniczym zadaniem podjętym w książce jest wskazanie na istotne, trudne uwarunkowania, wyzwania i zagrożenia związane z przedmiotową problematyką.

Artykuł autorstwa Wojciecha Gizickiego ma charakter wprowadzający. Autor koncentruje się na wybranych problemach bezpieczeństwa, zwłaszcza w kontekście zagadnień poruszanych w kolejnych artykułach. Dwa następne artykuły, autorstwa Marka Czajkowskiego, poruszają niezwykle aktualne problemy dotyczące zasadniczych kwestii: polityki obronnej NATO oraz polityki zbrojeń jądrowych. W pierwszym przypadku analizą objęto zagrożenia płynące ze strony rakiet balistycznych oraz aktualne i potencjalne możliwości obrony przeciwrakietowej NATO. W drugim zaś dokonana została analiza treści traktatu podpisanego między Stanami Zjednoczonymi a Rosją, związanego z redukcją zbrojeń ofensywnych. Czwarty artykuł, przygotowany przez Martynę Bildziukiewicz, prezentuje ewolucję integracji europejskiej związaną z obronnością, ze szczególnym uwzględnieniem perspektyw dotyczących wspólnej armii UE. Dwa kolejne artykuły odnoszą się do polityki bezpieczeństwa z bezpośrednim udziałem Rosji. Marcin Tarnawski, autor piątego artykułu, wskazuje na zasadnicze cele postimperialnej Rosji, która w jego ocenie nie mając większych możliwości powrotu do mocarstwowości, udanie realizuje swoją pragmatyczną politykę, także w wymiarze bezpieczeństwa. Kolejny, szósty artykuł, autorstwa Martina Klusa i Martina Horemuża podejmuje próbę analizy aktywności organizacji regionalnych w przestrzeni postradzieckiej

z perspektywy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji. Jest to szczególnie ważne w związku z jej ambicjami zagospodarowania tzw. bliskiej zagranicy, które nie korelują z interesami innych państw. Jan Muś, autor siódmego artykułu przybliży problematykę bezpieczeństwa w obszarze Bałkanów. Wskazuje na specyfikę regionu i niejednoznaczność podejmowanych działań, które mają raczej geopolityczne, a nie mentalne podłoże. Ostatni, ósmy artykuł, autorstwa Michała Domagały, podejmuje niezwykle aktualną kwestię polityki bezpieczeństwa energetycznego. Sygnalizuje kilka szczególnie istotnych zagadnień dotyczących działań podejmowanych w tym obszarze na forum UE.

Prezentowana monografia stanowi głos w dyskusji na temat dzisiejszej, skomplikowanej rzeczywistości w obszarze bezpieczeństwa. Dokonywane analizy nie przynoszą rozstrzygających rozwiązań. Dają jednak z pewnością impuls do podjęcia dalszych poszukiwań badawczych. Publikacja skierowana jest do wszystkich zainteresowanych procesami kształtowania bezpieczeństwa europejskiego, w tym do naukowców i studentów.

Wojciech Gizicki

ARCHITEKTURA BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO. ZARYS PROBLEMU.

Wojciech Gizicki

Wprowadzenie

Efektywizacja działań w obszarze bezpieczeństwa europejskiego nie jest procesem łatwym. Jest to z pewnością wynikiem wciąż kształtującego się nowego ładu światowego. Podlega on wielu uwarunkowaniom, które w powiązaniu z istotnymi wyzwaniami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

Pierwszym z uwarunkowań jest z pewnością koniec zimnej wojny. Zmiany na geopolitycznej mapie świata są w szczególności widoczne w Europie. Upadek ZSRR, wojna i rozpad Jugosławii, demokratyzacja państw Europy Środkowo-Wschodniej mają swoje jednoznaczne konsekwencje dla polityki bezpieczeństwa europejskiego. Choć początek tych przemian miał miejsce ponad dwadzieścia lat temu, konsekwencje są wciąż odczuwalne. Państwa w obszarze postradzieckim borykają się z poważnymi problemami politycznym. Część z nich, zwłaszcza Gruzja i Ukraina, są niezwykle istotne z perspektywy kształtowania bezpieczeństwa. Wojna na Bałkanach uświadomiła jak łatwo rozbudzić konflikty etniczne, narodowe i religijne, nawet w środku Europy. Cena jaką trzeba było ponieść za przywrócenie stabilizacji, wciąż przecież niepełnej (np. Kosowo), jest niezwykle duża. Zaś państwa Europy Środkowo-Wschodniej próbują odnaleźć swoje miejsce w przestrzeni bezpieczeństwa. Jako że w większości są członkami UE i NATO mają poczucie stabilizacji i ochrony, jakkolwiek jednak borykają się z problemami polityczno-ekonomicznymi oraz wciąż różnią się w ocenie wielu problemów bezpieczeństwa.

Drugim dostrzegalnym uwarunkowaniem są zdecydowane zmiany w postrzeganiu mocarstwowości. Klasyczne, zimnowojenne pojmowanie mocarstwowości nie przystaje do współczesnej rzeczywistości. Zasadnicze znaczenie mają dzisiaj niemilitarne aspekty bezpieczeństwa. Wiąże się z tym bezwzględnie konieczność rozwijania przez państwa o ambicjach mocarstwowych obszarów ekonomicznych, społecznych, kulturalnych, ekologicznych. Bazowanie na potencjale militarnym nie wystarcza. Jak zauważa L. Bełza, „o wiele szybsze i skuteczniejsze niż armie są obecnie działania pozamilitarne, rozgrywane m.in. w zaciszu gabinetów, ukryte przed otoczeniem. Negatywne pozamilitarne oddziaływania zewnętrzne możemy obserwować np. w próbach ingerowania w systemy bankowe (system monetarny), ubezpieczeniowe, systemy

energetyczne oraz infrastrukturę telekomunikacyjną¹. Trudno ponadto kwestionować pogląd, że dzisiejszy świat jest w istocie wielobiegunowy. Żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać poważnych problemów międzynarodowych. Widać to zresztą w polityce zagranicznej gabinetu Baracka Obamy, który konsekwentnie zmienia wizerunek Stanów Zjednoczonych jako mocarstwa biorącego za wszelką cenę odpowiedzialność za wszystkie problemy globalne. Konsekwencją tego jest konieczność konsolidacji wysiłków, równomiernej współpracy na rzecz globalnego i regionalnego (europejskiego) bezpieczeństwa z udziałem wielu podmiotów.

Trzecim ważnym wymiarem nowego ładu światowego są dynamiczne, cywilizacyjne zmiany mające swoje globalizacyjne podłoże. Obejmują one cały świat, z różną oczywiście intensywnością. Jest to szczególnie widoczne w obszarze informatycznym. Informacje o wydarzeniach, również tych mających znaczenie dla bezpieczeństwa, docierają do większości ludzi na świecie niemal natychmiast. Jeśli są to informacje o negatywnych zdarzeniach mogą potęgować poczucie zagrożenia, strachu, niepewności. Takie konsekwencje niosły za sobą relacje m.in. dotyczące pierwszego konfliktu w Zatoce Perskiej (jak się podaje pierwsza transmisja „na żywo” z działań wojennych), bądź wojny w byłej Jugosławii. Skalę zjawiska uświadomiła w największym stopniu relacja z ataku terrorystycznego na Nowy Jork i Waszyngton. Bezpośredni przekaz upadku dwóch wież WTC na trwałe zapadł w pamięć miliardów ludzi. Niepokój związany z zagrożeniem terrorystycznym stał się powszechny. W ostatnim czasie wielkie emocje towarzyszyły przekazom z tzw. arabskich rewolucji. Transmisje telewizyjne i internetowe, pokazujące upadek przywódców i reżimów, dawały impuls do działania kolejnym uciskanim społecznościom. Dla jednych wydarzenia te stanowiły szansę na zmianę, u innych (np. w Europie), budziły niepokój związany z nieprzewidywalnymi reakcjami (np. migracje). Jest to oczywiście tylko jeden z przykładów zmian cywilizacyjnych, które mają swoje znaczenie dla kształtowania bezpieczeństwa.

Wyzwania

Podmioty zaangażowane w proces kształtowania bezpieczeństwa europejskiego zdają sobie sprawę z wielu wyzwań, jakie przed nimi stoją. Główny ciężar odpowiedzialności nie spoczywa tylko na Unii Europejskiej, bądź NATO. W dużej mierze to państwa narodowe muszą zdecydować o kierunku działań i sposobie realizacji konkretnych strategii. Problem w tym, że często narodowe i państwowe ambicje i interesy przysłaniają realną potrzebę kooperacji na wyższym, ponadnarodowym poziomie². Jakie wyzwania wydają się mieć zasadnicze znaczenie? Które z nich wymagają szczególnego zaangażowania?

1 L. Belza, Główne zagrożenia w obecnym i przyszłym środowisku bezpieczeństwa pozamilitarnego, w: *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 18/2011, s. 121.

2 H. Nalbandyan, *Regional Security in the European Union*, w: H. Solomon, (ed.), *Challenges to Global Security. Geopolitics and Power in an Age of Transition*, New York 2008, s. 161.

Pierwszym z wybranych wyzwań są relacje między NATO, (w tym Stanami Zjednoczonymi) a Unią Europejską. Obie organizacje spełniają ważną rolę w zakresie kształtowania bezpieczeństwa europejskiego. Zaangażowanie Sojuszu jest naturalne, wynika z samej jego istoty. Obszarem działania jest przestrzeń euroatlantycka. W skład NATO wchodzi znaczna część państw europejskich, w tym członkowie UE. Polityka bezpieczeństwa realizowana w ramach UE, oparta na Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, jest częścią słabo, jak dotąd, prowadzonej integracji politycznej. Stanowi przy tym poważny dylemat zarówno z perspektywy całej Unii, jak i poszczególnych państw narodowych. W praktyce UE stoi przed poważnym i realnym problemem, który dotyczy koncentracji działań w obszarze bezpieczeństwa i oparcia własnej polityki o instytucjonalny filar. Nie jest jednak jasne czy ma to być część polityki UE (np. EPBiO), czy też NATO. W tym drugim przypadku znacznie ważniejszą przeszkodą może okazać się ambicjonalne podejście, niektórych przynajmniej państw (Francja, Niemcy) do interesów Stanów Zjednoczonych w Europie. Nie do zaakceptowania wydaje się być w tym przypadku zbyt ingerencja Ameryki w sprawy Starego Kontynentu oraz instrumentalne wykorzystywanie Europy w realizacji globalnych interesów USA (wojna w Iraku i Afganistanie). Problem jednak w tym, jak trafnie zauważa J. Czaja, że można sobie wyobrazić Stany Zjednoczone radzące sobie całkiem nieźle bez Europy. Odwrotna sytuacja jest raczej nie do pomyślenia³. Pokazała to wyraźnie wojna na Bałkanach, gdzie UE zupełnie nie potrafiła znaleźć optymalnego rozwiązania. Konieczna okazała się interwencja Sojuszu i USA, nie do końca dobrze odebrana w Europie. Nie wydaje się możliwe by realnie budować bezpieczeństwo Europy w atmosferze konfliktu interesów UE i NATO, w tym Stanów Zjednoczonych. Oba podmioty tworzą swoisty tandem bezpieczeństwa⁴, a efektywna współpraca jest koniecznością, nawet kosztem redukcji idealistycznych, indywidualnych potrzeb poszczególnych podmiotów.

Po drugie, ścisły związek z powyższym problemem ma współcześnie całościowa koncepcja integracji politycznej w ramach UE. Można, jak się wydaje, zaryzykować tezę, że w zasadzie Unia nie istnieje jako zwarty, zintegrowany podmiot polityczny⁵. Ukazał to bardzo wyraźnie kryzys walutowy i dość historyczna próba ratowania tego co jeszcze można z politycznej koncepcji integracji w oparciu o wspólną walutę. Przeszkodą w realizacji wewnątrzunijnej polityki bezpieczeństwa jest rozmycie odpowiedzialności, a w szczególności przywództwa w tej dziedzinie między kilka różnych instytucji UE. Poza tym niewystarczające wydają się same deklaracje, związane z koniecznością podejmowania wspólnych działań, inicjatyw i decyzji. Potrzeba jednoznacznego, efektywnego działania, uwzględnia-

3 J. Czaja, Bezpieczeństwo – problem globalny, w: *Realia i co dalej*, nr 4/2011, http://realia.com.pl/dzial_6/artukul_11.html. [29 grudnia 2011].

4 S. Koziej, UE i NATO: europejski tandem bezpieczeństwa – szanse i ryzyka, w: W. Gizicki, A. Podraza, (red.), *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, Lublin 2007; s. 38 – 54.

5 Zob. W. Gizicki, (red.), *O co chodzi (w) Europie?*, Lublin 2010.

jącego z jednej strony interesy Unii jako całości, z drugiej zaś nie godzące w interesy suwerennych państw narodowych. Jednocześnie rodzi to konieczność bardziej odpowiedzialnego podejścia państw członkowskich do tego co jest możliwe do realizacji na poziomie całej UE, bez nadmiernego i ograniczającego współpracę zamknięcia się wewnątrz partykularnych interesów. Wszystko to nie jest w praktyce proste. Wiąże się w istocie ze znacznie szerszym problemem rozłożenia akcentów między polityką bezpieczeństwa na poziomie narodowym a ponadnarodowym. Mimo że oba wymiary są ściśle skorelowane, nadal podlegają niejednoznacznej interpretacji.

Trzecim przywołanym wyzwaniem jest niejednoznaczna rola Rosji w polityce bezpieczeństwa europejskiego. Zdecydowanie widać, że Rosja posiadająca zawsze mocarstwowe ambicje, próbuje wrócić na pozycję rozgrywającego w globalnej i europejskiej grze w przestrzeni bezpieczeństwa. Nie koncentrując się zbytnio na zasadności i realnych możliwościach w tym zakresie, należy podkreślić, że im bardziej stabilna jest sytuacja w samej Rosji, tym bardziej przewidywalna sytuacja w przestrzeni bezpieczeństwa. Rosja musi jednak pokonać poważne problemy, które dotyczą zarówno sytuacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej. W pierwszym przypadku zasadnicze znaczenie ma utrzymanie wewnętrznej spójności, pokonanie poważnych problemów demograficznych, restrukturyzacja gospodarki i - co szczególnie istotne - demokratyzacja państwa. W polityce zagranicznej konieczne wydaje się większe zaangażowanie w rozwiązywanie globalnych problemów. Państwo o mocarstwowych ambicjach nie może jedynie koncentrować się na partykularnych celach. Ponadto niezbędne jest odejście od konfrontacyjnego traktowania NATO i Stanów Zjednoczonych, czego dowodem są uregulowania wciąż zawarte w rosyjskiej strategii bezpieczeństwa. Poważne zastrzeżenia można mieć do polityki dotyczącej tzw. „bliskiej zagranicy”. Ingerencja w politykę suwerennych państw, zwłaszcza Ukrainy i Gruzji musi budzić poważne zastrzeżenia i obawy o faktyczne intencje Rosji w zakresie pokojowej, stabilnej kooperacji na rzecz bezpieczeństwa europejskiego. Podobne obawy wynikają z polityki energetycznej, jaka prowadzona jest zwłaszcza wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Jak pokazały ostatnie wydarzenia po wyborach do Dumy Państwowej, coraz większą świadomość konieczności normalizacji sytuacji politycznej mają sami Rosjanie. Znaczna część społeczeństwa domaga się zmian, które przyczyniłyby się z pewnością do poprawy wizerunku państwa, także w wymiarze bezpieczeństwa⁶.

6 Zob., W. Gizicki, Rosja – potężna będzie, wielkiej chwały, w: T. Kapuśniak, (red.), Federacja Rosyjska – Wspólnota Niepodległych Państw, T. 2, Lublin 2011, s. 37-44.

Zagrożenia

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa są złożone, wielowymiarowe, niejednoznaczne w procesie diagnozowania i przeciwdziałania. Ma to związek z ich asymetrycznością, wieloaspektowością i wzajemnym powiązaniem problemów militarnych, politycznych, ekonomicznych, społecznych itp. Zagrożenia te nie są klasyczne, dotyczą wszystkich podmiotów, niezależnie od miejsca i czasu wystąpienia, bądź intensyfikacji. Przyjrzyjmy się kilku podstawowym.

Podstawowe zagrożenie związane jest z aktywnością terrorystyczną, która ewidentnie ma współcześnie globalny charakter. Nie sposób bagatelizować tego poważnego zjawiska. Hasło „terroryzm” zdominowało współcześnie większość obszarów bezpieczeństwa. Dla jednych jest globalnym, bezwzględny zagrożeniem, dla innych staje się niekiedy jedynie pretekstem, bądź usprawiedliwieniem dla podejmowanych działań, np. z perspektywy służb specjalnych, godzącym w prawa człowieka. Terrorysty zdecydowanie dążą do destabilizacji ładu polityczno-społecznego, zarówno na poziomie państwowym, jak i międzynarodowym. Często, co szczególnie groźne, działania te mają charakter ekstremistyczny, nie rozróżniający podmiotowego obiektu ataku. Prowadzi to w konsekwencji do aktu przemocy, w którym ofiarami są osoby zupełnie przypadkowe. Sytuacja ta jest wyraźnie korzystna dla samych terrorystów, gdyż osiągają zamierzony cel-poczucie zagrożenia i strachu. W wielu przypadkach także pożądanego zachowania ze strony władz poszczególnych państw. Zjawisko to jest wzmacniane przez zastosowanie nowych technologii (np. cyberterroryzm), bądź broni niekonwencjonalnej (np. biologicznej, chemicznej, jądrowej). Problem w eliminowaniu tego zagrożenia polega na tym, że niezwykle trudno lokalizować terrorystów. Bazują bowiem na anonimowości i perfekcyjnie wykorzystują swobodę związaną z nowoczesnymi technologiami. Ponadto coraz częściej wzbogacają swój arsenał, dzięki współpracy z niestabilnymi podmiotami. Wszystko to powoduje konieczność zdecydowanego przeciwdziałania zagrożeniom, często wszelkimi dostępnymi środkami i metodami państwowymi i ponadnarodowymi⁷.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa jest również produkcja, handel i użycie broni masowego rażenia, w tym broni jądrowej. Wciąż obowiązuje, co do zasady, układ z 1968 r. o nieprolifracji broni jądrowej. W 2010 r. Stany Zjednoczone i Rosja podpisały traktat dotyczący redukcji zbrojeń jądrowych (tzw. Start 2). Mimo to jednak zagrożenie konfliktem atomowym wciąż jest żywo komentowane. Technologie atomowe zostały zdobyte i rozwinięte przez państwa niestabilne i nieprzewidywalne. Korea Północna, Pakistan, Iran w szczególny sposób pojmują konieczność posiadania broni jądrowej. Realizacja tego projektu stanowi doktrynalną podstawę polityki bezpieczeństwa i kartę przetargową w przestrzeni międzynarodowej. Zagrożenie wzrasta się gdy wzięta będzie pod uwagę ewentualność,

7 K. Liedel, Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem, Warszawa 2010; W. Dietl, Terroryzm, Warszawa 2009; K. Jałoszyński, Współczesny wymiar antyterroryzmu, Warszawa 2008.

(mimo, że na dzisiaj raczej marginalna) przejęcia materiałów jądrowych przez podmioty niepaństwowe. Problemem jest to, że trudno wymusić na ww. niestabilnych państwach przestrzeganie porozumień międzynarodowych. Wykazują duży opór w tym zakresie. Preferują realizację polityki strachu i utrzymywania napięcia w relacjach bilateralnych i multilateralnych. Obserwatorzy międzynarodowi nie mają wystarczająco odpowiednich możliwości monitorowania sytuacji. Wszystko to stanowi potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa, które wymusza konkretne działania międzynarodowe.

Kryzys gospodarczy, który objął świat od 2008 r. pokazał, że realne zagrożenie nie musi mieć jednoznacznie militarnych bądź politycznych podstaw. Co więcej, wystąpiło jednoznaczne przekonanie o konieczności eliminowania zagrożeń, które dotyczą wszystkich bez wyjątku. Załamane się gospodarek wielu państw, w tym w szczególnym stopniu kilku członków UE, pociąga za sobą poważne zagrożenia dla stabilności politycznej, gospodarczej i społecznej. Pokazały to szczególnie spadki notowań państw w rankingach wiarygodności finansowej, osłabienie polityczne, związane także ze zmianą rządów. Szczególnie niebezpiecznie rysowała się sytuacja społeczna. Wybuchy niezadowolenia dużych grup społecznych w państwach południowej Europy, zwłaszcza w Grecji, uświadamiają skalę problemu. Jeśli sytuacja będzie podążała w kierunku dalszego pogorszenia poziomu życia społeczeństwa, zagrożenie będzie wzrastać. Stąd też tak gwałtowna, (paniczna wręcz) reakcja państw UE oraz determinacja w kierunku poszukiwania rozwiązania problemu (zwłaszcza w strefie euro). Potęgowanie się podziałów społecznych, powiększanie się biedy, dysproporcji i szans rozwojowych powoduje konieczność podjęcia zdecydowanych działań, nie tylko na poziomie zagrożonych państw. Konieczne wydaje się znaczne ograniczenie wydatków, podjęcie gruntownych reform. To jednak może spotęgować niezadowolenie społeczeństwa, przyzwyczajonego, zwłaszcza w Europie, do optymalnego poziomu życia, często ponad stan. Problem jednak w tym, że jak dotąd trudno dostrzec, zwłaszcza w ramach UE, optymalne pomysły i efektywne rozwiązania w zakresie występujących kryzysów.

Podsumowanie

Zarysowane wyżej uwarunkowania, wyzwania i zagrożenia nie wyczerpują wszystkich problemów. Stanowią swoisty, subiektywny wybór i naświetlenie tychże. Jak się jednak wydaje mają one podstawowe znaczenie dla kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym ze szczególnym uwzględnieniem Europy. Specyfiką przedstawionych kwestii jest powszechność ich występowania i przeciwdziałania. Wiąże się z tym konieczność zaangażowania wszystkich podmiotów, intensyfikacji wysiłków i koordynacji działań. W przeciwnym przypadku, niezależnie od miejsca i czasu występowania, koszty i konsekwencje będą globalne.

Summary

A modern approach to security should be characterized by integration of the dimensions, challenges and risks. Security is an indivisible realm. This applies both to the global and regional, internal and external dimensions, as actioned within the framework of sovereign states and international organizations, as well as the military, social, economic, cultural, environmental dimensions. Today, complex international reality requires that actions are not only the domain of individual states or international organizations. This article is an attempt to draw attention to selected aspects of contemporary problems of international security. The analysis will focus on the identification of several areas.

OBRONA PRZECIWRAKIETOWA NATO

Marek Czajkowski

Wprowadzenie

Rakietowe pociski balistyczne są coraz bardziej powszechne w światowych arsenałach. Rośnie ich liczba, rosną także możliwości bojowe, wyznaczone zarówno przez podstawowe parametry techniczne, takie jak masa ładunku użytecznego, zasięg czy prędkość, jak też i poprzez coraz bardziej zaawansowane instrumenty naprowadzania i środki przełamania ewentualnej obrony. Bardzo wiele z nich jest ponadto (lub może być) wyposażonych w ładunki zawierające broń masowego rażenia. Pociski różnych typów znajdują się dziś już nie tylko na uzbrojeniu tradycyjnych mocarstw, czy też innych stabilnych państw; wiele z nich, wraz z bronią masowego rażenia, znaleźć można w arsenałach krajów uwikłanych w konflikty z sąsiadami, często niestabilnych wewnętrznie lub agresywnych. Dobrymi przykładami są: wyposażony w broń jądrową Izrael, którego sama egzystencja jest kontestowana, targany konfliktami, także nuklearny, Pakistan, czy agresywnie dążący do rozszerzania swych wpływów, fundamentalistyczny Iran, znajdujący się prawdopodobnie blisko osiągnięcia zdolności wyprodukowania broni atomowej.

Posiadanie takich środków walki daje poszczególnym krajom nie tylko zwiększone możliwości w ujęciu czysto wojskowym. Kreują one także dodatkowy, potężny instrument realizowania polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Rakietowe pociski balistyczne są bowiem bronią bardzo trudną do zwalczania i to właśnie, szczególnie w połączeniu z bronią masowego rażenia, powoduje, że stanowią bardzo silny środek oddziaływania; niewielkie prawdopodobieństwo odparcia ewentualnego ataku czyni z nich broń szczególnie efektywną. W związku z tym kraje, które posiadają tego typu uzbrojenie nie tylko mogą planować i realizować skuteczne strategie militarne przeciwko potencjałowi swoich sąsiadów czy też innych państw, ale także uzyskują znaczący argument odstraszący, nawet wobec dużo silniejszych militarnie i ekonomicznie przeciwników. Balistyczne pociski rakietowe mogą więc stanowić swego rodzaju asymetryczną odpowiedź na przewagę mocarstw, na którą w dodatku stać nawet niezbyt bogate państwa, które nie są w stanie wystawić dużych i nowoczesnych, konwencjonalnych sił zbrojnych. Posiadanie nawet kilku czy kilkunastu pocisków balistycznych, wyposażonych w głowice z bronią chemiczną, o zasięgu choćby kilkuset kilometrów, stanowi straszliwe zagrożenie dla infrastruktury, centrów populacyjnych czy też sił zbrojnych

potencjalnego przeciwnika. Włączenie do równania broni jądrowej dramatycznie potęguje tę siłę odstrasżającą.

Nie ulega zatem wątpliwości, że i w przyszłości postępować będzie proliferacja technologii raketowych w powiązaniu z technologiami broni masowego rażenia, a szczególnie broni jądrowej. Pojawia się więc przekonanie o konieczności szukania obrony przed tym zagrożeniem i mimo znaczących kontrowersji¹ będzie ono zapewne aktualne także w przyszłości. Obrona, o którą chodzi, mogłaby zarówno zostać użyta w czasie ewentualnego ataku, jak też i byłaby środkiem niwelującym, przynajmniej częściowo, siłę odstrasżającą raket balistycznych wyposażonych w broń masowego rażenia. Różne kraje pracują nad rozwiązaniami w tym zakresie, istnieje też szereg zarówno względnie dojrzałych jak i perspektywicznych technologii, a także pewna ilość rozmieszczonych systemów obronnych, w minimalnym stopniu jednak sprawdzonych w warunkach realnych.

Najbardziej rozwiniętą technikę i organizację w tym zakresie mają oczywiście Stany Zjednoczone. Od początku wieku budują one *Ballistic Missile Defense System*², którego spora część jest już operacyjnie sprawna i rozmieszczona, głównie na Dalekim Wschodzie, ale także i w Europie oraz w rejonie Zatoki Perskiej. *BMDS* jest globalnym, wielowarstwowym systemem o otwartej architekturze przeznaczonym do zwalczania ograniczonego, w ujęciu ilościowym i jakościowym, ataku raketowego.

Państwa europejskie także nie są obojętne wobec współczesnych trendów. Niemcy, Holandia, Grecja i Hiszpania mają na uzbrojeniu amerykańskie systemy przeciwraketowe *MIM-104 Patriot*, które mogą być zmodernizowane do przeciwraketowego standardu *PAC-3*. Ponadto Francja we współpracy z Włochami produkuje system przeciwlotniczy *SAMP/T*³ posiadający, przy odpowiednim ukompletowaniu, zdolność do przechwytywania pocisków balistycznych, wkrótce ma wejść do służby także jego wersja morska.

Oczywiście także i NATO, jako główna europejska struktura obronna, podejmuje wielokierunkowe działania w tym zakresie, przy czym prace studyjne na temat obrony przeciwraketowej prowadzi się już od początku lat dziewięćdziesiątych. Obecnie działania Sojuszu obejmują następujące płaszczyzny działania:

- od kilku lat prowadzi się pod auspicjami NATO międzynarodowy program rozwoju uzbrojenia przeciwraketowego w postaci systemu *MEADS*⁴, który miałby zastąpić i uzupełnić system *Patriot*; przyszłość programu pozostaje jednak niepewna ze względu na problemy z finansowaniem⁵,

1 Por. np. Y. Butt, Millions for Missile Defense, Not a Dime for Common Sense, Foreign Policy, June 10 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/10/billions_for_missile_defense_not_a_dime_for_common_sense (10 06 2011).

2 *BMDS* - System obrony przed balistycznymi pociskami raketowymi.

3 *Sol-air moyenne portée terrestre* – mobilny system przeciwlotniczy bazowania lądowego.

4 *Medium Extended Range Air Defense System* – system przeciwlotniczy średniego zasięgu.

5 Koniec *MEADS*, Agencja Altair 2 lutego 2011, <http://www.altair.com.pl/start-5841> (09 06 2011).

- od początku lat 2000 rozwijany jest sojuszniczy zintegrowany system obrony przeciwrakietowej teatru działań wojennych *ALTBMD*⁶, który osiągnął już tymczasową zdolność bojową,
- realizuje się koncepcyjne prace nad objęciem całości terytoriów państw członkowskich NATO obroną przeciwrakietową,
- konsultacje z Rosją w sprawie obrony przeciwrakietowej są prowadzone od początku lat dziewięćdziesiątych i mimo tego, że od szczytu w Lizbonie w 2010 roku nabrały tempa, nadal nie ma poważniejszych wymiernych efektów, ze względu na fundamentalne kontrowersje co do charakteru współpracy⁷.

Te dość obszerne zadania podkreśla i spina aktualna koncepcja strategiczna Sojuszu, ogłoszona w 2010 roku w Lizbonie, wyraźnie artykułując ważną rolę NATO jako organizatora i dysponenta obrony przeciwrakietowej. W dalszej części niniejszego artykułu zajmiemy się bliżej tą tematyką z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa Sojuszu, jego roli w tym zakresie, zwracając także uwagę na znaczenie obrony przeciwrakietowej dla perspektywy funkcjonowania NATO w przyszłości. Przedstawimy zatem potencjał zagrożenia jakie balistyczne pociski rakietowe stanowią lub mogą stanowić dla państw należących do Paktu Północnoatlantyckiego, omówimy obecny i perspektywiczny stan obrony przeciwrakietowej NATO i jej znaczenie dla Sojuszu, a na koniec zamieścimy krótkie podsumowanie poruszonej tematyki.

Zagrożenie rakietowe z punktu widzenia państw NATO

Analiza jakiegokolwiek zagrożenia militarnego może być przeprowadzona w dwóch płaszczyznach. Pierwsza, to perspektywa wojskowo-techniczna, w ramach której oceniamy zdolności dokonania hipotetycznego ataku, obejmujące przede wszystkim ilość, jakość i gotowość bojową odpowiednich typów uzbrojenia, ale także organizację sił zbrojnych wraz ze zdolnościami planistycznymi i wywiadowczymi. Drugą perspektywę można nazwać polityczną, w jej ramach próbujemy bowiem ocenić prawdopodobieństwo ewentualnego ataku, uwzględniając zarówno złożoną problematykę stosunków międzypaństwowych, jak też i politykę wewnętrzną z jej licznymi uwarunkowaniami. W ramach niniejszej pracy przedstawimy w wielkim skrócie obie te perspektywy, jednak bez głębszej analizy, pozostając ze świadomością, że odpowiedź na zarysowany w tytule rozdziału temat pozostaje, z braku miejsca, powierzchowna.

6 Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD) – Aktywny, warstwowy system obrony teatru działań przeciw rakietom balistycznym.

7 Por. np.: Е. П. Бужинский: Перспективы совместной обороны туманны, Независимое Военное Обозрение, 3 czerwiec 2011, http://nvo.ng.ru/realty/2011-06-03/4_perspektive.html (05 06 2011).

W pierwszej kolejności należy zatem wymienić wszystkie kraje posiadające obecnie oraz mogące posiadać w przyszłości raketowe pociski balistyczne, które mogą/będą mogły hipotetycznie osiągnąć terytoriów państw członkowskich Sojuszu lub też zaatakować ich instalacje wojskowe bądź rozmieszczone siły zbrojne. Są to: Rosja, Białoruś, Ukraina, Syria, Iran, Pakistan, Chiny, Libia, Indie, Arabia Saudyjska, Izrael, Korea Północna, Egipt, Jemen i Sudan. Spośród nich broń masowego rażenia posiadają: Federacja Rosyjska, Iran, Pakistan, Indie, Chiny, Izrael, Korea Północna, Egipt i Sudan. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wiele z wymienionych państw wciąż dąży do poprawy skuteczności swych sił balistycznych i są to: Rosja, Chiny, Pakistan, Indie, Korea Północna, Syria i Iran. Oznacza to, że w zasięg ich rażenia będą wchodziły coraz dalsze państwa i regiony.

Oczywiście zagrożenie związane z poszczególnymi krajami nie jest takie samo i to zarówno z punktu widzenia poszczególnych krajów członkowskich, jak też i biorąc pod uwagę potencjalnych napastników. A zatem, z jednej strony, nie wszystkie państwa Sojuszu są w zasięgu ataku poszczególnych krajów (z wyjątkiem Rosji i Chin dysponujących zdolnością zaatakowania całej półkuli północnej), z drugiej zaś ewentualni napastnicy dysponują bardzo różnorodnymi w sensie ilościowym i jakościowym potencjałami raketowymi. Stopień politycznego ryzyka ewentualnego ataku tak obecnie jak i w przyszłości jest także różny.

Nie wnikając w szczegóły, których omówienie zajęłoby bardzo dużo miejsca, z rozważań o realnym zagrożeniu należy w pierwszej kolejności wykluczyć następujące państwa:

- Federacja Rosyjska jest krajem względnie stabilnym o defensywnej doktrynie nuklearnej; mimo znacznej asertywności polityki zagranicznej i mimo silnie zaznaczających się mocarstwowym ambicji, prawdopodobieństwo, że Rosja zaatakuje NATO jest obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości znikome; gdyby jednak wzrosło należy pamiętać, że Rosja ma tak duży i nowoczesny potencjał raketowo-jądrowy, że o obrońce przed nim przy dzisiejszym i perspektywnym stanie techniki nie ma co myśleć,
- Chińska Republika Ludowa preferuje obecnie pokojowy wzrost swego znaczenia politycznego, głównie poprzez rozwój gospodarczy⁸; chiński arsenał raketowo-jądrowy pełni przede wszystkim rolę podkreślającą mocarstwowość kraju, choć nie należy wykluczać wzrostu zagrożenia ze strony Chin w dalszej przyszłości⁹,
- Izrael i Indie to kraje demokratyczne, mające defensywne doktryny militarne, dla których arsenał nuklearny i środki jego przenoszenia stanowią ostateczne zabezpieczenie na wypadek konfliktu z wrogimi sąsiadami; w dającej się przewidzieć przyszłości nie będą one zagrażać NATO,

8 Por. J. S. Nye, *China's Rise Doesn't Mean War...*, Foreign Policy January/February 2011, s. 66.

9 Por. F. Zakaria, *Will China Stay on Course?*, CNN World, June 9 2011, <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/06/09/will-china-stay-on-course/> (10 06 2011).

- Arabia Saudyjska posiada pewną liczbę chińskich pocisków średniego zasięgu, które pozyskała jeszcze w latach osiemdziesiątych w ramach budowy potencjału odstraszania w stosunku do Iranu; mimo, że istnieją informacje o zainteresowaniu Rijadu bronią nuklearną, nie posiada on jednak najprawdopodobniej broni masowego rażenia, lecz może ją relatywnie łatwo pozyskać; polityka zagraniczna Arabii Saudyjskiej jest obecnie zdecydowanie zachowawcza i raczej nie zagraża NATO, lecz stabilność państwa nie jest pewna, zatem nawet w krótkiej perspektywie może to się zmienić,
- Białoruś, Ukraina i Libia mają przestarzałe arsenały raketowych pocisków balistycznych pochodzących z czasów radzieckich o zasięgu nieprzekraczającym 300 km, brak im także broni masowego rażenia, choć niewątpliwie posiadają zdolność do względnie szybkiego wytworzenia broni chemicznej; ponadto obecnie, z przyczyn politycznych, trudno sobie wyobrazić zagrożenie atakiem ze strony Ukrainy lub Białorusi, natomiast Libia prawdopodobnie przez dłuższy czas skoncentrowana będzie na sytuacji wewnętrznej, której rozwój jednak bardzo trudno dziś przewidzieć.

Pozostałe kraje podzielić można na dwie grupy:

- Egipt, Syria i Sudan posiadają broń chemiczną, lecz daleko im do osiągnięcia progu nuklearnego, ponadto ich arsenały raketowe nie są zbyt rozbudowane; są to także kraje mimo wszystko względnie stabilne, choć oczywiście rozwój sytuacji na Bliskim Wschodzie może bardzo szybko ten stan rzeczy zmienić w nieprzewidywalnym kierunku; do tej grupy można dodać niestabilny Jemen, który wedle niektórych przypuszczeń posiada broń chemiczną,
- Korea Północna i Iran, kraje które bardzo konsekwentnie rozwijają broń raketową, jak również broń masowego rażenia, traktując to jako element asymetrycznej odpowiedzi wobec militarnej i ekonomicznej przewagi Zachodu¹⁰; oba posiadają znaczne arsenały raketowych pocisków balistycznych o zasięgach do 2500-3000 km, które mogą być wyposażone w broń chemiczną, oba pracują także nad rozwojem broni jądrowej i kolejnymi generacjami uzbrojenia raketowego o jeszcze większym zasięgu; ponadto oba reżimy prowadzą szczególną, agresywną politykę, która wprowadza odmienne w obu przypadkach przesłanki, lecz podobne konsekwencje, jakimi jest dążenie do uzyskania i utrzymania zdolności do zastraszenia regionalnych przeciwników oraz odstraszania USA; ta polityka wynika zarówno z poczucia zagrożenia ze strony Stanów Zjednoczonych jak też i z dążenia do zbudowania regionalnej mocarstwowości,

10 Por. M. Czajkowski, Korea Północna vs. BMDs, w druku nakładem BBN.

- jeszcze innym problemem jest Pakistan, państwo bardzo niestabilne, którego przyszła polityka jest niezwykle trudna do przewidzenia, ponieważ sytuacja wewnętrzna w targanym konfliktami kraju może rozwinąć się w bardzo niepożądanym kierunku.

Z powyższych, skrótowych rozważań wynika, że największe prawdopodobieństwo zaatakowania terytoriów państw NATO, wojsk lub instalacji należących do członków Sojuszu zachodzi ze strony Iranu i Korei Północnej, ewentualnie w dalszej kolejności Syrii, Egiptu bądź Pakistanu lub Sudanu, w zależności od rozwoju sytuacji wewnętrznej w tych państwach. Rozważanie innych potencjalnych napastników to obecnie raczej *political-fiction*, choć oczywiście nawet już w średnioterminowej perspektywie zagrożenie może ewoluować. Podkreślić więc należy, że powyższa ocena obejmuje tylko stan dzisiejszy i dającą się przewidzieć przyszłość. W związku z tym nieco bardziej szczegółowo omówimy potencjał rakietowy Iranu i Korei Północnej, z braku miejsca pomijając pozostałe kraje.

Arsenał rakietowych pocisków balistycznych Iranu jest trudny do oszacowania ze względu na brak w obiegu jawnym źródeł bezpośrednich. Pojedyncze informacje pochodzą z pojawiających się przecieków, z oficjalnych informacji władz oraz nieoficjalnych danych wypływających ze wspólnoty wywiadowczej i są kompilowane przez różne ośrodki analityczne. W związku z tym poszczególne analizy zawierają tylko przybliżenia ilościowe, niepewne dane techniczne i wrywkowe informacje o stanie gotowości sił irańskich, różniące się ponadto od siebie znacząco.

Nie wchodząc zatem w szczegóły przyjmijmy, że Iran posiada w stanie gotowości bojowej od 100 do 450 sztuk rakiet krótkiego zasięgu (300-500 km) *Shahab-1* i *Shahab-2*¹¹. Ponadto na uzbrojeniu znajdują się rakiety średniego zasięgu (1300 km) *Shahab-3* w liczbie 25 do 100¹², przy czym nowsze ich wersje być może mają zasięg nawet 2500 km, lecz ilość ich w służbie pozostaje nieznana. W różnych fazach rozwoju pozostają kolejne odmiany pocisku *Shahab*, pod numerami 4, 5 i 6, których zasięgi ocenia się na od 3000 do ponad 6000 km. Iran produkuje także rakiety *Fateh-110* o zasięgu 160-400 km, ale ich liczba jest niezwykle trudna do oceny¹³. Nie ulega wątpliwości, że wiele z tych pocisków może być wyposażonych w broń masowego rażenia w postaci głowic z ładunkami chemicznymi¹⁴. Ponadto w razie wyprodukowania broni nuklearnej Iran niewątpliwie dostosuje do jej przenoszenia przynajmniej niektóre swoje rakietowe pociski balistyczne.

Z powyższego wynika, że w zasięgu rażenia Iranu, spośród państw NATO, na pewno znajduje się na razie tylko Turcja, ale należy uwzględnić także amerykań-

11 Global Security, www.globalsecurity.org (10 06 2011).

12 Global Security, www.globalsecurity.org (10 06 2011).

13 A. Cordesman, Iranian Weapons of Mass Destruction, Center for Strategic and International Studies, October 14, 2008, s. 38-39.

14 Chemical Weapons; Global Security, <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/cw.htm> (10 06 2011).

skie instalacje i siły zbrojne rozmieszczone w państwach rejonu Zatoki Perskiej. Jeśli faktycznie Iran posiada rakiety o zasięgu 2500 km, zagrożenie obejmuje także Bałkany, większą część Europy Środkowej i południowe Włochy. W przypadku wejścia do użytku rakiet o zasięgu 4000 km w ich promieniu rażenia znajdują się prawie wszystkie europejskie kraje NATO, z wyjątkiem Portugalii i północnej części Norwegii.

Korea Północna leży daleko od Europy, nieco bliżej od USA, ale i jej potencjał należy po krótko przybliżyć, przy czym uwagi dotyczące jakości informacji na ten temat odnoszące się do Iranu aplikują się także i do Korei.

KRLD posiada zatem prawdopodobnie od 350 do 700 pocisków *Hwasong* różnych wersji o zasięgach pomiędzy 300 a 700 km, 150-200 rakiet *No-Dong A* i do 50 *No-Dong B* o zasięgach odpowiednio 1300 i 3200 km oraz 10-30 sztuk *Taeopò-dong 1* o zasięgu 2000-2500 km. Phenian pracuje także nad międzykontynentalnym raketowym pociskiem balistycznym *Taeopò-dong 2*, którego ewentualny zasięg, wedle różnych źródeł, wynosić może od 2500 – 15000 km¹⁵. Oczywiście większość wymienionego arsenału może być wyposażona w broń chemiczną, a prawdopodobnie także jądrową, choć nie ma ostatecznego i jednoznacznego potwierdzenia, że Phenian potrafi taką broń wyprodukować.

W chwili obecnej w zasięgu koreańskiego ataku są instalacje wojskowe i siły zbrojne USA rozmieszczone w Korei Południowej i Japonii. Jeśli w ramach prac rozwojowych *Taeopò-dong 2* zostanie odpowiednio dopracowany, może on zagrozić terytoriom państw członkowskich NATO, w pierwszej kolejności oczywiście Stanom Zjednoczonym, a przy uzyskaniu zasięgu rzędu 10 000 km, także i krajom europejskim.

Z powyższych rozważań wynika kilka wniosków dotyczących zagrożenia, jakie dla Sojuszu Północnoatlantyckiego stanowią raketowe pociski balistyczne w połączeniu z bronią masowego rażenia, szczególnie te znajdujące się w arsenałach Iranu i Korei Północnej:

- teoretyczne zagrożenie dla terytoriów europejskich członków NATO jest raczej kwestią przyszłości, choć być może nieodległej; w praktyce, biorąc pod uwagę kwestie techniczno-organizacyjne, pochodzić może ono w średnioterminowej perspektywie tylko ze strony Iranu, w dalszej także ze strony KRLD; oczywiście zupełnie inną kwestią jest stopień rzeczywistego politycznego ryzyka ataku, ale to obecnie bardzo trudno ocenić, a jeszcze trudniej wyprognozować,
- zupełnie inna jest sytuacja USA, które jako jedyny członek NATO prowadzą aktywną politykę globalną i w związku z tym stają wobec znacznie większego *spectrum* zagrożeń; amerykańskie siły zbrojne i instalacje znajdujące się w pobliżu Iranu i KRLD są stale w zasięgu ataku, Waszyngton pozostaje także w głębokim konflikcie z oboma krajami, co czyni prawdopodobieństwo użycia pocisków balistycznych i broni masowego rażenia większym,

15 Wszystkie dane za: Marek Czajkowski, Korea Północna vs. BMDs, op. cit.

- mamy więc do czynienia ze swoistym dualizmem w kwestii zagrożenia raketowego, wynikającym z odmiennego charakteru zagrożenia: europejscy członkowie NATO zainteresowani są zasadniczo obroną naszego kontynentu, amerykańskie podejście jest znacznie szersze i Europa jest tylko jego częścią.

Obecny i perspektywiczny kształt obrony przeciwraketowej NATO

Mimo, że obrona przeciwraketowa w Europie pozostaje obecnie względnie nową tematyką, jest jednak bardzo obszerna. Uwzględnić należy bowiem działania poszczególnych państw, w tym szczególnie rozległą aktywność USA, oraz współpracę sojuszniczą. W założeniu niniejszej pracy jesteśmy zainteresowani zasadniczo tym ostatnim, więc w praktyce głównie *ALTBMD*¹⁶, choć osobną uwagę trzeba poświęcić amerykańskiej koncepcji obrony przeciwraketowej Europy, ponieważ wiąże się ona bardzo mocno z działaniami NATO.

Jak wspomniano obrona przeciwraketowa znalazła się w kręgu zainteresowania Sojuszu już na początku lat dziewięćdziesiątych¹⁷. Wynikało to z jednej strony z postępującej proliferacji broni masowego rażenia, której wygodnym i skutecznym środkiem przenoszenia są rakiety balistyczne, z drugiej zaś, rozwój technologii dawał nadzieję na opracowanie względnie efektywnej broni, zdolnej zwalczać atakujące pociski balistyczne.

W podstawowych dokumentach NATO, kwestia pojawiła się w 1999 roku. Ówczesna koncepcja strategiczna Sojuszu, w rozdziale omawiającym kierunki kształtowania sił zbrojnych wynikające z przyjętych do realizacji celów, stanowi między innymi:

„Defensywne podejście Sojuszu wobec ryzyka oraz potencjalnego zagrożenia proliferacją broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, musi stale ewoluować, uwzględniając prace nad obroną przeciwraketową. Celem tych działań jest dalsze zmniejszenie operacyjnej wrażliwości sił wojskowych NATO, z jednoczesnym utrzymaniem ich elastyczności i efektywności w ramach zagrożenia użyciem lub użycia broni masowego rażenia.”¹⁸

16 Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence - Aktywny, warstwowy, system obrony teatru działań przeciw rakietom balistycznym.

17 Missile Defence, NATO 2011, http://www.nato.int/cps/en/SID-A95332A5-0A7F4E11/natolive/topics_49635.htm?selectedLocale=en (22 05 2011).

18 The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., Press Release NAC-S(99) 65, Issued on 24 Apr. 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?mode=press-release (22 05 2011).

Już w maju 2001 roku NATO uruchomiło zatem konkretne programy badawcze, mające na celu ustalenie czy i w jakim zakresie możliwe jest stworzenie obrony przeciwrakietowej teatru działań wojennych, czyli takiej, której zadaniem jest ochrona rozwiniętych komponentów sił zbrojnych oraz ewentualnie kluczowej i infrastruktury z tym związanej. Należy podkreślić, że nie chodzi w tym miejscu o obronę obszarową, czyli obejmującą całość terytorium państw Sojuszu; jest to osobna kwestia, osobno przez NATO rozważana, o czym dalej.

Szczyt NATO w Stambule, w czerwcu 2004 zdecydował o podjęciu intensywnych działań na rzecz realizacji projektu obrony teatru działań, który uznano za możliwy do realizacji. W 2005 roku Rada Północnoatlantycka postanowiła utworzyć system nazwany *ALTBMD* i jednocześnie pod *auspicjami Conference of National Armaments Directors*¹⁹ powstała *Programme Management Organization*²⁰, której zadaniem było zarządzanie projektem; PMO, składa się ze *Steering Committee*²¹ i *Programme Office*²². Wkrótce zawarto pierwsze kontrakty dotyczące rozwoju i produkcji komponentów systemu, a następnie, już w 2008 roku, przystąpiono do ich rozmieszczania.

ATLBMD został pomyślany jako struktura integrująca narodowe systemy przeciwrakietowe członków NATO. Dzieli się zatem na część natowską i część narodową. Ta pierwsza obejmuje system przepływu danych, ich integracji i zarządzania, a zatem ma być rozbudowaną strukturą planowania i dowodzenia. Komponenty narodowe to „wpięte” w natowską strukturę dowodzenia i kontroli sensory i uzbrojenie obronne należące do sił zbrojnych poszczególnych państw. Budowa systemu postępować ma w kolejnych fazach, które oznaczają z jednej strony oddawanie do służby coraz to bardziej skutecznego systemu dowodzenia i kontroli całości, a z drugiej pozyskiwanie przez państwa członkowskie coraz bardziej nowoczesnych sensorów i uzbrojenia obronnego.

Pierwsza faza ewolucji *ALTBMD*, nazywana *Interim Capability*²³, sprowadza się, wedle słów szefa *PO* generała Alessandro Pery, do rozmieszczenia pierwszej „[...] wstępnej i ograniczonej, ale zintegrowanej zdolności do zarządzania walką w celu ochrony rozmieszczonych sił zbrojnych przeciw atakom balistycznymi pociskami rakietowymi [...]”²⁴. Przekazanie do służby komponentów związanych z tą fazą miało miejsce 27 stycznia 2011, co w praktyce oznacza umieszczenie w *Combined Air Operations Centre*²⁵ NATO w Uedem w Niemczech systemu planowania i dowodzenia, dysponującego odpowiednimi łączami danych w celu komunikowania się z komponentami narodowymi poprzez różne szczeble dowodzenia.

19 CNAD - Konferencja narodowych dyrektorów uzbrojenia.

20 PMO - Organizacja Zarządzania Programem.

21 SC - Komisja Sterująca.

22 PO - Biuro Programowe.

23 IC - Zdolność Tymczasowa.

24 NATO achieves first step on theatre ballistic missile defence capability, NATO January 27 2011, http://www.nato.int/cps/en/SID-561BA484-AD96B5D0/natolive/news_70114.htm (22 05 2011).

25 CAOC - Centrum Połączonych Operacji Powietrznych.

W 2013 roku ma zostać zainaugurowana faza wstępnej gotowości operacyjnej²⁶. Do tego czasu posiadane przez poszczególne państwa sensory i uzbrojenie mają zostać zintegrowane w jedną funkcjonalną całość, zdolną do wykrywania i zwalczania raketowych pocisków balistycznych w końcowej fazie ich ataku przy pomocy systemów raketowych krótkiego zasięgu. Oznaczać to będzie wstępną zdolność do zarządzania przez natowskie centrum dowodzenia zintegrowanymi narodowymi komponentami *ALTBMD*.

W kolejnej fazie, w 2015/16 roku ma zostać osiągnięta pełna gotowość operacyjna²⁷. Przez zintegrowany i w pełni ukompletowany system dowodzenia i kontroli zarządzane będą europejskie systemy radarowe oraz baterie *Patriot*, *MEADS* i *SAMP/T*, a także amerykańskie radary i inne urządzenia wykrywające, wraz z bateriami *Patriot* i okrętami wojennymi wyposażonymi w przeciwrakiety *SM-3IB*²⁸, oraz pierwszą amerykańską lądową bazą tychże pocisków w Rumunii. Sumarycznie faza ta ma dać docelową zdolność do obrony Europy, w ujęciu obrony teatru działań, przed atakiem raketami o zasięgu do 3000 km.

W tym miejscu należy wspomnieć o tym, że Stany Zjednoczone rozmieszczają w Europie komponenty własnego systemu obrony przeciwraketowej, wspomnianego *BMDs*, w ramach programu nazywanego *European Phased Adaptive Approach*²⁹. Program ten ogłoszono w 2009 roku i sprowadza się on do stopniowego umieszczania na naszym kontynencie coraz to bardziej sprawnych i skutecznych systemów obrony przeciwraketowej średniego zasięgu instalowanych na okrętach wojennych oraz w bazach lądowych. Będą one mogły także wchodzić w skład *ALDBMD*, stanowiąc jej „górne piętro”, czyli operując na pułapach i odległościach nieosiągalnych dla baterii przeciwraketowych państw europejskich.

Drugim kierunkiem rozwoju obrony przeciwraketowej w ramach NATO jest perspektywiczne objęcie nią całego terytorium państw członkowskich, a zatem całości potencjału i populacji. To zadanie, wedle aktualnych planów ma być realizowane przez amerykańskie komponenty rozmieszczane w ramach *EPAA*, a które zarządzane będą mogły być przez *ALTBMD*. Będą to nowe antyrakiety *SM-3IIA*³⁰ rozmieszczane po 2018 na okrętach i w bazach lądowych, w tym w drugiej bazie w Polsce, uzupełnione po 2020 kolejną generacją *SM-3IIB*³¹ po 2020. Taka ewolucja, jeśli nastąpi, będzie oznaczała zmianę charakteru całego systemu z obrony teatru działań na obronę obszarową.

Oceniając omówiony program i jego perspektywy można z jednej strony podjąć dyskusję na temat jego efektywności w ujęciu czysto wojskowym, czyli zdolności do faktycznego przechwytywania atakujących raket balistycznych; jest

26 Capability 1 – Zdolność 1.

27 Capability 2 – Zdolność 2.

28 Standard Missile – 3 Block IB.

29 EPAA - Stopniowe, adaptacyjne podejście dla Europy.

30 Standard Missile – 3 Block IIA.

31 Standard Missile – 3 Block IIB.

to jednak bardzo obszerna, trudna i pełna kontrowersji dyskusja, która wymaga osobnego opracowania, zostanie więc pominięta. Z drugiej zaś strony można podjąć się oceny założeń i potencjału obrony przeciwrakietowej europejskich krajów NATO z nieco szerszej perspektywy, uwzględniającej ważne kwestie polityczne i ekonomiczne. Z tego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Uzgodnienie i uruchomienie systemu, oraz ewentualny jego dalszy rozwój należy niewątpliwie uznać za sukces współpracy sojuszniczej, ponieważ faktycznie powstały pewne możliwości obronne, odpowiadające na nowego typu zagrożenie.
2. Należy jednak pamiętać, że ze względu na charakterystyczne cechy systemu jego faktyczny stan i zdolności zależą i zależeć będą od państw członkowskich, a w szczególności od poziomu ich nakładów inwestycyjnych na odpowiednią infrastrukturę i uzbrojenie. To zaś jest wielce niepewne, ponieważ wszelkie obecnie stosowane systemy przeciwrakietowe są bardzo drogie, a to w czasach obecnego kryzysu i oszczędności w budżetach wojskowych może odbić się na realizacji badań rozwojowych oraz zmowień.
3. Szczególną rolę w ramach potencjalnej obrony Europy pełnią USA, których sensory i uzbrojenie rozwijane w ramach *EPAA* mają kluczowe znaczenie. Jak wspomniano, „górne piętro” obrony realizowane ma być wyłącznie przez amerykańskie uzbrojenie, które nie ma i w dającej się przewidzieć przyszłości nie będzie miało europejskich odpowiedników. Podobnie rzecz się ma z radarami wysuniętego bazowania. Także przyszła obrona obszarowa całego terytorium NATO opierać się ma na nowych generacjach amerykańskich przeciwrakiet, które także nie będą miały swoich europejskich odpowiedników.
4. Skuteczność przyszłej obrony zależeć będzie także od rozwoju zagrożenia, zarówno w sensie technologicznym, ilościowym jak też i politycznym. To jednak jest kwestia niesłychanie trudna do oceny z trzech powodów, po pierwsze, mamy do czynienia z systemami obronnymi które nie zostały sprawdzone w walce, po drugie, programy rozwoju pocisków balistycznych i broni masowego rażenia pozostają głęboko utajnione i wreszcie po trzecie, sytuacja polityczna w ujęciu globalnym regionalnym jest złożona i nieprzewidywalna, szczególnie w na Bliskim Wschodzie.

Znaczenie obrony przeciwrakietowej dla NATO

Mówiąc o znaczeniu obrony przeciwrakietowej dla NATO można mieć kilka rzeczy na myśli. Z jednej strony, można analizować sens i skuteczność w kategoriach czysto wojskowych lub też w szerszej perspektywie bezpieczeństwa międzynarodowego, z drugiej zaś można mówić o roli problemu w całości

doktryny Sojuszu, a nawet w ujęciu politycznym wraz z pytaniem o rolę NATO jako całości.

Rozważania dotyczące potencjału i skuteczności częściowo zostały już podjęte, nie ma więc potrzeby ich pogłębiać. Interesująca jest natomiast warstwa polityczna, związana z rolą i sensem istnienia NATO jako całości. Oczywiście i tu rozważania są potencjalnie dość rozległe, dlatego że współcześnie zaznaczają się coraz większe rozbieżności pomiędzy członkami Sojuszu, zarówno w warstwie ich polityki militarnej jak i stosunku do NATO jako takiego. Stany Zjednoczone z jednej, główne kraje Europy Zachodniej z drugiej, a także kraje Europy Środkowej, z trzeciej strony mają nieco inne zapatrywania na rolę Sojuszu. Z grubsza mówiąc USA chciałyby widzieć w NATO rolę regionalnej podpory swojej globalnej, aktywnej polityki bezpieczeństwa, Europa Zachodnia koncentrować się zamierza na bliższych terytorialnie wyzwaniach bezpieczeństwa, natomiast Europa Środkowa w szczególności zainteresowana jest funkcją obronną w ujęciu obrony terytorium państw członkowskich³². W takim układzie, co oczywiste, także rola obrony przeciwrakietowej jest pojmowana odmiennie. USA widzą w niej ważny instrument globalnej polityki militarnej i bezpieczeństwa, a jej europejski komponent jest tylko częścią większej całości. Zachodnia Europa postrzega ją przez pryzmat zagrożenia ze strony coraz mniej stabilnego Bliskiego Wschodu, ale jednocześnie w ważnym kontekście relacji z Moskwą. Państwa Europy Środkowej, widzą w niej natomiast gwarancję amerykańskiego zaangażowania, umacniającego ich bezpieczeństwo wobec utrzymujących się obaw przed Rosją.

Wszystkie powyższe tematy można rozwijać, bliżej analizując partykularyzmy wewnątrz Sojuszu, w ramach niniejszej pracy nie ma jednak na to miejsca. Skoncentrujemy się więc na próbie syntezy znaczenia obrony przeciwrakietowej dla Sojuszu jako całości, siłą rzeczy pozostając w sferze deklaracji wynikających z dokumentów programowych oraz w sferze dość ogólnych ocen.

Aktualnie realizowane działania NATO na polu obrony przeciwrakietowej określają przede wszystkim dwa dokumenty o charakterze doktrynalnym. Pierwszy to *Całościowe Wytyczne Polityczne*, uchwalone w Rydze w 2009 roku³³, drugi to *Koncepcja Strategiczna Sojuszu* z 2010 roku³⁴. Oprócz nich obrona przeciwrakietowa pojawia się w szeregu innych tekstów oficjalnych, a także różnorodnych wypowiedzi sekretarza generalnego NATO oraz polityków państw członkowskich.

Całościowe Wytyczne Polityczne mają służyć, wedle punktu pierwszego dokumentu, jako „[...] ramy oraz polityczne ukierunkowanie dla postępującej transfor-

32 Por. A. A. Michta, Czy NATO przetrwa do 2014 roku?, *Rzeczpospolita PlusMinus*, 4-5 czerwca 2011, s. P5-P6.

33 Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, NATO 2006, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm (06 06 2011).

34 Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, NATO 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm (06 06 2011).

macji NATO, wyznaczając na następne 10 – 15 lat priorytety dla spraw związanych z możliwościami, planowaniem i działalnością wywiadowczą Sojuszu.³⁵ W związku z tym zawiera on między innymi analizę ewolucji zagrożeń dla bezpieczeństwa państw członkowskich, jakie będą ewoluowały na przestrzeni wspomnianych ram czasowych. W szczególności zwraca się uwagę na zagrożenia o charakterze asymetrycznym. W związku z tymi zagrożeniami Sojusz musi, wedle dokumentu, rozwinąć szczególne zdolności w zakresie prowadzenia działań zbrojnych i antyterrorystycznych ale także rozlicznych misji stabilizacyjnych i rekonstrukcyjnych, także pokonfliktowych. W tym celu powinien utrzymać bądź uzyskać szereg konkretnych zdolności związanych z elastycznością, interoperacyjnością, działaniem w różnych obszarach geograficznych i klimatycznych, a także wykonywaniem wielu specyficznych zadań, a wszystko to w ramach umacnianej współpracy i poprawianych jej mechanizmów. W tym kontekście wymieniona jest obrona przeciwrakietowa, w powiązaniu z zagrożeniem bronią masowego rażenia. Mówi się zatem o zdolności „[...] do prowadzenia operacji z uwzględnieniem zagrożeń ze strony broni masowego rażenia [...], włączając w to zdolność do obrony rozwiniętych sił NATO przeciw zagrożeniu niestrategicznymi³⁶ pociskami raketowymi [...]”³⁷.

Powyższe oznacza, że NATO dostrzega w średniookresowej perspektywie zagrożenie ze strony raketowych pocisków balistycznych znajdujących się w niestabilnych regionach dookoła Europy, w powiązaniu z bronią masowego rażenia. Oznacza to jednocześnie, że nie ma mowy o zagrożeniu ze strony Rosji, której arsenał strategiczny ma zupełni inny charakter.

Bardziej obszernie obronę przeciwrakietową traktuje *Koncepcja Strategiczna* Sojuszu, dokument aktualny, który powstał w chwili, w której zarówno amerykańskie plany obrony przeciwrakietowej dla Europy weszły w fazę realizacji, jak też i systemy europejskie znalazły się na progu gotowości bojowej. Zapisy *Koncepcji* świadczą także o znaczącym wzroście znaczenia obrony przeciwrakietowej dla Sojuszu.

Rozdział drugi *Koncepcji* omawia środowisko bezpieczeństwa, czyli wskazuje na obecne i perspektywiczne zagrożenia dla państw NATO, zauważając w pierwszej kolejności, że zagrożenie wojną na pełną skalę jest niskie. Natychmiast jednak dodaje się, że mimo to:

„[...] konwencjonalne zagrożenie nie może być ignorowane. W wielu regionach i państwach na całym świecie obserwujemy pozyskiwanie znaczących, nowoczesnych zdolności militarnych, mających konsekwencje dla międzynarodowej stabilności i euroatlantyckiego bezpieczeństwa, a które są trudne do prognozowania. Zjawisko to obejmuje proliferację pocisków balistycznych, które stanowią rzeczywiste

35 Comprehensive Political Guidance, *op. cit.*

36 Dokument używa określenia *theatre missile*, co dosłownie oznacza pociski raketowe teatru działań zbrojnych, w praktyce odnosi się do raketowych pocisków balistycznych o zasięgu niestrategicznym, czyli poniżej 5500 km.

37 Comprehensive Political Guidance, *op. cit.*

i rosnące zagrożenie dla obszaru Euroatlantyckiego.³⁸

I dalej:

“Proliferacja broni nuklearnej i innych broni masowego rażenia, oraz środków ich przenoszenia grozi nieobliczalnymi konsekwencjami dla światowej stabilności i prosperity. W ciągu najbliższej dekady proliferacja będzie najbardziej wyraźna w niektórych z najbardziej niestabilnych regionów świata.”³⁹

Umieszczenie zagrożenia raketowego na pierwszym miejscu na liście potencjalnych zagrożeń i powiązanie go z zagrożeniem bronią masowego rażenia jest zdecydowanym sygnałem, że obrona przeciwraketowa musi się stać jednym z priorytetów NATO, w ramach realizowania przez Sojusz deklarowanej funkcji obrony krajów członkowskich. W związku z tym Koncepcja, opisując konkretne zdolności jakie NATO winno rozwinąć w związku z istniejącymi zagrożeniami, wymienia konieczność:

„[...] rozwinięcia zdolności do obrony ludności i terytorium przed atakiem raketowymi pociskami balistycznymi, jako kluczowego element naszej kolektywnej obrony, który przyczynia się do realizacji niepodzielnego bezpieczeństwa Sojuszu. Będziemy aktywnie poszukiwać współpracy w sprawie obrony przeciwraketowej z Rosją i innymi partnerami Euro-Atlantyckimi.”⁴⁰

Ta ostatnia kwestia jest jeszcze raz powtórzona w miejscu w którym *Koncepcja* omawia współpracę z Rosją jako jedno z pożądanych pól tej współpracy. Problematyka tej kooperacji wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy.

Już z tego przeglądu podstawowego koncepcyjnego dokumentu Sojuszu wynika, że obrona przeciwraketowa ma być jednym z najważniejszych celów przezeń realizowanych. To istotne *novum*, ponieważ dotychczas kwestie te były opisywane jako jedne z wielu zadań. Jednak zagrożenie wzrosło, co jest raczej niewątpliwe, licząc choćby rosnącą ilość i jakość pocisków balistycznych w różnych krajach. Postępuje także proliferacja broni masowego rażenia, brać też należy pod uwagę motywacje jakie stoją za decyzjami państw o tworzeniu arsenałów raketowych, które przytoczono powyżej.

Patrząc z szerszej perspektywy można pokusić się więc o próbę syntezy przyczyn dla których NATO tak wysoko stawia problem obrony przeciwraketowej, a zatem zastanowić się nad jego rolą dla Sojuszu.

Pierwszą narzucającą się niejako automatycznie uwagą jest ta, że NATO jest zasadniczo sojuszem obronnym, a zatem skoro istnieje i rozwija się pewne specyficzne zagrożenie Sojusz musi podjąć odpowiednia działania. Ten główny kieru-

38 Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept, *op. cit.*

39 Ibidem.

40 Ibidem.

nek myślenia wyraźnie widać w przytoczonych dokumentach, a także w licznych wypowiedziach polityków z sekretarzem generalnym NATO na czele⁴¹. Wskazuje się przy tym, że działania wspólne, w ramach większej całości będą z definicji bardziej efektywne, także w ujęciu kosztowym. Takie jest relatywnie proste, racjonalne wytłumaczenie, znajdujące swe poparcie w deklaracjach i dokumentach.

Można także zastanawiać się nad tym z innych nieco punktów widzenia, zwracając uwagę na faktyczny sens tej współpracy. Zauważymy wtedy kilka dodatkowych elementów wpływających na politykę NATO w interesującym nas zakresie:

- NATO brakuje wroga, który jest potrzebny jako element scalający i legitymizujący; nie należy przez to rozumieć twierdzenia, że rakiety balistyczne są przeciwnikiem wymagowanym, lecz są niewątpliwie wygodne jako argument podtrzymujący strukturę,
- NATO działając ekspedycyjnie naraża się na zrzut, że zaniedbuje swoje funkcje obronne; padają wobec tego częste pytania o sens utrzymywania organizacji, która zajmuje się realizacją nie całkiem zrozumiałych celów daleko od swych granic; z tej perspektywy zaangażowanie NATO w obronę przeciwrakietową wzmacnia jego funkcję obronną,
- ważnym elementem legitymizacji NATO jest także dążenie do objęcia obroną całego terytorium i ludności państw członkowskich, co jest atrakcyjne politycznie wobec rosnącego w państwach Zachodniej Europy poczucia zewnętrznego zagrożenia,
- ponadto obrona przeciwrakietowa może być jednym z pól współpracy z Rosją, a przeciąganie Rosji we współdziałanie w różnych kwestiach, jako część polityki tworzenia wokół Europy sprzyjającego środowiska bezpieczeństwa, jest jednym z istotnych celów NATO.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że NATO traktuje problem obrony przeciwrakietowej bardzo poważnie. Wynika to z percepcji zagrożenia oraz z misji, jaką pełni Sojusz. Nie wydaje się także aby takie stanowisko mogło ulec zmianie, tym bardziej że i USA z dużą determinacją budują swoje możliwości w tym zakresie.

Jednak, jak wspomniano, faktyczna skuteczność obrony przeciwrakietowej NATO będzie zależała przede wszystkim od tego, jaki będzie wkład poszczególnych państw w kolektywną obronę. Tymczasem biorąc pod uwagę plany rozwoju sił zbrojnych poszczególnych państw sojuszu i ich wydatki na zbrojenia istnieje

41 Por. np.: A. Fogh Rasmussen, NATO Needs a Missile Defense, International Herald Tribune, October 12 2010, <http://www.nytimes.com/2010/10/13/opinion/13iht-edrasmussen.htmlscp=1&sq=NATO+Needs+a+Missile+Defense&st=nyt> (13 06 2011).

poważna obawa, że natowska obrona przeciwrakietowa będzie przede wszystkim obroną amerykańską. Taki stan rzeczy będzie miał określone konsekwencje polityczne, takie jak:

- rosnące oderwanie NATO jako instytucji od rzeczywistych zadań bojowych, które realizowane będą zasadniczo przez USA, które w związku z tym będą dążyły do wzrostu autonomii tych działań,
- wzrośnie wobec tego ogólne uzależnienie bezpieczeństwa Europy od Stanów Zjednoczonych,
- rośnie w USA zniecierpliwienie pasywnym podejściem krajów europejskich NATO do bezpieczeństwa; zauważa się, że Europa niewiele daje za amerykańską obronę, natomiast jednocześnie jest gotowa na każdym kroku krytykować USA; takie podejście bardzo dobitnie wyraził odchodzący sekretarz obrony USA Robert Gates, mówiąc o „dwuwarstwowym” Sojuszu⁴²,
- wzrasta nacisk Rosji w kierunku przejęcia części odpowiedzialności za obronę Europy, co widać między innymi w kwestii obrony przeciwrakietowej; taki rozwój sytuacji może mieć wiele ważnych konsekwencji dla Europy, w postaci ewentualnego dalszego wzrostu uzależnienia od słabnącej, autorytarnej Rosji,
- w związku z powyższym rośnie i może rosnąć w Europie, szczególnie w niektórych krajach, gotowość do dalszej akceptacji zależności od Moskwy i swego rodzaju „zastąpienie”, oczekującej od Europy wydatków i poświęceń, Ameryki Rosją, która pozornie takich wymagań nie ma, a ponadto może być potencjalnie bardzo ważnym partnerem gospodarczym.

Oczywiście wymienione konsekwencje mają charakter warunkowy, wiele będzie zależało od faktycznego rozwoju współpracy w ramach NATO. „Uwspólnotowanie” obrony przeciwrakietowej Europy przez Baracka Obamę w 2009 roku wydaje się jednak dobrym prognostykiem w tym zakresie. Wspólne działania wobec postrzeganego jako wspólne zagrożenia znacząco zbliżyły sceptycznych wobec wcześniejszych amerykańskich planów sojuszników do poglądów amerykańskich. Być może więc realizacja natowskiej obrony przeciwrakietowej z silnym udziałem USA wzmocni transatlantyckie więzy, a tym samym zrewitalizuje coraz bardziej pogrążone w kryzysie NATO.

42 Two-tiered Alliance, por. Robert Gates: The Security and Defense Agenda (Future of NATO), As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011; US Department of Defense 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> (13 06 2011).

Summary

Ballistic missiles are more and more abundant in the world's arsenals. Combined with weapons of mass destruction they are both the effective means of warfare and political tool. The countries of NATO are increasingly concerned about this rising threat, that is why they try to develop effective defence against it. But the issue is also highly controversial in political and technical terms and, as far as NATO is concerned, it also reflects some fundamental questions of Alliance's sense and role today and in future.

NOWY START

Marek Czajkowski

Wprowadzenie

5 lutego 2011, na marginesie 47 edycji monachijskiej konferencji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego, sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki Hillary R. Clinton oraz minister spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siegiej W. Ławrow wymienili dokumenty ratyfikacyjne dotyczące „Traktatu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Federacją Rosyjską o środkach dalszej redukcji i ograniczenia strategicznych zbrojeń ofensywnych”¹. Tym sposobem traktat wszedł w życie, w niecałe dziesięć miesięcy po podpisaniu go przez prezydenta USA Baracka H. Obamę i prezydenta FR Dmitrija A. Miedwiediewa, nastąpiło w Pradze, 8 kwietnia 2010.

Wydarzenia te są znaczące, choćby dlatego, że w ostatnich dwóch dekadach problem kontroli strategicznych zbrojeń jądrowych znajdował się w gruncie rzeczy na marginesie głównych wydarzeń, a to przede wszystkim z powodu powszechnego przekonania, że wybuch wojny jądrowej na pełną skalę jest bardzo mało prawdopodobny. Mimo okresowego pogarszania stosunków pomiędzy Rosją a Ameryką i/lub jej sojusznikami, mimo mniej lub bardziej zawołowanych pogroźek, zagrożenie takie faktycznie jest niewielkie i prawdopodobnie pozostanie takim w dającej się przewidzieć przyszłości. Nie zmienia to jednak faktu, że istniejące arsenały nuklearne, choć znacząco mniejsze niż przed dwudziestu laty pozostają poważnym problemem bezpieczeństwa międzynarodowego. Samo istnienie tak groźnej broni z całą gamą uwarunkowań i skutków doktrynalnych, politycznych, ekonomicznych i ekologicznych, nie mówiąc już o ryzyku proliferacji, czyni z niej jeden z głównych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego współczesnego świata. W związku z tym znaczenie nowego traktatu z punktu widzenia stosunków międzynarodowych i problematyki międzynarodowego bezpieczeństwa jest trudne do przecenienia.

1 *Treaty Between The United States of America and The Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений.*

Wejście w życie traktatu znacząco wpływa na sytuację w zakresie kontroli zbrojeń, ponieważ *de facto* przywraca jej reżymy w stosunkach między głównymi mocarstwami nuklearnymi. Trzeba bowiem pamiętać, że po wygaśnięciu 5 grudnia 2009 roku traktatu START I², zawartego 31 lipca 1991 roku, obowiązywał jedynie traktat SORT³ z 24 maja 2002. Ten ostatni nie zawierał jednak żadnych postanowień dotyczących weryfikacji i kontroli, funkcjonalnie będąc dla START I jedynie suplementem dotyczącym limitów. Nowy stan prawny oznaczał zatem całkowite zawieszenie procedur weryfikacyjno-kontrolnych, które są nieodzownym elementem substancji kontroli zbrojeń od najwcześniejszych traktatów SALT⁴. Po wejściu w życie nowego traktatu uruchomione zostaną na powrót procedury weryfikacyjne, zgodnie z przyjętym kalendarzem⁵.

Ponieważ, jak zwykle w takich wypadkach, niezwykle trudno jest posługiwać się pełną nazwą traktatu, zyskał on szybko swego rodzaju „nazwy handlowe”, funkcjonujące w obiegu medialnym, eksperckim i politycznym. W Stanach Zjednoczonych najbardziej popularnym określeniem jest Nowy START (*New START*), które spotyka się także w oficjalnych wypowiedziach i publikacjach rządowych. W Rosji także spotyka się podobne określenie, przy czym START w wersji rosyjskiej to *Договор* o CHB⁶. Oprócz tego spotyka się określenie START III⁷, także w wersji rosyjskiej CHB-3⁸. Funkcjonuje także określenie Traktat Praski. W niniejszym artykule używać będziemy określenia Nowy START, jako dobrze oddającego zarówno genezę traktatu, jak też i jego nowe znaczenie.

Traktat ten nie jest bowiem po prostu kolejnym porozumieniem z serii, ponieważ zawarty został w zupełnie nowym świecie i nowych, postzimnowojennych warunkach. Z jednej strony jego zimnowojenne dziedzictwo jest wyraźne, z drugiej zaś odwołuje się do nowych czasów, prawdopodobnie jest ostatnim tego typu traktatem, stanowiąc pomost do nowej ery rozbrojenia nuklearnego, o ile ona oczywiście nastąpi.

2 *START – Strategic Arms Reduction Treaty* („Układ o redukcji zbrojeń strategicznych”), skrótowa nazwa używana dla określenia „Traktatu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o redukcji i ograniczeniu strategicznych zbrojeń ofensywnych.”

3 *SORT – Strategic Offensive Reduction Treaty* – „Traktat o redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych”.

4 *Strategic Arms Limitation Talks* – Rozmowy o ograniczeniu zbrojeń strategicznych, ogólne określenie dotyczące procesu negocjacyjnego i dorobku traktatowego zrealizowanego przez USA i ZSRR w latach 1969-1979.

5 Kalendarz implementacji traktatu: “*New START Treaty Entry Into Force, Fact Sheet*”; U.S. Department of State, Washington, DC February 5, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/02/156037.htm> (06 02 2011).

6 *Договор о стратегических наступательных вооружений* - Porozumienie o strategicznej broni ofensywnej.

7 Pavel Felgenhauer: “*Moscow Discusses the Future Development of ICBM’s*”; *Eurasia Daily Monitor* Volume: 8 Issue: 9, January 13th 2011; Jamestown Foundation 2011, www.jamestown.org (15 01 2011).

8 Por. nr.: Виктор Литовкин: „Вперед – к СНВ!”; *Независимое Военное Обозрение*, 21 styczeń 2011.

Z tego też powodu warto dokładnie przyjrzeć się zapisom traktatu, a także jego znaczeniu dla stron oraz okolicznościom związanym z procedurami ratyfikacyjnymi. Niniejszy artykuł tym właśnie się zajmuje, w takiej właśnie kolejności. Tematykę uzupełnia krótka ocena dalszych perspektyw rozbrojenia nuklearnego.

Postanowienia Nowego START

Podstawowe liczby dotyczące limitów uzbrojenia strategicznego zawartych w traktacie są powszechnie znane, funkcjonując w obiegu medialnym już od końca marca 2010 roku. W traktacie strony zobowiązały się nie przekraczać limitu 1550 rozmieszczonych głowic strategicznych oraz 700 rozmieszczonych środków ich przenoszenia plus 100 środków przenoszenia nierozmieszczonych. Traktat zawiera jednak znacznie więcej postanowień, z których wiele ma fundamentalne znaczenie dla faktycznego stanu arsenałów nuklearnych stron i dla procesu kontroli zbrojeń w ogóle. Ponadto Protokół⁹ do traktatu na 165 stronach dostarcza szczegółowych wyjaśnień o charakterze definicyjnym, technicznym oraz organizacyjnym. Treść porozumienia uzupełniają ponadto trzy aneksy: „Aneks o działalności inspekcyjnej”¹⁰, „Aneks o notyfikacjach”¹¹ i „Aneks o informacjach telemetrycznych”¹².

Obszerna preambuła do traktatu ma dwoisty charakter. Z jednej strony zwraca się w niej uwagę na kwestie, możnaby rzec, standardowe, czyli: cel zawarcia traktatu i motywacje za nim stojące, wraz z odniesieniem do istniejących zobowiązań stron. Pisze się zatem między innymi, że strony dążą do „[...] wykucia nowych stosunków strategicznych [...]”¹³, do redukcji roli i znaczenia broni nuklearnej przy jednoczesnym utrzymaniu jej bezpieczeństwa, do dalszego ograniczania swych arsenałów, do „[...] osiągnięcia historycznego celu w postaci uwolnienia świata od nuklearnego zagrożenia [...]”¹⁴ oraz podkreślają swe przywiązanie do zasady nieprolifracji, także poprzez przywołanie swych zobowiązań w ramach NPT¹⁵ z 1968. Mowa jest także o globalnych zagrożeniach i wyzwaniach oraz ko-

9 Protocol to the Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms; Department Stanu USA, <http://www.state.gov/documents/organization/140047.pdf> (07 02 2011).

10 “Annex on inspection activities”; U.S. Department of State, <http://www.state.gov/documents/organization/141293.pdf> (18 04 2011),

11 “Annex on notifications”; U.S. Department of State, <http://www.state.gov/documents/organization/141294.pdf> (18 04 2011),

12 “Annex on telemetric information”; U.S. Department of State, <http://www.state.gov/documents/organization/141292.pdf> (18 04 2011),

13 Nowy START, Preambuła s. 1. W mniejszej pracy wszystkie cytaty traktatu Nowy START pochodzą z oficjalnej, angielskiej wersji dokumentu opublikowanej przez Departament Stanu USA: US Department of State <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf> (03 02 2011).

14 Nowy START, Preambuła s. 1.

15 Non-Proliferation Treaty, właściwie The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej.

nieczności przyczyniania się do globalnej stabilności. Strony wyrażają także swoje podziękowanie dla Kazachstanu, Białorusi i Ukrainy za ich wkład w rozbrojenie nuklearne poprzez wypełnienie postanowień Protokołu Lizbońskiego¹⁶ do układu START - I i udział w NPT. Są to zatem względnie konwencjonalne, nie budzące większych kontrowersji postanowienia.

Drugą grupę zapisów preambuły stanowią takie, w których mowa jest o bardziej konkretnych sprawach, które z różnych powodów nie mogły znaleźć się w tekście traktatu, lecz strony uznały, że jednak należy je poruszyć. I tak, wymienić należy następujące zapisy:

- strony dostrzegają potrzebę przyszłego przejścia w kwestii kontroli zbrojeń nuklearnych na płaszczyznę multilateralną,
- strony zauważają „[...] istnienie współzależności pomiędzy strategiczną bronią ofensywną a strategicznym uzbrojeniem defensywnym, [oraz, że] zależność ta będzie coraz ważniejsza w miarę redukcji broni strategicznych [jak również, że] obecna defensywna broń strategiczna niepodważa żywotności i efektywności strategicznej broni ofensywnej stron [...]”¹⁷,
- strony „[...] są świadome wpływu konwencjonalnie uzbrojonych ICBM¹⁸ i SLBM¹⁹ na strategiczną stabilność [...]”²⁰,
- strony zgadzają się, że system weryfikacji i kontroli winien być mniej kosztowny i mniej rozbudowany niż traktacie START z 1991.

Powyższe zapisy w dużej mierze odzwierciedlają niezłatwione w procesie negocjacyjnym kwestie, czyli problem obrony przeciwrakietowej i konwencjonalnej broni strategicznej, które to sprawy Rosjanie chcieli powiązać z ograniczeniami w zakresie zbrojeń ofensywnych, aby przywrócić stan sprzed 2001 roku, kiedy to obowiązywał układ ABM²¹. Tymczasem strona amerykańska stanowczo nie godziła się na takie rozwiązania, dlatego, sporne kwestie umieszczono zatem w preambule, która jest deklaracją o charakterze politycznym i jako taka nie tworzy zobowiązań prawnych. Warto zwrócić też uwagę, że w zamian za odpowiadający

16 Na mocy tego protokołu, zawartego 24 maja 1992 roku (pełna nazwa: Protocol to the Treaty Between United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms), Kazachstan, Białoruś i Ukraina zgodziły się na oddanie Rosji pozostałego na ich terytorium po rozpadzie ZSRR arsenału nuklearnego.

17 Nowy START, Preambuła s. 2

18 ICBM – Intercontinental Ballistic Missile – balistyczny pocisk międzykontynentalny, czyli taki, które wedle definicji traktatowych pochodzących jeszcze z porozumienia SALT-II ma zasięg ponad 5500 km i odpalany jest z wyrzutni lądowych.

19 SLBM – Submarine Launched Ballistic Missile – balistyczny pocisk raketowy odpalany z okrętów podwodnych, wedle definicji traktatowych pociski tego typu należą do katalogu ofensywnej broni strategicznej.

20 Nowy START, Preambuła s. 2

21 ABM – Anti Ballistic Missile Treaty – Traktat o obronie przeciwrakietowej, jako część porozumienia SALT-I znacząco ograniczał ilościowy i jakościowy rozwój systemów obrony przeciwrakietowej.

rosyjskim interesom zapis o istnieniu związku między strategiczną bronią defensywną i strategiczną bronią ofensywną musiało się znaleźć i stwierdzenie, że obrona przeciwrakietowa w obecnym kształcie nie zagraża strategicznej stabilności, na co z kolei nalegali Amerykanie. Zapis o potrzebie przejścia do wielostronnego trybu rokowań rozbrojeniowych oznacza pewien przełom w myśleniu o kontroli zbrojeń, z jednej strony potwierdzając aspiracje innych państw nuklearnych do równego traktowania, z drugiej uznając istnienie realnej groźby z ich strony. Natomiast zapis o kontroli jest swego rodzaju uspakajającą deklaracją, że nowy jej reżim, mimo że mniej rozbudowany będzie także skuteczny i wystarczający.

Artykuły I i II Traktatu zawierają zasadnicze zobowiązania, wskazane powyżej i często przytaczane. Znacznie rzadziej cytuje się jednak punkt 2. Artykułu II, który stwierdza *expressis verbis*, że strony mają swobodę w kształtowaniu struktury swoich sił ofensywnych. Dotychczasowe Traktaty SALT i START przewidywały ścisłe limity na poszczególne kategorie uzbrojenia, dopiero Traktat Moskiewski (SORT) znosił te ograniczenia.

Obszerny artykuł III Traktatu zawiera zasadnicze wskazania dotyczące reguł obliczania ilości głowic i środków przenoszenia, określając wiele szczegółów o charakterze technicznym i organizacyjnym, w które nie będziemy wnikać. Najistotniejsze jest stwierdzenie, że jako środek przenoszenia rozumie się pojedynczy ICBM, pojedynczy SLBM i pojedynczy ciężki bombowiec przeznaczony do przenoszenia broni jądrowej (wymieniono konkretne typy samolotów). Jeśli chodzi o głowice, to do limitu liczy się ich ilość faktycznie umieszczona na każdym ICBM i SLBM. W przypadku bombowców jako głowica liczy się sam samolot, a nie uzbrojenie, które faktycznie na nim można zainstalować. To istotne *novum* w dotychczasowej praktyce, oznaczające w zasadzie wyjęcie spod limitu głowic bojowych tych, które znajdują się na pociskach manewrujących odpalanych z bombowców oraz na swobodnie spadających bombach strategicznych. Wspomniany artykuł wymienia także konkretne typy uzbrojenia strategicznego istniejące w chwili podpisania porozumienia.

Artykuł IV mówi o regułach bazowania strategicznej broni ofensywnej, wraz z zasadami dotyczącymi poligonów na których przeprowadzane są próby ze środkami przenoszenia. Podtrzymana została praktyka wydzielania specjalnych baz i specjalnych poligonów na których strategiczne uzbrojenie ofensywne będzie rozmieszczane oraz testowane.

Artykuły V i VI omawiają zasady modernizacji, konwersji i wycofywania strategicznego uzbrojenia ofensywnego, nie nakładając większych restrykcji, poza obowiązkami związanymi z weryfikacją, inspekcją i notyfikacją. Jedynym wyraźnym ograniczeniem jest zakaz umieszczania środków obrony przeciwrakietowej w wyrzutniach po ICBM lub SLBM i odwrotnie.

Artykuły od VII do XIII stanowią o środkach budowy zaufania, kontroli i weryfikacji, w szczególności wskazując na postanowienia Protokołu (w którym z kolei znajdujemy odwołania do aneksów). Główne środki o których mowa można wymienić następująco:

- stworzenie bazy danych dotyczących strategicznych broni ofensywnych w ramach której strony będą uzupełniać informacje o swoim uzbrojeniu,
- powołanie Dwustronnej Komisji Konsultacyjnej²², której zadaniem będzie: rozwiązywanie problemów związanych z realizacją traktatu, rozważanie dodatkowych metod zapewnienia skutecznej implementacji traktatu, dyskusja prowadząca do ustaleń dotyczących konkretnych parametrów i cech poszczególnych typów uzbrojenia celem ich zdefiniowania w świetle postanowień traktatowych, rozwiązywanie problemów dotyczących stosowalności traktatu do nowych typów strategicznego uzbrojenia ofensywnego i ewentualnie inne sprawy podnoszone przez którąkolwiek ze stron,
- strona, która uważa, że jej działania mogą prowadzić do sytuacji niepewnych zobowiązana jest do zapewnienia żywotności i skuteczności traktatu i zwiększania przejrzystości, zaufania,
- strony wymieniać będą informacje telemetryczne na zasadzie wzajemności,
- strony mogą używać narodowych środków kontroli (radary, satelity, etc.) w celach weryfikacyjnych i zobowiązują się nie zakłócać pracy środków kontroli strony przeciwnej, jak też nie podejmować prób maskowania i ukrywania działalności na poligonach przeznaczonych do badania strategicznych broni ofensywnych,
- strony będą realizować inspekcje zarówno w miejscach wymienionych w traktacie jako te, które służą strategicznej broni ofensywnej, aby przekonać się, że limity i inne zasady są przestrzegane, jak również i w innych miejscach (przewidzianych w Protokole), aby przekonać się, że nie są używane do celów bazowania, obsługi czy testowania strategicznej broni ofensywnej
- i wreszcie strony zobowiązują się, że nie będą na siebie brać zobowiązań międzynarodowych, stojących w sprzeczności z Traktatem, nie będą także przekazywać uzbrojenia do którego odnosi się Traktat innym stronom.

Warto zaznaczyć, że wszystkie powyższe postanowienia szeroko odwołują się do Protokołu, który zawiera obszerne katalogi uściśleń, definicji i informacji, łącznie z dokładnymi pozycjami geograficznymi poszczególnych instalacji oraz parametrami technicznymi uzbrojenia. Oczywiście w oficjalnie opublikowanym tekście dane te zostały pominięte, ponieważ jednym z elementów traktatu jest zobowiązanie do zachowania w tajemnicy tych danych (artykuł VII, p. 6), jeśli strony nie postanowią inaczej, poza danymi ilościowymi, które mogą ujawnić (artykuł VII, p.7). Protokół obszernie i szczegółowo omawia także rozliczne kwestie organizacyjne i szczegóły weryfikacji, kontroli, pracy Komisji Konsultacyjnej, wymiany informacji i wszystkich innych tego typu, skomplikowanych kwestii.

22 Bilateral Consultative Commission.

Artykuły XIV do XVII zawierają przepisy końcowe z których najważniejsze to:

- traktat zawarty zostaje na lat 10, licząc od momentu wejścia w życie, jeśli nie zostanie wcześniej zastąpiony innym traktatem regulującym tę materię,
- Protokół jest integralną częścią traktatu,
- traktat może zostać przedłużony maksymalnie o 5 lat, chyba, że zostanie zastąpiony innym traktatem,
- każda strona może wycofać się z Traktatu jeśli „[...] zdecyduje, że nadzwyczajne wydarzenia związane z zasadniczym przedmiotem tego traktatu zagrażają ich najwyższym interesom [...]”²³; strona notyfikuje wypowiedzenie traktatu, który wygasa w ciągu trzech miesięcy od otrzymania noty przez drugą stronę,
- traktat zastępuje traktat SORT, który wygasa z chwilą jego wejścia w życie,
- strony mogą proponować poprawki do traktatu, których wejście w życie w razie uzgodnienia będzie podlegało procedurom takim samym jak wejście w życie traktatu, poprawki do Protokołu, uzgodnione przez strony i nie zmieniające praw i obowiązków stron będą wchodzić w życie po uzgodnieniu w ramach Komisji Konsultacyjnej.

Ogólnie można zauważyć, że Traktat zawiera szczegółowe i dość sztywne postanowienia oraz kładzie nacisk na środki budowy zaufania. Jego preambuła nie ma mocy prawa, ale zaznacza kilka ważnych, potencjalnie dyskusyjnych kwestii. Są to sprawy związane z ewentualną ewolucją problematyki rozbrojenia strategicznego w kierunku multilateralizmu, strategiczną obroną przeciwrakietową oraz potencjalnym rozwojem niektórych nienuklearnych rodzajów broni precyzyjnej o zasięgu strategicznym.

Znaczenie traktatu dla poszczególnych stron

Barack Obama często podkreśla, że perspektywicznym celem Stanów Zjednoczonych jest świat bez broni jądrowej. 5 kwietnia 2009 roku w przemówieniu na Hradczańskim Zamku w Pradze prezydent powiedział między innymi:

„Dziś zimna wojna zniknęła, ale tysiące sztuk tej broni [jądrowej – M.C.] nie. Dziwnym obrotem historii zagrożenie globalną wojną nuklearną spadło, ale ryzyko ataku nuklearnego wzrosło. Więcej państw zdobyło tę broń. Próby trwają. Czarnorynkowy handel nuklearnymi tajemnicami i nuklearnymi materiałami trwa. Technologia budowy bomby rozprzestrzeniła się. Terrorysty są zdeterminowani kupić, zbudować lub ukraść bombę.

[...] Tak jak walczyliśmy o wolność w XX wieku, musimy teraz w XXI wieku wal-

23 [...] *decides that extraordinary events related to the subject matter of this Treaty have jeopardized its supreme interest* [...], Artykuł XIV, p.3, s. 16.

czyć wspólnie o prawo wszystkich ludzi do życia w świecie wolnym od strachu. I jako mocarstwo nuklearne, jedyne mocarstwo nuklearne które użyło broni jądrowej, Stany Zjednoczone mają moralny obowiązek działać. [...] Dziś więc wyrażam jasno i z przekonaniem zaangażowanie Ameryki w celu poszukiwania pokoju i bezpieczeństwa w świecie bez broni jądrowej. Nie jestem naiwny. Osiągnięcie tego celu nie będzie szybkie – być może nie za mojego życia.”²⁴

Ta chwalebna postawa wynika zapewne w pewnym zakresie z wyznawanych wartości oraz poczucia odpowiedzialności za losy świata, a więc ze swego rodzaju idealizmu. Nie można jednak zapominać, że równie ważne argumenty stojące za amerykańskim dążeniem do rozbrojenia nuklearnego mają charakter *stricte* realistyczny i mocno zakotwiczone są w bieżących i perspektywicznych celach oraz interesach amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W okresie zimnej wojny broń nuklearna była elementem doktryny powstrzymywania, ostatecznym argumentem, który miał za zadanie odstraszać potencjalnych agresorów czyniąc każdy ich atak całkowicie nieopłacalnym. Utrzymywanie silnego komponentu nuklearnego już od początku lat pięćdziesiątych było dla USA znacznie tańszą i skuteczniejszą opcją niż inwestycja w siły konwencjonalne na tyle liczne aby mogły zatrzymać ewentualny atak ze strony ZSRR. Bez względu na to, czy taką logikę uznamy dziś za błędną i czy ZSRR był rzeczywiście tak groźny jak postrzegali to Amerykanie, te właśnie motywacje stały za szybkim rozwojem broni nuklearnej i środków jej przenoszenia.

Współcześnie nastąpiła znacząca zmiana sytuacji. USA nie mają już równorzędnego przeciwnika, którego należałoby powstrzymywać w taki sposób. Przeciwnie, amerykańska potęga konwencjonalna nie ma sobie równych, przewaga jaką w tym zakresie USA posiadają nad resztą świata nie ma historycznego odpowiednika. W tym kontekście broń masowego rażenia nie pełni już tej roli co dawniej, jej globalna likwidacja nie naruszyłaby a wręcz umocniła bezpieczeństwo USA, które nie obawiają się żadnego ataku poza ewentualnym uderzeniem jądrowym.

Konsekwencją współczesnej globalnej sytuacji strategicznej jest fakt, że to USA stają się podmiotem powstrzymywanym przy pomocy broni masowego rażenia. Inne państwa, szczególnie te sprzeciwiające się amerykańskiej polityce, dążą do uzyskania, utrzymania bądź zwiększenia arsenałów nuklearnych wiedząc, że nie są zdolne do zmierzenia się z USA w kategoriach broni konwencjonalnej. To drugi prozaiczny powód, dla którego perspektywa świata bez broni masowego rażenia jest niezwykle pozytywna z punktu widzenia polityki amerykańskiej. Brak broni jądrowej w długotrwałej perspektywie politycznej oznacza znacznie mniejsze hamulce dla amerykańskiej polityki zagranicznej, a w szczególności jej militarnych instrumentów.

24 “Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic”; The White House, Office of Press Secretary, April 5th 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> (07 02 2011).

Należy zatem brać pod uwagę nie tylko polityczne, o propagandowej wymowie wypowiedzi prezydenta USA o świecie bez broni jądrowej. Podstawowe dokumenty amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zdecydowanie wskazują na zmniejszenie zakresu polegania na broni nuklearnej jako na instrumencie polityki i gwarancie bezpieczeństwa. W obowiązującej obecnie redakcji Narodowej Strategii Bezpieczeństwa czytamy:

„Redukujemy nasze arsenały nuklearne, mniej polegamy na broni jądrowej, jednocześnie podtrzymując wiarygodność i efektywność naszego odstraszenia. Wzmacniamy Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) jako fundament nieprolifracji [...]”²⁵

Nie oznacza to jednak, że USA gotowe są jednostronnie ograniczać swoje arsenały. Istnieje bardzo wiele argumentów przeciwko temu, kwestionuje się nawet sama ideę całkowitego rozbrojenia nuklearnego²⁶. Dopóki inne państwa dysponują bronią jądrową Ameryka także musi ją zachować, wraz ze zdolnościami do odtwarzania i unowocześniania arsenału. Podstawowy dokument dotyczący amerykańskiej strategii jądrowej, Przegląd Polityki Nuklearnej, szczegółowo określa sens i rolę amerykańskiego arsenału nuklearnego:

„Wielki arsenał nuklearny, który odziedziczyliśmy po erze zimnowojennej, bipolarnej konfrontacji jest słabo przystosowany do odpowiedzi na dzisiejsze zagrożenia stwarzane przez terrorystów-samobójców i nieprzyjazne rządy dążące do broni nuklearnej. W związku tym jest rzeczą podstawową aby lepiej dostosować naszą politykę jądrową do naszych najbardziej pilnych priorytetów – zapobieganiu nuklearnemu terroryzmowi i nuklearnej proliferacji.

Nie oznacza to, że nasze odstraszenie jądrowe stało się czymś bez znaczenia. Tak długo, jak długo istnieje broń jądrowa Stany Zjednoczone będą utrzymywać bezpieczne²⁷ i skuteczne siły jądrowe. Siły te wciąż będą grały podstawową rolę w odstraszeniu potencjalnych przeciwników oraz podtrzymywaniu naszych sojuszników i partnerów na całym świecie.

Ale fundamentalne zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach – włączając wzrost nie mających sobie równych militarnych zdolności USA, znaczną poprawę w zakresie obrony przeciwrakietowej i złagodzenie zimnowojennej rywalizacji – pozwalają nam wypełnić te cele przy znacząco niższym poziomie sił nuklearnych i przy zmniejszonym poleganiu na broni jądrowej. Dlatego, bez narażania naszych tradycyjnych celów, odstraszenia i podtrzymywania [sojuszników – *przyp.* MC] możemy teraz ukształtować naszą politykę wobec broni jądrowej i strukturę sił w sposób jaki lepiej umożliwi nam wyjście naprzeciw naszym najpilniejszym zagrożeniom bezpieczeństwa.²⁸

25 “National Security Strategy”, May 2010; The White House, Washington, s. 4.

26 Por. bardzo wnikliwa analiza, J. Joffe, J. W. Davis, *Less than Zero*, Foreign Affairs, January/February 2011, Volume 90, Number 1, ss. 7-17.

27 [...] *safe and secure* [...].

28 “Nuclear Posture Review Report, April 2010”; Department of Defense, Washington 2010, s. V.

Oprócz tych podstawowych zapisów pisze się w tym dokumencie także, że obniżanie własnych możliwości ofensywnych musi iść w parze z redukcją arsenałów innych państw, a także utrzymaniem bądź uzyskaniem jak najskuteczniejszego wglądu w zbrojenia innych państw poprzez związanie ich odpowiednimi zobowiązaniami prawno-międzynarodowymi dotyczącymi zarówno kwestii ilościowych, jak też jakościowych oraz weryfikacji i kontroli.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, znaczenie Nowego START dla USA wydaje się niemałe. Podsumowując można rzecz ująć w następujących punktach:

1. Wraz nowym traktatem USA wznawiają reżim kontroli i środków budowy zaufania, który, jak wspomniano, wygasł 5 grudnia 2009; USA podtrzymują zatem wgląd i kontrolę nad rozwojem rosyjskiego arsenału nuklearnego, otrzymując przy tym przyzwoitą gwarancję, że nie zacznie się on nagle gwałtownie rozrastać.
2. Niższe niż poprzednio limity sugerują możliwość dalszych ograniczeń, do których, o czym wspomniano w preambule, mogłyby zostać włączone inne państwa, na przykład Chiny.
3. Niebagatelne jest także i to, że zawierając nowy traktat Waszyngton łagodzi przynajmniej część obaw Moskwy, co niewątpliwie służy bieżącemu ograniczeniu napięcia z partnerem z którym USA chcą współpracować w wielu kwestiach strategicznych i nie tylko.

Warto jednak w tym momencie wspomnieć, że traktat Nowy START wywołał w USA dyskusje bez precedensu, w dużej mierze poddające w wątpliwość powyższe argumenty, czym zajmiemy się w dalszej części niniejszego artykułu.

Z punktu widzenia Rosji traktat ma daleko większe znaczenie w kategoriach bieżących, co zawiera się już poniekąd w punkcie 3 powyżej. Mamy tu zarówno aktualne kwestie czysto wojskowe, ekonomiczne i polityczne, jak też i perspektywę międzynarodowego prestiżu oraz problematykę polityki bezpieczeństwa narodowego i doktryny obronnej.

Od 1992 roku, implementując kolejne traktaty o rozbrojeniu strategicznym, Rosja nie wycofała ani jednej rakiety, samolotu, okrętu czy wyrzutni, które zachowywałyby sprawność bojową²⁹. Postępująca redukcja w ramach której Rosja od dwudziestu lat wypełnia swoje zobowiązania, wynika wyłącznie z likwidacji środków bojowych, które wypełniły swoje rezerwy, a która przebiega szybciej niż wprowadzanie do służby nowego uzbrojenia. Wynika to z tego, że od ponad dwóch dekad Rosja nie jest zdolna w sensie ekonomicznym i organizacyjnym utrzymać swojego arsenału, który kurczy się samoistnie i najprawdopodobniej będzie się kurczył dalej mimo wzrostu nakładów inwestycyjnych w ostatnich latach.

29 Владимир Зиновьевич Дворкин: "Пражский рубеж пройден – каковы дальнейшие цели?"; Независимое Военное Обозрение, 4 lutego 2011, http://nvo.ng.ru/concepts/2011-02-04/1_snv.html.

W tym kontekście kolejny traktat zawierający mniejsze limity jest dla Rosji niezbędny by utrzymać jako taki parytet ilościowy z USA. Według depeszy Departamentu Stanu USA pochodzących z zestawu Wikileaks, ujawnionego przez szwajcarską gazetę *Le Temps*³⁰, Rosjanie przedstawili nawet w czasie rokowań propozycję limitu w granicach 500 – 550 środków przenoszenia, wobec wstępnej amerykańskiej propozycji 1100. Oczywiście jest to zapewne także element taktyki negocjacyjnej, ale świadczy niewątpliwie o założeniach rosyjskiej polityki w tym zakresie.

Ilustracją do powyższych uwag są konkretne dane ilościowe. Zazwyczaj dobrze poinformowane „Niezawisomoje Wojennoje Obozrenie” w artykule redakcyjnym z okazji rocznicy podpisania traktatu podaje, że w chwili jego podpisania Rosja dysponowała 611 rozmieszczonymi strategicznymi środkami przenoszenia³¹. Z kolei najnowsze ujawnione dane, pochodzące z wymiany informacji przewidzianej traktatem, mówią, że wedle stanu z 5 lutego 2011 FR posiadała 521 rozmieszczonych środków przenoszenia, 865 środków nierozmieszczonych oraz 1537 rozmieszczonych głowic strategicznych³² (w tym oczywiście ciężkich bombowców, liczonych zgodnie z Nowym START za jedną głowicę każdy). Dane powyższe należy uznawać za pewne, a zatem Rosja zasadniczo wypełniała ilościowe warunki traktatu już w chwili jego wejścia w życie; niewielka nadwyżka nierozmieszczonych środków przenoszenia nie ma tu znaczenia. Najprawdopodobniej i w przyszłości Strategiczne siły Jądrowe FR nie będą zdolne do zrealizowania kompletu limitów w trakcie obowiązywania traktatu. Na przykład rosyjski analityk Paweł Podwig przewiduje, że w 2020 roku Rosja dysponować będzie zaledwie około 400 środkami przenoszenia posiadającymi możliwość rozmieszczenia niecałych 1300 głowic³³.

Drugi bardzo ważny punkt to kwestie prestiżowe. Rosyjska polityka zagraniczna, jak to jest często wykazywane, opiera się na założeniu, że jest ona, a przynajmniej powinna być³⁴, wielkim mocarstwem o znaczeniu globalnym. Jeden z podstawowych dokumentów doktrynalnych polityki zagranicznej Rosji, „Koncepcja polityki zagranicznej FR”, w nieco eufemistycznym tonie, formułuje rzecz następująco:

30 Wspomniana depesza nie została na razie ujawniona bezpośrednio przez portal wikileaks, opublikowały ją pod koniec kwietnia tylko *Le Temps* i także szwajcarska *Neue Zurichische Zeitung*: „2009-11-13 12:27:00, 09GENEVA1019, Mission Geneva, REF: A. GENEVA 1013 (SFO-GVA-VII-002) B. GENEVA 975 (SFO-GVA-VI-050-RFG-005)”, <http://www.letemps.ch/cables?id=09GENEVA1019> (28 04 2011).

31 “Пражскому Договору исполнился год”; Независимое Военное Обозрение, 15 kwietnia 2011, http://nvo.ng.ru/concepts/2011-04-15/2_red.html.

32 “New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms”; U.S. Department of State, June 1 2011; <http://www.state.gov/t/avc/rls/164722.htm> (02 06 2011).

33 Pavel Podvig: “New START treaty in numbers”; Russian Strategic Nuclear Forces, March 27th 2010; http://russianforces.org/blog/2010/03/new_start_treaty_in_numbers.shtml

34 Por. pr.: Дмитрий Тренин: *Одиночное плавание*; Московский Центр Карнеги, Москва 2009.

„Będąc stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, uczestnikiem G8 i całego szeregu innych wpływowych międzynarodowych i regionalnych organizacji, mechanizmów międzynarodowej współpracy i dialogu, dysponując znaczącymi zasobami we wszystkich dziedzinach, rozwijając intensywnie stosunki z wiodącymi państwami i organizacjami ze wszystkich regionów świata, sukcesywnie integrując się ze światową gospodarką i sferą polityczną, Rosja dysponuje istotnym wpływem na formułowanie nowej architektury stosunków światowych”³⁵

W praktyce jednak kraj nie ma wielu instrumentów tak szeroko zarysowanej polityki zagranicznej, ani też kompletu podstawowych cech ekonomiczno-polityczno-militarnych potwierdzających tezę o globalnej mocarstwowości. Przeciwnie, w ujęciu gospodarczym, demograficznym i w zakresie konwencjonalnej siły militarnej Rosja należy do trzeciej ligi mocarstw, mimo że ostatnie 10 lat było okresem wzrostu wielu wskaźników makroekonomicznych. Jeśli dodamy do tego surowcowy charakter rosyjskiej gospodarki, opanowanej przez skrajnie skorumpowaną biurokrację i nastawionych na rabunkowe, niskoinwestycyjne gospodarowanie wielkich przedsiębiorców, otrzymujemy obraz państwa w kluczowych sferach słabego i pozbawionego istotnych zdolności oddziaływania w zakresie soft power. W istocie rzeczy jedynie broń surowcowa, oraz handlowa, rozumiana jednak raczej w kategoriach hard, czyli stosowana jako krótkoterminowy przymus, stanowić może skuteczny oręż gospodarczy.

Biorąc powyższe pod uwagę dostrzec można, że jedynie strategiczna broń jądrowa z jej porażającą mocą, względnie nowoczesna, zróżnicowana i liczna może być postrzegana jako autentyczny atrybut mocarstwowości. Daje ona iluzję symetrii w stosunkach z USA, jedynym realnym supermocarstwem, które pozostaje zasadniczym punktem odniesienia dla rosyjskich rozważań o miejscu swego kraju w świecie, jego roli i znaczeniu³⁶. Jednak we wszystkich, poza wymienioną, sferach, od gospodarki i rozwoju technologicznego, poprzez demografię do oddziaływań kulturowych i cywilizacyjnych sytuacja USA jest znacząco, a czasem wręcz drastycznie lepsza niż Rosji. Pożądając zatem dialogu strategicznego z USA, starając się go przedłużyć i rozszerzać, a także zawierając porozumienia mające chociaż pozory równoprawności Rosja podkreśla swój jedyny bodaj atrybut globalnej mocarstwowości, starając się w ten sposób podtrzymywać swój prestiż i polityczną pozycję.

Zawarcie traktatu START ma z rosyjskiego punktu widzenia także i wymiar związany z bieżącą polityką bezpieczeństwa i doktryną militarną. Wobec słabości konwencjonalnych sił zbrojnych, niedoinwestowanych, zacofanych technologicznie i trapionych patologiami, odstraszanie nuklearne stanowi istotną alternatywę w ramach rozważań o bezpieczeństwie narodowym. Bez względu na to, że tego

35 “Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 12 июля 2008 г.”; Ministerstwo Spraw Zagranicznych FR, www.mid.ru (03 08 2008)

36 S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 264.

typu myślenie jest głęboko osadzone w logice zimnowojennej i niekoniecznie przystaje do rzeczywistości jest w rosyjskiej polityce bezpieczeństwa bardzo silnie zaznaczone. Poglądy przedstawione w „Doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej”³⁷ wskazują na znacząco większe poleganie na odstraszeniu nuklearnym niż w przypadku analogicznej polityki amerykańskiej. W wymienionym dokumencie czytamy między innymi, że „[...] podtrzymywanie strategicznej stabilności i potencjału powstrzymywania nuklearnego na dostatecznym poziomie [...]”³⁸ jest jednym z podstawowych celów polityki obronnej państwa. Broń jądrowa natomiast może zaś zostać użyta „[...] w odpowiedzi na użycie przeciwko niej [Rosji – MC] i/lub jej sojusznikom broni jądrowej oraz innych środków masowego rażenia, a także w wypadku agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej z użyciem broni konwencjonalnej, w trakcie której zagrożone jest samo istnienie państwa”³⁹.

Z tego punktu widzenia utrzymanie kontroli nad głównym ewentualnym przeciwnikiem i jego potencjałem nuklearnym ma dla Rosji kluczowe znaczenie. Stosując rozumowanie w kategoriach ilościowych, brak normatywnie utrzymanego parytetu sił ofensywnych przy jednoczesnym pojawieniu się skutecznych środków defensywnych, może oznaczać osłabienie, lub nawet zerwanie nuklearnego odstraszenia, a to z kolei oznacza wystawienie Rosji na śmiertelne niebezpieczeństwo. Taka jest kolejna przyczyna dla której Rosja z wielkim uporem dąży do obniżenia limitów broni strategicznej tak aby mogła im sprostać, oraz jednocześnie do ograniczenia środków strategicznej obrony i nienuklearnych strategicznych środków precyzyjnego rażenia. Z punktu widzenia rosyjskiego bezpieczeństwa jest to kwestia równowagi odstraszenia strategicznego, wciąż pozostającej jednym z kluczowych paradygmatów koncepcji bezpieczeństwa narodowego.

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że Rosja była niejako zmuszona do zawarcia nowego traktatu o ograniczeniu zbrojeń strategicznych. Ten fakt, stawał ją w trakcie negocjacji na słabszej pozycji, ponieważ USA nie miały tak krótkoterminowej, palącej potrzeby regulacji. Dlatego też Rosja musiała zgodzić się na nieuwzględnienie szeregu swoich postulatów, które z kolei były nie do przyjęcia dla USA. Jak już wspomniano pierwszym i najważniejszym z rosyjskich oczekiwań, wyrażanym już od 2006 roku⁴⁰, był powrót do powiązania obrony przeciw-rakietowej z ograniczeniem strategicznych zbrojeń ofensywnych prowadzący do ograniczenia jej rozwoju. Drugim postulatem było dołączenie do całości rozważań strategicznych kwestii wykorzystania ICBM i SLBM w roli nosicieli konwencjonalnych ładunków, zdolnych do bardzo szybkich i wysoce precyzyjnych uderzeń o zasięgu strategicznym. Ten ostatni plan rozważany jest od niedawna w ramach

37 „Военная доктрина Российской Федерации”, dekret prezydenta z 5 lutego 2010; www.mid.ru (02 04 2010).

38 *Ibidem.*, część III, p. 19g.

39 *Ibidem.*, części III, p. 22

40 Por. M. Czajkowski, Rosja i amerykańska tarcza przeciw-rakietowa, Politeja 2(8)/2007, s. 328 i n.

amerykańskiej koncepcji *Prompt Global Strike*⁴¹, której celem jest stworzenie broni mogącej zaatakować w niezwykle krótkim czasie wrażliwe i wartościowe cele praktycznie na całym świecie. Takie uzbrojenie mogłoby na przykład likwidować ważne obiekty w ramach wojny z terrorem, lub konfliktów regionalnych nawet w ciągu 30-40 minut od chwili powzięcia informacji o ich położeniu; taki czas reakcji jest niedostępny dla innych środków walki, chyba że akurat znajdują się one w rejonie celu. Jak już wspomniano w obu przypadkach oczekiwania rosyjskie nie zostały w pełni zrealizowane. Co do obrony przeciwrakietowej mamy zasadniczo tylko niezobowiązujące zapisy preambuły. Natomiast w sprawie konwencjonalnej broni strategicznej Rosja może mieć nadzieję, że pociski raketowe rozmieszczane w ramach PGS będą przez USA wliczane do ogólnego limitu środków przenoszenia określonego traktatem. W razie jednak, gdyby USA znacząco rozwinęły swoje zdolności w zakresie obrony przeciwrakietowej oraz wyprodukowały większą ilość nosicieli w ramach PGS Rosji w zasadzie pozostanie tylko groźba ewentualnego wyjścia z traktatu, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami.

Ratyfikacja

Procedura uzyskania zgody Senatu USA na ratyfikację traktatu związana była z ożywioną dyskusją, w której, jak nigdy w dotychczasowej praktyce rozbrojeniowej, głosy przeciwne były bardzo mocne, do tego stopnia, że istniała realna groźba, że Senat odmówi zgody na ratyfikację. Atak na traktat miał dwie zasadnicze przyczyny: jedną była walka wewnątrzpolityczna, w której stał się on instrumentem ataku republikanów na prezydenta Obamę w ramach wyborów do Kongresu. Nie można jednak mówić wyłącznie o instrumentalnym traktowaniu dyskusji, ponieważ przedstawiana argumentacja była mocno zakotwiczona w konserwatywnej wizji bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego⁴².

Główne kierunki rozważań w tym zakresie sprowadzają się do następujących kwestii:

- dlaczego USA mają wiązać sobie ręce zobowiązaniami, skoro Rosja i tak musi zmniejszać swój arsenał nuklearny, co wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo USA, tym bardziej im Ameryka jest silniejsza; na przykład John R. Bolton, dyplomata w służbie administracji Goerge'a W. Busha, obecnie ekspert konserwatywnego American Enterprise Institute (AEI) w wielu publikacjach podkreśla, że wiązanie się tego typu traktatami wobec faktycznej przewagi USA zupełnie niepotrzebnie podważa bezpie-

41 PGS – Natychmiastowe uderzenie globalne.

42 Por. wyczerpująca analiza poglądów republikańskich senatorów: Сергей Михайлович Порог: „„Флибустеры” против президента Обамы”; Независимое Военное Обозрение, 14 stycznia 2011, http://nvo.ng.ru/concepts/2011-01-14/1_flibustiry.html.

- czeństwo Ameryki, które zależne jest przede wszystkim od jej siły⁴³,
- ograniczanie ilościowe tak skomplikowanego uzbrojenia, może spowodować zanik zdolności do jego podtrzymywania i rozwoju, ponieważ przedsiębiorstwa i laboratoria zajmujące się rozwojem broni jądrowej i środków jej przenoszenia będą musiały likwidować działalność z braku finansowania; to zaś może spowodować spadek wymienionych zdolności poniżej niezbędnego minimum,
- Nowy START i zobowiązania polityczne z nim związane wiążą ręce USA w szczególnie wrażliwych i ważnych dla obronności kraju kwestiach, a najbardziej w sprawie obrony przeciwrakietowej, której rozwój jest wręcz zagrożony, na co zwracał uwagę na przykład inny obecny ekspert AEI, były przewodniczący Izby Reprezentantów Kongresu USA Newt Gingrich⁴⁴.

Najkrócej mówiąc, republikanie pod przywództwem Johna Kyl'a, senatora z Arizony uważali i nadal uważają, że nowy traktat nie tylko służy zasadniczo interesom Rosji, ale w dodatku znacząco podważa perspektywiczne cele bezpieczeństwa USA. Część z tych argumentów oczywiście jest w pewnym zakresie zrozumiała i nie można odmówić im pewnego sensu. Oprócz ostrych polemik politycznych w debacie znalazły się i bardziej wyważone, już mniej jednoznaczne argumenty przeciw traktatowi⁴⁵, choć kierunek argumentacji jest generalnie ten sam.

Mimo tej dyskusji nie ulega raczej wątpliwości, że znacząca większość klasy politycznej, ekspertów, a także establishmentu wojskowego, łącznie z aktualnym przewodniczącym Kolegium Połączonych Szefów Sztabów admirałem Mike'em Mullenem była zwolennikami przyjęcia traktatu, wskazując na wymienione powyżej korzyści dla USA. Podobne zdanie wyrażały także bardzo prominentne postaci, weterani polityki zagranicznej administracji republikańskich, tacy jak George Shultz czy Henry Kissinger.

W procedurze ratyfikacyjnej Senat wprowadził bardzo wiele zastrzeżeń, które wprawdzie nie mają mocy prawnej w sensie międzynarodowym, ale które uszczegóławiają kierunki interpretacji traktatu, wiążąc wykonującą jego postanowienia administrację. Senacka rezolucja, zawierająca zgodę na ratyfikację traktatu, wprowadza trzy typy takich zastrzeżeń: warunki (*conditions*), rozumienia (*understandings*), deklaracje (*declarations*). Została przyjęta 22 grudnia 2010 roku 71 głosami przeciwko 26.

Pomiędzy warunkami najważniejsze to:

43 Por. np.: John R. Bolton: „Senators, Think Long and Hard Before You Rush to Vote on START”; American Enterprise Institute, December 15th 2010, <http://www.aei.org/article/102903>.

44 Newt Gingrich: “New START Can Wait”; American Enterprise Institute, December 13th 2010, <http://www.aei.org/article/102897>

45 Por. np. Artykuł byłego urzędnika Pentagonu: David J. Trachtenberg: “Six Myths About the New START Treaty”; Center for Defense Studies 4/08/10, <http://www.defensestudies.org/cds/six-myths-about-the-new-start-treaty/> (18 04 2011).

- określenie obowiązków prezydenta w zakresie informowania i konsultowania Senatu co do implementacji traktatu, a w szczególności w razie problemów związanych z nieprzebrnięciem go przez Rosję, z jednoczesnym podkreśleniem znaczenia skutecznej weryfikacji i kontroli, jako warunku funkcjonowania traktatu,
- prezydent ma zapewnić Senat, jeszcze przed wejściem w życie traktatu, że nie obejmuje on obowiązku przekazywania danych telemetrycznych startów przeciwrakiet, startów związanych z wynoszeniem satelitów wojskowych oraz startów pocisków przeznaczonych do niszczenia obiektów nie znajdujących się na powierzchni ziemi,
- prezydent ma przedstawić w trybie tajnym, jeszcze przed wejściem w życie traktatu, szczegółową informację dotyczącą rozwoju PGS, oraz, jeśli w przyszłości prezydent uzna, że konieczna ilość konwencjonalnych głowic ICBM i SLBM nie da się pogodzić z limitami START, natychmiast skonsultuje się z Kongresem,
- USA są zdecydowane utrzymać efektywny i bezpieczny arsenał nuklearny, co oznacza konieczność odpowiednich inwestycji; administracja ma stworzyć 10-letni plan rozwoju i unowocześnienia tych sił, oraz utrzymania zdolności produkcyjnej i rozwoju; jeszcze przed wejściem w życie traktatu prezydent ma zapewnić Senat, że zamierza modernizować lub zastępować elementy triady strategicznej i podtrzymać rozwój sektora silników rakietowych i innych ważnych instalacji i placówek badawczych,
- prezydent ma obowiązek składania Senatowi dorocznego szczegółowego sprawozdania o implementacji traktatu,
- jeszcze przed wejściem w życie traktatu prezydent ma zapewnić, że podejmie kroki na rzecz ograniczenia taktycznej broni jądrowej, także wspólnie z sojusznikami, ponadto co roku będzie przedkładał Senatowi sprawozdanie z podjętych w tym zakresie działań,
- jeszcze przed wejściem w życie traktatu prezydent zapewni Senat i w trakcie wymiany instrumentów ratyfikacyjnych powiadomi Federację Rosyjską, „[...] że polityką Stanów Zjednoczonych jest kontynuacja rozwoju i rozmieszczania amerykańskich systemów obrony przeciwrakietowej aby bronić się przed zagrożeniem ze strony krajów takich jak Korea Północna i Iran, włączając w to jakościowe i ilościowe usprawnienia takich systemów [...]”⁴⁶; podkreśla się, że broń ta w żaden sposób nie zagraża strategicznej stabilności i skuteczności odstraszania nuklearnego strony rosyjskiej.

46 New START Treaty: Resolution Of Advice And Consent To Ratification; U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance December 22, 2010, <http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm> (08 02 2011).

Druga część rezolucji to zapisy mające charakter konkretyzacji i uszczegółowienia zapisów traktatu, tak aby nie budziły one żadnych wątpliwości i nie mogły zostać zinterpretowane odmiennie niż życzy sobie tego Senat. Główne punkty są tu następujące:

- kwestie obrony przeciwrakietowej: podkreśla się, że START nie zawiera żadnych innych ograniczeń niż te zawarte w artykule III traktatu, jakiegokolwiek dalsze ograniczenia, łącznie z tymi, które wyniknąć mogą z prac Komisji Konsultacyjnej będą podlegały ratyfikacji, a ponadto ani preambuła, ani oświadczenie FR z 7 kwietnia 2010 o obronie przeciwrakietowej⁴⁷ nie są wiążące dla USA,
- rakiety balistyczne na platformach kolejowych: jakiegokolwiek pociski rakietowe kolejowe o zasięgu ponad 5500 km będą uznawane za ICBM w rozumieniu traktatowym i jako takie będą liczyły się do limitów, a jakiegokolwiek system startowy na platformie kolejowej liczy się jako wyrzutnia ICBM; jeśli takowe pociski powstaną, mają być przedmiotem rozważań Komisji Konsultacyjnej w zakresie zaaplikowania do nich postanowień traktatu, a porozumienie w tym zakresie ma być poddane procedurze ratyfikacyjnej,
- nienuklearna broń o zasięgu strategicznym: przyszłe systemy uzbrojenia konwencjonalnego o zasięgu strategicznym nie będą uznawane za nowe uzbrojenie podlegające traktatowi, jeśli „w inny sposób nie wyczerpują definicji”⁴⁸ traktatowych (należy to rozumieć w ten sposób, że broń konwencjonalna umieszczona na przykład na ICBM lub SLBM będzie podlegała ograniczeniom ilościowym w ramach limitu środków przenoszenia, natomiast przyszły bombowiec dalekiego zasięgu nieprzystosowany do przenoszenia broni jądrowej nie będzie podlegał traktatowi); USA nie są związane żadnymi ograniczeniami w zakresie badania i rozwoju takich systemów i każda zmiana traktatu, która wprowadzałaby takie ograniczenia podlegać ma ratyfikacji.

Na koniec, najważniejsze z deklaracji, które są wyrazem intencji politycznej Senatu i wyrażają jego stanowisko w głównych sprawach, poniekąd powtarzając wiele już wymienionych kwestii:

- obrona przeciwrakietowa pozostaje bardzo ważnym elementem strategii bezpieczeństwa narodowego USA, istniejąc na wypadek gdyby odstraszanie zawiodło; w związku tym ewentualne ograniczenia w tej kwestii

47 Jest to oświadczenie MSZ Rosji, w którym mowa o tym, że Nowy START może funkcjonować tylko wtedy jeśli nie nastąpi jakościowy lub ilościowy wzrost możliwości systemów obrony przeciwrakietowej USA. “Заявление Российской Федерации относительно противоракетной обороны”, Прага, 8 апреля 2010 года; www.mid.ru (20 04 2011)

48 New START Treaty: Resolution Of Advice And Consent To Ratification; U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance December 22, 2010, punkt (b) (3) (A). <http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm> (08 02 2011).

- nie są w interesie USA, a traktat START i związane z nim dokumenty oraz deklaracje nie nakładają ograniczeń na bieżące plany rozwoju i rozmieszczenia tego typu uzbrojenia, także w Europie,
- obrona USA przed strategicznym atakiem pozostaje najważniejszym celem działań rządu i w związku z tym należy utrzymywać zarówno system odstraszania, jak też i odpowiednią obronę, dążąc do jej ewolucji w ujęciu jakościowym; USA powitałyby z radością zaadaptowanie przez FR czysto defensywnej doktryny strategicznej,
 - budując konwencjonalne uzbrojenie o zasięgu strategicznym Stany Zjednoczone nie mają zamiaru naruszać stabilności strategicznej, a celem takiego uzbrojenia nie jest Federacja Rosyjska,
 - redukcje arsenału nuklearnego Stanów Zjednoczonych powinny być realizowane w ten sposób, że arsenał rosyjski nie może być w żadnym momencie większy niż amerykański,
 - traktat START pozostanie w interesie USA tylko wtedy, gdy Rosja ściśle go będzie przestrzegać; w razie wątpliwości co do tego rząd zobowiązany jest działać bardzo zdecydowanie przy pomocy przewidzianych w traktacie instrumentów,
 - prezydent musi skonsultować się z Senatem w razie gdyby arsenał nuklearny innego państwa zagrażał bezpieczeństwu USA,
 - jakakolwiek korekta traktatu, w istotny sposób zmieniająca jego treść i znaczenie musi podlegać procedurze ratyfikacyjnej,
 - w interesie USA jest dalsza modernizacja i tworzenie nowych typów broni strategicznej, w celu zachowania skutecznej i wiarygodnej triady nuklearnej.

Jak widać postanowienia ratyfikacyjne generalnie obracają się wokół zapewnienia, że traktat nie ogranicza amerykańskiej polityki militarnej bardziej niż w zakresie limitów określonych typów uzbrojenia. Senat chce się upewnić, że te ograniczenia nie będą wprowadzane „tylnymi drzwiami”, na przykład poprzez procedury uzgodnień w Komisji Konsultacyjnej, więc podkreśla zdecydowanie swoje prawo do ratyfikacji istotnych zmian. Obrona przeciwrakietowa oraz nie-nuklearne uzbrojenie strategiczne postrzegane są jako ważne elementy amerykańskiej polityki bezpieczeństwa i jako takie mają być niezagrożone.

Tymczasem w Rosji, ze względu na specyfikę rosyjskiego ustroju nie było problemów z ratyfikacją, w sensie takim, że sam proces nie był zagrożony, skoro władza wykonawcza zdecydowanie wyrażała wolę wprowadzenia w życie nowego traktatu. Jednocześnie jednak debaty ratyfikacyjne wykorzystane zostały do podkreślenia punktów w których Rosja zachowuje odmienną od amerykańskiej interpretację, a o których wspomniano już kilkakrotnie. W debacie ratyfikacyjnej oraz prowadzonej jednocześnie debacie medialnej wielokrotnie i mocno podkreślano, że kwestie ABM i PGS mogą być głównymi potencjalnymi przyczynami wycofania Rosji z traktatu.

Rosyjska procedura obejmowała krótkie rezolucje Dumy Państwowej z 25 stycznia 2011 i Rady Federacji z 26 stycznia 2011, wyrażające zgodę na ratyfikację traktatu oraz ustawę przyjętą przez Dumę wraz z jej deklaracją. Podobnie jak Senat, rosyjski parlament dodał do swojej zgody na ratyfikację szereg warunków, które także mają charakter interpretacji istotnych jego postanowień, choć ze względu na charakter rosyjskiego ustroju nie należy ich rozmieć jako *de facto* wiążących. Ustawa Federalna nr 382931-5⁴⁹ obejmuje 6 artykułów.

Najważniejsze z nich to:

- artykuł 2, który określa warunki wymagane dla implementacji traktatu; większość z nich podkreśla konieczność utrzymania sił strategicznych na odpowiednim poziomie, w odpowiedniej gotowości, oraz ich modernizację, efektywną weryfikację itp.; pozostałe dotyczą uszczegółowienia zapisów traktatu i należy je traktować jako prawnie wiążące (w ujęciu wewnątrzpaństwowym) wskazówki do jego interpretacji, są to:
 - podkreślenie związku strategicznych zbrojeń ofensywnych z defensywnymi,
 - rozciągnięcie postanowień traktatu na wszystkie typy broni ofensywnych, także przyszłe,
 - kwestia nowych typów broni ofensywnej musi być rozważana w Komisji Konsultatywnej przed ich rozmieszczeniem,
 - przekazywanie danych telemetrycznych ma być ograniczone do starszych typów uzbrojenia, a nie nowych, w dodatku tylko do momentu oddzielenia się głowic.
- kluczowym jest artykuł 4, w którym w pierwszej kolejności znajdujemy deklarację, że preambuła traktatu jest elementem jego substancji i musi być w pełni brana pod uwagę przez strony; następnie znajdują się tam doprecyzowane warunki w których Rosja ma wystąpić z traktatu, są to:
 - złamanie przez USA zasadniczych postanowień traktatu stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji,
 - „[...] rozmieszczenie przez USA, inne państwo lub grupę państw systemu obrony przeciwrakietowej, który znacząco obniżyłby efektywność strategicznych sił jądrowych Federacji Rosyjskiej [...]”⁵⁰
 - „[...] rozbudowanie przez USA, inne państwa, lub grupę państw strategicznej broni ofensywnej, lub ich decyzje w odniesieniu do rozwoju sfery wojskowej, oraz inne okoliczności, które mogłyby zagro-

49 Федеральный закон Российской Федерации от 28 января 2011 г. N 1-ФЗ „О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений”; Rossijskaja Gazieta, 01 02 2011, <http://www.rg.ru/2011/02/01/snv-dok.html> (08 02 2011).

50 Ibidem.

- zić bezpieczeństwu narodowemu Federacji Rosyjskiej [...]”⁵¹
- rozwój broni, która mogłaby zagrozić rosyjskiemu systemowi wczesnego ostrzegania.

Podkreślić należy raz jeszcze, że z formalnego punktu widzenia powyższe postanowienia tworzą prawnie wiążącą interpretację postanowień traktatu. Jednak rosyjska praktyka polityczna pokazuje, że władza wykonawcza bardzo często nie liczy się z literą prawa. W związku z tym dopisanie do traktatu tego, czego Rosjanom nie udało się wynegocjować nie oznacza automatycznie, że Kreml rzeczywiście zamierza to natychmiast wykorzystać. Należy raczej sądzić, że mamy do czynienia z otwarciem pewnych furtek, które można będzie w przyszłości użyć lub nie, w zależności od sytuacji politycznej, szczególnie w ramach ewentualnych dalszych negocjacji strategicznych z USA. Z drugiej strony tak zdecydowane zapisy ustawy ratyfikacyjnej skierowane są na użytek wewnętrzny; władze starają się wykazać, że traktat jest jeszcze bardziej korzystny dla Rosji i jeszcze lepiej zabezpiecza jej interesy strategiczne niż to jest w istocie. Dowodzą także publiczności wewnętrznej jak bardzo asertywna i skuteczna w walce o swoje interesy jest obecna Rosja pragmatycznej polityki zagranicznej. Dodatkowo, należy koniecznie zwrócić uwagę na to, że mimo tak zdecydowanych deklaracji Rosja jest w dość komfortowej sytuacji polegającej na tym, że raczej nie stanie wobec konieczności zrealizowania swoich gróźb. Według aktualnego harmonogramu pierwsze próby nowej generacji antyrakiet, które mają być rozmieszczone w Europie i tak bardzo niepokoją Rosjan dopiero mają się rozpocząć⁵², po czym nastąpi co najmniej kilkuletni okres ich prób; wedle planów mają zacząć wchodzić do służby po 2020 roku⁵³. Podobnie koncepcja PGS jest na razie w fazie przedprojektowej, co oznacza, że upłynie przynajmniej kilka lat nim zostanie zrealizowana, w zależności od przyjętych koncepcji; wielce prawdopodobne, że i ta broń nie powstanie w istotnych ilościach przed upływem obowiązywania traktatu.

Dalsze perspektywy rozbrowienia nuklearnego

W rocznicę podpisania Nowego START w New York Timesie, opublikowano artykuł Madeleine Allbright i Igora Iwanowa⁵⁴. Weterani polityki zagranicznej

51 Ibidem.

52 Chodzi o nowe antyrakiety SM-3 Block IIB; w kwietniu 2011 Boeing otrzymał trzyletni kontrakt na fazę rozwojowo-projektową.

53 Według oficjalnego stanowiska zawartego w dokumencie o rozwoju obrony przeciwrakietowej w Europie: “Phased Adaptive Approach for Missile Defense in Europe, as Issued by the White House on September 17 2009”; Missile Defense Agency 2009; <http://www.mda.mil/global/documents/pdf/paa.pdf> (14 04 2011).

54 M. Allbright, I. Ivanov: „Moving Ahead on Reducing Nuclear Arms”; The New York Times, April 6th 2011, www.nytimes.com (15 04 2011).

swoich krajów, wskazują na potrzebę podejmowania konkretnych kroków w celu kompleksowego podejścia do kontynuacji rozbrojenia strategicznego. Proponują cztery kierunki dalszych działań:

- rozpoczęcie negocjacji dwustronnych na temat dalszych redukcji strategicznej broni ofensywnej, sugerując, że nowy limit mógłby wynosić 1300 głowic,
- znaczące zwiększenie zakresu współpracy w związku z obroną przeciw-rakietową, zarówno w formie intensyfikacji rozmów dwustronnych jak też i realnego współdziałania pomiędzy NATO i Rosją w tej dziedzinie,
- Rosja i USA powinny także włączyć do rozmów o rozbrojeniu strategicznym kwestię broni konwencjonalnych o zasięgu strategicznym, tak aby osiągnąć pewien stan porozumienia, szczególnie w kwestii jej definiowania i
- rozbrojenie nuklearne nie może pozostawać sprawą rosyjsko-amerykańską, należy do tego procesu wciągnąć i inne państwa nuklearne.

Na koniec autorzy artykułu zauważają, bardzo znamienne, że wynegocjowanie dalszego postępu w rozbrojeniu nuklearnym będzie trudniejsze niż etap obecny i zajmie więcej czasu, więc należy się spieszyć i zacząć natychmiast.

Powyzsza perspektywa jest częstokroć podnoszona zarówno przez polityków jak i ekspertów tak z amerykańskiej jak i rosyjskiej strony i stanowi dość rozpowszechniony standard w zakresie swego rodzaju „pobożnego myślenia”. Oprócz zdecydowanych przeciwników kontroli zbrojeń po jednej i drugiej stronie, większość wypowiadających się na ten temat uważa, że takie lub podobne działania byłyby słuszne, właściwe, logiczne i pożyteczne. Częstokroć do tej listy dodaje się także postulat włączenia do rokowań kwestii taktycznej broni jądrowej.

Nie ulega raczej wątpliwości, że powyższe cele są osiągalne przy odpowiedniej woli politycznej i że faktyczna ich realizacja podniosłaby stan bezpieczeństwa międzynarodowego, przyczyniając się także do rozwoju współpracy i zaufania w stosunkach między najważniejszymi krajami. Pytanie tylko, czy taki scenariusz jest możliwy, czy owa wola polityczna istnieje.

Co do strony amerykańskiej, wydaje się, że odpowiedź jest relatywnie jasna i krótka. Bazując na swoich długofalowych interesach, jak to wykazano powyżej, USA zdają się autentycznie zainteresowane dalszym rozbrojeniem nuklearnym. Potwierdzają to i dokumenty polityki zagranicznej i wypowiedzi polityków, większości ekspertów oraz wojskowych. Opcja przeciwna nie jest bardzo liczna, choć oczywiście istnieje i działa, o czym także była mowa powyżej.

W przypadku Rosji znacznie trudniej o jednoznaczne określenie, jakie pozycje zajmuje władza wykonawcza wobec perspektywy dalszej redukcji zbrojeń. Wiele racji ma zapewne bardzo znany, na ogół krytyczny wobec Kremla, rosyjski analityk Paweł Felgenhauer, który pisze:

„Percepcja politycznego i militarnego zagrożenia ze strony USA wyraźnie dominuje⁵⁵ nad strategicznymi planistami w Moskwie i przekonujące militarne odstraszenie postrzegane jest jako jedna racjonalna odpowiedź. W Białym Domu Baracka Obamy, traktat START III może być postrzegany jako instrument ustanowienia trwałego zaufania i współpracy we wrażliwych sprawach z Rosją. W Moskwie START III widzi się zasadniczo jako dokument techniczny mający zabezpieczyć wiarygodne nuklearne odstraszenie wobec USA poprzez zmuszenie Pentagonu do zmniejszenia swojego nuklearnego arsenału, tak aby pomóc Rosji zbalansować i powstrzymać niebezpiecznego oponenta”⁵⁶

Zapewne jest w tym wiele racji, mentalne zakorzenienie rosyjskiej polityki zagranicznej w logice zimnej wojny jest dość wyraźne, a obawy wobec polityki USA i Zachodu w ogóle, znane i, dodajmy, z przyjmowanej perspektywy całkiem logiczne. Interpretacja w tym kierunku wskazywałaby więc raczej na brak politycznej woli dalszego rozbrojenia, postrzeganego jako korzystne dla USA, szczególnie w związku z rozwijaniem obrony przeciwrakietowej oraz PGS. Z drugiej jednak strony ekonomiczne i organizacyjne realia są takie, że Rosja nie mogąc utrzymać parytetu będzie musiała godzić się na dalsze ograniczenia. Ponadto, jak wskazano, dialog strategiczny z USA ma dla Rosji spore znaczenie polityczne i prestiżowe, co także jest i będzie elementem kalkulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę można spodziewać się, że Rosja z różnych przyczyn gotowa będzie prowadzić dialog w sprawie ograniczenia zbrojeń nuklearnych, niemniej jednak nie należy spodziewać się szybkich jego wyników. Będziemy mieć raczej do czynienia z próbami rozszerzania tego dialogu na kolejne interesujące Rosję tematy jak też i przeciąganiem negocjacji w celu maksymalizacji korzyści. Kwestie ekonomiczne, czyli zdolność sprostania istniejącym limitom będą zapewne największym ograniczeniem dla strony rosyjskiej i tworzyć będą największą presję do dalszych ograniczeń.

Można także zauważyć, że Nowy START kończy być może pewną epokę kontroli zbrojeń. Epokę, której charakterystyczną cechą była dwustronność dyskusji i rozwiązań. Dotychczas Stany Zjednoczone i ZSRR/FR jako dwie główne potęgi jądrowe pomiędzy sobą załatwiały te sprawy. Współcześnie, wobec proliferacji ilościowej i jakościowej broni nuklearnej zachodzi konieczność stworzenia wielostronnego ładu rozbrojeniowego w tym zakresie. Największym zwolennikiem takich rozwiązań są oczywiście USA, które chętnie poddałyby arsenały Chin i innych krajów ścisłemu reżimowi kontroli, weryfikacji i środków budowy zaufania, ale w gruncie rzeczy podobny interes ma i Rosja. Problemem jest oczywiście polityka pozostałych krajów nuklearnych, a szczególnie Chin, które traktują swoje zbrojenia atomowe jako symbol mocarstwowości i fundamentalny element po-

55 *“overwhelms”*

56 P. Felgenhauer, *The US Threat Dominates Russian Defense Spending and Foreign Policy Decisions*, *Eurasia Daily Monitor*, February 10th 2011, Volume: 8 Issue: 29, <http://www.jamestown.org/programs/edm/> (11 02 2011).

wstrzymywania potęgi amerykańskiej. Inne państwa nuklearne, a także te które chcą osiągnąć ten status mają w wielu przypadkach podobną wizję; jest też tak wybuchowy i trudny do opanowania proces jak indyjsko-pakistański wyścig zbrojeń nuklearnych, oraz bardzo drażliwa kwestia izraelskiej broni nuklearnej⁵⁷.

Trudno zatem oczekiwać, aby w najbliższej przyszłości doszło do wielostronnych porozumień w zakresie kontroli zbrojeń nuklearnych, ale niewykluczone, że konsultacje i wstępne rozmowy w tych sprawach rozpoczną się już niedługo.

Innym kierunkiem ewolucji rozbrojenia nuklearnego mogą być próby objęcia nim broni o zasięgu niestrategicznym, niepodlegającej dziś żadnym ograniczeniom traktatowym, ale tu Rosja będzie z pewnością trudnym negocjatorem. Uzbrojenie takie postrzegane jest tam powszechnie jako ważny element powstrzymywania, potrzebny głównie w kontekście sąsiedztwa z Chinami, a także balansujący konwencjonalną przewagę NATO. Na pewno zatem będzie długo utrzymywaną kartą przetargową, być może w ramach szerszych negocjacji. Stąd zresztą postanowienia ratyfikacyjne, które dają instrument dla długiego negocjowania, o ile Amerykanie zachcą negocjować, co zależy od bardzo wielu czynników.

Summary

The New START Treaty between USA and RF is a new chapter in arms control process. This article discusses some aspects of the treaty including its main provisions, relevance from the point of view of the parties and some general observations concerning the ratification treaty and the future of nuclear arm reduction. General thesis is that the treaty is far more important for Russian side, however it is Moscow which is ready to use it as bargaining chip in wider politics towards the US. The treaty has also significant meaning in internal politics of the both countries.

57 Por. Avner Cohen, Marvin Miller: „Bringing Israeli's Bomb out of the Basement”; Foreign Affairs, September/October 2010, Volume 89, Number 5, ss. 30-44.

EWOLUCJA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA – W STRONĘ WSPÓLNEJ ARMII?

Martyna Bildziukiewicz

Wprowadzenie

Pomysł stworzenia europejskiej armii, wspólnej dla wszystkich państw, ma historię tak długą jak Wspólnoty Europejskie. Ojcowie Założyciele (Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak) przewidywali oparcie Europy na trzech filarach: politycznym, gospodarczym i właśnie militarnym. Miało to zapewnić ówczesnej Europie wielokierunkowy rozwój¹. Poniższy artykuł przedstawi najważniejsze punkty ewolucji integracji europejskiej w zakresie obronności, koncentrując się na koncepcjach wspólnej armii. Ponadto, potencjał obecnych sił Unii Europejskiej (UE) zostanie poddany analizie. Przedstawione zostaną również wybrane koncepcje armii UE oraz scenariusze jej rozwoju.

Koncepcje wspólnej obronności w okresie zimnej wojny

Pierwszą całościową koncepcją, dotyczącą wspólnej obronności, był powstały w 1950 r. plan francuskiego premiera René Plevena. Skoncentrował się on na koncepcji kontrolowania Republiki Federalnej Niemiec (RFN) poprzez włączenie jej w procesy integrowania europejskich struktur obronnych. Tak rozumiana Europejska Wspólnota Obronna (EWO) miała podlegać europejskiemu ministrowi obrony oraz stworzyć około 43 dywizje (czyli kilkaset tysięcy żołnierzy), podporządkowane międzynarodowemu dowództwu. Armie poszczególnych państw nie miały zostać zlikwidowane – jednakże stopień integracji militarnej przewidzianej planem Plevena zapewne znacząco umniejszyłyby ich znaczenie. Ta, niezwykle odważna nawet 50 lat później, koncepcja, bazująca na wierze w samowystarczalność sił europejskich, została odłożona do lamusa w 1954 r., gdy francuskie Zgro-

¹ Por. J. Czaputowicz, „System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI w.”, Warszawa 1998, s. 70.

madzenie Narodowe odmówiło ratyfikacji planu². Do końca epoki zimnej wojny Europa koncentrowała się na zacieśnianiu integracji gospodarczej. Warto jednak wspomnieć o kilku inicjatywach z zakresu wspólnej obrony, które co prawda nigdy nie stały się priorytetem Europy, jednakże dawały przyczynki do dyskusji nad jej ewolucją w stronę integracji systemów obronnych oraz stworzenia wspólnej, europejskiej armii.

Pierwszą powojenną inicjatywą w kwestii europejskiej obronności był, podpisany przez kraje Beneluksu oraz Francję i Wielką Brytanię, Traktat Brukselski z 1948 r. Dotyczył on możliwości wspólnych działań obronnych, a także „miękkich” aspektów współpracy, tj. ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Z kolei w 1952 r. Francja, Włochy, Belgia, Holandia, Luksemburg oraz RFN podpisały traktat powołujący Europejską Wspólnotę Obronną, przewidujący przekazanie części kompetencji z zakresu obronności organom ponadnarodowym (Komisariatowi, Radzie, Zgromadzeniu Parlamentarnemu). Nieratyfikowany przez Francję, traktat wrócił w znacznie zmienionej formule dwa lata później, w postaci Układów Paryskich. Proponowały one międzyrządowy - nie ponadnarodowy - charakter współpracy obronnej, która jednakże szła dość daleko w swoich założeniach. W traktacie powołującym Unię Zachodnioeuropejską (UZE) znalazła się m.in. klauzula, wzorowana na art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, mówiąca o solidarności sygnatariuszy wobec napaści na jednego z nich. Do UZE, oprócz wymienionych wyżej państw, dołączyła również Wielka Brytania (w późniejszym okresie – także Hiszpania, Grecja oraz Portugalia), a kompetencje organizacji miały koncentrować się na kontroli zbrojeń oraz produkcji broni ciężkich³. Jakkolwiek ambicje państw-sygnatariuszy Układów Paryskich (zwanych również zmodyfikowanym Traktatem Brukselskim) były duże, Unia Zachodnioeuropejska nigdy nie odegrała znaczącej roli, zarówno w wymiarze politycznym, jak i obronnym. Jedną z bardziej znaczących dat w historii tej organizacji jest rok 1988, gdy siły UZE – tj. wydzielone wojska poszczególnych jej członków – wzięły udział w wojnie w Zatoce Perskiej. Konsekwencją tego była decyzja o powołaniu własnych sił zbrojnych – Forces Answerable to Western European Union (FA WEU). W 1992 podjęto także decyzję o utworzeniu: Korpusu Europejskiego (ponad 50 tys. żołnierzy), Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, EUROFAMOR (morskie siły szybkiego reagowania), korpusów i grup dwunarodowych.

Co prawda w traktacie z Maastricht z 1992 r. uznano UZE za zbrojne ramię Unii Europejskiej, jednak już siedem lat później, w Helsinkach, postanowiono wygasic jej działalność, włączając do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Ostateczne zakończenie prac Unii Zachodnioeuropejskiej nastąpiło 30 czerwca 2011 r. Decydujący powód stanowił rozwój systemu obrony

2 K. J. Hejnarśka, *Od Europejskiej Wspólnoty Obronnej do Europejskiej Agencji Obrony*, Toruń 2009, s. 13 – 20.

3 Ibidem, s. 25 – 29.

w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dzięki Traktatowi Lizbońskiemu⁴.

Wśród innych inicjatyw, których powstanie wywarło wpływ na obecną postać Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, warto wspomnieć m.in. o planach Foucheta z lat 1961 oraz 1962. Francuski ambasador przy Wspólnotach Europejskich przedstawił plan kolejnego etapu w integracji europejskiej, prowadzącego do stworzenia „unii państw”, opartej o współpracę międzyrządową. Proponował też poszerzenie integracji o współpracę w zakresie polityki zagranicznej; miała ona obejmować takie dziedziny, jak kultura, nauka oraz obronność. Oba plany, przede wszystkim ze względu na różne stanowiska poszczególnych państw wobec pogłębionej integracji, nie zostały przyjęte⁵.

Późniejszą inicjatywą była z kolei Europejska Współpraca Polityczna, powołana w 1970 r., która umożliwiła międzyrządową koordynację polityk zagranicznych oraz wypracowywanie wspólnych stanowisk w kwestiach międzynarodowych. Ponadto, w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE, 1986 r.) pojawiła się deklaracja współpracy członków Wspólnot Europejskich w zakresie problemów bezpieczeństwa europejskiego. Z kolei w Deklaracji Haskiej z 1987 r. pojawiła się wzmianka o zadaniach przyszłej Unii Europejskiej, wśród których znaczącą pozycję zajmując miała integracja w zakresie bezpieczeństwa i obrony⁶.

W poszukiwaniu źródeł bezpieczeństwa Europy

Intensyfikacja europejskiej współpracy w dziedzinie obrony przypadła na ostatnie dwadzieścia lat. Od początku lat 90. powracają również rozmaite koncepcje powołania wspólnej armii bądź innej formy obecności wojsk UE w międzynarodowych konfliktach. Koniec zimnej wojny był zarazem końcem świata czarno-białego, w którym by zapewnić państwu bądź organizacji bezpieczeństwo, należało wybierać między Związkiem Radzieckim a Stanami Zjednoczonymi. Europa stanęła przed pytaniem, jak zapewnić sobie bezpieczeństwo w nowej rzeczywistości. Pojawiały się m.in. następujące koncepcje:

- wspólnota atlantycka – polegająca na intensyfikacji współpracy między USA a państwami Europy, która doprowadzić miała do wspólnoty interesów; integracja państw europejskich, według tej koncepcji, nie jest wykluczona, lecz ograniczona do ram NATO (np. europejska grupa w ramach Sojuszu);

4 *Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty*, Brussels, 31 March 2010, http://www.weu.int/Declaration_E.pdf, dostęp 1 lipca 2011.

5 R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 21 – 24.

6 *Ibidem*, s. 24 – 26.

- partnerstwo atlantyckie – według tego scenariusza, pierwszym etapem jest zjednoczenie Europy Zachodniej – integracja na tyle intensywna, że tworzy się wspólny, nadrzędny parlament i rząd europejski oraz Europejska Wspólnota Obronna (jako połączenie m.in. sił nuklearnych Wielkiej Brytanii i Francji). Dopiero kolejnym stopniem jest partnerstwo (już całej organizacji – nie poszczególnych państw) z USA.
- Europa europejska – Stary Kontynent pozbawiony wpływów zarówno amerykańskich, jak i rosyjskich, NATO zostaje osłabione lub jego aktywność wręcz zamiera. Państwa Europy koncentrują się na współpracy między sobą i same sobie wzajemnie zapewniają bezpieczeństwo. Wariacja tego scenariusza przewiduje obecność organizacji paneuropejskiej, jako gwarancję bezpieczeństwa kontynentu.
- Ewolujący bipolarizm – zachowanie dwóch przeciwstawnych bloków wojskowych; koncepcja ta przewiduje patronowanie europejskiej współpracy przez USA i ZSRR/Rosję, uwzględniając je jako gwarantów europejskiego systemu bezpieczeństwa⁷.

Warto zwrócić uwagę, iż w niemal wszystkich powyższych scenariuszach uwzględniona jest organizacja (Unia Europejska, NATO) bądź państwa o statusie mocarstwa jako gwarant bezpieczeństwa. Można potraktować to jako swoisty *signum temporis*, pokazujący coraz ważniejszą rolę organizacji międzynarodowych w zapewnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Status quo dziś, jeżeli chodzi o europejską politykę obrony i bezpieczeństwa, wymknął się w zasadzie każdej z powyższych koncepcji. Choć w latach 90., o czym będzie mowa poniżej, działania na rzecz zintegrowania Europy w aspekcie bezpieczeństwa i obrony zdecydowanie przybiorą na sile, to jednak niemal dwadzieścia lat po Traktacie z Maastricht, ustanawiającym WPZiB, w dalszym ciągu nie może być mowy o jednolitej polityce Unii Europejskiej wobec zagrożeń międzynarodowych - zarówno w stosunku do samej UE, jak i państw oraz regionów trzecich.

Traktat z Maastricht stworzył trzy filary integracji europejskiej, z czego drugi miał umacniać bezpieczeństwo wewnętrzne UE i bezpieczeństwo międzynarodowe, a także dbać o utrzymanie pokoju, rozwijanie demokracji i rządów prawa⁸. Traktat Amsterdamski z 1997 r. doprecyzował te zapisy, nadając UE podmiotowość w stosunkach międzynarodowych, natomiast Traktat Nicejski dołożył znaczące zmiany do art. 17, który obecnie brzmi następująco: „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy związane z bezpieczeństwem Unii, w tym stopniowe ustanowienie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada tak postanowi”⁹.

7 J. Czaputowicz, op. cit., s. 77-79.

8 Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29 July 1992, title V.

9 Treaty of Nice, amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts, 2001/C 80/01, Official Journal of the European Communities, 10.3.2001.

Ponadto, zapisy traktatu nicejskiego dały UE wyłączny mandat do prowadzenia misji petersberskich, tj. operacji humanitarnych, ratowniczych, misji pokojowych i zadań bojowych.

Kolejnym krokiem na drodze do wspólnej obrony był rok 2001, gdy wszystkie funkcje i struktury Unii Zachodnioeuropejskiej zostały przekazane do UE – powstała wówczas Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), narzędzie wykonawcze WPZiB. Za jej pomocą UE prowadzi operacje interwencyjne i pokojowe poza granicami zewnętrznymi Unii (głównie wspomniane zadania petersberskie)¹⁰. Dążenia do zacieśnienia współpracy były skutkiem m.in. deklaracji z Saint-Malo z 1998 r., w której premier Wielkiej Brytanii Tony Blair oraz prezydent Francji Jacques Chirac podjęli decyzję o konieczności intensywniejszej współpracy w dziedzinie obronności.

Ważnym wydarzeniem dla europejskiej obrony było powołanie w 2004 r. Europejskiej Agencji Obrony, której zadaniem jest określanie celów zdolności wojskowych, wsparcie dla ich osiągnięcia, koordynacja i planowanie działań badawczo-rozwojowych w zakresie obronności, a także wspieranie rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹¹.

Operacje pokojowe - pierwsze samodzielne kroki UE

Istotne zmiany do WPZiB wprowadził Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009, dając drugiemu filarowi silny impuls do rozwoju. Traktat powołał stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (High Representative - HR), a także przewodniczącego Rady Europejskiej, którzy mają za zadanie reprezentowanie całej UE na zewnątrz. Ponadto, urząd Wysokiego Przedstawiciela po raz pierwszy w historii integracji europejskiej skupił tak szerokie kompetencje z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (poza reprezentacyjną – także kierowanie Radą Spraw Zagranicznych, wdrażanie WPZiB, koordynowanie działań zewnętrznych UE poprzez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych). Wśród innych kluczowych zmian dla WPZiB wymienić należy zobowiązanie państw członkowskich do przekazania zasobów cywilnych i wojskowych do dyspozycji UE, a także poszerzenie katalogu misji cywilnych oraz wojskowych. Według Traktatu Lizbońskiego UE ma mandat do prowadzenia misji: humanitarnych, ratunkowych, stabilizacyjnych, utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom, wspólnych działań rozbrojenowych oraz zarządzania kryzysowego.

10 R. Zięba, op. cit., s. 52.

11 European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu>.

Jednocześnie nazwa „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” została zmieniona na „Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony” (WPBiO)¹².

Aktualnym do dziś i jednym z najważniejszych dokumentów z zakresu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony pozostaje Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Definiuje ona potencjalne zagrożenia dla Europy (mowa tam m.in. o przestępczości zorganizowanej, konfliktach regionalnych, zamachach terrorystycznych, broni masowego rażenia), podkreślając konieczność współpracy dla ochrony bezpieczeństwa europejskiego z innymi organizacjami (głównie NATO) oraz potrzebę inwestowania we własne zdolności defensywne. Wśród celów strategicznych UE wymieniono:

- przeciwdziałanie zagrożeniom,
- budowanie bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie,
- porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych¹³.

Raport z wykonania strategii z 2008 r. uwypukla efektywność UE w działaniach podjętych dotychczas (będzie o tym mowa poniżej), podkreśla jednak konieczność kontynuacji aktywności w wymienionych wyżej trzech obszarach. Warto zaznaczyć w tym miejscu, iż aktywność UE w rejonach konfliktu jest spora i rośnie. Jednakże zdecydowanie bardziej efektywne są misje cywilne – obserwacyjne, szkoleniowe, humanitarne i inne – które nie zapewniają UE spektakularnych sukcesów i pierwszych stron gazet, jednakże znacznie przyczyniają się do opanowania sytuacji na obszarach konfliktu.

W zakresie militarnym Unia Europejska działa obecnie na zasadzie kontrybuowania poszczególnych państw członkowskich na potrzeby konkretnej misji, zgodnie z zasadą „misja decyduje o kształcie koalicji”. Do wykonywania misji petersberskich mają przygotować UE tzw. Cele Operacyjne (Headline Goals) z lat 2003 oraz 2010. Zakładają one utworzenie sił zbrojnych w sile 50 – 60 tys. żołnierzy sił szybkiego reagowania, zdolnych do prowadzenia misji przez co najmniej rok¹⁴.

Pierwszą operacją pod parasolem EPBiO była misja policyjna w Bośni i Hercegowinie (EU Police Mission, EUPM), rozpoczęta w 2003 r. Wśród misji cywilnych należy wymienić m.in. EUPOL PROXIMA (misja policyjna) w Macedonii w 2003 r. oraz EUJUST THEMIS (misja rządów prawa) w Gruzji w roku 2004. Operacje militarne, choć dotychczas prowadzone na niewielką skalę (zarówno w sensie czasowym, jak i rozmiaru kontyngentu w ramach UE), wykazały gotowość EPBiO do samodzielnych misji wojskowych. W 2003 r. przeprowadzono taką

12 Treaty of Lisbon, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C 306, volume 50, 17 December 2007.

13 *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, 2009.

14 R. Zięba, op. cit., s. 88.

operację m.in. w Demokratycznej Republice Kongo (pierwsza w pełni samodzielna operacja „Artemis”)¹⁵, w 2004 r. - EUFOR ALTHEA w Bośni i Hercegowinie (była ona dotychczas największą operacją militarną UE). Pierwszą i dotychczas ostatnią morską misją wojskową UE jest ATALANTA w Somalii, gdzie od grudnia 2008 r. morskie oddziały pod egidą EUNAVFOR walczą z piractwem w Rogu Afryki.

Unia Europejska w dalszym ciągu nie jest w stanie przeprowadzać znaczących samodzielnych operacji wojskowych; warto jednakże przyjrzeć się jej potencjałowi militarnemu, który na mocy wymienionych wyżej postanowień, ustaleń oraz traktatów zgromadziła od utworzenia WPZiB oraz EPBiO. Od 1992 r. istnieje Eurokorpus, w skład którego wchodzi ponad 50 tys. żołnierzy, i który uczestniczył m.in. w operacjach ISAF w Afganistanie, KFOR oraz SFOR w Kosowie. Odrębną siłą są Europejskie Siły Szybkiego Reagowania (European Union Rapid Reaction Force, ERRF), które według Celów Operacyjnych miały osiągnąć liczbę 50-60 tys. żołnierzy. W ich ramach działają grupy bojowe (obecnie 15), każda z nich liczy od 1,5 – do 2,5 tys. żołnierzy. Wspomnieć należy jeszcze o Europejskiej Żandarmerii (połączenie sił wojskowych i policyjnych), w sile ponad 3 tys., a także Europejskie Dowództwo Transportu Powietrznego (EATC), Europejskie Siły Morskie oraz Organizacja Współpracy Zbrojeniowej.

W 2010 r. 26 państw UE¹⁶ wydało ponad 287 mld dolarów na cele obronne. W 2008 r. państwa te zaangażowały ponad 80 tys. personelu na całym świecie (dotyczy to zarówno personelu wojskowego, jak i cywilnego). Dla porównania – członkowie Sojuszu Północnoatlantyckiego, będący jednocześnie członkami UE, w tym samym roku zatrudnili do misji cywilnych i militarnych ponad 464 tys. osób¹⁷.

Unia Europejska a NATO

Osobnym zagadnieniem jest współpraca bądź pokrywanie się obowiązków Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej w ramach WPBiO. Wszak zacieśnienie współpracy obronnej państw UE nastąpiło m.in. w efekcie interwencji NATO w Kosowie, która prawdopodobnie zapobiegła katastrofie humanitarnej. Aby zapobiec powielaniu się działań obydwu organizacji, podjęto szereg działań, z których pierwszym była deklaracja o partnerstwie strategicznym z 2002 r., mówiąca o ściślejszej współpracy NATO oraz UE pod egidą EPBiO. Najistotniejszym

15 R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Warszawa 2004, s. 193 i nast..

16 Dane pochodzą z Europejskiej Agencji Obrony i dotyczą 26 państw UE – nie włączając Danii, która wykorzystwała możliwość tzw. opt-out i nie uczestniczy we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

17 *European Defence Data*, European Defence Agency 2010, <http://www.eda.europa.eu/Defence-Data>, dostęp 12 czerwca 2011.

dokumentem był jednak podpisany w 2003 r. tzw. Berlin Plus, tworzący mechanizmy dla prowadzenia przez UE samodzielnych operacji – pod warunkiem, że wycofa się z nich NATO. Niestety, porozumienie nie uregulowało sytuacji, gdy misje UE oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego pojawią się już na tych samych obszarach konfliktu, jak to miało miejsce m.in. w Afganistanie i na wybrzeżu Somalii. W dalszym ciągu brakuje solidnej wymiany informacji między organizacjami w zakresie zarządzania i reagowania kryzysowego, nawet mimo powołania EU-NATO Capability Group. Rzeczywistość pokazała, że pełni ona rolę głównie nieformalnej pomocy, pożyczania sprzętu itp., jednak nie spełnia roli konsultacji politycznych. Drugim wątkiem, na który warto zwrócić uwagę, omawiając współpracę bądź rywalizację NATO-UE, jest brak spójnej koncepcji państw Starego Kontynentu wobec Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. W dalszym ciągu mamy do czynienia ze ścierającymi się koncepcjami Tony Blaira (polegającej na lojalności wobec USA na pierwszym miejscu) i Jacques’a Chiraca (stawiającej wyemancypowaną Europę na pierwszym miejscu, tworzącej własne cele bez udziału USA)¹⁸. Należałoby jednak zadać sobie pytanie, czy stawianie się w koniunkcji lub opozycji do USA i NATO jest w tym kontekście właściwe. W opinii autorki, Unia Europejska nie ma odpowiednich możliwości militarnych, by konkurować z Sojuszem na prawach partnera. Wydaje się, iż konieczna jest tu dogłębna analiza możliwości, jakie WPBiO ma dziś w zakresie operacji militarnych i koncentracja na mniejszych, być może mniej efektywnych, za to efektywnych działaniach, np. na pograniczu misji cywilnych i wojskowych. NATO mogłoby wówczas w dalszym ciągu zajmować się dużymi operacjami militarnymi, misje policyjne pozostawiając, do uzgodnionego stopnia, w gestii UE.

Wydaje się, że siłą napędową koncepcji europejskiej armii jest przede wszystkim chęć zmniejszenia obecności militarnej USA (w postaci NATO) w Europie. Z pewnością stworzenie takiej armii, a co za tym idzie, wspólnego systemu planistyczno-obronnego oraz struktur bezpieczeństwa, mogłoby stworzyć (przy odpowiednim poziomie finansowania) interesującą przeciwwagę dla NATO, a „Europejczycy broniliby Europejczyków”. Ponadto, armia zapewniłaby bezpieczeństwo zewnętrznych granic UE, a siła militarna mogłaby efektywnie uzupełniać misje cywilne. Nie należy również zapominać, iż element wojskowy stanowi w dalszym ciągu istotną wartość dla procesów pokojowych poza granicami UE, m.in. na Bliskim Wschodzie. Zapewne koncepcja ta spotka się również z aprobatą zwolenników idei europejskiego federalizmu – własna armia jest atrybutem każdego suwerennego państwa, a zatem można by traktować powołanie jej jako kolejny etap europejskiej integracji w stronę stworzenia „superpaństwa”.

Przeciw tworzeniu europejskiej armii przemawiają m.in. takie argumenty, jak silny paradygmat państwa narodowego, w dalszym ciągu obecny w polityce euro-

18 F. Cameron, A. Moravcsik, *Czy Unia Europejska powinna być w stanie podejmować wszystkie działania wykonalne dla NATO?*, NATO Review, 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/polish/debate.html>

pejskiej państw członkowskich UE. Przekłada się to m.in. na odmienne stanowiska poszczególnych krajów w różnych dziedzinach polityki zagranicznej, co stanowiłoby (i stanowi już dziś) znaczną przeszkodę w podejmowaniu decyzji odnośnie wysyłania unijnych wojsk w rejonu konfliktu. Brak również zgody wśród członków UE co do pozycji, zakresu działań, finansowania oraz zasadności tworzenia takiej armii. W obliczu kryzysu finansowego oraz dyskusji o granicach solidarności ekonomicznej można spodziewać się, że temat armii, która wszak pociąga za sobą ogromne, z reguły bezzwrotne wydatki, nie będzie obecnie dyskutowany. Kolejnym kontrargumentem jest ryzyko, że krok taki niejako przeniósłby punkt ciężkości z operacji cywilnych na militarne, oczywiście ze szkodą dla tych pierwszych, które już dziś stanowią swoistą wizytówkę UE na świecie.

Armia UE – najważniejsze pytania

Ewentualne powstanie armii UE wiąże się z koniecznością odpowiedzi na kolejne pytania. Poniżej przedstawione zostały zagadnienia, które konieczne będą do uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji dotyczącej „unijnego wojska”:

- Uczestnictwo - czy we wspólnych obronnych strukturach mają brać udział wszyscy członkowie UE czy też, podobnie jak w przypadku WPBiO, państwa otrzymają możliwość opt-out? Jeżeli wybrane zostanie to pierwsze rozwiązanie – jak powinny zachować się państwa formalnie neutralne, takie jak Irlandia, Szwecja, Austria i Finlandia?
- Finansowanie – czy pochodzić ma bezpośrednio ze składek członkowskich czy z jednego z unijnych programów? Jaką wysokość powinien mieć budżet obronny i jaka jego część powinna zostać przeznaczona na samą armię?
- Dowództwo – czy powinno być rotacyjne, spójne z przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej? Jak uwzględnić w nim parytet narodowy? Czy rozdzielić funkcje koordynacji działalności militarnej od cywilnej?
- Zakres działań - zarówno w sensie geograficznym, jak i merytorycznym: czy armia przejęłaby wszystkie militarne misje? Jak daleko powinny sięgać siły UE? Czy wyznacznikiem powinien być interes państw Europy czy też, podobnie jak w przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych, rozważanoby interwencję we wszystkich obszarach konfliktu i potencjalnego konfliktu?
- Legitymizacja – zarówno dowództwa (patrz punkt „dowództwo”), jak i obecności armii w danym rejonie – na jakiej podstawie będzie podejmowana taka decyzja? Jakie mechanizmy konsultacyjne należałoby wypracować?
- Współpraca z Organizacją Sojuszu Północnoatlantyckiego – jak podzielić się pracą w zakresie operacji militarnych? W jakich obszarach aktywność armii UE może być komplementarna do działań NATO?

- Armia UE a armie narodowe – czy unijne wojsko ma składać się z jednostek wydzielonych z armii poszczególnych państw czy też ze specjalnych kontyngentów, przygotowywanych specjalnie na potrzeby UE, koszarowanych i trenowanych w specjalnie przeznaczonym do tego miejscu?

Wydaje się, iż obecnie Unia Europejska nie tylko nie zna odpowiedzi na powyższe pytania, lecz również znalezienie ich nie leży teraz w sferze jej zainteresowań. Dobrym tego przykładem jest dyskusja na temat wysłania sił UE do Libii, która zakończyła się decyzją o podjęciu interwencji humanitarnej, a i taka aktywność będzie miała miejsce tylko wówczas, gdy misja UE zostanie poproszona o interwencję przez Biuro Koordynacji Spraw Humanitarnych ONZ (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA). Decyzją Rady Europejskiej z 1 kwietnia 2011, misja EUFOR LIBYA jest „operacją militarną UE, wspierającą operacje pomocy humanitarnej w odpowiedzi na sytuację kryzysową w Libii”, która ma przyczynić się do bezpiecznego przemieszczania się i ewakuacji ludności oraz wesprzeć obecne na miejscu konfliktu organizacje humanitarne. Budżet misji, której kwatery główna znajduje się w Rzymie, wynosi 7,9 mln euro¹⁹.

Należy zauważyć, że EUFOR LIBYA to kolejna operacja militarna UE z mocno ograniczonym budżetem, małym zasięgiem wpływów i o niewielkim ryzyku politycznym. Ponieważ państwa członkowskie UE mają nierzadko diametralnie różne interesy oraz koncepcje relacji zewnętrznych UE, jest zrozumiałe, iż wypracowane przez nie rozwiązania kompromisowe w bardzo niewielkim stopniu przyczyniają się do tego, co w istocie powinno być ich nadrzędnym celem – zadawania kresu konfliktom. Zdecydowanie więcej woli politycznej oraz możliwości uzgodnienia wspólnego stanowiska państw członkowskich upatrywać można w tworzeniu potencjału cywilnego UE, co uwidacznia tabela nr 1.

Jaka przyszłość armii UE?

Mimo relatywnie niewielkich sukcesów na niwie militarnej, Unia Europejska nie przestaje „śnić o potędze” – zrecenzowana po pięciu latach obowiązywania Europejska Strategia Bezpieczeństwa w bardzo pozytywnych słowach podsumowuje okres 2003 – 2008, podkreślając, że w kolejnych latach wyzwania stojące przed bezpieczeństwem UE będą wymagały większych środków, także militarnych²⁰. Naprzeciw tej konkluzji wychodzi dokument Komisji Europejskiej „Rozwój cywilnych i wojskowych zdolności UE po 2010 r.”. Według niego, w zakresie zdolności

19 Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), Official Journal of the European Union L 89/17, 5.4.2011.

20 *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, 2009.

militarnych, Unia Europejska ma osiągnąć następujące cele:

- poprawa zdolności do projektowania, ochrony i utrzymania sił zaangażowanych w operacje UE;
- dalsza poprawa gotowości i zdolności szybkiego reagowania, włącznie z elastycznością i przydatnością Grup Bojowych UE;
- poprawa współdziałania poprzez wspieranie wymiany informacji i dobrych praktyk w zakresie transformacji zdolności bojowych;
- optymalizacja istniejących zdolności militarnych, planowania i wykonywania operacji²¹.

Jako bardziej zachowawczy można określić dokument Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa "Wstępna długoterminowa wizja Europejskich Możliwości oraz Potrzeb Obronnych", przewidujący stan i możliwości operacyjne dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony do 2025 r. I tak, za piętnaście lat typowa operacja w ramach WPBiO ma być ekspedycyjna, wielonarodowa, stosująca różnorodne instrumenty. Szczególną wagę przywiązuje się tu do wielonarodowego charakteru misji – ma ona podkreślać zaangażowanie całej UE. Nacisk kładzie się ponadto na koordynację instrumentów *hard* oraz *soft power*, które przekłada się na współpracę między jednostkami cywilnymi i wojskowymi, rządowymi i pozarządowymi.

Choć w dokumencie trudno znaleźć zdecydowane tezy, można zaobserwować skłanianie się jego autorów w stronę przesunięcia aktywności UE na misje cywilne oraz cywilno-wojskowe. Podkreśla się, że działalność w ramach WPBiO nie muszą pociągać za sobą udziału wojsk. W przypadku interwencji z użyciem siły kluczowe jest zapanowanie nad konfliktem, złamanie cyklu przemocy; celem nie ma być zwycięstwo, pojmowane w sposób tradycyjny, lecz stabilność („The objective is not victory, but (...) stability”).

Operacje WPBiO mają być kompleksowe – wymieniane są tu cztery elementy kluczowe dla planistów w dziedzinie obronności:

- synergia – współpraca połączonych sił zbrojnych z aktorami instytucjonalnymi (rządowymi i pozarządowymi) oraz mediami;
- sprawność (agility) – siły zbrojne państw członkowskich UE będą zmuszone do operowania w multilateralnym, międzynarodowym środowisku, formowania koalicji z NATO i/lub ONZ oraz sojuszy ad hoc. Sprawność oznacza również zdolność szybkiego i precyzyjnego reagowania oraz wykorzystywania wiedzy i najnowszych technologii;
- selektywność (selectivity) – wybór środków interwencji powinien być dopasowany do celu, obostrzeń prawnych i politycznych. Autorzy raportu wskazują, iż w przyszłości w ramach WPBiO może pojawić się konieczność wdrożenia środków przeciwdziałających takim zagrożeniom, jak ataki na sieci komputerowe, operacje psychologiczne;

21 *EU civilian and military capability development beyond 2010*, Council of the European Union 17127/10, register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17127.en10.pdf, dostęp 3 lipca 2011.

- zrównoważenie – podejmowanie działań po uwzględnieniu możliwego efektu operacji w ramach oraz jej oddziaływania na obszar, na którym miała miejsce. Ponadto, raport wskazuje konieczność zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego – sugeruje nie tylko większą współpracę między poszczególnymi aktorami wewnątrz UE, lecz również konieczność konkurowania z najważniejszymi światowymi graczami, głównie USA. Jedną z recept na zwiększenie konkurencyjności jest zmniejszenie kosztów ludzkich²².

Scenariusze rozwoju armii UE

Podobnie jak państwa członkowskie, również badacze tematyki obronności Unii Europejskiej nie są zgodni co do koncepcji, mechanizmów funkcjonalnych oraz kompetencji armii UE. Według Lutza Untersehera, armia taka powinna liczyć 975 tys. żołnierzy oraz dodatkowo około 450 tys. wyszkolonych rezerwistów, w każdej chwili gotowych otrzymać kartę mobilizacyjną, by tworzyć siły szybkiego reagowania. Z prawie 1 mln żołnierzy około 550 tys. powinno trafić do sił interwencyjnych. Funkcje administracyjne (łącznie ze szkoleniami, wsparciem organizacyjnym, rekrutacją i in.) powierzone zostałyby 150 tys. osób. Tak skonstruowana armia, z dużym zapleczem logistycznym, byłaby zdalna do długofalowych misji na peryferiach Europy. Autor koncepcji podkreśla jednocześnie, iż armia, mimo dużej liczby żołnierzy i wielopoziomowego systemu funkcjonowania, pociągającego za sobą duże koszty, miałaby prowadzić działania jedynie komplementarne do operacji cywilnych, którym nadaje się najwyższą rangę²³.

W latach 2005 – 2011 wielu polityków – m.in. Lech Kaczyński, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy oraz Guido Westerwelle – wypowiedzieli się na temat możliwości utworzenia europejskiej armii; koncepcja ministra spraw zagranicznych Niemiec wydaje się najbardziej spójna, a zarazem oryginalna; mówi on m.in. o konieczności podporządkowania armii Parlamentowi Europejskiemu, co miałoby zaspokoić konieczność legitymizacji społecznej dla działań militarnych. Ponadto, wszelkie misje miałyby znajdować się pod kontrolą Komisji oraz Rady Europejskiej²⁴.

Najpełniejszą koncepcję zaprezentował Marcin Terlikowski z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Widzi on armię UE jako komplementarną zarówno do sił narodowych, jak i istniejących już sił WPBiO, wykonującą ope-

22 *An initial long-term vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, European Defence Agency, 3 October 2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf, dostęp 31 lipca 2011.

23 L. Unterseher, *European Armed Forces of Tomorrow: A New Perspective*, Cambridge, MA: Commonwealth Institute Project on Defense Alternatives Guest Publication, 20 October 2003, <http://www.comw.org/pda/fulltext/0310unterseher.pdf>, dostęp 11 maja 2011.

24 H. Mahony, *Germany speaks out in favour of an European army*, EU Observer, 8.02.2010, <http://euobserver.com/9/29426>, dostęp 20 maja 2011.

racje stabilizacyjne, chroniące osoby cywilne, a także typowe operacje utrzymania pokoju (*peacekeeping*). W wyłącznej dyspozycji UE miałyby znaleźć się siły uderzeniowe, specjalistycznie wyszkolone, wykorzystywane do szczególnie skomplikowanych działań ekspedycyjnych. Ekspert postuluje również powołanie Europejskiej Akademii Wojskowej, która przygotowywałaby żołnierzy specyficznie do służby w ramach WPBiO. 10 tys. żołnierzy powinno być dostępnych i zdolnych do szybkiej interwencji kryzysowej w każdym momencie. Inicjatywa wspólnej armii nie byłaby obowiązkowa, aczkolwiek dostępna dla każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej²⁵.

Potęga cywilna czy wojskowa?

Europa posiada już własną strategię bezpieczeństwa, a także wachlarz środków i urzędów do sprawowania polityki zewnętrznej. W dalszym ciągu jednakże nieobecna jest spójna, uzgodniona ze wszystkimi państwami członkowskimi strategia rozwoju europejskiej armii. Uwzględniając jeszcze takie fakty, jak silna pozycja NATO oraz pozycja ONZ jako organizacji, która zawsze w pierwszej kolejności reaguje na konflikt, a także biorąc pod uwagę ogromną liczbę dziedzin, którymi już zajmuje się Unia Europejska, należy postawić pytanie – czy armia UE, w postaci, jaką obserwujemy dziś, jest niezbędna? Z pewnością działalność cywilna oraz policyjna zapewniłaby Unii Europejskiej trwalsze, a także pewniejsze miejsce w panteonie organizacji międzynarodowych niż działania zbrojne. Misje cywilne są, ponadto, efektywniejsze, a także mniej kosztowne oraz społecznie akceptowalne, co jest zawsze istotnym argumentem dla politycznych decydentów.

Na przestrzeni 50 lat funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej łatwo zaobserwować, iż żadna rewolucyjna, nowa idea nie spotykała się z natychmiastową aprobatą. Wiele koncepcji – m. in. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – musiało „dojrzeć” do swoich czasów, by zostać wdrożonymi. Być może taka jest również przyszłość wspólnego systemu obronnego i wspólnej armii – konieczne jest, by Unia Europejska osiągnęła ten stopień rozwoju, przede wszystkim gospodarczego, by mogła przystąpić do poważnych, otwartych nie tylko na wszystkie państwa członkowskie, lecz również wiele środowisk (organizacje pozarządowe, biznes, ośrodki naukowo-badawcze, instytucje państwowe), rozmów na temat stworzenia wspólnej armii. Negocjacje potrwać prawdopodobnie wiele lat, lecz alternatywą jest jedynie pozostawienie militarnego skrzydła WPBiO w stanie, w jakim jest ono obecnie: niewielkich misji wojskowych o znikomym politycznym znaczeniu.

25 M. Terlikowski, *The European Army – how to do it right?*, PISM Strategic Files, 4 June 2008, <http://www.pism.pl/index/?id=9a86d531e19ec6f5937ad1373bb118bd>, dostęp 13 maja 2011.

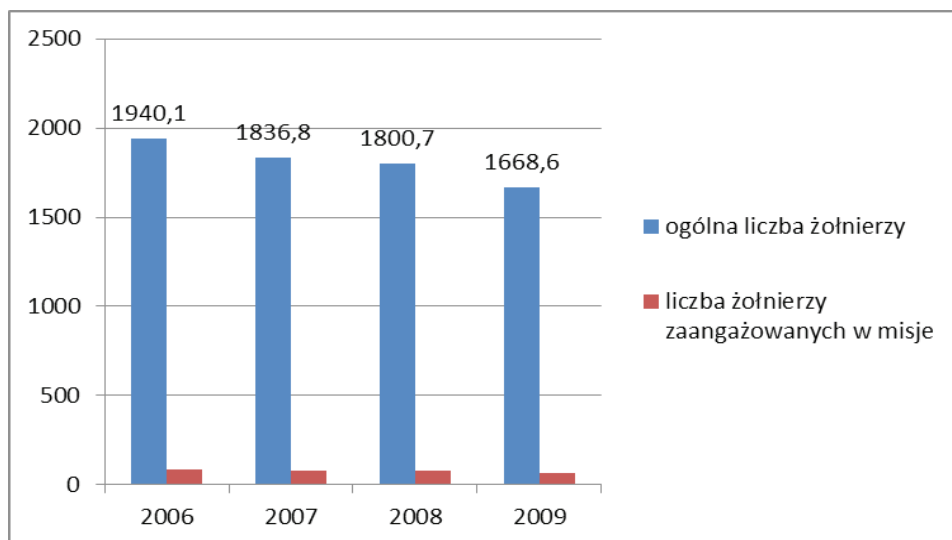
Tabela 1. Misje wojskowe Unii Europejskiej

MISJE TRWAJĄCE	
Nazwa, lokalizacja, rok rozpoczęcia misji	Liczba żołnierzy UE
EUFOR ALTHEA , Bośnia i Hercegowina, od 2004 r.	1,6 tys. ²⁶
EUNAVFOR – Atalanta , Róg Afryki, od 2008 r.	1,4 tys.
EUTM SOMALIA , Wybrzeże Somalii, od 2010 r.	125
MISJE ZAKOŃCZONE	
CONCORDIA , Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, 2003.	320
ARTEMIS , Demokratyczna Republika Kongo, 2003.	1968
EUFOR , Demokratyczna Republika Kongo, 2006.	2300
EUFOR Tchad/RCA , Czad, 2008 – 2009.	3700

Źródło: European External Action Service, Overview of the missions and operations of the European Union, Stockholm International Peace Research Institute, Multilateral Peace Missions Overview, stan na 30 czerwca 2011.

²⁶ Obecna liczba żołnierzy, według informacji EUFOR Factsheet, www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=134. Początkowo siły liczyły około 7 tys. żołnierzy.

Wykres 1. Średnia liczba żołnierzy zaangażowanych w operacje EPBiO/WPBiO w latach 2006 - 2009.



Źródło: European Defence Data, European Defence Agency 2010.

Summary

The article concerns the milestones in the evolution of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), with a special focus put on the concept of the common army of the EU. Apart from the historical background, the potential of the hitherto existing EU forces has been considered and the most important questions, with regard to the creation of the EU army, have been named. Moreover, development scenarios and most interesting concepts of the army's possible evolution have been introduced.

POSTIMPERIALNA ROSJA

Marcin Tarnawski

Wprowadzenie

W ostatnim czasie świat z coraz większym zainteresowaniem zajmuje się losem imperiów – ich powstaniem i upadkiem. Lecz wszystkie te rozważania koncentrują się głównie na przykładzie Stanów Zjednoczonych lub Chin, w obu przypadkach głównym przesłaniem komentarzy jest ostrzeżenie dla świata Zachodu, przed możliwymi konsekwencjami upadku Ameryki i wzrastającą potęgą Chin. Znacznie mniej uwagi poświęca się państwom, w których proces upadku jest kompletny i z imperium nie pozostało już nic.

Rosja nie jest już imperium i nic nie wskazuje aby została nim w przyszłości, jednak wiele cech imperialnych jest zakorzenionych bardzo głęboko nie tylko wśród elit politycznych czy klasy rządzącej ale także w rosyjskim społeczeństwie. W przeciwieństwie do wszystkich pozostałych członków bloku wschodniego i byłych republik Związku Radzieckiego, Rosja od dwudziestu lat zmagą się z imperialną spuścizną, co w dużym stopniu staje się przeszkodą w integracji ze światem zachodnim. Koncentruje się głównie na sobie i za wszelką cenę próbuje uniknąć sytuacji, w której inne podmioty polityczne miałyby ją zdominować, co więcej, dąży do bycia mocarstwem światowym. Władze rosyjskie uważają, że mają dość zasobów, sił i środków aby w przyszłości odgrywać znaczącą rolę w geopolitycznym układzie sił (stać się mocarstwem decydującym o światowym *balance of power*).

Odpowiedź na pytanie, czy te życzenia mają realne podstawy zależy nie tylko od tego jak szybko i skutecznie władze rosyjskie zreformują instytucje i gospodarkę, ale raczej od odpowiedzi na pytanie jak daleko współczesny świat ucieknie Rosji i na ile przyszła rywalizacja będzie toczyć się w obszarach, w których Rosja posiada jakiegokolwiek atuty. Zimnowojenna rywalizacja Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego dotycząca głównie kwestii militarnych i ideologicznych, równowaga nuklearna między mocarstwami oraz „wojny zastępcze” (Wietnam, Afganistan), budowanie bloków militarnych i ekonomicznych (NATO vs. Organizacja Układu Warszawskiego czy Wspólnoty Europejskie vs. RWPG) – metody budowania pozycji imperium kilkadziesiąt lat temu zdecydowanie różnią się od współczesnych. Dzisiejsze pola rywalizacji między potęgami światowymi dotyczące głównie spraw finansowych i ekonomicznych, narzędzia i instrumenty jakimi państwa dysponują w polityce zagranicznej, wyścig technologiczny i rywalizacja o dostęp do zasobów

surowców energetycznych, stawiają w trudnej roli władze państwa postimperialnego. Rosja, jako spadkobierca imperium, które przegrało Zimną Wojnę z powodów ekonomicznych i technologicznych, jeśli chce ponownie stać się mocarstwem musi dostosować się do szybko zmieniającej się rzeczywistości.

Upadek Związku Radzieckiego był zwycięstwem świata zachodniego i mógł świadczyć o dominacji zachodniego modelu gospodarczego i politycznego. Jednak dwadzieścia lat po zakończeniu Zimnej Wojny wydaje się, że wkraczamy w erę świata postzachodniego, gdzie modele i rozwiązania Zachodu ustępują wzorcom ustalonym w innych regionach świata.

Postzachodni świat?

Po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie dwubiegunowego świata wydawało się, że nastąpił okres dominacji Stanów Zjednoczonych (*unipolar moment*)¹. Mocarstwowa pozycja miała swoje uzasadnienie w militarnych, politycznych i gospodarczych możliwościach państwa, które swoje interesy posiadało na całym świecie. Jednak zgodnie z amerykańskimi dokumentami kształtującymi politykę zagraniczną i bezpieczeństwa chodziło nie tylko o interesy, lecz także o wartości, które należało chronić. Przekonanie o własnej wyższości, a w konsekwencji o dominacji, zostało w pewien sposób zakwestionowane 11 września 2001 r. podczas zamachów na World Trade Center. Jednak taki nagły zwrot wydarzeń nie jest niczym zaskakującym. Systemy jednobiegunowe, jeśli występowały w historii, to zazwyczaj wiązały się z nieustannym podważaniem roli hegemonu, co zawsze prowadziło do jego upadku. Zaskakujący współcześnie wydaje się nie tyle koniec amerykańskiej potęgi (ponieważ ten jeszcze nie nastąpił), lecz fakt, że bardzo szybko osiągnięto konsensus w sprawie nowego, nieodwracalnego trendu: globalna władza przesuwa się ze świata zachodniego w kierunku azjatyckim². Co ciekawe, postzachodni świat nie powstaje z powodu upadku Stanów Zjednoczonych czy Zachodu, lecz w wyniku pojawienia się nowych graczy, którzy sukcesywnie nadrabiają stratę do hegemonu i według prognoz będą w stanie go zdetronizować³.

Na początku drugiego dziesięciolecia XXI w. Stany Zjednoczone mają nadal znaczącą przewagę zarówno nad swoimi sojusznikami, jak i adwersarzami. Żadne państwo nie może się równać z kompletnością amerykańskiej potęgi (*hard power* i *soft power*), jednak po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat różnica w potencjale politycznym, militarnym, a zwłaszcza gospodarczym, zmniejsza się na tyle, że

1 Ch. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 1990/1991, Vol. 70, nr 1, s. 23-33; idem, *The Unipolar Moment Revisited*, „The National Interest” 2002, Vol. 70, s. 17; idem, *The Unipolar Illusion Revisited*, „International Security” 2006, Vol. 31, nr 2, s. 7-41.

2 *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council, X 2008, [on-line:] http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf, odczyt: 23 VIII 2011.

3 Por. F. Zakaria, *The Post-American World*, New York 2009, s. 1.

w przewidywalnej przyszłości jesteśmy w stanie wyobrazić sobie zmianę lidera. Nie będzie nim Unia Europejska, która w ciągu 60 lat istnienia rozszerza zakres swoich kompetencji kosztem państw członkowskich. Pomimo kryzysu instytucjonalnego oferuje atrakcyjny model postmodernistycznego zarządzania, który opiera się na miękkich instrumentach bezpieczeństwa (handel, pomoc gospodarcza, fundusze strukturalne) i publicznej dyplomacji, wyraźnie odwracając się od narzędzi tradycyjnych (siła militarna)⁴. Jednak odgrywanie znaczącej roli na arenie międzynarodowej wiązałoby się z koniecznością rozwiązania kilku problemów (wyplącalność państw-członków, solidarność, polityczne przywództwo, a raczej jego brak), na co Unia Europejska nie wydaje się na dzień dzisiejszy przygotowana⁵. Znajdująca się na wschodzie Europy Rosja, która nie jest typowym państwem europejskim, pozostaje znaczącym graczem w regionie. Dla Europy Rosja jest zbyt duża i znajduje się zbyt blisko, aby ją ignorować, czego przykładem były wydarzenia z Gruzji z sierpnia 2008 r. Rodzi się pytanie, czy Rosja posiada na tyle siły, aby pozostać regionalnym mocarstwem i stać się państwem o globalnych wpływach? Wydaje się to wątpliwe, gdyż jej możliwości (ograniczające się ostatnio do przerywania dostaw surowców energetycznych czy też podnoszenia ich cen), mogą okazać się niewystarczającym argumentem w zmieniającym się świecie. Nie można zapomnieć o takich sprawach, jak nieefektywne i skorumpowane państwo, gospodarka oparta na surowcach, zacofana technologicznie armia czy brak społeczeństwa obywatelskiego.

W 2010 r. największą gospodarką Azji, a drugą na świecie, stały się Chiny, które według prognoz do 2030 r. mogą wyprzedzić Stany Zjednoczone⁶. Jednak wzrastająca potęga Chin w wymiarze regionalnym czy globalnym nie rozwiązuje wielu problemów wewnętrznych tego państwa, takich jak: wzrastające różnice w dochodach *per capita* między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami, kwestie demograficzne (proces starzenia się społeczeństwa) czy nierównomierny rozwój gospodarczy (regiony miejskie, prowincja, wybrzeże, interior). Dla większości państw regionu Pacyfiku wzrost potęgi Chin w połączeniu z zmniejszającymi się wpływami Stanów Zjednoczonych jest powodem do obaw. Natomiast w regionach bardziej odległych od chińskich granic (Nigeria, Sudan, Wenezuela) rozprzestrzenianie się chińskich wpływów jest witane bardzo często z zadowoleniem. Poszukiwanie źródeł zaopatrzenia w surowce niezbędne do rozwoju chińskiej gospodarki to szansa na domaganie się środków na rozwój zaniedbanej infrastruktury dla biedniejszych państw. Przyznać trzeba, że po zakończeniu II wojny światowej żadne państwo tak szybko i skutecznie nie rozszerzało geograficznie swoich stref interesów. Zainteresowanie chińskiej dyplomacji (w wymiarze politycznym, spo-

4 A. Moravcsik, *Europe: The Quiet Superpower*, „French Politics” 2009, Vol. 7, nr 3/4, s. 403-422, [on-line:] http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/french_politics.pdf, odczyt: 21 VII 2011.

5 S. Serfaty, *The EU's Future*, „The International Economy” 2010, Vol. 24, nr 4, s. 54-60.

6 Por. *Global Trends 2025...*; Ch. Layne, *The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality*, „International Security” 2009, Vol. 34, nr 1, s. 163.

łecznym, a szczególnie ekonomicznym) rozciąga się od Europy (zakupy obligacji bankrutujących państw), przez Afrykę (poszukiwanie surowców naturalnych), aż po Amerykę Południową⁷. Ekspansję gospodarczą Chin obrazują raporty, opracowania i analizy największych instytucji międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization – WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF) czy Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). Wzrost obrotów handlowych czy inwestycji zagranicznych jest tak dynamiczny, że często podwaja się bardzo szybko⁸.

Trzecia pod względem wielkości gospodarka Azji, Indie, to obok Chin najdynamiczniej rozwijające się państwo świata. Pomimo różnic związanych z ustrojem politycznym (demokracja w przeciwieństwie do rządów jednopartyjnych) Indie są w podobnej sytuacji jak Chiny. Borykają się z problemem ogromnej liczby ludności i nierównomiernego rozwoju gospodarczego wewnątrz państwa (ponad 70% populacji ma mniej niż 35 lat, ok. 300 mln ludzi żyje za mniej niż dolara dziennie) oraz z otoczeniem międzynarodowym (tłący się konflikt z posiadającym broń nuklearną Pakistanem)⁹.

Trzecim najważniejszym państwem Azji wydaje się Japonia, która jest przykładem nieprzewidywalności dzisiejszych zmian w stosunkach międzynarodowych. Jeszcze dwadzieścia lat temu, po upadku Związku Radzieckiego, wydawało się, że na długo będzie drugą gospodarką świata i nic tego nie zmieni. Jednak od tego czasu Japonia nie może przezwyciężyć kryzysu gospodarczego, średni roczny wzrost PKB w tym okresie wyniósł 1,1%, dług publiczny przekroczył 200% PKB, a państwo kilkakrotnie nawiedziły klęski żywiołowe (trzęsienia ziemi, fale tsunami). Rola i znaczenie Japonii dla świata zachodniego jest ogromne i niepodważalne, nie tylko jako elementu zmniejszającego wpływy chińskie, lecz także jako czynnika pomagającego kontrolować posiadającą broń nuklearną Koreę Północną¹⁰.

Warto wspomnieć jeszcze o grupie państw, które z racji posiadanego potencjału, możliwości i ambicji w najbliższym czasie mogą odgrywać znaczącą rolę na arenie międzynarodowej (*new influentials*). Liderem wśród nich jest bez wątpienia Brazylia, która w Ameryce Łacińskiej stała się regionalnym hegemonem i ważnym punktem odniesienia dla pozostałych państw regionu. Sukcesy gospodarcze Brazylii (wzrost PKB i obrotów handlowych, przyciąganie inwestycji zagranicznych,

7 T. Lum [et al.], *China Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, CRS Report for Congress, 25 II 2009, [on-line:] <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>, odczyt: 7 IX 2011.

8 Por. *World Economic Outlook. Tensions from the Two-Speed Recovery: Unemployment, Commodities, and Capital Flows*, IV 2011, IMF, [on-line:] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/index.htm>, odczyt: 25 V 2011; *World Investment Report 2010*, 22 VII 2010, UNCTAD, [on-line:] <http://www.unctad.org/templates/WebFlyer.asp?intItemID=5535&lang=1>, odczyt: 12 X 2011.

9 J. Bhagwati, *India's Reform and Growth Have Lifted All Boats*, „Financial Times” 2010, 1 XII.

10 M. Green, *Japan's Confused Revolution*, „The Washington Quarterly” 2010, Vol. 33, nr 1, s. 3-19; F. Hiatt, *Does Japan Still Matter?*, „The Washington Post” 2009, 11 XII, s. A5.

odkrycie nowych źródeł ropy naftowej) przekładają się na wzrost znaczenia militarnego w regionie (ponad 30 mld dolarów wydatków budżetowych na cele wojskowe) oraz wzmacniają prestiż państwa na arenie międzynarodowej (organizacja mistrzostw świata w piłce nożnej w 2014 r. i igrzysk olimpijskich w 2016 r.). Do roli mocarstw regionalnych aspirują również: Turcja (w Europie), Republika Południowej Afryki (w Afryce), Iran (na Bliskim Wschodzie) czy Indonezja (w Azji Południowo-Wschodniej)¹¹.

Pojawienie się nowych globalnych aktorów (potęg), coraz większa liczba państw aspirujących do odgrywania, co najmniej, roli mocarstw regionalnych oraz funkcjonowanie „starych” potęg są ogromnym wyzwaniem dla współczesnego świata. Tym bardziej że każde z wymienionych państw ma swoje wizje i koncepcje udziału w porządku światowym, w stosunkach międzynarodowych nadal funkcjonują dawne sojusze polityczne czy militarne oraz ugrupowania integracyjne, a na horyzoncie rysują się już nowe sojusze, partnerstwa czy przyjaźnie. Chociaż nowy porządek światowy (być może postzachodni) jeszcze się nie ukształtował, to wydaje się, że w zasadniczy sposób na jego kształtowanie się w najbliższym czasie wpłyną trzy trendy:

- stosunki wszystkich nowych aktorów (potęg) ze Stanami Zjednoczonymi i Europą (Unią Europejską) pozostają niezbędnym elementem kształtującym nową architekturę bezpieczeństwa świata, jednak partnerstwo transatlantyckie jest niewystarczające dla powstania nowego (utrzymania starego) porządku światowego;
- Chiny i Indie są bardziej zainteresowane rozwojem stosunków (szczególnie gospodarczych) ze Stanami Zjednoczonymi i Europą niż zbliżaniem się do siebie, sojusz chińsko-indyjski przeciwko Zachodowi wydaje się mało prawdopodobny;
- ewentualne zbliżenie chińsko-rosyjskie nie stanowi poważnego zagrożenia dla państw zachodnich (podobnie rosyjsko-indyjskie), Rosja, która nie jest pełnoprawną częścią świata zachodniego, najprawdopodobniej zwiąże jednak swoją przyszłość z Zachodem¹².

W żadnym z ostatnich dwóch stuleci potrzeba stworzenia nowego porządku światowego nie była tak widoczna ani też nie wiązała się z tyloma znakami zapytania co współcześnie. Zarówno w roku 1815, w 1945, jak i w 1991 raczej przywracano pewne mechanizmy, niż je całkowicie zmieniano, stare formuły równowagi sił, racji stanu czy suwerenności były tylko modyfikowane. Dzisiaj natomiast stajemy przed problemem ich zasadniczego przebudowania, a nawet zmiany na inne, le-

11 F. Lukyanov, *Is BRICS the Start of a New World Order?*, „Russia Beyond the Headlines”, 3 May 2011, [on-line:] http://rbth.ru/articles/2011/05/03/is_brics_the_start_of_a_new_world_order_12803.html, odczyt: 25 VI 2011.

12 S. Serfaty, *Moving into a Post Western World*, „The Washington Quarterly” 2011, Vol. 34, nr 2, s. 14-19.

piej odpowiadające rzeczywistości mechanizmy. To szczególnie trudne zadanie dla Stanów Zjednoczonych i Rosji.

Stany Zjednoczone, po krótkiej chwili jednobiegowości, kiedy to świat wydawał się uporządkowany, wrogowie znani, na przyjaciół można było liczyć w każdym momencie, a amerykańska dyplomacja nie była przyzwyczajona do wsłuchiwania się w głos innych, stają przed poważnym wyzwaniem. Jeśli jeszcze niedawno ze Stanów Zjednoczonych rozprzestrzeniały się nowe koncepcje i idee, tak dzisiaj istnieje duże prawdopodobieństwo, że w niedalekiej przyszłości Amerykanie będą musieli dostosować się do zmian i nowych światowych trendów.

Rosja przez ostatnie dwadzieścia lat, które minęły od końca zimnej wojny, starała się odzyskać utracony status mocarstwa i wydawało się, że dzięki korzystnej koniunkturze na surowce energetyczne udało jej się ten plan zrealizować. Jednak światowy kryzys finansowy z 2008 r. stał się katalizatorem nieuchronnych zmian. Mechanizmy i instrumenty polityki zagranicznej, jakie Rosja do tej pory stosowała, okazały się zupełnie nieskuteczne we współczesnym świecie. A nowe wyzwania, przed którymi stają rosyjskie (i nie tylko) władze, będą wymagały przewartościowania, a nawet zdefiniowania na nowo koncepcji suwerenności, interesu narodowego czy sojuszu/partnerstwa, które jeszcze niedawno wydawały się zasadnicze dla dążenia do potęgi państwa, a dzisiaj stają się barierą w uzyskaniu statusu mocarstwa.

Postimperialna rzeczywistość.

Dwadzieścia lat po rozpadzie Związku Radzieckiego przestrzeń postradziecka (jako jednostka geopolityczna czy nawet strefa interesów) praktycznie nie istnieje. Sam Związek Radziecki przestał istnieć nagle w grudniu 1991 r., a od 2000 r. coraz mniej znaczy pojęcie „obszar byłego Związku Radzieckiego”. Coraz bardziej widoczne stawało się to podczas: rewolucji róż (Gruzja 2003), pomarańczowej rewolucji (Ukraina 2004) czy wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. i jej następstw. Być może najważniejsze w tym aspekcie jest powolne znikanie przestrzeni postimperialnej z rosyjskiej świadomości, gdyż obecne rosyjskie władze traktują nowe państwa powstałe po rozpadzie ZSRR zupełnie inaczej niż dwadzieścia lat temu. Współcześnie w całym regionie pokolenie urodzone w latach 80-tych XX wieku wchodzi w wiek produkcyjny. Stare więzi, ekonomiczne, polityczne, militarne, ludzkie i kulturalne, uległy rozpadowi, a nowe tworzą się, ale już w zupełnie innej konfiguracji (nie z Rosją jako centrum)¹³.

W miejsce Związku Radzieckiego powstały trzy zupełnie nowe regiony. Jednym z nich jest szeroko rozumiana Europa Wschodnia (czy też Środkowo-Wschodnia), w skład której weszły Ukraina, Białoruś i Mołdawia (oraz państwa bałtyckie). Drugi region tworzą państwa kaukaskie: Gruzja, Armenia, Azerbejdżan wraz z se-

13 D. Trenin, *Russia's Post-imperial Condition*, [in:] *Current History*, October 2011,

paratystycznymi republikami: Abchazji, Osetii Południowej i Górskiego Karabachu. Wreszcie trzecia grupa, państw Azji Centralnej: Kazachstan, Turkmenistan, Kirgistan, Uzbekistan i Tadżykistan. Oczywiście interesy Rosji w najbliższym sąsiedztwie są rzeczywiste, a wpływy kulturowe pozostają znaczące i potencjalnie niebezpieczne. Jednak trudno mówić o wyłącznej czy uprzywilejowanej strefie, unia rosyjsko-białoruska pozostaje fikcją, natomiast unia celna z Białorusią i Kazachstanem dopiero może stać się zalążkiem integracji gospodarczej. Zorganizowana zaraz po upadku Związku Radzieckiego Wspólnota Niepodległych Państw w niczym nie przypomina nawet Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, pozostaje jedynie wspólnotą państw gdzie mówi się w języku rosyjskim. Chociaż lansowana, od lat 90-tych XX wieku, przez rosyjskie władze idea świata multipolarnego staje się rzeczywistością (spadek znaczenia USA, wzrost znaczenia innych aktorów), to trudno stwierdzić, że jednym z biegunów stała się Federacja Rosyjska. Rosja nie odgrywa znacznej roli, ani w zjednoczonej Europie, ani w Azji (gdzie znajdują się dwa mocarstwa Indie i Chiny), ani na Bliskim Wschodzie. Chociaż geograficznie zajmuje praktycznie cały obszar między Chinami, a Unią Europejską to ze względów demograficznych (kurcząca się populacja) i gospodarczych (tylko 2% udział w światowym PKB) jej rola i znaczenie we współczesnym świecie są niewielkie, o czym świadczy chociażby klasyfikacja Banku Światowego, który zaliczył Rosję do państw rozwijających się¹⁴.

Dzisiejsza Rosja wchodzi w okres postimperialny, ale proces ten zbiega się w czasie ze zmianami w globalnym układzie sił i jego ewolucją w kierunku świata postzachodniego. W nowej rzeczywistości rosyjskie władze zmuszone są do dokonywania strategicznych wyborów biorąc pod uwagę nie tylko uwarunkowania wewnętrzne, własne interesy czy ambicje, ale przede wszystkim ograniczenia wynikające z kształtowania się nowego globalnego ładu. Pozostałości imperialnej postawy są nadal widoczne w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji, nadzwyczajnie wysokie przychody z eksportu surowców naturalnych w I dekadzie XXI wieku pomogły nie tylko rosyjskim władzom, ale głównie rosyjskiemu społeczeństwu poprzez wzrost konsumpcji i zwiększenie liczebności klasy średniej. Jednak w przestrzeni publicznej, zwłaszcza w polityce, można mówić o porażce zwłaszcza w kontekście sytuacji z lat 90-tych XX wieku (czasy Jelcyna). Nie ulega wątpliwości, że ustrój polityczny Rosji jest w pewnym stopniu autorytarny (autorytaryzm za zgodą rządzących)¹⁵. Jednak jako aktor międzynarodowy Rosja przeszła w ciągu ostatnich dwóch dekad niezwykłą ewolucję, od nieudanych prób integracji z Zachodem (prezydentura Jelcyna) do ugruntowanej pozycji znaczącego aktora regionalnego (prezydentura Putina). Pomimo rozpoczęcia procesów wewnętrznej modernizacji (zwłaszcza gospodarczej) poprzez ściśle związki z Europą i Stanami Zjednoczonymi, zachowa-

14 Por.: F. Lukyanov, *Rethinking Russia: Russian Dilemmas in a Multipolar World*, [in:] *Journal of International Affairs*, Vol. 63, No. 2, Spring/Summer 2010, s. 19-32

15 M. Menkiszak, J. Rogoża, *Putin wrócił na Kreml. Zmiana bez zmiany*, „Tydzień na Wschodzie”, 28 IX 2011, *Russia's Presidency. The return of the man who never left*, „The Economist”, 24th September 2011.

no równowagę pomiędzy Wschodem, a Zachodem (związki z Chinami).

Przechodzenie Rosji w stan postimperialny jest dość skomplikowane przez szereg czynników: brak pełnej integracji z Europą zwłaszcza na poziomie gospodarczym, konieczność kohabitacji z państwami przygranicznymi, które stały się niezależnymi bytami politycznymi oraz zwalczanie zacofania w stosunku do państw zachodnich. Dopóki ten stan będzie się utrzymywać, Rosja będzie poszukiwać swojego miejsca i roli w świecie, dopasowując nieustannie priorytety oraz metody zabezpieczenia swoich interesów. Rosja poszukuje swojego miejsca we współczesnym świecie i widzi dla siebie rolę wielkiej potęgi, ale raczej będzie musiała dostosować się do nowej rzeczywistości niż ją tworzyć. W tym procesie będzie trzeba określić się zarówno wobec mocarstw (USA, Chiny, Indie, UE) jak i wobec małych państw znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie. Z tymi ostatnimi, z racji przeszłości, władze rosyjskie mogą mieć ogromne problemy. Zresztą nie tylko, byłe imperia (Niemcy, Wielka Brytania, Francja) dostosowując się do nowego układu sił po II wojnie światowej musiały uznać przywództwo Stanów Zjednoczonych, co w przypadku Rosji okazuje się zadaniem ponad siły. Zresztą można odnieść wrażenie, że starając się być równorzędnym partnerem dla Stanów Zjednoczonych, władze rosyjskie nie zauważyły wzrostu roli i znaczenia innych państw, które w przyszłości mogą stać się potęgami.

Starając się ograniczać proces rozszerzania NATO na przełomie XX i XXI wieku władze rosyjskie chciały wykluczyć jakiegokolwiek obce wpływy w regionie nad którym kiedyś Związek Radziecki sprawował kontrolę. Instrumentami, którymi dysponowała Rosja były: domaganie się neutralności, sojusze bezpieczeństwa, dostęp do własnego rynku czy silne wpływy kulturowe. Rosyjskie intencje co do traktowania obszaru bliskiej zagranicy jako strefy uprzywilejowanych interesów nie miały jednak charakteru odtworzenia historycznego imperium. Zresztą nie wszystko zależało od samej Rosji, nawet idea utworzenia Unii Euroazjatyckiej zainteresowała tylko dwa państwa: Białoruś i Kazachstan. Warto również wspomnieć o dwóch przypadkach, w których Putin bardzo ostro wypowiedział się na tematy upadku ZSRR i polityki USA. Jednak ani słów z 2005 r. (przed rosyjskim parlamentem gdzie stwierdził, że upadek ZSRR był największą geopolityczną katastrofą w XX wieku) ani z 2007 r. (na konferencji w Monachium gdzie skrytykował politykę zagraniczną USA) nie należy traktować jako nostalgii za imperium czy chęci konfrontacji ze światem¹⁶. W rzeczywistości były to raczej propozycje nowych zasad stosunków pomiędzy Zachodem, a Rosją: zaakceptujcie nas takimi jacy jesteście, traktujcie nas jak równorzędnych partnerów, róbmy wspólne interesy tam gdzie to możliwe. Co więcej, kilka lat później prezydent Obama zaakceptował te warunki, co przyjęło formę resetu we wzajemnych stosunkach¹⁷.

16 O. Rolofs, *A breeze of Cold War*, February 2007, [on-line:] <http://www.securityconference.de/Putin-s-speech.381+M52087573ab0.0.html>, odczyt: 8 XI 2011.

17 D. Kramer, *Resetting U.S.-Russian Relations: It Takes Two*, „The Washington Quarterly” 2010, Vol. 33, nr 1, s. 61-74

Stosunki Rosji ze Stanami Zjednoczonymi

Stosunki rosyjsko-amerykańskie uległy znaczącej poprawie w ciągu ostatnich dwóch lat, reset zaproponowany przez administrację Obamy przyniósł spodziewane efekty. Ryzyko powrotu do systemowej rywalizacji z czasów zimnej wojny spadło praktycznie do zera, większość konfliktów i nieporozumień między państwami udało się wyeliminować lub ograniczyć¹⁸. Przywódcy obydwu państw są nastawieni bardzo pragmatycznie, wydaje się, że po raz pierwszy od dwudziestu lat Amerykanie zrewidowali swoje stanowisko w stosunku do Rosji, w celu uzyskania rosyjskiego poparcia dla spraw, które były przedmiotem zainteresowania Waszyngtonu. Poza tym, w odróżnieniu od poprzednich prób, obecna poprawa stosunków ma dość solidne podstawy (pragmatyzm, powolna zmiana układu sił w polityce międzynarodowej)¹⁹. Jednak nie należy zapominać, że poprawa wzajemnych stosunków jest w dużej mierze efektem rozwiązywania problemów z przeszłości, które albo odzwierciedlają nieistniejące zagrożenia (kontrola zbrojeń ofensywnych), albo wynikają z krótkoterminowych potrzeb stron (Afganistan, Irak)²⁰. Pomimo wspomnianej poprawy relacje te pozbawione są strategicznej wizji oraz w pewnym sensie odcinają się od głównych tendencji i trendów w stosunkach międzynarodowych (brak wspólnej reakcji na wyzwanie rzucone przez Chiny). Możliwości polityki zagranicznej zarówno Rosji, jak i Stanów Zjednoczonych kurczą się w związku z przesuwaniami się bogactwa i siły do nowych centrów politycznych (szczególnie w Azji) oraz z tzw. dyfuzją potęgi, która związana jest z koniecznością rozwiązywania współczesnych problemów w coraz szerszym kręgu państw (nie tylko potęg). Rosja, Stany Zjednoczone i inne największe państwa stanęły przed wyzwaniami, z którymi nie są w stanie sobie poradzić bez zaangażowania coraz większej liczby instytucji: wzrost liczby państw posiadających technologie nuklearne, erozja prawa międzynarodowego, spadek znaczenia organizacji międzynarodowych, destabilizacja w Azji Centralnej, na Bliskim Wschodzie oraz Afryce Północnej, powstanie „próżni bezpieczeństwa” wokół nie agresywnych, ale bardzo silnych Chin.

Odwrót od *resetu* we wzajemnych stosunkach i powrót do polityki konfrontacji przyniosłby negatywne skutki zarówno dla Rosji, jak i Stanów Zjednoczonych. Dla Rosji zaostrzenie konfrontacji wiązałoby się z możliwością powrotu na bardziej autorytarną ścieżkę rozwoju społeczno-politycznego. W takim scenariuszu znacznie osłabłaby jej pozycja wobec Europy, Chin i państw byłego Związku Radzieckiego. Rosja mogłaby liczyć na sukces jako centrum antyamerykańskiego

18 W. Burns, *The United States and Russia in a New Era: One Year After „Reset”*, Center for American Progress, 14 IV 2010, [on-line:] <http://www.state.gov/p/us/rm/2010/140179.htm>, odczyt: 8 VI 2011.

19 S. Karaganov, D. Suslov, T. Bordachev, *Reconfiguration, Not Just a Reset: Russia's Interests in Relations with the United States of America*, Valdai International Discussion Club, VII 2009, [on-line:] http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Doklad_eng_reset_june2009.pdf, odczyt: 20 XI 2010.

20 P. Baker, D. Bilefsky, *Russia and U.S. Sign Nuclear Arms Reduction Pact*, „The New York Times” 2010, 9 IV, s. A8.

świata tylko w przypadku powrotu Stanów Zjednoczonych do polityki unilateralizmu i agresywnej, mesjanistycznej polityki, jaka charakteryzowała początkowe lata rządów administracji prezydenta Busha jr. Konsekwencją prowadzenia takiej polityki byłyby jednak niechęć znacznej części, jeśli nie większości, państw świata. Natomiast dla Stanów Zjednoczonych konfrontacja z Rosją to ograniczenia w realizacji wielu celów polityki bezpieczeństwa, w tym m.in. pogorszenie sytuacji w Afganistanie czy zmniejszenie możliwości rozwiązania problemów z państwami nuklearnymi – Iranem i Koreą Północną. Ponadto istnieje w takim przypadku ryzyko ułatwienia konsolidacji antyamerykańskich reżimów w państwach Azji i Ameryki Łacińskiej, a także pogorszenia stosunków z państwami europejskimi, które mogą uważać konfrontację z Rosją za niepożądaną (co zresztą miało już miejsce). Wreszcie wzrosłoby prawdopodobieństwo globalnej konfrontacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami, której rezultat mógłby okazać się niekorzystny dla Amerykanów²¹.

Jakiegokolwiek nieporozumienia we wzajemnych stosunkach i powrót do epoki konfrontacji wydają się mało prawdopodobne, ponieważ wiązałyby się przede wszystkim z ograniczeniami, a nawet brakiem możliwości realizowania części strategicznych interesów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa obu państw. O wiele więcej korzyści, szczególnie dla strony rosyjskiej, wyniknąć może z partnerskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi:

- silniejsza pozycja w stosunkach z Chinami oraz mniej obaw co do rozwoju tych stosunków w przyszłości;
- przewyżczenie, mającego źródła w zimnej wojnie, militarno-politycznego podziału na Rosję i resztę Europy;
- technologiczna modernizacja państwa, rozwój Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu, wzrost efektywności w wydobywaniu surowców energetycznych poprzez dostęp do najnowocześniejszych technologii;
- rozwój gospodarczy i bogacenie się społeczeństwa mogą zmniejszyć zainteresowanie ambicjami imperialnymi, a przyjazne stosunki także z Chinami i Unią Europejską mogą być podstawą utrzymania pozycji mocarstwa;
- bliskie i silne związki z państwem, które posiada jedno z najbogatszych i najlepiej rozwiniętych politycznie społeczeństw, powinny wpłynąć na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i przyspieszyć procesy demokratyzacji życia społeczno-politycznego²².

21 M. Troitskiy, *Long Cycles of Russian-U.S. Relations: Containment Must Be Overcome*, „Russia in Global Affairs” 2010, 25 XII; por. raporty dotyczące przyszłości Rosji: A. Goltz [et al.], *Russia in the 21st Century. Vision for the Future*, Abridged Report, I 2010, http://www.riocenter.ru/files/INSOR%20Russia%20in%20the%2021st%20century_ENG.pdf, dostęp: 3 V 2011; A. Kuchins [et al.], *Alternative Futures for Russia to 2017*, CSIS, XI 2007, [on-line:] http://csis.org/files/media/csis/pubs/071214-russia_2017-web.pdf, dostęp: 7 IV 2010.

22 S. Karaganov, D. Suslov [et al.], *The U.S.–Russia Relations after the „Reset”: Building a New Agenda. A View from Russia*, Valdai Discussion Club, III 2011, [on-line:] http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/US-Russia%20relations_eng.pdf, odczyt: 10 VII 2011.

Dalszy rozwój stosunków rosyjsko-amerykańskich będzie zależał od rozwiązania pewnych kwestii spornych, które można podzielić na kilka grup. Po pierwsze, chodzi o obszar państw, które powstały po rozpadzie Związku Radzieckiego (*Post-Soviet Space*), w szczególności region Kaukazu (Gruzja, Abchazja, Osetia Południowa, zasoby Morza Kaspijskiego) i Azji Centralnej. Do dawnej *bliskiej zagranicy*, będącej kiedyś rosyjską strefą wpływów, dzisiaj pasuje bardziej określenie strefy interesów²³. Niepodważalnym faktem są próby odzyskiwania przez Rosję wpływów w tym regionie, jednak obecność amerykańska sprawia, że rosyjskie działania nie polegają tylko na wyznaczaniu granic, których przekroczenie wiązałoby się z krytycznym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa. Rosjanie stają się bardziej pragmatyczni, są nastawieni na realizację swoich interesów, które można zrealizować kosztem amerykańskiej obecności w regionie (wojska amerykańskie w Afganistanie ograniczają zagrożenie islamskie w republikach środkowoazjatyckich, a tym samym w Rosji)²⁴.

Po drugie, sprawa bezpieczeństwa europejskiego, który z rosyjskiego punktu widzenia sprowadza się do wykluczenia Rosji z europejskiego systemu i jego mechanizmów decyzyjnych. W związku z rolą, jaką NATO odgrywa w regionie, wydaje się, że bez udziału Stanów Zjednoczonych nie uda się rozwiązać tego problemu. Z drugiej strony wszelkie rosyjskie propozycje nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego wydają się nie do zaakceptowania przez państwa europejskie. Jednak pojawiające się nowe wyzwania i zagrożenia mogą wymusić większy udział Rosji w europejskich mechanizmach bezpieczeństwa (terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel narkotykami)²⁵.

Po trzecie, dalsze redukcje arsenałów nuklearnych wydają się nieuniknione ze względu na przewagę, jaką pod względem liczby głowic posiadają oba mocarstwa nad następnymi państwami nuklearnymi, koszty utrzymywania arsenałów nuklearnych w dobie kryzysu oraz nowe wyzwania i zagrożenia, przed jakimi stają oba państwa²⁶. Wydaje się, że ten punkt budzi najmniej kontrowersji i dalsza współpraca w tym zakresie jest przesądzona.

Stosunki rosyjsko – amerykańskie pozostaną jeszcze przez długi czas ważne także dla Stanów Zjednoczonych. Główne powody, dla których amerykańskie władze będą traktowały Rosję wyjątkowo są następujące:

- Rosja pozostaje jedynym państwem, które posiada równorzędny arsenał nuklearny i jest w stanie zniszczyć Stany Zjednoczone;

23 N. Buckley, *Foreign Policy: Success in „Near Abroad” Is Main Achievement*, „Financial Times” 2011, 27 IV.

24 D. Trenin, *Russia’s Spheres of Interest, not Influence*, „The Washington Quarterly” 2009, Vol. 32, nr 4, s. 3-22.

25 B. Lo, *Medvedev and the New European Security Architecture*, Centre for European Reform, Policy Brief, VI 2009, [on-line:] http://www.cer.org.uk/pdf/pbrief_medvedev_july09.pdf, odczyt: 15 XI 2011.

26 Por. S. Pifer, *New START: Good News for U.S. Security*, „Arms Control Today” 2010, V; D. Kimball, *Oldthink on New Nuclear Reductions*, „Arms Control Today” 2011, VI.

- Rosja ma zasadnicze znaczenie dla programów nieprolifracji broni masowego rażenia czy systemu obrony przeciwrakietowej (ma to istotne znaczenie szczególnie w związku z obawami jakie stwarza irański program atomowy);
- Rosja pozostaje jednym z najważniejszych partnerów Stanów Zjednoczonych w zwalczaniu terroryzmu (szczególnie istotna jest współpraca wywiadowcza i zapewnienie możliwości korzystania z korytarzy transportowych dla amerykańskich żołnierzy w Afganistanie);
- Rosja jest największym producentem ropy naftowej i drugim na świecie producentem gazu (choć obecnie Stany Zjednoczone nie korzystają w znaczący sposób z rosyjskich surowców, to w dłuższej perspektywie może się to zmienić);
- Rosja jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ z prawem weta, co daje jej znaczący wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe (ponadto jest członkiem G-8 i G-20);
- Rosja jest największym państwem na świecie, graniczącym nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi, ale również z ważnymi partnerami Stanów Zjednoczonych (czyli Europą i Chinami)²⁷.

Rosja a Unia Europejska i NATO

Autorzy jednego z opracowań Valdai Discussion Club postawili bardzo śmiałe tezy i daleko idące propozycje dotyczące współpracy Rosji z Unią Europejską. Według nich połączenie sił (przyjęcie wspólnego stanowiska na arenie międzynarodowej) mogłoby spowodować następujące konsekwencje:

- powstanie rzeczywistej trzeciej siły światowej polityki i gospodarki (po Stanach Zjednoczonych i Chinach);
- możliwość promowania poprzez międzynarodowe instytucje gospodarcze (Bank Światowy, IMF, G20) nowych regulacji dotyczących międzynarodowych finansów;
- transformacja G20 w efektywny mechanizm regulacji światowej gospodarki i promowanie nowej architektury światowej gospodarki;
- ograniczenie negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w państwach południowej i wschodniej Europy oraz Kaukazu i Azji Centralnej;
- znalezienie bardziej efektywnego rozwiązania problemu światowego terroryzmu, w szczególności sytuacji w Afganistanie;
- zaprzestanie rywalizacji na polu dostępu do źródeł surowców energetycznych oraz uniknięcie możliwej rywalizacji o potencjalne zasoby Arktyki;

27 G. Allison, R. D. Blackwill, *Ten Reasons Why Russia Still Matters*, „Politico”, October 30, 2011.

- utworzenie strefy podróży bezwizowych w całej Europie (w szczególności z Rosją);
- wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie przyszłości NATO i rozwiązania nuklearnego kryzysu w Iranie²⁸.

Powyższa lista jest jednak tylko listą życzeń, niemożliwą do zrealizowania w obecnej sytuacji geopolitycznej, nie tyle z powodu braku woli po obydwu stronach, ale głównie z racji braku możliwości, środków i instrumentów politycznych (gospodarczych), za których pomocą przedstawione projekty można byłoby wprowadzić w życie. Innym problemem jest kwestia, być może zbyt przedwczesnego, traktowania Unii Europejskiej jako jednolitego aktora politycznego, ponieważ praktyka pokazuje, jak ważne (i często rozbieżne) są interesy poszczególnych państw członkowskich. Ponadto optymizm autorów opracowania jest ogromny, wydaje się, że nie należałoby ignorować obecnej sytuacji międzynarodowej, która charakteryzuje się długoterminowym trendem spadku znaczenia politycznego i gospodarczego Europy (oczywiście Rosji również) w światowej polityce i gospodarce. Powodami takiej sytuacji są: mało efektywna gospodarka, która albo pozostaje opóźniona w dziedzinie nauki i techniki (Rosja), albo pomimo usilnych starań nie jest w stanie dorównać światowym liderom (Europa), bariery administracyjne dla biznesu (Rosja), spadek populacji i w konsekwencji zmniejszanie się zasobów siły roboczej (Rosja i Europa), mało elastyczny rynek pracy i rozbudowana polityka społeczna (Europa), słabość instytucji politycznych i mechanizmów wspólnotowych (Europa) oraz brak instrumentów sprzyjających realizacji polityki zagranicznej (Europa i Rosja, poza surowcami)²⁹.

Uzupełnieniem negatywnych zjawisk w wymiarze wewnętrznym są niekorzystne (dla Rosji i Europy) trendy w rozwoju sytuacji międzynarodowej: rosnące globalne współzawodnictwo i dynamiczny rozwój nowych ośrodków władzy (szczególnie w Azji). W przypadku Rosji ogromnym problemem jest spowolnienie procesu modernizacji gospodarki i społeczeństwa oraz korupcja, co prowadzi do osłabienia pozycji międzynarodowej państwa (pomimo starań władz). Natomiast Unia Europejska (pomimo najszczerzych zamiarów i intencji) przekształca się w słabego gracza na arenie międzynarodowej. W porównaniu z innymi potęgami Europa nie jest w stanie przełożyć wielkości gospodarek poszczególnych państw, społecznej i kulturowej atrakcyjności, swojego wkładu w rozwój, dobrobyt i stabilność, na rzeczywiste polityczne wpływy i światowe przywództwo. Unia nie wykorzystuje potencjału państw członkowskich i wartości dodanej, którą stworzyła poprzez kilkadziesiąt ostatnich lat integracji. Zamiast wykorzystać ten potencjał

28 S. Karaganov, T. Bordachev [et al.], *Towards an Alliance of Europe*, Valdai Discussion Club, IX 2010, [on-line:] <http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20eng.pdf>, odczyt: 20 XI 2010.

29 Por. *Partnership with Russia in Europe. New Challenges for the EU-Russia Partnership*, Friedrich-Ebert-Stiftung, IV 2010, [on-line:] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/07266-20100610.pdf>, odczyt: 6 XI 2011.

i skupić się na sprawach zewnętrznych, koncentruje się na sporach wewnętrznych, reformie instytucjonalnej czy procesach modernizacji, które nawet jeśli są potrzebne, wdrażane są zbyt wolno, a ich efekty (przez długotrwałe dążenie do osiągnięcia konsensusu wszystkich państw) niewystarczające³⁰.

Pozycja Unii Europejskiej i Rosji w świecie wydaje się zagrożona nie tylko przez Chiny, ale w niedalekiej przyszłości także Indie, Brazylię czy inne wschodzące potęgi. Decydujące znaczenie mają tutaj czynniki zewnętrzne: polityczne, gospodarcze, społeczne czy demograficzne. Możliwości oddziaływania na inne regiony świata albo pozostają niewielkie (jak w przypadku Rosji), albo dramatycznie się kurczą (Unia Europejska). Europa i Rosja stoją przed podobnymi wyzwaniami (wyścig technologiczny, terroryzm, przestępczość zorganizowana, cyberprzestępczość, zmiany klimatyczne), z którymi nie są w stanie sobie samodzielnie poradzić. Zarówno współcześnie, jak i w przyszłym postzachodnim świecie Rosja i Unia Europejska nie są rywalami, wręcz przeciwnie, przy sprzyjającym zbiegu okoliczności i dobrej woli obydwu stron mogą, a raczej – powinny się wzajemnie uzupełniać.

Taki scenariusz nie jest jednak łatwy do zrealizowania, gdyż nadal istnieje wiele spraw, które dzielą oba podmioty. Szczególnie istotne są uprzedzenia, które narastały od początku zimnej wojny, kiedy po dwóch stronach barykady stały: Związek Radziecki (z blokiem państw wschodnich) oraz jednocząca się Europa (gospodarczo w ramach EWG i militarnie pod egidą USA w ramach NATO). Ale również ostatnie dwadzieścia lat charakteryzowało się różnicami w oczekiwaniach obydwu stron. Rosja liczyła, że istnieje możliwość dołączenia (w jakiegokolwiek formie) do wspólnoty państw zachodnich bez większych zmian wewnętrznych, a Europa miała nadzieję, że Rosja będzie się rozwijać poprzez asymilację zachodnich wzorców, koncepcji i rozwiązań. Fiasko oczekiwań jednych i drugich spowodowało wzajemne rozczarowanie, spotęgowane rosyjską polityką traktowania swoich byłych republik jako strefy wyłącznych wpływów (interesów) i dążeń Europy do wciągnięcia części tych państw w orbitę swoich interesów. Jednak obie strony realizowały swoją politykę bez angażowania większych środków (szczególnie finansowych), co spowodowało obustronną przegraną (przykłady Ukrainy czy Mołdowy są tutaj znamienne³¹). Wydaje się, że zajęte sprawami wewnętrznymi lub sporami między sobą Europa i Rosja straciły z pola widzenia współczesne trendy światowe (dynamiczne przekształcenia środowiska międzynarodowego, nowe globalne i transgraniczne wyzwania, pojawienie się nowych graczy na arenie międzynarodowej) i bardzo trudno będzie im odrobić stracony

30 Szerzej na ten temat zob. B. Mark [et al.], *Facing the Future: Time for the EU to Meet Global Challenges*, European Commission, 2010, [on-line:] <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC55981.pdf>, odczyt: 1 XI 2011.

31 V. Astrof, *The EU and Russia: Both Important for Ukraine*, 23 V 2011, [on-line:] <http://www.easternpartnership.org/community/debate/eu-and-russia-both-important-ukraine>, odczyt: 19 XI 2011; B. Depo, *Ukraine: again in between?*, 26 IV 2011, [on-line:] <http://www.easternpartnership.org/community/debate/ukraine-again-between>, odczyt: 19 XI 2011.

dystans.

Biorąc pod uwagę powyższe tezy, współpraca Rosji z Unią Europejską powinna oprzeć się raczej na wielu drobnych projektach, które przyniosłyby wiele praktycznych korzyści (społeczeństwu i gospodarce), w przeciwieństwie do głośnych politycznych deklaracji. Wśród propozycji współpracy mogłyby znaleźć się:

- rozbudowa połączeń infrastrukturalnych pomiędzy Europą a Rosją (transport drogowy i kolejowy);
- ułatwienia w przekraczaniu granicy Schengen dla obywateli rosyjskich (zniesienie systemu wizowego);
- powstanie wspólnych naukowych programów badawczych (biotechnologia, nanotechnologie, informatyka, badania nad nowymi źródłami energii),
- stworzenie nowych instytucji naukowych (uczelnie wyższe) oraz przebudowa programów wymiany studentów;
- powstanie programu wspierania małych i średnich przedsiębiorstw;
- budowa mechanizmów zwalczania przestępczości zorganizowanej, nielegalnej imigracji, piractwa;
- nawiązanie współpracy wojskowo-technicznej;
- wdrażanie wspólnych projektów rozwojowych w krajach trzecich.

W zupełnie innym kontekście należałoby natomiast traktować pełną integrację (polityczną, gospodarczą i militarną) Rosji z zachodnioeuropejskimi strukturami. Możliwość wstąpienia Rosji do UE czy NATO co jakiś czas jest przedmiotem debaty publicznej w Europie (oraz Stanach Zjednoczonych), jednak zawsze sprowadza się do spekulacji, gdyż nigdy nie opracowano nawet mapy drogowej takiego projektu. Dla zachodniej cywilizacji, która staje w obliczu egzystencjalnego wyzwania (zagrożenie utratą światowego przywództwa), Rosja – bogata w zasoby naturalne i posiadająca drugi co do wielkości arsenał nuklearny na świecie – wydaje się ciekawą perspektywą. Jednak potencjał Rosji przez część państw europejskich jest traktowany jako zagrożenie i mało prawdopodobna wydaje się akceptacja nowej roli Rosji w świecie zachodnim (wstąpienie do NATO i UE było dla części z nich symbolem ostatecznego zerwania ze Związkiem Radzieckim). Naturalne dążenie do wejścia w struktury europejskie, które charakteryzowało państwa Europy Wschodniej, nie jest już tak oczywiste jeśli chodzi o Rosję. Pytanie, czy Rosja należy do cywilizacji europejskiej, w kontekście wzrostu potencjału Azji nabiera dla rosyjskich władz nowego znaczenia. Poza tym pozostaje problem, czy istnieje możliwość wejścia Rosji w istniejące struktury, czy też wejście Rosji oznacza modyfikacje instytucji, po części zgodnie z rosyjskimi propozycjami. Wbrew pozorom nie jest to problem wirtualny, gdyż działania obecnych instytucji (NATO) i ich pojawianie się w pewnych regionach (Kosowo, Gruzja, Ukraina, Mołdowa, Arktyka) oznaczają konflikt z władzami rosyjskimi. Kolejnym argumentem przeciwko włączaniu Rosji w struktury zachodnioeuropejskie jest problem „spełniania” przez Rosję standardów demokratycznego państwa (podział władzy, swoboda działania opozycji, wolne media,

wymiar sprawiedliwości, korupcja itp.), na których instytucje zachodnioeuropejskie się opierają.

Współcześnie Rosja prowadzi dwuwymiarową politykę wobec zachodnich instytucji. Pierwszy wymiar sprowadza się do reakcji na działania NATO, UE, Stanów Zjednoczonych i państw europejskich. Oczywiście nie oznacza to sprzeciwiania się każdej decyzji, jednak już sam fakt reagowania na propozycje, a nie ich składania i oczekiwania na reakcję, świadczy o niewielkim potencjale i słabości rosyjskiej polityki. Drugi wymiar to podejmowanie działań w sferze swojego najbliższego otoczenia i tworzenie własnych mechanizmów bezpieczeństwa. Jednak wszelkie próby czynione w tym zakresie albo upadają na skutek braku środków finansowych (praktyczny wymiar współpracy w ramach CSTO), albo spotykają się z reakcją innych państw (obecność amerykańska na Kaukazie czy chińska w państwach Azji Centralnej).

W kwestii stosunków Rosji z Zachodem możemy założyć, że mogą mieć miejsce trzy scenariusze ich rozwoju. Scenariusz pierwszy, zakładający *status quo*, oparty na zasadach równości stron, w formie dzisiejszych stosunków Chiny–Europa. Zakłada on naturalną konfrontację stron, a ich wzajemne postrzeganie byłoby wypadkową rywalizacji (wersja optymistyczna) i zagrożenia (wersja pesymistyczna). Jeśli Rosja nie może znaleźć się w strukturach zachodnich, to nie ma powodów, by zrezygnowała z rywalizacji z państwami (organizacjami) europejskimi. Drugi scenariusz to równość partnerów i dopuszczenie Rosji do udziału w strukturach zachodnich na takich samych warunkach jak inne państwo (wiąże się to z przyznaniem Rosji możliwości decydowania o wszystkich sprawach). Ten scenariusz wymagałby jednak pewnych zmian wewnętrznych w samej Rosji: zwiększenia przejrzystości procedur podejmowania decyzji (politycznych, militarnych, gospodarczych), rezygnacji z groźby użycia siły wobec innych państw, wspólnego systemu wartości itp. Trzeci scenariusz to przyznanie Rosji specjalnego statusu w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Oznacza wejście do klubu państw zachodnich na specjalnych warunkach, bez domagania się koniecznych zmian wewnętrznych, z nadzieją wniesienia wkładu w rozwiązanie ogólnoeuropejskich problemów.

Każda z przedstawionych opcji jest możliwa, każda ma też swoje wady i zalety. Wybór w głównej mierze zależy od władz rosyjskich, a Zachód powinien być przygotowany na każdy scenariusz³². Praktycznie w każdym przypadku Rosja będzie zmuszona do zmodyfikowania swojego stanowiska w kilku kontrowersyjnych sprawach, głównie Iranu, Korei Północnej i Białorusi, ale także w kwestii ochrony swoich obywateli poza granicami czy eksportu surowców energetycznych. Pewną

32 Por. S. Medvedev, *EU-Russian Relations. Alternative Futures*, Helsinki 2006, FIIA Report nr 15, [on-line:] <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=28093&lng=en>, odczyt: 11 XI 2011; L. Kasčiūnas, Ž. Vaičiūnas, *Russia's Policy towards the EU: the Search for the Best Model*, 30 IV 2008, [on-line:] www.lfpr.lt/uploads/File/2007-19/Kasciunas_ENG.pdf, odczyt: 10 XI 2011.

trudnością w zbliżaniu się Rosji do struktur zachodnioeuropejskich są, o czym już wspomniano, rosyjskie propozycje w sprawie zupełnie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, czym Europa nie jest zainteresowana. Rosjanie skupili się głównie na sferze militarnej i wyłącznie w odniesieniu do Europy, gdzie NATO spełnia swoje zadania, na horyzoncie pojawia się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, a sami Europejczycy nie dostrzegają poważnych problemów w tej kwestii. Wydaje się, że w najbliższym czasie Rosjanie będą zmuszeni wybrać jedną z trzech opcji, gdyż dalsze podążanie czwartą drogą (będącą kompilacją wcześniejszych) na dłuższą metę może nie przynieść spodziewanych korzyści i nie wystarczy do realizacji celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Tylko czy aż *Great Power*?

Jednak w zachowaniu Rosji na arenie międzynarodowej zaobserwować można pewne rozbieżności między deklaracyjną polityką współpracy, a praktyką, która często sprowadza się do szukania okazji zwiększenia swoich wpływów i realizacji interesów. Wspomniane już wcześniej obiektywne okoliczności wskazują na konieczność stworzenia silnych, zrównoważonych i konstruktywnych stosunków pomiędzy Rosją, a Stanami Zjednoczonymi i państwami Europy. Leży to zarówno w szeroko rozumianym interesie bezpieczeństwa Rosji jak i państw zachodnich. Tym bardziej, że Rosja nie jest już supermocarstwem (imperium), w konsekwencji powinna brać pod uwagę spadek swojego znaczenia i lepiej przygotować się do współczesnych wyzwań (zresztą to samo pewnie będzie niedługo dotyczyć USA i UE). Rosja jest i zapewne będzie ważnym elementem euroatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa, razem z Europejczykami i Amerykanami stanowi podstawę regionalnego i globalnego systemu bezpieczeństwa i stabilności. Z tego powodu rosyjskie obawy związane ze spadkiem znaczenia swojego państwa wydają się przesadzone, przynajmniej z punktu widzenia ich najważniejszych partnerów. Rosja znajduje się na 11 miejscu na świecie pod względem wielkości gospodarki i 9 miejscu pod względem wydatków wojskowych. Tak więc szacunek jakiego rosyjskie władze domagają się od świata wydaje się być przesadą gdyż obiektywne wyznaczniki stawiają Rosję w gronie regionalnych mocarstw (inaczej wygląda sprawa równorzędnego traktowania przez USA, gdyż takiego potencjału, poza bronią atomową, Rosja już nie posiada).

Jednak domaganie się szacunku ze strony innych państw ma też swoją drugą stronę – chodzi o interesy. Każde państwo realizuje pewną strategię bezpieczeństwa, zgodną z jego pozycją, siłą i możliwościami. Nie będąc członkiem żadnej dużej organizacji regionalnej, posiadając najdłuższą na świecie granicę, Rosja musi dbać o swoje interesy w różnych miejscach na świecie. Jak trudno jest osiągnąć ten cel stosując politykę unilateralizmu pokazał przykład Stanów Zjednoczonych w I dekadzie XXI wieku. Dlatego tak ważne i istotne jest prowadzenie polityki współpracy i partnerstwa. Jednak często władze rosyjskie dążą do konfrontacji,

konfliktu, izolacji czego przykładami są m. in.: interwencja w Gruzji (2008 r.) czy anty-zachodni ton strategii obrony (2009 r.). Wydaje się natomiast, że Zachód nie jest najbardziej prawdopodobnym źródłem zagrożenia dla Rosji, ale z pewnością najbardziej prawdopodobnym źródłem korzyści³³. Suwerenne decyzje państw europejskich dotyczące ich przystąpienia do struktur UE czy NATO nie były skierowane przeciwko Rosji. Tymczasem przez długi okres czasu rosyjskie władze w ten sposób interpretowały te wybory.

Podobnie nowe organizacje w działalność których angażuje się Rosja (BRIC czy SCO) raczej nie przybliżą Rosji do odbudowy mocarstwowej pozycji, gdyż szczególnie w BRIC Rosja jest najmniejszym członkiem, a sama organizacja nie wytworzyła struktur, instytucji ani też nie sprecyzowała jasno celów do których dąży. Natomiast Szanghajska Organizacja Współpracy przez zbliżenie Rosji z Chinami byłaby dobrym rozwiązaniem dla bezpieczeństwa i stabilności w Azji, gdzie nie funkcjonuje żaden regionalny mechanizm bezpieczeństwa. Ponadto zarówno Rosja jak i Chiny stoją przez wyzwaniem związanym z Islamem, zarówno wewnątrz jak i wokół swoich granic. Jednak próba traktowania SCO jako przeciwwagi na obecność amerykańską w Azji Centralnej może się nie powieść, tym bardziej że ekspansja gospodarcza i demograficzna Chin na rosyjskim Dalekim Wschodzie sugeruje, że władze rosyjskie bardziej potrzebują zbliżenia Zachodem niż z Chinami³⁴.

Wydaje się, że Rosja bardziej potrzebuje Zachodu niż Zachód Rosji. Jeśli nawet z rosyjskiego punktu widzenia Zachód może wydawać się konstrukcją sztuczną, stworzoną na potrzeby skończonej 20 lat temu zimnowojennej konfrontacji to jednak trzeba przyznać, że wartości które dzielają Europejczycy i Amerykanie oraz instytucje, które powstały przez ostatnie 60 lat łączą je bardziej niż może się wydawać. Nawet pomimo rozbieżności, które pojawiły się w I dekadzie XXI wieku (wojna z terroryzmem, inne wizje przywództwa światowego) szeroko rozumiany Zachód jest odpowiedzialny za 2/3 światowego PKB i 2/3 przepływów Inwestycji bezpośrednich, co w pewien sposób częściowo oddali trend wskazujący, iż nadchodzące stulecie będzie wiekiem Azji. Ponadto rosyjska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa często wydaje się być sprzeczna z zagraniczną polityką ekonomiczną państwa rosyjskiego. Z gospodarczego punktu widzenia Rosja jest częścią Zachodu co pokazują statystyki handlu zagranicznego i inwestycji zagranicznych. Z tego powodu władze Rosji realizują plan stworzenia kompletnego łańcucha dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego do najważniejszych państw europejskich (obejmującego wydobycie, transport ale też dystrybucję surowców w państwach europejskich) przez co mają stać się głównym dostawcą surowców energetycznych dla Europy. Jednak specyficzne zachowania Rosji (traktowanie przez nią ropy i gazu jako instrumentów polityki zagranicznej) powodują, że europejscy przywódcy stają się ostrożni jeśli chodzi o możliwość powierzenia Rosji roli głównego

33 J. Lindley-French, *What Does Russia Want?*, „Russia in Global Affairs” 2011, 25 VI.

34 P. Salin, *Russia and Asia, or Russia within Asia?*, „Russia in Global Affairs” 2011, 24 IX.

dostawcy surowców i za wszelką cenę poszukują możliwości dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych (gaz łupkowy, LNG) lub starają się nie dopuścić firm rosyjskich do rynku dystrybucji surowców dla klientów indywidualnych³⁵.

Podsumowanie

Współczesna Rosja nie wydaje się propagować żadnej konkretnej ideologii ani też systemu wartości, jej działania cechuje jednak silne poczucie pragmatyzmu. Cel wydaje się prosty: osiągnąć sukces używając wszelkich dostępnych środków. Tak rozumiany pragmatyzm nie zakłada odbudowy starego czy też budowy nowego imperium. Najbardziej prawdopodobny jest scenariusz, który uwypukla pragmatyczne aspekty specyficznego położenia Rosji: zwrócenie się w stronę świata zachodnioeuropejskiego (partnerstwo, sojusz) i wykorzystywanie wszelkich możliwych sytuacji, które pozwalają budować siłę i bogactwo państwa. Jest to również bardzo optymistyczny scenariusz dla Europy, która może zlikwidować problem niestabilności i niepewności na wschodzie kontynentu. Ponadto Zachód wydaje się bardziej atrakcyjny niż Chiny nie tylko dla rosyjskich władz lecz głównie dla samych Rosjan.

Rosja raczej nie stanie się jednym z mocarstw światowych ani punktem odniesienia dla innych państw, nie będzie na tyle atrakcyjna, aby przyciągać innych, nie posiada przecież tyle zasobów (ludzi, kapitału, technologii), aby znacząco wpływać na rozwój współczesnych stosunków międzynarodowych. Kryzys finansowy z 2008 r. zachwiał gospodarką Rosji tak bardzo, że tandem Miedwiediew / Putin prędzej czy później będą szukać partnera (sojusznika), który nie może być tak silny, żeby zdominować Rosję, ani tak słaby, żeby to Rosja musiała mu pomagać. Podsumowując, chociaż władze rosyjskie chciałyby aktywnie wpływać na kształt nowego ładu światowego (postzachodniego), wobec braku sił, środków i instrumentów będą musiały spojrzeć na problem bardzo pragmatycznie i poszukać partnera, który pomoże im taki wpływ uzyskać.

35 Por. także: W. Gizicki, *Will Russia Return to a Superpower*, [w:] *Národná a medzinárodná bezpečnosť*, Liptovský Mikuláš 2011, s. 70-76.

Summary

In recent times the world with more interest is the fate of empires - their rise and fall. But all these considerations are focused on the example of the United States or China, in both cases, the main message of the comments are a warning to the Western world, before the possible consequences of the collapse of America and the growing power of China. Much less attention is given to countries where the process is complete collapse of the empire, and there is nothing left. Russia is no longer an empire, and nothing indicates that it is going to be in the future, but many features of the imperial is deeply rooted not only among the political elite or ruling class but also in Russian society. In contrast to all other members of the Eastern bloc and former Soviet republics, Russia twenty years struggling with the imperial legacy. It becomes an obstacle to integration with the Western world. Russia focuses mainly on itself and tries at all costs avoid a situation in which other political parties would dominate her. The Russian authorities believe they have enough resources, manpower and resources in the future to play a significant role in the geopolitical balance of power.

REGIONAL ORGANIZATIONS IN POST-SOVIET AREA FROM THE VIEWPOINT OF THE RUSSIAN FOREIGN AND SECURITY POLICY

Martin Horemuž, Martin Klus

Introduction

General characteristics of international–political situation after the Cold War

Since the end of the World War II, the international environment is characterized by a high degree of homogeneity, enhanced by the end of the Cold War. One of its features is the effort by the states for fully-fledged integration into the system of international relations¹. The events associated with the collapse of the Soviet Union and the bipolar order of the world during the eighties and nineties was marked by significant developments in international relations. The conflict of power and ideology, which was the main feature of international relations and politics since 1945 has become a history. For the functioning of international relations, these events resulted in a serious breakthrough. The departure of one of the superpowers – the USSR (Russian Federation - RF) from the world scene, and its de facto „degradation” to the level of regional power seeking a new identity and its place in the world and in the international political system has brought the U.S. into a position of a single superpower. The USA found itself in a position of hegemony possessing enormous military, economic, scientific, technical and cultural power, capable of a decisive role to influence global affairs. Furthermore, the role of the U.S. in world politics was intensified by the accelerating process of globalization. On the other hand, „globality” of the contemporary world shows that even the powers of such a format such as the U.S. can not solve all the political, economic, security and socio-cultural issues separately from other actors in international relations, including non-state. In the 21st century there is no longer a rigid bipolar system, which previously determined the characteristics and nature of participating actors, not only in field of international policy structures (security issue), but also in other areas, which resulted from it (issues of economic cooperation, cultural exchanges, scientific and professional contacts).

¹ J. Lasicová, J. Ušiak, M. Dobřík, *Premeny a potenciál bezpečnosti v globálnom a regionálnom kontexte*, in Kolektív autorov: *Formovanie nového strategického postavenia SR*, Banská Bystrica 2008, s. 109.

The current system of international relations substantially changes the procedure of traditional actors - states and international organizations, but also new entrants - subnational and supranational structures. The end of confrontation, which took place after 1945 was marked by the fight of two systems, with projection to all areas of international life. It opened up new possibilities for new structural and constructive cooperation on regional and global level. In the current form of international relations more than in the past comes to the front in particular regional integration groupings in the field of politics, economy and safety. These groupings are characterized by an effort to create a stable and predictable framework and regional environment. These processes run in a declaratory state not only at political level but also in practical fields (at the level of cooperation between different states in specific policy areas such as foreign, security, economic) - to exchange information, experience and other relevant objective factors that are critical for a particular situation and development of given state. The reason for the development of regional relations, respectively the cooperation and integration at the regional levels are particularly strong historical relations (links) directly among the neighboring states or the states that share a common geographical (civilization and cultural, religious, social) environment. In this environment, states achieve a natural, political, military, security and economic interests through a variety of regional institutions (structures) and their mechanisms, constantly trying to harmonize, enhance and guide in desirable direction. Equally important factors are also identically important and accepted values measured in terms of democratic principles, standards and procedures, elements of the state of law, human rights protection and the like. Current trends in international relations under the influence of globalization (regionalization) increasingly tend to incline into integration between the respective national states in individual sectors, their acting and directions at the local, regional and international (global) level. Every state feels the need to include itself into the regional and international structures, which enable them to cooperate with other countries in a wide range of areas, while effectively promoting their national interests. On the other hand, the impact of globalization made this process irreversible. In today's globalized world, isolationism or elimination from the system of international relations has become not only impossible, but also a unique way (except perhaps North Korea) of acting as a political actor in the world politics.

Theoretical definition of international and regional organizations

The increase of roles and the importance of international and regional institutions (increase the participation of non-state actors) had become after the post-Cold War a significant feature of development in international relations. The institutional rise of international and regional organizations is also the result of a greater diversity of entities and activities, but on the other hand it is accompa-

nied by their excessive complexity of the decision, leading to great malfunctioning (operational capacity). An example is the existence of the UN in its current form, which is the same since the end of World War II, particularly where the UN Security Council is one of the residues of the post-war arrangement of international relations. Most of the countries today are linked to a greater or lesser extent to international or regional institutions, which by its nature, mission and geographical location deal with most varied questions and problems. The three key areas include security issues along with economic and political agenda, which fall within the scope of existing international and regional institutions. Today in particular, the aspects of regional security and economic development play an important role in the concept of states and its position (NATO, OSCE, CSTO, SCO).

From the view point of the allocation, regional organizations got its name from the term „region”. L. Husenicova states four main indicators of the term region. First definition is based on its geographical closeness or its territory. Second indicator is more wider, it includes social, political and economic interconnections. Third indicator includes socialism processes and the „feeling” of nationality to a given region. Fourth indicator is institutional partnership, new or existing. Regions could also be allocated by its geopolitics, including the power potentials by the states, which create a given region or it is define as an area of interests².

According to Š. Waisová, the international organizations are specific, relatively new entity in international relations, which by its nature and activities vary widely from nation states. The current state of the international system and all the issues that are analyzed and studied in international politics suggest that international organizations gain an increasing importance and influence³. In terms of theories and paradigms of international relations, there are several views on the functioning and importance of international and regional organizations. According to the realists' perspective, the international organizations are regarded as mere instruments for the expansion of nation states and their interests and marginal in the main power struggle in world politics. On the contrary, the idealistic perspective judges the role of international organizations in a positive manner. The basic unifying feature of liberal-idealistic paradigm (functionalists, neofunkcionalists) is to convinced others of the possibility of lasting peace and cooperation in international relations, and the paramount importance of institutions for the development of cooperation. Several empirical studies have shown that membership in international organizations reduces the risk of war and military conflicts. In the case of regional organizations this effect is the strongest. A tangible example became the European Union - a project of regional integration, which takes place in Europe more than half a century.

2 L. Husenicová, Regionálna bezpečnosť v réžii regionálnych organizácií, in *Bezpečnostné fórum 08. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*, Banská Bystrica 2009, s. 164.

3 Š. Waisová, *Mezinárodní organizace a režimy*, Plzeň 2008, s. 19.

In the context of international relations theory, the functionalists' theory believes that the cooperation in international and regional organizations will always have its own dynamics. This means that the cooperation in one area will automatically lead to cooperation in other areas (called „ramification“). The Functionalists' approach is further developed by neofunkcionalists who came with the concept of so-called spill-over. The spill-over occurs mainly at the level of expectations of elites at a time when the elite is satisfied that the process of integration into the new areas will benefit them⁴. According to the theory of international relations, regional organizations are considered one of the types of international organizations. The Union of International Associations (UIA) defines an international organization as the organization established by an agreement between three or more nation-states evolving activities and having a permanent secretariat⁵. In terms of theoretical and methodological definitions, we can classify and divide the international organizations by three basic criteria: by the type of membership, according to the size of membership and by the objectives and scope. According to F. Pearson and J. Rochester, the basis for the categorization of international organizations is the membership and its characteristics. According to the membership it may be an organization with limited or unlimited membership or intensive or extensive membership. Within this group, we can see most of the non-governmental (NGO) and intergovernmental organizations (IGOs). The development of NGOs in the past two decades means that states cease to be the dominant player in international relations in a number of areas. According to the targets, respectively their functionality we can divide the international organizations on multipurpose and a limited-purpose organisations (economic, military and security, socio-cultural). In terms of geographical exposure (scope) we can divide them on global (eg UN) and regional organisations, respectively subregional organizations. Currently, the vast majority of intergovernmental organizations are regional and in some cases sub-regional. According to Pearson and Rochester is the development of regionalism in international organizations stronger than globalism⁶.

The end of the Cold War brought about the existence of several cardinal issues (weapons of mass destruction, terrorism, illegal migration, drug trafficking, ecological and environmental threats, poverty, etc.) that are global in nature. On the other hand, existing experience convinces us that new challenges are best addressed at the regional level. In this sense, one of the primary objectives of the international and regional institutions is to facilitate political, economic, security and social stabilization of the current framework. Secondary objectives become economic and social development of specified area (country, region) due to various programs and initiatives. In terms of a multiplier effect these have an impact on the wider geopolitical space and geographical region. When it comes to the

4 P. Drulák, *Teórie mezinárodních vztahů*, Praha 2003, s. 82.

5 Conventional Categories, <http://www.uia.be/node/163542>, 10. 5. 2011.

6 F. Pearson, J. Rochester, *Medzinárodné vzťahy*, Bratislava 1992, s. 209-213.

stabilization of a broader geographic framework, a positive example of the regional institutions, are the existence of direct and indirect mechanisms, policies and programs to support the EU and the OSCE to the Balkan countries, respectively the post-Soviet area. EU in this respect is highly interested in the stabilization of a given geographical area, not only in terms of their political, economic and military security interests. In the context of this paper, it is possible to some extent to include the CIS in this category, respectively the Collective Security Treaty of Organisation (CSTO) and the Eurasian Economic Community.

The Russian Federation in international relations

Russia, as the successional state of the former USSR, came out from the Cold War significantly weakened, both internally and externally, which was obviously manifested in the downturn of its international-political status, its prestige on the world political scene, but also its function within global and regional international institutions. The newly constituted Russian State had to compensate for many crisis phenomena internally (in politics) that had both a direct or indirect impact on its external and security policy, including its operation and relation towards international institutions. The deciding factor for the development of the post communist Russia on the world scene was the loss of global status – of the Superpower status, compared with the USA. The Russian Federation, contrary to the former USSR, did not have control of any large geopolitical space in Central and Eastern Europe. These states were, after WWII, politically, economically and military integrated into the Soviet interest zone of effect. The tool of more effective control had become the Institutional layout of the communist part of the European continent in the form of RVHP (Council of Mutual Economic Assistance) (as an economic grouping) and the Warsaw Pact (as a military-security organisation). The break up of the Communist system at the end of the 1980s opened the issue of further existence and the justness of these institutions, i.e. their structures. The new foreign policy orientation of the post-Communist Central and Eastern European countries (entry into NATO, EU) was not compatible with the current membership and commitments within the organisations integrating the communist part of the world. The only logical resort was to finish the RVHP activities and the Warsaw Pact as international (regional) institutions. Herewith, the Russian Federation definitely lost its natural corridor separating its geographical area from Western Europe.

In 1991 – 1995, the determining group of the Russian external political discourses was the so called Atlantis's. The Atlantis's represented a relatively small, but influential group of highly positioned government officers and academics, who supported the pro-western orientation of the international strategy. At the "head" of this group was Andrej Kozyrev (1991-1996), then the RF Minister of Foreign Affairs, who said: "*Russia belongs to the club of big States and our Euro-Asian posi-*

tion does not contradict this at all⁷. The Atlantis's believed that Russia historically belongs to the western civilisation. The main role of the Russian International Strategy should therefore be, according to them, the establishment of a partnership with the Western world and the connection with western economic, political and military institutions (EU, IMF, SB, OECD, G7, and also even NATO)⁸. These priorities are also stated in the official political documentation that was developed by the RF Ministry of Foreign Affairs in December 1992, under the title The Concept of the Russian Federation's Foreign Policy. After the year 1992, the countries of the so called "close abroad" became the priority. The reluctance of the USA and Western European countries to grant Russia a unique responsibility in order to secure stability and safety on the territory of the former USSR, meant a shift from the pro-western direction. NATO's study concerning the expansion from September 1995, definitely confirmed Moscow in the fact that the expansion of NATO with Central and Eastern European countries is becoming a geopolitical reality. The foreign policy weakness, documented also by the inability to prevent NATO's interference in the former Yugoslavia in the Spring of 1999, together with strengthening tendencies pointing out the geopolitical rivalry on the territory of the former USSR (especially in Central Asia), lead to a change of the Russian foreign policy planning. This change was also underlined by V. Putin becoming the President of the RF (May 2000). These changes consisted of stronger and more penetrative maintenance of national interests, and in the conceptual and systematic effort to permanently integrate Russia into the political, economic and security processes within the global extent.

According to M. Balabán, the main factors influencing the current position of the RF within the system of international relations are as follows:

1. Important military power that is based on the second biggest nuclear potential
2. Large amount of mineral materials, mainly of oil and gas
3. Permanent membership within the UNSC and G8
4. Still existing scientific-research base in most key sectors
5. Important political and economic influence on the territory of the former Soviet Union
6. Relatively high educational level of the population⁹.

7 A. Kozyrev, Diskussija o tom, kakoj byt' vnešnej politike Rossii, in: *Meždunarodnaja žizn* 2/1993, s. 5.

8 A. Sergunin, Měničíc se paradigmatá. Mezinárodní vztahy v postkomunistickém Rusku, in *Mezinárodní vztahy*, roč. 35, 2000, č.2. s. 28-29.

9 M. Balabán, *Postavení Ruska a jeho vývoj do roku 2020 s výhledem do 2050*, Praha 2006, s. 7.

The Russian concept of multi-polarity and its attitude towards regional institutions

The end of the bipolar system alignment of international relations led to different theoretical discussions within the international relations field, the aim of which was to hit and define the new actuality of the international political system. Russian foreign political thinking has, after the break-up of the USSR, in its approach, moved towards a so called multi-polarity approach, i.e. the multi-polarity alignment of the international political system. However, the multi-polarity in this context presumes:

- a) the existence of regional power centres (Russia as the power centre and the gravitational centre of the Post-Soviet geopolitical area),
- b) the realism in evaluating the world power position of RF (the current unreality to pretend the position of hegemony, i.e. a Superpower, but the concentration to secure regional power with a dominant influence on the territory of the former USSR)
- c) multi-vectorial diplomacy and foreign policy (the ability to gain allies in the diplomatic field for the concepts of Russian foreign policy, and so balance or eliminate the influence of “other” active participants of international relations – states or international organisations)

A multi-vectorial approach within the foreign and security policy of RF, pushed forward by the current political representation, can be marked as a practical political doctrine that comes out from the multi-polar system alignment of international relations. There are many power centres within the multi-polarity, where the RF's effort is to show (uphold) an indubitable and dominant power status (political, military and economic) in the post-Soviet geopolitical space. The bases of the multi-vectorial foreign policy of RF were, from the year 1996, constituted by J. Primakov, then the Minister of Foreign Affairs and later the Prime Minister of the RF.

One of the key part of the concept of multipolarity is the creation of regional structures in post-Soviet area, which fully acts in the interests of the RF. Currently, it represents regional, institutional base acting on the territory of the former USSR, respectively institutions and structures created in close cooperation with these organizations (CSTO, the EEC).

CIS - the regional organization or a platform for promoting a Russian influence?

The CIS was founded 8th December 1991 as an international organization of sovereign states, because the negotiation of preserving the Soviet Union as a fede-

ral or confederal unit was unsuccessful. The CIS was founded initially as a community of Slavic states (Belarus, Russia, Ukraine), which on 21st December 1991 was joined by the leaders of other republics (Moldova¹⁰, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan, Armenia, Azerbaijan, Georgia), who were surprised by the rapid momentum, and which went beyond their influence and therefore ‚recovered‘ the entry into the CIS, which should create conditions for „civilized separation” and preservation of contacts. Russia since the beginning attached a great importance to the integration process (reintegration), not only through multilateral platforms (CIS), but also on the basis of bilateral relations (involving the existence of several inter-state treaties and conventions, including the attempt to create a common state based on the Confederacy principle between the RF and Belarus). During the nineties however, the integration took place more in declaratory and rhetorical terms. Moreover, it soon turned out that individual members of the CIS have conflicting interests and foreign policy ambitions, but also different ideas about the direction, content and pace of integration. Two events (factors) had a significant impact on Russian foreign and security policy in the CIS after 2000. First event became the U.S. military operation against the terrorism in Afghanistan (2001), together with the economic and political rise of China, which significantly intensified a geopolitical rivalry in Central Asia. The second factor was a series of so called „Color revolutions” that occurred in some CIS countries (Georgia, Ukraine, Kyrgyzstan) during 2003-2004. Russia came from these events to appropriate conclusions and started to take measures to eliminate any negative foreign policy. One of the measures has happened to strengthen the bilateral and political relations with the key countries in Post-soviet area, focusing on Russia’s entry into the energy sector of some Post-soviet states, and last but not least the institutional strengthening of regional structures operating in the CIS (the Collective Security Treaty Organization and the Eurasian Economic Community). The aim was not only the real operational cost and more effective regional and integrational structures, but also gaining more of political and economic control.

At the present, the Russian government representatives as well as political representatives of other member states perceive the CIS only as a framework structure for the development of mutual and multilateral relations, but no longer for a closer coordination of their policies. These reasons have led to the fact that during V. Putin’s administration the CIS project was fundamentally revitalized. Russia began to leave an amorphous CIS mechanism that was trying to strive for a general consensus that did not bring any desirable and tangible results and it sought to replace it with new multilateral structures. After the year 2000, several new projects were initiated that were not as comprehensive as the nature of the CIS project and covered only defined areas - economy, materials and energy, security and defense. These

10 In 1992, the Moldovan parliament refused to enter the CIS but was accepted as a full member in April 1994. Azerbaijan has become a full member in September 1993. Georgia has joined the CIS in December 1993.

trends ultimately showed a definite decline in political importance of the CIS¹¹.

The CSTO is regional security organization acting on the territory of the former USSR. The CIS Collective Security Agreement (CSA) has become the basis for future integration of military and security cooperation, which was signed on 15th May 1992 in Tashkent (also known as the Tashkent Treaty) by the senior officials of six countries - Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the RF, Tajikistan and Uzbekistan. The CSA came into force on 20th April 1994. The period of the agreement was set to five years - until 1999. Azerbaijan, Georgia and Belarus has joined the agreement later. After the expire period of the agreement (1999) the membership wasn't renewed by Azerbaijan, Georgia and Uzbekistan (Uzbekistan re-joined the organization's structure in 2006).

The purposes of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) are to strengthen peace, international and regional security and stability and to ensure collective protection of independence, territorial integrity and sovereignty of member states, in the attainment of which member states shall give priority to political means. The main task of this organization becomes coordination and deepening of military-political cooperation, formation of multilateral structures and mechanism of cooperation to provide national security of member states on collective basis, to provide help, including military one to the member state which became a victim of aggression. It was of principle importance for the organization to include in the CSTO Charter a provision that one of the main aims and directions of activity of the organization is coordination and joint efforts to struggle against international terrorism and other untraditional threats to security. At the same time the Charter reaffirms the commitment of member states to harmonize and coordinate their foreign policy positions on international and regional security issues¹².

The justification for the existence of CSTO is confirmed by the real security threats of non-military character (terrorism, drugs, illegal migration), which are territorially and geographically associated with the Central Asian area. Nevertheless, it is possible to evaluate the work already done and the functioning of the CSTO rather contradictory. One reason is undoubtedly the fact that Russia is using the structure of CSTO as an instrument to promote their own interests and the immediate strengthening of its political and economic influence in the CSTO member states.

The Eurasian Economic Community (EEC) is an international, economic organization which was established for the new institutional arrangements until the ongoing economic integration within the CIS. Although the EEC is formally the most advanced integration and cooperation structure in the Post-soviet geopolitical area, internally it faces number of problems (different levels of economic level,

11 S. Korba, Zahraničná a bezpečnostná politika Ruskej federácie, in: *Bezpečnostné analýzy*, roč. 3, 2005, č. 1., s. 1-2.

12 http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm

the fragmentation of space, a diverse foreign-political and economic orientation). Currently, the aim of the organization is to create a customs union and a single economic space. While achieving these objectives it must face different economic strategies and also different expectations of the member states.

A serious problem appears to be that the EEC is controlled in many areas of interest by Russia, but it also shows the failure of integration without the Russian participation. A strong economic dominance by Russia means one-way dictatorship by Moscow in the application of the principles of integration. However, Russia is not able to fully enforce its intentions, and moreover, it can't apply within the community so called "soft power", especially in the humanitarian field (open borders, labor migration, etc.)¹³.

Conclusion

The Russian Federation is considered one of the important actors of international relations that seeks to contribute significantly to the formation of new power arrangement, so called multipolarity in the international political system. A present key objective of the Russian foreign policy appears to be the multipolar order of the world, under which it seeks to establish regional structures (especially international organizations) with a dominant position in post-Soviet geopolitical and geographical area.

Russia is currently a state, which has a vast geographical, military, economic and power superiority over its counterparts in the post-Soviet area. It is possible to empirically prove that the integration between countries in post-Soviet area has a chance of success almost exclusively when being on intergovernmental basis. The possible elements of transnational integration is changing rapidly into power tools of the strongest player - the Russian Federation. The Russian Federation continues to increase the political sensitivity of the integration processes in post-Soviet area by foreign policy concept of near abroad, which makes the post-Soviet area in the development of priorities of Russian foreign policy divided as a separate region, where they are so concentrated on so called vital interests of the Russian Federation¹⁴.

With the gradual political consolidation of the RF, the economic upturn based on high income from oil and gas, and also in connection with the events and developments in international relations in the past 10 years, it is possible for the RF to suggest the shift of emphasis in the field of international law, international (UN) and regional institutions (OSCE), simultaneously to apply the conditions of uncer-

13 S. Horák, Středoasijská integrace. Pouze pod vlivem velmocí?, in: Š. Waisová a kol., Regionální integrační procesy, Plzeň, 2009 s. 186.

14 M. Leichtová, Integrační procesy v postsovětském prostoru role Ruské federace v integračních procesech v oblasti Baltského a Černého moře, in: Š. Waisová a kol., Regionální integrační procesy, Plzeň, 2009 s. 185-186.

tainty, power, political and also military solutions to defend the national, economic and security interests (like e. g. in South Ossetia and Abkhazia). The current aim of the foreign and security policy becomes consolidating regional positions in post-Soviet area with the help of regional, political (CIS), economic (The Eurasian Economic Community) and security clusters (CSTO). The formation of regional institutional bases with the key political, economic, a security and power impact is also actively seeking to shape a multipolar system of international relations.

Such a behavior is in full compliance with the realistic (neo-realistic) paradigm of international relations. For this reason, we can in short and medium terms expect throughout the post-Soviet area intensified attempts to enforce economic and military-security interest from Russia, with the help from the regional institutional base.

Summary

The aim is to analyze the status and location of regional organizations in the territories of the former USSR in terms of Russian foreign and security policy. After 1991, the Russian Federation became the only legal successor state of the Soviet Union, but also one of several regional and political actors. Although, Russia formally took over the membership of several international organizations (UN, respectively UNSC; CSCE, respectively OSCE) its impact on global, regional, political, security and economic processes significantly decreased. One of the reason was the loss of their own political power and military-security zone in Central and Eastern Europe. Russia's foreign policy ambitions currently remain determined by realist paradigm of international relations. In that context, Russia is mainly trying to create the concept of a multipolar world in which the Post-Soviet area is one of the poles of the world politics. Russia is trying to consolidate its position in this area especially through regional organizations and structures.

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NA BAŁKANACH, CZYLI - CZY WYGASZONO JUŻ POD BAŁKAŃSKIM KOTŁEM?

Jan Muś

Wprowadzenie Przełomowy rok 1999

Rok 1999 uznaje się za przełomowy na Bałkanach. Europa i świat zachodni uznała, że wtedy właśnie zakończył się etap krwawych walk na Bałkanach. Trwający od początku lat dziewięćdziesiątych konflikt związany z rozpadem Jugosławii zwany był często III Wojną Bałkańską. Rok 1999 oznaczał dla państw bałkańskich początek integracji z tzw. strukturami euro-atlantycznymi, czyli powolne wchodzenie w obszar wpływów „świata zachodniego”¹.

Upadek komunizmu wiązał się z całkowitą zmianą układu sił na Bałkanach. Grecja i Turcja pozostawały członkami Paktu Północnoatlantyckiego jednak straciły one punkt odniesienia na Bałkanach. Bułgaria i Rumunia, państwa członkowskie Układu Warszawskiego przestały bowiem odgrywać rolę w bloku wschodnim, który rozpadał się sukcesywnie od końca lat osiemdziesiątych. Ten trwający 2-3 lata newralgiczny okres oznaczał wielką niewiadomą w sferze bezpieczeństwa. Czy Związek Radziecki wycofa się z dotychczasowej strefy wpływów, czy może będzie starał się utrzymać uprzywilejowaną pozycję siłą? Co stanie się z Bułgarią, Rumunią i Węgrami i jak zareaguje wobec nich NATO? Przez 50 lat kraje te pozostawały przecież we wrogim obozie. Sytuacja społeczno-polityczna oraz totalitarny charakter ustępujących reżimów nie pozwalały przewidzieć wyników transformacji ustrojowej.

W tym samym równie poważne zmiany zachodziły w zachodniej części półwyspu, w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (SFRJ). Od śmierci marszałka Tito, tj. od początku lat osiemdziesiątych poszczególne republiki rozpoczęły prowadzenie coraz bardziej indywidualnej, jeśli nie egoistycznej polityki. Upadek bloku wschodniego całkowicie odmienił ich sytuację. Przez wiele dziesięcioleci Jugosławia pozostawała bowiem członkiem-założycielem Ruchu Państw Niezaangażowanych obejmujących te kraje, które z różnych powodów chciały i mogły trzymać się na uboczu światowego konfliktu między blokiem zachodnim a wschodnim. Po-

1 W rozumieniu wpływów geopolitycznych i polityki bezpieczeństwa.

przez to państwa te mogły podnieść też swoją wartość na arenie międzynarodowej. Szczególnie uprzywilejowany przypadkiem była właśnie Jugosławia, której geopolityczne położenie sprawiło, że dobre stosunki z Belgradem były wysoko cenione zarówno przez Moskwę jak i Waszyngton, Londyn, Paryż czy Berlin.

Jugosławia korzystała więc z Zimnej Wojny i czyniła to w sposób wieloraki. Po pierwsze zachód bardzo chętnie udzielał Jugosławii kredytów, podobnych (choć dużo większych) do tych uzyskanych w latach siedemdziesiątych przez Gierka. Po drugie, Jugosławia mogła prowadzić swobodny handel z dowolnymi partnerami, i tak lata 50te i 60te to rozkwit stosunków gospodarczych na przykład z bliskim wschodem, rozkwit przeżywał wówczas przemysł ciężki, rolnictwo, itp. Lata 70 te to początek przeorientowania na handel z zachodem. Na tej zmianie skorzystały dwie republiki tradycyjnie powiązane z Europą zachodnią, tj. Słowenia i Chorwacja, które posiadały także dużo bardziej rozwiniętą infrastrukturę i przemysł zdolny wytwarzać produkty, które były konkurencyjne dla zachodu (ze względu na cenę) i dla wschodu (ze względu na jakość i dostępność).

Niemożność spłaty kredytów doprowadziła jednak do poważnego kryzysu gospodarczego Jugosławii i dalszego pogłębienia się różnic w poziomie życia i rozwoju gospodarczego poszczególnych części Jugosławii².

Rozpad bipolarnego układu świata był dla Jugosławii najbardziej dotkliwy z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa. Lata 1947-1989 to okres, kiedy Jugosławia cieszyła się stosunkową niezależnością militarną i polityczną. Jednocześnie przygotowania do walki zarówno z blokiem wschodnim jak i zachodnim doprowadziły do rozwoju dużej i nowoczesnej armii oraz wysokiego stopnia militaryzacji społeczeństwa. Koniec bloku wschodniego oznaczał więc koniec środowiska międzynarodowego, w którym funkcjonowała Jugosławia, a więc, jak się później okazało, i samej federacji. Przemiany przyjęły jednak najbardziej ekstremalną formę – konfliktu zbrojnego. Miał on jednak dwa wymiary, to znaczy, że toczył się on nie tylko pomiędzy poszczególnymi republikami, przede wszystkim jednak pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi.

Z jednej strony mamy więc konflikt pomiędzy pojedynczymi państwami i innymi jednostkami terytorialno politycznymi, które takiego statusu nie uzyskały. Z rozpadu Jugosławii powstało Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina (BiH), Federacja Jugosławii (złożona z dzisiejszej Serbii, Czarnogóry i Kosowa) oraz Macedonia. Pierwotny spór pomiędzy Belgradem, jako stolicą SFRJ a dwoma najbogatszymi republikami Słowenią i Chorwacją przyjął formę konfliktu zbrojnego w 1991 roku. Podczas gdy konflikt w Słowenii zakończył się praktycznie w ciągu roku, chorwacko-jugosłowiański spór zakończył się dopiero w 1995. Uzależniony był bowiem od wydarzeń w sąsiedniej Bośni i Hercegowinie.

2 Doskonała książka koncentrująca się na gospodarczych procesach towarzyszących i prowokujących rozpad Jugosławii, niestety nieznaną prawie na rynku polskim została napisana przez Susan L. Woodward i wydana już w 1995 roku przez the Brookings Institution pod tytułem: *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War*.

Wojna w Bośni i Hercegowinie przybrała formę dwuwymiarowej. Z jednej strony istniały konflikty pomiędzy różnymi jednostkami politycznymi terytorialnymi – Republiką Bośni i Hercegowiny, Herceg-Bośnią, Republiką Serbską Bośni i Hercegowiny, Federacją Bośni i Hercegowiny oraz dwoma państwami sąsiedzkimi, które w sposób oczywisty, choć nieoficjalny w wojnie uczestniczyły – Serbii i Chorwacji. Z drugiej strony konflikt toczył się pomiędzy trzema narodami zamieszkującymi republikę: Boszniakami (bośniackimi muzułmanami), bośniackimi Chorwatami i bośniackimi Serbami. Sojusz chorwacko-boszniacki skierowany przeciwko Serbom umożliwił także pokonanie Serbów w Chorwacji. Tam wojna także szybko nabrała wymiaru etnicznego i toczyła się pomiędzy Serbami zamieszkującymi Chorwację a dążącymi do niepodległości od Belgradu Chorwatami. Ci pierwsi utworzyli Republikę Serbskiej Krajiny, która obejmowała prawie jedną trzecią terytorium Chorwacji. Klęska Serbów w Bośni i w Chorwacji oznaczała *de facto* zakończenie konfliktów zbrojnych w obydwu tych państwach.

Kilka lat później wybuchł nowy konflikt zbrojny pomiędzy kosowskimi Albańczykami a Serbami. Spór ten nabrzmiewał od stuleci, jako, że obydwie strony konfliktu przypisywały sobie historyczne prawa do tych ziem. To właśnie z tym konfliktem wiąże się przypisywanie specjalnego znaczenia roku 1999. To wtedy bowiem, za pomocą nalotów samolotów NATO, zakończono wojnę w Kosowie, z którego wycofać musieli się Serbowie. Odpryski wojny w Kosowie eksplodowały w sąsiedniej republice, dotychczas oszczędzonej przez wojnę. Mianowicie w 2001 roku doszło do rebelii macedońskich Albańczyków, którzy sprzeciwiali się dyskryminacyjnej polityce władz w Skopje. Z kolei, swoiste preludium konfliktu kosowskiego stanowiła wojna domowa w Albanii, która miała miejsce w 1998 roku, a która doprowadziła ten kraj na skraj chaosu i bezprawia.

1999 roku oznaczał więc symboliczne, choć przecież *de facto* walki wybuchnąć jeszcze miały w Macedonii, zakończenie ery konfliktów zbrojnych na Bałkanach, zwanych, jak podkreślono to wcześniej - III Wojną Bałkańską. Wojną która dotknęła wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich, a która pozostawiła na Bałkanach próżnię bezpieczeństwa i wielką niewiadomą przyszłości.

Bałkany jako obszar wpływów w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa

Bałkany od wieków znajdowały się na styku kultur i wpływów, co z reguły było błogosławieństwem, czasem jednak prowadziło do katastrof i wojen o strefy wpływów. Ze względu na kwestię bezpieczeństwa wyróżnić możemy obecnie istniejące cztery orbity różnych wizji polityki bezpieczeństwa: Euro-atlantyczne, Rosyjskie i związane ze światem ekstremalnego Islamu. Osobnym i coraz bardziej niezależnym graczem pozostaje Turcja, której polityka bezpieczeństwa na Bałkanach zostanie omówiona osobno. Wszystkie cztery mają swoje głębokie historyczne korzenie wiążące bądź to z poszczególnymi państwami, bądź też z narodami.

Balkany nie należą do obszarów, na których zlokalizowane są żywotne interesy **Rosji**. Dla Rosji konflikt jugosłowiański był jednak znacznym problemem. Wynikał on z obawy przed powtórzeniem scenariusz jugosłowiańskiego na obszarze post-radzieckim, gdzie żyło obok siebie wiele skonfliktowanych narodów i narodowości. Po drugie, Rosja bała się utraty wpływów w regionie, gdzie tradycyjnie postrzegana była jako sojusznik, czy wręcz protektor narodów prawosławnych³. Moskwa do dzisiejszego stara się utrzymać część państw bałkańskich w swojej strefie wpływów⁴.

Nie będąc w stanie angażować się bliżej w rozwój wydarzeń na Bałkanach pierwszej połowie lat 90-tych, Moskwa zasadniczo zmieniła zasadniczo taktykę. Po upadku Związku Radzieckiego istotną rolę w polityce zagranicznej Rosji odegrała tzw. koncepcja euroazjatycka, której autorem był Jewgienij Primakow, w latach 1996-1998 minister spraw zagranicznych Rosji. W celu utrzymania pozycji Rosji, jako globalnego gracza Moskwa powinna opierać się, zgodnie z tą doktryną, na Organizacji Narodów Zjednoczonych. Prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa pozwalało bowiem kontrolować przebieg wydarzeń.

Kosowo okazało się papierem lakmusowym rosyjskiej próby skutecznego postawienia stopy w polityce bezpieczeństwa regionu Bałkanów. W 1999 roku NATO bez wyraźnego upoważnienia ze strony ONZ i wyraźnie wbrew woli Rosji rozpoczęło bombardowania Serbii. Następnie w 2008 roku Kosowo ogłosiło niezależność od Serbii, co zostało uznane przez dużą liczbę państw, włączając w to większość Europejskich oraz Stany Zjednoczone. Rosyjskie weto, choć bardzo obrazowe, okazało się nieskuteczne. Uznanie niepodległości Abchazji i Osetii przez Rosję udowodniło Serbii, że Kosowo było dla Moskwy sprawą ważną, ale jedynie jako instrument polityki rosyjskiej wykorzystywany do realizacji jej własnych celów. Tradycyjny sojusz rosyjsko-serbski, -bułgarski, czy -czarnogórski stosunkowo szybko odarty został z sentymentalnej patyny i polany kwaśnym roztworem rzeczywistości.

Rosja negatywnie postrzega oddziaływanie na Bałkanach NATO. Większość państw bałkańskich: Grecja, Turcja, Rumunia, Bułgaria, Albania i Chorwacja to członkowie NATO. W lipcu 2009 roku także Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra zostały włączone do zintensyfikowanego dialogu, w ramach którego przygotowują się do członkostwa w NATO. Wzrost znaczenia zachodnich struktur sprawia, że polityczne wpływy Rosji na Bałkanach kurczą się. Wspólnota religijna także będzie tracić na znaczeniu. Rosja wciąż jednak pełni ważną rolę w gospodarce regionu, przede wszystkim w sektorze energetycznym i wygląda na to, że uda jej się utrzymać swoją dominującą pozycję.

Ze względu na znaczną liczbę ludności autochtonicznej wyznającej religię muzułmańską, społeczeństwa te są w jakimś stopniu podatne na wpływy **organi-**

3 Popularne do dziś porzekadło w Serbii mówi: „Nas i Rosjan 100 milionów”

4 Zaangażowanie Rosji widoczne było szczególnie w poszczególnych misjach pokojowych. Od 1992 roku żołnierze rosyjscy służyli w ramach UNPROFOR. W utworzonych siłach IFOR (następnie SFOR) w Bośni i Hercegowinie liczących ok. 60 tys żołnierzy, oprócz jednostek NATO uczestniczyli także wojska rosyjskie (od 1999 do 2003 – 1340 żołnierzy największy nieNATowski kontygent).

zacji islamskich ekstremistów. Wpływom tym sprzyja utrzymująca się od wielu lat ciężka sytuacja gospodarcza oraz pojawiające się sporadycznie, ale łatwe do wykorzystania, konflikty pomiędzy wyznawcami różnych religii. Najlepszym przykładem jest coraz aktywniejszy ruch wahabitów w Bośni i Hercegowinie. Z drugiej strony ograniczenia świata islamskiego na wydarzenia na Bałkanach są znaczne. Po pierwsze muzułmanie bałkańscy są uznawani za bardzo liberalnych, co jest szczególnie widoczne wśród Albańczyków, których spora część tworzy sekty *bektasi*, którzy nie przestrzegają szariat. Także bośniackim muzułmanom kulturowo dużo bliżej do Belgradu, Zagrzebia, Warszawy, Wiednia niż do Mekki czy Damaszku. Po drugie, liczące się grupy polityczne czy państwa nie mogą lub nie chcą nawiązywać stosunków z takimi organizacjami. Oznaczałoby to bowiem otwarty konflikt z NATO, Rosją i Turcją, a także z innymi państwami Europejskimi. To prowadziłyby do politycznej anihilacji oraz gospodarczej ruiny. Organizacje islamskich ekstremistów zmuszone zostały więc do zejścia do podziemia i działanie w ukryciu. Co prawda obecna sytuacja geopolityczna oraz ekonomiczna sprawia, że siła ta jest w regionie najsłabsza, to faktem pozostaje jej istnienie i działalność.

Tabela 1. Przybliżona liczba muzułmanów w Europie Południowo Wschodniej.

PAŃSTWO	LICZBA POPULACJI MUZUŁMAŃSKIEJ	UDZIAŁ MUZUŁMANÓW W CAŁOŚCI SPOŁECZEŃSTWA	CHARAKTERYSTYKA
Kosowo	1,800,000	90 %	Większość muzułmańska
Albania	2,300,000	70 %	
Bośnia i Hercegowina	2,200,000	48 %	
Macedonia	700,000	33 %	Bardzo duża mniejszość muzułmańska
Czarnogóra	110,000	18 %	Znaczna mniejszość muzułmańska
Bułgaria	1,100,000	14 %	
Serbia (Sandżak, Dolina Preszewska, Wojwodina)	500,000	5 %	
Grecja (Zachodnia Tracja)	130,000	1.5 %	Mniejszość muzułmańska
Chorwacja	50,000	1.3 %	
Rumunia	50,000	0.3 %	

Źródło: za Kerem Öktem, Muslims in the Balkans⁵

Turcja jest najstarszym graczem na Bałkanach. Jej obecność⁶ na półwyspie rozpoczęła się w połowie XIV wieku i do dzisiaj kraj ten pozostaje jedną nogą po zachodniej stronie Bosforu, cieśniny rozdzielającej geograficzną Azję od Europy. Po latach politycznego wycofania, Turcja znów umacnia swoje wpływy w regionie Bałkanów: „Głównie w Bośni i Albanii kulturalne i religijne ślady Imperium Osmańskiego wciąż istnieją i Turcja pragnie je wykorzystać. Dla Turcji odtworzenie swojej roli jako dobroczyńcy Bałkanów, na peryferiach UE, jest użytecznym sposobem zapewnienia sobie bliższej współpracy z Europą i umocnienia wizerunku Ankary jako nieodzownego partnera geopolitycznego w regionie. Jest to strategia, która zasadniczo oznacza, że UE musi albo przyjąć Turcję jako członka, albo zmierzyć się z Turcją na Bałkanach, a może i gdzie indziej. Tureccy oficjele raz po raz podkreślają wagę więzi z Bośnią, potwierdzając zobowiązanie Ankary do ochrony suwerenności, jedności politycznej i integralności terytorialnej Bośni. W ciągu minionych 6 miesięcy Turcja z powodzeniem zorganizowała szereg spotkań między ministrami spraw zagranicznych Serbii, Chorwacji i Bośni, z kulminacją w deklaracji ze Stambułu podpisanej pod koniec kwietnia. Deklaracja ze Stambułu zmierza do poprawy stosunków regionalnych, umocnienia stabilności i przyciągnięcia inwestycji zagranicznych, jak również działania w kierunku członkostwa w UE”⁷.

Wykorzystując swoją historyczną rolę w regionie oraz potencjał polityczny, gospodarczy czy wojskowy Ankara nie ogranicza się tylko do państw tradycyjnie „muzułmańskich”, ale stara się nawiązać bliższą współpracę także z innymi państwami, jak Serbia czy Macedonia. Szczególnie dobre są stosunki pomiędzy Skopje a Ankarą. Turcja wspiera macedońskie dążenia do członkostwa w NATO, a także szkoli macedońskich oficerów. Dla Macedonii, która może czuć się zagrożona ze strony Grecji, a dłuższej perspektywie, także ze strony separatystów albańskich, sojusz z Turcją może mieć kluczowe znaczenie dla zachowania integralności terytorialnej. Podobnie znaczenie mają bliskie stosunki z Turcją dla Sarajewa, Tirany i Prisztiny.

Obecnie najważniejszym i największym podmiotem kształtującym politykę bezpieczeństwa na Bałkanach jest niewątpliwie **NATO**, choć także, w sposób pośredni Unia Europejska, która na kwestie bezpieczeństwa i stabilizacji regionu wpływa poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego i politycznego dialogu.

NATO pozostaje najbardziej atrakcyjnym partnerem w regionie z kilku powodów. Po pierwsze od początku swego istnienia, tj. przez ponad 60 lat, pakt północnoatlantycki skupiał się wokół Stanów Zjednoczonych, które po pokonaniu Bloku Wschodniego stało się dominującym supermocarstwem. NATO przetrwało tak długo okres czasu i zasadnicze zmiany na geopolitycznej mapie świata dzięki zintegrowanej strukturze, sieci obronnej i porozumieniu o bezpieczeństwie zbiorowym. Co więcej zdolność paktu do modyfikacji swojej orientacji zgodnie z zachodzącymi zmianami globalnymi pozwala także na uaktualnienie listy prio-

6 Jako Imperium Osmańskie.

7 Anes Alić, Rywalizacja o wpływy na Bałkanach, RFE/RL 2010.07.07, dostępne na stronie: www.stosunkimiedzynarodowe.pl.

rytetów bez konieczności tworzenia nowej organizacji na gruzach starej. Potencjał wojskowy i militarny NATO pozostaje bezsprzecznie najsilniejszy i najbardziej rozwinięty w dzisiejszym świecie.

NATO nie jest na Bałkanach nowym gościem. Pakt zawarł na Bałkany już w trzy lata po swoim utworzeniu. W 1952 roku Grecja i Turcja przyjęte zostały jako 13 i 14 państwo członkowskie. Kolejny krok wykonany został ponad pół wieku później, już po rozpadzie bloku wschodniego. W 2004 roku, pięć lat po Czechach, Polsce i Węgrzech do NATO weszła, obok Słowacji, Słowenii i trzech państw bałtyckich także Bułgaria i Rumunia. NATO objęło więc obszar okalający były republiki jugosłowiańskie. W 2009 roku dwa kolejne państwa przystąpiły do Paktu, były to Albania i Chorwacja. Poza organizacją pozostaje jeszcze Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia oraz Serbia wraz z Kosowem, którego status dla NATO jest niejasny.

Bośnia i Hercegowina przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju (PdP) w 2006 roku, a status MAP (Plan Działań Członkowskich) czyli specjalny status kandydata do członkostwa w NATO z rocznym opóźnieniem w 2010 roku. Czarnogóra w 2006 roku przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju, aby roku później dostarczyć Dokument Prezentacyjny i w 2008 roku Indywidualny Plan Działania Partnerstwa. Dokumenty te miały na celu dostosowanie czarnogórskiej polityki i sił zbrojnych do wymogów natowskich. W 2009 roku Czarnogóra uzyskała MAP.

Macedonia przystąpiła do PdP już w 1995 roku, lecz długotrwały spór z Grecją o nazwę tej byłej jugosłowiańskiej republiki uniemożliwia jakiegokolwiek posunięcie się naprzód w procesie integracji z NATO. Serbia z kolei stała się członkiem PdP w 2006 roku lecz jest jedynym krajem regionu, który jak dotychczas nie wyraża entuzjazmu wobec dalszego zbliżenia z paktem.

Tabela 2. Integracja państw bałkańskich z NATO

PAŃSTWO	PARTNERSTWO DLA POKOJU	INDYWIDUALNY PLAN DZIAŁANIA PARTNERSTWA	WZMOŻONY DIALOG	MAP – PLAN DZIAŁANIA DLA CZŁONKOSTWA
Macedonia	Listopad 1995	-	-	Kwiecień 1999
Bośnia i Hercegowina	Grudzień 2006	Styczeń 2008	Kwiecień 2008	Kwiecień 2010
Czarnogóra	Grudzień 2006	Czerwiec 2008	Kwiecień 2008	Grudzień 2009
Serbia	Grudzień 2006	-	-	-

Źródło: opracowanie własne⁸

⁸ na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej NATO – http://www.nato.int/cps/en/SID-EAAD7743-AA715EE1/natolive/news_76329.htm?selectedLocale=en

NATO prowadziło też wiele działań zbrojnych na Bałkanach. Aktywne zaangażowanie militarne w Bośni i Hercegowinie, Serbii i Kosowie z jednej strony udowodniło dominującą pozycję NATO w Europie i na Bałkanach. Z drugiej jednak zantagonizowało część aktorów zainteresowanych regionem, a także poszczególne grupy etniczne – na przykład Serbów, którzy bardzo sceptycznie odnoszą się dziś zarówno do NATO jak i, w ogóle koncepcji bezpieczeństwa świata zachodniego⁹.

Stany Zjednoczone, choć w naturalny sposób związane z NATO, prowadzą politykę bezpieczeństwa na Bałkanach, która często wykracza poza ramy funkcjonowania paktu. Od początku lat dziewięćdziesiątych Stany Zjednoczone przewodziły praktycznie wszystkim większym operacjom, tj. w Bośni w latach 1994-95 oraz w Kosowie w 1999. USA przyczyniły się także znacząco do Chorwackiego zwycięstwa nad Serbami w 1995 roku w Krajinie. Waszyngton odegrał kluczową rolę w czasie rozmów pokojowych w Dayton, jak i w czasie kosowskiej irredenty, aż do ogłoszenia przez ten kraj niepodległości w 2008 roku. Wojska amerykańskie stanowiły ważny komponent sił pokojowych w Bośni IFOR/SFOR jak i w Kosowie KFOR. Stany Zjednoczone wydały także w ramach pomocy rozwojowej i innych programów dla Serbii, BiH, Kosowa, Czarnogóry i Macedonii ponad 2 miliardy dolarów od 1995 roku.

Od początku omawianego okresu, zaangażowanie Stanów Zjednoczonych przybrało iście schizofreniczną postać. Z jednej strony Waszyngton podkreśla konieczność przejęcia przez „Europę” (europejskie państwa członkowskie NATO i UE) odpowiedzialności za ten region starego kontynentu. Z drugiej jednak USA angażuje się w kluczowych momentach wygrywając dość skutecznie swoje interesy. Obecnie Waszyngton ma dość silną pozycję w Chorwacji i Albanii, których członkostwo w NATO było możliwe tylko dzięki amerykańskiemu poparciu i pomocy. Amerykanie to bardzo poważny partner jednej części Bośni i Hercegowiny – Federacji BiH oraz Kosowa, gdzie wybudowano bazę *Camp Bondsteel*. Warto także dodać, że obecny Wice Prezydent Stanów Zjednoczonych Joseph Biden, jeszcze jako Senator był bardzo aktywnie zaangażowany w politykę swojego kraju na Bałkanach w czasie wojny w Chorwacji, w Bośni i Hercegowinie oraz walk w Kosowie.

Zaangażowanie **Unii Europejskiej** na Bałkanach ma także olbrzymie znaczenie dla stabilności regionu oraz jego bezpieczeństwa. Zaangażowanie UE odbywa się na dwóch płaszczyznach. Pierwsza i najważniejsza obejmuje politykę rozszerzenia UE, która obejmuje wszystkie kraje regionu. Perspektywa członkostwa w Unii, a także finansowa i techniczna pomoc dla Bałkanów Zachodnich¹⁰, jest uznawana dotychczas za najważniejszy czynnik stabilizujący. Jednocześnie zauważyć można

9 Więcej na temat NATO na Bałkanach zobacz: Janusz Bugajski (red.) *Western Balkans Policy Review 2010*. Centre for Strategic and Security Studies, wrzesień 2010, dostępne na: http://csis.org/files/publication/100917_Bugajski_WesternBalkans_WEB.pdf

10 Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Kosowo (zgodnie z Rezolucją 1244), Serbia, Czarnogóra, Albania oraz (była Jugosłowiańska) Republika Macedonii.

zależność pomiędzy wzrostem niechęci, szczególnie wśród starych państw członkowskich wobec dalszego rozszerzenia UE oraz spadkiem poparcia dla reform politycznych, gospodarczych i społecznych, tak bardzo potrzebnych poszczególnym państwom regionu, a jednocześnie zbliżającym je do UE¹¹. Unia na lata 2007-2011 przeznaczyła kwotę 11,5 miliarda dolarów¹².

Drugim wymiarem unijnego zaangażowania w regionie są misje o charakterze wojskowym i policyjnym (zob. tabela 3). Choć Unia pozostaje bezsprzecznie najważniejszym zewnętrznym uczestnikiem stosunków międzynarodowych w regionie, a perspektywa członkostwa stanowi najmocniejszy stabilizujący czynnik Bałkanów Zachodnich, to niewątpliwie jej „moc przyciągania maleje” wraz z przedłużającym się procesem rozszerzenia UE oraz wewnętrznym kryzysem „starej Europy”.

Tabela 3. Misje UE o charakterze wojskowym i policyjnym.

RODZAJE MISJI	TEREN PROWADZENIA	CZAS TRWANIA	LICZEBNOŚĆ
Misja Policyjna UE EUPM	Bośnia i Hercegowina	1 I 2003 -	500 policjantów
EUOMO Concordia	Macedonia	31 III – 15 XII 2003	350 żołnierzy
EUPOL Proxima	Macedonia	15 XII 2003 – 4 XII 2005	200 policjantów i personelu cywilnego
EUPAT	Macedonia	15 XII 2005 – 14 VI 2006	Ok. 30 doradców policyjnych
EUFOR - Althea	Bośnia i Hercegowina	2 XII 2004 -	Ok. 6,5 tysiąca żołnierzy, zmniejszona w 2007 roku do 2,5 tysiąca
EULEX	Kosowo	16 II 2008 -	Ok. 1,8 tysiąca policjantów i prawników

Źródło: opracowanie własne¹³

11 Janusz Bugajski napisał: „for the past decade, accession to the European Union (EU) has become both the journey and the final destination for peace and democracy in the Western Balkans”, w Janusz Bugajski (et al.) *A New Transatlantic Approach for the Western Balkans time for a change in Serbia, Kosova, and Bosnia-Herzegovina*. Centre for Strategic and Security Studies, listopad 2011,

12 Wspólnie z Stanami Zjednoczonymi Unia Europejska wydała w sumie od 2009 roku na Bośnię i Hercegowinę, Serbię i Kosowo 2,2 miliarda dolarów.

13 Na podstawie danych dostępnych na stronie internetowej Sekretariatu Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/third-countries-and-regions/the-eu-and-the-western-balkans?lang=en>

Dla żadnego z wymienionych powyżej uczestników polityki bezpieczeństwa Bałkany nie stanowią priorytetowego kierunku zaangażowania. Oznacza to, że poszczególne państwa regionu, biorąc pod uwagę ich słabość gospodarczą, polityczną i demograficzną, były, są i będą traktowane w sposób instrumentalny. Co więcej stosunkowo duża liczba międzynarodowych aktorów wpływających na bieg wydarzeń w regionie nie wpływa pozytywnie na stabilność i wzrost bezpieczeństwa.

Współczesne wyzwania

Trudno jednoznacznie ocenić stopień stabilności regionu. Na pewno w odniesieniu do innych państw europejskich jest on niski. W skali światowej można go jednak uznać za stosunkowo stabilny. Niestety liczba potencjalnych zagrożeń wynikających z nierozwiązanych sporów rośnie wraz z napięciami na tle między państwowym i międzyetnicznym.

Chociaż „klasyczny” spór pomiędzy Serbią a Chorwacją został dziś zażegnany, to w jego miejsce pojawiło się kilka kolejnych. Największe wyzwanie dla polityki bezpieczeństwa stanowi dziś niewątpliwie spór pomiędzy **Serbią a Kosowem**. Dotyczy on uznania niepodległości tego drugiego podmiotu, czemu sprzeciwia się zdecydowanie, popierany przez Moskwę Belgrad. W przypadku konfliktu kosowsko-serbskiego w grę wchodzi także etniczny konflikt pomiędzy kosowskimi Serbami a kosowskimi Albańczykami, przy czym ci pierwsi wydają się odgrywać coraz bardziej niezależną od Belgradu rolę.

W sporze tym Turcja i Stany Zjednoczone popierają Prisztinę podczas gdy Moskwa, jak wspomniano wyżej, opowiada się po stronie serbskiej. Unia Europejska, choć nie uznała oficjalnie Kosowa za niepodległe państwo, wyraźnie wywiera nacisk na Belgrad aby ten „znormalizował” stosunki z południowym sąsiadem, co w praktyce oznacza zaakceptowanie kosowskiej secesji. Podobnie do Unii zachowuje się NATO.

Kosowscy Serbowie grożący oderwaniem się od Kosowa, które z kolei ogłosiło niepodległość od Serbii to nie jedyny problem. Serbska **Dolina Preszewa** granicząca z Kosowem zamieszкана jest także przez Albańczyków, którzy w mniejszym czy większym stopniu dążą lub dążyli w przeszłości do przyłączenia do Kosowa.

Problemem pozostaje także sytuacja wewnętrzna w **Bośni i Hercegowinie**. Konflikt pomiędzy bośniackimi muzułmanami – Boszniakami, Serbami, a Chorwatami dotyczący przyszłego kształtu państwa, i w ogóle racji jego bytu nie ustał właściwie od 1991 roku i trwa pomimo zakończenia trwających ponad trzy lata działań zbrojnych. Grożący secesją bośniaccy Serbowie dostarczają argumentów Boszniakom dążącym do wzmocnienia władz centralnych. Bośniaccy Chorwaci oczekują z kolei na swoją, osobną i autonomiczną część Bośni i Hercegowiny. Problem polega na tym, że wymieszanie etniczne uniemożliwia dalszy jego podział, a wewnętrzne granice terytorialne są sztucznie utworzone przez linię frontu w momencie podpisania porozumienia pokojowego pod koniec 1995 roku. Dodatko-

wym, a może głównym problemem pozostaje populistyczny nacjonalizm wykorzystywany przez elity polityczne trzech spornych stron do wygrywania kolejnych wyborów, uniemożliwiając jednocześnie porozumienie ponad-etniczne. Ewentualny rozpad Bośni i Hercegowiny byłby bardzo nie na rękę światowi zachodniemu, który włożył olbrzymi wysiłek zarówno finansowy, jak i militarny i polityczny w podźwignięcie kraju z powojennej ruiny.

Inne potencjalne zagrożenie dla stabilności regionu to kwestia Boszniaków zamieszkujących **Sandżak**, region leżący dokładnie w linii prostej pomiędzy Kosowem a Bośnią, a podzielony pomiędzy Serbię i Czarnogórę. Cześć *sandżakliji* zaczyna bowiem dawać posłuch jednemu z religijnych przywódców - Muamer Zukorlicowi, który nie tylko sprzeciwia się Belgradowi, ale także Muzułmańskiej Wspólnocie Serbii, tworząc Muzułmańską Wspólnotę w Serbii i szukając poparcia w niedalekiej Bośni i Hercegowinie.

Kolejny konflikt toczy się pomiędzy (byłą jugosłowiańską) **Republiką Macedonii a Republiką Grecji**. Dotyczy on nazwy pierwszego z państw, które, zgodnie z grecką retoryką może sugerować roszczenia terytorialne wobec południowego sąsiada, którego północna prowincja także nazywa się Macedonia. Problem ten, podobnie zresztą jak bośniacki, wymknął się ramą logiki i racjonalności i został upolityczniony na tyle, że jakiegokolwiek próby jego rozwiązania jak dotychczas przynoszą mizerne skutki. Jednocześnie należy podkreślić, iż pomimo generalnego zrozumienia dla bezpodstawności greckich obaw, zachowanie macedońskich przywódców nie ułatwia znalezienia kompromisu. Greckie stanowisko z kolei utwierdzone jest przez członkostwo tego kraju w NATO i UE. Jednocześnie tradycyjny konkurent Aten w regionie – Turcja ewidentnie wspiera w tym sporze Skopje. Macedonia musi być przygotowana także na kolejny wzrost napięcia pomiędzy macedońskimi Słowianami a macedońskimi Albańczykami, którzy do niedawna traktowani byli jak obywatele drugiej kategorii.

Podsumowanie

Bałkany tradycyjnie postrzegane były jako region zapalny Europy. Ta perspektywa pozostała dostrzegalna w opinii publicznej, która często poszukuje uschematyzowania świata, zgodnie z regułą „bezpiecznie-niebezpiecznie”. Wymieszanie kulturowe oraz wpływy „wielkich mocarstw” na sprawy wewnętrzne poszczególnych państw często, choć niekoniecznie prowadzą do wzrostu napięcia. Kwestie, której wydają się dziś nierozwiązywalne prowadzą do powstania poczucia niepewności w polityce bezpieczeństwa. To z kolei prowadzi do większego wzrostu napięcia oraz większego zaangażowania aktorów międzynarodowych. Półwysep bałkański nie jest zamieszkały przez urodzonych żołnierzy, czy żądnych smaku krwawej zemsty sąsiadów, jednak geopolityczne realia popychają państwa bałkańskie w nie zawsze wymarzonego kierunku, a etniczna mozaika tych ziem, pozostająca zasadniczo ich błogosławieństwem, często uniemożliwia wytyczenie nowych granic podziału.

Etniczny charakter potencjalnych konfliktów, które często mają charakter wewnątrz państwowy komplikuje dodatkowo możliwości odpowiedniej reakcji i odpowiedniego rozwiązania problemów. Największym problemem pozostaje ich współzależność. Serbskie niepokoje w Kosowie prowadzić mogą do wzrostu napięcia wśród bośniackich Serbów. Taka sytuacja z kolei budzić może niepokój wśród Boszniaków, którzy zamieszkują przecież także Sandżak. Jakakolwiek próba mobilizacji po stronie boszniackiej spotka się z gwałtowną i adekwatną odpowiedzią po stronie bośniackich Chorwatów. Podobnego rozwoju wydarzeń można oczekiwać po stronie albańskiej, tzn. w Kosowie, Serbii i Macedonii. Różnorodność zaangażowania, wewnętrznej struktury i interesów poszczególnych członków wspólnoty międzynarodowej nie pozwoli na szybką, zdecydowaną i trafną akcję, czego zresztą świadkami byliśmy już wielokrotnie.

Summary

This chapter analyzes security policy in the Balkan Peninsula from two perspectives. First of them focuses on involvement of external players, such as NATO, Russia, EU, Muslim Extremists and others. The second perspective considers insecure points and places in the contemporary map of the Balkans. The text indicates the threats to security policy – variety of international players involved and interdependence of particular conflicts in the region.

ADMINISTRACYJNA POLITYKA ENERGETYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ.

Michał Domagała

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest jednym z najważniejszych determinantów działania nie tylko współczesnych państw, ale również innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Szczególną rolę odgrywają w tej dziedzinie organizacje międzynarodowe, które powoływane są stricte w celu zapewnienia lub częściowej monitorowania poziomu bezpieczeństwa lub mają na nie pośredni wpływ realizując swoje aktywności w innych obszarach działań. Wydaje się, że takim podmiotem o charakterze międzynarodowym jest właśnie Unia Europejska (UE), choć głównym celem jej istnienia jest wspieranie rozwoju gospodarczego państw członkowskich to uznać należy iż bezpieczeństwo Europy było w istocie jednym z podstawowych czynników który w powojennym okolicznościach politycznych i gospodarczych determinował ideę integracji europejskiej.

Obecnie w ramach wyodrębniania się wielu nowych aspektów bezpieczeństwa i zaliczania do tej kategorii coraz to nowych ujęć takich jak np. bezpieczeństwo ekonomiczne, socjalne czy nawet tożsamość kulturowa lub narodowa o bezpieczeństwie państwa decyduje nie tylko jego siła militarna ale także, czy nawet przede wszystkim jego potencjał ekonomiczny. Ten z kolei może być budowany w oparciu o właściwe zasady funkcjonowania gospodarki, która to nie może funkcjonować bez stabilnego dostępu do surowców energetycznych. Konieczne jest więc wypracowanie przez każde państwo mechanizmu zapewniającego i utrwalającego właściwy dostęp do źródeł energii i surowców energetycznych.

Oczywiście istnieje wiele sposobów, które prowadzą do osiągnięcia pożądanego stanu, jednym z nich jest członkostwo w organizacjach międzynarodowych, których działanie zapewni czy też wzmocni poziom bezpieczeństwa energetycznego państwa. Z drugiej strony, konieczne jest podjęcie planowych działań właściwych organów państwa, w tym przypadku w głównej mierze organów administracji publicznej, które pozwolą na osiągnięcie zamierzonych celów. Konkludując jednym ze środków, choć absolutnie nie wyłącznym i na pewno nie wystarczającym, do osiągnięcia właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego państwa mogą być działania organów właściwych organizacji międzynarodowych, a także organów państwa skierowane na osiągnięcie zakładanych celów energetycznych.

Wydają się, że doskonałym przykładem przedstawionego założenia są działania podejmowane przez UE oraz państwa członkowskie. Unia Europejska działając poprzez swoje organy, co szczególnie widać na przykładzie Komisji Europejskiej (KE) realizuje działania zmierzające do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego¹.

Wskazane powyżej, dość lakoniczne stwierdzenie dotyczące właściwych działań KE niesie jednak za sobą niezwykle bogatą treść dotyczącą takich aspektów jak określenie istoty bezpieczeństwa energetycznego a także, co szczególnie ważne, charakteru, sposobu oraz metody działań właściwych podmiotów w tej dziedzinie. Muszą one bowiem być usystematyzowane, planowe oraz nakierowane na osiągnięcie konkretnych celów. Wskazane działania muszą być rzeczywistym realizowaniem wypracowanej polityki administracyjnej czyli inaczej administracyjnej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Pojawia się jednak pytanie o istotę pojęcia administracyjna polityka energetyczna, jaki jest jej zakres przedmiotowy oraz podmiotowy, a także w jakich formach jest ona realizowana. Jakie są konsekwencje oraz formy jej realizacji. Celem opracowania będzie więc odpowiedź na wskazane zagadnienia, choć ze względu na jego charakter będzie to raczej zasygnalizowanie poszczególnych tematów, niż szczegółowa analiza problemu.

Pojęcie polityki administracyjnej

Politykę administracyjną można rozumieć dwojako. Po pierwsze jako plan działania stworzony dla administracji publicznej, a często także przez nią, którego treścią jest określona wiedza niezbędna dla osiągnięcia wyznaczonych celów². Po wtóre polityka administracyjna to właściwa polityka prawa, czyli takie budowanie norm prawnych, aby ich realizacja umożliwiła osiągnięcie pożądanych rezultatów³. Należy zaznaczyć że przedstawiony wyżej podział absolutnie nie należy traktować jako rozłączny. Istnieje bowiem część wspólna która pozwala na stwierdzenie o jedności celów wskazanych ujęć. Wydaje się, że najbardziej tożsamym zbiorem we wskazanym podziale jest wartościowanie celów. Zarówno plany czy programy przygotowywane przez organy sztabowe administracji publicznej jak i przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które są niejako wyznacznikami działania tych organów budują pewną hierarchię pozwalającą na ocenę planowanych przedsięwzięć pod kątem ich znaczenia dla interesu społecznego. Przy czym katalog celów, które mogą być wyznaczone dla organów administracji publicznej może być bardzo szeroki, lecz zawsze zgodny z kategorią dobra wspólnego, czy interesu

1 Szerzej na ten temat: M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

2 Z. Leński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 17.

3 Tamże, s. 18.

społecznego. Polityka administracyjna będąc częścią polityki państwa czy też jak dzieje się to w przypadku Unii Europejskiej polityki realizowanej przez organizację międzynarodową, może odnosić się do dziedzin w których istnieje aktywność państwa działającego poprzez swoje organy. Musi więc istnieć administracyjna polityka gospodarcza, której celem jest prawidłowe funkcjonowanie gospodarki narodowej, realizowana poprzez działania regulacyjne czy reglamentacyjne wykonywane przez organy administracji publicznej. Jako przykład może służyć także realizowanie administracyjnej polityki ekologicznej, zawierającej wskazania dla organów administracji co do realizacji postawionych przed nimi celów w obszarze ochrony środowiska oraz ochrony przyrody. Przytoczone przykłady potwierdzają tezę wskazującą wartościowanie celów jako najważniejszy element polityki administracyjnej. W pierwszym przypadku polityka administracyjna zawierać będzie wskazanie, jakie działania są najbardziej istotne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Natomiast polityka ekologiczna będzie jak się wydaje wskazywać organom administracji publicznej kompetentnym w dziedzinie ochrony środowiska i ochrony przyrody formy działania w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Należy zatem jeszcze raz powtórzyć, że wyznaczanie oraz wartościowanie celów dla administracji publicznej jest istotą polityki administracyjnej.

Powstaje zatem pytanie jakie cechy będzie posiadać polityka administracyjna jeżeli odnosić się będzie do działań administracji publicznej w obrębie energetycznego sektora gospodarki. Przedsięwzięcia w tej dziedzinie muszą przecież brać pod uwagę takie fakty jak, funkcjonowanie rynku energetycznego w ramach monopolu naturalnego (co wiąże się z koniecznością działań regulacyjnych państwa), hybrydowy charakter energii jako towaru (energia jest produktem będącym przedmiotem obrotu, ale również jest to dobro publiczne, do którego dostęp stanowi warunek rozwoju społecznego i ekonomicznego) oraz niezwykle szeroki zakres przedmiotowy niezbędnych działań administracji w tym obszarze uwarunkowany koniecznością komplementarnego ujmowania czynników wpływających na cechy rynku energetycznego⁴. Wydaje się jednak, że mimo różnych form realizowania administracyjnej polityki energetycznej UE, tzn. zarówno tworzenia planów działania jak również odpowiednie kształtowanie prawa wspólnotowego wspólną cechą tych działań, co również jak się wydaje ostatecznie przesądza o uznaniu działań UE w dziedzinie energetyki jako realizację administracyjnej polityki energetycznej, jest określenie hierarchii celów czy też priorytetów energetycznych. Wśród nich, obok liberalizacji rynku energetycznego i ochrony środowiska pierwszoplanową rolę zajmuje zachowanie bezpieczeństwa energetycznego Unii. Uznać należy, że w zasadzie wszelkie działania organów UE w dziedzinie energetyki w tym przede wszystkim KE są nakierowane na osiągnięcie właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Dlatego też dla pełnego oraz rzetelnego omówienia tematu opracowania koniecznym jest przedstawienie pojęcia bezpieczeństwa energetycznego.

4 Szerzej na ten temat: F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne jest zjawiskiem wieloaspektowym i może być ujmowane bardzo szeroko. Rozpatrywane jest ono często jako element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Energia oraz surowce energetyczne są jednak produktem strategicznym, mającym realny wpływ na prawie wszystkie elementy właściwego funkcjonowania państwa⁵. Bezpieczeństwo energetyczne zasługuje zatem na miano odrębnej kategorii⁶. Uprawnionym jest zatem stwierdzenie, że skoro prawidłowe funkcjonowanie sektora energetycznego posiada taką wysoką rangę to musi być jednocześnie determinantem działań odpowiednich organów administracji, nie tylko na polu gospodarczym ale także politycznym, ekologicznym, społecznym czy wreszcie prawnym⁷, w tym też kontekście analizowane powinny być także poszczególne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, a więc podmiotowy, przedmiotowy, przestrzenny oraz temporalny. Należy jednak brać pod uwagę złożenie, iż bezpieczeństwo energetyczne nie może być rozpatrywane liniowo, ale raczej jako swego rodzaju macierz, w której wszystkie elementy silnie na siebie oddziałują oraz od siebie zależą⁸.

Podmiotowy wymiar bezpieczeństwa energetycznego określa i opisuje zjawisko biorąc pod uwagę przede wszystkim powinności oraz uprawnienia podmiotów działających w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Odnosi się więc przede wszystkim do państw oraz organizacji międzynarodowych w tym zakresie. Obecnie jednak coraz większą uwagę zwraca się na zwiększającą się rolę przedsiębiorstw energetycznych, szczególnie tych działających jako międzynarodowe koncerny, a także odbiorców energii. Ci ostatni dzięki nowym rozwiązaniom prawnym mogą posiadać realny wpływ na poziom własnego bezpieczeństwa energetycznego, np. poprzez działania w zakresie wyboru sprzedawcy czy też realizację lokalnej polityki energetycznej przez wspólnoty (gminy) w których funkcjonują.

Przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa energetycznego opisuje zjawisko ze względu na jego rodzaj i kategorię⁹. Ujęcie przedmiotowe wskazuje zatem na aspekt polityczny, ekologiczny, technologiczny, techniczny czy też administracyjno-prawny. Kryterium wyróżnienia mogą tu być także rodzaje energii czyli np. bezpieczeństwo elektroenergetyczne, paliwowe, gazowe. Wreszcie może ono zo-

5 E. Posel-Cześniak, *Kryteria bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter, (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 181.

6 A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Cześniak, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?* [w:] Dębski, Górka-Winter, jw., s. 71.

7 M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 26.

8 Szerzej na ten temat: T. Kowalak, *Bezpieczeństwo energetyczne- zakłęcie czy realna kategoria?*, „Biuletyn URE” 2006, nr 1, s. 14.

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

stać wyodrębnione ze względu na etapy produkcji energii. Mamy wtedy do czynienia z bezpieczeństwem wydobycia, transportu surowców, produkcji energii czy też dostaw. Powtórzyć należy, że wszystkie wspomniane elementy powinny być rozpatrywane łącznie. Nie jest bowiem możliwe dokonanie analiza bezpieczeństwa gazowego kraju w oderwaniu od kontekstu politycznego czy też bez oceny stabilności transportu tego surowca, na co z kolei bezpośredni wpływ posiadają właściwe regulacje prawne, zarówno krajowe jak i międzynarodowe.

Wskazany wyżej przykład pokazuje jednoznacznie, iż treść regulacji prawnych odgrywa pierwszorzędną rolę w zakresie zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to zarówno kształtu właściwych procedur jak i przepisów o charakterze materialnym. Szczególnie ważnym, przy tak szerokim zakresie pojęcia, będzie precyzyjne określenie najważniejszych definicji w obrębie bezpieczeństwa energetycznego. Pozwoli to na późniejsze dokładne wskazanie obowiązków przedsiębiorstw energetycznych w tej dziedzinie.

Aspekt przestrzenny bezpieczeństwa energetycznego opisuje zjawisko ze względu na miejsce powstawania ewentualnych zagrożeń. Można wskazać zatem na globalne zagrożenia np. konflikt zbrojny w rejonie wydobywania ropy naftowej czy gazu ziemnego, jak i zagrożenia regionalne, np. zatrzymanie przesyłu gazu przez jedno z państw tranzytowych. Nie bez znaczenia jest też wymienienie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Zauważyć przecież należy, że np. długotrwała awaria lub ogłoszenie upadłości i w konsekwencji zaprzestanie działania lokalnej elektrowni może być z punktu widzenia mieszkańców miasta dużo bardziej istotne znaczenie niż blokada jednej z cieśnin morskich przez którą przepływa znaczna część światowego wydobycia ropy naftowej.

Aspekt temporalny bezpieczeństwa energetycznego ocenia to zjawisko w różnych perspektywach czasowych, to znaczy krótko, średnio i długookresowym. W każdym z tych ujęć formy działania odpowiednich organów są różne oraz opierają się na różnych metodach realizacji założonych celów.

Podstawowe cele energetyczne Unii Europejskiej

Działania Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej skupiającej obecnie 27 państw w dziedzinie bezpieczeństwa przybierają specyficzną formę. Muszą one bowiem brać pod uwagę nie zawsze tożsame interesy energetyczne państw członkowskich. Polityka energetyczna Unii Europejskiej skupia się więc z natury rzeczy niejako na części wspólnej, tożsamej dla wszystkich państw oraz istotnych z punktu widzenia całej Wspólnoty. Oczywiście nawet w obszarze zbieżnych interesów energetycznych państw członkowskich powstają sprzeczne czy też odmienne dążenia, wynikające przede wszystkim z kontekstu stricte politycznego. Doskonałym przykładem może być tu realizacja projektu tzw. gazociągu północnego. Obiektywnie oceniając ten projekt z punktu widzenia technicznego zwiększa on bezpieczeństwo energetyczne UE, dlatego też zyskał on jej aprobatę oraz wspar-

cie finansów¹⁰. Pozwolił przecież na uniezależnienie się od państw tranzytowych takich jak np. Białoruś w których istnieje niestabilna sytuacja polityczna. Z drugiej jednak strony projekt ten jest całkowicie sprzeczny z interesami energetycznymi takich państw jak Polska, Litwa, Łotwa i Estonia, pozwala on bowiem na zaistnienie prawdopodobnej sytuacji pozbawienia dostaw gazu ziemnego do tych państw bez jednoczesnego wyłączenia dostaw do państw Europy Zachodniej. W okolicznościach z przed powstania Nord Stream było to w zasadzie nie możliwe. W tym kontekście może okazać się, że niejako dodatkową rolę Nord Stream obok dostaw gazu jest także wywieranie presji politycznej.

Podsumowując jednak, rozważania dotyczące celów energetycznych Unii Europejskiej, można stwierdzić że skupiają się one wokół następujących zagadnień. Jest to przede wszystkim liberalizacja rynku energii, stworzenie jednolitego rynku energii Unii Europejskiej, zapewnienie stabilności dostaw surowców energetycznych oraz działania na rzecz ochrony środowiska¹¹. Wszystkie wskazane wyżej elementy realizowane są za pomocą środków właściwych dla polityki administracyjnej. Tzn. za pomocą planów i strategii działania oraz polityki prawa, kształtowanego w taki sposób aby osiągnąć zakładane cele.

Środki realizacji administracyjnej polityki energetycznej UE

Jak już zaznaczono wyżej administracyjna polityka energetyczna Unii Europejskiej realizowana jest przede wszystkim w dwóch podstawowych formach. Po pierwsze są to plany i strategie działania, wskazujące cele energetyczne Wspólnoty oraz ich hierarchię, po drugie jest to właściwa polityka prawa. Co ze względu na szczególną formę związania państw członkowskich normami prawa wspólnotowego odgrywa niezwykle istotną rolę w ociążaniu celów energetycznych UE.

Wskazane plany stanowią ważny instrument wykonywania polityki energetycznej. Uwzględniają one bowiem zarówno krótką jak i długookresową perspektywę działań. Energetyczna mapa drogowa 2050¹² wskazuje jednoznacznie, że właściwe funkcjonowanie społeczeństwa zależy i zleżeć będzie od dostępności energii ponieważ tak jak dzisiaj będzie ona niezbędna do zapewnienia realizacji żywotnych potrzeb obywateli. Mapa wskazuje także podstawowe cele wspólnoty w dziedzinie energii uznając, iż jest to przede wszystkim bezpieczeństwo dostaw energii. Środkiem do osiągnięcia zamierzonego celu ma być przede wszystkim wdrażanie efektywnych energetycznie technologii, dywersyfikację źródeł produkcji energii,

10 Szerzej na temat prawnych aspektów realizacji tego typu inwestycji zobacz: A. J. Belohlavek, *Międzynarodowa ochrona prawna inwestycji w energię*, Warszawa 2011.

11 Szerzej na ten temat: F. Krawiec, *Odnawialne źródła energii w świetle globalnego kryzysu energetycznego. Wybrane problemy*, Warszawa 2010.

12 Energy Roadmap 2050, zasobu internetowe www.europa.ec.eu, dalej także jako Mapa.

położenie nacisku na nowe technologie w dziedzinie odnawialnych źródeł energii, redukcja emisji gazów cieplarnianych i przez to ograniczenie ocieplania się klimatu, a także ograniczenie udziału energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach atomowych.

Drugim z istotnych dokumentów jest „Energia 2020 – strategia dla konkurencyjnej, zrównoważonej i bezpiecznej energii” określa ona priorytety energetyczne dla Unii Europejskiej, które powinny być osiągnięte do roku 2020. Są nimi ograniczenie konsumpcji energii, budowa jednolitego tynku energii w skali wspólnoty. Rozwój infrastruktury energetycznej, wdrażanie nowych technologii, ochrona odbiorców energii oraz wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej Wspólnoty. Cele te mają być osiągnięte poprzez właściwe działania legislacyjne we wskazanych obszarach.

Stwierdzenie, że działania prawodawcze mają być podstawowym środkiem do osiągnięcia zakładanych celów jednoznacznie potwierdza fakt, iż polityka prawa może i musi być jedną z form realizacji polityki administracyjnej. Działania właściwych organów UE przesądzają o tym jednoznacznie. Przykładem może tu być wprowadzenie w życie tzw. III Pakietu Energetycznego, będącego zbiorem aktów prawnych¹³ nakładających na państwa członkowskie osiągnięcie określonych rezultatów w ramach sektora energetycznego poprzez własne działania prawotwórcze w tej dziedzinie (dyrektywy) lub bezpośrednio działające w porządku prawnym państw członkowskich. Środki potrzebne do osiągnięcia zakładanych celów, a regulowane przez wskazane akty prawne, określone zostały np. jako zachowanie niezależności organów regulacyjnych oraz stworzenie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki jako podmiotu koordynującego działania regulatorów krajowych, rozdzielenie własności w ramach tzw. przedsiębiorstw sieciowych zintegrowanych pionowo to znaczy będących właścicielami źródeł wytwarzania, przesyłu sprzedaży oraz dystrybucji co pozwoli na osiągnięcie konkurencji na rynku energetycznym i w konsekwencji spadkowi cen energii oraz zwiększeniu jakości świadczonych usług¹⁴.

13 Do III pakietu energetycznego zalicza się min. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55WE, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. sprawie warunków dostępu do sieci w przesyłowej gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z dnia 13 lipca ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

14 Szerzej na ten temat: H. Bownik-Tymucha, *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym*, „Rynek Energii” 2010, nr I (V), s. 49.

Podsumowanie

Administracyjna polityka energetyczna Unii Europejskiej w dobie zarówno kryzysu gospodarczego, jak i napiętej sytuacji politycznej w regionie Zatoki Perzkiej¹⁵ staje się jednym z najważniejszych jej aktywności. Choć nie należy do działań o charakterze stricte politycznym stanowi ich przełożenie na relacje wewnętrzne wspólnoty. Staje się instrumentem, który pozwala w sposób stabilny i metodyczny realizować podstawowe przedsięwzięcia Wspólnoty w dziedzinie energetyki. Działania UE w tej dziedzinie, niezależnie od kontrowersji dotyczących jej treści, stanowią wręcz modelowy przykład realizacji polityki administracyjnej. W pierwszej kolejności jest to więc tworzenie strategii i krótko i długookresowych planów działania, a następnie realizacja ich poprzez właściwe kształtowanie norm prawnych. W kontekście wagi działań w dziedzinie energetyki, biorąc szczególnie pod uwagę znaczenia energii także jako dobra społecznego, a nie tylko jako towaru będącego przedmiotem obrotu, pozytywnie ocenić należy działania UE w tym obszarze. Wydaje się, iż jest to właściwa metoda gwarantująca nie tylko osiągnięcie zakładanych rezultatów ale również transparentność działań odpowiedzialnych podmiotów.

Summary

The energy policy is one of the greatest problems faced by Europe today. Energy efficiency is a key tool to strengthen Europe's competitiveness. But the really important question is a policy of energy law.

15 Szerzej na ten temat: T. Młynarski *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i strategii*, Kraków 2011.

Nota o autorach

- Martyna Bildziukiewicz, magister, doktorantka,
Uniwersytet Gdański
- Marek Czajkowski, doktor, Instytut Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych,
Uniwersytet Jagielloński
- Michał Domagała, doktor, Instytut Administracji,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
- Wojciech Gizicki, doktor, Instytut Politologii,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
- Martin Horemuž, doktor, Katedra Politologii,
Uniwersytet w Ruzomberoku, Słowacja
- Martin Klus, docent, doktor, Katedra Politologii,
Uniwersytet Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja
- Jan Muś, doktor, Instytut Politologii,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
- Marcin Tarnawski, doktor, Instytut Nauk Politycznych
i Stosunków Międzynarodowych,
Uniwersytet Jagielloński

