

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Unia Celna – nowa jakość na Wschodzie?

Amerykańsko-izraelska współpraca w dziedzinie obronności

Pierwsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii

Polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej

Terroryzm anarchistyczny

Bezpieczeństwo międzynarodowe w 2012 r.
w ocenie Rocznika SIPRI

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

28

październik–grudzień 2013 r.

Warszawa 2013

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego:
prof. dr hab. Stanisław Koziej

Zastępca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
dr Zbigniew Włosowicz

Rada Programowa: dr Zbigniew Włosowicz (przewodniczący), Marek Ajnenkiel (sekretarz),
dr Krzysztof Liedel, Czesław Juźwik, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zbigniew Włosowicz
Zastępca Redaktora Naczelnego: Marek Ajnenkiel

Zespół redakcyjny: Monika Biernat (sekretarz), Michał Grzelak, Kamil Sobczyk,
Janusz Tomaszewski

Tłumaczenie: Aneta Wiśniewska

Adres redakcji:
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa
Tel.: +48 22 695 18 77
Faks: +48 22 695 18 63
E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

*Zasady publikowania artykułów w kwartalniku dostępne są na stronie 142 oraz na stronie internetowej
BBN, <http://www.bbn.gov.pl>*

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 143 oraz na stronie internetowej BBN.

*Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.
Wszystkie artykuły zamieszczone w numerze wyrażają poglądy autorów.*

Deklaracja o wersji pierwotnej:
Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną.

Artykuły przekazano do druku w listopadzie 2013 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk i oprawa:
ARW A. Grzegorzczak
www.grzeg.com.pl

Spis treści

Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”	7
---	---

Paweł Świeżak

Unia Celna, powstała w 2010 r. i przekształcana od 2012 r. we Wspólną Przestrzeń Gospodarczą, a od 2015 r. (zgodnie z deklaracjami) – w Euroazjatycką Unię Gospodarczą, stanowi jakościowo nowy fenomen w bezpośrednim sąsiedztwie RP. Powoduje to potrzebę zastanowienia się, na ile jest ona projektem nawiązującym do radzieckiej przeszłości, a na ile korzysta z doświadczeń innych ugrupowań integracyjnych i jakie są proporcje między jej wymiarem ekonomicznym a politycznym. Unia Celna stanowi wyzwanie dla procesów rozszerzeniowych toczących się od ponad dwudziestu lat na kontynencie europejskim, dotąd bezalternatywnych. Określenie perspektyw i kierunku rozwoju euroazjatyckiego projektu jest zatem jednym z ważniejszych zadań stojących przed Polską i UE na przełomie 2013 i 2014 r.

Wybrane aspekty współpracy amerykańsko-izraelskiej w dziedzinie obronności: historia i stan obecny w kontekście polityki USA na Bliskim Wschodzie	33
---	----

Przemysław Pacuła

Mimo że obecne relacje amerykańsko-izraelskie wydają się być napięte, to sojusz między oboma państwami ma nadal trwałe podstawy: współpraca przynosi obopólne korzyści, a zarówno Izrael, jak i Stany Zjednoczone nie mają wartościowej alternatywy dla realizacji swoich interesów. Ugruntowaniu wzajemnych relacji sprzyjają również zaangażowanie amerykańskiego przemysłu zbrojnego w Izraelu oraz intensywna współpraca wywiadowcza i sił specjalnych, zwalczających ugrupowania terrorystyczne. Należy zatem zakładać, że niezależnie od rozbieżności dwustronnych, współpraca amerykańsko-izraelska będzie w przyszłości kontynuowana.

Od silnych fundamentów ku bezpiecznej przyszłości – pierwsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii	53
--	----

Izabela Krawczyk

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii pt. „Silna i Bezpieczna” stanowi kolejny krok we wzmocnianiu i dostosowywaniu australijskiej polityki bezpieczeństwa do wyzwań współczesnego środowiska międzynarodowego. Podczas gdy Europa zdaje się pograżać w strategicznej stagnacji, region Azji i Pacyfiku staje się obszarem intensywnego rozwoju i zmian. Dynamika tego procesu jest w znacznym stopniu warunkowana przez orientujące się na ten region Stany Zjednoczone oraz rosnące wpływy Chin. Niepozabawiona własnych ambicji regionalnych Australia, współpracując równocześnie z obydwoma mocarstwami, stara się maksymalnie wykorzystać zachodzące zmiany, aby wzmocnić swoją pozycję w regionie i jak najefektywniej realizować własne interesy narodowe.

Polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej jako narzędzie kształtowania stosunków dwustronnych z poradzieckimi państwami Azji Środkowej 73

Ewa Mazur-Cieślak

Rosji, podobnie jak wielu innym państwom europejskim, grozi zapaść demograficzna. Systematycznie spada liczba urodzeń, a sytuację pogarsza emigracja Rosjan, zwłaszcza młodych, do państw Europy Zachodniej. Deficyt rąk do pracy staje się coraz wyraźniej odczuwalny. Najniżej opłacane branże radzą sobie z obsadzaniem wolnych stanowisk tylko dzięki zatrudnianiu imigrantów zarobkowych pochodzących głównie z państw przestrzeni poradzieckiej oraz z Chin. Tymczasem władze rosyjskie zaostrzają politykę imigracyjną i rozpoczynają – na pozór wbrew interesom i potrzebom gospodarki – deportację kilku milionów imigrantów, którzy przedłużyli sobie pobyt ponad czas wskazany w decyzji władz imigracyjnych (tzw. pobyt przeterminowany).

Terroryzm anarchistyczny – istota, taktyka, organizacja 99

Elżbieta Posłuszna

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka współczesnego anarchizmu, zarówno pod względem ideowym, taktycznym, jak i organizacyjnym. Charakterystyka ta w zamierzeniu autorki winna służyć określonym celom praktycznym, a mianowicie wypracowaniu środków przeciwdziałania rozwojowi anarchistycznego ekstremizmu i terroryzmu oraz narzędzi, za pomocą których skuteczniej niż dotąd zwalczać będzie można najbardziej niebezpieczne jego przejawy. Artykuł zawiera także sugestię, że chcąc przeciwdziałać destrukcyjnej aktywności współczesnych radykalnych ugrupowań anarchistycznych, które są w znacznym stopniu zdecentralizowane, a nawet funkcjonują według modelu „oporu bez przywództwa”, pora rozważyć także nowe metody ich zwalczania, opierające się na przykład na siłach zorganizowanych niehierarchicznie.

Bezpieczeństwo międzynarodowe w 2012 r. w ocenie Rocznika SIPRI 121 – omówienie i komentarz

Zdzisław Lachowski

Kolejne edycje Rocznika SIPRI stanowią powszechnie uznany barometr stanu bezpieczeństwa na świecie. Sztokholmski instytut gromadzi, analizuje i publikuje dane w obszarze zbrojeń, rozbrojenia oraz wybranych dziedzin bezpieczeństwa, starając się przedstawić możliwie obiektywny obraz kondycji i tendencji w tym istotnym wymiarze życia międzynarodowego. Tematyka Roczników koncentruje się głównie na twardym (wojskowym lub z tematyką wojskową związanym) bezpieczeństwie. Jest to w dużej mierze podejście tradycyjne, ale też mające walor większej precyzji, w porównaniu z podejściami i definicjami włączającymi „miękkie” elementy w dyskurs o bezpieczeństwie. Wojskowy wymiar, mimo relatywnej deprecjacji, pozostaje jądrem bezpieczeństwa. Tematyka omawianego SIPRI Yearbook 2013, przedstawiona tutaj w zarysie, maluje obraz ograniczonego postępu, a jednocześnie braku wizji – celu i kształtu przyszłego ładu bezpieczeństwa. Nie jest możliwe przedstawienie w niniejszym omówieniu szczegółowych analiz, dlatego autor tego omówienia skupia się na wyselekcjonowanych istotnych elementach.

Biogramy autorów 141

Informacja dla autorów 142

Procedura recenzowania zewnętrznego 143

Wykaz recenzentów 144

Table of content

The Customs Union – Between an Illusion of the “Eastern-European Union” and the Spectre of the “New USSR”	7
---	---

Paweł Świeżak

The Customs Union created in 2010, undergoing transformation into the Common Economic Space since 2012, whereas starting from 2015 (according to declarations) – into a Euro-Asian Economic Union, constitutes a qualitatively new phenomenon in the immediate neighbourhood of the Republic of Poland. This brings about the need for reflection to what extent it is a project referring to the Soviet past, and to what extent it utilizes experiences of other integration-based groups as well as about the proportions between its economic and political dimension. The Customs Union is a challenge for the enlargement processes which have taken place in Europe for more than twenty years and which have had no alternative so far. Therefore, defining perspectives and the direction of development of the Euro-Asian project constitutes one of the major tasks faced by Poland and the EU in late 2013 and early 2014.

Selected Aspects of American-Israeli Defence Co-operation: History and the Current State of Affairs in the Context of the US Policy in the Middle East	33
--	----

Przemysław Pacuła

Although current American-Israeli relations seem to be tense, the alliance between the two states is still based on firm foundations: co-operation is mutually beneficial, and both Israel and the United States have no valuable alternative in order to attain their interests. A factor conducive to further cementing of mutual relations is engagement of American armaments industry in Israel and intensive intelligence co-operation, as well as co-operation between special forces fighting terrorist groups. Hence, one should assume that irrespective of discrepancies American –Israeli co-operation will be continued in the future.

From Strong Foundations to a Safe Future – the First National Security Strategy of Australia	53
--	----

Izabela Krawczyk

The National Security Strategy of Australia entitled “Strong and Safe” constitutes the next step towards strengthening and adapting Australian security policy to the challenges of the contemporary international environment. While Europe seems to be plunging into strategic stagnation, the Asia and Pacific Region is becoming an area of intensive development and change. The dynamics of that process is largely dependent on the United States shifting its pivot to the region, and by the growing influence of China. Australia, not devoid of its own regional ambitions, co-operates with both super powers at the same time and tries to take maximum advantage of the ongoing change in order to strengthen its position in the region and realize its own national interests as effectively as possible.

Immigration Policy of the Russian Federation as a Tool for Shaping Bilateral Relations With the Post-Soviet States of Central Asia 73

Ewa Mazur-Cieřlik

Just like many other European countries also Russia is facing a demographic collapse. Birthrate falls systematically and the situation is further exacerbated by Russians, especially the young ones, emigrating to West-European states. The shortage of workforce is becoming ever more perceptible. Sectors with lowest wages cope with staffing vacant posts only thanks to employing labour immigrants mainly from the post-Soviet space and China. At the same time Russian authorities are tightening the immigration policy and embarking upon a seemingly counter-economic deportation of a few million-strong group of immigrants who have extended their stay over the deadline indicated in the decision issued by the immigration services (the so called expired stay).

Anarchic Terrorism – Essence, Tactics, Organization 99

Elżbieta Pořusznna

This paper aims at characterizing contemporary anarchism from the ideological, tactical and organizational perspective. The author’s intention is to attain certain practical goals, namely elaborate means of counteracting the development of anarchic extremism and terrorism, as well as work out tools which will allow to fight its most dangerous demonstrations more effectively than to date. Among others the paper includes a suggestion that in order to counteract destructive activities of the contemporary radical anarchist groups which are largely decentralized, or function according the model “resistance without leadership”, it is time also new methods of fighting them were considered, based for instance on non-hierarchically organized forces.

International Security in 2012 as Evaluated by SIPRI Yearbook – Discussion and Commentary 121

Zdzisław Lachowski

Subsequent editions of the SIPRI Yearbook constitute a commonly acknowledged barometer of the state of global security. The Stockholm-based Institute collects, analyses and publishes data in the field of armaments, disarmament, as well as selected areas of security, trying to paint possibly most objective picture of the current situation and trends in this significant dimension of international life. The Yearbooks are centred around hard security (the military one or the one connected with the military sphere). They largely represent a traditional approach but are at the same time more precise in comparison to the approaches and definitions which make “soft” elements a part of the security discourse. Despite its relative depreciation, the military dimension remains to be at the core of security. The subject matter of the discussed SIPRI Yearbook 2013, sketchily outlined in this paper, paints a picture of a limited progress and an accompanying lack of vision of the objective and shape of the future security order. It is not feasible to present detailed analyses in this paper. Hence the author has focused his attention on the selected important elements.

About the Authors 141

“National Security” quarterly – publishing rules and information for the authors 142

“National Security” quarterly – peer review process 143

List of reviewers 144

Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”

PAWEŁ ŚWIEŻAK

Unia Celna, powstała w 2010 r. i przekształcana od 2012 r. we Wspólną Przestrzeń Gospodarczą, a od 2015 r. (zgodnie z deklaracjami) – w Euroazjatycką Unię Gospodarczą, stanowi jakościowo nowy fenomen w bezpośrednim sąsiedztwie RP. Powoduje to potrzebę zastanowienia się, na ile jest ona projektem nawiązującym do radzieckiej przeszłości, a na ile korzysta z doświadczeń innych ugrupowań integracyjnych i jakie są proporcje między jej wymiarem ekonomicznym a politycznym. Unia Celna stanowi wyzwanie dla procesów rozszerzeniowych toczących się od ponad dwudziestu lat na kontynencie europejskim, dotąd bezalternatywnych. Określenie perspektyw i kierunku rozwoju euroazjatyckiego projektu jest zatem jednym z ważniejszych zadań stojących przed Polską i UE na przełomie 2013 i 2014 r.

3 września 2013 r. po rozmowach w Moskwie prezydenci Armenii i Rosji podpisali wspólne oświadczenie, w którym Serż Sarkisjan oznajmił, że jego kraj podjął decyzję o przystąpieniu do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (UC), a następnie – do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (mającej powstać w 2015 r.)¹. Deklaracja ta postawiła Unię Celną w centrum europejskiej debaty. Minister spraw zagranicznych Szwecji Carl Bildt uznał podpisany w Moskwie dokument za „zwrot o 180 stopni” w polityce Armenii². Linas Linkevičius, minister spraw zagranicznych Litwy sprawującej półroczną prezydencję w Radzie UE, stwierdził, że jeśli Armenia przystąpi do Unii Celnej, nie będzie mogła podpisać umowy o wolnym handlu z Unią³.

¹ Совместное заявление Президентов Российской Федерации и Республики Армения [Wspólne oświadczenie prezydentów Federacji Rosyjskiej i Republiki Armenii], http://news.kremlin.ru/ref_notes/1519 (dostęp: 3 października 2013 r.).

² Swedish FM: Armenia breaks EU talks, <http://en.trend.az/regions/scaucasus/armenia/2185706.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

³ Armenia chce do Związku Celnego, „Rzeczpospolita” <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/706205,1044590-Armenia-wybrala-Rosje.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

Przewodniczący komisji spraw zagranicznych Parlamentu Europejskiego Elmar Brok wyraził ubolewanie z powodu decyzji S. Sarkisjana zaznaczając, że – o ile zostanie ona zrealizowana – przekreśla szanse Armenii na uzyskanie perspektywy integracji europejskiej⁴. Parlament Europejski w rezolucji z 12 września 2013 r. ostro skrytykował z kolei Rosję za próby „zmuszenia krajów Partnerstwa Wschodniego, by nie podpisywały albo nie parafowały umów o stowarzyszeniu i wolnym handlu, a zamiast tego wzmocniły swą współpracę z tworzoną z inicjatywy Rosji Unią Celną, którą Rosja chce przekształcić w Unię Euroazjatycką”⁵.

Tak zdecydowane reakcje uprawniają do głębszego namysłu nad znaczeniem Unii Celnej. Prowokują też istotne pytania:

– Czy mamy do czynienia z próbą restytucji ZSRR, którego rozpad prezydent Rosji Władimir Putin uznał kiedyś za jedną z największych katastrof geopolitycznych XX w.⁶, czy też powstaje ugrupowanie, które można określić jako „euroazjatycką Unię Europejską” – w którym zagwarantowane zostaną podstawowe interesy państw członkowskich, a ich współpraca okaże się wzajemnie korzystna?

– Czy bliższa istoty rzeczy jest opinia określająca Unię Celną jako „projekt polityczny, a nie ekonomiczny, którym partnerzy Rosji (...) są już mocno sfrustrowani”⁷, czy też przedstawienie jej jako „pierwszego z projektów integracyjnych Władimira Putina na obszarze poradzieckim, który zaczyna przybierać realne kształty”⁸?

– Wreszcie, jakie perspektywy stoją przed UC i jak należałoby kształtować relacje między Zachodem a państwami ją tworzącymi?

Unia Celna stanowi wyzwanie dla procesów rozszerzeniowych toczących się od ponad dwudziestu lat na kontynencie europejskim. Dotąd to akcesja do UE (lub jej obietnica) stanowiła podstawowe narzędzie stymulujące

⁴ *German MEP Regrets Armenia's Customs Union Move*, <http://www.fferl.org/content/armenia-customs-union-elmar-brok-russia/25094796.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

⁵ *Rezolucja PE z 12 września 2013 r. Pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=EN&ring=P7-RC-2013-0389> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁶ Na negatywną stronę integracji euroazjatyckiej zwracał uwagę m.in. Ariel Cohen zob: A. Cohen, *Russia's Eurasian Union Could Endanger the Neighborhood and U.S. Interests*, <http://www.heritage.org/research/reports/2013/06/russias-eurasian-union-could-endanger-the-neighborhood-and-us-interests> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁷ Zob. komentarz wiceminister spraw zagranicznych RP Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz, cyt. za: *Polska apeluje do USA o większe zaangażowanie w Europie Wschodniej*, PAP, depesza z 13 września 2013 r.

⁸ T. Bielecki, B. Wieliński, *Blokady, groźby i naciski. Moskwa odcina Wschód od Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 17 września 2013 r.

przemiany społeczno-polityczne i ekonomiczne w państwach, które uzyskały samodzielność po upadku ZSRR. Ekspansja UE była równoznaczna z rozszerzeniem na Europę Środkową i Wschodnią strefy obowiązywania jednolitych standardów ekonomicznych, prawnych i politycznych. Strefa ta cechowała się przy tym bezprecedensowym poziomem stabilności politycznej i przewidywalności; jako taka sprawdziła się i można ją uznać za sukces, zarówno w przypadku państw, które dołączyły do UE w latach 2004–2007, jak i państw Bałkanów Zachodnich, które mają takie plany na przyszłość. Integrację europejską anegdotycznie, lecz nie bez racji, przez długi czas określano jako *the only game in town*.

Tymczasem Unia Celna zmierza do stworzenia własnych regulacji ekonomiczno-prawnych, uzupełnionych o system procedur politycznych. Tym samym kwestionuje się uniwersalność projektu europejskiego, podaje w wątpliwość jego przydatność dla państw byłego ZSRR i usiłuje zaproponować im model integracji konkurencyjny wobec europejskiego.

Integracja poradziecka w latach 1991–2008: historia rozczarowań

W ciągu pierwszych dwóch dekad od rozpadu ZSRR podjęto wiele projektów integracyjnych obejmujących dawne republiki związkowe, z których jednak żaden nie okazał się udany. Tworzono instytucje wirtualne, a nie realne; deklarowane cele nie były osiągane; przyjmowane rozwiązania pozostawały na papierze. Jedyny udany przykład integracji dotyczący dawnego obszaru ZSRR to dołączenie państw bałtyckich do UE.

Zasadniczy problem strukturalny ujawnił się już na przełomie 1991 i 1992 r. i dobrze obrazuje go ówczesny stosunek państw regionu do nowo powstałej Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Część krajów w ogóle nie przystąpiła do WNP (bałtycka trójka), Ukraina nie podpisała statutu organizacji, a Gruzja została zmuszona do członkostwa dopiero po wojnie domowej w 1993 r. Podczas gdy dla Rosji WNP stanowiła narzędzie integracji i utrzymywania jak najbliższych związków z dawnymi republikami związkowymi, dla tych ostatnich była w najlepszym razie mechanizmem „cywilizowanego rozvodu” – oczekiwały one po WNP jedynie zapewnienia w pierwszym okresie niepodległości otuliny ekonomicznej i politycznej. O ile zatem Rosja widziała w WNP sposób na zachowanie wpływów w „blińskiej zagranicy”, o tyle państwa poradzieckie były zainteresowane realizacją partykularnych, coraz bardziej różniących się interesów. Mimo kolejnych

spotkań na szczycie, powoływania wspólnych organów itd. dawne republiki związkowe oddalały się od siebie: dotyczyło to ich systemów walutowych, ustawodawstwa ekonomicznego, systemów prawnych i polityki zagranicznej⁹.

Drugim od początku obecnym problemem była olbrzymia dysproporcja potencjałów między Rosją a resztą państw. Trudno było o znalezienie modelu współpracy, który zapewniłby przełamanie nieufności ze strony rządzących elit państw poradzieckich, dążących z natury rzeczy do poszerzania świeżo uzyskanej suwerenności. Zresztą także sama Rosja preferowała w relacjach z dawnymi republikami podejście dwustronne, lekceważąc mające charakter wielostronny „procesy integracyjne”, co dodatkowo przyczyniało się do ich fikcyjnego przez dłuższy czas charakteru.

Trzeci czynnik sprzyjający raczej dezintegracji niż integracji obszaru poradzieckiego miał charakter geopolityczny. Można go sprowadzić do specyficznej koniunktury międzynarodowej po upadku ZSRR, na którą składały się: relatywna słabość i mała atrakcyjność targanej kryzysem Rosji (zwłaszcza w okresie rządów prezydenta Borysa Jelcyna, czego dobitnym świadectwem było głębokie załamanie gospodarcze w 1998 r.), silna i niekwestionowana pozycja Zachodu, w szczególności USA, oraz brak egzystencjalnych zagrożeń dla niepodległości nowo powstałych państw (trwający od połowy lat 90. XX w.).

W rezultacie organizacje i mechanizmy takie jak unia gospodarcza WNP (proklamowana w 1993 r.), strefa wolnego handlu WNP (1994 r.)¹⁰, unia celna Rosja-Białoruś-Kazachstan (1995 r.)¹¹, Państwo Związkowe Rosji i Białorusi (1999 r.), Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EAWG) (2000 r.), czy Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (2003 r.)¹² można określić jako twory pozabawione realnego znaczenia i które *de facto* nie zaistniały. EAWG – najbardziej zaawansowana ekonomiczna struktura integracyjna – w 2007 r. nie przekroczyła poziomu strefy wolnego handlu z licznymi wyłączeniami. Wymiernym świadectwem fiaska projektów integracyjnych był fakt, że nawet w przypadku trzech państw przejawiających największą aktywność – Rosji,

⁹ Interesujący szkic na temat: E. Toczek, *Kształtowanie się Wspólnoty Niepodległych Państw: obawy i nadzieje*, „Raport Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 42 (maj 1993), http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-42.pdf (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

¹⁰ Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan, Ukraina, Uzbekistan.

¹¹ Następnie przyłączyły się do niej Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan.

¹² Rosja, Białoruś, Kazachstan, Ukraina.

Białorusi i Kazachstanu – wzajemne powiązania słaby¹³. Oceniając najbardziej zaawansowany przypadek integracji w byłym ZSRR – Rosji i Białorusi – znawca tematu w 2008 r. odnotowywał: „Analiza najważniejszych dziedzin stosunków Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś dowodzi, że integracja obydwu tych państw okazała się pozorna. Instytucjonalizacja wzajemnych relacji – od Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, poprzez Związek Białorusi i Rosji, po Państwo Związkowe – miała znaczenie wyłącznie propagandowe (...). Utworzeniu nowych ponadnarodowych struktur nie towarzyszyło delegowanie im rzeczywistych uprawnień (...). Ogromna część zobowiązań podjętych przez Rosję i Białoruś nie została wcielona w życie”¹⁴. Analityk OSW stwierdzał z kolei u progu 2007 r., że „Procesy zachodzące w ciągu ostatnich piętnastu lat pokazują, że potencjał dla integracji obszaru poradzieckiego nie istnieje. Dlatego też w przyszłości centrum przyciągania dla państw obszaru WNP będzie znajdowało się poza terytorium byłego ZSRR” (opinia ta dotyczyła także mechanizmów powstających bez udziału Rosji, również mających charakter efemeryczny)¹⁵.

Nowe podejście Rosji do integracji (od 2008 r.)

W końcu pierwszej dekady XXI w. nastąpiło jednak przyspieszenie procesów integracyjnych w przestrzeni poradzieckiej. Sprzyjało temu kilka zjawisk.

Jednym z nich był zmieniający się układ sił na arenie międzynarodowej. Objęcie władzy przez Władimira Putina w 2000 r. nałożyło się na okres ekonomicznej *prosperity*, związanej przede wszystkim z korzystnym układem cen na eksportowane surowce energetyczne, lecz także – ze wzmocnieniem instytucjonalnym państwa. Potwierdzeniem odrodzenia stało się dla elity rosyjskiej zaliczenie Rosji do nieformalnego grona BRIC (Brazylia, Rosja,

¹³ „W latach 2000–2008 udział eksportu Kazachstanu i Białorusi do Federacji Rosyjskiej w całkowitym eksporcie tych państw zmniejszył się odpowiednio o 11 punktów procentowych (do 9 proc.) i 18 punktów procentowych (do 32 proc.)”. Cyt. za: I. Wiśniewska, A. Jarosiewicz, K. Kłysiński, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza: kolejny etap integracji wokół Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 41 (159) z 15 grudnia 2010 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-12-15/wspolna-przestrzen-gospodarcza-kolejny-etap-integracji-wo> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁴ A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991-2008*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 223.

¹⁵ W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991-2006*, „Prace OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_26.pdf (dostęp: 4 października 2013 r.), s. 21.

Indie, Chiny) – rosnących gospodarek, stanowiących potencjalnie nową jakość na scenie globalnej.

Co jednak ważniejsze, zmieniło się podejście Rosji do integracji. Dotąd Rosja zadowalała się jej pozorami, dającymi złudzenie utrzymywania wielkomocarstwowego statusu; za ten miraż płaciła wymierną cenę w postaci utrzymywania preferencji ekonomicznych dla większości państw WNP. Struktury integracyjne powoływane pod auspicjami Rosji, mimo swojej niewydolności i apatyczności, wydawały się zabezpieczać przynajmniej podstawową potrzebę – niekwestionowaną dominację w najbliższym otoczeniu. Tymczasem wydarzenia z lat 2003–2008, takie jak seria „kolorowych rewolucji” w państwach poradzieckich (Gruzja 2003 r., Ukraina 2004 r., Kirgistan 2005 r.), odrzucenie rosyjskich warunków uregulowania kryzysu w Naddniestrzu przez rządzoną przez postkomunistów Mołdawię (2003 r.), próba zakwestionowania władzy alianta Rosji Alaksandra Łukaszenki na Białorusi (2006 r.), próba rewitalizacji w WNP projektów integracyjnych pomijających Rosję (GUAM – Wspólnota Demokratycznego Wyboru, 2005 r.), wreszcie jednoznacznie euroatlantycki kurs zadeklarowany przez Ukrainę i Gruzję oraz zainaugurowanie w 2008–2009 r. unijnego Partnerstwa Wschodniego – w przekonaniu obserwatorów zostały zinterpretowane w Moskwie jako całkowite fiasko polityki wobec WNP¹⁶. W optyce rosyjskiej materializować zaczęło się widmo trwałej utraty wpływów w „bliskiej zagranicy”. Imitacja integracji przestała zatem wystarczać: po pierwsze – była kosztowna, po drugie – nie gwarantowała spełnienia interesów politycznych Rosji.

Nowe rosyjskie podejście do integracji miało skorygować te błędy. Rosja zdecydowała się zatem, po pierwsze, na „zawężenie rozdzielnika”, czyli ograniczenie integracji, przynajmniej w początkowej fazie, do państw najbliżej związanych z nią ekonomicznie i politycznie (ten wąski rdzeń utworzyły Białoruś i Kazachstan). Po drugie, podjęła próbę stworzenia instytucji ponadnarodowych, które zapewniłyby ciągłość i widoczność procesu integracyjnego, a także upodabniały go do wzorca europejskiego. Po trzecie, starała się zrównoważyć bilans ekonomiczny i polityczny – czyli doprowadzić do sytuacji, w której w zamian za swobodny dostęp do swojego rynku byłaby w stanie egzekwować zobowiązania ekonomiczne i polityczne od swoich partnerów. Po czwarte, postanowiła stworzyć możliwie solidne „rusztowanie

¹⁶ Zob. na ten temat np.: M. Kramer, *Russian Policy Toward the Commonwealth of Independent States. Recent Trends and Future Prospects*, <http://dialogueurope.org/uploads/File/resources/Russian%20policy%20toward%20the%20CIS.pdf>. (dostęp: 7 listopada 2013 r.), s. 1–10.

instytucjonalne”, którego powstanie podwyższyłoby dla uczestników koszty wyjścia z procesu integracyjnego.

Symboliczną cezurą nowej asertywności w rosyjskiej polityce zagranicznej był sierpień 2008 r., kiedy to Rosja przeprowadziła zwycięską wojnę z Gruzją i uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej mimo sprzeciwu społeczności międzynarodowej. 31 sierpnia 2008 r. ówczesny prezydent Dmitrij Miedwiediew ogłosił minidoktrynę polityki zagranicznej, w której określił państwa WNP jako „strefę uprzywilejowanych interesów” Rosji¹⁷. Stanowiło to uzupełnienie tez i celów zawartych w przyjętej 12 lipca 2008 r. koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, w której wyrażono przekonanie o jakościowej zmianie roli Rosji w systemie stosunków międzynarodowych¹⁸. Nie wydaje się budzić wątpliwości, że wzmoczenie integracyjnej aktywności Rosji stanowiło odpowiedź na unijny pomysł Partnerstwa Wschodniego (uruchomionego w latach 2008–2009) i coraz większego zaawansowania negocjacji umowy stowarzyszeniowej i o wolnym handlu początkowo z Ukrainą, a następnie z kolejnymi państwami „wspólnego sąsiedztwa” (Mołdawią, Gruzją, Armenią)¹⁹.

¹⁷ Składało się na nią pięć zasad polityki zagranicznej, z których dwie ostatnie dotyczyły bezpośrednio państw WNP: 1) Założenie o nadrzędności prawa międzynarodowego, 2) Wzmacnianie wielobiegunowego charakteru stosunków międzynarodowych, 3) Odrzucenie konfrontacji i samoizolacji, gotowość do rozwoju przyjaznych stosunków z innymi państwami, w tym zachodnimi, 4) Obrona życia i godności obywateli rosyjskich niezależnie od ich miejsca zamieszkania, 5) Specjalne stosunki Rosji z regionami, w których posiada ona „uprzywilejowane interesy”, wynikające z tradycyjnych, historycznie bliskich sąsiedzkich związków. Zob. wywiad prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa z 31 sierpnia 2008 r.: *Интервью Дмитрия Медведева телеканалам «Россия», Первому, НТВ [Wywiad Dmitrija Miedwiediewa dla stacji telewizyjnych „Rossija”, Kanał Pierwszy, NTV]*, <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁸ W dokumencie znalazł się m.in. następujący zapis: „Ewolucja stosunków międzynarodowych na początku XXI w. i wzmocnienie Rosji spowodowały konieczność nowego spojrzenia na sytuację wokół niej, przemyślenia priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej uwzględniającego zwiększoną rolę państwa na arenie międzynarodowej, zwiększenie odpowiedzialności [Rosji] za wydarzenia na świecie i otwierającą się w związku z tym możliwość nie tylko uczestnictwa w międzynarodowym porządku dnia, ale i w jego tworzeniu”. Znamienne jest także zdefiniowanie państwa jako *Nowej Rosji*, która „stojąc na twardym gruncie interesu narodowego, zajęła pełnoprawną pozycję w sprawach globalnych”. Ten sposób myślenia oznaczał, że Rosja przyznała sobie prawo do ingerowania w sytuację w swoich strefach wpływów; można przyjąć, że działania na Kaukazie stanowiły w optyce Rosji praktyczną implementację powyższych założeń, a *pełnoprawna pozycja* oznaczała m.in. prawo do podejmowania akcji, symetrycznych w opinii Moskwy do działań pozostałych światowych mocarstw, w szczególności USA i UE. Tekst koncepcji z 15 lipca 2008 r. zob.: *Концепция внешней политики Российской Федерации [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej]*, <http://kremlin.ru/acts/785> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁹ Rozmowy z Ukrainą zainicjowano w 2007/2008 r.: część polityczną w 2007 r., część ekonomiczną – po uzyskaniu przez Ukrainę członkostwa w WTO w 2008 r.

Znaczenie procesów integracyjnych w WNP zostało mocno wyeksponowane w kolejnej koncepcji polityki zagranicznej FR przyjętej na początku 2013 r.²⁰. Umieszczenie kwestii integracji na prominentnym miejscu w tym dokumencie było tylko odzwierciedleniem politycznej praktyki. Formułując swoje priorytety u progu trzeciej kadencji prezydenckiej w pierwszej połowie 2012 r., Władimir Putin wśród rzeczy kluczowych wymienił „wzmocnienie pozycji Rosji na świecie (...) przede wszystkim poprzez nową integrację na obszarze euroazjatyckim”²¹ oraz utworzenie do 1 stycznia 2015 r. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej²²; zamiary te wstępnie zostały ogłoszone jeszcze jesienią 2011 r. w programowym artykule W. Putina w dzienniku „Izwestija”²³ (zapewne nieprzypadkowo ukazał się on w momencie, w którym w UE trwała ożywiona debata nad parafowaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą).

Analiza wydarzeń z lat 2009–2013 potwierdza, że wielokrotnie składane przez W. Putina zapowiedzi dotyczące integracji euroazjatyckiej stały się elementem rzeczywiście realizowanej polityki państwa. W tym kontekście symboliczne znaczenie miała pierwsza wizyta zagraniczna W. Putina po reelekcji, złożona 31 maja 2012 r. na Białorusi (dopiero potem prezydent udał się do Niemiec i Francji, zaś w dalszej kolejności – do Uzbekistanu, Chin

²⁰ Stwierdza się w niej m.in., że „Rosja uważa za priorytet zadanie utworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. (...) [Rosja będzie] aktywnie wspierać proces euroazjatyckiej integracji ekonomicznej, realizując wspólnie z Białorusią i Kazachstanem zadanie przekształcenia Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EAWG) i stworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, sprzyjając przyciągnięciu do tej pracy innych państw-członków EAWG, przedsięwzierać kroki w celu dalszego rozwoju i usprawnienia mechanizmów i bazy prawno-traktatowej Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, działać na rzecz wzmocnienia Euroazjatyckiej Komisji Ekonomicznej jako jednolitego stale działającego organu regulacyjnego Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej”. Zob. rozdział IV koncepcji z 12 lutego 2013 r.: *Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г. [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej W. Putina 12 lutego 2013 r.]*, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F (dostęp: 4 października 2013 r.).

²¹ Wystąpienie W. Putina w Dumie Państwowej 11 kwietnia 2012 r. z dorocznym raportem o stanie prac rządu. Zob.: *Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин выступил в Государственной Думе с отчётом о деятельности Правительства Российской Федерации за 2011 год [Przewodniczący Rządu Federacji Rosyjskiej W. Putin wystąpił w Dumie Państwowej ze sprawozdaniem z działalności Rządu Federacji Rosyjskiej w 2011 roku]*, <http://archive.premier.gov.ru/events/news/18671/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²² Dekret prezydenta FR z 7 maja 2012 r. „O środkach realizacji kursu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”. Zob.: *Подписан Указ о мерах по реализации внешнеполитического курса [Podpisany został Dekret o środkach realizacji kursu polityki zagranicznej]*, <http://www.kremlin.ru/acts/15256> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²³ В. Путин, *Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня [Nowy projekt integracyjny dla Eurazji – przyszłość, która rodzi się dziś]*, „Известия”, 3 października 2011 r., <http://izvestia.ru/news/502761> (dostęp: 4 października 2013 r.).

i Kazachstanu). Wybór Mińska (oraz kilka dni później Astany) był demonstracją, jasno wskazującą priorytety polityki zagranicznej W. Putina podczas trzeciej kadencji prezydenckiej (2012–2018).

Powstanie Unii Celnej/Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej

Trzy z państw należących do Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EAWG)²⁴: Rosja, Białoruś i Kazachstan, na spotkaniu EAWG w Duszanbe 6 października 2007 r. uzgodniły utworzenie wspólnej przestrzeni celnej oraz powołania na tej bazie Unii Celnej (UC).

Nie była to pierwsza umowa w tej sprawie – podobne porozumienie część państw WNP podpisała w połowie lat 90. XX w., wówczas jednak nie weszło ono w życie. Tym razem stało się inaczej. W kolejnych latach trwały prace nad pakietem aktów prawnych, regulujących praktyczne działanie przyszłej UC, a zwińczyło je podpisanie stosownych porozumień w Moskwie 27 listopada 2009 r. Na ich mocy 1 stycznia 2010 r. weszła w życie jednolita dla trzech państw taryfa celna (importowa), a w lipcu 2010 r. rozpoczął obowiązywanie wspólny kodeks celny – tę datę można uznać za początek funkcjonowania UC²⁵. W 2010 r. rozpoczął funkcjonowanie pierwszy w historii poradzieckiej integracji organ ponadnarodowy: Komisja Celna²⁶. W powstałej wspólnej przestrzeni celnej zachowano wiele ograniczeń (ze wspólnej taryfy wyłączono ok. 400 wrażliwych towarów), nie wprowadzono wspólnej taryfy ceł eksportowych oraz faktycznie nie zlikwidowano pozataryfowych barier w handlu. Do 1 lipca 2011 r. zniesiono za to kontrole na granicach wewnętrznych państw UC. Ustalono, że

²⁴ EAWG istnieje od 2000 r. Obok Rosji, Białorusi i Kazachstanu, do EAWG należą Tadżykistan i Kirgistan; swoje członkostwo w 2008 r. zawiesił Uzbekistan. Armenia, Ukraina, i Mołdawia mają status obserwatorów.

²⁵ Przed utworzeniem UC poziom unifikacji importowych taryf celnych trzech państw wynosił 65 proc., przy czym między Białorusią i Rosją – 95 proc., a między Rosją i Kazachstanem – 38 proc. Za podstawę jednolitej taryfy UC posłużyła taryfa rosyjska (92 proc.). W rezultacie przykładowo dla Białorusi stawki celne na 74,6 proc. towarów nie uległy zmianie, na 18,7 proc. zostały obniżone, a na 6,7 proc. podwyższone. Średni poziom ochrony celnej Białorusi wynosił 8,04 proc., Rosji – 12,34 proc. Zob.: И. Тоцицкая, *Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России: экономические последствия для Беларуси [Unia Celna Białorusi, Kazachstanu i Rosji: konsekwencje ekonomiczne dla Białorusi]*, Исследовательский центр ИПИМ, Немецкая экономическая группа, Минск, lipiec 2010 r., <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2010r02.pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²⁶ Starając się osłabić obawy wynikające z hegemonii Rosji, postanowiono, że niektóre decyzje w Komisji Celnej zapadały kwalifikowaną większością głosów (przyjęte wagi: Rosja 57 proc., Kazachstan i Białoruś po 21,5 proc. – razem dysponowały większością blokującą, ale nie mogły przeforsować swojego stanowiska wbrew Rosji).

pobierane na granicy zewnętrznej opłaty celne będą dzielone między Rosję, Białoruś i Kazachstan w proporcji: 87,97 proc. – 4,7 proc. – 7,33 proc.

Zasadnicze prace nad bazą prawną Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) (pierwsze – nieudane – wcielenie WPG powstało w 2003/2004 r. z udziałem Ukrainy) Rosja, Białoruś i Kazachstan zakończyły 9 grudnia 2010 r. na szczycie w Moskwie, w przededniu wyborów prezydenckich na Białorusi²⁷. Prezydenci trzech państw podpisali wtedy deklarację przewidującą, że WPG rozpocznie działanie 1 stycznia 2012 r. (terminu formalnie dotrzymano). Opracowano 17 porozumień stanowiących podstawę funkcjonowania WPG²⁸. Uzgodnień w wielu sprawach szczegółowych, dotyczących polityki gospodarczej, przepływu kapitału i polityki walutowej, swobodnego przepływu siły roboczej, regulacji technicznych itd. – kluczowych dla rzeczywistego funkcjonowania WPG – jednak nie sfinalizowano. Strony umówiły się, że większość z nich zostanie wynegocjowana i wprowadzona w życie do 2014–2015 r.²⁹.

Najważniejszym organem UC/WPG jest Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza. Tworzą ją głowy państw i szefowie rządów, przy czym spotkania na szczeblu głów państw odbywają się co najmniej raz, a na szczeblu premierów – co najmniej dwa razy w roku. Decyzje podejmowane są jednogłośnie.

8 listopada 2011 r. strony uzgodniły powołanie Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej (EKG) – stałego organu ponadnarodowego regulującego funkcjonowanie UC oraz WPG, który zastąpił Komisję Celną. EKG rozpoczęła działanie 1 lutego 2012 r. Formalnie przekazano jej kompetencje narodowe w zakresie prowadzenia polityki celnej i handlowej państw członkowskich oraz dopuszczono możliwość reprezentowania przez nią UC w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi.

Aparat EKG liczy ponad tysiąc urzędników (podzielonych na 23 departamenty), siedziba znajduje się w Moskwie. 84 proc. pracowników to Rosjanie, 10 proc.

²⁷ Zob.: I. Wiśniewska, A. Jarosiewicz, K. Kłysiński, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza...*, *op.cit.*

²⁸ Dotyczyły one: 1. Koordynacji polityki gospodarczej: polityk makroekonomicznej (m.in. poprzez wyznaczenie maksymalnych poziomów podstawowych wskaźników, takich jak inflacja, dług publiczny, deficyt budżetowy), monopolowej (jednak z istotnymi wyłączeniami) i konkurencji, zasad przemysłu i rolnictwa, zamówień publicznych, ogólnych zasad handlu usługami, polityki inwestycyjnej, reguł ochrony własności intelektualnej. 2. Swobody przepływu kapitału i polityki walutowej. 3. Energetyki, transportu i łączności. 4. Swobody przepływu siły roboczej, 5. Ujednolicenia standardów technicznych. Dokumenty dotyczące Unii Celnej są dostępne na stronie EKG, <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/Pages/default.aspx> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²⁹ I. Wiśniewska, wsp. E. Fischer, W. Górecki, S. Kardaś, M. Menkiszak, A. Wierzbowska-Miazga, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW” nr 44 (lipiec 2013), Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 15–22, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia-obsza> (dostęp: 4 października 2013 r.).

Kazachowie, 6 proc. – Białorusini³⁰. Pracami komisji kieruje dziewięcioosobowe Kolegium (po trzy osoby z każdego z państw członkowskich), którego skład wyznaczany jest przez Najwyższą Euroazjatycką Radę Gospodarczą. Posiedzenia EKG odbywają się co najmniej raz w tygodniu. Kadencja członka kolegium trwa cztery lata. Obecnie na czele EKG stoi Rosjanin Wiktor Christienko³¹. Decyzje EKG są prawnie wiążące i nie wymagają procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich. Przy podejmowaniu decyzji każde z państw dysponuje jednym głosem; jest więc możliwe przegłosowanie każdego z członków – w takim przypadku sprawa na wniosek niezadowolonej strony może zostać przekazana do organu nadrzędnego wobec EKG – Rady, w której decyzje zapadają w drodze konsensu. Przewodnictwo w Radzie jest sprawowane rotacyjnie (Białoruś w 2012 r., Kazachstan w 2013 r.), jej skład tworzą wicepremierzy trzech państw. Jeśli z kolei Rada nie zdoła osiągnąć porozumienia, sprawa jest przekazywana na szczebel Najwyższej Euroazjatyckiej Rady Gospodarczej.

W ramach UC/WPG utworzono również ponadnarodową strukturę arbitrażową: Sąd Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej z siedzibą w Mińsku (powołany na mocy umowy z 2010 r., rozpoczął działalność 1 stycznia 2012 r.). Jego orzeczenia, dotyczące sporów między państwami członkowskimi oraz spraw wnoszonych przez podmioty gospodarcze, mają współkształtować euroazjatyckie *acquis communautaire*.

Według zapowiedzi, w 2015 r. integracja euroazjatycka osiągnie kolejny etap: 1 stycznia 2015 r. ma powstać Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EUG). Po spotkaniu z A. Łukaszenką i N. Nazarbijewem w Moskwie 19 grudnia 2012 r. W. Putin zapowiedział, że projekt umowy o utworzeniu EUG zostanie przedstawiony głowom trzech państw do maja 2014 r.

Docelowo w ramach EUG mają zostać wdrożone wspólne regulacje dotyczące funkcjonowania gospodarki oraz zostać osiągnięte pełne obowiązywanie czterech swobód (przepływ towarów, osób, kapitału i usług); mają także zniknąć wyłączenia od stosowania wspólnej taryfy celnej oraz pozostałe bariery pozataryfowe we wzajemnym handlu. Zgodnie z logiką procesu³², wspólna przestrzeń ekonomiczna powinna następnie przekształcić się

³⁰ *Ibidem*, s. 24.

³¹ Od 2000 r. wicepremier, a w latach 2004–2012 minister przemysłu i handlu Federacji Rosyjskiej.

³² Jak zauważają eksperci, „w teorii ten [tj. euroazjatycki] trójstopniowy system integracyjny jest powtórzeniem klasycznego schematu etapów integracyjnych: od unii celnej do wspólnego rynku, w którym funkcjonują „cztery swobody”, i następnie do najbardziej zintegrowanej formy – unii gospodarczej i walutowej”. Cyt. za: R. Vilpišauskas, R. Ališauskas, L. Kasčiūnas, Ž. Dambrauskaitė, V. Sinica, I. Levchenko, V. Chirila, *Eurasian Union: a Challenge for the European Union and Eastern Partnership Countries*, Wilno 2012, s. 5.

w pełną unię gospodarczo-walutową; EKG miałyby natomiast ewoluować w kierunku Komisji Europejskiej i stopniowo być wyposażana w kompetencje dotyczące polityki energetycznej, przemysłowej, rolnej, monopolowej, konkurencji, zamówień publicznych, inwestycyjnej, rynku usług itd.

Członkostwo w UC jest otwarte w pierwszej kolejności dla państw wchodzących w skład EAWG, następnie – WNP. Oprócz Armenii, która 6 listopada 2013 r. podpisała memorandum międzyrządowe o pogłębieniu współpracy z Euroazjatycką Komisją Gospodarczą³³, o zamiarze przyłączenia się do UC poinformował, jeszcze w 2011 r., Kirgistan (trwają prace grupy roboczej, która ma stworzyć mapę drogową umożliwiającą akcesję), a ostrożne zainteresowanie tym tematem wyraził także Tadżykistan. Chęć akcesji do UC zgłaszają nieuznawane republiki separatystyczne (Abchazja, Osetia Południowa i Naddniestrze).

W 2012 r. dwa memoranda z EKG podpisał rząd Ukrainy: o współpracy handlowo-ekonomicznej i o współpracy w sferze regulacji technicznych³⁴; 31 maja 2013 r. zawarte zostało z kolei memorandum o pogłębieniu współpracy instytucjonalnej Ukraina-EKG; przewiduje ono możliwość udziału obserwatorów ukraińskich w pracach niektórych gremiów UC/WPG (każdorazowo po otrzymaniu zaproszenia), powołanie stałego przedstawiciela Ukrainy przy UC, dostęp do kopii jawnych dokumentów UC oraz prawo kierowania własnych propozycji do EKG. Memorandum jest dokumentem politycznym i nie niesie dla stron konsekwencji prawnych.

Dotychczasowy bilans działania UC/WPG

Dokonując bilansu działania UC/WPG trzeba uczynić kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, UC/WPG nie jest strukturą stabilną: znajduje się wciąż we wstępnej fazie swojego istnienia i podlega dynamicznym zmianom. Po drugie, trudno w przypadku UC/WPG o precyzyjne oddzielenie warstwy politycz-

³³ Zob.: *Председатель Коллегии ЕЭК Виктор Христенко и Премьер-министр Республики Армения Тигран Саркисян подписали Меморандум об углублении взаимодействия между Евразийской экономической комиссией и Республикой Армения* [Przewodniczący Kolegium EKG Wiktor Christienko i Premier Republiki Armenii Tigran Sarkisjan podpisali Memorandum o pogłębieniu współpracy między Euroazjatycką Komisją Gospodarczą a Republiką Armenii], <http://www.eurasian-commission.org/ru/nae/news/Pages/06-11-2013-4.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

³⁴ Zob.: *Україна підписала меморандуми про торгівлю і технічне регулювання з ЄЕК* [Ukraina podpisała memorandum o handlu i regulacjach technicznych z EKG], http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245570286&cat_id=244276429 (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

nej i ekonomicznej: dotyczy to zarówno intencji i motywacji poszczególnych państw tworzących ugrupowanie, jak i efektów działania formujących się struktur. Wreszcie po trzecie, także bilans zysków i strat wygląda odmiennie w przypadku UC/WPG traktowanej jako całość, a odmiennie w przypadku każdego z jej członków.

Deklarowanym celem utworzenia UC jest chęć wzmocnienia więzi gospodarczych między tworzącymi ją państwami³⁵ i zahamowanie negatywnej dynamiki w tym zakresie, a także – zneutralizowanie niekorzystnych dla Białorusi i Kazachstanu efektów członkostwa Rosji w WTO³⁶. W oficjalnym dyskursie przedstawicieli Rosji, Białorusi i Kazachstanu podnoszone jest, że UC/WPG stanowi znaczący rynek (ok. 170 mln mieszkańców), do którego nieskrępowany dostęp powinien wzmocnić gospodarki państw członkowskich, m.in. poprzez ułatwienia w pozyskiwaniu inwestycji oraz spadek cen (np. surowców energetycznych)³⁷. Występowanie jednym frontem ma ułatwiać borykającym się z problemami gospodarkom poradzieckim stopniową integrację z rynkiem światowym, ale na własnych warunkach, w dogodnym dla nich tempie. Białoruś i Kazachstan nie tylko zachowają swobodny do-

³⁵ Zob. więcej na ten temat: I. Wiśniewska, wsp. K. Kłyński, *Unia celna – polityczny projekt Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 24 (142) z 7 lipca 2010 r., Ośrodek Studiów Wschodnich <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-07-07/unia-celna-polityczny-projekt-rosji> (dostęp: 4 października 2013 r.).

³⁶ Zwracał na to uwagę m.in. wiceminister gospodarki Białorusi Aleksandr Jaroszenko. Uzasadniając słuszność obranej drogi na integrację euroazjatycką, w kwietniu 2013 r. urzędnik zauważył: „w imporcie Federacji Rosyjskiej nasz udział wyniósł lekko powyżej 5 proc. W 2000 r. było to ponad 11 proc. Spadek jest dwukrotny”. Cyt. za: *Беларусь теряет российский рынок [Białoruś traci rynek rosyjski]*, *Белорусский партизан*, <http://www.belaruspartisan.org/print/?ID=232042> (dostęp: 4 października 2013 r.).

³⁷ Zob. np.: *Директор Департамента развития интеграции Виктор Спасский выступил на международной научно-практической конференции «Проект Евразийского экономического союза: межрегиональное сотрудничество» [Dyrektor Departamentu Rozwoju Integracji Wiktor Spasskij wystąpił na międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji „Projekt Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej: współpraca międzyregionalna”]*, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/456356.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.); *Министр по экономике и финансовой политике ЕЭК Тимур Сулейменов рассказал о влиянии региональной интеграции на конкурентоспособность государств ТС на Втором Евразийском форуме «Инновации и международная интеграция» [Minister ds. gospodarki i polityki finansowej EKG Timur Sulejmenow opowiedział o wpływie integracji regionalnej na konkurencyjność państw UC podczas Drugiego Forum Euroazjatyckiego „Innowacje i integracja międzynarodowa”]*, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-10-2013-1.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.); *Существование Украины отдельно от ТС усложнит реализацию общих проектов [Pozostawanie Ukrainy poza UC utrudni realizację wspólnych projektów]*, „Коммерсантъ Украина”, 19 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2214772> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

stęp do rynku rosyjskiego³⁸, ale i mogą liczyć na utrzymanie rosyjskich subsydiów (choć nie wynika to bezpośrednio z zapisów samych umów o UC/WPG)³⁹, a wprowadzane w ramach ugrupowania środki protekcyjne mają chronić państwa członkowskie przed światową konkurencją.

Korzyści polityczne ze współpracy w ramach UC/WPG są mniej oczywiste i nie rozkładają się równomiernie. Głównym beneficjentem integracji jest Rosja, która zyskała mechanizm wzmocnienia swojej dominacji w państwach WNP: klasyczne narzędzia z zakresu *hard power* (bazy wojskowe w państwach regionu, „zarządzanie konfliktami”, współpraca w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym) i *soft power* (związki kulturowe, mniejszość rosyjska, powiązania elit, przewaga ekonomiczna) zostały uzupełnione o narzędzie wielostronnej i kompleksowej integracji polityczno-ekonomicznej na rosyjskich warunkach.

Mniej oczywiste są zyski Kazachstanu i Białorusi. Z punktu widzenia rządzących w tych państwach reżimów autorytarnych członkostwo w UC/WPG można traktować jako dodatkową protezę sprzyjającą ich wewnętrznej konsolidacji i krajowej oraz międzynarodowej legitymizacji. Udział w UC/WPG winduje pozycję obu państw w stosunku do ich największych partnerów: Unii Europejskiej w przypadku Białorusi i Chin w przypadku Kazachstanu. Konkretnym przykładem euroazjatyckiego wsparcia dyplomatycznego udzielonego Białorusi było oświadczenie prezydentów Rosji i Białorusi z 24 lutego 2012 r. o niedopuszczalności wywierania zewnętr-

³⁸ Ma to znaczenie zwłaszcza dla Białorusi, która eksportuje do Rosji zdecydowaną większość towarów przetworzonych, np. 70 proc. produkcji maszynowej; na Zachód Białoruś eksportuje towary o niższym stopniu przetworzenia: np. wyroby naftowe, nawozy, warzywa i owoce.

³⁹ Np. pośrednie korzyści Białorusi obejmują: 1) Uzyskanie w 2011 r. trzyletniego niskoprocentowanego kredytu Funduszu Antykryzysowego EAWG w wysokości 3 mld dolarów i wypłatę kolejnych jego transz mimo niespełniania warunków; 2) Ułatwiony dostęp do kredytów Euroazjatyckiego Banku Rozwoju i banków rosyjskich (zwłaszcza państwowego Sberbanku), co jest kluczowe w warunkach wstrzymania współpracy z MFW; 3) Korzystne dla Białorusi warunki współpracy z Rosją przy budowie elektrowni atomowej w Ostrowcu (porozumienie w tej sprawie osiągnięto ostatecznie w 2011 r., projekt sfinansuje Rosja udzielając Białorusi kredytu w wysokości 10 mld dolarów); 4) Dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego na preferencyjnych warunkach (skala wsparcia gospodarki białoruskiej z tytułu samych dostaw ropy jest szacowana przez stronę rosyjską na 4,3 mld dolarów rocznie; za gaz Białoruś płaci poniżej 200 dolarów za tysiąc metrów sześciennych, podczas gdy będąca większym klientem Ukraina – ponad 400 dolarów). Ewidentny jest przy tym związek między członkostwem w UC/WPG, a preferencjami Rosji, np. 25 listopada 2011 r. nastąpiło zawarcie pakietu korzystnych dla Białorusi porozumień (zagwarantowanie niskich cen gazu, zgoda na kredyt na budowę elektrowni atomowej, wypłata kolejnej transzy kredytu na podtrzymanie stabilności makroekonomicznej) – stało się to w tydzień po uzyskaniu akceptacji strony białoruskiej co do kluczowych umów w sprawie UC/WPG.

nej presji ekonomicznej Zachodu na Białoruś, wzmocnione następnie przez analogiczne oświadczenie premierów UC/WPG z 11 marca 2012 r.⁴⁰

Efekty ekonomiczne UC/WPG (stan obecny, perspektywy)

Istotne jest prześledzenie rzeczywistych efektów ekonomicznych UC/WPG. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że po wprowadzeniu jednolitego kodeksu celnego obrotu handlowe między państwami UC wzrosły, ale w tempie wolniejszym niż z partnerami spoza ugrupowania. Wydaje się zatem, że wzrost był przede wszystkim rezultatem naturalnego odbicia po kryzysie lat 2008–2009 r. i nie miał wiele wspólnego z utworzeniem UC.

Analitycy zwracają uwagę na słabą bazę dla integracji trzech państw: poziom wzajemnego związania gospodarek Rosji, Białorusi i Kazachstanu, mierzony udziałem wzajemnych obrotów handlowych w całości zewnętrznej wymiany handlowej, wynosił w 2012 r. zaledwie 11 proc., podczas gdy np. w UE był sześciokrotnie większy⁴¹. Co więcej, wzajemna wymiana handlowa była i pozostaje nie zrównoważona: dominują w niej surowce mineralne i towary niskoprzetworzone, a dodatnie saldo w handlu w ramach UC/WPG ma tylko Rosja; z kolei na rynkach zewnętrznych państwa UC/WPG są często dla siebie konkurentami (np. Kazachstan i Rosja w przypadku ropy naftowej). Integrację utrudniają także duże różnice potencjałów „trójki” (ludnościowe, gospodarcze), homogeniczność gospodarek i niski poziom ich komplementarności oraz mała mobilność siły roboczej⁴². Ponadto w warunkach przygniatającej przewagi Rosji, z którą Białoruś i Kazachstan i tak były od lat związane strefą wolnego handlu, małe są szanse na osiągnięcie efektu skali.

Osiągnięcie korzyści z integracji dodatkowo utrudnia fakt, że gospodarki „trójki” są zasadniczo nieliberalne, nieinnowacyjne, nastawione na protek-

⁴⁰ A. Wierzbowska-Miazga, *Demonstracja solidarności euroazjatyckiej*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 11(212) z 14 marca 2012 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-14/demonstracja-solidarnosci-euroazjatyckiej> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴¹ П. Гайдущий, *Украина и Таможенный союз: проблемы интеграции [Ukraina i Unia Celna: problemy integracji]*, „Зеркало недели”, 22 marca 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/internal/ukraina-i-tamozhennyu-soyuz-problemy-integracii-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴² S. Blockmans, H. Kostanyan, I. Vorobiov, *Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity*, “CEPS Special Report”, grudzień 2012 r., <http://www.ceps.eu/ceps/dld/7544/pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

cję⁴³. Wiąże się z tym m.in. wyraźna niechęć państw członkowskich do delegowania kompetencji organom ponadnarodowym (EKG, Sądowi EAWG). Istnieją uzasadnione obawy, że UC/WPG przyczyni się do usztywnienia polityk makroekonomicznych Rosji, Białorusi i Kazachstanu, podczas gdy w przypadku państw „na dorobku” racjonalna wydaje się strategia przeciwna – polegająca na płynnym dostosowywaniu się do dynamicznych zmian w otoczeniu⁴⁴.

Jest prawdopodobne, że oparcie regulacji technicznych w ramach UC/WPG na systemie wywodzącym się z byłego ZSRR (restrykcyjnym i mało elastycznym) utrudni raczej, niż ułatwi, modernizację gospodarek państw członkowskich. Oddala to również perspektywę harmonizacji ze standardami UE, które są przepustką na rynki europejskie, a po prawdopodobnym zawarciu umowy UE-USA, mogą stać się wzorcem globalnym⁴⁵. UC tworzy tym samym dodatkowe bariery w handlu między państwami członkowskimi i stronami trzecimi⁴⁶. Mało efektywna jest przyjęta metoda harmonizacji standardów w drodze ich ujednolicania zamiast stosowania zasady wzajemnej uznawalności.

⁴³ W przypadku gospodarek nieliberalnych często procesami ekonomicznymi, które w założeniu powinny sprzyjać wzrostowi efektywności, nie kieruje opłacalność rynkowa, lecz arbitralnie wyznaczone cele państwowej polityki społeczno-ekonomicznej. Wymownym świadectwem niskiej atrakcyjności Rosji – potencjalnie najnowocześniejszej gospodarki w UC/WPG – jest utrzymujący się odpływ kapitału. Trudno zatem oczekiwać, by integracja „trójki” wywołała znaczący wzrost ich atrakcyjności i sprzyjała modernizacji np. dzięki efektowi synergii.

⁴⁴ Słuszna jest zatem uwaga, że interesom państw poradzieckich lepiej niż unia celna służyłaby konsekwentnie realizowana, dająca większą elastyczność strefa wolnego handlu. Taka opinia m.in. w: M. Emerson, H. Kostanyan, *Putin's grand design to destroy the EU's Eastern Partnership and replace it with a disastrous neighbourhood policy of his own*, CEPS Commentary, 17 września 2013 r., <http://www.ceps.eu/ceps/dld/8391/pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁵ Tatiana Wałowaja (członek kolegium EKG z ramienia Rosji) przyznała, że systemy regulacji technicznych w UC i UE znacząco się różnią. Potwierdziła również, że w przypadku państw będących członkami WTO wejście do UC/WPG wiąże się z koniecznością wypłacenia kompensacji. Zob.: *Существование Украины отдельно от ТС усложнит реализацию общих проектов [Pozostawanie Ukrainy poza UC utrudni realizację wspólnych projektów]*, „Коммерсантъ Украина”, 19 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2214772> (dostęp: 7 listopada 2013 r.). Na temat różnic w systemie regulacji Ukrainy i WPG zob. np.: Т. Ивженко, *Таможенный союз отходит на второй план [Unia Celna schodzi na drugi plan]*, 24 września 2013 r., http://www.ng.ru/cis/2013-09-24/1_soyuz.html (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁶ Jest to *notabene* sprzeczne z lansowaną przez Rosję ideą „Europy bez barier, od Lizbony do Władystoku”. Cel ten był niejednokrotnie deklarowany przez dyplomatów i polityków rosyjskich. Zob. np. wypowiedź wicepremiera Igora Szuwałowa w: *ТС будет двигаться к созданию общего экономического пространства с ЕС [UC będzie dążyć do stworzenia wspólnej przestrzeni ekonomicznej z UE]*, 21 stycznia 2010 r., <http://www.belaruspartisan.org/bp-forte/?page=100&backPage=13&news=55661&newsPage=0> (dostęp: 4 października 2013 r.).

System UC/WPG budzi również kontrowersje pod kątem zgodności z normami WTO⁴⁷. Wszystko wskazuje na to, że członkostwo w ugrupowaniu skomplikuje proces rozmów akcesyjnych Białorusi i Kazachstanu ze Światową Organizacją Handlu; w przypadku państw będących już członkami WTO (Armenia, Kirgistan, Ukraina, Tadżykistan) ewentualne dołączenie do UC/WPG oznaczałoby najprawdopodobniej konieczność wypłacenia rekompensat (z uwagi na pogorszenie warunków dostępu do rynku – podwyżkę średniego poziomu ceł).

Nierozwiązanym problemem pozostaje dominująca pozycja Rosji w UC/WPG. Udział Białorusi i Kazachstanu w handlu zagranicznym Rosji nie przekracza 10 proc. – UC/WPG nie wniosła tu istotnych zmian; przeciwnie, w pierwszym roku działania UC udział Białorusi i Kazachstanu w handlu zagranicznym Rosji spadł z 8,7 do 7,8 proc.⁴⁸

Przy całej swojej przewadze gospodarka Rosji ma charakter stagnacyjny: nie może więc być traktowana jako liczący się dostarczący zaawansowanych technologii ani źródło nowoczesnych rozwiązań w zakresie prowadzenia biznesu i zarządzania makro- i mikroekonomicznego.

Wskazuje się na dwa efekty tworzenia unii celnych: efekt kreacji handlu (między państwami członkowskimi) i efekt przesunięcia (powstały na skutek pogorszenia warunków dla producentów zewnętrznych). Wspólna taryfa celna UC została oparta na rosyjskiej i można ostrożnie stwierdzić, że jedynie Rosja odniosła z faktu jej wprowadzenia korzyści⁴⁹. O ile eksport Rosji do Białorusi i Kazachstanu w latach 2011–2012 wzrósł o 13,9 proc., o tyle sprzedaż towarów kazachskich do dwóch pozostałych państw spadła o niemal 10 proc. Liczony łącznie import wewnątrz UC w tym okresie zmalał: przy czym o ile Rosja ograniczyła swoje zakupy o jedną trzecią, o tyle Białoruś i Kazachstan zwiększyły je w Rosji o odpowiednio 18,2 i 6,9 proc.⁵⁰

Nie dziwią zatem krytyczne opinie sformułowane przez prezydentów Białorusi i Kazachstanu pod adresem UC/WPG podczas szczytu w Mińsku

⁴⁷ Opinia wyrażona np. w: I. Dreyer, N. Popescu, *A Solidarity package for the eastern partners*, EUISS Alert, wrzesień 2013 r., <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-solidarity-package-for-the-eastern-partners/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁸ П. Гайдучкий, *Украина и Таможенный союз...*, *op.cit.*

⁴⁹ Dla Rosji zmieniły się stawki mniej niż 20 proc. towarów w handlu zagranicznym. Przyjęta wspólna taryfa była zgodna z interesami gospodarki rosyjskiej; była ona w szczególności podporządkowana ochronie borykających się z trudnościami branż przemysłu rosyjskiego: samochodowego, lotniczego i lekkiego. Istnieją jednak oceny mówiące, że efekty utworzenia UC/WPG w sferze handlowej okazały się statystycznie nieistotne.

⁵⁰ П. Гайдучкий, *Украина и Таможенный союз...*, *op.cit.*

24 października 2013 r. Krytyka „w wymiarze gospodarczym dotyczyła przede wszystkim tempa wdrażania rozwiązań prawnych oraz utrzymywania się ograniczeń pozataryfowych w handlu między członkami UC/WPG. Mimo że w ramach procesu integracji udało się znieść granice celne, przyjęć wspólny kodeks celny, utworzyć wspólny rynek pracy i zapewnić swobodę przemieszczania się osób, to w przyjętych regulacjach obowiązuje szereg ograniczeń. Swobodny obrót obejmuje tylko 2/3 grup towarowych, a we wspólnej taryfie celnej jest ponad 100 wyłączeń dla Białorusi i Kazachstanu. Wśród postulatów zmian pojawił się przede wszystkim wniosek likwidacji barier we współpracy energetycznej – zniesienia konieczności odprowadzania przez Białoruś do rosyjskiego budżetu ceł eksportowych od sprzedaży produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiej ropy oraz umożliwienia swobodnego tranzytu surowców energetycznych i energii elektrycznej z Kazachstanu przez terytorium Rosji”⁵¹.

Kazachstan

Dla Kazachstanu wprowadzenie wspólnej taryfy celnej oznaczało niemal dwukrotne podniesienie średniego poziomu ochrony celnej: z 6,7 do 11,1 proc.⁵². W rezultacie wystąpiło zjawisko wypychania z rynku kazachskiego towarów atrakcyjnych pod względem jakości (głównie z UE/USA) lub ceny (przede wszystkim z Chin) przez towary rosyjskie, które stały się w sposób sztuczny bardziej konkurencyjne. Szacuje się, że rocznie oznacza to dla Kazachstanu utratę 0,2 proc. PKB⁵³. Wprowadzenie średni poziomu ceł w ramach UC ma stopniowo spadać (do mniej więcej 7,5 proc. w 2018 r.), ale nawet w wypadku realizacji tych planów będą one w przypadku Kazachstanu wyższe niż przed powstaniem UC⁵⁴. Pierwsze efekty UC dla handlu zagranicznego Kazachstanu nie są zachęcające: przykładowo w 2012 r. obroty handlowe ogółem wzrosły o 6,5 proc., a z państwami WNP – o 7,5 proc.; jednak stało się to głównie kosztem eksportu kazachskiego: sprzedaż do Rosji zmalała

⁵¹ A. Wierzbowska-Miazga, *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 35 (278) z 30 października 2013 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁵² *Kazakhstan in the Customs Union: Losses or Gains?* [w:] *World Bank Report No. 65977-KZ Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan*, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/04/18/kazakhstan-in-the-customs-union-losses-or-gains> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, *op.cit.*

o 12,4 proc., na Białoruś – o 12,6 proc., podczas gdy import z tych państw wzrósł odpowiednio o 10,5 i 11,6 proc.⁵⁵.

Choć wyższe cła przełożyły się na wzrost dochodów państwa z tego tytułu, straty – jak się zdaje – poniosą rodzimy biznes i konsumenci. Przyjęta restrykcyjna zewnętrzna taryfa celna uwzględniła bowiem przede wszystkim specyfikę gospodarki rosyjskiej: przedmiotem ochrony są sektory, które z punktu widzenia interesów Kazachstanu ochrony nie wymagają. Istnieje zagrożenie spadku dochodów realnych ludności i obniżenia produktywności gospodarki.

Według przeważających opinii ekspertów, dotychczasowy bilans funkcjonowania UC/WPG jest dla Kazachstanu negatywny, a pozytywne efekty mogą wystąpić dopiero w przypadku liberalizacji polityki celnej, pełnej likwidacji barier pozataryfowych (sanitarnych, fitosanitarnych, technicznych) oraz poprawy funkcjonowania infrastruktury zapewniającej płynność handlu na rynku wewnętrznym UC/WPG – UC nie odniosła jak dotąd na tych polach sukcesów⁵⁶.

W tym kontekście zasadny wydaje się wniosek, że motywacja Astany do kontynuowania integracji euroazjatyckiej ma głównie charakter polityczny: równoważenia potężniejących wpływów Chin w regionie oraz zapewnienia sobie przychylności Rosji⁵⁷.

Białoruś

Bilans UC/WPG dla Białorusi jest niejednoznaczny. O ile w 2011 r. obroty handlowe Białorusi wzrosły ogółem o 43 proc., to z państwami UC – tylko o 36,2 proc. (z pozostałymi o 47,9 proc.)⁵⁸. Warto przy tym odnotować, że handel z Kazachstanem odgrywa dla Białorusi marginalną rolę i UC/WPG nie doprowadziła do zmiany tej sytuacji. Białoruś nie odczuła silnie efektu zmiany stawek

⁵⁵ Агентство Республики Казахстан по статистике, http://www.stat.kz/digital/vnesh_torg/Pages/default.aspx.

⁵⁶ D. G. Tarr, *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?*, World Bank – Development Research Group (DECRG), <http://freepolicybriefs.org/2012/11/05/the-eurasian-customs-union-among-russia-belarus-and-kazakhstan-can-it-succeed-where-its-predecessor-failed/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵⁷ Taką opinię prezentuje większość obserwatorów. Zob. np.: С. Немирыч, *Из Союза в Союз [Od Związku do Związku]*, „Зеркало недели. Украина”, 2 grudnia 2011 r., http://zn.ua/POLITICS/iz_soyuza_v_soyuz-92916.html (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵⁸ А. Челин, *Нужно ли Беларуси Единое экономическое пространство? [Czy Białorusi jest potrzebna Wspólna Przestrzeń Gospodarcza?]*, 7 lutego 2012 r., <http://nmnby.eu/news/analytics/4436.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

celnych – już w obrębie Państwa Związkowego osiągnęła wysoki poziom ich unifikacji z taryfą rosyjską (choć była zmuszona podnieść je w przypadku niektórych towarów, jak np. sprowadzanych z zagranicy samochodów osobowych).

Eksperti nie spodziewają się, aby członkostwo w UC/WPG mogło się przyczynić do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Białorusi⁵⁹. Decydując się na UC/WPG, Białoruś odcięła sobie drogę do zbliżenia z UE – najbardziej naturalnym źródłem innowacyjności. Nadmierne zorientowanie białoruskiego przemysłu na (do niedawna) mało wymagających odbiorców rosyjskich pozbawiło przedsiębiorstwa bodźców do reform; tymczasem gospodarka Białorusi pozostaje strukturalnie niewydolna (przejawem tego jest jej uzależnienie od zewnętrznej finansowej kropłówki: subsydia rosyjskie szacowane są na kilka miliardów dolarów rocznie)⁶⁰. Uczestnictwo w UC/WPG w krótkim terminie gwarantuje utrzymanie eksportu do Rosji na satysfakcjonującym poziomie, jednak w długim – konserwuje niekorzystną strukturę gospodarki Białorusi. Tymczasem udział towarów z Białorusi na rynku rosyjskim spada⁶¹ i eksperci szacują, że ten trend będzie się pogłębiać wraz ze stopniowym zaostrzaniem się konkurencji w Rosji (skutek wdrażania przepisów wynikających z akcesji do WTO)⁶².

Jednocześnie bliska integracja z Rosją bynajmniej nie zapobiegła licznym białorusko-rosyjskim sporom gospodarczym⁶³. W lipcu 2010 r. MSZ Białorusi opublikowało dokument, w którym uznało, że spośród ograniczeń

⁵⁹ И. Точицкая, *Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России...*, *op.cit.*

⁶⁰ Zob. np. *Belarusian Yearbook 2012. A survey and analysis of development in the republic of Belarus in 2012* [Rocznik Białorusi 2012. Studia i analizy rozwoju sytuacji w Republice Białorusi], Mińsk 2013, s. 247–257, 275–283. W latach 2004–2009 skalę subwencji rosyjskich oceniano na ok. 6–7 mld USD rocznie – zob. np.: Е. Ракова, *Энергетический сектор Беларуси: повышая эффективность* [Sektor energetyczny Białorusi: zwiększając efektywność], maj 2010 r., <http://www.research.by/publications/wp/1004/> (dostęp: 7 listopada 2013 r.). Ekonomista Jarosław Romanczuk szacował wartość samego tylko rosyjskiego „grantu energetycznego” w 2012 r. na 5,5 mld dolarów (równowartość 15 proc. białoruskiego PKB). Szacunki podawane przez stronę rosyjską dla 2012 r. to ponad 6 mld dolarów – zob. np.: *Поддержка Беларуси со стороны России составила в этом году более \$6 млрд.* – *посольство РФ* [Wsparcie Białorusi ze strony Rosji wyniosło w tym roku ponad 6 mld dolarów – ambasada FR], <http://www.interfax.by/exclusive/94718> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁶¹ Przyznał to wiceminister gospodarki Białorusi A. Jaroszenko. *Беларусь теряет российский рынок...*, *op.cit.*

⁶² Taka ocena np. [w:] D. G. Tarr, *The Eurasian Customs...*, *op.cit.*

⁶³ Np. spór w sektorze produkcji nawozów potasowych (2012/2013 r.), brak długoterminowych ustaleń w kwestii obrotu ropą naftową i produktami ropopochodnymi, spory o import białoruskiej produkcji mlecznej, pretensje rosyjskie o niedostateczny poziom kontroli fitosanitarnej na Białorusi (wyrażane m.in. w grudniu 2012 r.), pretensje producentów rosyjskich o prowadzenie przez Białoruś protekcyjnej polityki i blokowanie dostępu towarów rosyjskich na rynek Białorusi mimo istnienia UC/WPG, protesty białoruskich eksporterów o zbyt rygorystyczną praktykę certyfikacyjną w ramach UC/WPG (połowa 2013 r.).

stosowanych w handlu przez partnerów zagranicznych Białorusi, najbardziej niekorzystny wpływ na gospodarkę mają środki używane przez Rosję, jest ich też trzykrotnie więcej niż w przypadku UE⁶⁴.

Oceniając efekty integracji euroazjatyckiej dla Białorusi, jeden z analityków stwierdził, że główną motywacją Mińska jest banalna chęć utrzymania rosyjskich dotacji (które w sytuacji impasu w relacjach z UE/USA są jedynym realnie dostępnym źródłem finansowania niewydolnej gospodarki). Problemy rysują się w długim okresie; prawdopodobne dalsze odwołanie przez Białoruś reform modernizujących gospodarkę oznaczać będzie zwiększającą się zależność kredytową od Rosji oraz utratę kontroli nad aktywami na rzecz podmiotów rosyjskich⁶⁵. UC/WPG pogłębia te niekorzystne zjawiska.

Tabela nr 1. Perspektywy UC/WPG

UC/WPG dzisiaj	
Silne strony UC/WPG	Słabe strony UC/WPG
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stworzenie podstaw instytucjonalnych procesu integracji, w tym organów ponadnarodowych (EKG, Sąd EAWG) oraz przyjęcie kodeksu celnego. 2. Usunięcie kontroli celnej z granic wewnętrznych. 3. Unifikacja/harmonizacja części bazy prawnej. 4. Większa – w porównaniu do lat 1991–2008 – konsekwencja w egzekwowaniu przyjmowanych ustaleń; silne formalne uprawnienia EKG (m.in. obligatoryjność podejmowanych przez nią decyzji bez wymogu ratyfikacji na szczeblu narodowym). 5. Przyjęcie zasady nadrzędności norm WTO. 6. Wzmocnienie pozycji przetargowej państw UC/WPG wobec największych partnerów: UE, USA, Chin. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Małe kompetencje delegowane ponadnarodowym organom (EKG i Sądowi EAWG) – utrzymanie prymatu współpracy międzyrządowej (<i>de facto</i>: dominacji Rosji). 2. Niejasny podział kompetencji między różnymi ciałami UC/WPG oraz między nimi a państwami członkowskimi. 3. Brak legitymizacji demokratycznej procesu integracji euroazjatyckiej (np. brak organu spełniającego funkcje parlamentu). 4. Forsowanie integracji odgórnej, w wyniku decyzji politycznych; brak oddolnych, spontanicznych procesów integracyjnych; niski poziom konwergencji gospodarek „trójki”, niski stopień powiązań handlowych; w efekcie – brak przekonującego uzasadnienia ekonomicznego dla integracji. 5. Wątpliwości co do zgodności norm UC/WPG z zasadami WTO; tworzenie równoległego i odrębnego od UE reżimu regulacyjnego. 6. Pogorszenie warunków handlu Białorusi i Kazachstanu z partnerami spoza UC/WPG; wzrost protekcjonizmu i stawek celnych; brak pozytywnego efektu kreacji handlu.

⁶⁴ Zob.: *Белоруссия предъявила список прегрешений России во внешней торговле* [Białoruś przedstawiła listę przewin Rosji w handlu zagranicznym], „Kommersant”, 8 czerwca 2010 r., <http://kommersant.ua/doc.html?DocID=1383154&IssueId=7000475> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁶⁵ E. Прейгерман, *Значение евразийской интеграции для Беларуси* [Znaczenie integracji euroazjatyckiej dla Białorusi], <http://liberalclub.biz/?p=10716> (dostęp: 13 listopada 2013 r.).

	<ol style="list-style-type: none"> 7. Brak koordynacji polityki makroekonomicznej państw członkowskich, w tym faktyczny brak wspólnych zewnętrznych polityk ekonomicznych. 8. Nadmierny protekcjonizm i przeregulowanie; narzucanie gospodarkom standardów niekompatybilnych z normami WTO/UE/USA, sztuczne zwiększenie barier między państwami UC/WPG i gospodarką światową. 9. Brak bodźców do podejmowania reform strukturalnych przez państwa członkowskie.
UC/WPG perspektywy	
Szanse	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Przełamanie negatywnego wizerunku integracji euroazjatyckiej: stworzenie wiarygodnej alternatywy dla UE, powoływanie się na przykład UE, a nie radzieckiej przeszłości (próba wdrożenia sprawdzonych w UE rozwiązań). 2. Możliwe korzystne efekty dla handlu jako następstwo (oczekiwanej) pełnej likwidacji barier pozataryfowych, ujednoczenia procedur, rozbudowy infrastruktury instytucjonalnej. 3. Wysoki koszt wyjścia z procesu integracji euroazjatyckiej – tym samym zmniejszenie prawdopodobieństwa dezintegracji ugrupowania. 4. Niskie bariery wejścia – decyzja wyłącznie polityczna. 5. Polityczne wsparcie Rosji dla członków UC/WPG. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Paraliż decyzyjny w następstwie niejasnych/nieefektywnych rozstrzygnięć co do podziału kompetencji między szczeblem międzyrządowym i ponadnarodowym. 2. Powszechne w politycznej praktyce państw WNP nierealizowanie przyjętych ustaleń; elementarny brak zaufania pomiędzy liderami i elitami państw UC/WPG. 3. Słabość EKG (brak doświadczonego personelu, brak woli politycznej do jej wzmocnienia). 4. Mechaniczne kopiowanie rozwiązań UE, bez dostatecznego uwzględnienia lokalnej specyfiki; podporządkowanie tempa integracji ekonomicznej celom politycznym, w tym propagandowym (stworzenie EUG w 2015 r.). 5. Przeciąganie prac nad pełną eliminacją barier pozataryfowych, utrzymywanie wyjątków narodowych w zewnętrznej taryfie celnej, niski poziom harmonizacji polityk gospodarczych – w związku z tym duże ryzyko fiaska kolejnych deklarowanych szczebli integracji. 6. Lekceważenie formalnie przyjmowanych zasad funkcjonowania UC/WPG na rzecz doraźnego arbitrażu politycznego (słaba pozycja Sądu EAWG): tradycja działań zakulisowych, podejmowania decyzji poza oficjalnymi strukturami. 7. Narzucanie słabszym partnerom norm i regulacji rosyjskich, bez uwzględniania ich rzeczywistych potrzeb. 8. Konserwacja/stagnacja/marazm niezmodernizowanych gospodarek państw UC/WPG; zbyt duża rola państwa w życiu gospodarczym członków UC/WPG, ograniczająca potencjalne korzyści z powstania wspólnego rynku.

9. Niechęć do budowy wspólnej przestrzeni ekonomicznej z UE/USA (dominacja protekcjonizmu).
10. Opóźnienie akcesji Kazachstanu i Białorusi do WTO.
11. Brak pozytywnych zachęt zachęcających do dołączenia do UC/WPG poza narzędziami już formalnie obowiązującymi w ramach strefy wolnego handlu WNP; konieczność stosowania szantażu (*casus Armenii*).
12. Spory i sprzeczności interesów gospodarczych i politycznych między Rosją a pozostałymi państwami; brak jasno nakreślonej wizji integracji i jej celu.
13. Problemy strukturalne w państwach UC/WPG (wysoki poziom korupcji, zły klimat inwestycyjny, nieprzejrzystość życia politycznego i ekonomicznego, utrzymywanie surowcowego charakteru największej gospodarki UC/WPG – Rosji, silna oligarchizacja gospodarki, niska jakość instytucji).
14. Ograniczone możliwości Rosji do sprostania finansowym kosztom integracji (zwłaszcza w wypadku kolejnej fali kryzysu).
15. Brak idei integracyjnej poza (kwestionowaną) racjonalnością ekonomiczną, sentymentem poradzieckim i ew. przywiązaniem do kultury prawosławnej; brak wspólnego systemu wartości państw i społeczeństw tworzących UC/WPG; przedkładanie swoiście rozumianych interesów autokratycznie rządzących elit nad potrzebami i aspiracjami społeczeństw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Dragneva, K. Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Chatham House Briefing Paper, sierpień 2012, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185165> (dostęp: 4 października 2013 r.); R. Vilpišauskas, R. Ališauskas, L. Kasčiūnas, Ž. Dambrauskaitė, V. Sinica, I. Levchenko, V. Chirila, *Eurasian Union:... op.cit.*; S. Blockmans, H. Kostanyan, I. Vorobiov, *Towards a Eurasian Economic Union:..., op.cit.*

Wnioski

UC/WPG jest najbardziej zaawansowaną strukturą integracyjną, jaka powstała na wschód od polskiej granicy po 1991 r. Jej twórcy odżegnują się przy tym od porównań do byłego ZSRR, próbując nadać euroazjatyckiemu procesowi integracyjnemu technokratyczny sztafaż kojarzący się z projektem europejskim. W przeciwieństwie do struktur, które powstawały w przestrzeni poradzieckiej w czasie ubiegłych dwóch dekad, w UC/WPG zadba-

no o stronę instytucjonalną, tworząc organy ponadnarodowe: EKG i Sąd EAWG. Wypada się zgodzić z oceną, że postępy we wdrażaniu zasad Unii Celnej to sukces Moskwy, będącej inspiratorką ich utworzenia⁶⁶.

Tworzenie autonomicznych norm i systemu własnych regulacji oddala jednak państwa członkowskie UC/WPG od europejskiej (a zarazem globalnej) przestrzeni gospodarczej. Członkostwo w strukturach euroazjatyckich zwiększyło bariery (np. celne) między gospodarkami Białorusi i Kazachstanu a gospodarką światową – przeciwnie niż to miało miejsce choćby w przypadku integracji Polski w EWG/UE po 1991 r.⁶⁷

Różnice w reżimach europejskim i euroazjatyckim stawiają państwa WNP przed koniecznością dokonania wyboru między oboma modelami. Nie można wykluczyć, że w dłuższej perspektywie systemy te zbliżą się do siebie bądź wypracują wzajemnie korzystne zasady współdziałania (w oparciu o zasady WTO); jednak w latach 2009–2013 integracja euroazjatycka rozwijała się równolegle (bądź nawet w opozycji), a nie w harmonii z procesem europejskim. Można wręcz powiedzieć, że na tym polegał – przynajmniej dla Rosji – jej polityczny sens⁶⁸. Tezę tę wzmacnia trafna opinia, że „z perspektywy ekonomicznej zacieśnienie współpracy z Białorusią i Kazachstanem miało dla Rosji ograniczone znaczenie”⁶⁹.

Widoczne są strukturalne problemy UC/WPG. Znaczna przewaga Rosji utrudnia zagwarantowanie interesów innych podmiotów tworzących nowe ugrupowanie; pierwsze lata funkcjonowania UC/WPG potwierdziły, że nie udało się znaleźć równowagi: ekonomicznym i politycznym beneficjentem integracji okazała się Rosja.

Kolejny problem to fakt, że instytucje euroazjatyckie budowane są pośpiesznie: w pięć lat (do 2015 r.) zamierza się osiągnąć wynik, na który UE pracowała lat kilkadziesiąt. Myślenie w kategoriach politycznych wyprzedza racjonalność ekonomiczną, brak liberalizmu politycznego i ekonomicznego hamuje występowanie pozytywnych efektów integracji, a kształt i tempo tworzonych struktur są wyznaczane przez egoistyczne interesy autorytarnych elit. Tworzy to duże ryzyko dla UC/WPG.

⁶⁶ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, *op.cit.*

⁶⁷ Istnieje bogata literatura na ten temat. Zob. np.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Stosunki Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002; R. Stawarska, *Wybrane efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie makro- i mikroekonomicznej*, www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2001_Stawarska.pdf (dostęp: 10 października 2013 r.).

⁶⁸ Interesujące uwagi na ten temat zob. np.: J. Grätz, *Deflating Russia's Gas Pressure*, http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/PP_01_08_2013.pdf (dostęp: 13 listopada 2013 r.).

⁶⁹ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, *op.cit.*, s. 27.

Wobec zaawansowania UC/WPG (rozbudowana baza prawna, uruchomione instytucje) i zainwestowanego przez Rosję, Białoruś i Kazachstan kapitału politycznego, koszt wyjścia z projektu znacznie wzrósł. To uprawnia do wyciągnięcia wniosku, że w przeciwieństwie do poprzednio podejmowanych prób, UC/WPG stanie się stałym elementem pejzażu polityczno-ekonomicznego na Wschodzie. Natomiast sceptycyzm należy zachować co do tempa integracji i wydolności euroazjatyckich struktur: prawdopodobne wydaje się buksowanie projektu i jego faktyczna niska efektywność (lecz nie kompletny upadek).

W perspektywie średnioterminowej Zachód nie może ignorować UC/WPG. Niemniej nawiązanie pełnoformatowych stosunków z UC/WPG przez struktury zachodnie byłoby przedwczesne. Warunkiem minimum jest uzyskanie członkostwa w WTO przez Białoruś i Kazachstan (oraz respektowanie warunków swojego członkostwa przez Rosję). Uznanie UC/WPG byłoby także sprzeczne ze stosowaną przez UE polityką warunkowości w relacjach z partnerami wschodnimi. UE powinna konsekwentnie intensyfikować dwustronną współpracę ekonomiczną i polityczną z państwami regionu.

Kluczową kwestią dla perspektyw integracji euroazjatyckiej jest stosunek do niej państwa o największym po Rosji potencjale w byłym ZSRR – Ukrainy⁷⁰ (w dalszej kolejności Mołdawii i Gruzji oraz Armenii, Kirgistanu i Tadżykistanu). Ukraina stoi przed poważnym dylematem: udział UE i UC w handlu zagranicznym Ukrainy jest mniej więcej podobny (w obu przypadkach około jednej trzeciej). Nieprzypadkowa jest zbieżność czasowa rozpoczęcia negocjacji umowy stowarzyszeniowej UE-Ukraina (2007–2008) i inauguracji Partnerstwa Wschodniego (2008–2009) ze zdynamizowaniem

⁷⁰ Na Ukrainie toczy się intensywne debata na temat wyboru wektora integracji. Zob.: И. Бураковский, *Выбор вектора интеграции: что же показывают цифры [Wybór wektora integracji: co pokazują liczby?]*, „Зеркало недели. Украина”, 20 września 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/internal/vybor-vektora-integracii-chto-zhe-pokazyvayut-cifry-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.); *Существование Украины отдельно от ТС... op.cit.* Т. Ивженко, *Таможенный союз отходит на второй план...*, *op.cit.*; Ю. Панченко, *Неопределенная интеграция. Оценены последствия для украинского экспорта от вступления в ЕС и Таможенный союз [Nieokreślona integracja. Oceniłono konsekwencje skutków wejścia do UE i Unii Celnej dla ukraińskiego eksportu]*, „Коммерсантъ Украина”, 6 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2205661> (dostęp: 4 października 2013 r.); *Большинство участников украинского ланча в Давосе уверены в необходимости более тесного сотрудничества с ТС [Większość uczestników ukraińskiego lunchu w Davos jest przekonana o konieczności ściślejszej współpracy z UC]*, 28 stycznia 2013 r., <http://korrespondent.net/business/economics/1487814/print> (dostęp: 4 października 2013 r.); А. Молдован, *Интеграция в ЕС: опыт Польши и вызовы для Украины [Integracja z UE: doświadczenia Polski i wyzwania dla Ukrainy]*, „Зеркало недели. Украина”, 27 września 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/integraciya-v-es-opyt-polshi-i-vyzovy-dlya-ukrainy-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

działań ukierunkowanych na powstanie UC/WPG (2009 r.). W przypadku sukcesu w relacjach UE-Ukraina, logika i racjonalność stojące za procesem euroazjatyckim („najpierw konsolidacja wokół Rosji, potem – ewentualnie – integracja z Europą i rynkiem globalnym”) zostaną zakwestionowane. Udana integracja Ukrainy (Mołdawii, Gruzji) z Zachodem podmyłaby ideologiczne i praktyczne fundamenty projektu euroazjatyckiego. Los UC/WPG rozstrzygnie się nie tylko nad Wołgą, Irtyszem i Swisłoczą, ale też nad Dnieprem i Dniestrem.

Wybrane aspekty współpracy amerykańsko-izraelskiej w dziedzinie obronności: historia i stan obecny w kontekście polityki USA na Bliskim Wschodzie

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Mimo że obecne relacje amerykańsko-izraelskie wydają się być napięte, to sojusz między oboma państwami ma nadal trwale podstawy: współpraca przynosi obopólne korzyści, a zarówno Izrael, jak i Stany Zjednoczone nie mają wartościowej alternatywy dla realizacji swoich interesów. Ugruntowaniu wzajemnych relacji sprzyjają również zaangażowanie amerykańskiego przemysłu zbrojnego w Izraelu oraz intensywne współpraca wywiadowcza i sił specjalnych, zwalczających ugrupowania terrorystyczne. Należy zatem zakładać, że niezależnie od rozbieżności dwustronnych, współpraca amerykańsko-izraelska będzie w przyszłości kontynuowana.

Współpraca polityczno-wojskowa między Stanami Zjednoczonymi a Izraelem stanowi przykład jednego z najbardziej trwałych i skutecznych bilateralnych sojuszy współczesnego świata¹. Od momentu utworzenia państwa Izrael (USA jako pierwsze uznały ten fakt 14 maja 1948 r.)² Stany Zjednoczone w mniejszym lub większym stopniu wspierały jego rozwój, przyczyniając się do zachowania przez niego niepodległości, integralności

¹ Zob. np.: K. Puschel, *US-Israeli Strategic Cooperation in the Post-Cold War Era: An American Perspective*, Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Awiw 1992.

² Prezydent USA Harry Truman podpisał prezydencki dekret uznający *de facto* istnienie państwa Izrael 11 minut po ogłoszeniu przez izraelskie władze deklaracji niepodległości. Zob.: *Israel International Recognition: US grants de facto recognition*, 14 maja 1948 r., <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/recog.html> (dostęp: 20 września 2013 r.). 7 miesięcy później (31 stycznia 1949 r.) H. Truman zdecydował o uznaniu państwa Izrael *de iure*. Zob.: *Israel International Recognition: US grants de iure recognition*, 31 stycznia 1949 r., <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/dejure.html> (dostęp: 20 września 2013 r.).

terytorialnej oraz późniejszego rozwoju³. W dziedzinie obronności instrumentami tego wsparcia była nie tylko bezpośrednia pomoc finansowa (Izrael jest jej największym odbiorcą w świecie), ale również sprzedaż nowoczesnego uzbrojenia (nieдоступnego dla innych sojuszników), wspólne ćwiczenia, wymiana informacji wywiadowczych oraz wsparcie technologiczne dla izraelskiego przemysłu zbrojeniowego.

Wraz z rozwojem Izraela współpraca ta przynosiła coraz większe korzyści także stronie amerykańskiej, jednak to państwo izraelskie stało się większym beneficjentem tej kooperacji. Dzięki wsparciu USA było ono w stanie stworzyć nowoczesne siły zbrojne, których wyposażenie i wyszkolenie rekompensowało przewagę liczebną otaczających Izrael wrogich państw arabskich. Pomoc amerykańska pozwoliła również zbudować od podstaw przemysł zbrojeniowy, który stawia Izrael w dziesiątce największych światowych eksporterów uzbrojenia⁴.

Ścisła współpraca z Izraelem stanowi filar polityki USA w regionie Bliskiego Wschodu. Wspólne demokratyczne wartości i strategiczne położenie czynią to państwo głównym sojusznikiem Waszyngtonu w regionie stanowiącym jeden z najważniejszych priorytetów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych⁵. Nie bez znaczenia jest również militarny aspekt tego sojuszu. Jak zauważył były sekretarz stanu USA Alexander Haig, „Izrael jest największym amerykańskim lotniskowcem, który nie może zostać zatopiony, nie ma na pokładzie nawet jednego amerykańskiego żołnierza i jest zlokalizowany w regionie o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa USA”⁶. Jednocześnie jednak wrogość ze strony otaczających Izrael państw muzułmańskich dotyka również Stanów Zjednoczonych, postrzeganych jako obrońcę izraelskich interesów. Osłabia to pozycję USA w świecie arabskim i wpływa na ich możliwości oddziaływania na kształt polityczny Bliskiego Wschodu.

³ Zob.: A. Bógdał-Brzezińska, *Globalizacja Polityki Stanów Zjednoczonych 1945–1949*, Aspra-JR, Warszawa 2001; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie*, Mada, Warszawa 2004.

⁴ Według danych SIPRI za okres 2008–2012, Izrael zajmuje 10. miejsce na liście największych eksporterów uzbrojenia z udziałem ok. 2 proc. Liderem w tej dziedzinie pozostają Stany Zjednoczone, a na dalszych miejscach znajdują się kolejno Rosja, Niemcy, Francja, Chiny, Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy i Ukraina. Za: *The top 20 Arms Exporters, 2008–2012*, SIPRI, http://www.sipri.org/googlegmaps/2013_of_at_top_20_exp_map.html (dostęp: 6 listopada 2013 r.).

⁵ Por.: *U.S. relations with Israel*, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3581.htm> (dostęp: 6 listopada 2013 r.).

⁶ S. Feldman, *Alexander Haig, the Rebbe and Israel: the Secret revealed after 32 years*, American Thinker, 7 czerwca 2013 r., http://www.americanthinker.com/2013/06/alexander_haig_the_rebbe_and_israel_a_secret_revealed_after_32_years.html (dostęp: 24 września 2013 r.).

Polityczne uwarunkowania wsparcia USA dla Izraela

Wbrew powszechnemu przekonaniu, według którego USA udziela Izraelowi bezwarunkowego poparcia (w domyśle – szkodliwego dla międzynarodowej pozycji USA)⁷, polityka Stanów Zjednoczonych wobec tego państwa w latach 1948–2013 nie jest bynajmniej jednoznaczna. Wątpliwości dotyczące skutków udzielenia wsparcia Izraelowi towarzyszyły przywódcom USA od momentu, w którym trzeba było podjąć decyzję odnośnie do uznania jego istnienia. Podczas gdy prezydent H. Truman był zdecydowanym tego zwolennikiem, sekretarz stanu George Marshall wskazywał, że „poparcie państwa Izrael będzie szkodzić relacjom ze światem muzułmańskim, ograniczać dostęp do bliskowschodnich zasobów ropy naftowej oraz destabilizować region”⁸. W latach 50. XX w. Stany Zjednoczone udzielały ograniczonego wsparcia nowemu państwu w postaci pożyczek i grantów na cele cywilne (głównie żywność)⁹. Głównym dostawcą uzbrojenia i pomocy militarnej dla Izraela była w tamtym czasie Francja, której celem było zrównoważenie rosnącej siły Egiptu¹⁰. Prezydent tego państwa – Gamal Abdel Nasser – prowadził częściowo pod wpływem ZSRR i bloku wschodniego nacjonalistyczno-lewicową politykę, która zagrażała również interesom francuskim¹¹. Administracja prezydenta Dwighta Eisenhowera starała się z kolei zapobiec przystąpieniu Egiptu do bloku wschodniego, szczególnie, że G. Nasser wyrażał zainteresowanie zbliżeniem z USA¹². Z tego powodu Stany Zjednoczone utrzymywały neutralną politykę bliskowschodnią, a w kon-

⁷ Zob. np.: J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Farrar, Straus and Giroux, Nowy Jork 2008 lub *To Israel with Love. Why America gives Israel its unconditional support*, „The Economist”, 3 sierpnia 2006 r., <http://www.economist.com/node/7255198> (dostęp: 23 września 2013 r.).

⁸ A. Iseroff, *President Harry S. Truman and US support for Israeli Statehood*, http://www.mideastweb.org/us_supportforstate.htm (dostęp: 24 września 2013 r.) oraz P. Weiss, *Damned as anti-Semite Geo Marshall predicted that Israel would become US tarbaby*, 2 kwietnia 2010 r., <http://mondoweiss.net/2010/04/damned-as-anti-semite-geo-marshall-predicted-that-israel-would-become-us-tarbaby.html> (dostęp: 23 września 2013 r.).

⁹ Zob.: I. Alteras, *Eisenhower and Israel, US-Israeli relations 1953–1960*, University Press of Florida, 1993.

¹⁰ M. Kroenig, *Exporting the Bomb. Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons*, Cornell University Press, 2010, s. 98–100.

¹¹ Zob.: B. Stępniewska-Holzer, J. Holzer, *Egipt. Stulecie przemian*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2006.

¹² O. Sirrs, *Nasser and the Missile Age In the Middle East*, Routledge, Nowy Jork 2006, s. 143–145.

flikcie wokół nacjonalizacji Kanału Sueskiego¹³ wystąpiły przeciwko Francji, Wielkiej Brytanii i Izraelowi.

Zwrot w polityce USA wobec Izraela nastąpił w końcowej fazie prezydentury Lyndona B. Johnsona. Powody tego były różne – od osobistych poglądów L. Johnsona, przez rosnące w Waszyngtonie po wojnie sześciodniowej z 1967 r. przekonanie, że kraje arabskie (w szczególności Egipt) bezpowrotnie znalazły się w strefie wpływów ZSRR, po iluzje demokratycznej administracji związane z nadziejami na wsparcie ze strony lobby izraelskiego w wyborach prezydenckich w 1968 r. przeciwko Richardowi Nixonowi, w celu zrównoważenia efektów niepopularnej w społeczeństwie wojny wietnamskiej. George Lenczowski napisał, że z punktu widzenia pozycji Stanów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie „prezydentura Johnsona była nieszczęśliwa, praktycznie – tragiczna”, podczas której „polityka Ameryki skrzyła ostatecznie w kierunku proizraelskim”¹⁴. Jest w tym stwierdzeniu oczywiście nieco przesady, czego przykładem są działania administracji R. Nixona, która z jednej strony wspierała Izrael, z drugiej jednak naciskała władze w Tel Awiwie, aby wycofały wojska z zajętych w 1967 r. terenów okupowanych (egipskich i palestyńskich).

Wybuch wojny Jom-Kippur, stanowiącej najpoważniejsze zagrożenie dla istnienia państwa izraelskiego od momentu jego powstania, zmusiło premier tego kraju Goldę Meir do zwrócenia się o pomoc do USA¹⁵. O skomplikowanym charakterze relacji amerykańsko-izraelskich w tamtym okresie świadczyć może fakt, że mimo wiarygodnych doniesień wywiadowczych, G. Meir nie zdecydowała się na wykonanie uprzedzającego uderzenia, głównie z powodu obaw, czy w takim przypadku mogłaby liczyć na wsparcie Stanów Zjednoczonych¹⁶. Obawy te były uzasadnione, gdyż według ówczes-

¹³ Zbudowany w 1869 r., znajdował się od 1882 r. w strefie wpływów Wielkiej Brytanii. W 1888 r. podpisano w Konstantynopolu międzynarodową konwencję, na mocy której Kanał stał się neutralnym szlakiem swobodnej żeglugi pozostającym pod kontrolą Wielkiej Brytanii. Po uzyskaniu przez Egipt niepodległości w 1922 r. umowa brytyjsko-egipska utrzymywała jego status. Po II wojnie światowej Egipt przejmował stopniową kontrolę nad Kanałem, a w 1956 r. prezydent G. Nasser ogłosił jego nacjonalizację. W odpowiedzi Wielka Brytania, Izrael i Francja zaatakowały Egipt, pokonując w ciągu kilku dni armię egipską, jednak na skutek presji USA (obawiających się eskalacji konfliktu na skalę globalną) państwa te musiały wycofać się z Egiptu.

¹⁴ G. Lenczowski, *American Presidents and the Middle East*, Duke University Press, Durham 1990, s. 105.

¹⁵ Zob.: E. Burkett, *Golda Meir*, Gibson Square, 2012.

¹⁶ B. Hartman, *Golda Meir's fear and uncertainty at out break of Yom Kippur war revealed in unclassified documents*, „The Jerusalem Post”, 12 września 2013 r., <http://www.jpost.com/Defense/Golda-Meirs-fears-and-uncertainty-at-outbreak-of-Yom-Kippur-War-revealed-in-declassified-documents-326043> (dostęp: 24 września 2013 r.).

snego sekretarza stanu Henry'ego Kissingera, gdyby Izrael zaatakował pierwszy „nie dostałby nawet jednego gwoźdźca” (w domyśle: od USA)¹⁷. W czasie gdy siły izraelskie odpierały symultaniczne ataki wojsk pancernych Egiptu i Syrii, między Waszyngtonem a Tel Awiwem toczyła się dyplomatyczna rozgrywka: USA zwlekały z pomocą (za radą H. Kissingera, który uważał, że osłabiony Izrael będzie bardziej skłonny do negocjacji zgodnie z intencjami Waszyngtonu¹⁸), a w odpowiedzi Izrael rozpoczął procedurę uzbrajania samolotów w bomby nuklearne. Skłoniło to ostatecznie prezydenta R. Nixona do udzielenia pomocy sojusznikowi.

Podobną postawę wobec sojuszu z Izraelem prezentowały kolejne administracje. Z jednej strony rosła pomoc materialna, z drugiej zaś władze amerykańskie usiłowały wpływać na działania rządu w Tel Awiwie w kierunku osiągnięcia porozumienia z sąsiadami. Efektem takiej polityki było m.in. wynegocjowane przy wsparciu prezydenta Jimmy'ego Cartera w czasie rozmów w Camp David w 1978 r. porozumienie między premierem Izraela Menachemem Beginem i prezydentem Egiptu Anwarem Sadatem, które doprowadziło do zawarcia 18 września 1979 r. w Waszyngtonie trwałego traktatu pokojowego między Egiptem a Izraelem¹⁹. Było ono objęte nie tylko politycznymi, ale również finansowymi gwarancjami ze strony Stanów Zjednoczonych.

Relacje USA z Izraelem uległy zacieśnieniu po objęciu urzędu prezydenta przez Ronalda Reagana w 1981 r.²⁰. Wyraziste poglądy R. Reagana w kwestii zagrożeń ze strony ZSRR, zwalczania terroryzmu oraz współpracy w obszarze bezpieczeństwa były zbieżne z polityką Izraela. W latach 80. doszło do instytucjonalizacji współpracy amerykańsko-izraelskiej (o czym niżej) oraz do znaczącego podniesienia kwot przekazywanych stronie izraelskiej w ramach pomocy wojskowej. W relacjach dwustronnych nie brakowało przy

¹⁷ G. Tarabani, *Israeli-Palestinian Conflict: From Balfour Promise To Bush Declaration: The Complications And The Road For A Lasting Peace*, AuthorsHouse, Bloomington 2008, s. 158. Por. także: H. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Company, Londyn 1979.

¹⁸ Miał on powiedzieć: *pozwołmy Izraelowi krwawić*. Zob.: Y. Goldman, *Kissinger: Strike on Iran is American decision*, „The Times of Israel”, 5 października 2012 r., <http://www.timesofisrael.com/kissinger-war-against-iran-is-an-american-decision/> (dostęp: 24 września 2013 r.).

¹⁹ W Camp David obie strony podpisały dwa porozumienia: Podstawy dla pokoju na Bliskim Wschodzie (dotyczące m.in. utworzenia samorządu palestyńskiego na Zachodnim Brzegu Jordanu i w Strefie Gazy) oraz Podstawy dla traktatu pokojowego między Egiptem a Izraelem (zawierające głównie ustalenia dotyczące przyszłości półwyspu Synaj, z którego Izrael zgodził się wycofać swoje wojska, a Egipt przyjął zobowiązania dotyczące liczebności wojsk i ograniczenia związane z ich rodzajem i lokalizacją – nie bliżej niż 30 km granicy z sąsiadem).

²⁰ Zob.: N. Laham, *Crossing the Rubicon: Ronald Reagan and U.S. Policy in the Middle East*, Ashgate Pub Ltd, Farnham 2004 r.

tym kwestii spornych: Stany Zjednoczone wyraziły dezaprobatę dla izraelskiego ataku powietrznego na iracki reaktor w Osiraku w 1981 r.²¹, a rozpoczęcie przez władze w Tel Awiwie pierwszej wojny libańskiej w 1982 r. spowodowało, że w Waszyngtonie rozważano nawet wprowadzenie sankcji przeciwko Izraelowi, przypominając, że uzbrojenie przekazywane w ramach pomocy sojuszniczej ma służyć obronie, a nie pomagać w ekspansji. Zawieszono również dostawę zakontraktowanych bomb kasetonowych²². Mimo tego, nawet odrzucenie przez władze izraelskie amerykańskiego planu pokojowego zakończenia działań w Libanie nie zmieniło generalnie pozytywnego nastawienia administracji R. Regana względem Izraela.

W początkowej fazie kadencji George'a H.W. Busha relacje amerykańsko-izraelskie uległy pogorszeniu. Problemem pozostawała kwestia terenów okupowanych przez Izrael (w tym wschodniej Jerozolimy, uznawanej przez władze w Tel Awiwie za suwerenną część Izraela i zaanektowaną w 1980 r.) i rozwijanego tam żydowskiego osadnictwa²³. Potencjalny kryzys mógł również nastąpić w wyniku rozpoczętej 16 stycznia 1991 r. operacji koalicji pod przywództwem USA (które realizowały w ten sposób doktrynę J. Cartera²⁴) przeciwko Irakowi, który w sierpniu 1990 r. zaatakował sąsiadujący z nim Kuwejt. Iracki przywódca Saddam Hussajn rozpoczął ostrzał terytorium Izraela licząc na to, że wciągnięcie tego państwa do wojny spowoduje wycofanie się z antyirackiej koalicji państw regionu (przede wszystkim Egiptu i Syrii) i przyłączenie się ich do Iraku w walce z państwem izraelskim. Władze w Tel Awiwie (za namową USA) nie dały się jednak sprowokować, co pozytywnie wpłynęło na napięte relacje ze Stanami Zjednoczonymi.

²¹ Operacja „Opera” została przeprowadzona przez Siły Powietrzne Izraela 7 czerwca 1981 r. W jej wyniku zniszczono iracki reaktor jądrowy, który w najbliższym czasie miał zostać wyposażony w pręty paliwowe. Ponieważ pracowało w nim wielu europejskich naukowców (przede wszystkim z Francji i Włoch), atak został przeprowadzony w niedzielę, w celu zminimalizowania ryzyka śmierci cudzoziemców. Atak spotkał się z gwałtowną reakcją społeczności międzynarodowej. W rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowczo potępiono akcję izraelską i przyznano Irakowi prawo do zadośćuczynienia.

²² J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israel Lobby...*, *op.cit.*, s. 39.

²³ 22 maja 1989 r. sekretarz stanu James Baker na spotkaniu z przedstawicielami Amerykańsko-Izraelskiego Komitetu Spraw Publicznych (AIPAC) wyraził pogląd o konieczności porzucenia przez Izrael „ekspansjonistycznej polityki” i prób odzyskania Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu Jordanu. T. Friedman, *Baker, in a Middle East Blueprint, Asks Israel to Reach Out to Arabs*, „The New York Times”, 23 maja 1989 r., <http://www.nytimes.com/1989/05/23/world/baker-in-a-middle-east-blueprint-asks-israel-to-reach-out-to-arabs.html> (dostęp: 25 września 2013 r.).

²⁴ Została ona ogłoszona przez J. Cartera w orędziu o stanie państwa wygłoszonym 23 stycznia 1980 r. i stanowiła, że „jakakolwiek próba przejścia kontroli nad regionem Zatoki Perskiej przez siłę zewnętrzną będzie traktowana jako atak na żywotne interesy Stanów Zjednoczonych Ameryki i taki atak będzie odparty wszelkimi niezbędnymi środkami, w tym siłą militarną”.

Administracja Billa Clintona była być może najbliższej osiągnięcia trwałego porozumienia w procesie bliskowschodnim. Niewątpliwym sukcesem było doprowadzenie do podpisania 26 października 1994 r. traktatu pokojowego między Izraelem a Jordanią, a także – w obecności króla Jordanii Hussejna oraz prezydenta Egiptu Hosniego Mubaraka – Przejściowego porozumienia między Izraelem a Palestyńczykami (28 września 1995 r.). Polityka B. Clintona zakładała, że z jednej strony należy naciskać na izraelski rząd, aby powstrzymał się od działań antagonizujących świat arabski, z drugiej zaś namawiać państwa muzułmańskie do porzucenie przez nie polityki izolowania Izraela w regionie. Choć z różnych powodów bliskowschodni proces pokojowy nie został w latach 90. zakończony²⁵, to jednak trwałym efektem polityki USA w tamtym okresie było zmniejszenie napięć np. w relacjach izraelsko-jordańskich.

Relacje izraelsko-amerykańskie uległy zacieśnieniu po zwycięstwie George'a W. Busha w wyborach prezydenckich²⁶. Kontynuował on próby osiągnięcia postępu w bliskowschodnim procesie pokojowym, ustanawiając w porozumieniu z Rosją i UE „mapę drogową” dla pokoju²⁷, której celem miało być utworzenie państwa palestyńskiego do 2005 r. Ponieważ inicjatywa ta szybko zakończyła się fiaskiem (czego dowodem była m.in. trwająca w latach 2000–2004 druga intifada²⁸), USA obarczyły odpowiedzialnością za jej niepowodzenie stronę palestyńską.

Nowym elementem polityki Stanów Zjednoczonych wobec Izraela była zmiana podejścia wobec problemu osadnictwa. Dotychczas kolejne administracje potępiały prowadzoną przez władze w Tel Awiwie kolonizację spornych terenów wskazując, że jest to polityka faktów dokonanych, utrudniająca przyszły podział terytoriów²⁹. Tymczasem w 2004 r. G.W. Bush, popierając przedstawiony przez izraelskiego premiera Ariela Szarona plan wycofania

²⁵ Główną winą obarcza się przede wszystkim przywódcę Palestyńczyków Jasera Arafata, który niezależnie od dużych ustępstw ze strony Izraela i presji USA, nie wykorzystał szansy na osiągnięcie trwałego porozumienia. Więcej: D. Ross, *The Missing Peace: the Insight Story of the Fight for Middle East Peace*, Farrar, Straus and Giroux, USA 2004.

²⁶ M. Troszyńska, *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych w latach 2000-2004*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

²⁷ *President Bush's Road Map to a Palestinian State*, New York Times, 14 listopada 2002, <http://www.nytimes.com/2002/11/14/international/middleeast/15MIDETEXT.html> (dostęp: 25 września 2013 r.).

²⁸ Nazywana również intifadą Al-Aksa, była masowym powstaniem Palestyńczyków przeciwko okupacji Palestyny przez Izrael.

²⁹ Więcej: S. Rosen, *Israeli Settlements, American Pressure and Peace*, „Jewish Political Studies Review”, tom 24, wiosna 2012, str. 32–44.

osadników ze Strefy Gazy³⁰, nie potępił jednoczesnego pozostawienia zbudowanych osiedli na Zachodnim Brzegu. Dodatkowo zgodził się ze stanowiskiem Izraela, negującym prawo powrotu³¹ Palestyńczyków na zajmowane wcześniej ziemie³².

Prezydentura Baracka Obamy przyniosła najpoważniejsze napięcia w relacjach amerykańsko-izraelskich. Są one spowodowane nie tylko zmianą kursu w polityce bliskowschodniej, którą stara się przeprowadzić obecna administracja, ale także efektem nienajlepszych – jak się wydaje – relacji osobistych między prezydentem Stanów Zjednoczonych a premierem Izraela Benjaminem Netanjahu³³. Warto jednak zwrócić uwagę na paradoks: podczas gdy B. Obama mocniej niż poprzednicy naciska stronę izraelską w kwestii osadnictwa, a wzajemne relacje charakteryzują ciągle kryzysy³⁴, to poziom pomocy finansowej ze strony USA dla Izraela jest obecnie większy, niż w czasie kadencji G.W. Busha.

Rozważając polityczne uwarunkowania polityki USA wobec Izraela nie można pominąć kwestii lobby izraelskiego w Stanach Zjednoczonych³⁵. Jego znaczenie i siła są trudne do oszacowania, a dokładna analiza tego zjawiska mogłaby się opierać raczej na domysłach i przypuszczeniach, a w mniejszym stopniu na faktach. Mimo tego wpływ na politykę bezpieczeństwa USA jest niezaprzeczalny. Odbywa się on w sposób formalny i nieformalny. Proizraelski politolog amerykański Mitchell Bard wskazuje na 3 główne ośrodki izraelskiego lobbingu w USA: Chrześcijanie Zjednoczeni dla Izraela (największa proizraelska organizacja), Amerykańsko-Izraelski Komitet Spraw Publicznych (AIPAC, który lobbuje bezpośrednio i oficjalnie w Kongresie USA) oraz Konferencja Prezydentów

³⁰ J. Morley, *Israeli Withdrawal From Gaza Explained*, „The Washington Post”, 10 sierpnia 2005 r., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/10/AR2005081000713.html> (dostęp: 7 października 2013 r.).

³¹ Prawo powrotu uchodźców palestyńskich jest jednym z głównych postulatów władz Autonomii Palestyńskiej w rozmowach w ramach bliskowschodniego procesu pokojowego. Dotyczy on Palestyńczyków, którzy zostawili swoje domostwa na terytorium Izraela w czasie wojny arabsko-izraelskiej w 1948 r. (ok. 900 tys.) oraz wojny sześciodniowej w 1967 r. (ok. 350 tys.). Obecnie terytoria okupowane zamieszkuje ok. 2 mln Palestyńczyków, z czego większość stanowią uchodźcy z terytorium Izraela. Dodatkowo 2 mln zamieszkuje Jordanię i inne sąsiednie państwa.

³² *Bush Praises Sharon's Pullout Proposal*, CNN, 15 kwietnia 2004 r., <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/04/14/bush.sharon/> (dostęp: 25 września 2013 r.).

³³ G. Condon, *Personal Frictions Loom Over Obama's Trip to Israel*, *The National Interest*, 19 marca 2013 r., <http://www.nationaljournal.com/personal-frictions-loom-over-obama-s-trip-to-israel-20130319> (dostęp: 24 września 2013 r.).

³⁴ Przykładem może być ogłoszenie przez rząd B. Netanjahu zamiaru kontynuacji rozbudowy osiedli żydowskich o kolejne 1600 domów we wschodniej Jerozolimie w czasie wizyty wiceprezydenta Josepha Bidena w marcu 2010 r., co – według mediów – wywołało duże niezadowolenie B. Obamy.

³⁵ Zob. J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israel Lobby...*, *op.cit.*

Głównych Amerykańskich Organizacji Żydowskich³⁶. Nieformalny wpływ buduje przede wszystkim populacja żydowska w Stanach Zjednoczonych, licząca ok. 6,7 mln, co stanowi 2,1 proc. ludności kraju³⁷. Mimo stosunkowo niewielkiej liczebności (dla porównania: w USA mieszka ok. 9,7 mln ludzi pochodzenia polskiego) znaczenie mniejszości żydowskiej jest duże, a to ze względu na koncentrację zamieszkiwania w kluczowych stanach wyborczych (1,18 mln w Kalifornii, 1,36 mln w stanie Nowy Jork, 650 tys. w stanie Floryda, 500 tys. w stanie New Jersey), jej zorganizowanie oraz liczną reprezentację w instytucjach rządowych i stanowych³⁸. Nie bez znaczenia jest też zaplecze finansowe: według danych Amerykańsko-Israelskiego Przedsiębiorstwa Spółdzielczego (założonego w 1993 r. w celu wzmacniania więzi między oboma państwami), w latach 1990–2012 proizraelskie komitety polityczne oraz osoby prywatne przeznaczyły oficjalnie ok. 108 mln dolarów na kampanie wyborcze w USA³⁹.

Prawne podstawy współpracy w obszarze bezpieczeństwa

Współpraca izraelsko-amerykańska aż do połowy lat 70. nie była ujęta w ramy prawne. Dopiero w 1975 r. podpisane zostało porozumienie związane z umową egipsko-izraelską⁴⁰, w którym USA deklarowały swoje przywiązanie do bezpieczeństwa Izraela, gwarantując między innymi zapewnienie dostaw surowców energetycznych.

Instytucjonalizacja kooperacji w obszarze bezpieczeństwa nastąpiła w czasie kadencji R. Reagana. 30 listopada 1981 r. sekretarz obrony USA Caspar Weinberger oraz jego izraelski odpowiednik A. Szaron podpisali porozumienie o współpracy strategicznej⁴¹. W dokumencie tym wskazano na wspólne ćwiczenia wojskowe, koordynację zakupów uzbrojenia oraz współpracę

³⁶ M. Bard, *The Arab Lobby: The Invisible Alliance That Undermines America's Interests in the Middle East*, Broadside Books, Northampton 2011.

³⁷ *Jewish Population in the United States, by State (1899-now)*, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/usjewpop.html> (dostęp: 25 września 2013 r.).

³⁸ Dla przykładu, w 109. Kongresie USA (kadencja 2005–2007) było 11 senatorów oraz 26 członków Izby Reprezentantów pochodzenia żydowskiego. Zob.: *Jewish Members of the 109th Congress*, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/jewcong109.html> (dostęp: 25 września 2013 r.).

³⁹ *Campaign Contributions: Pro-Israel PAC's, Individuals, & Soft Money (1990–2012)*, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/israelpacs.html> (dostęp: 24 września 2013 r.).

⁴⁰ *Interim Agreement between Egypt and Israel*, 1 września 1975 r., <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/eginterim75.html> (dostęp: 25 września 2013 r.).

⁴¹ *Memorandum of Understanding between the Government of the United States and the Government of Israel on Strategic Cooperation*, 30 listopada 1981 r., http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Strategic_Coop_MOU_of_81.html (dostęp: 26 września 2013 r.).

w rozwoju technologii wojskowych jako pola możliwej kooperacji. Utworzono również (w 1983 r.) Wspólną Grupę Wojskowo-Polityczną⁴², której zadaniem była implementacja postanowień porozumienia. W 1987 r. administracja R. Reagana przyznała Izraelowi status „głównego sojusznika spoza NATO” (obok Australii, Japonii, Egiptu i Korei Południowej)⁴³. Został on potwierdzony przez Kongres w 1988 r. Status ten daje państwu przywilej dostępu do szerszego asortymentu amerykańskiego uzbrojenia do nabycia po preferencyjnych cenach, priorytet w dostawach nadwyżek materiałów z zapasów amerykańskiej armii oraz udział we wspólnych programach badawczych i inicjatywach antyterrorystycznych. Dodatkowo firmy zbrojeniowe z takich państw otrzymują preferencje w przetargach organizowanych przez Siły Zbrojne USA⁴⁴. W 2001 r. oba państwa utworzyły forum pod nazwą „międzyresortowy dialog strategiczny”, którego celem jest dyskutowanie aspektów długoterminowej współpracy USA i Izraela. Dialog ten został zawieszony w 2003 r., ale wznowiony w 2005 r.⁴⁵.

W 2012 r. prezydent B. Obama podpisał ustawę o zaawansowanej współpracy w obszarze bezpieczeństwa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Izraelem⁴⁶. Dokument ten wskazuje, że USA będą m.in. pomagać w utrzymaniu przewagi jakościowej sił zbrojnych Izraela względem sąsiadów, wetaować antyizraelskie rezolucje w ONZ, wspierać prawo Izraela do samoobrony, a także prowadzić wspólne badania technologiczne oraz ćwiczenia.

W Kongresie USA trwają natomiast prace legislacyjne nad Ustawą o strategicznym partnerstwie między Stanami Zjednoczonymi a Izraelem⁴⁷. Sponsorowany przez AIPAC projekt przewiduje m.in. zwiększenie dyspozycyjności amerykańskiego uzbrojenia przekazanego do Izraela oraz wsparcia USA dla systemu obrony przeciwrakietowej Iron Dome. Trudno w tej chwili przesądzić, czy zostanie ona przyjęta przez Kongres i podpisana przez prezydenta B. Obamę, gdyż obecnie (stan na 1 października 2013 r.) znajduje się ona we wstępnej fazie procesu legislacyjnego.

⁴² *US-Israel Relations*, Global Security, <http://www.globalsecurity.org/military/world/israel/forrel-us.htm> (dostęp: 26 września 2013 r.).

⁴³ D. Fisher, *U.S. Is Granting Israel Non-NATO Ally Status: Move Should Bring Strategic and Economic Gains, Shamir Says; Egypt Gets Same Rating*, „Los Angeles Times”, 16 lutego 1987 r., http://articles.latimes.com/1987-02-16/news/mn-2391_1_egypt-non-nato-ally (dostęp: 26 września 2013 r.).

⁴⁴ J. Mearsheimer, S. Walt, *The Israel Lobby...*, *op.cit.*, s. 33.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 34.

⁴⁶ *U.S.-Israel Enhanced Security Cooperation Act*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ150/pdf/PLAW-112publ150.pdf> (dostęp: 30 września 2013 r.).

⁴⁷ *The United States-Israel Strategic Partnership Act of 2013*, <http://beta.congress.gov/bill/113th/house-bill/938/text> (dostęp: 30 września 2013 r.).

Wsparcie finansowe USA wobec Izraela

Izrael jest jednym z największych odbiorców pomocy finansowej USA po II wojnie światowej. Obecnie praktycznie całość środków przekazywanych przez Stany Zjednoczone temu państwu jest przeznaczana na cele militarne. Wcześniej, tj. przed 1974 r., pomoc ta miała charakter bardziej cywilny, a kwoty przekazywane na cele wojskowe były pożyczkami, a nie grantami, jak to ma miejsce obecnie. Dla porównania, w 1973 r. łączna pomoc finansowa wyniosła prawie 500 mln dolarów, z czego jedynie 50 mln stanowiło grant na cele gospodarcze, podczas gdy w 2013 r. kwota ta wyniosła 3,15 mld dolarów, która w 99 proc. stanowiła bezzwrotny grant militarny⁴⁸. Momentem przełomowym była wojna Jom Kippur w 1973 r. Pod presją USA Izrael wycofał się częściowo ze zdobytych terytoriów, ale częścią amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa stała się pomoc wojskowa. W 1974 r. Izrael otrzymał grant w wysokości 1,5 mld dolarów. W kolejnych latach kwota ta oscylowała w granicach 500–750 mln dolarów, by w latach 1985–1999 utrzymywać się na poziomie ok. 1,5–1,8 mld dolarów. Od 2002 r. roczna wysokość grantu militarnego stale przekracza 2 mld dolarów. Łączna pomoc finansowa USA dla Izraela wyniosła ok. 115 mld dolarów.

Obecne finansowanie potrzeb militarnych Izraela przez USA odbywa się na podstawie 10-letniej umowy podpisanej 16 sierpnia 2007 r. przez administrację G. W. Busha oraz rząd Jehudy Olmerta⁴⁹. Stanowi ona, że 26,3 proc. sumy pomocy amerykańskiej może zostać przez Izrael wydatkowane na uzbrojenie produkowane w tym kraju. Jest to unikatowe rozwiązanie: żaden inny odbiorca amerykańskiej pomocy wojskowej nie ma przywileju wykorzystania pieniędzy z budżetu USA na rozwój własnego przemysłu zbrojeniowego. Warto dodać, że pomoc dla Izraela stanowi 52 proc. amerykańskiego programu *Foreign Military Financing* (FMF) oraz 20–25 proc. budżetu obronnego Izraela⁵⁰.

⁴⁸ J. Sharp, *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, 11 kwietnia 2013 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf> (dostęp: 2 października 2013 r.).

⁴⁹ *Signing of Memorandum of Understanding between Israel and the United States*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Izraela, 16 sierpnia 2007 r., <http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2007/pages/signing%20of%20memorandum%20of%20understanding%20between%20israel%20and%20the%20united%20states%2016-aug-2007.aspx> (dostęp: 2 października 2013 r.).

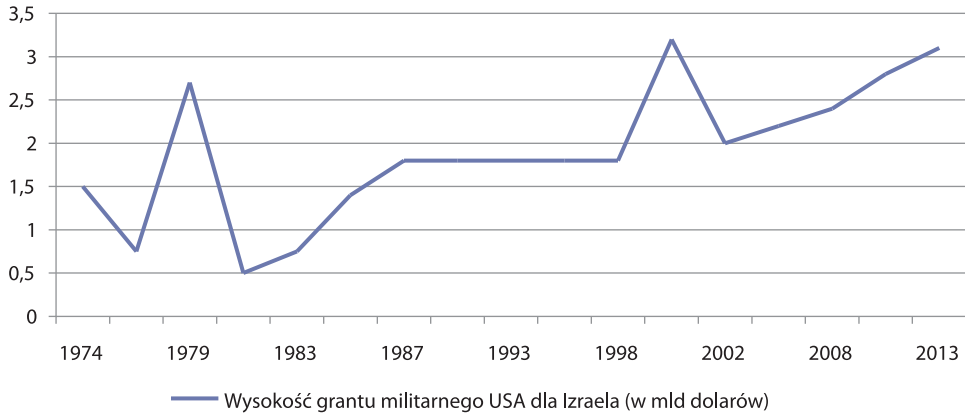
⁵⁰ J. Sharp, *U.S. Foreign Aid...*, *op.cit.*

Tabela 1. Amerykańska bezpośrednia pomoc finansowa dla Izraela w latach 1974–2013 w mln dolarów

Rok	Pożyczka na cele wojskowe	Grant na cele wojskowe	Pożyczka na cele ekonomiczne	Grant na cele ekonomiczne	Pomoc całkowita
1974	982	1500		50	2621
1975	200	100		344	778
1976	750	750	225	475	2337
1977	500	500	245	490	1762
1978	500	500	260	525	1822
1979	2700	1300	260	525	4888
1980	500	500	260	525	2121
1981	900	500		764	2413
1982	850	550		806	2250
1983	950	750		785	2505
1984	850	850		910	2631
1985		1400		1950	3376
1986		1722		1898	3663
1987		1800		1200	3040
1988		1800		1200	3043
1989		1800		1200	3045
1990		1792		1194	3034
1991		1800		1850	3712
1992		1800		1200	3100
1993		1800		1200	3103
1994		1800		1200	3097
1995		1800		1200	3102
1996		1800		1200	3144
1997		1800		1200	3132
1998		1800		1200	3080
1999		1860		1080	3010
2000		3120		949	4131
2001		1975		838	2876
2002		2040		720	2850
2003		3086		596	3745
2004		2147		477	2678
2005		2202		357	2612
2006		2257		237	2534
2007		2340		120	2503
2008		2380			2423
2009		2550			2583
2010		2775			2803
2011		3000			3029
2012		3075			3098
2013		3100			3115

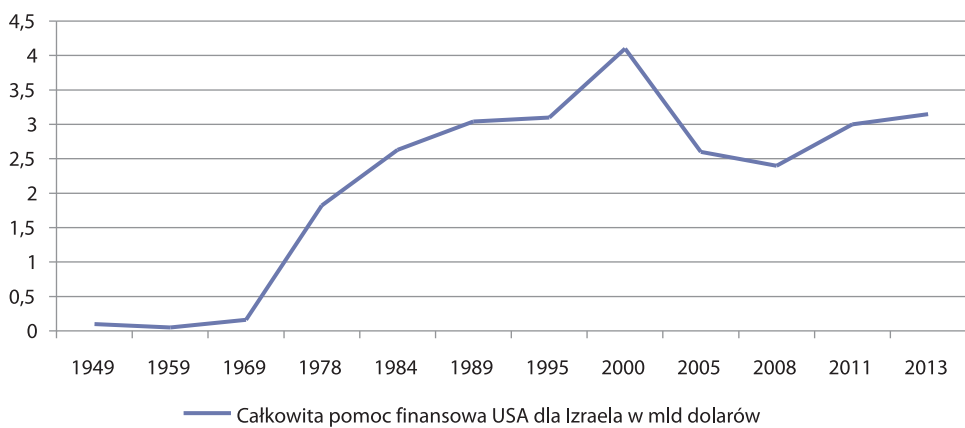
Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sharp, *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, 11 kwietnia 2013 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf> (dostęp: 2 października 2013 r.)

Wykres 1. Amerykańskie granty militarne dla Izraela w latach 1974–2013 (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sharp, *U.S. Foreign Aid to Israel*, op.cit.

Wykres 2. Całkowita amerykańska pomoc finansowa dla Izraela w latach 1948–2013 (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Sharp, *U.S. Foreign Aid to Israel*, op.cit.

Oprócz pomocy w ramach FMF Stany Zjednoczone finansują dodatkowo konkretne programy wojskowe. Najlepszym przykładem jest rozwój izraelskiego systemu obrony przeciwrakietowej. W latach 2006–2012 nakłady z budżetu federalnego przeznaczone na rozwój izraelskiej obrony przeciwrakietowej (systemy Arrow, Iron Dome oraz David’s Sling) wyniosły ok. 1,45 mld dolarów⁵¹.

⁵¹ Więcej zob.: P. Pacuła, *Obrona przeciwrakietowa Izraela i Japonii*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 25, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 43–55.

Praktyczne aspekty współpracy obronnej

Amerykańskie wsparcie dla Izraela nie ogranicza się jedynie do pomocy finansowej. Równie ważne są jej praktyczne aspekty, obejmujące przede wszystkim sprzedaż nowoczesnego uzbrojenia, wspólne ćwiczenia wojskowe, wspólne badania i rozwój technologii wojskowych oraz współpracę wywiadowczą. Wraz z rozwojem zdolności państwa izraelskiego korzyści z tej kooperacji stawały się coraz bardziej obopólne.

Główną zasadą przyświecającą pomocy wojskowej USA dla Izraela jest utrzymanie przez to państwo przewagi jakościowej sił zbrojnych (*qualitative military edge*) nad zagrażającymi mu państwami arabskimi i Iranem⁵². Stoi za nią przekonanie, że Izrael, dysponujący niewielkim terytorium i ograniczonymi – w porównaniu do swoich adwersarzy – zasobami ludzkimi, musi zrekompensować te czynniki przewagą technologiczną. Przywiązanie władz w Waszyngtonie do tej zasady zostało zapisane w umowach o współpracy z Izraelem, w tym m.in. w cytowanej wcześniej Ustawie o zaawansowanej współpracy w obszarze bezpieczeństwa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Izraelem⁵³. Przyjmuje się, że zasada ta zaczęła być w pełni świadomie i efektywnie stosowana od przełomu w relacjach izraelsko-amerykańskich, jaki nastąpił w 1967 r. Wcześniej sprzedaż nowoczesnego amerykańskiego uzbrojenia do Izraela (jak np. system obrony przeciwrakietowej MIM-23 Hawk⁵⁴ oraz czołgów M48 Patton i samolotów Douglas A-4 Skyhawk) była wyjątkiem, a nie regułą.

W 1968 r. prezydent L. Johnson zaaprobował sprzedaż do Izraela nowoczesnych samolotów F-4 Phantom II⁵⁵. Godna uwagi jest przeprowadzona przez USA w 1973 r. w czasie wojny Jom Kippur operacja „Nickel Grass”, której celem była dostawa uzbrojenia i zapasów dla walczących z przeważającymi siłami wojsk izraelskich⁵⁶. W czasie 22 dni siły transportowe USA zaopatrzyły Izrael w ponad 22 tys. t uzbrojenia, w tym czołgi, artylerię i amu-

⁵² Więcej zob.: W. Wunderle, A. Briere, *U.S. Foreign Policy and Israel's Qualitative Military Edge: The Need for a Common Vision*, Washington Institute, styczeń 2008 r., <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/u.s.-foreign-policy-and-israels-qualitative-military-edge-the-need-for-a-co> (dostęp: 7 października 2013 r.).

⁵³ *U.S.-Israel Enhanced Security Cooperation Act...*, *op.cit.*

⁵⁴ Pierwsza bateria Hawk została rozmieszczona w Izraelu w marcu 1965 r.

⁵⁵ Więcej zob.: A. Ben-Zwi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel: In the Shadow of the Hawk (Israeli History, Politics and Society)*, Routledge, Londyn 2004.

⁵⁶ Więcej: K. Robertson, *Operation Nickel Grass: The Airlift to Israel and Coronation of the C-5 Galaxy, October-November 1973*, AMC Museum Foundation, Dover 2000.

nicję, 33 tys. t innego sprzętu oraz 40 samolotów F-4 Phantom, 36 samolotów A-4 Skyhawks oraz 12 C-130 Hercules. Skala zaangażowania USA w tę wojnę skłoniła państwa arabskie do nałożenia całkowitego embarga na dostawę ropy naftowej do Stanów Zjednoczonych i niektórych państw Europy Zachodniej, co wywołało „szok paliwowy”⁵⁷.

W ciągu ostatnich 40 lat USA wyposażyły Siły Obrony Izraela w najnowocześniejszy sprzęt, niedostępny dla większości państw na świecie. Można tu wymienić karabiny automatyczne M4A1 i M16, karabiny snajperskie M24 i SR-25, samoloty wielozadaniowe F-15 Eagle i F-16 Fighting Falcon, helikoptery szturmowe AH-1 Cobra i AH-64 Apache. 19 kwietnia 2013 r. sekretarz obrony USA Chuck Hagel zapowiedział sprzedaż do Izraela kolejnej transzy uzbrojenia o wartości kilku miliardów dolarów⁵⁸. Umowa dotyczyć będzie między innymi ultranowoczesnych helikopterów hybrydowych V22 Osprey, które charakteryzują się zdolnością do pionowego startu i lądowania, ale rozwijają znacznie większą prędkość niż klasyczne śmigłowce. Izrael będzie pierwszym państwem, które otrzyma tego typu sprzęt. Dodatkowo USA sprzedadzą również Izraelowi nieokreśloną liczbę samolotów tankowania powietrznego KC-135, które w znaczny sposób zwiększą możliwości operacyjne Izraelskich Sił Powietrznych. Warto również dodać, że w 2010 r. uzgodniono sprzedaż do Izraela projektowanych samolotów wielozadaniowych F-35 JSF. Używając środków z FMF państwo to otrzyma do 2016–2017 r. 19 samolotów, z opcją zakupu kolejnych eskadr (do 75 sztuk łącznie) w późniejszym okresie⁵⁹. Należy również podkreślić stałą współpracę z USA w rozwijaniu systemów obrony przeciwrakietowej Izraela⁶⁰.

W latach 80. rząd w Tel Awiwie przekonał Stany Zjednoczone o konieczności zbudowania na terytorium Izraela amerykańskich baz i składów uzbrojenia, które mogłyby być użyte w razie zagrożenia. Początkowa wartość sprzętu przechowywanego w Izraelu wynosiła 100 mln dolarów, a obecna

⁵⁷ „Szokiem paliwowym” nazywany jest kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 1973 r. z powodu skokowego wzrostu cen ropy naftowej (o 600 proc. z ok. 6 dolarów za baryłkę do 35), wywołanego embargiem na eksport tego surowca przez państwa arabskie do USA i państw Europy Zachodniej, popierających Izrael w wojnie Jom Kippur. Ukazał on zgubne skutki uzależnienia państw rozwiniętych od dostaw ropy z Bliskiego Wschodu i przyczynił się zarówno do poszukiwania alternatywnych źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne, jak i wzrostu świadomości wśród społeczeństw zachodnich, dotyczącej konieczności oszczędniejszego gospodarowania zasobami energii.

⁵⁸ C. Pellerin, *Hagel, Yaalon Finalize New Israel Military Capabilities*, Defense News, 22 kwietnia 2013 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119838> (dostęp: 8 października 2013 r.).

⁵⁹ *Israeli Plans to Buy F-35s Moving Forward*, Defense Industry Daily, 25 kwietnia 2013 r., <http://www.youtube.com/watch?v=jlXXVwCiiWE> (dostęp: 7 października 2013 r.).

⁶⁰ P. Pacuła, *Obrona przeciwrakietowa Izraela i Japonii...*, *op.cit.*

oscyluje wokół kwoty 1,2 mld dolarów. Oficjalnie sprzęt ten należy do USA, jednak Izrael może go użyć w działaniach zbrojnych. Stało się tak między innymi w czasie operacji izraelskiej w Libanie w 2006 r.

Ważnym polem współpracy jest wzajemne udostępnianie informacji wywiadowczych. Służą to nie tylko Izraelowi, ale również interesom USA. Warto tu przypomnieć spektakularne dokonania Mossadu z lat 60., takich jak zdobycie egzemplarza radzieckiego MIG-21 w 1966 r., stacji radarowej P-12 w 1967 r. oraz kradzież planów francuskiego samolotu wielozadaniowego Dassault Mirage 5 w 1967 r. Te zdobycze zostały udostępnione amerykańskiemu sojusznikom. Szczegóły współpracy CIA i Mossadu nie są dostępne w otwartych źródłach⁶¹, niemniej od czasu do czasu pojawiają się informacje potwierdzające jej skuteczność. Przykładem może być atak cybernetyczny na program nuklearny Iranu za pomocą wirusa *Stuxnet*, który – według mediów – został opracowany przez specjalistów amerykańskich i izraelskich⁶².

Siły Obrony Izraela odbywają również regularne ćwiczenia wojskowe z Siłami Zbrojnymi USA.

Sojusz z Izraelem a polityka USA na Bliskim Wschodzie (na wybranych przykładach)

Od zakończenia II wojny światowej, która zakończyła okres izolacjonizmu Stanów Zjednoczonych i uczyniła je globalnym mocarstwem, Bliski Wschód stanowi jeden z kluczowych obszarów zainteresowania USA⁶³. Obowiązująca obecnie interpretacja amerykańskich priorytetów w tym regionie została przedstawiona przez prezydenta B. Obamę w czasie przemówienia na forum ONZ 24 września 2013 r. Określił on wówczas nastę-

⁶¹ Zob. E. Kahana, *Mossad-CIA Cooperation*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence”, tom 14, nr 3, 2001, s. 409–420.

⁶² J. Hudson, *Israeli Spies Want Credit on Stuxnet*, Atlantic Wire, 8 czerwca 2012 r., <http://www.theatlanticwire.com/global/2012/06/israeli-spies-want-credit-stuxnet/53354/> (dostęp: 2 października 2013 r.).

⁶³ Zob. np.: N. Chomsky, G. Achcar, *Perilous Power: The Middle East and U.S. Foreign Policy*, Penguin Books Ltd, Londyn 2007; G. Rose (red.), *The United States and the Middle East*, Foreign Affairs Books, styczeń 2001 r.; D. Ross, J. Jeffrey, *Obama II and the Middle East. Strategic Objectives for U.S. Policy*, Washington Institute Strategic Report, marzec 2013, <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/StrategicReport12.pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.); A. Garfinkle, *Redefining U.S. Interests in the Middle East*, Foreign Policy Research Institute, październik 2008, <http://www.fpri.org/enotes/200810.garfinkle.redefiningusinterestsmiddleeast.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

pujące cele Stanów Zjednoczonych w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej:

- sprzeciw wobec zewnętrznej agresji przeciwko sojusznikom i partnerom (przywołanie pierwszej wojny w Zatoce Perskiej);
- zapewnienie swobodnego przepływu surowców energetycznych z tego regionu do pozostałych części świata (mimo zmniejszającego się uzależnienia USA od ich dostaw z Bliskiego Wschodu, zakłócenie dostaw do innych państw może zdestabilizować światową gospodarkę, co będzie miało również wpływ na sytuację gospodarczą Stanów Zjednoczonych);
- rozbicie siatek terrorystycznych zagrażających społeczeństwu amerykańskiemu;
- zwalczanie proliferacji i produkcji broni masowego rażenia⁶⁴.

Sojusz z Izraelem stanowi filar polityki USA w regionie, wpływając na możliwości realizacji interesów amerykańskich na Bliskim Wschodzie i sposoby ich osiągnięcia. Z jednej strony, izraelskie władze stanowią stałe oparcie polityczne, wojskowe i wywiadowcze dla USA. Z drugiej jednak, utrzymywanie ścisłych więzi amerykańsko-izraelskich zwiększa niechęć wobec Stanów Zjednoczonych w państwach muzułmańskich, co utrudnia np. odgrywanie przez władze w Waszyngtonie roli mediatora w bliskowschodnim procesie pokojowym.

Zrównoważenie tego efektu bywa dla Stanów Zjednoczonych kosztowne, czego przykładem jest polityka USA wobec Egiptu⁶⁵. Amerykańska administracja ma świadomość, że trwałe pokój egipsko-izraelski jest jednym z warunków *sine qua non* zapewnienia bezpieczeństwa Izraela i stabilizacji w regionie. Dowodziły tego m.in. kryzysy z 1956, 1967 i 1973 r. Dlatego, gdy pojawiła się szansa „wyciągnięcia” Egiptu z orbity wpływów ZSRR, Stany Zjednoczone zdecydowały się zaangażować politycznie i ekonomicznie w ten proces. Uzyskanie zgody władz egipskich na zawarcie trwałego pokoju z Izraelem zostało uwarunkowane m.in. zobowiązaniem USA do udzielenia Egiptowi pomocy finansowej na poziomie ok. 1,3 mld dolarów rocznie. Środki te są przeznaczane przede wszystkim na zakup uzbrojenia dla egipskiej armii oraz na szkolenia. Łącznie na pomoc dla Egiptu w la-

⁶⁴ *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly*, Biały Dom, 24 września 2013 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly> (dostęp: 3 października 2013 r.).

⁶⁵ Zob.: W. Burns, *Economic Aid and American Policy Toward Egypt, 1955–1981*, State University of Albany, Nowy Jork 1985.

tach 1948–2013 Stany Zjednoczone przeznaczyły ponad 70 mld dolarów⁶⁶. Pomoc ta była przez wiele lat uznawana za bezwarunkową⁶⁷, jednak zamach stanu przeprowadzony 3 lipca 2013 r. przez Siły Zbrojne Egiptu, w rezultacie którego aresztowano i pozbawiono urzędu legalnie wybranego prezydenta Muhammada Mursiego, spowodował częściowe zawieszenie przez USA pomocy finansowej dla Egiptu⁶⁸. Trudno przy tym jednoznacznie ocenić możliwe konsekwencje tego posunięcia zarówno dla interesów Stanów Zjednoczonych, jak i dla bezpieczeństwa regionu i Izraela, szczególnie, że może mieć ono czasowy charakter.

Sojusz z Izraelem i spowodowany tym regionalny antyamerykanizm wpływa na zdolności USA w zwalczaniu terroryzmu. Oczywiście, działania antyterrorystyczne Izraela, często skuteczne, są zbieżne z amerykańskimi⁶⁹. Niemniej nierozwiązany konflikt palestyńsko-izraelski jest jednym z ważnych czynników nakręcających spiralę przemocy. Mimo wysiłków mediacyjnych Stany Zjednoczone są postrzegane w świecie arabskim jako współodpowiedzialne za brak rozstrzygnięcia w bliskowschodnim procesie pokojowym. Kraje arabskie uważają, że USA powinny zwiększyć presję na Izrael w kwestii zaprzestania rozbudowy osiedli, co wydaje się być jedną z kluczowych przeszkód w osiągnięciu porozumienia⁷⁰. Można założyć, że zakończenie sporu delegitymizowałoby w znaczący sposób działania grup terrorystycznych (np. Hamasu czy Hezbollahu) i zmniejszyło antyamerykańskie nastroje na Bliskim Wschodzie. To z kolei wpływałoby na zmniejszenie poparcia i utrudnienie działań Al-Kaidzie, zagrażającej bezpośrednio bezpieczeństwu narodowemu USA⁷¹.

⁶⁶ J. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, 27 czerwca 2013 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf> (dostęp: 2 października 2013 r.).

⁶⁷ Mówił o tym m.in. ówczesny sekretarz obrony USA Robert Gates podczas wizyty w Kairze w 2009 r., zob: *Press Conference with Secretary of Defense Robert Gates at Cairo, Egypt*, Departament Obrony USA, 5 maja 2009 r., <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4414> (dostęp: 7 października 2013 r.).

⁶⁸ E. Labott, *US suspends significant military aid to Egypt*, CNN, 9 października 2013 r. <http://edition.cnn.com/2013/10/09/world/meast/us-egypt-aid/> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁶⁹ Zob. D. Byman, *A High Price: the Triumphs and Failures of Israeli Counterterrorism*, Oxford University Press, Nowy Jork 2011.

⁷⁰ Zob. np.: I. Black, *Arab League Urges U.S. to Call Halt on Israeli Settlements*, „The Guardian”, 9 października 2010 r., <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/09/arab-league-palestinian-israel> (dostęp: 3 października 2013 r.).

⁷¹ L. Walzer, *The Israeli-US Relations: Impact on U.S. National Interests*, Naval Postgraduate School, czerwiec 2007, <https://www.hsdl.org/?view&did=703249> (dostęp: 3 października 2013 r.).

Bliskie związki z Izraelem warunkują również politykę USA wobec Iranu⁷², choć można przypuszczać, że relacje amerykańsko-irańskie byłyby napięte również bez udziału czynnika izraelskiego. Jest jednak pewne, że stała presja władz w Tel Awiwie, wskazujących na egzystencjalne zagrożenie ze strony irańskiego programu nuklearnego, wpływa na bardziej zdecydowane – od np. państw Unii Europejskiej – stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Iranu. Warto dodać, że społeczeństwo amerykańskie wskazuje na Iran jako największego wroga USA⁷³. W tym kontekście obecna próba przełamania impasu w relacjach Iranu ze światem zachodnim podjęta przez nowego prezydenta Iranu Hassana Rouhaniego może stanowić wyzwanie dla relacji amerykańsko-izraelskich. Sprawa irańskiego programu nuklearnego jest przykładem, w którym interes narodowy USA (uzyskanie rozsądnego kompromisu z Iranem i odblokowanie relacji) zderza się z interesem Izraela, który za akceptowalną uzna tylko i wyłącznie całkowitą rezygnację Iranu z jakiegokolwiek formy programu jądrowego.

Podsumowanie

Sojusz amerykańsko-izraelski ma swoje korzenie w czasach zimnej wojny. Postępujące wpływy ZSRR w państwach arabskich USA równoważyły poprzez znaczące wsparcie dla Izraela. Jednocześnie przez ostatnie 40 lat Stany Zjednoczone zdołały zbudować sojusze z państwami arabskimi (Arabia Saudyjska, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Bahrajn), sprzedając tam swoje uzbrojenie i inne towary (w 2011 r. wartość eksportu amerykańskiego na Bliski Wschód osiągnęła rekordowe 56 mld dolarów⁷⁴) i doprowadziły do względnej normalizacji stosunków Izraela z większością sąsiadów (przede wszystkim z Egiptem i Jordanią). W USA trwa ustawiczna debata na temat bilansu zysków i strat z utrzymywania ścisłych relacji z Izraelem, które z pewnością ograniczają elastyczność polityki Stanów Zjednoczonych

⁷² Więcej zob.: M. Lynch, *Upheaval: U.S. Policy Toward Iran in the Changing Middle East*, Center for a New American Security, maj 2011.

⁷³ *Americans Consider Iran to be U.S.'s Greatest Enemy, Poll Shows*, „The Haaretz”, 20 lutego 2012 r., <http://www.haaretz.com/news/middle-east/americans-consider-iran-to-be-u-s-s-greatest-enemy-poll-shows-1.413839> (dostęp: 3 października 2013 r.).

⁷⁴ M. Eisenstadt, *Friends with Benefits: Why the U.S.-Israeli Alliance is Good for America*, Washington Institute, 7 listopada 2012 r., <http://www.washingtoninstitute.org/experts/view/eisenstadt-michael> (dostęp: 4 października 2013 r.).

na Bliskim Wschodzie, wpływając również na postrzegania USA w świecie muzułmańskim.

Relacje amerykańsko-izraelskie ewoluują, a ostatnie kilka lat stanowi okres największych napięć dwustronnych od 1967 r. Przyczyną tego jest zarówno podjęta przez administrację B. Obamy próba zmiany polityki bliskowschodniej, jak również zmiany zachodzące w społeczeństwach izraelskich i amerykańskich. Podczas gdy USA w coraz większym stopniu kierują swoją uwagę w kierunku Azji i Pacyfiku, a sentyment proizraelski i wpływy jego lobby spadają, młodzi obywatele Izraela czują się w znacznie większym stopniu niż ich ojcowie i dziadkowie bezpieczni, niezależni i silni. Skłania ich to do przyjęcia bardziej asertywnej postawy wobec USA, czego efektem jest kontynuowanie osadnictwa żydowskiego na terytoriach uważanych przez Palestyńczyków za okupowane, wbrew jasnemu stanowisku amerykańskiej administracji. Między władzami obu państw rośnie nieufność: Izrael obawia się, że USA podejmą z Iranem grę, w której kosztem będzie jego bezpieczeństwo. Z kolei B. Obama nie może mieć pewności, że premier B. Netanjahu nie podejmie jednostronnej akcji zbrojnej, która niezależnie od intencji i postawy Stanów Zjednoczonych wciągnie je w kolejny bliskowschodni konflikt.

Niezależnie od różnic i napięć obie strony są skazane na współpracę. Izrael nie ma alternatywnego sojusznika w świecie zachodnim; nie będą nim kraje UE, w których liczne społeczności muzułmańskie w coraz większym stopniu warunkują postawę ich rządów w sprawach bliskowschodnich. USA z kolei nie znajdą drugiego tak pewnego sojusznika na Bliskim Wschodzie. Nie będą nim kraje arabskie, których struktury władzy – jak pokazała „arabska wiosna” – są kruche i łatwo mogą znaleźć się w rękach radykalnych islamiistów. Trudno więc ryzykować oddanie pewnego atutu na rzecz labilnych korzyści w świecie muzułmańskim. Cementowaniu współpracy amerykańsko-izraelskiej sprzyjają również ściśle więzi wojskowe, w tym przede wszystkim stałe zamówienia na zakup uzbrojenia, na których korzystają amerykańskie koncerny. Ich wpływy są zapewne bardziej skuteczne niż działania zmitologizowanego lobby proizraelskiego. Można zatem przypuszczać, że mimo kosztów ponoszonych przez USA na Bliskim Wschodzie, Izrael pozostanie ich głównym sojusznikiem w regionie w dającej się przewidzieć przyszłości.

Od silnych fundamentów ku bezpiecznej przyszłości – pierwsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii

IZABELA KRAWCZYK

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii pt. „Silna i Bezpieczna” stanowi kolejny krok we wzmacnianiu i dostosowywaniu australijskiej polityki bezpieczeństwa do wyzwań współczesnego środowiska międzynarodowego. Podczas gdy Europa zdaje się pogrążyć w strategicznej stagnacji, region Azji i Pacyfiku staje się obszarem intensywnego rozwoju i zmian. Dynamika tego procesu jest w znacznym stopniu warunkowana przez orientujące się na ten region Stany Zjednoczone oraz rosnące wpływy Chin. Niepозbawiona własnych ambicji regionalnych Australia, współpracując równocześnie z obydwoma mocarstwami, stara się maksymalnie wykorzystać zachodzące zmiany, aby wzmocnić swoją pozycję w regionie i jak najefektywniej realizować własne interesy narodowe.

23 stycznia 2013 r. została opublikowana pierwsza w historii Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) Australii¹. Choć jest to pierwszy dokument tego typu, nie funkcjonuje w strategicznej próżni. Strategia odnosi się m.in. do Oświadczenia dotyczącego bezpieczeństwa narodowego² z 2008 r., w którym rząd Australii zobowiązał się do przeprowadzania okresowych przeglądów stanu bezpieczeństwa narodowego. 28 października 2012 r., w nawiązaniu do tego samego dokumentu, opracowana została Biała Księga, zatytułowana „Australia w wieku Azji”³, wyznaczająca priory-

¹ *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*.

² *The First National Security Statement to the Australian Parliament*, 4 grudnia 2008 r., <http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf> (dostęp: 1 października 2013 r.). Dokument ten definiuje główne zasady bezpieczeństwa narodowego Australii oraz wyznacza narodowe interesy i priorytety w tej dziedzinie.

³ *Australia in the Asian Century White Paper*. Biała Księga „Australia w wieku Azji” wyznacza cele, środki ich osiągnięcia oraz plan działania do 2025 r. w celu pełnego wykorzystania przez Australię możliwości, jakie niesie ze sobą rozwój państw azjatyckich. Nazywana jest również „Białą Księgą Polityki Zagranicznej”.

tety Australii w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju. Dokument ten, wraz z SBN i Białą Księgą Obronności Australii z 3 maja 2013 r., definiuje priorytety australijskiego rządu w dziedzinie bezpieczeństwa i dobrobytu państwa oraz utrzymania zdolności sił zbrojnych Australii do sprostanienia wyzwaniom bezpieczeństwa narodowego. Powyższe dokumenty są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają.

SBN, podobnie jak Biała Księga „Australia w wieku Azji”, silnie podkreśla potrzebę wzmocnienia zaangażowania w wymiarze regionalnym⁴. Ambicje regionalne i zaangażowanie w sprawy obszaru Azji i Pacyfiku były od dawna obecne w myśli strategicznej tego państwa. Należy przypomnieć, że do czasu II wojny światowej głównym gwarantem bezpieczeństwa Australii była Wielka Brytania, która posiadała w obszarze Azji i Pacyfiku liczne i silne bazy Królewskiej Marynarki Wojennej w Hong Kongu, Singapurze czy Trincomalee. Australię i Nową Zelandię łączyły ze Zjednoczonym Królestwem tradycje sojuszu wojskowego sięgające I wojny światowej. Zarówno Australijskie Siły Imperialne (*Australian Imperial Force – AIF*), jak i Królewska Australijska Marynarka Wojenna (*Royal Australian Navy*) oraz Królewskie Australijskie Siły Powietrzne (*Royal Australian Air Force*) wzorowały strukturę wojskową na swoich brytyjskich odpowiednikach oraz w większości używały sprzętu i wyposażenia opracowanego przez Brytyjczyków.

Do II wojny światowej Australia przystąpiła równocześnie ze Zjednoczonym Królestwem i pozostałymi krajami Wspólnoty Brytyjskiej⁵, posyłając siły AIF głównie na śródziemnomorski teatr działań wojennych. Australijscy żołnierze i marynarze walczyli pod brytyjskimi rozkazami zarówno podczas kampanii greckiej, jak też w Afryce Północnej.

Japoński atak na Pearl Harbor i brytyjskie posiadłości na Malajach, a także niezdolność brytyjskich sił zbrojnych do efektywnego prowadzenia działań w Europie i jednoczesnego wsparcia Australii spowodowały, że rząd w Canberze zaczął poszukiwać nowego sojusznika. Stały się nim Stany Zjednoczone, które do 1941 r. nie mogły odgrywać roli zewnętrznego gwaranta bezpieczeństwa Australii, zarówno z uwagi na słabość amerykańskich

⁴ Zachodzące obecnie zmiany na arenie międzynarodowej związane są głównie z obszarem rozumianym w Europie jako tzw. „Daleki Wschód”, natomiast dla Australii ten sam obszar określany jest mianem „Bliskiej Północy”. J. Błaszczak, *Rozdarta Australia*, 18 listopada 2011 r., <http://www.polityka.globalna.pl/2011/11/rozdarta-australia> (dostęp: 1 października 2013 r.).

⁵ Australia jest członkiem Wspólnoty Brytyjskiej (obecnie Wspólnoty Narodów) od momentu jej powstania w 1931 r.

sił zbrojnych, jak i obowiązującą doktrynę izolacjonistyczną. Nawiązane w okresie wojny i ugruntowane w czasie powojennym silne partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi do dziś stanowi jeden z podstawowych filarów bezpieczeństwa Australii⁶.

W 1964 r. w Strategicznej podstawie polityki obronnej Australii⁷ znalazł się zapis dotyczący doktryny *Forward Defense* (doktryna wysuniętej obrony), w którym stwierdzono (w związku z rozwojem wydarzeń w Indonezji i Indochinach), że istnieje bezpośrednie przełożenie sytuacji geopolitycznej w Azji Południowo-Wschodniej na poziom bezpieczeństwa Australii⁸. W ramach tej doktryny udział w wojnie w Wietnamie nie wynikał z solidarności z USA, lecz stanowił wyraz działań leżących w żywotnych interesach państwa⁹. Kolejną zmianę myśli strategicznej Australii spowodowało ogłoszenie przez USA tzw. doktryny Nixona (zwanej doktryną Guam) w 1969 r. W myśl tej doktryny Stany Zjednoczone nie ponosiły dłużej wyłącznej odpowiedzialności politycznej i finansowej za obronę sojuszników i przyjaciół¹⁰. Zobowiązały się wprawdzie utrzymać parasol nuklearny nad swoimi sojusznikami na wypadek poważnego zagrożenia ich bezpieczeństwa, jednak oczekiwały podjęcia przez nich własnych działań mających na celu rozwiązywanie mniejszych kryzysów regionalnych¹¹.

W związku z implementacją powyższej doktryny, zaistniała potrzeba wzmocnienia samowystarczalności i zdolności do samodzielnego działania w obronie kontynentalnej Australii¹². Sytuacja „izolacji strategicznej” nie trwała jednak długo, gdyż USA, zaangażowane w działania zimnowojenne, musiały polegać na większym zaangażowaniu Australii w regionie Azji Południowo-Wschodniej, przez m.in. pozostawanie w gotowości do udzielenia ewentualnej pomocy zbrojnej swojemu sojusznikowi i nadzoru nad Oceanem Indyjskim¹³.

Obszar Azji i Pacyfiku znajduje się więc niezmiennie w kręgu zainteresowań Australii. W SBN państwo australijskie zostało określone jako „jeden

⁶ B. Vaughn, *Australia: Background and U.S. Relations*, CRS Report for Congress, 13 stycznia 2012 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33010.pdf> (dostęp: 1 października 2013 r.).

⁷ *Strategic Basis Of Australian Defence Policy*; S. Frühling, *A History of Australian Strategic Policy Since 1945*, 2009 r., s. 313, <http://www.defence.gov.au/strategicbasis> (dostęp: 1 października 2013 r.).

⁸ *Ibidem*, s. 309.

⁹ J. Błaszczak, *Rozdarta...*, *op.cit.*

¹⁰ S. Frühling, *A History...*, *op.cit.*, s. 391.

¹¹ W. R. Puttmann, Jr., *The U.S. and Australian Relationship into the Twenty First Century*, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a357765.pdf> (dostęp: 1 października 2013 r.).

¹² Co skutkowało zmianami i modernizacją techniczną sił zbrojnych Australii. *Ibidem*, s. 435.

¹³ *Ibidem*, s. 543.

z najbardziej bezpiecznych i najbardziej spokojnych państw świata”, o interesach narodowych obejmujących szeroki obszar Azji, południowo-zachodniego Pacyfiku, obu Ameryk, Europy, wschodniej części basenu Oceanu Indyjskiego, Środkowy Wschód, Afrykę oraz Antarktykę. Tegoroczna Biała Księga Obronności Australii również określa geograficzny zakres interesów narodowych Australii, wskazując na „Indo-Pacyfik” jako główny region zainteresowania i zaangażowania w dziedzinie bezpieczeństwa. Obszar ten jest równocześnie strefą wpływów chińskich i przedmiotem coraz większego zainteresowania Stanów Zjednoczonych.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego – przegląd najważniejszych tez dokumentu

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii jest dokumentem rządowym, wydanym przez gabinet premier Julii Gillard. Ma ona na celu ustanowienie podstaw dla krajowych działań na rzecz bezpieczeństwa oraz ukierunkowuje działania priorytetowe. Składa się z dwóch części¹⁴. Pierwsza określa ramy bezpieczeństwa narodowego – wizję, cele oraz działania służące osiągnięciu tych celów. Druga dotyczy przyszłości – kształtowania się środowiska bezpieczeństwa i ustalenia priorytetów służących sprostaniu wyzwaniom „wieku Azji”. Strategia definiuje filary bezpieczeństwa narodowego i kierunki działań na okres następnych pięciu lat.

SBN ukierunkowana jest na utworzenie jednolitego systemu bezpieczeństwa narodowego, dzięki któremu będzie można przewidywać zagrożenia oraz uruchamiać mechanizmy chroniące społeczeństwo i kształtujące środowisko międzynarodowe w sposób pożądany z punktu widzenia interesów narodowych. Wylicza przy tym cztery główne cele bezpieczeństwa w najbliższych pięciu latach. Są to: ochrona i wzmocnienie suwerenności państwowej; zapewnienie bezpieczeństwa i odporności społeczeństwa na zagrożenia; zapewnienie bezpieczeństwa kapitału, infrastruktury i instytucji oraz

¹⁴ Struktura głównej części dokumentu:

Część I – Podstawy bezpieczeństwa

– Bezpieczeństwo Narodowe Australii

– Ewolucja środowiska strategicznego Australii

– Filary bezpieczeństwa narodowego Australii

Część II – Budowanie bezpiecznej przyszłości

– Perspektywy bezpieczeństwa narodowego Australii

– Obszary zainteresowania bezpieczeństwa narodowego Australii na najbliższe lata.

kształtowanie korzystnego środowiska międzynarodowego. Cele te stanowią podstawę podejmowania decyzji i planowania w obszarze bezpieczeństwa narodowego¹⁵.

W SBN znajduje się szczegółowy opis kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, którym Australia będzie musiała przeciwdziałać. Należą do nich: szpiegostwo oraz możliwość ingerencji zewnętrznej innego państwa; niestabilność słabych i rozwijających się państw; wroga aktywność cybernetyczna; proliferacja broni masowego rażenia; zorganizowana przestępczość; terroryzm i brutalny ekstremizm oraz konflikty mogące w dużym stopniu naruszać interesy narodowe Australii¹⁶. Odpowiednio do powyższych zagrożeń sformułowane zostały filary bezpieczeństwa narodowego, przedstawiające podejście Australii do kwestii bezpieczeństwa oraz odzwierciedlające jej obecne środowisko bezpieczeństwa. Zalicza się do nich: przeciwdziałanie terroryzmowi, szpiegostwu i ingerencji zewnętrznej; odstraszenie i zwalczanie ewentualnych ataków na Australię i jej interesy narodowe; zachowywanie integralności terytorialnej; przeciwdziałanie, wykrywanie i uniemożliwianie działań przestępczości zorganizowanej; promowanie rozwoju bezpiecznego środowiska międzynarodowego sprzyjającego realizacji interesów Australii; wzmocnienie odporności obywateli, kapitału, infrastruktury i instytucji na zagrożenia bezpieczeństwa; strategiczny sojusz z USA; możliwość kształtowania polityki międzynarodowej, zwłaszcza w obszarze Azji i Pacyfiku¹⁷.

Według zawartej w SBN prognozy, środowisko bezpieczeństwa Australii będzie kształtowało się w warunkach niepewności ekonomicznej i niestabilności gospodarki światowej, przy równoczesnym umocnieniu pozycji ekonomicznej i strategicznej regionu Azji i Pacyfiku. Stosunki Stanów Zjednoczonych z Chinami będą najbardziej istotnym czynnikiem kształtowania się środowiska strategicznego w regionie. Wzrost gospodarczy w Azji pociągnie za sobą presję związaną z dostępem do takich zasobów, jak woda, żywność czy energia. Rosnąca potęga polityczno-gospodarcza Chin, Indii i innych dynamicznie rozwijających się państw Azji wpływa na zmianę strategicznego porządku, co związane jest również ze zwiększeniem wydatków obronnych tych państw (wysokość wydatków obronnych wybranych państw regionu przedstawia wykres 1.). Wprawdzie pogłębienie relacji i współpracy między państwami regionu oraz zwiększenie wzajemnych zależności nadal

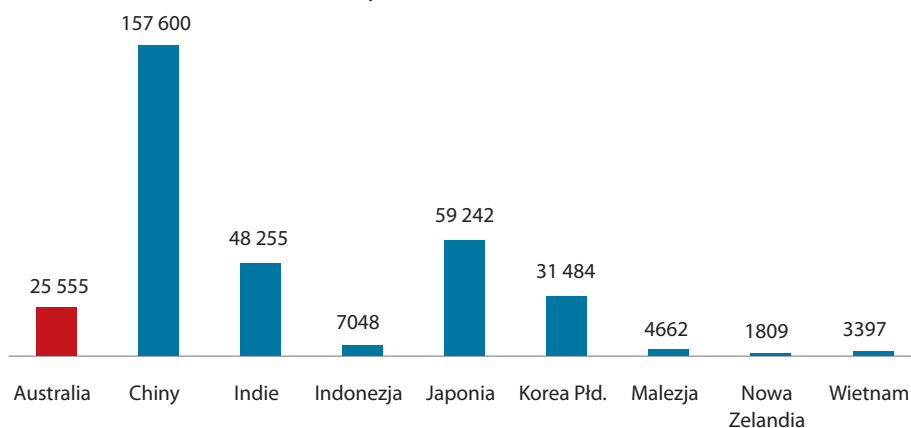
¹⁵ *Strong and Secure...*, s. 4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 10-11.

¹⁷ *Ibidem*, s.16-23.

będzie wpływać stabilizująco na obszar Azji i Pacyfiku, jednak zależności te sprawiają, że konsekwencje nawet drobnego konfliktu mogą okazać się dalekosiężne. Znaczącą rolę na arenie międzynarodowej nadal odgrywać będą aktorzy pozapaństwowi, do których zaliczono z jednej strony legalnie działające duże firmy i korporacje, z drugiej natomiast organizacje terrorystyczne i przestępczość zorganizowaną wspieraną przez zjawiska korupcyjne i pranie brudnych pieniędzy. Zagrożenia powodowane przez te podmioty prawdopodobnie również będą ewoluowały głównie dzięki wykorzystywaniu nowych technologii (m.in. zagrożenia internetowe). Jako kolejne, istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa Australii, SBN wymienia konflikty w regionach niestabilnych i konflikty lokalne. W strategii wyróżniono ponadto grupę wyzwań globalnych z implikacjami dla bezpieczeństwa narodowego Australii, takich jak bezpieczeństwo i niedobór zasobów, zmiany klimatyczne, postępującą urbanizację, zmiany demograficzne i odradzanie się radykalnych grup politycznych¹⁸.

Wykres 1. Wydatki obronne wybranych państw regionu Azji i Pacyfiku w 2012 r. w mln dolarów amerykańskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie *SIPRI Yearbook 2013, Military Spending and Armaments 2012*, s. 190

¹⁸ W trakcie przemówienia na Australijskim Uniwersytecie Narodowym, dotyczącego SBN, premier J. Gillard, mówiąc o zmianach w środowisku bezpieczeństwa Australii, powiedziała: „mamy do czynienia z przejściem z jednej dekady – dekady 9/11, do czasów post-9/11, w których pewne zagrożenia i wyzwania utrzymują się, a inne ulegają szybkim zmianom”. Ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. uznane zostały w SBN Australii (podobnie jak w przypadku wielu innych państw) za wydarzenia przełomowe we współczesnej historii, przynoszące drastyczną zmianę w sposobie postrzegania bezpieczeństwa narodowego. *Gillard Releases National Security Strategy*, 23 stycznia 2013 r., <http://australianpolitics.com/2013/01/23/gillard-releases-national-security-strategy.html> (dostęp: 2 października 2013 r.).

W SBN określono implikacje dla strategicznej perspektywy bezpieczeństwa Australii i trzy priorytetowe działania na następne pięć lat. Należą do nich wzmocnienie regionalnego zaangażowania we wspieranie bezpieczeństwa i dobrobytu „w wieku Azji”¹⁹, integrowanie polityki cybernetycznej w celu wzmocnienia obrony sieci informatycznych przed atakami oraz efektywna współpraca w osiąganiu innowacyjnych i efektywnych wyników w dziedzinie bezpieczeństwa²⁰.

Strategia ma spełniać funkcje praktyczne i informacyjne; służyć zarówno politykom i decydom, jak również informować społeczeństwo, przemysł i międzynarodowych partnerów o przyjętym podejściu do bezpieczeństwa narodowego. Za realizację strategii odpowiadają wszystkie agencje zajmujące się bezpieczeństwem. Największy nacisk w tym zakresie położony jest na partnerstwo oraz wzmocnienie więzi między jednostkami administracyjnymi państwa i biznesem.

Sposób postrzegania bezpieczeństwa narodowego

W Oświadczeniu dotyczącym bezpieczeństwa narodowego z 2008 r. bezpieczeństwo narodowe określone zostało jako „wolność od ataku lub groźby ataku; utrzymanie integralności terytorialnej; utrzymanie politycznej niezależności; ochrona ciężko zdobytych wolności; utrzymanie podstawowych zdolności rozwoju dobrobytu wszystkich Australijczyków”²¹.

Bezpieczeństwo narodowe zostało opisane w SBN jako pojęcie szerokie i wciąż rozwijające się, związane ze sposobem kształtowania środowiska, zapobieganiem zagrożeniom dla suwerenności, ludności, zasobów, infrastruktury i instytucji. Dotyczy to także sposobu realizacji wszystkich etapów zarządzania kryzysowego. Aby wypełnić swoje zadania w dziedzinie bezpieczeństwa, Australia kładzie przede wszystkim nacisk na obronę, działania wywiadowcze i dyplomatyczne, rozwój, egzekwowanie prawa oraz bezpieczeństwo granic. Co ważne, bezpieczeństwo narodowe nie jest rozumiane jedynie jako przeciwdziałanie zagrożeniom, lecz również jako optymalne wykorzystywanie szans. Dążeniem rządu Australii jest więc takie kształtowanie środowiska międzynarodowego, aby móc przeciwstawić się zagro-

¹⁹ Zgodnie z założeniami Białej Księgi „Australia w wieku Azji”.

²⁰ *Ibidem*, s. 37.

²¹ *The First National Security Statement to the Australian Parliament*, s. 3.

żeniom bezpieczeństwa oraz osiągnąć jak najszersze korzyści dla państwa (m.in. handel zagraniczny, korzyści ekonomiczne)²².

Filary bezpieczeństwa narodowego Australii

Opisane w SBN działania Australii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego opierają się na ośmiu głównych filarach. Sprawne działanie w ramach każdego z nich wymaga wspólnych wysiłków i skoordynowanej współpracy podmiotów rządowych, samorządowych oraz społeczności Australii. Głównym celem działań jest realizacja interesów bezpieczeństwa narodowego oraz dostosowanie się do nowych wyzwań bezpieczeństwa – wiąże się to również ze zwiększeniem inwestycji i wzrostem wydatków na sektor bezpieczeństwa. Kluczowe uwarunkowania filarów bezpieczeństwa narodowego Australii wraz z podejmowanymi w tym obszarze działaniami przedstawia tabela 1.

Terroryzm, szpiegostwo i zewnętrzna ingerencja klasyfikowane są jako zagrożenia naruszające suwerenność państwa oraz negatywnie oddziałujące na wiele obszarów jego działalności. Środki zaradcze, podejmowane wraz z międzynarodowymi partnerami Australii, skupiają się przede wszystkim na namierzaniu i niszczeniu siatek terrorystycznych. Pozostałe działania obejmują m.in. koordynowanie aktywności w obszarze zwalczania terroryzmu przez Centrum Antyterrorystyczne (*Counter Terrorism Control Centre*), wzmocnienie efektywności kontroli granic, aby uniemożliwić przepływ osób podejrzewanych o zaangażowanie w akcje terrorystyczne lub szpiegostwo oraz realizację Strategii przeciwdziałania agresywnemu ekstremizmowi (*Countering Violent Extremism Strategy*) w celu zniechęcenia do aktów i zachowań ekstremistycznych.

W strategii wspomina się również o nowym, transsektorowym zagrożeniu, jakie stanowi cyberprzestępczość; może mieć ona zarówno charakter terrorystyczny, jak i szpiegowski. W działaniach zapobiegawczych w tym zakresie strategia wylicza m.in. wdrażanie kompleksowych inicjatyw oraz promowanie rozwoju wielostronnej współpracy z innymi państwami, przemysłem i organizacjami biznesowymi.

Australia opiera swoje bezpieczeństwo na współpracy międzynarodowej przez regularne uczestnictwo w misjach pokojowych, trwały sojusz ze

²² *Strong and Secure...*, s. 5.

Stanami Zjednoczonymi i stosunki bilateralne z innymi państwami, w szczególności najbliższymi sąsiadami i państwami regionu. Gwarantem bezpieczeństwa pozostają australijskie siły zbrojne, pełniące funkcję odstrasżającą potencjalnych agresorów²³.

Wspólne, skoordynowane działania w obszarze ochrony granic podejmują służby wywiadowcze, celne, migracyjne²⁴, policyjne, służba dyplomatyczna oraz wojsko.

Zorganizowana przestępczość stanowi zagrożenie dla australijskich podmiotów gospodarczych i instytucji²⁵. Wynika to ze względnego dobrobytu oraz zaawansowania technologicznego państwa. Najważniejszym celem w zakresie przeciwdziałania przestępczości jest odcięcie tych grup od źródeł ich finansowania.

Jako główne zagrożenia dla bezpieczeństwa wymienia się również pranie brudnych pieniędzy oraz nielegalny przepływ towarów i osób. W celu walki z nimi strategia Australii zaleca wykorzystywanie krajowych i międzynarodowych kanałów współpracy, m.in. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz porozumień regionalnych.

Rząd Australii wspiera systemy bezpieczeństwa zbiorowego w ramach różnych form współpracy międzynarodowej²⁶. Z racji potencjalnego zagrożenia płynącego z państw słabych i niestabilnych, wspiera również ich rozwój, wspomagając bezpieczeństwo i stabilizację w regionie. Uczestniczy ponadto w Międzynarodowych Siłach Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force*, ISAF) w Afganistanie oraz jest niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, wybranym na lata 2013–2014.

Możliwości Australii w sprostaniu wyzwaniom bezpieczeństwa są bezpośrednio związane z jej „prężnością” (*resilience*). Wzmocnienie „prężności” rozumiane jest w strategii m.in. przez możliwie najlepsze zabezpieczenie kluczowych elementów działalności państwa przed ewentualnym atakiem, a w jego wypadku dążenie do jak najszybszej reakcji; współpracę instytucji

²³ Liczba personelu służącego w Australijskich Siłach Obrony wynosi odpowiednio: siły lądowe – ok. 28 850 osób, marynarka wojenna – ok. 14 000 osób, siły powietrzne – ok. 14 200 osób. *The Military Balance 2013*, The International Institute for Strategic Studies, Londyn 2013.

²⁴ Ważnym wyzwaniem dla integralności granic nadal pozostaje nielegalna migracja oraz przemyt ludzi. *Strong and Secure...*, s. 18.

²⁵ Roczna wysokość strat ponoszonych przez Australię w związku z działalnością przestępczości zorganizowanej szacowana jest na poziomie 15 mld dolarów. *Ibidem*, s. 19.

²⁶ M.in. w ramach ONZ, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, G20, EAS czy Pacific Islands Forum.

i społeczeństwa w momencie wystąpienia zagrożenia; zapewnienie dostaw podstawowych usług w razie kryzysu; zwiększanie wrażliwości społecznej na kwestie bezpieczeństwa²⁷.

W ramach wzmocnienia „prężności” rząd współpracuje z jednostkami samorządowymi, organizacjami prywatnymi, sektorem *non-profit* i społeczeństwem. Działania rządu obejmują m.in. przygotowania na wypadek pandemii i zagrożeń biologicznych; budowanie spójności i odporności społeczeństwa na przejawy brutalnego ekstremizmu; angażowanie przedsiębiorstw we wzmocnienie odporności infrastruktury krytycznej; zmniejszanie słabości globalnego łańcucha dostaw oraz współpracę w kształtowaniu społeczeństwa odpornego na katastrofy.

Sojusz z USA zwiększa zdolność Australii do ochrony państwa i jego interesów przez zapewnienie regularnego dialogu, wspólnych ćwiczeń, wymiany informacji wywiadowczych, dostępu do technologii obronnych, badań i współpracy na rzecz rozwoju. Współpraca w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania odbywa się również w ramach wzmocnienia interoperacyjności sił zbrojnych Australii i Stanów Zjednoczonych; regularnych konsultacji na szczeblu ministerialnym²⁸; współpracy nad wspólnymi strategicznymi i regionalnymi interesami bezpieczeństwa podejmowanymi przez Trójstronny Dialog Współpracy Australia-Japonia-USA; przyczynianie się do międzynarodowych działań w Afganistanie; przeciwdziałanie zagrożeniom cybernetycznym dla sojuszu; utrzymywanie współpracy służb wywiadowczych, w tym w dziedzinie obronności.

Bezpieczeństwo Australii jest bezpośrednio związane z regionem Azji i Pacyfiku. Wzmocnienie pozycji państwa, jako wpływowego aktora regionalnego, jest w związku z tym celem polityki zagranicznej. Utrzymywanie silnych relacji z państwami regionu odbywa się poprzez powiązania ekonomiczne, gospodarcze i strategiczne. Pomimo dużego zróżnicowania i często odmiennych celów poszczególnych podmiotów, współpraca uważana jest za podstawę utrzymania bezpieczeństwa regionalnego. W związku z powyższym Australia prowadzi m.in. działalność w ramach organizacji regionalnych takich jak Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) oraz Szczyt Azji Wschodniej (*East Asia Summit*, EAS), rozmów wielostronnych, dialogów strategicznych oraz współpracy bilateralnej.

²⁷ *Strong and Secure*, s. 21.

²⁸ Włączając w to coroczne spotkania w ramach *Australia United States Ministerial Consultations* (AUSMIN).

Tabela 1. Kluczowe uwarunkowania filarów bezpieczeństwa narodowego Australii

Filary	Kluczowe oceny	Działania
Przeciwdziałanie terroryzmowi, szpiegostwu i ingerencji zewnętrznej	<ul style="list-style-type: none"> • sieci terrorystyczne są prężne i będą w stanie przetrwać; • potencjał do rozwoju rodzimego radykalizmu i ekstremizmu; • działania zagranicznych podmiotów wymierzone w rząd, przemysł i gospodarke w celu uzyskania korzyści; • wzrost złośliwej cyberdziałalności; 	<ul style="list-style-type: none"> • wzmacnianie działań prewencyjnych w kraju i za granicą; • kontynuowanie budowy zdolności do rozpoznawania i zwalczania wrogiej, tajnej działalności podmiotów zewnętrznych; • kontynuowanie budowy partnerstwa ze środowiskiem biznesowym; • zachęcanie do wdrożenia silnych procedur bezpieczeństwa dla rządu i przemysłu; • zapewnienie odpowiedniej bazy prawnej dla działalności wywiadowczej, aby dotrzymać kroku zmieniającemu się środowisku bezpieczeństwa;
Odstraszanie i zwalczanie ataków wymierzonych w Australię i jej interesy	<ul style="list-style-type: none"> • podważanie tradycyjnej, dominującej roli USA w regionie; • zwiększenie konkurencji strategicznej: niskie ryzyko konfliktu, duże konsekwencje błędnie dokonanej oceny; • modernizacja militarna w Azji; • obszary, w których istnieje prawdopodobieństwo niestabilności o niskiej intensywności; 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie współpracy wojskowej, wspólne ćwiczenia i zaangażowanie dyplomatyczne z krajami azjatyckimi, w celu budowania większej przejrzystości, otwartej komunikacji, pewności i zaufania; • osiąganie kluczowych zdolności przez Australijskie Siły Obrony; • podjęcie się kompleksowego planowania obronnego, obejmującego Białą Księgę Obrony z 2013 r.;
Zachowanie integralności terytorialnej Australii	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie przepływu osób i towarów do Australii; • wzrost przestępczości transgranicznej; • utrzymywanie się niejednorodnych wzorów nielegalnej migracji; 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie wykorzystania systemów opartych na ocenie ryzyka do wykrywania zagrożeń; • wzmocnienie współpracy w obszarze bezpieczeństwa granic, egzekwowania prawa i agencji wywiadowczych; • współpraca z regionalnymi partnerami w zwalczaniu przemytu ludzi; • wdrożenie zaleceń Raportu Grupy Ekspertów nt. osób ubiegających się o azyl²⁹;
Przeciwdziałanie, wykrywanie i uniemożliwianie działalności przestępczości zorganizowanej	<ul style="list-style-type: none"> • przejmowanie nowych technologii przez organizacje przestępcze; • niestabilność gospodarki prowadząca do rozwoju nielegalnych rynków; • państwa słabe umożliwiające nielegalny handel i przemysł; 	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie, że przepisy prawa australijskiego dotrzymają kroku zmieniającemu się charakterowi działalności przestępczej; • rozwijanie i pogłębianie współpracy regionalnych i globalnych organów ścigania; • wzmocnienie współpracy z organami bezpieczeństwa Australii i państw partnerskich; • budowa systemu cyberbezpieczeństwa w celu walki z cyberprzestępczością;
Promowanie bezpiecznego środowiska międzynarodowego, sprzyjającego interesom Australii	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymująca się niestabilność w Afryce i na Bliskim Wschodzie; • ciągle ryzyko niestabilności w słabych i rozwijających się państwach; 	<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystanie światowych forów, w tym niestałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, w celu wzmocnienia partnerstwa międzynarodowego, rozwiązywania wspólnych problemów oraz, jako konsekwencji, wzmocnienia umocowanego prawnie, globalnego porządku;

²⁹ Zob. *Expert Panel on Asylum Seekers*, sierpień 2012 r., http://expertpanelonasylumseekers.dpmc.gov.au/sites/default/files/report/expert_panel_on_asylum_seekers_full_report.pdf (dostęp: 2 listopada 2013 r.)

Filary	Kluczowe oceny	Działania
	<ul style="list-style-type: none"> wielostronność w stosunkach międzynarodowych jest ważna, ale zarazem trudna; globalne porozumienie dot. wspólnych kwestii będzie stanowiło wyzwanie; proliferacja broni masowego rażenia wciąż będzie wymagać wspólnych wysiłków międzynarodowych; rywalizacja o dostępność zasobów naturalnych i zarządzanie środowiskiem tworzą dalsze napięcia w regionie; 	<ul style="list-style-type: none"> wsparcie dla Afganistanu po przekazaniu dowództwa Afgańskim Siłom Bezpieczeństwa po 2014 r.; zapewnienie pomocy rozwojowej dla krajów niestabilnych i rozwijających się, zwłaszcza w regionie Azji i Pacyfiku; współpraca regionalna z państwami rozwijającymi się w celu zarządzania skutkami zmian klimatycznych; współpraca z państwami dotkniętymi klęskami żywiołowymi bądź konfliktami;
Wzmocnienie „prężności” obywateli, kapitału, infrastruktury i instytucji	<ul style="list-style-type: none"> możliwość wystąpienia dużych katastrof z ograniczonym ostrzeżeniem o wystąpieniu; zagrożenia transgraniczne, takie jak pandemie, pozostają prawdopodobne w coraz bardziej zglobalizowanym świecie; wzrost znaczenia społeczności i sektora prywatnego w uzyskiwaniu narodowej „prężności”; globalna integracja łańcuchów dostaw; wraz z ocieplającym się klimatem, wzrośnie występowanie i nasilenie się ekstremalnych zjawisk pogodowych i katastrof naturalnych w regionie; 	<ul style="list-style-type: none"> poprawa wymiany informacji w kluczowych sektorach przemysłu; skuteczniejsza integracja polityki bezpieczeństwa narodowego, społecznej i gospodarczej; współpraca rządu i organów samorządowych, sektora prywatnego, non-profit oraz społeczeństwa w celu przygotowania do wystąpienia potencjalnych katastrof; nacisk na szeroką analizę środowiska międzynarodowego; budowanie partnerstwa z podmiotami odpowiedzialnymi za narodową infrastrukturę krytyczną; zapewnienie podstaw funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego oraz możliwości szybkich i skutecznych działań wspierających państwo i terytoria dotknięte klęskami żywiołowymi;
Sojusz Australia – Stany Zjednoczone	<ul style="list-style-type: none"> USA bardziej skoncentrują się na obszarze Azji; USA pozostają najpotężniejszym, strategicznym aktorem na świecie; obecność USA w regionie ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania w zmieniającym się środowisku strategicznym; 	<ul style="list-style-type: none"> współpraca w kwestiach strategicznych, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym regionalnych priorytetów bezpieczeństwa; pogłębienie współpracy w kwestiach obrony, wywiadu i bezpieczeństwa ze Stanami Zjednoczonymi;
Rozumienie i możliwość kształtowania polityki światowej, zwłaszcza w obszarze Azji-Pacyfiku	<ul style="list-style-type: none"> stałe przesunięcie centrum ekonomicznego i strategicznego w kierunku Azji; zwiększenie liczby państwowych i niepaństwowych aktorów na scenie międzynarodowej z potencjalnie sprzecznymi interesami; większa konkurencja o wpływ w Azji, zarówno z krajami w regionie, jak i poza nim. 	<ul style="list-style-type: none"> współpraca z partnerami regionalnymi w celu wzmocnienia stosunków wielostronnych, w szczególności rozwój EAS jako kluczowej instytucji regionalnej; opracowanie porozumień bilateralnych z kluczowymi państwami regionu, obejmujących regularne spotkania między przywódcami; zwiększenie współpracy wywiadowczej i wymiany informacji z regionalnymi partnerami; poszerzenie powiązań kulturalnych, społecznych, ekonomicznych i bezpieczeństwa narodowego z regionalnymi partnerami w celu budowy zaufania; rozwój wiedzy o regionie Azji i Pacyfiku.

Źródło: tłumaczenie własne na podstawie SBN Australii, s. 33–35

Perspektywy rozwoju środowiska bezpieczeństwa narodowego Australii

Prognozuje się, że konsekwencje kryzysu gospodarczego w dalszym ciągu będą oddziaływać na środowisko strategiczne i wpływać na polityczne priorytety Australii. Jest to istotne z punktu widzenia współpracy międzynarodowej, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Ważną kwestią związaną z pogorszeniem się sytuacji gospodarczej w Europie i Stanach Zjednoczonych jest również zmiana światowego porządku oraz wynikających z niej szans i wyzwań dla Australii. Zmiana układu sił na świecie stwarza okazję do ożywienia relacji w zakresie bezpieczeństwa (w tym cyberbezpieczeństwa) m.in. z Wielką Brytanią i Francją. Rosnące w siłę państwa azjatyckie będą natomiast dążyły do wzmocnienia współpracy z Australią. Może to prowadzić do wzmożonego zainteresowania państw regionu procesami decyzyjnymi w Australii, co niewątpliwie przyczyni się do ich wpływu na kształt, stopień i dynamikę oddziaływania Australii na jej regionalnych partnerów. Zaniepokojenie może budzić również modernizacja armii w państwach azjatyckich – szczególnie niekorzystny jest brak transparentności tych działań³⁰.

Wzrost globalnej współzależności oraz postęp technologiczny wzmocniły pozycję podmiotów pozapaństwowych na arenie międzynarodowej. Podmioty te stają się ważnymi partnerami państw w realizacji ich narodowych interesów, stwarzają jednak szereg wyzwań – do negatywnych zjawisk związanych z międzynarodową działalnością pozarządową należy zaliczyć terroryzm i przestępczość zorganizowaną³¹.

Istotną rolę odgrywają również postawy wśród mieszkańców Australii. Działalność radykalnych, politycznie i ideologicznie motywowanych grup może prowadzić do lokalnych aktów przemocy i brutalnych protestów. Może przyczynić się to do wzrostu napięć np. w czasie konfliktów międzynarodowych³².

Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Australii stanowią konflikty w obszarach, w których istnieje prawdopodobieństwo niestabilności o niskiej intensywności – obawy dotyczą m.in. znajdujących się w bliskim sąsiedztwie Australii niestabilnych politycznie i gospodarczo Wysp Salomona i Timoru Wschodniego. Obszary te są dodatkowo bardziej podatne na skutki wystąpienia klęsk żywiołowych i presji demograficznej. Zaniepokojenie budzi również zakończenie w 2014 r. misji w Afganistanie, który nadal bę-

³⁰ *Strong and Secure...*, s. 28.

³¹ *Ibidem*, s. 29.

³² *Ibidem*, s. 29.

dzie wymagał pomocy międzynarodowej, jak również konsekwencje „arabskiej wiosny”, irańskie ambicje nuklearne, zachowanie oraz działania Korei Północnej. Punktem zapalnym potencjalnych lokalnych starć i konfrontacji na terenie Azji mogą również stać się roszczenia terytorialne państw regionu³³. Trendy te mogą prowadzić do wystąpienia niespodziewanych zdarzeń, zaognienia lokalnych konfliktów oraz zwiększonego zapotrzebowania na międzynarodową pomoc humanitarną³⁴.

SBN wymienia globalne wyzwania mające konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego Australii. Należą do nich bezpieczeństwo surowcowe i zagrożenie spowodowane ich niedoborem, które może powodować napięcia i spory oraz zmiany klimatu prowadzące do zintensyfikowania występowania i siły katastrof naturalnych. Innym wyzwaniem dla bezpieczeństwa są przemiany demograficzne i wiążący się z nimi proces starzenia się społeczeństw w państwach rozwiniętych oraz niezbędne zmiany w polityce migracyjnej. Przemiany technologiczno-informacyjne również stanowią źródło wyzwań dla bezpieczeństwa – wzrost urbanizacji zwiększa wrażliwość infrastruktury krytycznej, natomiast postępująca informatyzacja sprzyja szpiegostwu.

Współpraca z partnerami strategicznymi

Zarówno Stany Zjednoczone i Chiny stanowią kluczowych partnerów Australii, choć rodzaj relacji łączącej te państwa jest zupełnie inny. Podczas gdy z USA Australia rozwija strategiczną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa, miano głównego partnera gospodarczego przypada Chinom³⁵. Sytuacja konfliktu interesów między tymi mocarstwami jest realnym zagro-

³³ Do obszarów spornych w regionie należą m.in.: wyspy Spratly, wyspy Paracelskie, Tajwan, wyspy Senkaku i Mielizna Scarborough.

³⁴ *Strong and Secure...*, s. 30.

³⁵ Nie jest to jednak jedyny rodzaj partnerstwa pomiędzy rządami w Pekinie i Canberze. Jedną z form współpracy w dziedzinie obronnej jest organizowany od 1997 r. coroczny szczyt Strategicznego Dialogu Obronnego Australia-Chiny (*Australia-China Defense Strategic Dialogue*), mający na celu poszukiwanie możliwości regularnych rozmów oraz pogłębiania praktycznej współpracy w dziedzinie obronnej. Ponadto, podczas wizyty australijskiej premier Julii Gillard w Chinach w 2013 r., doszło do podpisania strategicznego partnerstwa między tymi państwami. W jego ramach pokreślono m.in. wagę prowadzenia corocznych dialogów najwyższych władz państwowych i wzmocnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. *15th annual Australia-China Defence Strategic Dialogue*, Departament Obrony Australii, 14 grudnia 2012 r., <http://news.defence.gov.au/2012/12/14/15th-annual-australia-china-defence-strategic-dialogue/> (dostęp: 2 listopada 2013 r.); D. Morini, *Julia Gillard's China Play*, 27 kwietnia 2013 r., <http://thediplomat.com/2013/04/27/julia-gillards-china-play/> (dostęp: 2 listopada 2013 r.).

zeniem dla bezpieczeństwa Australii i jej interesów w regionie. W obliczu przeorientowania Stanów Zjednoczonych na Azję oraz zacieśniającej się współpracy tego kraju z Chinami, Australia liczy na współpracę w obszarze ekonomicznym, politycznym, strategicznym oraz wojskowym, równocześnie nie biorąc pod uwagę takiej wizji przyszłości, w której musiałby wybierać pomiędzy długotrwałym sojuszem wojskowym z USA a intensyfikującymi się relacjami gospodarczymi z Chinami.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego wielokrotnie podkreśla rolę sojuszu wojskowego z USA jako jednego z filarów australijskiego bezpieczeństwa, rozumianego zwłaszcza jako wolność od fizycznych zagrożeń dla terytorium Australii i jej ludności. Dokument stwierdza, że silny sojusz Australii i Stanów Zjednoczonych jest niezwykle istotny dla australijskich zdolności „do powstrzymywania i zwalczania przeciwników”³⁶ oraz stanowi dla Australii „podstawę podejścia do bezpieczeństwa narodowego i istotny wkład w bezpieczeństwo i stabilność regionalną”³⁷. SBN ocenia, że w przewidywanej przyszłości Stany Zjednoczone utrzymają swoją pozycję najsilniejszej potęgi militarnej i najbardziej wpływowego aktora politycznego w regionie Azji i Pacyfiku³⁸.

Transformacja ekonomiczna i szybki rozwój Chin wpływa na zmiany w równowadze regionalnej. Interesem narodowym Australii jest zapewnienie bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w swoim najbliższym otoczeniu. Wzrost znaczenia Chińskiej Republiki Ludowej na arenie międzynarodowej oznacza możliwość intensyfikacji współpracy nie tylko w dziedzinie gospodarczej, lecz także utrzymania stabilizacji i pokoju w regionie. Australia oczekuje od Chin, aby te przyjęły odpowiedzialną postawę i nie tylko realizowały własne interesy w regionie, ale aby również aktywnie włączyły się w rozwiązywanie regionalnych problemów. Podejście Australii do intensywnej militaryzacji Chin uległo zmianie wraz z publikacją Białej Księgi, zgodnie z zapisami której gwałtowny wzrost militarny Chin jest naturalnym, w pełni legitymizowanym jej rozwijającą się gospodarką oraz coraz szerszymi inte-

³⁶ *Strong and Secure...*, s. 17.

³⁷ *Ibidem*, s. 38.

³⁸ Australia uważana jest za kluczowego gracza w amerykańskim przeorientowaniu się ku regionowi Azji i Pacyfiku. Jest ona mocno zaangażowana we współpracę, przeznacza również znacznie wyższe (w porównaniu do państw europejskich) kwoty na obronność. Wiąże się to również z długoterminowym, znaczącym wzrostem funduszy przeznaczanych na przemysł obronny. P. Haddad, *Australia Key U.S. Ally as Power Shifts from Europe to Asia*, 26 kwietnia 2012 r., <http://www.defensenews.com/article/20120426/DEFFEAT05/304260007/Australia-Key-U-S-Ally-Power-Shifts-from-Europe-Asia> (dostęp: 2 listopada 2013 r.).

resami. Autorzy SBN dostrzegają zagrożenie w nierozwiązanych konfliktach terytorialnych między Chinami a jej państwami sąsiedzkimi, dlatego apelują o pokojowe rozwiązywanie sporów oraz otwartość i przejrzystość polityki bezpieczeństwa Chin, co umożliwi budowę zaufania i wzajemnego zrozumienia.

Priorytety przyszłych działań w dziedzinie bezpieczeństwa

Australijski rząd zadeklarował w SBN, że będzie kontynuował działania w ramach wszystkich ośmiu filarów bezpieczeństwa. Aby osiągnąć wizję bezpieczeństwa narodowego i skutecznie odpowiedzieć na perspektywy środowiska bezpieczeństwa, zidentyfikowane zostały trzy obszary priorytetowe na najbliższe pięć lat, wymagające wzmożonego wysiłku.

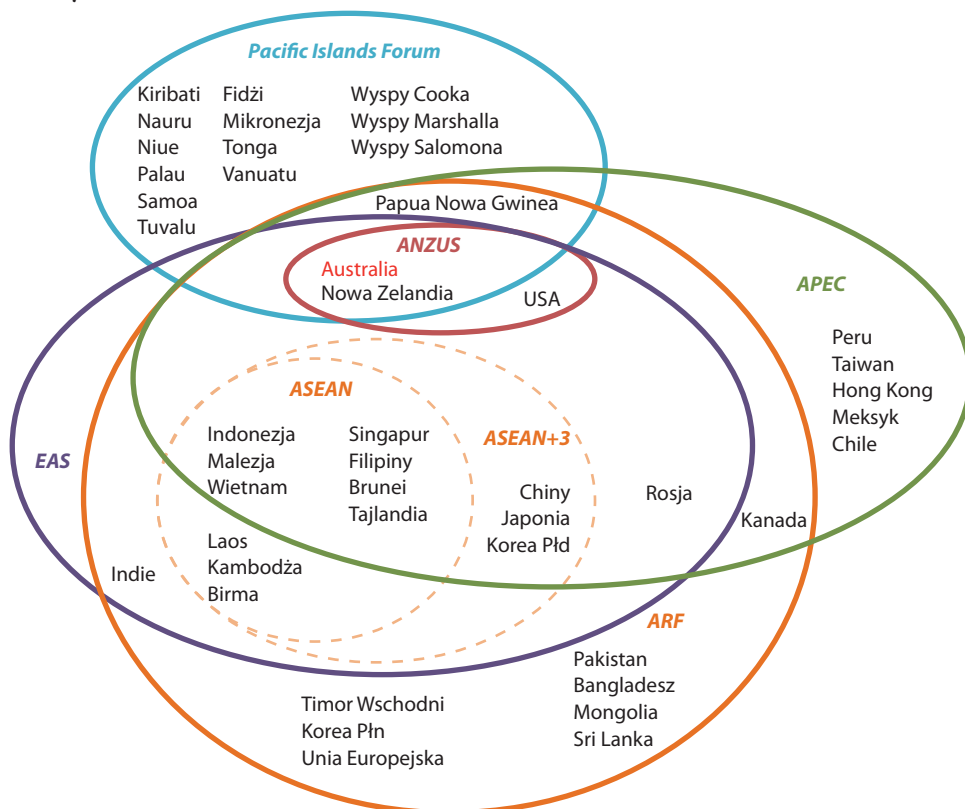
Pierwszym z nich jest wzmocnienie zaangażowania regionalnego we wspieranie stabilności regionalnej i wzrostu wpływów Australii w regionie Azji i Pacyfiku. Jako kluczowych partnerów współpracy w regionie SBN wymienia w pierwszej kolejności Stany Zjednoczone, następnie Chiny, Indonezję, Malezję państwa ASEAN, Japonię, Koreę Południową oraz Indie³⁹. Zarys architektury bezpieczeństwa regionu Azji i Pacyfiku, ze szczególnym uwzględnieniem Australii, przedstawia wykres 2. Najważniejszym regionalnym partnerem bezpieczeństwa na południowym Pacyfiku niezmiennie pozostaje Nowa Zelandia. Pozostałymi partnerami spoza regionu (prócz USA) są Wielka Brytania, Kanada oraz Francja. Australia będzie starała się wykorzystywać istniejące sojusze, organizacje i instytucje⁴⁰ do promocji bezpieczeństwa kooperatywnego, opanowywania ewentualnych regionalnych kryzysów, wzmocnienia dialogu strategicznego, budowy zaufania w obszarach takich jak bezpieczeństwo energetyczne i rządy prawa.

³⁹ Przykładem zaangażowania regionalnego Australii są m.in. wspólne ćwiczenia wojskowe z Malezją i Singapurem w ramach działalności *Five Power Defence Arrangements* (FPDA). FPDA to seria bilateralnych umów pomiędzy Wielką Brytanią, Australią, Nową Zelandią, Malezją oraz Singapurem, w ramach których państwa te zobowiązały się do konsultacji w sprawach zagrożeń bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku. Innym przykładem współpracy regionalnej jest kooperacja Australii i Indonezji w dziedzinie obronnej (w tym zwłaszcza zwalczania terroryzmu), zgodnie z porozumieniem z Lombok z 2012 r. oraz corocznych dialogów w formule 2+2 (ministrowie spraw zagranicznych i ministrowie obrony). *Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation*, <http://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/ind-aus-sec06.html> (dostęp: 2 listopada 2013 r.).

⁴⁰ M.in. FPDA, EAS, ASEAN, ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Defence Ministers Meeting-Plus (ADMM-Plus), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC).

Ważnym elementem tego priorytetu są działania zachęcające do aktywności USA w regionie i ułatwiające im utrzymanie roli stabilizującego filaru regionalnego bezpieczeństwa⁴¹.

Wykres 2. Miejsce Australii w architekturze bezpieczeństwa regionu Azji i Pacyfiku



Źródło: opracowanie własne

Drugim priorytetem jest integracja polityki cybernetycznej i wzmocnienie ochrony sieci informatycznych. Priorytet ten związany jest z rosnącym zagrożeniem bezpieczeństwa narodowego, związanym z rewolucją informatyczną. Cyberprzestrzeń stwarza możliwość nieprzyjemnej działalności zagranicznych służb wywiadowczych i organizacji przestępczych, ułatwia dalszą radykalizację i koordynację działań ekstremistów, może być wykorzystywana do szerzenia nienawiści i podziałów społecznych⁴². Nieprzyjemna

⁴¹ *Strong and Secure...*, s. 38–39.

⁴² Co, ze względu na niehomogeniczność społeczeństwa Australii, stanowi poważne zagrożenie.

działalność cybernetyczna wymaga odpowiednich możliwości obronnych ze strony państwa. W tym celu australijski rząd podjął decyzję o utworzeniu Centrum Bezpieczeństwa Cybernetycznego, które m.in. ma zadanie poprawiania współpracy pomiędzy administracją państwową a przemysłem. Umożliwi to bardziej kompleksowe zrozumienie zagrożeń cybernetycznych oraz ułatwi szybsze i bardziej efektywne przeciwdziałanie poważnym incydentom cybernetycznym. W ramach tego priorytetu Australia utrzymuje współpracę z państwami sojusznicznymi i partnerami w promowaniu międzynarodowych norm prawnych w cyberprzestrzeni oraz międzynarodowej współpracy w dziedzinie ścigania cyberzbrodni, włączając w to przystąpienie do Konwencji Rady Europy o Cyberprzestępczości⁴³.

Ostatni priorytet zakłada tworzenie partnerstw w celu osiągnięcia innowacyjnych i wydajnych wyników w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Ma to umożliwić sprawne zarządzanie i dzielenie się informacjami z innymi podmiotami krajowymi i międzynarodowymi w sposób szybki i bezpieczny. Według zapisów SBN, Australia zamierza podejmować dalsze działania mające na celu wzmocnienie powiązań między gospodarką, polityką socjalną i bezpieczeństwem narodowym w celu zwiększenia odporności na pojawiające się zagrożenia⁴⁴.

Bezpieczeństwo cybernetyczne i ochrona sieci informatycznych wiążą się również z bezpieczeństwem granic⁴⁵. W związku ze zwiększeniem ruchu turystycznego i biznesowego do Australii, większą liczbą linii lotniczych itp., kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa zaczyna nabierać efektywna współpraca międzynarodowa, służąca wychwytywaniu i neutralizowaniu przypadków stwarzania jednostkowego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Istotnym elementem innowacyjnego podejścia do ochrony granic jest całodobowy, uniwersalny system wizowy dla cudzoziemców, który jest w stanie szybko i efektywnie przetwarzać skomplikowane dane⁴⁶.

Zacieśnianie partnerstw, obrona przed atakami cybernetycznymi oraz promowanie wpływu Australii na otaczający świat to kluczowe obszary, które mają wzmocnić zdolności obronne Australii przy jednoczesnym otwarciu jej na nowe możliwości. Bliższa współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa będzie wymagała lepszej koordynacji i jasnych priorytetów. Dlatego

⁴³ *Strong and Secure...*, s. 40–41.

⁴⁴ *Ibidem*, s.42–43.

⁴⁵ Aby zapewnić kompleksowe podejście do ochrony granic, Australia planuje wydanie Australijskiej Strategii Zarządzania Granicami.

⁴⁶ *Strong and Secure...*, s. 42.

jedną z ostatnich rekomendacji SBN jest publikowanie kolejnych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w pięcioletnich cyklach.

Konkluzje

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii stanowi kolejny element w działaniach na rzecz umacniania bezpieczeństwa państwa, będąc jednocześnie dokumentem syntetycznie i jasno prezentującym podstawy polityki w tym zakresie. Podejście państwa australijskiego do kwestii bezpieczeństwa narodowego opiera się na silnej współpracy, koordynacji i konsultacji między rządem Australii, rządami poszczególnych terytoriów (zgodnie z podziałem administracyjnym kraju) oraz międzynarodowymi partnerami. Strategia ustala zarówno cele bezpieczeństwa (*ends*), koncepcje działania (*ways*) oraz określa zasoby (*means*) konieczne do osiągnięcia tych celów; przedstawia katalog zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa oraz określa plan działania dla zabezpieczenia dobrobytu i odporności państwa na zagrożenia regionalne i światowe. Poszerzona o analizę środowiska bezpieczeństwa Australii daje dobry ogłód na dynamicznie zmieniające się relacje w obszarze Azji i Pacyfiku. Australijska SBN wielokrotnie akcentuje położenie geograficzne państwa, co wyraźnie ukazuje perspektywę interesów narodowych i regionalne ambicje. Obszar ten w znacznej mierze pokrywa się z obszarem znaczących wpływów chińskich (ekonomicznych, energetycznych i dyplomatycznych).

Pozostająca w sojuszu wojskowym z USA Australia jest równocześnie silnie powiązana gospodarczo z Chinami. Dlatego, w związku z amerykańską reorientacją ku regionowi Azji i Pacyfiku, w interesie Australii są jak najlepsze relacje między tymi mocarstwami, a wszelkie przejawy konfliktu interesów i ich ewentualne zaognienie stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie. Z tego względu działania Australii koncentrują się na umiejętnym balansowaniu i maksymalnym wykorzystywaniu obydwu partnerstw z korzyścią dla własnych interesów narodowych, w tym interesów szeroko rozumianego bezpieczeństwa, zakładając przy tym, że podstawę ich relacji będzie stanowiła „strategiczna współpraca”, a nie „strategiczna rywalizacja”.

SBN kontynuuje zawartą w Białej Księdze „Australia w wieku Azji” myśl „usprawiedliwiająca” – budzący duże zaniepokojenie w regionie – gwałtowny wzrost militarny Chin jako naturalną konsekwencję wzrostu gospodar-

czego i rosnących interesów. Jednocześnie Australia stara się zachęcać Chiny do większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo regionalne. Strategia podkreśla wagę współpracy wielostronnej w odpowiedzi na wyzwania i zagrożenia regionalne.

Od 2012 r. Australia należy do „globalnych partnerów” NATO. Jest ważnym partnerem w ramach misji ISAF w Afganistanie oraz deklaruje gotowość udziału swojego kontyngentu w przyszłej misji po 2014 r. Pomimo tego, w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego wspomina się o NATO jedynie w kontekście afgańskim, a Sojusz Północnoatlantycki nie odgrywa większej roli w systemie bezpieczeństwa państwa. Zewnętrznym filarem bezpieczeństwa Australii jest silny, bilateralny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego wiele uwagi poświęca zagrożeniom asymetrycznym, w tym zjawiskom terroryzmu, cyberterroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Zjawiska te, choć mają charakter transnarodowy, często wykorzystują państwa upadające, dające schronienie grupom przestępczym i powodujące destabilizację na arenie międzynarodowej. Dlatego równocześnie z rozwojem obrony przed tymi zjawiskami Australia deklaruje potrzebę wspierania i umacniania państw słabych i niestabilnych.

W dobie rewolucji informatycznej, zagrożeń rozproszonych i proliferacji broni masowego rażenia, żadne zdarzenia nie są na tyle odległe, aby nie mogły wywierać negatywnych skutków na stan bezpieczeństwa danego państwa, niezależnie od jego położenia geograficznego. Dlatego pozornie bezpieczna, położona na osobnym kontynencie i niegraniczająca lądowo z żadnym państwem Australia, postrzega swoje bezpieczeństwo bardzo szeroko. Pierwsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Australii jest strategią ukierunkowaną na szeroką współpracę międzynarodową, jednak z podkreśleniem silnego rdzenia własnego potencjału bezpieczeństwa.

Polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej jako narzędzie kształtowania stosunków dwustronnych z poradzieckimi państwami Azji Środkowej

EWA MAZUR-CIEŚLIK

Rosji, podobnie jak wielu innym państwom europejskim, grozi zapaść demograficzna. Systematycznie spada liczba urodzeń, a sytuację pogarsza emigracja Rosjan, zwłaszcza młodych, do państw Europy Zachodniej. Deficyt rąk do pracy staje się coraz wyraźniej odczuwalny. Najniżej opłacane branże radzą sobie z obsadzaniem wolnych stanowisk tylko dzięki zatrudnianiu imigrantów zarobkowych pochodzących głównie z państw przestrzeni poradzieckiej oraz z Chin. Tymczasem władze rosyjskie zaostrzają politykę imigracyjną i rozpoczynają – na pozór wbrew interesom i potrzebom gospodarki – deportację kilku milionów imigrantów, którzy przedłużyli sobie pobyt ponad czas wskazany w decyzji władz imigracyjnych (tzw. pobyt przeterminowany).

Cele polityki demograficznej Federacji Rosyjskiej oraz sposoby ich osiągnięcia określone zostały w kilku dokumentach o charakterze strategicznym, spośród których najwyższą rangę mają Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.¹ oraz Koncepcja państwowej polityki migracyjnej FR do 2025 r.² i Koncepcja długofalowego rozwoju społeczno-ekonomicznego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.³. Obserwacja sposobu

¹ *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года* [Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.], <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

² *Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года* [Koncepcja państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 r.], <http://kremlin.ru/acts/15635> (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

³ *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года* [Koncepcja długofalowego rozwoju społeczno-ekonomicznego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.], rozdz. III, pkt 1, http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_n1662_red_08.08.2009, (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

wdrażania trzech dokumentów strategicznych wskazuje jednak na istnienie rozdzwienku między zapisami wytyczającymi zasady polityki a aktami wykonawczymi i doraźnymi posunięciami władz.

W koncepcji państwowej polityki migracyjnej Rosji do 2025 r. jako jeden z celów strategicznych polityki rosyjskiej przyjęto „doprowadzenie do ustabilizowania i zwiększania liczby ludności Rosji oraz zapewnienie wystarczającej ilości siły roboczej dla gospodarki”. Zapis taki ma swoje głębokie uzasadnienie, ponieważ chodzi o rozwiązanie trudnych problemów wynikających z trwającego od kilkunastu lat niżu demograficznego. Konieczność sprowadzania z zagranicy dodatkowych rąk do pracy jest nieuchronna: z prognoz wynika⁴, że w latach 2012–2022 liczba obywateli Rosji w wieku 15–29 lat zmniejszy się o 2 mln. Jeżeli natychmiast nie zostaną podjęte radykalne kroki mające na celu utrzymanie obecnej liczby ludności (obliczenia na koniec 2012 r.), to w 2015 r. w celu niedopuszczenia do drastycznego spadku liczebności obywateli konieczne byłoby podniesienie współczynnika urodzeń (który aktualnie oscyluje wokół 1,6) do 2,52 dziecka na statystyczną Rosjanekę w wieku rozrodczym. W 2020 r. współczynnik ten musiałby wzrosnąć do 3,03, w 2030 r. – do 3,58, aby w 2050 r. osiągnąć 4,8. Osiągnięcie oczekiwanego poziomu urodzeń oznaczałoby w praktyce, że w ciągu trzech dekad potrojony zostanie obecny współczynnik urodzeń. Wydaje się, że jest to założenie mało realne. Spadek liczby urodzeń (nie licząc ubytku ludności wynikającego z emigracji) powodować będzie zmniejszanie populacji obywateli FR o ok. milion osób rocznie. Wiadomo już dziś, że do 2025 r. kryzys demograficzny będzie się pogłębiać (wynika to ze struktury wieku społeczeństwa i liczby kobiet w wieku rozrodczym), natomiast utrzymanie obsługi gospodarki narodowej na dotychczasowym poziomie potrzebować będzie o ok. 10 mln osób w wieku produkcyjnym więcej, niż wyniosą zasoby siły roboczej dostępnej w Rosji.

Tak znaczny przewidywany ubytek ludności stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji Strategii bezpieczeństwa narodowego do 2020 r. oraz koncepcji długofalowego rozwoju społeczno-ekonomicznego Federacji Rosyjskiej do 2020 r. W strategii zapowiedziano m.in. „w długiej perspektywie zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego wynikające z dysproporcji w poziomie rozwoju regionów Rosji przewyższające będą poprzez rozwijanie w wielkiej skali narodowego systemu innowacyjnego drogą wyodręb-

⁴ A. Sinielnikov, *Можно ли сразу остановить убыль населения в России?* [Czy możliwe jest natychmiastowe powstrzymanie ubytku ludności w Rosji?], demographia.ru, http://demographia.ru/articles_N/index.html?idR=5&idArt=1087 (dostęp: 12 września 2013 r.).

niania regionów terytorialno-przemysłowych⁵ na południowych terenach Powołża, na Uralu, Syberii, Dalekim Wschodzie⁶. Postulat tworzenia i rozbudowywania specjalnych stref ekonomicznych na wyludniających się terenach Dalekiego Wschodu możliwy byłby do zrealizowania wyłącznie pod warunkiem rozszerzenia rynku pracy o dodatkowe kilka milionów osób. Stanowiąca doprecyzowanie strategii Koncepcja długofalowego rozwoju społeczno-ekonomicznego wskazuje jednoznacznie, gdzie te dodatkowe miliony osób do pracy można byłoby znaleźć: „... [kolejny] kierunek polityki demograficznej, to kierowanie procesami migracyjnymi w celu obniżenia deficytu zasobów siły roboczej zgodnie z potrzebami gospodarki, w tym: prowadzenie regionalnej polityki społeczno-gospodarczej, mającej na celu utrzymanie gęstości zaludnienia na Dalekim Wschodzie i Syberii; wspieranie przesiedlania do Federacji Rosyjskiej Rosjan mieszkających za granicą; wspieranie osiedlania się w Federacji Rosyjskiej zagranicznych specjalistów, zwłaszcza absolwentów i stażystów rosyjskich uczelni; optymalizacja procesów migracyjnych w związku z tworzeniem wspólnego rynku pracy w ramach procesów integracyjnych w przestrzeni euroazjatyckiej; stworzenie cywilizowanych warunków życia i pracy dla imigrantów, ochrona ich praw obywatelskich (...)”⁷.

W świetle dokumentów strategicznych można więc uznać, że przyjmowanie imigrantów z państw tzw. bliskiej zagranicy⁸ w liczbie mogącej zrekompensować naturalny ubytek obywateli Federacji Rosyjskiej jest strategicznym zadaniem dla władz wykonawczych. Tymczasem w czerwcu 2013 r. Federalna Służba Migracyjna zapowiedziała, że w 2013 r. przewiduje cofnięcie zezwolenia na pobyt – a tym samym deportację – ok. 3 milionów imigrantów⁹, którzy przekroczą trzymiesięczny okres dozwolonego prawem pobytu (pobyt przeterminowany).

⁵ Z omówień prasowych wynika, że chodzi o odpowiedniki specjalnych stref ekonomicznych.

⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, *op.cit.*, pkt 65.

⁷ *Koncepcja długofalowego rozwoju społeczno-ekonomicznego...* *op.cit.*, rozdz. III, pkt 1.

⁸ Pojęciem „bliska zagranica” potocznie określa się w Rosji państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR – z wyłączeniem Litwy, Łotwy i Estonii.

⁹ Federalna Służba Migracyjna mianem migranta określa każdego cudzoziemca, który przekracza granicę Rosji. Najliczniejsza kategoria migrantów to osoby, które w aplikacji wizowej deklarują cel przybycia inny niż turystyczny (należy przedstawić potwierdzenie wniesienia opłaty hotelowej i wyżywienia), służbowy (obowiązuje potwierdzenie ze strony zapraszającej instytucji rosyjskiej), rodzinny (wizyta na formalne zaproszenie lub potwierdzenie zawarcia związku małżeńskiego), biznesowy (obowiązuje wyciąg z konta bankowego i potwierdzenie współpracy z kontrahentem rosyjskim), lub naukowy (pisemna akredytacja i wniesiona opłata w rosyjskim zakładzie naukowym). Dotyczy to zazwyczaj migrantów zarobkowych z państw poradzieckich oraz z Chin.

Dokumentem, który służy do kontrolowania legalności pobytu czasowego oraz zawiera wszystkie informacje o obywatelu obcego państwa wjeżdżającym na terytorium FR jest karta migracyjna¹⁰. Blankiet karty migracyjnej wypełniony przez osobę przekraczającą granicę FR kontrolowany jest (pod kątem zgodności danych z paszportem, wizą i ewentualnie innymi dokumentami) i stemplowany przez służby graniczne. Obywatel obcego państwa przybywający do miejsca czasowego pobytu w FR zobowiązany jest zarejestrować się we właściwym dla miejsca pobytu terytorialnym organie władzy federalnej odpowiedzialnym za sprawy wewnętrzne. Jednym z warunków rejestracji jest przedstawienie ważnej karty migracyjnej. Podczas przebywania na terytorium FR cudzoziemiec przechowuje kartę migracyjną i zobowiązany jest okazywać ją na żądanie uprawnionych służb. W przypadku utraty karty migracyjnej cudzoziemiec zobowiązany jest do poinformowania o tym – w terminie nie dłuższym niż 3 dni – najbliższego terytorialnego organu władzy federalnej odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne. Podczas opuszczania przez cudzoziemca terytorium FR karta migracyjna zwracana jest właściwym służbom granicznym.

Imigranci a gospodarka Rosji

Federalna Służba Migracyjna oceniała, że w pierwszym półroczu 2013 r. w Rosji przebywało łącznie prawie 2 mln osób¹¹, które przekroczyły dozwolony okres pobytu o ponad 30 dni (pobyt przeterminowany). W przeważającej mierze dotyczyło to obywateli Uzbekistanu – ok. 900 tys. osób, Ukrainy – ponad 500 tys. i Tadżykistanu – prawie 400 tys. Ogółem w pierwszej połowie 2013 r. w Rosji przebywało ok. 10,2 mln imigrantów, z czego 2,3 mln stanowili obywatele Uzbekistanu, 1,3 mln – Ukrainy i 1 mln – Tadżykistanu. Szacuje się, że 4 mln spośród przebywających w tym czasie w Rosji cudzoziemców to osoby, które przybyły w celach innych niż zatrudnienie. Pozostali to imigranci za-

¹⁰ Постановление от 16 августа 2004 г. n 413 о Миграционной Карте в ред. Постановления Правительства РФ от 06.05.2006 г. N 271 [*Postanowienie z dn. 16 sierpnia 2004 r. o Karcie Migracyjnej znowelizowane Postanowieniem Rządu FR z 06.05.2006 r. numer 271*], http://www.fmsmoscow.ru/laws/government_rf.html (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

¹¹ ФМС насчитала в России три миллиона нелегальных мигрантов [*Federalna Służba Migracyjna ocenia, że w Rosji jest 3 mln nielegalnych migrantów*], [lenta.ru](http://lenta.ru/news/2013/02/27/illegal/), 27 lutego 2013 r., <http://lenta.ru/news/2013/02/27/illegal/> (dostęp: 14 czerwca 2013 r.). Liczba 3 mln cudzoziemców, którym cofnięte zostanie zezwolenie na pobyt, to dane szacunkowe na cały 2013 r., natomiast 2 mln – to cudzoziemcy, których już zidentyfikowano jako osoby, które przekroczyły dozwolony okres pobytu w Rosji.

robkowi. Prognozy¹² przewidują, że w 2013 r. granice Rosji przekroczy 17 mln imigrantów, co oznaczać będzie wzrost o 1,2 mln w porównaniu z 2012 r.

Nie są dostępne ogólnokrajowe, oficjalne dane dotyczące poziomu zatrudnienia cudzoziemców w gospodarce rosyjskiej; zarówno władze, jak i organizacje pozarządowe prezentują liczby szacunkowe, oparte na anonimowych badaniach ankietowych i dotyczące poszczególnych regionów. Najlepiej udokumentowane są informacje pochodzące z dużych centrów administracyjnych i gospodarczych, szczególnie zaś z Moskwy. Według oficjalnych źródeł cudzoziemcy stanowią w Moskwie ok. 3,1 proc. wszystkich zatrudnionych, jednak badania socjologiczne oraz dane szacunkowe policji i służb ochrony granic wskazują jednak, że imigrantem zarobkowym jest co piąta osoba pracująca w Moskwie (ogółem ok. 20 proc.)¹³. Połowa spośród ok. 600 tys. miejsc pracy dostępnych w handlu w miejscowościach położonych wokół Moskwy zajmowana jest przez imigrantów – te dane pochodzą z wypowiedzi ministra handlu wewnętrznego FR¹⁴.

W całej Rosji udział cudzoziemców wśród zatrudnionych jest o połowę niższy i wynosi prawdopodobnie 10 proc. (oficjalnie ok. 1 proc.). Wiele sektorów rosyjskiej gospodarki (takich jak usługi komunalne, transport, budownictwo, częściowo rolnictwo, handel i przemysł wydobywczy) przestałoby płynnie funkcjonować, gdyby nie zatrudnianie imigrantów, rekrutujących się przede wszystkim z republik Wspólnoty Niepodległych Państw.

Wspomnieć w tym miejscu należy również o drugiej co do liczebności grupie imigrantów zarobkowych, którą w Rosji stanowią obywatele Chińskiej Republiki Ludowej. Imigracja zarobkowa z ChRL nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, jednak warto odnotować, że – podobnie jak imigracja z WNP – narasta ona z każdym rokiem i władze spodziewają się, że w nadchodzących dekadach przybierze dużo większe rozmiary¹⁵. Zarysował się

¹² *Ibidem*.

¹³ *Незаконная миграция в России – источник терроризма* [Nielegalna migracja w Rosji – źródło terroryzmu], New Russia L.P. News Agency, 30 maja 2013 r., http://www.nr2.ru/yamal_ugra/441400.html (dostęp: 26 czerwca 2013 r.).

¹⁴ *Каждый второй работник торговли в Подмосковье – иностранец* [Co drugi zatrudniony w handlu w regionie moskiewskim jest cudzoziemcem], Новый Регион – Москва, 31 października 2013, <http://www.nr2.ru/moskow/467992.html> (dostęp: 1 listopada 2013 r.).

¹⁵ Z wypowiedzi dyrektora Instytutu Bliskiego Wschodu Akademii Nauk J. Satanowskiego wynika m.in., że władze Rosji zaczynają liczyć się z koniecznością przyjmowania coraz większej liczby imigrantów również z ChRL oraz czynione są przymiarki do przyjęcia w przyszłości nawet 3–4 milionów Chińczyków. Szerzej na ten temat: *Россия вымирает: на место русских придут мигранты. Ситуация будет только усугубляться* [Rosja wumiera: miejsce Rosjan zajmą imigranci. Sytuacja będzie coraz trudniejsza], Новый Регион – Москва, 5 listopada 2013 r., <http://www.nr2.ru/moskow/468783.html> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

już podział terytorialny i zawodowy między różnymi grupami tymczasowych pracowników z zagranicy: Chińczycy trudnią się przede wszystkim handlem oraz osiedlają się przeważnie na Syberii i Dalekim Wschodzie, przybysze z republik środkowoazjatyckich znajdują zazwyczaj zatrudnienie w dużych miastach, gdzie pracują jako robotnicy budowlani, natomiast imigranci z Ukrainy i Białorusi opanowali zawody związane z transportem oraz usługami.

Nie bez powodu w Koncepcji długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego zamieszczono zapis o konieczności stworzenia godziwych warunków pracy i płacy dla imigrantów: przybysze zatrudniani są przeważnie bez ubezpieczenia i możliwości skorzystania z pomocy lekarskiej, za najniższe wynagrodzenie i bez przestrzegania norm, regulujących czas pracy. Taki stan rzeczy przyczynia się do powiększania deficytu budżetowego (co zostanie wyjaśnione bardziej szczegółowo w dalszej części artykułu) oraz szarej strefy w gospodarce (powszechny jest proceder korumpowania funkcjonariuszy policji, służb granicznych i pracowników administracji, tolerujących nielegalny pobyt). Działania korupcyjne podejmowane są bardzo często wobec pracowników urzędów meldunkowych, którzy zgadzają się nie tylko na zameldowanie osób nie mających prawa pobytu, lecz także na łamanie przepisów regulujących normy zakwaterowania. Kontrole przeprowadzone w okresie styczeń – sierpień 2013 r. ujawniły w Moskwie ok. 2 tys. mieszkań, w których zameldowano 273 tys. cudzoziemców¹⁶. W ośrodkach przemysłowych, gdzie zapotrzebowanie na pracowników zagranicznych jest jeszcze większe, „rekordzista” zameldował w swoim mieszkaniu ponad tysiąc osób.

O tym, jak niepokojące rozmiary przybrało zjawisko zatrudniania imigrantów w szarej strefie gospodarki świadczyć może wniesienie (w październiku 2013 r.) do Dumy Federacji Rosyjskiej projektu ustawy dotyczącej dokumentów, składanych przez rodziców starających się o przyjęcie dziecka do szkoły lub przedszkola. Ustawa, jeśli wejdzie w życie, nałoży na osoby o obywatelstwie innym niż rosyjskie obowiązek dostarczenia dodatkowych (nie wymaganych od obywateli FR) dokumentów, m.in. potwierdzenia, że

¹⁶ В Подмоскowie возбуждены уголовные дела по фактам обнаружения „резиновых” квартир [W okręgu moskiewskim wszczęto postępowania karne w związku z faktem ujawnienia „gumowych” mieszkań], agencja ITAR-TASS, 23 października 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c659/922429.html> (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

zapłacili wszystkie wymagane prawem podatki¹⁷. Dzieci, których rodzice nie dostarczą właściwych zaświadczeń, nie będą mogły realizować obowiązku szkolnego. Deklarowanym celem autorów projektu jest skłonienie imigrantów do podejmowania legalnej pracy.

Z oficjalnych prognoz demograficznych¹⁸ wynika, że w 2025 r. – o ile władze nie wprowadzą rocznych limitów ograniczających przyjmowanie imigrantów – przybysze z państw WNP stanowić będą 18 proc. ludności Rosji. Najwięcej wśród nich będzie obywatele Uzbekistanu – ok. 5,8 mln osób. Wprowadzenie limitu ograniczającego liczbę przyjmowanych na stałe imigrantów do 250 tys. osób rocznie pozwoliłoby ograniczyć ich liczebność tak, aby nie przekraczali ok. 13 proc. ludności Rosji. Dla porównania: w 2002 r. przybysze z WNP stanowili w Rosji 5,3 proc. populacji.

Należy podkreślić, że prognoza wzrostu liczby cudzoziemców do 18 proc. oparta jest na oficjalnych (a więc prawdopodobnie znacznie zaniżonych) danych statystycznych i dotyczy ogółu populacji, a nie tylko zatrudnionych. Przy założeniu, że część spośród zatrudnionych imigrantów skorzysta z możliwości sprowadzenia do Rosji rodzin, oznacza to, że w 2025 r. więcej niż trzecią część mieszkańców Rosji stanowić mogą cudzoziemcy. Jest to perspektywa, którą władze postrzegają jako zjawisko niepokojące. W 2012 r. Rosja uplasowała się na drugiej pozycji¹⁹ w ogólnoświatowym rankingu państw najczęściej wybieranych przez imigrantów zarobkowych jako miejsca docelowe migracji.

Imigranci a bezpieczeństwo wewnętrzne Rosji

Przyjezdni, którzy nielegalnie przedłużają swój pobyt w Rosji (a więc łamią prawo), przyczyniają się do osłabienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Władze rosyjskie zdają sobie sprawę, że polityka przyzwolenia na

¹⁷ В Госдуму внесен законопроект о запрете принимать в школы детей мигрантов-неплательщиков налогов [W Dumie FR złożony został projekt ustawy zabraniającej przyjmowania do szkół dzieci imigrantów, którzy nie opłacili podatków], Новый Регион–Москва, 3 października 2013 r., <http://www.nr2.ru/moskow/463342.html>, dostęp: 1 listopada 2013 r.).

¹⁸ S. Gurjew, *Фантастическая демография* [Fantastyczna demografia], Rosyjska Szkoła Ekonomiczna, 23 maja 2007 r., <http://www.nes.ru/ru/media/publications/2007/may/sguriev-vedomosti-may23> (dostęp: 24 czerwca 2013 r.).

¹⁹ Za USA, przyjmującymi rocznie nieco ponad milion migrantów, a przed Hiszpanią, którą wybiera prawie 350 tys. osób. Za: *International Migration Outlook 2013. International migration policies and data*, OECD, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm> (dostęp: 23 czerwca 2013 r.).

ich nielegalny pobyt oznacza erozję i tak skorumpowanej administracji terenowej oraz służb ochrony porządku publicznego i jest równoznaczna z tolerowaniem korupcji w policji i urzędach imigracyjnych²⁰.

Z punktu widzenia władz najpoważniejszym zagrożeniem w tym obszarze (rzadko wspomnianym na szczęblu oficjalnym) jest perspektywa eskalacji istniejących już w Rosji problemów wynikających z funkcjonowania radykalnych ugrupowań islamskich i okoliczności towarzyszących radykalizmowi, jak terroryzm, dobrowolne lub wymuszone wspieranie finansowe terroryzmu oraz przemyt narkotyków. Znaczącym problemem jest również brak pomysłu na integrację imigrantów z lokalnymi społecznościami, w których zamieszkują.

Imigranci a radykalne ugrupowania islamskie

Zagrożenie, że po wycofaniu wojsk ISAF z Afganistanu nasileniu ulegnie zjawisko przenikania radykalnego islamu (przez Turkmenistan, Uzbekistan, Tadżykistan i Kirgistan), stanowi przedmiot poważnego zaniepokojenia władz Rosji²¹. Istnieją również obawy, że problemy dla bezpieczeństwa wynikające z bardzo wysokiej migracji wewnętrznej²² mieszkańców rosyjskiego Kaukazu Północnego mogą zostać zwielokrotnione w sytuacji, gdy do będących obywatelami rosyjskimi radykalnych muzułmanów (postrzeganych przez władze FR jako potencjalni terroryści) dołączą pochodzący z Afganistanu działacze Bractwa Muzułmańskiego, głosiciele idei utworzenia kalifatu²³ w regionach Rosji zamieszkiwanych przez muzułmanów.

²⁰ Rosja, jak wynika z raportu Transparency International, plasuje się na 133 pozycji (na 176 uwzględnionych państw) w rankingu państw najmniej skorumpowanych. *Transparency International Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013 (dostęp: 20 lipca 2013 r.).

²¹ Praca zbiorowa: *Вызовы безопасности в Центральной Азии [Wyzwania dla bezpieczeństwa w Azji Środkowej]*, Moskwa 2013 r., A. Rogożyn: „Migracja za pracą jako główny przedmiot wysiłków państw Azji Środkowej i Rosji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa”, str. 146–148.

²² Migracja wewnątrz Federacji Rosyjskiej jest zjawiskiem bardzo nasilonym. Z danych spisu powszechnego wynika, że w latach 2003–2009 około 15 mln mieszkańców Rosji, tzn. jedna dziesiąta obywateli zmieniło region zamieszkania w obrębie FR. Za: *Всероссийская перепись населения 2010 года [Spis powszechny FR, 2010 r.]*, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (dostęp: 22 grudnia 2012 r.).

²³ *Халифат всея Руси [Kalifat Wszechrusi]*, „Ekspert online”, 31 października 2013 r., http://expert.ru/russian_reporter/2013/43/halifat-vseya-rusi/ (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

Imigracja a przemyt narkotyków

Problemem, który władze FR postrzegają jako zagrożenie związane w głównej mierze z obecnością imigrantów, jest przemyt narkotyków (produkowanych w Afganistanie²⁴ opiatów) trasami wiodącymi przez państwa Azji Środkowej. Odbiorcą, dystrybutorem i beneficjentem ze sprzedaży narkotyków są rosyjskie grupy przestępcze. Część narkotyków podlega sprzedaży na miejscu, większość natomiast, przy użyciu różnych kanałów dystrybucji, przemycana jest do Europy Zachodniej.

W Rosji żyje prawie 9 mln²⁵ zarejestrowanych narkomanów. Każdego roku 30 tys. osób umiera z powodu przedawkowania narkotyków. Władze podkreślają, że po wycofaniu wojsk ISAF z Afganistanu zagrożenie wzrośnie, ponieważ – jak podejrzewają – areał uprawy maku jeszcze się zwiększy.

Skutecznym sposobem walki z zagrożeniem narkotykowym wydaje się inwestowanie w przygotowanie i wyposażenie sprawnych służb ochrony granicy, które skutecznie uniemożliwiłyby przemyt heroiny z Afganistanu. Stanowi on bowiem jeden z nielicznych powszechnie dostępnych w tym regionie sposobów zarobkowania. Wywodzący się ze społeczeństw klanowych (a więc połączeni silnymi więzami wzajemnych zobowiązań i posłuszeństwa) imigranci z Azji Środkowej postrzegani są przez opinię publiczną jako środowisko kryminogenne, odpowiedzialne za przemyt i dystrybucję narkotyków. Jest to obserwacja tylko częściowo słuszna: przybysze z państw Azji Środkowej rzeczywiście przemycają narkotyki (ocenia się, że rocznie trafia nielegalnie do Rosji z Afganistanu ok. 70 ton heroiny²⁶ – znaczna część produkcji z szacowanego na minimum 100 mld dolarów²⁷ narkotykowego rynku Afganistanu), jednak to nie oni są ich właścicielami i dystrybutorami. Główną rolę w narkotykowym procederze odgrywa rosyjskie podziemie przestępcze.

Jednym ze środków zaradczych, mających ograniczyć ilość przemycanych do Rosji narkotyków, mają być zmiany zasad przekraczania granicy FR.

²⁴ Na Afganistan przypada 74 proc. nielegalnej produkcji opiatów na świecie. Za: *Новый доклад ООН о наркотиках подчеркивает остроту проблемы в Центральной Азии* [Nowy raport ONZ o narkotykach podkreśla wagę problemu w Azji Środkowej], Eurasianet, <http://russian.eurasianet.org/node/60171> (dostęp: 27 czerwca 2013 r.).

²⁵ *Центральная Азия: Взгляды эпохи холодной войны мешают борьбе с наркотиками* [Azja Środkowa: poglądy z epoki zimnej wojny przeszkadzają w zwalczaniu narkotyków], Eurasianet, <http://russian.eurasianet.org/node/59868> (dostęp: 27 czerwca 2013 r.).

²⁶ *Нелегальная миграция и наркотическая война против России* [Nielegalna migracja i wojna narkotykowa przeciwko Rosji], Военное Обозрение, 13 marca 2013 r., <http://svpressa.ru/politic/article/65341/> (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

²⁷ *Ibidem*.

Jedynym środkowoazjatyckim państwem, którego obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu w Rosji, jest Turkmenistan. Obywatele Kazachstanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Kirgistanu zwolnieni są z obowiązku posiadania wiz i paszportów zagranicznych przy wjeździe do Rosji²⁸. Na wniosek Federalnej Służby Kontroli Obrotu Narkotykami ma to ulec zmianie. Poczynając od 2015 r., paszporty i wizy będą obowiązkowe, co pozwoli – jak przypuszczają władze FR – trzydziestokrotnie²⁹ zwiększyć skuteczność walki z przemytem heroiny napływającej do Rosji.

O skali zagrożenia świadczy także liczba osób pozbawionych wolności za przestępstwa związane z nielegalną dystrybucją narkotyków. W ciągu minionej dekady do rosyjskich więzień i kolonii karnych trafiło ponad milion osób skazanych za przestępstwa związane z narkotykami. Byli to w przeważającej mierze ludzie młodzi, poniżej 35. roku życia. W rosyjskich więzieniach przebywa stale około 25 tys. osadzonych³⁰, wywodzących się z „bliskiej zagranicy” – najwięcej (ok. 5 tys. osób) jest wśród nich obywatele Tadżykistanu.

Niski poziom integracji społecznej imigrantów

Informacje o tym, jak znaczne są obawy elit rządzących przed „obcymi”, tylko czasami trafiają do opinii publicznej³¹. Władze od dawna planują, lecz

²⁸ Rozróżnienie na „paszport” i „paszport zagraniczny” jest niezbędne, ponieważ ruch graniczny między częścią państw poradzieckich odbywa się na podstawie „paszportów wewnętrznych” (odpowiedników dowodów osobistych), do których ewentualnie dołączana jest wiza wjazdowa wydawana na osobnym blankiecie.

²⁹ A. Samojłow, *Нелегальная миграция и наркотическая война против России* [Nielegalna migracja i wojna narkotykowa przeciwko Rosji], *Wojennoje obozrenije*, 13 marca 2013 r., <http://topwar.ru/25326-nelegalnaya-migraciya-i-narkoticheskaya-voyna-protiv-rossii.html> (dostęp: 15 czerwca 2013 r.).

³⁰ *30 тысяч таджикистанцев в тюрьмах России? Международный суд по правам человека в Страсбурге заявляет, что условия содержания заключенных в тюрьмах и изоляторах России не соответствуют установленным нормам. [30 tys. obywateli Tadżykistanu w rosyjskich więzieniach? Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu oświadczył, że warunki przetrzymywania więźniów w więzieniach i aresztach Rosji nie odpowiadają normom]*, *Радио Озоди*, 31 maja 2013, <http://www.newsru.com/russia/31may2009/td.html>; <http://rus.ozodi.org/articleprintview/25002774.html> (dostęp: 28 czerwca 2013 r.).

³¹ Na przykład w Dumie Federacji Rosyjskiej pojawiła się inicjatywa ustawodawcza postulująca wprowadzenie – w celu zapewnienia bezpieczeństwa olimpiady w Soczi – zakazu zatrudniania na obiektach olimpijskich robotników zagranicznych. Okazało się jednak, że bez zatrudniania ich nie byłoby możliwe ukończenie budowy na czas. *Минтруд: запрет на привлечение иностранцев при обслуживании международных мероприятий не встретит поддержки [Ministerstwo Pracy: zakaz zatrudniania cudzoziemców do obsługi imprez międzynarodowych nie zyska poparcia]*, *Agencja ITAR-TASS*, 12 lipca 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c95/805727.html> (dostęp: 12 lipca 2013 r.).

nie potrafią wdrożyć skutecznej i przemyślanej państwowej polityki imigracyjnej, która potrafiłaby zapobiec izolacji diaspor i eliminowałyby napięcia w relacjach między narodowościami. Powtarzane są najpoważniejsze błędy służb imigracyjnych, jakie popełnione zostały w państwach mających duże doświadczenie w przyjmowaniu imigrantów, np. w Niemczech, Francji czy USA³². Przybysze z muzułmańskich republik środkowoazjatyckich egzystują w zamkniętych, ubogich enklawach, gdzie nie mają ani możliwości, ani ochoty, aby integrować się z otoczeniem i przejmować rosyjskie wzorce kulturowe, nieuchronnie natomiast towarzyszy im poczucie wyobcowania, niesprawiedliwości i krzywdy. Opinia publiczna jest im nieprzychylna, oskarżenia o działalność przestępczą padają nie tylko ze strony nacjonalistów, lecz także środowisk wcześniej neutralnych, oburzonych niektórymi zachowaniami przybyszów. Jako szczególnie bulwersujące oceniane jest przez rosyjskie otoczenie zjawisko tzw. równoległych małżeństw³³ imigrantów z Azji Środkowej, czyli proceder zawierania urzędowych związków małżeńskich przez mężczyzn już posiadających własne (pozostawione w państwie pochodzenia) rodziny, żony i dzieci z małżeństw religijnych. Drugi związek zawierany bywa wówczas z obywatelką Rosji i – w praktyce – oznacza bigamię. Skala zjawiska szacowana może być tylko na podstawie fragmentarycznych danych. Z badań statystycznych³⁴ przeprowadzonych wśród imigrantów pochodzących z Tadżykistanu wynika, że w równoległy związek małżeński w Rosji wstępuje średnio 50 proc. żonatyh mężczyzn, przy czym ich rosyjskie żony z reguły nie zdają sobie sprawy z faktu, że zawierają związek małżeński z osobą popełniającą przestępstwo bigamii. Spośród przytoczonych powyżej 50 proc. imigrantów odliczyć należy (trudną do oszacowania) grupę tych, którzy zawierają małżeństwa fikcyjne, co ma ułatwić im otrzymanie zezwolenia na pobyt stały w Rosji.

Podjęmowane przez władze działania na rzecz integracji stanowią kroplę w morzu potrzeb: w 2013 r. uruchomiono w całej Rosji tylko ok. 250 kursów języka rosyjskiego dla imigrantów (z czego zaledwie 64 bezpłatne)³⁵.

³² E. Mazur-Cieślik, *Polityka migracyjna państw europejskich a wyzwania migracyjne dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, str. 127.

³³ *Таджикистан: ранние браки как следствие миграции* [Tadżykistan: wczesne małżeństwa jako skutek emigracji], BBC Russia, 22 marca 2013 r., http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/03/130321_tajikistan_demographics.shtml (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *ФМС: В России больше всего мигрантов из Узбекистана и Таджикистана* [Federalna Służba Migracyjna: w Rosji największa liczba imigrantów pochodzi z Uzbekistanu i Tadżykistanu], Московский дом национальностей, 10 kwietnia 2013 r., str. 7, <http://news.tj/ru/news/fms-v-rossii-bolshe-vsego-migrantov-iz-uzbekistana-i-tadzhikistana>, (dostęp: 17 czerwca 2013 r.).

Problem ma istotne znaczenie, ponieważ młodzi obywatele Tadżykistanu, Uzbekistanu czy Kirgistanu nie znają języka rosyjskiego, albowiem jego nauczania zaprzestano na początku lat 90. XX w. Efektem zaniechań, braku zrozumienia i wynikających z nich niechęci są powtarzające się periodicznie zamieszki i pogromy antyimigranckie³⁶, a społeczeństwo rosyjskie z trudem akceptuje odrębność kulturową, językową i religijną przybyszów³⁷.

Imigranci a przestępczość

Nie ulega również wątpliwości, że negatywny obraz imigrantów zarobkowych w świadomości społecznej ma swoje źródło nie tylko w braku akceptacji dla odmienności wzorców kulturowych, lecz także w ich zachowaniach niezgodnych z prawem. W enklawach imigranckich znacznie częściej niż w innych miejscach dochodzi do poważnych przestępstw³⁸, tam również generowane są pokaźne dochody szarej strefy gospodarki. Z danych Głównego Zarządu Śledczego w Sankt Petersburgu (gdzie liczba imigrantów z „bliskiej zagranicy” jest szczególnie wysoka) wynika, że cudzoziemcy byli sprawcami co szóstego zabójstwa i co trzeciego gwałtu dokonanego w tym mieście, a także prawie 70 proc. zabójstw „na zlecenie” i napaści z użyciem broni palnej. W 2012 r. liczba poważnych przestępstw popełnianych przez cudzoziemców wzrosła, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 25 proc. Podobnie sytuacja przedstawia się w Moskwie, gdzie w pierwszym półroczu 2013 r. cudzoziemcy byli sprawcami 41 proc. przestępstw, przy czym – w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego – o 60 proc. wzrosła liczba przestępstw kwalifikowanych jako „poważne” i „bardzo poważne” (zabójstwo i ciężkie uszkodzenie ciała)³⁹.

³⁶ *Полиция расследует конфликт с участием мигрантов в Петербурге* [Policja prowadzi śledztwo w sprawie zamieszek z udziałem imigrantów w Petersburgu], Agencja ITAR-TASS, 29 października 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c659/931423.html> (dostęp: 8 listopada 2013 r.);

^B *Подмосковье за попытку массовой драки с мигрантами задержано около 80 человек* [W okręgu podmoskiewskim za próbę masowej bójki z udziałem imigrantów zatrzymano 80 osób], Agencja ITAR-TASS, 19 października 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c659/918340.html>, (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

³⁷ Nagłaśniane są – pojedyncze wprawdzie, ale bardzo bulwersujące dla opinii publicznej – przypadki przenoszenia przez migrantów na rosyjski grunt kontrowersyjnych zwyczajów z Azji Środkowej, np. „porywania narzeczonych”. Sprzeciw władz i opinii publicznej budzi również praktyka nieposyłania do szkoły dziewcząt, przebywających w Rosji z rodzicami-imigrantami.

³⁸ *„Мигранты совершают каждое шестое убийство и каждое третье изнасилование в Санкт-Петербурге* [Migranci popełniają co szóste zabójstwo i co trzeci gwałt w Petersburgu], Agencja ITAR-TASS, 30 stycznia 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c9/634989.html> (dostęp: 2 lutego 2013 r.).

³⁹ *Незаконная миграция в РФ* [Nielegalna imigracja w FR], Agencja ITAR-TASS, 17 października 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c659/916260.html> (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

Powyższe dane, choć wyrywkowe (informacje zbiorcze, dotyczące całej FR, nie są publikowane) wskazują skalę problemów wynikających z przyjmowania imigrantów.

Migracja a bezpieczeństwo państw środkowoazjatyckich

Gospodarki większości państw środkowoazjatyckich mocno uzależnione są od dopływu gotówki przysyłanej przelewami z Rosji przez pracujących tam emigrantów. Niewielkie kwoty, które przesyłają oni comiesięcznie do rodzin dają w efekcie poważne sumy, na podstawie których konstruowane są coroczne budżety wielu państw. Dwudziestoprocentowy udział tego rodzaju przelewów pieniężnych w PKB Tadżykistanu czy trzynastoprocentowy udział w PKB Kirgistanu oznacza, że bez kwot nadsyłanych zza granicy zbilansowanie budżetów tych państw i budżetów domowych ich obywateli nie byłoby możliwe⁴⁰.

Łączna wysokość przelewów pieniężnych wykonanych z Rosji do państw omówionych w powyższej tabeli osiągnęła w 2012 r. kwotę 19,5 mld dolarów⁴¹ i w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosła o ponad 3 mld. Jednocześnie średnio o ok. 43 dolary zmalały jednorazowo przesyłane kwoty. Przeciętny przekaz wynosił 380 dolarów. Najwyższe kwoty jednorazowe przekazywano do Azerbejdżanu (663 dolary) i na Ukrainę (575 dolarów), najniższe – do Kirgistanu (228 dolarów) i Tadżykistanu (255 dolarów). To właśnie przybycze z tych państw podejmują się wykonywania najniżej opłacanych czynności.

Masowa emigracja do pracy w Rosji pozwala nie tylko na zdobycie środków utrzymania dla rodzin migrantów i stanowi o sile nabywczej ludności (np. w Tadżykistanie pieniądze nadsyłane przez emigrantów zarobkowych są źródłem utrzymania dla co trzeciej rodziny). Stanowi również ratunek dla rządów, które w ten sposób eliminują ciężący im problem bezrobocia. Perspektywa wysiedlenia z Rosji nielegalnych imigrantów i ich masowego powrotu do miejsc pochodzenia jest równoznaczna z pojawieniem się na

⁴⁰ Należy zakładać, że nie każda odnotowana w statystyce niska kwota przelewu pieniężnego z Rosji oznacza automatycznie, że jest to zarobek przesłany przez pracownika zarobkowego, jednak w znakomitej większości przypadków tak właśnie jest. Bez obawy popelnienia znaczącej pomyłki można więc postawić znak równości między sumą przekazów z Rosji przysyłanych w niewielkich transzach a sumą wszystkich zarobków przysyłanych przez pracowników zarobkowych.

⁴¹ *Wysokość przekazów pieniężnych..., op.cit.*

Tabela 1. Udział przelewów zagranicznych o niskich kwotach (poniżej 1 tys. dolarów) w PKB wybranych republik środkowoazjatyckich w 2012 r.

Lp.	Państwo ⁴²	PKB ⁴³ w dol.	Przelewy	Udział przelewów w PKB ⁴⁴	Poziom bezrobocia ⁴⁵
1.	Armenia	19 mld	1,6 mld	8,4 proc.	7 proc.
2.	Azerbejdżan	98 mld	1,2 mld	1,2 proc.	1 proc.
3.	Białoruś	150 mld	0,3 mld	0,2 proc.	1 proc.
4.	Kazachstan	231 mld	0,5 mld	0,2 proc.	5,2 proc.
5.	Kirgistan	13,5 mld	1,8 mld	13,3 proc.	8,6 proc.
6.	Mołdawia	12,3 mld	1,2 mld	9,8 proc.	5,8 proc.
7.	Tadżykistan	17,7 mld	3,7 mld	20,9 proc.	2,5/ 48 ⁴⁶ proc.
8.	Turkmenistan	47,6 mld	0,4 mld	0,8 proc.	60 proc.
9.	Ukraina	335,4 mld	3,2 mld	0,95 proc.	7,4 proc.
10.	Uzbekistan	104,7 mld	5,7 mld	5,4 proc.	4,8 proc.

Źródło: opracowanie własne

rynkach pracy republik środkowoazjatyckich dodatkowej znacznej liczby bezrobotnych. Dla rządów byłoby to równoznaczne z koniecznością skierowania wysokich nakładów na tworzenie nowych miejsc pracy, ponieważ tylko dzięki temu możliwe stałoby się złagodzenie zasięgu i skutków bezrobocia. Jednak większość rządów republik środkowoazjatyckich nie podejmuje wystarczająco skutecznych działań w tym kierunku: inwestycje w przemysł są niskie, miejsc pracy nie przybywa.

Osobnym problemem, z którym borykają się państwa regionu, jest zachwianie równowagi demograficznej w tych państwach Azji Środkowej,

⁴² W tabeli, podobnie jak w całym artykule, nie uwzględniono danych dotyczących Gruzji, ponieważ zaostrzona sytuacja polityczna między FR i Gruzją spowodowała, że w 2012 r. (dane z tego roku stanowią podstawę dla niniejszego artykułu) przepisy wizowe praktycznie wyeliminowały gruzińskich migrantów zarobkowych z rosyjskiego rynku pracy.

⁴³ Wszystkie dane za: *World Factbook*, Centralna Agencja Wywiadowcza, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (dostęp: 1 października 2013 r.).

⁴⁴ *Объемы денежных переводов из России в СНГ растут, суммы операций снижаются* [Wysokość przekazów pieniężnych z Rosji do WNP rośnie, kwoty operacji maleją], *Ferghana News*, 11 marca 2013 r., <http://www.ferghananews.com/news/20322> (dostęp: 24 czerwca 2013 r.).

⁴⁵ *Word Factbook...*, *op.cit.*

⁴⁶ *Статистика не отражает истинный уровень безработицы в Таджикистане* [Statystyka nie odzwierciedla rzeczywistego poziomu bezrobocia w Tadżykistanie], *Deutsche Welle*, <http://www.dw.de/статистика-не-отражает-истинный-уровень-безработицы-в-таджикистане/a-847854> (dostęp: 24 czerwca 2013 r.).

z których wyemigrowała największa liczba obywateli. W niektórych spośród nich wyjazdy za pracą odbywają się na tak masową skalę, że władze zdecydowały się podjąć dyskusję o wprowadzeniu cenzusu wiekowego dla wyjeżdżających. Przykładem może być Kirgistan, gdzie parlament skierował pod głosowanie ustawę przewidującą, że „w celu chronienia wartości moralnych, niedopuszczenia do kryzysu demograficznego, ograniczenia ryzyka podlegania przemocy seksualnej i handlu ludźmi oraz zachowania potencjału reprodukcyjnego narodu” kobiety pragnące wyjechać za granicę (również w celu podjęcia nauki i studiów) muszą mieć ukończone 22 lata⁴⁷. Obywatelki Kirgistanu poniżej tego wieku muszą – pomimo otrzymywania prawa wyborczego w wieku lat 18 – przedstawić pisemne zezwolenie rodziców lub męża. Dopiero interwencja ombudsmana, który wskazał na niekonstytucyjność i dyskryminacyjny charakter ustawy spowodowała, że zamiast cenzusu wiekowego dla kobiet wprowadzono zapis o konieczności podjęcia przez władze prac nad strategią polityki demograficznej i migracyjnej⁴⁸.

Wpływ polityki imigracyjnej FR na republiki środkowoazjatyckie

Wydalenie imigrantów pochodzących z państw przestrzeni poradzieckiej to, z punktu widzenia władz Rosji, operacja trudna i bolesna dla gospodarki, ale (zwłaszcza na krótką metę) akceptowalna. Jednakże z punktu widzenia rządów republik środkowoazjatyckich ta sama operacja wygląda zupełnie inaczej; urzędujące władze postrzegają ją jako znaczące zagrożenie dla pokoju społecznego. Załamanie gospodarcze, bezrobocie i eskalacja biedy, które towarzyszyłyby masowym powrotom pracowników z Rosji, prawdopodobnie doprowadziłyby do fali zamieszek, podsycanych przez – przenikających przez południową granicę – radykałów z Afganistanu. Można przypuszczać, że niektórzy przywódcy republik środkowoazjatyckich (nawet ci, którzy od czasu rozpadu Związku Radzieckiego wysoką większością głosów zwyciężają w wyborach prezydenckich i niezmiennie od końca lat 90. XX w. sprawują

⁴⁷ *Кыргызстанкам младше 23 лет запретили выехать из страны без разрешения*, [W Kirgizji kobiety młodsze, niż 23-letnie będą miały zakaz wyjazdu za granicę bez zezwolenia], portal NUR, 12 czerwca 2013 r., <http://news.nur.kz/267554.html>, (dostęp: 10 października 2013 r.).

⁴⁸ *Из постановления Жогорку Кенеша исчез скандальный возрастной ценз на выезд кыргызстанок* [Z postanowienia Żogorku Kenesza zniknął skandaliczny zapis o cenzusie wiekowym dla wyjeżdżających obywaterek Kirgistanu], http://www.vb.kg/doc/232018_iz_postanovleniia_jk_ischez_skan-dalnuu_vozrastnoy_cenz_na_vyezd_kyrgyzstanok.html, Новости Кыргызстана, 13 czerwca 2013 r., (dostęp: 10 października 2013 r.).

swe urzędy⁴⁹) mogą obawiać się, że zamieszki, zwłaszcza, jeśli okazałyby się długotrwałe, mogłyby oznaczać dla nich kres władzy. Natomiast z punktu widzenia Rosji niepokojące społeczne w Azji Środkowej stanowiłyby ryzyko, że władza trafi w ręce islamistów.

W opisanej sytuacji rodzi się pytanie: dlaczego rząd Rosji podejmuje decyzje, które w oczywisty sposób godzą nie tylko w rosyjskie interesy gospodarcze, lecz także w stabilność sytuacji politycznej w Azji Środkowej? Odpowiedź na to pytanie tkwi, jak się wydaje, w wielokrotnie obserwowanym w Rosji dążeniu do reintegracji przestrzeni poradzieckiej. Nieodmiennie stosuje ona politykę wywierania presji na władze tych państw regionu, które podejmują próby wyemancypowania się spod wpływów Rosji. Sytuacja w każdym z tych państw jest nieco inna, inne są też przejawy „niesubordynacji” – jak można byłoby określić próby ograniczenia wpływów rosyjskich – jednak uniemożliwienie tamtejszym obywatelom emigracji zarobkowej do Rosji w każdym prawie przypadku może okazać się skutecznym instrumentem nacisku.

W najlepszej sytuacji jest najsilniejsze państwo w regionie, **Kazachstan** – bogaty w surowce energetyczne i pretendujący do roli lokalnego lidera, a zatem najbardziej odporny na naciski ze strony FR. Ponieważ imigranci z Kazachstanu stanowią niewielki procent wśród pracowników napływowych w Rosji (przede wszystkim dlatego, że sam Kazachstan częściowo odczuwa braki kadrowe i każdy, kto szuka nisko płatnej pracy niewymagającej kwalifikacji, może ją znaleźć na miejscu) problem dotyczy go w znikomym stopniu. Wszystkie pozostałe państwa poradzieckie w Azji Środkowej z różnych przyczyn skazane są na politykę częściowo ograniczonej samodzielności w stosunkach z Rosją, mimo że część z nich wielokrotnie podejmowała próby zredukowania rosyjskiego wpływu na własną politykę.

Najważniejszą taką próbę w regionie podjął **Uzbekistan**. W zatwierdzonej w lipcu 2012 r. Koncepcji polityki zagranicznej⁵⁰ znalazł się m.in. zakaz rozmieszczania na jego terytorium zagranicznych baz wojskowych oraz uczestniczenia w blokach wojskowych i politycznych, a także brak zgody

⁴⁹ Uzbekistan: prezydent Islam Karimow sprawuje funkcję od grudnia 1991 r.; Kazachstan: prezydent Nursułtan Nazarbajew sprawuje funkcję od kwietnia 1990 r.; Turkmenistan: prezydent Saparmurat Nijazow sprawował funkcję od grudnia 1991 r. do śmierci w 2006 r., jego następcą, prezydent Gurbanguły Berdimuchammedow, sprawuje urząd prezydenta od lutego 2007 r.; Tadżykistan: prezydent Emomali Rahmon, sprawuje funkcję od listopada 1994 r.

⁵⁰ *Концепция внешней политики Республики Узбекистан* [Koncepcja polityki zagranicznej Republiki Uzbekistanu], strona internetowa Olij Mażlisu (parlamentu) Uzbekistanu, 13 sierpnia 2012 r., <http://parliament.gov.uz/ru/events/fractions/7373>, (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

na udział sił zbrojnych w operacjach pokojowych poza granicami państwa. Jest tam również zastrzeżenie mówiące, że „prawa zawierania sojuszy, przystępowania do wspólnot i innych organizacji międzypaństwowych oraz wycofywania się z nich, kierując się najlepszymi interesami państwa, o ile członkostwo w nich służyć będzie podnoszeniu poziomu dobrobytu i bezpieczeństwa narodu”. W praktyce przytoczony zapis pozwala na odstąpienie od deklaracji, jeśli władze uznają to za rozwiązanie bardziej korzystne. Dokument można uznać za nieformalne ogłoszenie neutralności; gdyby władze uczyniły kolejny krok potwierdzający domniemywany status neutralny, Uzbekistan był już drugim⁵¹ państwem regionu, które wybrało tę drogę. Dwa miesiące przed przyjęciem Koncepcji Uzbekistan bezterminowo zawiesił swoje członkostwo w Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ)⁵². Jak można było oczekiwać, ogłoszenie neutralności i wycofanie się z organizowanych pod egidą Rosji inicjatyw integracyjnych oraz nawiązanie nieco bliższych kontaktów z USA (z nadzieją na otrzymanie części amerykańskiego sprzętu wycofywanego z Afganistanu) wywołało reakcję Rosji.

Sąsiadujący z Afganistanem Uzbekistan jest państwem, w którym środowiska ekstremistów islamskich znajdują największe poparcie. To właśnie w Uzbekistanie narodziła się i ma swoją główną siedzibę działająca w Rosji i wszystkich poradzieckich krajach Azji Środkowej ponadnarodowa organizacja Islamski Ruch Uzbekistanu, uznawana za ugrupowanie terrorystyczne zarówno przez władze FR, jak i amerykański Departament Stanu⁵³. Zwycięstwo talibów w Afganistanie oznaczałoby dla Uzbekistanu destabilizację polityczną i społeczną, natomiast następstwem przymusowego powrotu z Rosji wielkiej liczby emigrantów zarobkowych byłaby – dodatkowo – eskalacja kryzysu gospodarczego i społecznego. Uzbekistanowi groziłaby

⁵¹ Pierwszy był Turkmenistan, który w 1995 r. oficjalnie ogłosił neutralność i zdystansował się od wszelkich posunięć integracyjnych pod egidą Rosji, w szczególności zaś – nie przystąpił do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Ten sposób przyjęcia statusu neutralnego – poprzez jednostronne proklamowanie – nie jest wprawdzie zgodny z tradycyjną praktyką międzynarodową (np. neutralność Szwajcarii, Watykanu czy Austrii potwierdzona została traktatami międzynarodowymi), ale skuteczny, ponieważ wynika bezpośrednio z zasady suwerenności państwa, które może realizować własną politykę w dowolny sposób. Patrz: J. F. Gribinski, Autriche, *Finlande et Suède: Trois États neutres dans l'Union européenne*, „Revue d'Integration Européenne” 1996, vol. 19, no. 2/3, s. 198-200.

⁵² Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года [Porozumienie o Bezpieczeństwie Zbiorowym z 15 maja 1992 r.], 15 maja 1992 r., strona internetowa Porozumienia o Bezpieczeństwie Zbiorowym, http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=126 (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

⁵³ USA: *Country Reports on Terrorism 2011. Chapter 6. Foreign Terrorist Organizations*, Departament Stanu USA, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195553.htm#imu> (dostęp: 1 sierpnia 2013 r.).

wówczas fala demonstracji i zamieszek. Zapowiadając ograniczenia prawa i długości pobytu dla imigrantów, Rosja zastosowała więc, jak można sądzić, działanie mające na celu wymuszenie uległości uzbeckich władz, przede wszystkim w kwestii odstąpienia od zapowiadanej neutralności i wznowienia członkostwa w OUBZ.

Dla **Turkmenistanu**, który osiąga ogromne dochody ze sprzedaży gazu ziemnego⁵⁴, dochody pochodzące z zarobków przysyłanych przez emigrantów zatrudnionych w Rosji stanowią niewielki procent wpływów tworzących budżet państwa. Jednakże nierównomierny podział dóbr oraz różnice w dochodach i poziomie życia powodują, że to właśnie środki finansowe przysyłane z Rosji pozwalają przetrwać wielu rodzinom. Problem bezrobocia nabrałby znacznie większej ostrości, gdyby nie obywatele zarabiający w Rosji. Nawet niewielkie kwoty napływające co miesiąc na konta osób pozbawionych jakichkolwiek dochodów rozwiązują za władze poważne problemy społeczne i gospodarcze. W odróżnieniu od większości państw regionu, władze bogatego w gaz Turkmenistanu miałyby możliwość rozwiązania problemu bezrobocia i biedy, jednak wiązałoby się to z koniecznością inwestowania dochodów ze sprzedaży tego surowca w rozwój przemysłu i tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Obserwacja decyzji gospodarczych każe jednak przypuszczać, że rząd Turkmenistanu realizuje inne priorytety niż inwestycje ograniczające bezrobocie, a to oznacza, że w najbliższych latach nie należy oczekiwać radykalnego zwiększenia zatrudnienia.

Turkmenistan jest jaskrawym przykładem typowego państwa Azji Środkowej, które wprawdzie dysponuje cennymi zasobami naturalnymi, jednak bogactwo to nie przekłada się ani na zasobność państwa, ani obywateli. Przez 21 lat (do 2006 r.), kiedy rządził tam prezydent Saparmurat Nijazow, Turkmenistan był państwem odizolowanym od świata, a jego obywatele byli pozbawieni większości praw obywatelskich (np. możliwości podróżowania za granicę), a nawet wykwalifikowanej opieki medycznej⁵⁵. Turkmenistan był jednym z tych państw, gdzie prawa człowieka, demokracja, transparentne wybory czy niezawisłe sądy stanowiły wyłącznie zapisy

⁵⁴ Według raportu BP, Turkmenistan posiada ok. 9,3 proc. światowych zasobów gazu ziemnego. Zasoby jednego tylko złoża „Galkynysz” szacowane są na 6 bln m³, dzięki czemu plasuje się ono na 4–5 miejscu w rankingu największych złóż na świecie. Za: *BP Statistical Review of World Energy*, czerwiec 2013, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical_review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

⁵⁵ Rozporządzeniem prezydenta zlikwidowane zostały – jako niepotrzebne i nieproduktywne – zawody pielęgniarki i położnej, a funkcje średniego personelu medycznego powierzono żołnierzom odbywającym zasadniczą służbę wojskową.

w konstytucji, nie były natomiast przestrzegane. Od śmierci prezydenta S. Nijazowa władzę sprawuje Gurbankuła Berdymuhammedow, z punktu widzenia Rosji stanowiący dużo większe zagrożenie niż poprzednik, ponieważ coraz częściej podejmuje on dość skuteczne próby wyemancypowania się spod wpływów rosyjskich i coraz skuteczniej współpracuje z Chinami. Od momentu wyboru prezydenta⁵⁶ Xi Jinpinga, Chiny systematycznie odnoszą sukcesy w Turkmenistanie, ponieważ udało im się podpisać nieomal monopolistyczne kontrakty na turkmeński gaz i przejąć prawie cały eksport tego surowca. Sprzedaż gazu z Turkmenistanu do Rosji została drastycznie ograniczona. Z jednej strony, ograniczenie przez Turkmenistan kontraktów rosyjskich stanowi dla władz FR pewien, raczej niezbyt duży, ale jednak problem gospodarczy⁵⁷. Z drugiej strony, jest to wyzwanie polityczne, ponieważ w skomplikowanej grze interesów między Federacją Rosyjską a Chinami Azja Środkowa stanowi kartę atutową. O wygranej przesądzą dostęp do środkowoazjatyckich surowców oraz mocna pozycja w regionie. Odkąd Turkmenistan w 1995 r. ogłosił neutralność, a 10 lat później wystąpił ze Wspólnoty Niepodległych Państw i podjął politykę „dywersyfikacji współpracy”, pozostaje obiektem intensywnych zabiegów władz FR. Rosja, jak się wydaje, po raz kolejny zamierza skłonić władze Turkmenistanu do jednoznacznej decyzji, czy chcą współpracować z nią, czy z Chinami. Inny wariant rozwoju wydarzeń, z którym również należy się liczyć jest taki, że skutkiem powrotu pracowników najemnych z zagranicy będzie – co jest jednak mało prawdopodobne – przeprowadzenie w Turkmenistanie rzeczywistych reform gospodarczych⁵⁸ i zapewnienie źródeł dochodów dla rzeszy bezrobotnych obywateli. Jeśli jednak miejsca pracy nie zostaną stworzone, można zakładać, że w zamian za przyzwolenie Rosji na dalsze zatrudnianie

⁵⁶ Zgodnie z konstytucją ChRL głowa państwa nosi tytuł przewodniczącego Chińskiej Republiki Ludowej, jednak tytuł ten jest rzadziej używany, ponieważ wiąże się jedynie z funkcjami reprezentacyjnymi. W praktyce, ukształtowanej w latach 90. XX w., w rękę jednej osoby, tzn. posiadającego realną władzę sekretarza generalnego Komunistycznej Partii Chin, łączone są dodatkowo dwa stanowiska: przewodniczącego ChRL oraz przewodniczącego Centralnej Komisji Wojskowej (chodzi o podkreślenie, że armia nie podlega rządowi, lecz partii komunistycznej). Zwyczajowo na określenie głowy państwa ChRL przyjęła się nazwa stanowiska „prezydent”. Za: Portal eChiny, <http://echiny.pl/2013/03/xi-jinping-glowa-panstwa-chinskiej-republiki-ludowej/>, (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

⁵⁷ Rosja kupowała gaz z Turkmenistanu w celu reeksportu do Europy oraz jako surowiec zapasowy, gromadzony na wypadek perturbacji we własnym wydobywaniu, awarii itp.

⁵⁸ Reformy pozorne – np. wymiencalność waluty, zezwolenie na działalność gospodarczą dla cudzoziemców i inne działania przyciągające inwestycje zagraniczne – już wprowadzono, jednak w żadnej mierze nie przyczyniły się one do wzrostu stopy życiowej obywateli.

(a tym samym doraźne rozwiązanie palącego problemu społecznego) władze Turkmenistanu wybiorą Rosję jako kluczowego partnera gospodarczego.

Tadżykistan jest państwem biednym, słabym, pozbawionym przemysłu, mało odpornym na wpływy zewnętrzne i próby podporządkowania. Znaczącym źródłem dochodów dla jego budżetu pozostają rosyjskie bazy wojskowe, dodatkowo władze muszą liczyć się z istniejącą w tym kraju silną opozycją prorosyjską. Na arenie międzynarodowej państwo osłabiane jest przez zadawniony konflikt z Uzbekistanem, w ostatnich latach sprowadzający się do walki o dostęp do zasobów wodnych granicznej rzeki Wachs, ale – w gruncie rzeczy – toczący się o zaopatrzenie w energię i częściowe choćby uniezależnienie energetyczne.

Rosja dodatkowo zainteresowana jest utrzymaniem kontroli nad głównym bogactwem Tadżykistanu, jakim jest ruda uranowa. W kraju funkcjonuje kilka kopalń oraz składowiska i zakłady oczyszczania i wzbogacania rudy uranu. Z punktu widzenia Rosji przejęcie kontroli nad tymi zasobami przez jakiegokolwiek inne państwo stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa, zresztą nie tylko regionalnego.

Położenie geograficzne Tadżykistanu jest na tyle korzystne, że Rosja zawarła wieloletni kontrakt na zbudowanie w tym państwie (nieopodal miasteczka Nurek w Pamirze) dużej bazy wojskowej z nowoczesnym systemem kontroli przestrzeni kosmicznej „Okno”⁵⁹. Możliwości „Okna” pozwalają na automatyczne wykrywanie, rozpoznawanie i obliczanie orbit obiektów kosmicznych o średnicy większej niż 1 metr, krążących na wysokości między 2 tys. a 40 tys. km. Jakikolwiek obiekt wystrzelony na orbitę w dowolnym punkcie globu w ciągu kilku sekund trafia w strefę obserwacji „Okna”. Miejsce, w którym zbudowano bazę wybrane zostało bardzo starannie, z uwzględnieniem szczegółowych kryteriów, jak przejrzystość i czystość atmosfery.

Baza „Okno” przedstawiana jest w rosyjskich środkach masowego przekazu jako obiekt nie mający swoich odpowiedników na świecie, a więc wyjątkowo cenny dla systemu rosyjskiej obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Podkreślił to prezydent FR Władimir Putin podczas przemówienia wygłoszonego w Radzie Bezpieczeństwa FR na posiedzeniu w sprawie konieczności intensywnego rozwijania systemów służących odpieraniu ataków

⁵⁹ *Оптико-электронный комплекс контроля космического пространства ОЭК „Okno”* [Optyczno-elektroniczny kompleks kontroli przestrzeni kosmicznej „Okno”], agencja informacyjna „Оружие России”, 21 maja 2013 r., <http://www.arms-expo.ru/056057053055.html> (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

aero-kosmicznych⁶⁰. Dzierżawa terenu pod obiekt kosztuje Rosjan symbolicznego somona (waluta Tadżykistanu, równowartość 7 rubli) rocznie, jednak w zamian za prawo zbudowania „Okna” w Pamirze Rosja unieważniła zadłużenie Tadżykistanu i – dodatkowo – udzieliła temu państwu bezzwrotnej pomocy finansowej na zakup uzbrojenia.

Obecność amerykańskich i natowskich baz wojskowych w Azji Środkowej traktowana jest przez polityków i dużą część opinii publicznej Rosji jako istotny problem. Republiki środkowoazjatyckie poszukują wszelkich dostępnych sposobów wzmocnienia własnej pozycji, zarówno w wymiarze finansowym, jak i politycznym. Przykładem państwa, które systematycznie poszukuje nowych możliwości politycznych i gospodarczych, jest **Kirgistan**. Władze tego państwa wydzierżawiły Rosji na 49 lat (do 2032 r. z możliwością przedłużenia o kolejne 25 lat) bazę lotniczą w Kant⁶¹, a jednocześnie współpracują z USA, którym czasowo udostępniona została baza lotnicza – centrum przewozów tranzytowych Manas, niezbędna siłom ISAF do sprawnego wycofania się z Afganistanu. Z jednej strony parlament Kirgistanu już zdecydował, że umowa ze Stanami Zjednoczonymi na dzierżawę bazy, która wygasa w czerwcu 2014 r., nie zostanie przedłużona, mimo że roczne dochody z jej tytułu sięgają 60 mln dolarów. Z drugiej strony pojawiają się komunikaty o toczących się rozmowach z USA w sprawie uruchomienia nowej bazy, nieopodal Osz w Dolinie Fergańskiej⁶². Z punktu widzenia Rosji baza w tym regionie mogłaby okazać się znacznie bardziej niekorzystna, ponieważ planowane jest stworzenie tam sponsorowanego i prowadzonego przez Amerykanów centrum przygotowania pracowników sektora bezpieczeństwa dla sił zbrojnych Kirgistanu⁶³.

Centrum to, nawiasem mówiąc, bardzo byłoby Kirgistanowi potrzebne. Zarówno resort obrony narodowej, jak i spraw wewnętrznych tego państwa są zupełnie niesprawne, czego dowiodły tzw. wydarzenia batkieńskie z 1999 r., kiedy to doszło do starcia zbrojnego między Islamskim Ruchem

⁶⁰ *Заседание Совета Безопасности [Posiedzenie Rady Bezpieczeństwa]*, 5 lipca 2013 r., <http://kremlin.ru/news/18529> (dostęp: 20 września 2013 r.).

⁶¹ A także eksperymentalny poligon do prób broni stosowanej przeciwko łodziom podwodnym, węzeł łączności marynarki wojennej, automatyczną stację obserwacji sejsmicznej oraz laboratorium radiosejsmiczne.

⁶² *Ушли на базу? Или с базы? Чего добиваются США в Киргизии [Poszli do bazy czy z bazy? Co starają się osiągnąć USA w Kirgistanie?]*, Agencja ITAR-TASS, 20 lutego 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c188/655680.html> (dostęp: 21 lutego 2013 r.).

⁶³ *Новой американской базе в Киргизии быть? [Czy będzie nowa baza amerykańska w Kirgizji?]*, BBC Russian, 10 sierpnia 2010 r., http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/08/100806_us_kyrgyz_training_base.shtml (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

Uzbekistanu – organizacją uznawaną przez społeczność międzynarodową za terrorystyczną, a siłami zbrojnymi Kirgistanu i Uzbekistanu. Podczas starcia terroryści wzięli w niewolę grupę kirgiskich oficerów, w tym generała; jeńcy zostali wypuszczeni po wypłaceniu okupu. Starcie zakończyło się zbombardowaniem pozycji terrorystów przez siły powietrzne Uzbekistanu, natomiast wojsko i policja Kirgistanu dowiodły wówczas swojej całkowitej indolencji.

Prawdopodobnie w celu udowodnienia opłacalności współpracy, niemal natychmiast po decyzji parlamentu wypowiedającej umowę z USA, Rosja złożyła Kirgistanowi dwie propozycje. Jedna dotyczyła zapowiedzianej przez Gazprom inwestycji w wysokości 20 mld rubli w ciągu 5 najbliższych lat z przeznaczeniem na modernizację infrastruktury gazowej tego państwa⁶⁴. Druga natomiast zawiera obietnicę inwestycji 2 mld rubli (do podziału między Kirgistanem, Uzbekistanem i Tadżykistanem) na stworzenie nowych miejsc pracy.

Wnioski

Istnieje przynajmniej kilka ważnych powodów, dla których Rosja zainteresowana jest posiadaniem możliwości użycia wobec poradzieckich państw środkowoazjatyckich pozapolitycznych instrumentów nacisku. Polityka imigracyjna wydaje się tu instrumentem o wiele bardziej użytecznym. Niekontrolowana i w zasadzie niczym nieograniczana imigracja robotników pochodzących z Azji Środkowej trwała od kilkunastu lat i nieodmiennie stanowiła źródło rozmaitych problemów. Ani przemyt narkotyków, o który posądzeni są imigranci, ani znikoma integracja społeczna przybyszów, ani funkcjonowanie w szarej strefie gospodarki nie stanowiły przez te lata problemu zasługującego na reakcje na szczeblu oficjalnym. Jednak dopiero w połowie 2013 r., kiedy rządy państw, z których pochodzi największa liczba pracowników napływowych, zdążyły uznać emigrację za stały instrument rozwiązywania własnych problemów wewnętrznych, Rosja zdecydowała się na zastosowanie ograniczeń, których skutkiem – jak się wydaje – będzie:

1. **Wyparcie obecności amerykańskiej z regionu.** Rosja obawia się amerykańskich wpływów w Azji Środkowej. W rosyjskich środkach maso-

⁶⁴ Газпром вложит в газовую сферу Киргизии 20 млрд и оплатит долги „Кыргызгаза” [Gazprom zainwestuje w sferę gazową Kirgistanu 20 mld i ureguluje zadłużenie „Kyrgyzgazu”], portal RBK, 27 maja 2013 r., <http://top.rbc.ru/economics/27/05/2013/859313.shtml> (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

wego przekazu systematycznie pojawia się przestroga, że USA wycofają się z Afganistanu, ale zostawią oddanych sobie (albo uzależnionych od siebie) sojuszników usytuowanych na tzw. miękkim podbrzuszu Rosji. Największy niepokój wywołuje perspektywa pozostawienia w państwach Azji Środkowej amerykańskiego sprzętu bojowego. Obawy te związane są nie tyle z możliwością wykorzystania tego sprzętu przez którekolwiek z państw przeciwko Rosji, co z faktem, że darowizna może zapoczątkować ściślejszą współpracę USA z tymi państwami. Specjalistyczny, nowoczesny sprzęt oznacza bowiem – po pierwsze – konieczność stałych dostaw części zamiennych i – po drugie – potrzebę szkolenia personelu, który ten sprzęt obsługuje i konserwuje. Rosja dysponuje bogatym doświadczeniem związanym z utrzymywaniem w zapalnych rejonach świata własnych instruktorów wojskowych, toteż amerykańską obecność w Azji Środkowej traktuje tak samo, jak własną „bratnią pomoc” udzielaną np. państwom afrykańskim: jako szansę na zdobycie przyczółka. Możliwość utrzymania obecności USA w Azji Środkowej postrzega w kategoriach zagrożenia i w konsekwencji stara się użyć wszelkich dostępnych środków, aby zniechęcić rządy państw środkowoazjatyckich do wyrażania zgody na amerykańską obecność w jakiegokolwiek formie. Rosyjskie inwestycje pośrednie i bezpośrednie w gospodarki tych państw pełnią rolę wzmocnień pozytywnych w batalii o Azję Środkową, w której po 2014 r. USA będą potrzebować punktu oparcia. Instrumentem nacisku negatywnego używanym w tej samej rozgrywce staje się, jak można sądzić, polityka migracyjna.

2. **Ograniczenie wpływów chińskich.** Rosja traktuje ChRL nieufnie. W wielu rosyjskich komentarzach prasowych⁶⁵ (a także w komentarzach internautów na forach dyskusyjnych, co dowodzi, że taki punkt widzenia i obawy są powszechne) powtarzają się obawy związane z obecnością chińską na przestrzeni poradzieckiej. Charakterystyczny motyw to określenia wskazujące na zakładaną doraźność zastosowanych przez Chiny rozwiązań i oczekiwanie eskalacji: ekspansja *na razie* tylko gospodarcza, rosnące chińskie zyski przeznaczane *na razie* na rozwój przemysłu, a nie zbrojenia, inwestycje lokowane *na razie* w branżach pozamilitarnych. Przy takim nastawieniu dążenie do ograniczenia wpływów chińskich może być traktowane jako cel strategiczny.

⁶⁵ *Кумаў нпоміў Росіі: павіда будзет не за намі [Chiny przeciwko Rosji: zwycięstwo będzie nie po naszej stronie]*, „Mechanika popularna – jak zbudowany jest świat”, luty 2010 r., <http://www.popmech.ru/article/6543-kitay-protiv-rossii/> (dostęp: 8 listopada 2013 r.).

Tymczasem państwa środkowoazjatyckie chętnie podejmują współpracę gospodarczą z Chinami, dostrzegając w niej możliwość częściowego choćby uniezależnienia się gospodarczego. Znaczne ograniczenie możliwości emigracji zarobkowej do Rosji może okazać się tu bardzo ważnym argumentem na rzecz wycofywania się z tej współpracy.

3. **Odbudowa wpływów rosyjskich w Azji Środkowej.** Rozmywiają się kolejne rosyjskie inicjatywy zmierzające do rekonstrukcji imperium. Nie można nawet mówić o porażce tych inicjatyw – istnieją wszakże i działają porozumienia integracyjne, takie jak Wspólnota Niepodległych Państw, Układ o Bezpieczeństwie Zbiorowym, Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza czy – obejmująca również ChRL – Szanghajska Organizacja Współpracy. Jednak skutki ich działania nie są dla Rosji zadowalające. Zamiast spodziewanej i oczekiwanej częściowej reintegracji (a przynajmniej odbudowy wpływów na przestrzeni poradzieckiej) pojawiają się inicjatywy torpedujące te wysiłki. W tych kategoriach władze rosyjskie oceniają np. Organizację na Rzecz Demokracji i Rozwoju GUAM⁶⁶ oraz wszelkie porozumienia zawierane wbrew jej interesom, jak np. umowę gazową między Chinami i Turkmenistanem⁶⁷. Jak się wydaje, nowa zaostrzona polityka imigracyjna prowadzona przez władze FR może okazać się tu skutecznym czynnikiem dyscyplinującym – przynajmniej wobec tych państw, w których poziom bezrobocia jest bardzo wysoki, a poziom życia niski.

Podsumowanie

Decyzja o cofnięciu prawa pobytu trzem milionom imigrantów, głównie obywatelom poradzieckich państw Azji Środkowej, w bliskiej perspektywie czasowej spowoduje negatywne konsekwencje ekonomiczne dla Rosji, jed-

⁶⁶ Akronim GUAM powstał z inicjałów państw wchodzących w skład tej organizacji. Aktualnie – po wystąpieniu z niej Uzbekistanu – członkami GUAM są Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan i Mołdawia (poprzednio, do maja 2005 r., nazwa brzmiała GUUAM). Celem powołania organizacji było zneutralizowanie wpływów rosyjskich na przestrzeni poradzieckiej.

⁶⁷ *CNPC raises gas output from Turkmen fields to meet Chinese winter demand*, Portal Singapore Platts, 12 listopada 2013 r., <http://www.platts.com/latest-news/natural-gas/singapore/cnpc-raises-gas-output-from-turkmen-fields-to-27623392> (dostęp: 12 listopada 2013 r.); *Turkmenistan expands export capacity of gas pipeline to China*, Portal TREND, 12 listopada 2013 r., <http://en.trend.az/capital/energy/2207514.html> (dostęp: 12 listopada 2013 r.).

nak nie naruszy jej ważnych interesów gospodarczych. Bardziej szczegółowa analiza prowadzi do wniosku, że istotnym ryzykiem dla interesów rosyjskich byłoby długoterminowe utrzymanie polityki antyimigracyjnej. W takiej sytuacji gospodarka musiałaby odczuć konsekwencje braku wystarczającej liczby pracowników (i nie ulega wątpliwości, że w ciągu najbliższej dekady Rosja będzie zmuszona znaleźć systemowe rozwiązanie, ponieważ przyjmowanie imigrantów tylko w części rozwiąże problemy demograficzne). Krótkoterminowo jest to tylko niedogodność, którą można złagodzić np. czasowym przemieszczaniem pracowników z prowincji do centrów miejskich. Jednak w momencie wypracowania nowych zasad polityki imigracyjnej (mało prawdopodobne, by były one tak mocno restrykcyjne) problemy, dotyczące zresztą tylko niektórych dziedzin gospodarki, będą maleć.

Deportacje środkowoazjatyckich imigrantów stworzą natomiast istotne problemy dla państw tego regionu, ponieważ środki finansowe przesyłane do tej pory przez pracujących w Rosji obywatele stanowiły poważną część będącej w obrocie gotówki (dotyczy to zwłaszcza Tadżykistanu i Kirgistanu). Ponadto masowy powrót siły roboczej, której państwa te nie będą w stanie zagospodarować, oznacza poważne problemy społeczne, ekonomiczne i zapewne polityczne.

Można zakładać, że nacisk imigracyjny, jakim posłużyła się Rosja, może okazać się znacznie skuteczniejszym sposobem wywierania presji na określone państwa niż naciski polityczne wywierane na szczeblu rządowym, gdzie można zrywać umowy i w ostateczności poszukiwać alternatywnych sojuszników. Wstrzymaniu możliwości zarobkowania na emigracji trudno jest przeciwdziałać, a jest to dla znacznej części ludności w regionie równoznaczne z pozbawieniem środków do życia, co z kolei oznaczać może groźbę pojawienia się niepokojów społecznych. W konsekwencji zaś stanowić może duże zagrożenie dla sprawującego władzę establishmentu.

Terroryzm anarchistyczny – istota, taktyka, organizacja

ELŻBIETA POSŁUSZNA

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka współczesnego anarchizmu, zarówno pod względem ideowym, taktycznym, jak i organizacyjnym. Charakterystyka ta w zamierzeniu autorki winna służyć określonym celom praktycznym, a mianowicie wypracowaniu środków przeciwdziałania rozwojowi anarchistycznego ekstremizmu i terroryzmu oraz narzędzi, za pomocą których skuteczniej niż dotąd zwalczać będzie można najbardziej niebezpieczne jego przejawy. Artykuł zawiera także sugestię, że chcąc przeciwdziałać destrukcyjnej aktywności współczesnych radykalnych ugrupowań anarchistycznych, które są w znacznym stopniu zdecentralizowane, a nawet funkcjonują według modelu „oporu bez przywództwa”, pora rozważyć także nowe metody ich zwalczania, opierające się na przykład na siłach zorganizowanych niehierarchicznie.

Po okresie burzliwego rozwoju anarchizmu w drugiej połowie XIX i na początku XX w., nastąpił okres jego ideologicznego zastoju (przejawiający się m.in. spadkiem aktywności anarchistycznych grup i organizacji). Wydawało się wówczas, że anarchizm się wyczerpał i stan zastoju będzie względnie trwały. Tak się jednak nie stało. U progu XXI w. – pod wpływem m.in. takich czynników, jak: kryzys gospodarczy, skutkujący spadkiem dobrobytu; upadek wiary w nadrzędne autorytety; globalizacja oraz rozwój nowych mediów, nastąpił swoisty renesans anarchistycznych postaw i idei. Jego najbardziej widocznym znakiem był wzrost anarchistycznie motywowanej przemocy. Co prawda przemoc ta stała się udziałem zaledwie kilku państw europejskich, byłoby jednak pewną naiwnością przekonanie, że tak już pozostanie. Państwa nie są już „odizolowanymi wyspami”, autarkicznymi bytami, mogącymi funkcjonować w izolacji. Stały przepływ myśli i idei oraz splot rozmaitych czynników – gospodarczych, społecznych czy politycznych – łatwo mogą sprawić, że przemoc anarchistyczna pojawi się także i na tych obszarach, które w przeszłości nigdy silnie jej nie doświadczały.

Istota anarchizmu

Anarchizm nigdy nie był doktryną spójną. Zawsze obejmował szereg odmiennych, często nawet opozycyjnych względem siebie nurtów, np. anarchizm indywidualistyczny, kolektywistyczny, komunistyczny czy syndykalistyczny. Liczba tych nurtów stale się zwiększa, co więcej, niektóre z nich weszły w swoją symbiozę z ideologiami, z którymi niegdyś nie miały nic wspólnego. Dość powiedzieć, że współcześnie w literaturze przedmiotu łączy się anarchizm z takimi doktrynami, i w efekcie ruchami społecznymi, jak environmentalizm, prawa zwierząt czy alterglobalizm. Taki stan rzeczy czyni badanie anarchizmu – zarówno jako doktryny, jak i zjawiska o charakterze społecznym – zadaniem niezwykle trudnym, choć nie niewykonalnym.

Należy oczywiście pamiętać, że wszelkie pojęciowe ujęcia mają charakter modelujący i upraszczający zarazem – są to zawsze modele idealne, które zarazem objaśniają, jak i zafałszowują obraz rzeczywistości poprzez często arbitralne upodobnienie różnorodnych, choć pod pewnymi względami bliskich sobie zjawisk. Bez wątplenia zadaniem badacza jest w miarę możliwości unikanie upraszczającej analizy oraz bacniejsze zwrócenie uwagi także na „zjawiska mieszane”, które nie do końca pasują do idealizacyjnego modelu. Nie oznacza to zapoznania „perspektywy istotowej”, która – jak się wydaje – stanowi podstawę wszelkiego rodzaju rozróżnień i typologii, nawet, gdy w przyszłości przyjdzie je zanegować. Jaka jest zatem istota anarchizmu? Co stanowi jego rdzeń, odnajdywalny w rozmaitych jego przejawach?

Istotę anarchizmu najprawdopodobniej najlepiej sformułował Piotr Kropotkin, który napisał: „Anarchizm to nazwa praktyki i teorii życia, według której społeczeństwo nie posiada żadnego rządu. W takim społeczeństwie harmonia zagwarantowana jest nie przy pomocy prawa lub posłuszeństwa jakiemuś autorytetowi, lecz dzięki porozumieniu zawartemu na zasadzie wolności między różnymi grupami terytorialnymi i zawodowymi, utworzonymi w celu produkcji nieskończonej różnorodności potrzeb i aspiracji cywilizowanych istot”¹. Istota ta² sprowadza się do dwóch zasadniczych

¹ Cyt. za: R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1984, s. 87.

² Według Ludwika Wittgensteina pojęcie istoty jest tworem mylącym, zafałszowującym rzeczywistość. Jedność danego pojęcia jest bowiem ufundowana na bazie serii zachodzących na siebie podobieństw, za sprawą których rozmaite użycia pojęcia podpadają pod tę samą regułę, nie zaś na jakiejś wspólnej dla nich istocie. Podobieństwa muszą być jednak swoiście rozumiane. By to wyjaśnić, L. Wittgenstein posługuje się metaforą sznura i włókna. W sznurze żadne pojedyncze włókno nie przebiega przez cały sznur, a jednocześnie można powiedzieć, że to, co jest wspólne każdemu kawałkowi sznura, to pojedyncze włókna.

idei: negacji nadrzędnego państwowego autorytetu oraz afirmacji wolności jednostek³. Rzeczywiście idee te dadzą się odnaleźć zarówno we wcześniejszych nurtach anarchizmu, jak i w jego współczesnych odmianach. Należy zauważyć jednak, że w literaturze przedmiotu często wymienia się jeszcze dwie dodatkowe idee, które miałyby charakteryzować anarchizm. Są to: sprawiedliwość społeczna oraz równość. Nie są to jednak idee, które odnaleźć można we wszystkich „anarchizmach” (np. illegalizm się do nich nie odwołuje), choć niewątpliwie są one udziałem większości.

Anarchizmu jako określonej doktryny politycznej nie należy sprowadzać jedynie do wymiaru teoretycznego. Anarchizm, podobnie zresztą jak marksizm czy nietzscheanizm, kładzie nacisk na konieczność dokonania społecznej przemiany – zniesienia starych, zmurszałych, opartych na przemocy struktur politycznych i zbudowania na ich miejsce czegoś, z perspektywy określonego typu anarchizmu „doskonalszego”, dającego możliwość urzeczywistnienia „prawdziwej” wolności. Jednak aby tego dokonać, należy „działanie przedłożyć nad słowa”, odrzucając pośrednictwo partii politycznych, wpisujących się wszak – jak twierdzą anarchiści – w istotę negującego wolność systemu, oraz rewoltując masy, niezdolne same z siebie dokonać upolitycznienia. Przekonanie to było obecne w anarchizmie niemal od początku. Jego najbardziej dobitnym wyrazem była koncepcja „propagandy czynem”.

Określenie „propaganda czynem” (*propaganda by deed*) pochodzi najprawdopodobniej od Carla Piscane, który uważał, że „propaganda za pomocą idei jest chimerą; kształcenie ludzi – absurdem. Idee rodzą się z czynów, a nie czyny z idei, toteż nie wykształcenie zapewni ludowi wolność, lecz wolność umożliwi mu wykształcenie”⁴. W podobnym duchu wypowiadali się także Michaił Bakunin, Johan Most, Errico Malatesta, Piotr Kropotkin czy Emma Goldman. Choć celem „propagandy czynem” miało być wywołanie rewolucyjnego wrzenia, nie wszyscy anarchiści skłonni byli, i są, łączyć tę koncepcję z działaniami opartymi na przemocy bezpośredniej, wymierzonej w człowieka. Część anarchistów była zwolennikami przemocy pośredniej, realizowanej poprzez sabotaż. Osobną grupę stanowili ci, którzy idee anarchistyczne, osiągalne tak na drodze rewolucyjnej, jak i ewolucyjnej, chcieli zrealizować przez działania o charakterze pokojowym – marsze

³ Należy zauważyć, że współcześnie pojęcie „jednostki” wykracza poza wąską antropocentryczną perspektywę i obejmuje także niektóre zwierzęta.

⁴ D. Grinberg, *Ruch anarchistyczny w Europie Zachodniej 1870–1914*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 220.

głodowe, strajki, protesty czy bierny opór. Wymienione różnice są podstawą wyróżnienia trzech podstawowych typów anarchizmu: pacyfistycznego (Lew Tołstoj), sabotażowego (Michaił Bakunin) i przemocowego (Errico Malatesta).

Stosunek do przemocy

W latach 30. XX w., po okresie dominacji ideologii głoszącej pochwałę przemocy, w ruchu anarchistycznym nastąpił zwrot ku anarchizmowi zorientowanemu pacyfistycznie. Nie oznaczało to oczywiście całkowitej rezygnacji z przemocy, zwłaszcza w krajach rządzonych przez dyktatury (Hiszpania Franco, Portugalia Salazara) oraz tych, do których idee anarchistyczne dotarły z pewnym opóźnieniem (USA). W latach 60. XX w. na fali studenckiego buntu pojawiły się organizacje anarchistyczne gotowe ponownie nawiązać do koncepcji „propagandy czynem”. Taką organizacją była m.in. brytyjska anarcho-komunistyczna grupa Angry Brigade, która działała opierając się na strategii partyzantki miejskiej (*urban guerilla*). Ideologicznym celem grupy (powstałej w 1968 r. na bazie organizacji Red Engine) była destabilizacja społeczeństwa burżuazyjnego, zaś środkami, które miały do tego celu prowadzić – ataki o charakterze sabotażowym z użyciem broni palnej i ładunków wybuchowych. Grupa odpowiada m.in. za: podłożenie ładunku wybuchowego w komisariacie policji w Paddington; ostrzelanie ostrą amunicją ambasady Stanów Zjednoczonych w Londynie; wysadzenie w powietrze samochodu telewizji BBC podczas transmisji wyborów miss świata oraz domu ministra pracy w rządzie torysów Roberta Carra; podłożenie bomb w budynku Ministerstwa Pracy, w biurach firmy Ford oraz w prywatnych mieszkaniach przedstawicieli instytucji rządowych. Koniec działalności grupy nastąpił w lipcu 1970 r., kiedy to w ręce policji wpadło 6 osób ze ścisłego kierownictwa organizacji. Na znak solidarności z uwięzionymi, w trakcie półtorarocznego procesu trwającego do grudnia 1972 r. na terenie Wielkiej Brytanii, doszło do 30 ataków bombowych.

Przez prawie trzydzieści lat ideologia głosząca konieczność oparcia się na przemoc nie była specjalnie eksponowana w ruchu anarchistycznym. Jednak pod koniec lat 90. XX w. rozkwitła ona na nowo, stając się podstawą ideową wielu organizacji i ugrupowań. W swoich „celach i zasadach” wymienia ją chociażby brytyjska Anarchist Federation, pisząc, że „nie jest możliwe obalenie kapitalizmu bez rewolucji, która wyrośnie z klasowego

konfliktu. Panująca klasa musi zostać całkowicie zniszczona, żeby mógł zaistnieć anarchistyczny komunizm. Ponieważ panująca klasa nie wyrzeknie się władzy bez użycia siły zbrojnej, rewolucja będzie czasem przemocy, jak i wolności”⁵.

Większość organizacji opowiadających się za stosowaniem przemocy nie traktuje jej zwykle jako celu samego w sobie, lecz jako taktykę, która w sprzyjających dla anarchizmu okolicznościach może zostać zarzucona. Przemoc jako taktyka stosowana jest przede wszystkim po to, aby skutecznie osłabić istniejące struktury władzy i sprowokować ogólnoswiatową rewolucję. Ten ostatni cel zbliża hołubiące go organizacje do grup apokaliptyczno-milenarystycznych (takich jak np. Aum Shinrikyo), dążących do sprowokowania czy też przynaglenia zamykającej pewien etap dziejowy apokalipsy (zdarzenia, które odmieni „historycznie niekonieczne” losy świata). We współczesnym ruchu anarchistycznym pozytywny stosunek do przemocy odnaleźć można przede wszystkim na gruncie anarchizmu insurekcyjnego oraz anarchizmu ekologicznego, zdecydowanie odrzuca się go natomiast na gruncie anarchosyndykalizmu⁶.

Anarchizm insurekcyjny nie posiada precyzyjnej wizji przyszłości. Według anarchistów, tego właśnie typu przyszły byt społeczny wyłoni się dopiero po obaleniu państwa czy też państwopodobnych tworów. Sam insurekcyjizm obejmuje dwa odmienne nurty ideowe: nurt indywidualistyczny (illegalizm) i nurt społeczny. Nurt społeczny, reprezentowany między innymi przez organizację o nazwie Walka Rewolucyjna, pragnie wywołać rewolucję, która zaktywizuje większość społeczeństwa i obali klasę panującą, stojącą na straży państwowego porządku. Efektem rewolucji ma być powstanie systemu społecznych samorządów, opartych na idei równości i sprawiedliwości społecznej. Nurt indywidualistyczny z kolei dystansuje się od prostego marksistowskiego podziału na uciskaną mniejszość i uciskającą większość. Jego ideologiczna wymowa ma w rzeczywistości charakter antyspołeczny. Według anarchistów-indywidualistów, społeczeństwo jest współwinnym trwania niesprawiedliwego i zniewalającego systemu, dlatego w walce z owym systemem, który konformistycznie samo ufundowało, nie jest sojusznikiem, lecz wrogiem. Anarchizm indywidualistyczny, którego najbardziej znanym wyrazicielem jest Konspiracja Komórek Ognia (*Synomosia Pyrinin tis Fotias*,

⁵ Anarchist Federation, *Aims and Principles*, <http://afed.org.uk/organisation/aims-and-principles.html> (dostęp: 21 lutego 2013 r.).

⁶ Anarchosyndykalizm podstawę przyszłego ustroju społecznego upatruje w związkach zawodowych, narzędziem walki jest natomiast dla niego strajk generalny.

SPF), solidaryzuje się nie z tymi, którzy cierpią, lecz z tymi, którzy walcząc, mają odwagę przeciwstawić się swojemu cierpieniu. Wstąpienie na drogę insurekcji nie jest tu narzędziem uzyskania porewolucyjnego dobrostanu, lecz celem samym w sobie. Walka jest indywidualistycznym spełnieniem, sposobem uzyskania pełni człowieczeństwa i jako taka może stać się udziałem jedynie świadomej, obdarzonej rewolucyjnym sumieniem, mniejszości⁷. W swych komunikatach członkowie Konspiracji Komórek Ognia z pogardą odnoszą się więc do walki klasowej czy wszelkich prób stworzenia społecznej utopii. Rewolucyjny ferment ma służyć nie interesom którejkolwiek klasy, lecz przełamaniu utartych schematów zachowania i moralności⁸. Przemoc ma służyć takiemu przekraczaniu, jak również zemście, której obiektem są wszystkie komórki skostniałego systemu. Jak napisano w jednym z komunikatów: „zemsta wobec dziennikarskiego robactwa, które pretenduje do bycia wielkimi pisarzami, mówiąc o ‘terrorystach z kuchennymi garnkami i play-station’, o szefach i podporządkowanej młodzieży. Jak również zemsta wobec wrażliwych mentorów postępowej prasy, którzy ze zmartwieniem mówią o dobrych dzieciach z sąsiedztwa. Zemsta także wobec pieprzonego społeczeństwa, które uśmiecha się złośliwie, wierząc, że zostało od nas uwolnione, i może już bezpiecznie pójść do łóżka. (...) Zemsta w imię wszystkiego, dla czego żyjemy, my nieuwiązani, w imię wszystkiego, co mogłoby nam się przytrafić, wskutek wybrania nowej partyzantki miejskiej jako obecnego stanu życia. – Konspiracyjne Komórki Ognia – Frakcja Nihilistów”⁹.

Odrębnym nieco zjawiskiem w stosunku do anarchizmu anarchosyndykalistycznego i anarchizmu insurekcyjnego jest anarchizm ekologiczny. Jego reprezentantami są przede wszystkim dwie wielkie ekologiczne organizacje: prośrodowiskowa Earth Liberation Front (ELF) i prozwierzęca Animal Liberation Front (ALF). Działalność obydwu ugrupowań dopiero od niedawna zaliczana jest przez badaczy do anarchizmu. Wcześniej rozpatrywana była głównie na gruncie ekstremizmu ekologicznego (ekoterro-

⁷ Por.: *Konspiracyjne Komórki Ognia: Słońce wciąż wschodzi*, <http://grecjawogniu.info/?p=4103>, (dostęp: 26 września 2013 r.) oraz Konspiracyjne Komórki Ognia, T. Mavropoulos, „Rozbijając mity o więzieniu” – *solidarność z Olgą Economidou*, komunikat z dnia 16 maja 2012 r., http://raf.espiv.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1311:konspiracyjne-komorki-ognia-a-teofilos-mavropoulos-qrozbijajc-mity-o-wizieniuq-solidarno-z-olg-economidou&catid=52:grecy-anarchici&Itemid=81, (dostęp: 26 września 2013 r.).

⁸ Por. B. Kiesling, *Kim są Konspiracyjne Komórki Ognia*, <http://strims.pl/s/Anarchizm/tw/nr65cv/brady-kiesling-kim-sa-konspiracyjne-komorki-ognia> (dostęp: 26 września 2013 r.).

⁹ *Komunikat Konspiracyjnych Komórek Ognia (Grecja)*, 7 stycznia 2010 r., http://cia.media.pl/komunikat_konspiracyjnych_komorek_ognia_grecja, (dostęp: 26 września 2013 r.).

ryzmu)¹⁰. Faktem jest, że współcześnie radykalni członkowie ruchu ekologicznego nie poprzestają już na walce o dobrobyt nieantropocentrycznych istnień, takich jak: zwierzęta, rośliny oraz byty nieożywione – góry, rzeki czy lodowce. Spektrum ich celów uległo znacznemu poszerzeniu. Dziś przedmiotem ataków są nie tylko bezpośredni „eksploatatorzy” zwierząt – które zaczęły być pojmowane jako indywidualne nośniki wartości i przyrody – rozumianej ekosystemowo, lecz system kapitalistyczny jako taki, postrzegany przez nich, tak zresztą jak przez „klasycznych” anarchistów, jako ostoja zniewolenia dla wszelkich uciskanych mniejszości oraz wszystko, co system ten wspiera (cywilizacja). Warto w tym miejscu podkreślić, że ekologicznym anarchistom nie chodzi jedynie o zniszczenie kapitalistycznego systemu, lecz o coś o wiele bardziej istotnego, a mianowicie o definitywne usunięcie zysku jako motywu działania ze wszystkich sfer życia społecznego¹¹. Trudno powiedzieć, jak usunięcie to miałoby w praktyce wyglądać oraz czy chodzi tu o jakąś głębszą duchowo-moralną przemianę całego społeczeństwa, czy też o usunięcie zysku z obszaru dopuszczalnych praktyk społecznych. Dwaj orędownicy tego zniesienia, Craig Rosebraugh i Leslie James Pickering (obaj byli rzecznikami ELF w latach 1997–2001), są dość powściągliwi w wyjaśnieniu tych kwestii. Również inni czołowi działacze ELF nie podają żadnych szczegółów, które mogłyby rzucić tu nieco światła. Należy zauważyć, że choć członkowie ELF potępiają dążenie do zysku, widząc w nim czynnik prowadzący do destrukcji środowiska, to właśnie na jego istnieniu zasadzają przede wszystkim skuteczność swoich działań sabotażowych: „Stosując akcje bezpośrednie w formie ekonomicznego sabotażu, ELF bierze na cel to, na czym zachłannym jednostkom zależy, ich portfele. Przez wyrządzanie ekonomicznych szkód w takim stopniu jak to tylko możliwe ELF pozwala, by jednostki te zdecydowały, co jest w ich najlepszym ekonomicznym interesie – a mianowicie zatrzymanie destrukcji życia ze względu na zysk”¹². W kwietniu 2003 r. Craig Rosebraugh i Leslie James Pickering utworzyli organizację Arissa, która stawiała sobie za cel stworzenie intelektualnych warunków, umożliwiających w przyszłości obalenie kapitalizmu oraz jego największego orędownika – rządu Stanów Zjednoczonych, oskarżanego przez działaczy

¹⁰ Patrz: E. Pośluszna, *Ekstremizm ekologiczny – źródła, przejawy, perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

¹¹ „ELF ma świadomość, że motyw zysku generowany i wzmacniany przez kapitalistyczne społeczeństwo, oznacza zniszczenie wszelkiego życia na tej planecie”. L. J. Pickering, *The Earth Liberation Front 1997–2002*, Arissa Media Group, Portland 2007, s. 47.

¹² L. J. Pickering, *The Earth...*, *op.cit.* s. 48.

ELF o imperializm i światowy terroryzm¹³. O związkach ALF z anarchizmem w następujący sposób opowiada w wywiadzie ekosabotażysta Walter Bond: „Dziś, swój anarchizm mocno wiążę z działalnością w ALF (...) który od samego początku istniał jako niezorganizowany w żadne struktury ruch anarchistyczny. Nie ma możliwości, aby biznes się kręcił i ALF w jakikolwiek sposób koegzystował z korporacjami wykorzystującymi zwierzęta. Nie ma możliwości, aby pogodzić nasze i ich interesy. Korporacje dbają tylko o to, co przynosi im zyski, m.in. o tworzenie społeczeństw opartych na konsumpcjonizmie. Ich surowce to krew i kości zwierząt, oraz wnętrza Ziemi, która jest źródłem wszelkiego życia”¹⁴.

Stosunek do przemocy na gruncie anarchizmu ekologicznego nie jest jednoznacznie wspierający. Część działaczy radykalnych organizacji tego typu odżegnuje się od jej stosowania, zwłaszcza gdy proekologiczna działalność przyjmuje formę przemocy bezpośredniej, skierowanej na ludzi, jednak część skłonna jest ją zaakceptować. Przykładem takiej akceptacji może być chociażby wypowiedź jednego z aktywistów ALF Tima Daleya: „W czasie wojny musimy podnieść broń i wówczas ludzie zostaną zabici. Jeśli chodzi o mnie, mogę poprzeć akcje, w których używa się koktajli mołotowa czy podkłada bomby w samochodach, a w późniejszym czasie być może także i te, w których będzie się strzelać do wiwisektorów na progach ich domów”¹⁵. Wypowiedź T. Daleya nie należy wcale do wyjątkowych. W 2003 r. na kon-

¹³ Patrz: Craig Rosebraugh Former Press Officer, *Earth Liberation Front, Ecoterrorism and Lawlessness on the National Forest, testimony given before the House Committee on Resources, Subcommittee on Forests and Forest Health, 107th Congress, 2nd Session, February 12, 2002* [w:] D. R. Liddick, *Eco-Terrorism. Radical Environmental and Animal Liberation Movement*, Praeger, Westport, Londyn 2006, s. 134-148.

¹⁴ Walter Bond – weganin, sabotażysta, więzień (wywiad) – *Total Liberation, Wywiad z Walterem Bondem o anarchii, prawie do aborcji, antykolonializmie i prawach zwierząt, Grecja w ogniu, walka zbrojna, antykapitalizm, opór*, <http://grecjawogniu.info/?p=14216>, (dostęp: 20 września 2013 r.). O wykroczeniu przez współczesnych ekologicznych anarchistów poza tradycyjne ekologiczne cele świadczy także fragment komunikatu, w którym ELF chwali się podpaleniem Instytutu Sztuki w Dżakarcie, obwinianego symbolicznie o udział w cementowaniu represyjnego i destrukcyjnego dla przyrody systemu. Jak napisano w komunikacie: „we współczesnych nam czasach nikt nie jest niewinny. Każdy odgrywa swoją rolę, wspierając i podtrzymując cywilizację. Tak więc, każda cząstka pracy, wartości, własności i działań oraz każdy kto czerpie z cywilizacji korzyści jest naszym wrogiem. Jak to możliwe? Człowiek jest kreatorem tego co nazywane jest Kulturą. Kultura jest bezpośrednim odbiciem cywilizacji. To jeszcze jeden z procesów, które dokonują prania mózgu, aby nas powalić na kolana i zdegradować naturalne dzikie pragnienia. Kultura to nie tylko zestaw wartości, ale także narzędzie represji i hegemonii. A jednym z postaci przez jakie się przejawia są szkoła i sztuka. Dlatego 20 sierpnia podłożyliśmy ogień w Instytucie Sztuki w Dżakarcie, zlokalizowanym w Cikini”. *Indonezyjski ELF podpalił Instytut Sztuki w Dżakarcie*, komunikat z 1 września 2013 r., <http://grecjawogniu.info/?p=16578>, (dostęp: 21 września 2013 r.).

¹⁵ Cyt. za: R. Monaghan, *Terrorism in the Name of Animal Rights*, „Terrorism and Political Violence”, t. 11, nr 4, 1999, s. 161.

ferencji poświęconej prawom zwierząt Jerry Vlasak, amerykański chirurg, a zarazem rzecznik North American Animal Liberation Press Office stwierdził, że przemoc animalistyczna jest usprawiedliwiona zarówno pod względem etycznym, jak i pragmatycznym. Jest ona bowiem jednym z najskuteczniejszych środków powstrzymującym tych, którzy powodowani względami ekonomicznymi przyczyniają się do ciemnienia zwierząt (wiwisektorów czy przedsiębiorców), jak również tych, którzy czynią to nieświadomie – zwykle dlatego, że dominujący antropocentryczny światopogląd zwolnił ich z odpowiedzialności za cierpienie innych, nie-ludzkich bytów – zwykłych konsumentów korzystających z produktów pochodzenia zwierzęcego oraz tych wszystkich, którzy traktują zwierzęta jako mogący być przedmiotem wymiany towar. Zdaniem J. Vlasaka, „nie trzeba moim zdaniem zabijać – dokonywać zamachów, na zbyt wielu wiwisektorów, aby nastąpił wyraźny spadek ilości wiwisekcji. Myślę, że za pięć, dziesięć, piętnaście ludzkich istnień, moglibyśmy zachować milion, dwa miliony, dziesięć milionów nie-ludzkich zwierząt”¹⁶. Również wielu środowiskowych ekstremistów zdaje się akceptować przemoc bezpośrednią. W marcu 2004 r. Leslie Pickering w telewizyjnym wywiadzie stwierdził, że „przemoc jest koniecznym elementem opartej na ucisku walki, która obali oparty na ucisku rząd, ELF jest tylko częścią powstającego rewolucyjnego ruchu, który nie zatrzyma się, aż nie odniesie sukcesu w obaleniu państwa”¹⁷. W podobnym tonie wypowiedział się drugi ważny członek ELF Craig Rosebraugh, łączący w swych ideologicznych przesłaniach anarchizm ekologiczny i insurekcyjny – w swej książce „The Logic of Political Violence” stwierdził, że „rewolucja w Stanach Zjednoczonych winna obejmować wiele strategii – ale ona nie będzie mogła odnieść sukcesu bez zastosowania przemocy”¹⁸. Pochwała przemocy nie pojawia się jedynie w ustach prominentnych działaczy. Coraz częściej agresywna retoryka towarzyszy także działaniom o charakterze sabotażowym. Po podłożeniu ognia pod placówkę badawczą Służby Leśnej USA w Irvine w Pensylwanii 11 sierpnia 2002 r., ELF wydała wiele mówiący komunikat, w którym napisano, że: „dążąc do sprawiedliwości, wolności i równego po-

¹⁶ Cyt. za: S. Best, *Who's Afraid of Jerry Vlasak?*, North America Animal Liberation Press Office, 20 sierpnia 2008 r., http://www.animaliberationpressoffice.org/Writings_Speeches/whos_afraid_of_jerry_vlasak.html, (dostęp: 20 września 2008 r.)

¹⁷ Patrz: *Former ELF Leader Defends Groups Efforts*, 18 lutego 2004 r., <http://www.10news.com/investigations/2856840/detail.html>, (dostęp: 12 października 2008 r.). Zob. także: Small Wars Council, <http://council.smallwarsjournal.com/showthread.php?p=56092>, (dostęp: 12 października 2008 r.).

¹⁸ C. Rosebraugh, *The Logic of Political Violence. Lessons in Reform and Revolution*, Arissa Media Group, Portland 2004, s. 14.

szanowania dla wszystkich niewinnych stworzeń na ziemi, segmenty globalnego ruchu rewolucyjnego nie będą dłużej ograniczać swego rewolucyjnego potencjału przez trzymanie się błędnej i niespójnej ideologii ‘non-violent’. Chociaż żadna niewinna istota nie została zraniona podczas naszej akcji, tam gdzie będzie to konieczne my nie będziemy się dłużej wahać i chwycimy za broń, aby zaprowadzić sprawiedliwość i ochronić naszą planetę, ponieważ dziesięć lat legalnych batalii, błagań, protestów i akcji sabotażowych zawiodło¹⁹.

Taktyka działania

Aktywizmu ugrupowań anarchistycznych nie sposób sprowadzić do jednej taktyki działania – obejmuje on zarówno akcje o charakterze propagandowym, stosunkowo niegroźne drobne akty wandalizmu, wywłaszczenia (wynoszenie towarów z supermarketów i rozdawanie ich biednym), jak i akty sabotażu oraz ataki intencjonalnie skierowane przeciwko ludziom. Oczywiście w przypadku niektórych ataków trudno jest definitywnie rozstrzygnąć, czy dany akt przemocy (rozpatrywany na poziomie intencji) był w istocie aktem sabotażu, czy też atakiem wymierzonym w człowieka. Różnorodność dotyczy także celów ataków. W zależności od opcji ideowej, którą zaadaptował konkretny anarchizm, takim celem może być zarówno osoba prywatna (np. donosiciel), obiekt użyteczności publicznej, symbol kapitalizmu, przedsiębiorstwo wycinające lasy czy też jakakolwiek instytucja, która dla anarchistów wiąże się ze zniewoleniem bądź też je pośrednio wspiera.

Nie sposób oczywiście wymienić wszystkich ugrupowań zaangażowanych w przemoc pośrednią (sabotaż) czy bezpośrednią (ataki na ludzi). Istnienie wielu ugrupowań ma charakter czysto efemeryczny – część z nich po jednorazowym ataku ulega rozproszeniu bądź też po prostu zmienia nazwę. Ale są i takie, które pozostają względnie trwałe. Na gruncie anarchizmu społecznego do takich względnie trwałych ugrupowań należy niewątpliwie Konspiracja Komórek Ognia (*Synomosia Pyrinin tis Fotias*, SPF). Ugrupowanie to pojawiło się najprawdopodobniej w 2008 r. wraz z falą ataków przeciwko ban-

¹⁹ Patrz: Anti-Defamation League, *Ecoterrorism: Extremism in the Animal Rights and Environmentalist Movements*, http://www.adl.org/learn/ext_us/Ecoterrorism.asp?LEARN_Cat=Extremism&LEARN_SubCat=Extremism_in_America&xpicked=4&item=eco (dostęp: 6 października 2008 r.). Zob. także: L. J. Pickering, *The Earth...*, *op.cit.* s. 38.

kom, salonom samochodowym, komisariatom i innym ośrodkom władzy w Atenach i Salonikach. Początkowo ugrupowanie stosowało jedynie podpalenia, jednak od 2009 r. zaczęło stosować także ataki bombowe z użyciem materiałów wybuchowych własnej roboty. Obiektem ataków były budynki mieszkalne członków parlamentu, komisariaty, budynki rządowe, towarzystwa ubezpieczeniowe oraz banki. W 2009 r. KKO podobno oświadczyła, że dzięki współpracy z innymi rewolucyjnymi towarzyszami, uzyskała dostęp do materiałów wybuchowych o dużej mocy²⁰. Trudno orzec, czy zamiarem Komórek było zabicie kogokolwiek. Przeprowadzając ataki, KKO współdziałała także z ugrupowaniem Frakcja Nihilistów. Podobne metody działania stosuje Walka Rewolucyjna (*Epanastatikoc Aghonas*, EA) oraz Gangi Sumienia (*Symmories Syneidisis*, SymSyn). To pierwsze ugrupowanie 13 grudnia 2008 r. ostrzelało z broni automatycznej autobus z funkcjonariuszami policji, zaś 5 stycznia 2009 r. poważnie zraniło jednego policjanta. Do końca stycznia 2009 r. grupa przyznała się do popełnienia 8 zamachów, w tym do wystrzelenia w styczniu 2007 r. pocisku raketowego w kierunku ambasady Stanów Zjednoczonych w Atenach. Druga organizacja zasłynęła w marcu 2008 r. obrzuceniem koktajlami mołotowa posterunku policji w Aigaleo (zachodnia część Aten). W grudniu 2008 r. SymSyn ogłosiły „nową miejską wojnę partyzancką”, podpalając 3 marca 2009 r. dwa pociągi metra. Po tym wydarzeniu aktywność grupy ustała.

Stosowanie przemocy pośredniej nieobce jest również anarchistom ekologicznym, i to zarówno tak zwanym „obrońcom zwierząt”, jak i „obrońcom środowiska naturalnego”, których dynamiczny rozwój nastąpił w latach 70. XX w. i trwa nieprzerwanie po dzień dzisiejszy. W swej walce ugrupowania prośrodowiskowe (Earth First!, Earth Liberation Front) stosują wyłącznie przemoc pośrednią (skierowaną na rzeczy z myślą o reakcji ludzi), nazywaną przez nich taktyką „monkeywrenchigu” (*monkey wrench* to z ang. klucz nastawny lub francuski) lub „ekotażu” (*ecotage* czyli *ecological sabotage* – ekologiczny sabotaż). Taktyka ta obejmuje różnorodne formy sabotażu, wśród których najczęściej stosowane są podpalenia, „nakłuwania drzew” (wbijanie kolców w pnie drzew przeznaczonych do wycięcia w celu zniszczenia pił łańcuchowych podczas wyrębu lasu), niszczenie ciężkich maszyn i urządzeń, obalanie billboardów, usuwanie znaków ze szlaków narciarskich, zatapianie statków czy demontaż linii wysokiego napięcia. Ekstremistyczne

²⁰ Patrz: B. Kiesling, *Kim są Konspiracyjne Komórki Ognia?*, <http://grecjawogniu.info/?p=955> (dostęp: 26 września 2013 r.).

ugrupowania przeciwstawiające się eksploatacji zwierząt (Animal Liberation Front, Animal Rights Militia, Justice Department) oprócz przemocy pośredniej uciekają się często także do przemocy bezpośredniej (skierowanej przeciwko konkretnej osobie lub grupie ludzi), stosując np. pobicia, szantaże, pogroźki, zanieczyszczanie produktów w supermarketach, podkładanie bomb w samochodach czy wysyłanie listów-pułapek.

Działania ekstremistycznych grup anarchistycznych coraz częściej mają charakter pulsacyjnych ataków, dokonywanych przez zafiliowane ze sobą grupy lub jednostki. Taktyka ta nie jest niczym nowym. Przykłady jej stosowania z łatwością można odnaleźć w historii²¹. Wykorzystywana była zarówno przez regularne oddziały, jak i małe jednostki. Jednak dopiero w XXI w., w związku z szybkim rozwojem nowych technologii komunikacyjnych, pozwalających na wykorzystanie inicjatywy małych bojowych jednostek, mogła stać się ważnym elementem strategii, zarówno dla sił centralnie zorganizowanych, jak i dowolnych, niezafiliowanych grup czy ruchów społecznych²². Wśród analityków wojskowości takie pulsacyjne ataki noszą nazwę „swarmingu” (rojenia). „Swarming” można najogólniej zdefiniować jako „pozornie amorficzny”, lecz w gruncie rzeczy ustrukturyzowany i w pewien sposób „skoordynowany” sposób pulsującego uderzania z wielu stron na konkretny punkt lub punkty²³. Atak „swarmingowy” składa się zwykle z wielu, czasowo odseparowanych od siebie pulsów (uderzeń). W każdym

²¹ Patrz: J. Arquilla, D. Ronfeld, *Swarming and the Future of Conflict*, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica 2000, <http://www.analytictech.com/mb021/swarming%20DB311.pdf> (dostęp: 18 lutego 2011 r.).

²² Jako jeden z pierwszych taktykę „swarmingu” opisywał marksistowski rewolucjonista i pisarz Carlos Marighella. C. Marighella, *Minimanual of the Urban Guerilla*, Paladin Press, Boulder 1975, s. 22. Tekst jest dostępny: <http://www.latinamericanstudies.org/marighella.htm> oraz [http://www.investigatingtheterror.com/documents/files/Mini-Manual%20of%20the%20Urban%20Guerrilla%20-%20Carlos%20Marighella%20\(1969\).pdf](http://www.investigatingtheterror.com/documents/files/Mini-Manual%20of%20the%20Urban%20Guerrilla%20-%20Carlos%20Marighella%20(1969).pdf) (dostęp: 26 września 2013 r.).

²³ John Arquilla i David Ronfeld definiują „swarming” jako „pozornie amorficzny, lecz w gruncie rzeczy ustrukturyzowany i skoordynowany strategiczny sposób uderzenia ze wszystkich stron na szczególny punkt bądź punkty, za pomocą trwałego pulsowania siły i/lub ognia, zarówno z wewnętrznych, jak i zewnętrznych pozycji. Pojęcie „siły i/lub ognia” można tu rozumieć literalnie, gdy mowa o działaniu jednostek policji czy wojska, jak i metaforycznie, w przypadku aktywistów NGO, którzy mogą np. blokować skrzyżowania czy wysłać serie maili czy faksów. Swarming działa najlepiej, gdy jest utworzony z rozlokowanych niezliczonych, małych, rozproszonych, sieciowo manewrujących jednostek. Swarming pojawia się, gdy rozproszone jednostki sieci małych sił zbiega się nad celem z różnych kierunków. Głównym celem jest ciągle pulsowanie. Mrowiące sieci muszą być w stanie połączyć się nagle i ukradkiem nad celem, następnie rozdzielić się, ponownie się rozprasać, by nagle być gotowym do ponownego pulsowania. W wojnie sieciowej bardziej prawdopodobne jest mrowienie się niż klasyczne fale uderzeniowe”. J. Arquilla, D. Ronfeld, *Networks and Netwar*, <http://radio-weblogs.com/0107127/stories/2002/09/10/networksAndNetwar.html> (dostęp: 19 lutego 2011 r.).

z takich pulsów wyróżnić można cztery fazy: ulokowanie (*locate*), skupienie się (*converge*), atak (*attack*) i rozproszenie (*disperse*)²⁴. Pulsowanie jest tym, co zasadniczo odróżnia *swarming* od *guerrilli*. Obie taktyki opierają się na małych, mobilnych i trudnych do zlokalizowania jednostkach, które działają na zasadzie „uderz i uciekaj” (*hit and run*). W przypadku ataku „swarmingowego” dochodzi tu do wielu, powtarzających się w krótkim czasie uderzeń, dokonywanych równocześnie z różnych kierunków przez kilka a nawet więcej jednostek, w przypadku *guerrilli* ataków takich jest niewiele (zwykle jest to jeden rajd bądź zasadzka) i są przeprowadzane przez jedną lub dwie jednostki. Radykalni anarchiści technikę pulsacyjnych działań zaczęli stosować na szerszą skalę w ramach działań określanych jako „czarny blok” (*black block*). „Czarny blok” to jedna z form antyglobalizacyjnej aktywności, polegająca na tworzeniu podczas manifestacji z osób ubranych na czarno luźnych, bojowych formacji. Już podczas protestu w Seattle w 1999 r. formacje te stosowały tzw. „wędrujące blokady uliczne” (*rawing traffic blockades*). Polegały one na tamowaniu ruchu na skrzyżowaniach dróg i skupianiu w ten sposób uwagi policji. Zanim jednak oddziały policji przybyły na miejsce, blokada była „rozwiązywana”, aby następnie utworzyć się na innym obszarze (zwykle skrzyżowaniu dróg). Technika pulsacyjnych działań została zaadaptowana przez wiele anarchistycznych ugrupowań. Sam mechanizm zastosowania tej techniki jest w zasadzie prosty. Informacje o celach (zawierające nazwę tychże, lokalizacje oraz sposób, w jaki powinno się owe cele „nękać”) podawane są na najważniejszych portalach, pełniących rolę „ideologicznego źródła” danego ruchu. Informacje te są następnie powielane na innych, „bratnich” portalach, silniej lub słabiej powiązanych ze „źródłem”. Przepływ informacji dokonuje się tu głównie za sprawą portali internetowych i bezpośrednich kontaktów uczestników ruchu. Po rozpowszechnieniu informacji o „celach i metodach” rozpoczyna się właściwy proces „nękania” (pulsowania), trwający wiele dni, tygodni, a nawet miesięcy (aż do osiągnięcia pożądanego rezultatu). W przypadku ugrupowań ekoekstremistycznych, niewirtualny „swarmingowy” atak (dokonywany w *realu*) polega głównie na rozmaitych uderzeniach sabotażowych lub akcjach typu *sit-in*, które są dokonywane przez sieciowo skomunikowane, autonomiczne grupy lub jednostki i obliczone na sparaliżowanie aktywności przeciwnika poprzez

²⁴ Patrz: S. J. A. Edwards, *Swarming on the Battlefield: Past, Present, and Future*, Rand Corporation, 2000, s. 68, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1100.html (dostęp: 16 lutego 2011 r.).

wygenerowanie strat, czyniących jego działalność w znacznym stopniu nieopłacalną.

Oczywiście pulsacyjne ataki najłatwiej jest przeprowadzić w przestrzeni cyfrowej. 16 września 1998 r. Internet Division of the Animal Liberation Front zapowiedziała zmasowaną kampanię, polegającą m.in. na atakach typu *denial of service* (DOS), atakach z użyciem wirusów, hakowaniu stron internetowych i niszczeniu danych, przeciwko tym, którzy przy użyciu internetu prowadzą wykorzystujący zwierzęta biznes. Zapowiedź nie była czczą pogroźką. Niedługo po niej nastąpiła seria ataków skierowanych na firmy i instytucje badawcze, którym ALF przypisywała „anty-animalistyczne nastawienie”. Dobrym przykładem może tu być zainicjowana przez ALF w latach 1998–1999 internetowa kampania, polegająca na atakowaniu serwera szwedzkiego instytutu badawczego Smittskyddinstitute (oskarżanego o prowadzenie eksperymentów na małpach) za pomocą „bomb e-mailowych”, co doprowadziło do całkowitego zawieszenia pracy serwera, a w efekcie do sparaliżowania prac jednostki, czy ogólnoświatowa akcja grupy Animal Liberation-Tactical Internet Response Network, która zorganizowała za pośrednictwem internetu w lutym 2001 r. internetowe *sit-in*²⁵ z użyciem programu FloodNet wobec największego akcjonariusza Huntingdon Life Sciences-Stephen, Inc. of Little Rock z Arkansas, czym doprowadziła do zapchania i zamknięcia jego systemu²⁶. We wszystkich tych zdarzeniach (a także w wielu innych) uczestniczyły jednostki i grupy z całego świata, choć głównie z Europy, Kanady i USA. Wydaje się mało prawdopodobne, aby mogły znać się bezpośrednio czy chociażby być ze sobą w bezpośrednim wirtualnym kontakcie.

Chociaż aktywność wojujących anarchistów nie wydaje się póki co generować zagrożenia porównywalnego na przykład z zagrożeniem ze strony fundamentalistów islamskich, nie jest to zjawisko dające się łatwo zignorować. Dzieje się tak oczywiście z wielu powodów. Najważniejszym z nich jest zapewne intelektualna i emocjonalna atrakcyjność anarchizmu, zasadzająca się na jego zdolności do objaśnienia współczesnej rzeczywistości społecznej (czasami za pomocą kategorii walki klasowej, a czasami prostej kategorii wykluczenia) oraz dostarczenia określonych sposobów (dróg) jej kontesta-

²⁵ Istotą internetowego *sit-in* jest długotrwałe zablokowanie dostępu do danej strony internetowej innym użytkownikom sieci.

²⁶ Patrz: G. Martin, *Understanding Terrorism. Challenges, Perspectives, and Issues*, Thousand Oaks, Londyn, New Delhi 2003, s. 393. Zob. także: <http://www.freerepublic.com/focus/fr/675422/posts> (dostęp: 14 marca 2011 r.).

cji. Należy również pamiętać, że anarchizm jest „ideologią powrotu” – powrotu do niezapośredniczonych relacji międzyludzkich, do sprawiedliwości społecznej, do prawdziwej wolności, która ma być prostą drogą do szczęścia i harmonii (społecznej czy ekosystemowej), a czasem i dobrobytu. Powrót ten tylko wtedy można będzie skutecznie, kiedy odrzuci się to, co stare, zepsute i niewiarygodne. Według anarchistów, odrzucenia takiego należy dokonać przede wszystkim na poziomie mentalnym. Tu bowiem, a nie na płaszczyźnie fizycznej (materialnej), osiąga się prawdziwą wolność. Miarą współczesnego anarchizmu coraz częściej staje się nie sukces polityczny, ale emocjonalno-intelektualne spełnienie, często wiążące się w umysłach anarchistów z urzeczywistnieniem romantycznej postawy.

Należy jednak pamiętać, że rozwojowi anarchizmu sprzyjają także pewne procesy, zewnątrz względem jego wewnętrznej dynamiki. Jednym z takich procesów jest globalizacja²⁷. Proces globalizacji rozgrywa się na wielu płaszczyznach²⁸, generując różnego rodzaju deprecjacje. Jedną z nich jest ograniczenie możliwości realnego wpływania na kluczowe (ważne dla konkretnego podmiotu) polityczne decyzje, dotyczące na przykład ochrony środowiska, obrony zwierząt, indywidualnej czy politycznej wolności. Coraz większe „rozmycie” państw narodowych, których realny zakres władzy został przeniesiony na innych aktorów, sprawia, że możliwości takiego wpływania stale maleją²⁹. Rośnie natomiast frustracja i resentyment tych, którzy

²⁷ Najczęściej początki procesów globalizacyjnych sytuowane są po II wojnie światowej, jednak niektórzy badacze skłonni są datować owe początki znacznie wcześniej, np. w okresie wielkich odkryć geograficznych, kolonializmu czy po prostu w XIX w. Natomiast sam termin „globalizacja” pojawił się w literaturze naukowej w latach 60. XX w. Patrz m.in.: R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2003. Na temat różnych sposobów interpretowania pojęcia „globalizacja”, patrz chociażby: M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej* [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, UMCS, Lublin 2002, s. 35–66.

²⁸ Choć globalizacja jest zjawiskiem zarówno gospodarczym, jak i politycznym czy kulturowym, w opracowaniach na jej temat zwykle przeważają rozważania o charakterze ekonomicznym. Dzieje się tak nadal, mimo że coraz częściej wskazuje się także na inne wymiary globalizacji, np. wymiar ekologiczny, militarny czy społeczno-kulturowy. Patrz: J. S. Nye, R. Keohane, *Globalization. What's new? What's not? (and so what?)* [w:] J. S. Nye (red.), *Power in the Global Information Age. From Realism to Globalization*, Routledge, Londyn, Nowy Jork 2004, s. 192–193.

²⁹ Proces funkcjonowania gospodarek poza kontekstami narodowymi (ta swoista ich deterytorializacja) wpływa szczególnie silnie na sferę polityki i kultury. Zmiany w nich zachodzące opisywane są czasem w kategoriach zaniku: zaniku narodowej suwerenności politycznej oraz zaniku narodowo określonej kultury. W efekcie tych zmian państwo przestaje kontrolować przyływ informacji, zaś ludzie (oraz samo państwo) stają się coraz bardziej wrażliwi na globalne zdarzenia. Proces ten dokonuje się rzecz jasna stopniowo, niemniej jest trendem trwałym, w istotny sposób wpływającym na rzeczywistość bezpieczeństwa.

nie dostrzegają w demokratycznych instytucjach państwa obywatelskiego oraz w swym wpływie na nie – czy w jakichkolwiek innych instytucjach – realnej siły, zdolnej skutecznie zmieniać nieakceptowaną przez nich rzeczywistość³⁰. Tego rodzaju jednostki nie są już bezbronnymi, osamotnionymi outsiderami, lecz buntownikami, przekonanymi o swej racji, prawie do jej egzekwowania oraz o społecznym poparciu.

Proces globalizacji, oznaczający m.in. wzrost wzajemnych powiązań i zależności, będzie się najprawdopodobniej pogłębiał. Sponsorowany przez CIA i opublikowany w 2000 r. raport *Global Trends 2015*³¹ potwierdza tę tendencję, sugerując przy tym, że sam proces może ulec nawet pewnej intensyfikacji. Prezydent USA Bill Clinton, komentując podczas swojego wykładu w London School of Economics wydarzenia z 11 września 2001 r., zauważył, że „świat stał się coraz bardziej zależny i bycie w izolacji jest już praktycznie niemożliwe”³². W praktyce oznacza to, że nawet gdyby jakieś państwo chciało zamknąć swe granicę przed terrorystami czy jakimikolwiek groźnymi zjawiskami (infekcjami, antyspołecznymi ideologiami, proliferacją broni masowego rażenia), skuteczność takich rozwiązań byłaby co najwyżej ograniczona. Ale zagrożenie ze strony wojującego anarchizmu zasa-
dza się na jeszcze jednej groźnej tendencji, z rzadka jedynie rozpatrywanej w literaturze poświęconej anarchizmowi. Mowa o przemianach, jakie się dokonują w obrębie struktur organizacyjnych. Struktury te bowiem coraz częściej zaczynają zanikać, zastępowane przez sieć luźno powiązanych ze sobą jednostek i grup.

Struktury organizacyjne

Postrzeganie ogólnospołecznych porządków jako nośników władzy, a w dalszej kolejności zniewolenia, zawsze skłaniało anarchistów do nieufności wobec wszelkich formalnych struktur organizacyjnych. Oczywiście,

³⁰ Ale problemem dla anarchistów nie jest tylko uzależnienie państw narodowych od zewnętrznych struktur. Problemem jest sama globalizacja, a dokładniej jej negatywny wpływ na środowisko naturalne, wynikający m.in. z przenoszenia produkcji do państw o niższych standardach ekologicznych, jak również eksportowania tam odpadów. „Deprecjacja” może w tym przypadku powstawać także na bazie świadomości braku możliwości realnego przeciwdziałania niepożądanym globalnym procesom.

³¹ *Global Trends 2015. A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts*, grudzień 2000, http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_global/globaltrend2015.pdf (dostęp: 14 stycznia 2011 r.).

³² Cyt. za: B. Lia, *Globalisation and the Future of Terrorism. Patterns and Predictions*, Routledge, Londyn, Nowy Jork 2005, s. 20.

tego rodzaju podejście rodziło i nadal rodzi pewne niebezpieczne dla anarchizmu implikacje – może zaowocować brakiem skuteczności oraz niemożnością zrealizowania istotnych dla anarchizmu celów. Przed tymi implikacjami przestrzega m.in. Jo Freeman w eseju zatytułowanym „Tyrania bezstrukturalności” (*The Tyranny of Structurelessness*). Pisze ona, że „jeśli ruch wyjdzie poza podstawowe stadium rozwoju, będzie musiał porzucić uprzedzenia dotyczące organizacji i struktury. Nie ma niczego z istoty złego w którejś z nich. One mogą być, i często są, nadużywane, ale odrzucenie ich, ponieważ są nadużywane, jest odrzuceniem narzędzi przyszłego rozwoju. Musimy zrozumieć, że brak struktury nie działa”³³.

Mimo że podejście J. Freeman było przedmiotem dość mocnej krytyki, czego wyrazem była chociażby recenzja Jasona McQuinna, zamieszczona na łamach pisma „Anarchy: A Journal of Desire Armed”³⁴, ruch anarchistyczny nie jest całkiem pozbawiony pewnych elementów struktury i to zarówno na szczeblu regionalnym, jak i międzynarodowym. Na szczeblu międzynarodowym anarchistów reprezentują przede wszystkim dwa organizacyjne twory: założona w 1968 r. we włoskim miasteczku Carrara podczas kongresu federacji anarchistycznych z Francji, Włoch i Hiszpanii – Międzynarodówka Federacji Anarchistycznych (*International of Anarchist Federation*) czy powstałe w 1922 r. na konferencji w Berlinie anarchosyndykalistyczne Międzynarodowe Stowarzyszenie Pracowników (*International Workers Association*). Struktur regionalnych są setki. Zwykle mają one charakter mniej lub bardziej efemeryczny, z uwagi na brak sformalizowanego uczestnictwa oraz jego rotacyjność, trudno nawet w przybliżeniu określić liczebność danej grupy³⁵ czy jej sympatyków. Większa mobilizacja grup regionalnych następuje pod wpływem określonych wydarzeń – zjazdów, kongresów, manifestacji. Wydaje się jednak, że istniejące z nazwy grupy anarchistyczne w gruncie rzeczy mają charakter do pewnego stopnia kotarowy – nie ewokują określonej aktywności, ani jej nie animują. Według Randy Boruma i Chucka Tilbiego, realnymi jednostkami w ruchu anarchistycznym

³³ Cyt. za: R. Borum, Ch. Tilby, *Anarchist Direct Actions: A Challenge for Law Enforcement*, „Studies in Conflict and Terrorism”, nr 28, 2005, s. 206–207.

³⁴ J. McQuinn, *A Review of The ‘Tyranny of Structurelessness’: An organizationalist repudiation of anarchism*, „Anarchy: A Journal of Desire Armed”, <http://theanarchistlibrary.org/library/jason-mcquinn-a-review-of-the-tyranny-of-structurelessness-an-organizationalist-repudiation-of> (dostęp: 4 września 2013 r.).

³⁵ Zwykle regionalne struktury liczą od kilkudziesięciu do kilkuset członów. Patrz: P. Malendowicz, *Ruch anarchistyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013, s. 143–145.

są tzw. „grupy pokrewieństwa” (*affinity groups*) – małe kolektywy, liczące 5–20 osób, zbierające się wyłącznie po to, aby wykonać określone zadanie, czasem, gdy trzeba przeprowadzić szerzej zakrojoną akcję, łączące się w większe jednostki – tzw. klastry (*cluster*)³⁶.

Anarchistyczne grupy pokrewieństwa i klastry często wchodzi w mniej lub bardziej przygodne relacje z innymi jednostkami. Według Randy Boruma i Chucka Tilby’ego, te relacje sprowadzić można do dwóch typów powiązań: *consonant links* (konsonansowych powiązań) i *unconsonant links* (niekonsonansowych powiązań). *Consonant links* to taktyczne i strategiczne alianse między jednostkami, oparte na wspólnocie ideologii i akceptowanych metodach działania. Między tak powiązаныmi ugrupowaniami występuje zjawisko nakładającego się członkostwa, tzn. niektórzy członkowie danego ugrupowania uczestniczą w działalności kilku innych. *Unconsonant links* to przede wszystkim związki taktyczne między ugrupowaniami, które nie dzielają jednak wspólnych ideologicznych celów. Obrazowo istotę tego rodzaju powiązań ukazuje Louis Beam, który napisał: „Nowy Amerykański Patriot nie będzie ani lewicowy, ani prawicowy, ale będzie po prostu wolnym człowiekiem walczącym o wolność. Alianse nowego typu będą się kształtować między tymi, którzy myślą o sobie w przeszłości jako o ‘prawicowych’, ‘konserwatywnych’ i ‘patriotycznych’, a tymi, którzy myślą o sobie jako o ‘lewicowych’ i ‘postępowych’ czy po prostu ‘liberałach’³⁷. Póki co, nie istnieją wiarygodne świadectwa dotyczące bliższej współpracy między przedstawicielami skrajnych ideologii. Istnieją jednak sojusze mniej skrajne, łączące ugrupowania anarchistyczne, prośrodowiskowe, animalistyczne, pacyfistyczne czy antywojenne.

Zarówno grupy pokrewieństwa, klastry, jak i większe kooperatywy nie mają żadnej sprecyzowanej formy przywództwa, która zwykle jest elementem jednoczącym, spoiwem nadającym trwałość organizacyjnym strukturom. Działają one raczej według modelu „oporu bez przywództwa”. Opór bez przywództwa to strategia, a zarazem pewien model organizacyjnego funkcjonowania. Zakłada ona rezygnację z wszelkich hierarchicznych struktur organizacyjnych oraz zastąpienie ich luźną konfiguracją niewielkich, względnie autonomicznych komórek (jednostek bądź małych grup), którymi nie kieruje żaden ośrodek decyzyjny. Według Jeffrey’a Kaplana, autora

³⁶ R. Borum, Ch. Tilby, *Anarchist Direct Actions: A Challenge for Law Enforcement*, „Studies in Conflict and Terrorism”, nr 28, 2005, s. 207.

³⁷ L. Beam, *Battle in Seattle: American Face off the Police State*, <http://www.louisbeam.com/seattle.htm> (dostęp: 6 września 2013 r.).

historycznego już szkicu na temat oporu bez przywództwa, może być on zdefiniowany jako „rodzaj operacji samotnych wilków, w której indywiduum lub bardzo mała, lecz spójna wewnętrznie grupa, angażuje się w działania oparte na przemoc przeciwko rządowi, niezależnie od ruchu, liderów czy sieci wsparcia. Ta przemoc może przyjąć formę ataków na państwowe instytucje lub ich pracowników. Może też przyjąć formę ataków na przypadkowe cele, wybrane ze względu na łatwość ich zaatakowania i ich symboliczną wagę”³⁸. Istotę oporu bez przywództwa dobrze oddaje deklaracja ALF, w której napisano, że „Animal Liberation Front składa się z małych autonomicznych grup osób na całym świecie, które dokonują akcji bezpośrednich zgodnie z wytycznymi ALF. Wszystkie osoby, które są wegetarianami lub weganami, i które dokonują akcji w zgodzie z wytycznymi ALF, mają prawo uznawać siebie za jego część”³⁹.

Warto podkreślić, że opór bez przywództwa posiada pewną przewagę nad organizacyjnymi formami funkcjonowania. Klasyczne organizacje (zwłaszcza te o typowo piramidalnej strukturze) w o wiele większym stopniu narażone są na rozmaite formy inwigilacji ze strony policji. Skuteczny agent, jeśli przeniknie na określony szczebel takiej organizacji (hierarchicznej piramidy), bez trudu może unicestwić wszystkie szczeble znajdujące się poniżej jego własnego poziomu zaczepienia, jak również zagrozić szczeblom znajdującym się powyżej. Niebezpieczeństwo infiltracji jest o wiele mniejsze w przypadku „organizacji”, w których pojedyncze indywidua lub niewielkie grupy nie posiadają organizacyjnego centrum, a nawet działają bez jakiegokolwiek strukturalnego powiązania między sobą. W organizacjach tego typu podstawowym elementem jednoczącym staje się ideologia, z której członkowie ruchu czerpać będą wiedzę na temat właściwych (skutecznych i moralnie słusznych) metod walki. Ideologia ta musi mieć oczywiście swoje źródło witalne, które jest gwarantem ideowej spójności oraz efektywności działań. Od początku lat 90. XX w. źródłem tym stał się internet. Pozwala on pominąć strukturę rozkazów, utrzymać spójność w obrębie ruchu oraz, co wydaje się najważniejsze, maksymalizować skuteczność działania. Ale internet umożliwia coś jeszcze, a mianowicie prowadzenie „działań wojen-

³⁸ J. Kaplan, *Leaderless Resistance*, „Terrorism and Political Violence”, t. 9, nr 3, jesień 1997, s. 80.

³⁹ Animal Liberation Front. Com – Worldwide News and Information Resource about the A.L.F., *The ALF Credo and Guidelines*, http://www.animalliberationfront.com/ALFront/alf_credos.htm (dostęp: 2 stycznia 2009 r.). Patrz także: <http://envirolink.org/ALF/orgs/alforg.html> (dostęp: 12 marca 2009 r.); R. Monaghan, *Terrorism in the Name of Animal Rights*, „Terrorism and Political Violence”, 1999, t. 11, nr 4, s. 163.

nych” nowego typu – opartych w dużej części na wykorzystaniu społecznego zaangażowania oraz niescentralizowanej formie organizacji i przepływu informacji. Ten nowy typ działań wojennych, jak również odpowiadająca im nowa forma konfliktu, określane są w literaturze przedmiotu jako „walka sieciowa”.

Koncepcję walki sieciowej (zwanej także „wojną sieciową”) opracowali analitycy RAND Corporation, m.in. John Arquilla, David Ronfeldt i Michele Zanini w pracach pt. *The Advent of Netwar, Countering the New Terrorism* oraz *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Termin „wojna sieciowa” odnosi się do wyłaniającej się formy konfliktu na poziomie społecznym, w której „wykorzystywane są środki mniej intensywne niż wojenne oraz sieciowe formy organizacyjne, doktrynalne, strategiczne i komunikacyjne. Strony uczestniczące w takich konfliktach składają się zazwyczaj z rozproszonych, często małych grup, którym odpowiada sieciowa forma komunikacji, koordynacji oraz działań. Często nie mają też określonego zcentralizowanego przywództwa oraz ośrodków dowodzenia (...) W spektrum wojny sieciowej być może coraz częściej znajdować się będzie nowa generacja rewolucjonistów i aktywistów wyznających postindustrialne ideologie ery informacyjnej, które właśnie dziś nabierają kształtu. W niektórych przypadkach, tożsamości i uczucia lojalności mogą przesunąć się z poziomu narodowego na ponadnarodowy poziom ‘globalnego społeczeństwa obywatelskiego’. W wojnie sieciowej wziąć udział mogą też nowego typu podmioty, jak na przykład członkowie anarchistycznych i nihilistycznych sprzysiężeń wykwalifikowanych informatycznie cybersabotażystów”⁴⁰. Należy podkreślić, że walka sieciowa nie jest walką określonych, zorganizowanych strukturalnie aktorów, reprezentujących państwowe lub quasi-państwowe byty. Liczba zaangażowanych stron, mających tu mniej lub bardziej płynny charakter, jest znacznie większa. Większy jest zasięg oddziaływania samej walki, większa możliwość jej proliferacji, a co zatem idzie także totalnego konfliktu.

Zakończenie

Uważa się często, że walka sieciowa (również ta prowadzona przez wojujących anarchistów), z uwagi na wykorzystywanie niemilitarnych środków (m.in. informacji i narzędzi cybernetycznych) oraz zaangażowanie niescen-

⁴⁰ J. Arquilla, D. Ronfeldt, *The Advent of Netwar*, RAND Corporation, Santa Monica 1996, s. 5–6.

tralizowanych, społecznie rekrutowanych (czy może lepiej – rekrutujących się samodzielnie) jednostek i grup, jest konfliktem o stosunkowo niedużej intensywności. Taka ocena wydaje się co najmniej ryzykowna. Nie uwzględnia ona bowiem ani silnej społecznej mobilizacji, biorącej się z możliwości pozyskiwania „dla sprawy” (dzięki nowym mediom) szerokiego, globalnego wręcz audytorium, ani też wzrastającego znaczenia nowych form organizacyjnych – nowych sieciowych modeli, bardziej bezpiecznych (jeśli brać pod uwagę odporność na inwigilację) oraz efektywnych (jeśli brać pod uwagę zdolność zadawania wysokich strat przy minimum zaangażowanych środków), niż dotychczasowe hierarchiczne struktury.

Pojawienie się „nowych form organizacji” powinno być może skłaniać do rozważenia możliwości odejścia od postrzegania walki z terroryzmem jedynie poprzez pryzmat roli, jaką odgrywać w niej mogą siły zorganizowane hierarchicznie. Wiele wskazuje na to, że walka z nowymi, sieciowymi formami protestu, oczywiście tymi o charakterze ekstremistycznym (w tym z anarchistycznym terroryzmem) może zostać przegrana, jeśli zostanie oparta jedynie na hierarchii i ogólnym zarządzaniu, które wszak nie pozwalają w pełni ogarnąć całego spektrum zdarzeń ani też wystarczająco plastycznie na nie reagować. Problem ten zauważyli już pod koniec lat 90. XX w. John Arquilla i David Ronfeld, którzy w tekście poświęconym walce sieciowej napisali, że „strukturom hierarchicznym będzie bardzo trudno walczyć z sieciami”⁴¹. W podobnym tonie wypowiada się również Toby Blyth, który stwierdza, że „użycie hierarchicznej siły przeciwko quasi-terrorystycznym sieciom może nie być szczególnie efektywne”⁴². Choć trudno sobie wyobrazić, aby siły z natury swej hierarchiczne mogły przekształcić się w swoje zaprzeczenie, wiele wskazuje na to, że rządzący, którzy chcą się obronić przed walką sieciową, będą musieli tę opcję poważnie rozważyć, i być może przejąć, przynajmniej częściowo organizacyjny model i strategię swoich przeciwników.

Niewykluczone, że pewnym rozwiązaniem „organizacyjnych dylematów” mogłaby być inicjatywa oddolna. Taka inicjatywa miała miejsce prawdopodobnie w lutym 2008 r., kiedy to w sieci pojawił się program komputerowy, który skutecznie blokował witrynę Redwatch, należącą do faszystowskiej organizacji Blood & Honour. Wydaje się jednak, że „przyjęcie struktur

⁴¹ J. Arquilla, D. Ronfeld, *The Advent of Netwar: Analytic Background*, „Studies in Conflict & Terrorism”, nr 22, 1999, s. 199–200.

⁴² T. Blyth, *Terrorism as Technology: a Discussion of the Theoretical Underpinnings* [w:] D. Clarke (red.), *Technology and Terrorism*, Transaction Publishers, New Brunswick, Londyn 2004, s. 45.

przeciwnika” nie musi odbywać się jedynie przez inicjatywę oddolną czy na drodze transformacji hierarchii w sieci. Może wystarczy tu w zupełności struktura hybrydowa, a więc złożenie sieci i hierarchii. Symptomów takiego, spontanicznego jak na razie złożenia, doszukiwać się można na przykład we współpracy między cywilnymi ochotnikami a siłami zbrojnymi w Estonii po ataku cybernetycznym na infrastrukturę tego kraju, w działaniach serbskich hakerów podczas wojny w Kosowie czy w niektórych przykładach kooperacji między organizacjami typu „watchdog” a rządem Stanów Zjednoczonych. Oczywiście, oprócz działań opartych na aktywnym zwalczaniu niepożądanych zjawisk warto rozważyć także działania o charakterze prewencyjnym, a więc takie, które by uderzały w ideologiczne podstawy walczących idei (w ich intelektualne zaplecze teoretyczno-motywacyjne), obnażając i demaskując logiczno-praktyczne konsekwencje ich urzeczywistnienia. Nie przekonają to zapewne wszystkich. Zasiają jednak wątpliwości, a te zawsze osłabiają ideologiczny potencjał, zmniejszając tym samym prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zjawisk w ich najbardziej radykalnej formie.

Bezpieczeństwo międzynarodowe w 2012 r. w ocenie Rocznika SIPRI – omówienie i komentarz

ZDZISŁAW LACHOWSKI

Kolejne edycje Rocznika SIPRI stanowią powszechnie uznany barometr stanu bezpieczeństwa na świecie. Sztokholmski instytut gromadzi, analizuje i publikuje dane w obszarze zbrojeń, rozbrojenia oraz wybranych dziedzin bezpieczeństwa, starając się przedstawić możliwie obiektywny obraz kondycji i tendencji w tym istotnym wymiarze życia międzynarodowego. Tematyka Roczników koncentruje się głównie na twardym (wojskowym lub z tematyką wojskową związanym) bezpieczeństwie. Jest to w dużej mierze podejście tradycyjne, ale też mające walor większej precyzji, w porównaniu z podejściami i definicjami włączającymi „miękkie” elementy w dyskurs o bezpieczeństwie. Wojskowy wymiar, mimo relatywnej deprecjacji, pozostaje jądrem bezpieczeństwa. Tematyka omawianego SIPRI Yearbook 2013, przedstawiona tutaj w zarysie, maluje obraz ograniczonego postępu, a jednocześnie braku wizji – celu i kształtu przyszłego ładu bezpieczeństwa. Nie jest możliwe przedstawienie w niniejszym omówieniu szczegółowych analiz, dlatego autor tego omówienia skupia się na wyselekcjonowanych istotnych elementach.

Rys historyczny

W tym roku Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (*Stockholm International Peace Research Institute*, SIPRI) opublikował 44. edycję swego Rocznika¹. Już to świadczy o słuszności inicjatywy prawie sprzed półwiecza w sprawie publikowania przez Instytut corocznego raportu o stanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze „twardych” aspektów tego drugiego. Rocznik SIPRI stał się w krótkim czasie autorytatywnym źródłem informacji i danych dotyczących światowych zbrojeń i rozbrojenia (pierwszy tom zajmował się wydatkami na

¹ SIPRI Yearbook 2013. *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2013.

zbrojenia i handlem bronią, relacjami między technologicznym postępowaniem a wyścigiem zbrojeń oraz wysiłkami rozbrojeniowymi i zbrojnymi konfliktami). W zamierzeniu Rocznik i inne publikacje SIPRI miały służyć rozpowszechnianiu bardziej obiektywnej, niezależnie gromadzonej informacji i analiz potencjałów wojskowych, nieskażonych blokowymi uprzedzeniami i interesami (np. służby USA nierzadko wyolbrzymiały realne i rzekome zagrożenia ze strony ZSRR; ten z kolei drastycznie zaniżał swoje oficjalnie deklarowane wydatki zbrojeniowe).

W następnych latach tematyka Rocznika poszerzała się w miarę pojawiania się nowych, jakościowo i ilościowo, dziedzin zagrożeń militarnych (np. na morzu, w przestrzeni kosmicznej itp.) czy produkcji i transferów broni oraz, z drugiej strony, nowych sposobności ograniczenia wyścigu zbrojeń i proliferacji broni masowego rażenia (jądrowej, chemicznej i biologicznej): negocjacji, porozumień i traktatów dotyczących kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Odmienne od innych ówczesnych publikacji o socjologiczno-teoretycznym profilu w dziedzinie badań nad pokojem, SIPRI koncentrowało się na „badaniach opartych na twardych (*hard-boiled*) faktach” oraz korzystało z jawnych źródeł, dokonując analiz w globalnej perspektywie (co odróżniało Instytut i jego prace od rocznika *The Military Balance*, publikowanego przez opiniotwórczy londyński Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych, który opierał się na zachodnich danych wywiadowczych i koncentrował się w znacznej mierze na strategicznej konfrontacji Wschód – Zachód oraz bezpieczeństwie NATO).

Koniec konfrontacji blokowej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku przyniósł zmiany w zawartości Rocznika, co znalazło wyraz w rozszerzeniu jego profilu na kooperatywne i inkluzywne bezpieczeństwo, w tym nowych aktorów (np. w przestrzeni byłego ZSRR i dawnej Jugosławii), mechanizmy, struktury i reżimy w zakresie zbrojeń i rozbrojenia, operacje pokojowe – cywilne i wojskowe, zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie, a także opanowywanie kryzysów. Wypadki konfliktów międzypaństwowych ustąpiły lawinowo rosnącemu mniejszemu, zbrojnym konfliktom wewnętrznym różnego autoramentu. Charakter tych ostatnich się zmienia, stąd ostatnio została wprowadzona bardziej adekwatna, nowa kategoria „zorganizowanej przemocy”, oparta na zmodyfikowanych parametrach. Tytuł Rocznika został zmieniony, aby odzwierciedlić zmianę: zamiast „Światowe zbrojenia i rozbrojenie”, od 1995 r. nosi on nazwę „Zbrojenia, rozbrojenie i bezpieczeństwo międzynarodowe”, która obowiązuje do dzisiaj. Ponadto Rocznik SIPRI jest publikowany, obok języka angielskiego, w kilku innych językach

(ostatnio w arabskim, chińskim, rosyjskim i ukraińskim), a jego streszczenia dodatkowo w siedmiu językach europejskich. Od dwóch lat Rocznik zawiera szersze (zazwyczaj dwustronicowe) podsumowania zawartości poszczególnych rozdziałów, wskazujące na generalne dokonania i trendy w wybranych dziedzinach bezpieczeństwa światowego. Ułatwia to czytelnikowi szybki przegląd materii badań.

SIPRI, budując swój autorytet na prezentacji gromadzonych i starannie weryfikowanych przez siebie danych, stara się zachowywać daleko posunięty obiektywizm i unikać uwikłania w polityczne i strategiczne spory aktorów sceny międzynarodowej.

Edycja 2013 dotyczy stanu bezpieczeństwa światowego w wybranych dziedzinach w ciągu 2012 r. (pewne analizy dotyczą 2011 r. z racji zbyt krótkiej perspektywy czasowej). Na tle analiz dokonywanych ostatnio na gruncie polskim² warto spojrzeć, jaką perspektywę rysuje SIPRI w sprawach kondycji i kontroli zbrojeń oraz wspomnianych powyżej obszarach bezpieczeństwa. Od wielu lat Rocznik prezentuje wyniki swych badań w trzech obszernych działach zatytułowanych: Bezpieczeństwo i konflikty; Wydatki wojskowe i zbrojenia oraz Nieprolifracja, kontrola zbrojeń i rozbrojenie.

Powołanie na stanowisko dyrektora SIPRI od 1 stycznia 2013 r. ekonomisty i wstęp jego pióra do Rocznika wskazują na zamiar otwarcia dodatkowego pola badań Instytutu – swoistej ekonometrii bezpieczeństwa, konfliktów i badań nad pokojem. Do niedawna te kwestie w strategicznym myśleniu były niedostatecznie analizowane, jeśli nie ignorowane. Opierając się na ekonomicznej metodologii, dyrektor Instytutu postuluje identyfikację istotnych luk i dążenie do całościowego zrozumienia procesów zachodzących w strategicznym stosowaniu siły przez grupy na obszarach o osłabionych instytucjach państwowych. Wstępnie proponuje analizować je w czterech obszarach: czynników nasilających brak bezpieczeństwa, konflikty i kruchość instytucjonalną (rządzenia); długoterminowych trendów w zakresie bezpieczeństwa, konfliktu i pokoju; konsekwencji gwałtownego konfliktu i braku bezpieczeństwa; oraz interwencji i instytucji na rzecz bezpieczeństwa i pokoju. Wspomniane niedostatki wiedzy występują w różnym natężeniu, od najsilniejszych do słabiej odczuwalnych na poziomie indywidualnym i krajowym. Wypełnianie luk, stworzenie standardów pomiaru pokoju i bezpieczeństwa będzie – zdaniem nowego szefa SIPRI – wymagało tworze-

² Zob. *Rocznik Strategiczny 2012/13*, SCHOLAR Warszawa 2013. Zob. również: Z. Lachowski, *Rok 2012 – czas bezruchu (w związku z „Rocznikiem Strategicznym 2012/2013”)*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2013.

nia bardziej adekwatnych danych w celu posunięcia do przodu badań nad relacjami bezpieczeństwa, konfliktu i pokoju oraz rozwinięcia globalnego systemu „kont bezpieczeństwa” dla lepszej całościowej analizy i polityki we wspomnianych badaniach³.

Bezpieczeństwo i konflikty w 2012 r.

Dział I Rocznika obejmuje dwie dziedziny: konflikty zbrojne i operacje pokojowe.

W okresie pozimnowojennym obszar konfliktów zbrojnych stanowi przedmiot szczególnej uwagi i zaniepokojenia społeczności międzynarodowej. W edycji dotyczącej 2011 r. sztokholmski instytut zaczął stosować bardziej adekwatną metodologię podejścia do tego fenomenu⁴. Wśród konfliktów definiowanych przez skandynawskie ośrodki badawcze jako bardziej zróżnicowana zorganizowana przemoc (*organized violence*) wyróżnia się konflikty z uczestnictwem państwa (*state-based conflicts*), konflikty niepaństwowe (dzielone według udziału trzech formalnie i nieformalnie zorganizowanych grup) i jednostronną przemoc (rządu lub formalnie zorganizowanej grupy przeciwko niezorganizowanym cywilom). Co istotne, SIPRI weryfikuje utrzymujące się nadal w niektórych środowiskach przekonanie o trwale wzrastającej w okresie pozimnowojennym liczbie konfliktów regionalnych i lokalnych towarzyszących zmniejszającym się znaczącym konfliktom międzypaństwowym. Spadek liczby różnego typu konfliktów i ich ofiar „unormował się” na historycznie niskim poziomie w latach 2002–2011 (dane SIPRI dotyczą tego dziesięciolecia, chociaż autorzy wskazują na generalną kontynuację trendów w tym zakresie także i w następnych latach). Ogółem liczba incydentów zorganizowanej przemocy, w wyniku której poniosło śmierć co najmniej 25 ludzi, była nieco mniejsza w 2011 r. (98) niż w 2002 r. (114).

Przemoc jednostronna wykazywała w latach 2002–2011 trend spadkowy, co kompensował wzrost konfliktów „państwowych” i niepaństwowych. Trzy kategorie przemocy zorganizowanej wskazują na różne prawidłowości: roczna liczba konfliktów niepaństwowych ma tendencję do szybkiego

³ T. Brück, *An economist's perspective on security, conflict and peace research*, SIPRI Yearbook 2013.

⁴ Tradycyjnie konflikty zbrojne są analizowane na łamach Rocznika przez zespół analityków z Uniwersytetu w Uppsali. Na temat nowej typologii konfliktów zbrojnych zob. *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford 2012, s. 65–66.

wzrostu i spadku, z kolei większe zmiany w liczbie konfliktów z udziałem państwa zachodzą wolniej. Występowanie jednostronnej przemocy plasuje się gdzieś między tymi dwoma ekstremami.

Szczegółowe dane zamieszczone w Roczniku nie pozwalają na ustalenie bezpośrednich relacji lub stworzenie modeli zależności między poszczególnymi kategoriami zorganizowanej przemocy – wprawdzie występują wspólne cechy, ale też są znaczące różnice. Skomplikowane związki determinują konieczność przeprowadzenia pogłębionych badań nad poszczególnymi przypadkami.

Autorzy są skłonni przypisać spadkowy trend przede wszystkim radykalnemu zmniejszeniu zaangażowania wielkich mocarstw w konflikty zastępcze (*proxy conflicts*). W drugiej dekadzie XXI w. dostrzegalny jest nieznaczny wzrost w niektórych kategoriach konfliktów, jednak analitycy SIPRI są ostrożni w przesądzeniu o niezmiennie wzrostowej tendencji.

Bliski Wschód, zachodnia Azja i Afryka są rejonami najbardziej dotkniętymi konfliktami. W Roczniku szczegółowo analizowane są trzy regiony (kraje) konfliktów w 2012 r.: Syria, Jemen i Mali. Wszystkie one są związane w różnym stopniu z „arabską wiosną”. Oczywiście Syria stanowi wśród nich przypadek szczególny. Autorzy wyrazili obawę (dzisiaj możemy wierzyć, że przesadną) o możliwość zbudowania konsensu wielkich mocarstw wobec większych konfliktów w rozrastającym się wielobiegunowym środowisku międzynarodowego bezpieczeństwa. *Casus* Syrii stwarza nadzieję, że społeczność międzynarodowa przełamie zastój w polityce światowej w tej i innych dziedzinach oraz regionach.

Afryka jest regionem, w którym najbardziej powszechne są wszystkie kategorie zorganizowanej przemocy. Mimo tego Ameryki miały przeciętnie najwyższą liczbę zabitych *per* konflikt i największą proporcję konfliktów niepaństwowych toczonych przez zorganizowane grupy. Z kolei Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia są miejscami najbardziej spokojnymi, co stanowi kontrast z sytuacją w latach 50.–70. XX w. Rywalizacja w tym regionie, zwłaszcza między Chinami a USA, nie wróży jednak utrzymania *status quo* na długą metę.

W 2012 r. funkcjonowały 53 operacje pokojowe. Liczba personelu w tych operacjach sięgnęła prawie 234 tysięcy. Oznaczało to spadek o ponad 10 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim; był on głównie spowodowany wycofaniem części Międzynarodowych Sił Wspierania Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force* – ISAF) z Afganistanu. Na zmniejszenie nakładów finansowych na operacje pokojowe wpływa niewątpli-

wie polityka zaciskania pasa z powodu ograniczeń budżetowych, jaka ma miejsce od wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. Ta sytuacja zmusza Radę Bezpieczeństwa ONZ do oceny skuteczności i sprawności misji Organizacji oraz zasadności ich wznowień. Oczekiwania i mandaty operacji muszą być bardziej racjonalne w odniesieniu do ochrony cywilów. Debata na te tematy pozostaje utrudniona przez problem równowagi między normą odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect*, R2P) a suwerennością państwa, a właściwie ograniczeń stawianych inicjatywie R2P i zaangażowania międzynarodowego w realizację tej koncepcji po obiecujących początkach w przypadku Libii w 2011 r. Mimo tych i innych przeszkód autorzy nie przewidują znaczącego spadku liczby operacji w bliskiej przyszłości.

Wydatki wojskowe i zbrojenia w 2012 r.

Budżety wojskowe i przepływy broni od początku stanowią sztandarowe produkty pracy autorów Rocznika. Dział II dotyczy wydatków wojskowych, produkcji broni i sprzedaży usług wojskowych oraz międzynarodowych transferów broni w 2012 r. Ostatni rozdział w tej sekcji prezentuje stan sił nuklearnych na świecie.

Instytut ocenia, że wydatki militarne wynosiły w 2012 r. globalnie 1 bilion 756 mld dolarów, co stanowiło ok. 2,5 proc. globalnej sumy produktów krajowych brutto (PKB). W przeliczeniu na głowę mieszkańca Ziemi stanowiło to 249 dolarów na osobę. Te globalne wydatki były niższe o 0,4 proc. niż w 2011 r., co stanowi pierwszy spadek od 1998 r. (jednak jest to liczba większa od kolejnych wydatków rocznych od zakończenia II wojny światowej do 2010 r.). W 2012 r. zauważono także, że rozłożenie ogółu wydatków wojskowych wskazywałoby na przesunięcie punktu ciężkości z Zachodu do innych części globu, zwłaszcza Europy Wschodniej i krajów rozwijających się.

Wydatki Stanów Zjednoczonych zmniejszają się. W 2012 r. zdecydowanie odczuwane były decyzje polityczne o zmniejszeniu deficytu budżetowego (ustawa o kontroli budżetowej, BCA, z 2011 r.) i ich wpływ na budżet wojskowy. Sekwestracja, sprawa cięć podatkowych i „klif fiskalny” groziły radykalnym uderzeniem w wydatki wojskowe, a w konsekwencji w politykę zbrojeniową USA w następnych latach. Widmo sekwestracji (zawartej w BCA) podsycało w 2012 r. polityczną debatę o ponownym zbilansowa-

niu (*rebalancing*) budżetu, w tym wojskowego, naciski Pentagonu i lobbings amerykańskich firm zbrojeniowych silnie uzależnionych od zamówień rządowych. W grę wchodzi wydatki idące w miliardy dolarów w planowaniu budżetowym i te zabiegi będą trwać w kolejnych latach.

Odmiennie niż USA, Rosja zwiększyła swoje wydatki o 16 proc. w porównaniu z 2011 r. i planuje kolejne zwiększenie wydatków do 2015 r. (w realnych wartościach oznaczałoby to wzrost o 17 proc. w latach 2012–2015). Stanowi to ambitny cel – do 2020 Rządowy program zbrojeń (*Gosudarstwiennaja Programma Woorużenija*, GPW) planuje wydanie równowartości ponad 700 mld dolarów. Jednak reforma i modernizacja sił zbrojnych napotyka istotne przeszkody. SIPRI dostrzega trzy generalne wyzwania: po pierwsze, niski poziom badań i rozwoju, braki wyspecjalizowanej kadry inżynierów i naukowców oraz nieefektywne struktury organizacyjne, a także ogromna korupcja w przemyśle zbrojeniowym Rosji. Po drugie, GPW ustalała parametry reformy przed kryzysem 2008 r., więc ówczesne założenia i projekcje rozchodzą się z prognozowanym rozwojem rosyjskiego rządu. Po trzecie, czynniki demograficzny, wykształcenia i zdrowotny rekrutów także stawiają pod znakiem zapytania wypełnienie strategii modernizacji rosyjskich sił zbrojnych.

W Europie Zachodniej i Środkowej budżetowe zaciskanie pasa generalnie powoduje redukcje wydatków na wojsko, w Azji i Oceanii wzrost jest wolniejszy, zaś w subsaharyjskiej strefie wydatki będą się raczej zmniejszać. Z kolei znaczące wzrosty mają miejsce na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Niepewność w Ameryce Środkowej powoduje zwiększanie nakładów na wojsko i siły wewnętrzne w celu zwalczania karteli narkotykowych i gangów przestępczych. SIPRI poświęca w tym Roczniku większą uwagę staraniom dwóch państw – Indonezji i Kolumbii – na polu reform w sektorze wojskowym, mających zaszczerpić więcej przejrzystości, demokratycznej kontroli i pomóc zwalczyć korupcję. Oba *case studies* obrazują ogrom problemów, przed jakimi stoją te i inne kraje południowej półkuli.

Spadek liczby oficjalnych sprawozdań na temat wydatków wojskowych przekazywanych ONZ (w ramach dorocznego Raportu ONZ w sprawie wydatków wojskowych) jest zjawiskiem niepokojącym. SIPRI sugeruje, że jest on częściowo kompensowany informacją poprzez inne media. Wydaje się jednak, że na tę kwestię należy też spojrzeć w innym kontekście – spadku autorytetu Organizacji, podobnie jak i innych międzynarodowych i wielonarodowych instytucji bezpieczeństwa.

Nadal na rynku producentów broni i usług wojskowych dominują firmy amerykańskie – 60 proc. udziału i zachodnioeuropejskie – 29 proc. rynku. Interesująca polską (i nie tylko nią) opinię publiczną Rosja ma udział wynoszący 3,5 proc. (z zastrzeżeniem, że nie wszystkie firmy rosyjskie publikują dane w tym zakresie). Z powodu braku wystarczająco dokładnych danych Instytut nie uwzględnia produkcji chińskiej (a także firm ukraińskich i kazachskich), co jednak – zdaniem SIPRI – nie zmienia zasadniczych trendów. Od opublikowania Rocznika 2012 SIPRI rozszerza swoje analizy dotyczące produkcji broni o dodatkową kategorię – wspomnianych wyżej usług wojskowych (*military services*). O ekspansji i wadze tychże niech świadczy fakt, że na opracowanej przez Instytut liście 100 największych producentów – „Top 100” – znalazło się 20 takich usługodawców. Do tych szczególnych usług zalicza się cztery kategorie działań: badania i analizy; usługi techniczne (IT, systemy wsparcia oraz konserwacja, naprawy i przeglądy); wsparcie operacyjne (logistyczne, szkoleniowe), a także siły zbrojne. Niegdyś będące w gestii wojska, obecnie są one w coraz większym stopniu zlecane prywatnym kompaniom do obsługi zewnętrznej (*outsourcing*).

Kryzys globalny i wycofanie się USA z Iraku nie wpłynęły bezpośrednio na produkcję broni i usługi wojskowe do 2010 r. Tłumaczono to specyficzną strukturą przemysłu zbrojeniowego, która łagodziła proces spowolnienia w tej dziedzinie. Jednak już w następnym roku to oddziaływanie stało się widoczne na północnej półkuli. Zaciśkanie pasa i związane z tym zmniejszenie wydatków wojskowych skutkują z jednej strony spadkiem sprzedaży spowodowanym zmniejszonymi zamówieniami rządowymi, a z drugiej, nowymi strategiami firm, restrukturyzacją spółek (np. *joint ventures*), zwiększaniem eksportu broni i wspieraniem redukcji kosztów. SIPRI dostrzega dwie istotne reakcje: w niektórych wypadkach spółki-córki szukają z powodzeniem możliwości ekspansji poza krajem, w którym znajdują się spółki-matki. Innym obszarem są rosnące wydatki na bezpieczeństwo cybernetyczne (obecnie trudne do skalkulowania) jako nabierający coraz większego znaczenia przedmiot bezpieczeństwa narodowego.

Sprzedaż broni i usług wyniosły według SIPRI w 2011 r. 410 mld dolarów, co stanowiło 5-procentowy spadek w porównaniu z rokiem poprzednim. Interesujące jest, że firma zajmująca ostatnie miejsce na liście „Top 100” powiększyła wolumen sprzedaży z 280 mln dolarów w 2002 r. do 660 mln dolarów w 2011 r., co oznacza wzrost liczby średnich spółek w „Top 100” kosztem największych koncernów (brak na tej liście polskich przedsiębior-

stw)⁵. Te ostatnie nadal mają 54 proc. rynku (spadek z poziomu 60 proc. w 2010 r.). Jest to także odbiciem wzrostu wspomnianych wyżej usług, które stają się coraz większą częścią sprzedaży.

Według obliczeń SIPRI, w dziedzinie międzynarodowych transferów broni nastąpił wzrost o 17 proc. w okresie 2008–2012 w porównaniu z poprzednim pięcioleciem (2003–2007). Pięciu największych dostawców broni – USA, Rosja, Niemcy, Francja i Chiny – reprezentuje 75 proc. wolumenu eksportu na świecie. Największym eksporterem są Stany Zjednoczone (w latach 2008–2012 – 30 proc. transferów). Rosja wyeksportowała 26 proc. globalnego wolumenu broni. Po raz pierwszy Chiny znalazły się w gronie „wielkiej piątki” eksporterów, wypierając Wielką Brytanię. (Ukraina weszła do pierwszej dziesiątki; Polska spadła z 15. pozycji na 23.).

Przepływ broni do Azji, Afryki i Ameryk znacząco wzrósł między wspomnianymi pięciolatkami. W latach 2008–2012 43 proc. importu było kierowane do krajów Azji i Oceanii. Indie, Chiny, Pakistan, Korea Południowa i Singapur są największymi odbiorcami cięższej broni konwencjonalnej i razem otrzymały 32 proc. ogólnych transferów. W strategicznym wymiarze symboliczne było to, że w 2012 r. Indie otrzymały od Rosji okręt podwodny o napędzie atomowym, a Chiny wyekwipowały do służby swój pierwszy lotniskowiec (na bazie ukraińskiego kadłuba; wejdzie do służby najwcześniej w 2015 r.). Europa Zachodnia i Środkowa radykalnie zmniejszyły import broni.

Instytut wskazuje także na podupadającą przejrzystość międzynarodowych transferów broni. Rejestr ONZ w sprawie broni konwencjonalnej otrzymał informacje od 52 państw – spadek z liczby 86 raportów od państw w 2011 r.

Jakkolwiek SIPRI nie podaje danych w bezpośrednich liczbach, jego ocena globalnego handlu broni prezentuje szacunkową wartość 43 mld dolarów w 2011 r.

Siły nuklearne stanowią papieriek lakmusowy stanu i poczucia bezpieczeństwa oraz statusu państw posiadających te arsenały. Na początku 2013 r. osiem państw posiadało około 4400 sztuk operacyjnej broni jądrowej. Blisko 2 tys. sztuk tej broni jest utrzymywanych w stanie wysokiej gotowości operacyjnej. Jeżeli liczyć wszystkie głowice nuklearne – operacyjne głowice, elementy zamienne, składowane głowice o aktywnym i nieaktywnym statusie oraz głowice przeznaczone do demontażu – to USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Chiny, Indie, Pakistan i Izrael łącznie posiadają około 17 270 głowic. Stany

⁵ W tak obszernym tomie błędy, choć rzadkie, zdarzają się. W podrozdziale na temat „Top 100” pomyłkowo miliony zamieniono na biliony, przytaczając wolumen produkcyjny 100. firmy zbrojeniowej. W tabeli prezentującej dalej setkę największych kompanii ten błąd nie występuje.

Zjednoczone ogółem posiadają 7700 głowic operacyjnych, rezerwowych i w magazynach plus te przeznaczone do demontażu (w tej ogólnej liczbie zawiera się ok. 200 bomb taktycznych składowanych w Europie).

USA są w trakcie modernizacyjnych programów „przedłużających życie” i ulepszania systemów przenoszenia broni jądrowej, głowic oraz urządzeń produkcyjnych (USA nie rozwijają obecnie nowych głowic jądrowych). Jednocześnie postępuje redukcja ich arsenałów na mocy Nowego START z 2010 r., a także jednostronnych redukcji sił. W czerwcu 2013 r. (a więc po oddaniu Rocznika do druku) prezydent B. Obama zaproponował Rosji dalsze redukcje broni strategicznej o „jedną trzecią”, a więc do poziomu ok. 1000 głowic dla każdej ze stron, jednak Federacja Rosyjska uchyliła się od dyskusowania tej inicjatywy.

Rosja posiada ogółem ok. 8500 sztuk broni nuklearnej, w tym ok. 2500 głowic strategicznych oraz ok. 2000 sztuk broni taktycznej. Około 4000 głowic jest wycofanych ze służby lub oczekuje demontażu. Mimo prowadzonych redukcji na mocy Nowego START, Rosja zwiększa zdolność swego arsenału nuklearnego do przetrwania i skutecznego odwetu.

Ponieważ USA i Rosja posiadają największe arsenały nuklearne (obecnie łącznie 94 proc. całej broni nuklearnej na świecie), liczba sztuk tej broni na świecie zmniejsza się w kontekście START. Pozostałe trzy legalnie uznane mocarstwa nuklearne – Chiny, Francja i Wielka Brytania – mają znacznie mniejsze arsenały, niemniej one także rozmieszczają nowe systemy broni lub głoszą taki zamiar. Wydaje się, że Chiny, jako jedyne spośród nuklearnej piątki, zwiększają rozmiary swojego arsenału. Trzy zachodnie mocarstwa ostatnio opublikowały informacje o swoich zasobach, podczas gdy Rosja i Chiny nie czynią tego – stąd brak przejrzystości w ich arsenalach jądrowych. Pozostałe państwa posiadające broń jądrową nie przedstawiają oficjalnych deklaracji o swoich potencjałach, więc informacje są mało precyzyjne. Indie i Pakistan rozbudowują swoją broń nuklearną i środki jej przenoszenia. Izrael prawdopodobnie nie zdecydował o rozbudowie swojego potencjału, obserwując rozwój wypadków w regionie (głównie realizację programu nuklearnego Iranu). Korea Północna zademonstrowała wojskową zdolność nuklearną, jednak trudno zweryfikować spekulacje o posiadaniu przez nią operacyjnej broni jądrowej.

Nieprolifercja, kontrola zbrojeń i rozbrojenie w 2012 r.

Dział III Rocznika obejmuje dziedziny kontroli zbrojeń jądrowych i nierozprzestrzeniania nuklearnego, broni chemicznej i biologicznej, zbrojeń

konwencjonalnych i budowy zaufania wojskowego oraz kontroli dotyczącej materiałów podwójnego – cywilnego i wojskowego – przeznaczenia i handlu bronią.

W dziedzinie kontroli zbrojeń i nieprolifracji nuklearnej szereg kwestii zajmowało uwagę opinii międzynarodowej: Iran, Korea Północna, Birma (Myanmar), niestrategiczna (taktyczna) broń jądrowa, bezpieczeństwo nuklearne w obliczu terroryzmu oraz wysiłki w celu zabezpieczenia materiałów jądrowych i radioaktywnych, a także przeciwstawienia się nielegalnemu dysponowaniu nimi.

Impas w sprawie Iranu w 2012 r. nie jest ekscytującą sprawą dla czytelnika w drugiej połowie 2013 r., gdy otwarła się szansa na przełom w rozmowach P5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ + Niemcy) z Iranem. W 2012 r. cele i strategie obu stron w rokowaniach pozostawały rozbieżne. Spotkania odbywające się w stolicach zainteresowanych państw (Stambuł, Bagdad, Moskwa) nie przyniosły pod koniec roku nawet ustalenia daty kolejnej rundy rozmów. Bezruch panował także w rozmowach Iranu z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA). Negocjatorzy irańscy domagali się korzystnego dla siebie harmonogramu rokowań – w trybie z góry ustalonym. Ponadto chcieli dostępu do materiałów poufnych, użyczonych Agencji przez mocarstwa zachodnie przy sporządzaniu raportu MAEA na temat działań dotyczących broni jądrowej. Zachodni uczestnicy i Agencja odmówili negocjatorom irańskim w obu sprawach. Jako pierwszy krok w uzyskaniu postępu MAEA bezskutecznie domagała się dostępu dla swoich inspektorów do miejsc budzących podejrzenia o taką działalność (zwłaszcza w kompleksie wojskowym Parchin).

16 listopada 2012 r. dyrektor generalny MAEA ogłosił kolejny raport dla Rady Gubernatorów Agencji na temat realizacji zabezpieczeń w Iranie. Sprawozdanie Yukiya Amano stwierdzało, że Iran nadal rozwijał program wzbogacania uranu oraz budował reaktor badawczy na ciężką wodę – wbrew żądaniom Rady Bezpieczeństwa ONZ. Techniczne dokonania Iranu dotyczyły instalacji zwiększonej liczby wirówek pierwszej generacji w Natanz i Fordow oraz testowania bardziej zaawansowanych centryfug drugiej generacji (jednak zdolność Iranu do produkcji tych ostatnich wirówek jest niepewna z racji m.in. międzynarodowych sankcji). Szacowano, że Iran zmagazynował 233 kg nisko wzbogaconego (20-proc.) uranu. Dalsza produkcja w dotychczasowym tempie pozwoliłaby na uzyskanie wystarczającej ilości do wyprodukowania w 2013 r. „znaczącej ilości” wysoko wzbogaconego uranu zdolnego do produkcji broni.

Wspomniany reaktor na ciężką wodę w Arak ma zostać ukończony w pierwszych miesiącach 2014 r. Jest on formalnie reaktorem badawczym, jednak może mieć krytyczne znaczenie – Indie, Izrael, Korea Północna i Pakistan wykorzystywały właśnie tego rodzaju reaktory do produkcji plutonu w celu zbudowania własnej broni nuklearnej.

Impas nasilił domaganie w sprawie rozszerzenia prawnych kompetencji MAEA w dochodzeniach wobec stron Układu w sprawie nierozprzestrzeniania broni jądrowej (NPT) podejrzanych o pogwałcenie swoich porozumień o zabezpieczeniach – rozszerzenia wykraczającego nawet poza Modelowe porozumienie dodatkowe z 1997 r. o silniejszych zabezpieczeniach. Wzrosło także ryzyko, że Izrael i USA mogłyby się uciec do pozaprawnych wojskowych opcji, w tym prewencyjnego uderzenia na państwo zbójce, skoro sankcje ekonomiczne nie spełniają pożądanych oczekiwań.

Sześciostronne rozmowy z Koreą Północną pozostawały w zawieszaniu. Reżim w Phenianie od lat rozgrywa podobne scenariusze – najpierw wyraża zgodę na ustępstwo, a potem zrywa porozumienie lub prowokuje jego wypowiedzenie. W 2012 r. Korea Północna zgodziła się na zawieszenie swych programów nuklearnych i w zakresie rakiet balistycznych w zamian za pomoc humanitarną od pozostałych stron. Wkrótce jednak umowa załamała się, gdy strona północnokoreańska wystrzeliła rakietę niosącą satelitę, którą USA i ich sojusznicy uznali za ukryty test rakiety balistycznej dalekiego zasięgu, co stoi w sprzeczności z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ. W tym kontekście w październiku 2012 r. Stany Zjednoczone zgodziły się na to, żeby Korea Południowa rozmieściła rakiety balistyczne o zasięgu do 800 km i zwiększonym ładunku na raketach, co umożliwi temu państwu rażenie wszystkich celów na terytorium północnego sąsiada.

W ostatnich latach Birma (Myanmar) budziła podejrzenia społeczności międzynarodowej o prowadzenie tajnego programu zbrojeń nuklearnych. Dlatego ogłoszenie przez to państwo w listopadzie 2012 r. zamiaru podpisania z MAEA dodatkowego protokołu o zabezpieczeniach, w tym rozszerzonych uprawnień Agencji dostępu do określonych miejsc i informacji, pełnej przejrzystości i współpracy (w tym na temat zamówionego sprzętu z Korei Północnej) zdaje się zdejmować z porządku dziennego tę kwestię proliferacyjną.

Od szeregu lat toczy się w NATO debata na temat roli broni jądrowej w strategii Sojuszu. Z jednej strony, kilku członków, zwłaszcza Niemcy i Norwegia, postulują zmiany w postawie i polityce Sojuszu, które upewniłyby i przekonały inne państwa (zwłaszcza Rosję) o zasadności kontynu-

owania rozbrojenia. Z drugiej strony, pozostałe państwa NATO nie chcą zmian, szczególnie w kontekście zapewnienia wiarygodności i spójności atlantyckiego aliansu (Francja i państwa Europy Środkowej). Przegląd polityki odstraszania i obrony NATO (*Deterrence and Defence Posture Review*, DDDR) z 2012 r. nie okazał się przełomem i potwierdził konserwatywny kierunek stanowiska i polityki sojuszniczej. Rzutuje to na przyszłe podejście do kwestii amerykańskiej taktycznej broni nuklearnej w Europie. Drzwi do redukcji tego rodzaju uzbrojenia nie zostały zatrzęsnięte, jednak brak zgody rosyjskiej na przystąpienie do rozmów w tej sprawie na razie paraliżuje wszelki postęp.

NATO najprawdopodobniej nie będzie partnerem w przyszłych negocjacjach z Rosją. Jednak z punktu widzenia kierowania wewnątrzsojuszniczą dyskusją ważne jest to, że DDDR przyniósł uzgodnienie utworzenia nowego konsultacyjnego forum w sprawie kontroli zbrojeń jako stałego komitetu, który będzie składał raporty bezpośrednio najwyższemu organowi Sojuszu – Radzie Północnoatlantyckiej. Komitet, powołany na początku lutego 2013 r., umożliwi dyskusję o możliwych elementach przyszłego dialogu z Rosją o broni niestrategicznej, w tym środkach budowania zaufania i bezpieczeństwa.

Uzupełniającą rolę w kontekście broni jądrowej w sojuszniczym odstraszaniu będzie odgrywać obrona raketowa.

W ślad za szczytem waszyngtońskim na temat bezpieczeństwa nuklearnego w 2010 r. oraz katastrofą w Fukuszymie w Japonii w 2011 r., w marcu 2012 r. odbył się w Seulu kolejny szczyt 53 szefów państw i rządów na tematy bezpieczeństwa jądrowego i terroryzmu nuklearnego. Trzy główne tematy debaty obejmowały kooperatywne środki zwalczania terroryzmu nuklearnego, ochronę materiałów nuklearnych oraz zapobieganie handlowi takimi materiałami. W wyniku dyskusji w Seulu postanowiono zwołać następne spotkanie w Holandii w 2014 r., gdzie w centrum rozważań będą m.in. dialog między rządami a pozarządowymi reprezentantami przemysłu, zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego wobec nieuprawnionych prób dostępu do informacji dotyczących bezpieczeństwa oraz zapewnienie trwałej współpracy w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Ta ostatnia będzie w dużym stopniu uzależniona od środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

W dziedzinie zagrożeń dla bezpieczeństwa ze strony biologicznych i chemicznych materiałów nie nastąpiły istotne wydarzenia w 2012 r. Strony konwencji o broni biologicznej i toksycznej z 1972 r. spotkały się dwukrotnie,

lecz te spotkania, które miały rozważyć „pełniejsze uczestnictwo” w wymianie informacji jako środek budowania zaufania, znamionowała niechęć do uzgodnienia treściwego tekstu zgodnego z mandatem dokumentu końcowego 7. konferencji przeglądowej z 2011 r. W marcu 2013 r., po przystąpieniu Wysp Marshalla, Kamerunu i Nauru, konwencja liczyła 169 państw-stron.

29 kwietnia 2012 r. minął termin ostatecznego zniszczenia broni chemicznej na mocy konwencji o zakazie broni chemicznej (CWC) z 1993 r. Niszczenie postępowało w czterech państwach – w Iraku, Libii, Rosji i USA – i to stanowiło jeden z głównych przedmiotów zainteresowania w kontekście reżimu CWC. Pod koniec roku 188 państw było stronami konwencji, 2 państwa podpisały – Izrael i Birma – lecz nie ratyfikowały jej; 6 pozostawało poza jej ramami – Angola, Egipt, Korea Płn., Somalia, Południowy Sudan i Syria.

Najpoważniejszym problemem była Syria. Rozwiązanie polityczne – dość nieoczekiwane – nastąpić jednak miało jesienią 2013 r. W 2012 r. rosła presja międzynarodowa, szczególnie sąsiadów oraz Rosji i USA, na reżim Baszara Assada, aby nie ważył się użyć broni chemicznej w wojnie domowej przeciw rebeliantom.

Kontrola zbrojeń konwencjonalnych i budowa zaufania wojskowego to dziedziny, które najpełniej zostały rozwinięte w Europie. Rozwiązania europejskie, szczególnie w zakresie środków budowania zaufania, stanowią kanwę dla podobnych przedsięwzięć w innych regionach świata.

Reżim Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) pozostawał w 2012 r. w zawieszeniu, które trwa od końca 2007 r. Państwa uczestniczące w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie zadeklarowały pod koniec 2012 r. (w ramach „Helsinki+40”), że będą m.in. dążyć do przełamania impasu w kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie i otworzenia drogi ku nowemu porozumieniu. Ukraina, która przewodniczy OBWE w 2013 r., a jednocześnie jest stroną traktatu CFE, wystąpiła w grudniu 2012 r. z inicjatywą rewitalizacji traktatu i rozwiązania w tym kontekście zastarzałych konfliktów. Deklaracje jednak nie wystarczą (na szczycie OBWE w Astanie w 2010 r. także deklarowano dążenie do postępu w tej dziedzinie), a nieprzejednane stanowisko Rosji i chłodny stosunek USA do reżimu nie wróżą szybkich rezultatów. W wymiarze regionalnym (bałkańskim) subregionalne porozumienie florenckie z 1996 r. w sprawie ciężkiego uzbrojenia konwencjonalnego jest wykonywane bez przeszkód, a jednocześnie inne fora regionalne koncentrują wysiłki na wyeliminowaniu plagi broni lekkiej i strzeleckiej. Sukcesy w tym zakresie sta-

nowią jeden z warunków przyjęcia tych państw do europejskich reżimów – NATO i Unii Europejskiej.

Środki budowy zaufania i bezpieczeństwa (CSBM) w Europie również czekają na szansę jakościowego przełomu politycznego. Rocznik SIPRI dokonuje przeglądu rozwiązań tego typu w regionach Azji i Ameryki Łacińskiej. Z analizy wynika, że środki budowania zaufania (w istocie są to środki pierwszej generacji, a nie zaawansowane CSBM) są słabo skuteczne jako autonomiczne przedsięwzięcia w utrwalaniu bezpieczeństwa, jednak wnoszą wkład do stabilności i rozwoju⁶. Interesujące są wysiłki subregionalne w Afryce mające na celu kontrolowanie broni lekkiej i strzeleckiej (na poziomie Unii Afrykańskiej takie rozwiązania się dotąd nie udały), jednak droga do sprawnie funkcjonujących reżimów jest długa i wyboista z powodu ograniczeń w zasobach i zdolnościach, fluktuacji w politycznej dynamice wydarzeń oraz zależności od zewnętrznego wsparcia finansowego.

Na poziomie globalnym, w sferze tzw. humanitarnej kontroli zbrojeń, również nie dzieje się najlepiej – tempo wdrażania istniejących porozumień jest wolne i nierówne. Poszukiwane są nowe środki ograniczenia min innych niż przeciwpiechotne (tzw. *mines other than anti-personnel mines*, MOTAPM – w praktyce chodzi o miny przeciwpancerne) oraz amunicji kasetowej. W 2012 r. nie udało się osiągnąć – z różnych powodów: politycznych, finansowych, wojskowych itp. – międzynarodowego konsensu w tych sprawach.

Rocznik zamyka rozdział na temat kontroli materiałów podwójnego zastosowania oraz handlu bronią. Kontrolowanie przepływów broni konwencjonalnej, której można użyć zarówno do celów cywilnych i wojskowych, jest niezwykle skomplikowanym procesem. Wymaga on regulacji eksportu, pośrednictwa, tranzytu i przewozu oraz finansowania. Od wielu lat państwa angażują się w mechanizmy wielostronne, tworząc nowe oraz adaptując istniejące mechanizmy w celu stawienia czoła licznym wyzwaniom i zagrożeniom.

Rok 2012 nie był szczególnie pomyślny dla wspomnianych wysiłków. Uwaga społeczności międzynarodowej skupiała się na niepowodzeniach

⁶ SIPRI stosuje obecnie termin „środki budowy zaufania i bezpieczeństwa” (*confidence- and security-building measures, CSBMs*), idąc w ślad za praktyką powoływania się na doświadczenie europejskie. Należy jednak wskazać, że oryginalny, europejski kompleksowy reżim CSBM określa precyzyjne kryteria, których stosowania *de facto* brakuje w pozaeuropejskich środowiskach. Poza obszarem OBWE, CSBM są w istocie zbiorem przedsięwzięć bliskich rudymenarnym środkiem budowy zaufania. Ponadto ich zasadnicza wojskowa istotność bywa zamazana poprzez łączenie ich z walką z terroryzmem i handlem narkotykami.

w kwestiach traktatu o handlu bronią (*arms trade treaty*, ATT) oraz embargo na dostawy broni do Syrii. W obu wypadkach na przeszkodzie stanęły rozbieżne interesy mocarstw-stałych członków Rady Bezpieczeństwa.

Historia wysiłków w Organizacji Narodów Zjednoczonych mających na celu doprowadzenie do porozumienia w obszarze handlu bronią rozpoczęła się w 2006 r. z celem finalizacji w 2012 r. Względnie szybko zastępy zwolenników traktatu rosły i w 2009 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ zdecydowało o zwołaniu konferencji ONZ w 2012 r. Nie miejsce tu na szczegółową analizę rokowań zawartą w Roczniku. Generalnie dwie znaczące grupy państw ukształtowały się w trakcie negocjacji. „Progresywiści” – Norwegia, Meksyk, kraje latynoskie – dążyli do traktatu opartego na silnym fundamencie, który ograniczyłby skalę negatywnego oddziaływania nielegalnego handlu bronią oraz wzmocniłby cele humanitarnej kontroli zbrojeń. Sceptycy – Chiny, Egipt, Indie i Rosja i inni – chcieli „słabego traktatu” o ograniczonym zakresie objętych traktatem rodzajów broni oraz skoncentrować uwagę na obawy w obszarze bezpieczeństwa państw. USA wyrażały ostrożne zainteresowanie sukcesem traktatu. Trzecia grupa, mniej znacząca, zdecydowanie opierała się ATT. Zarysowały się dwie najbardziej sporne kwestie: zakazanych transferów i ocen ryzyka eksportu broni oraz definicji zakresu ATT. W lipcu 2012 r. nadzieje na kompromis zostały zablokowane przez USA, które poinformowały, że potrzebują więcej czasu do opracowania tekstu – w tym świetle konferencję odroczone formalnie do wiosny następnego roku. Była to ostatnia szansa ustanowienia „najwyższych, możliwych, wspólnych standardów transferów broni konwencjonalnej”⁷. Optymizm budziło to, że w wielu krajach ustawodawstwo, procedury administracyjne, agencje oraz personel odpowiedzialni za kontrolowanie transferów materiałów o podwójnym przeznaczeniu pokrywają się z tymi dotyczącymi broni konwencjonalnej.

Casus embarga na broń do Libii w 2011 r. nie znalazł naśladownictwa w roku następnym wobec Syrii. ONZ nie była w stanie uchwalić podobnych sankcji w wyniku twardej opozycji Rosji i popierających ją Chin. W ogóle niewiele się zdarzyło w zakresie wielostronnych zakazów dotyczących broni w 2012 r. Żadne nowe embargo nie zostało nałożone bądź zdjęte przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, Unię Europejską lub jakąkolwiek organizację wielostronną w 2012 r.

⁷ *The arms trade treaty*, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/C.1/64/L.38/Rev.1, 28 października 2009 r.

W obszarze finansowych sankcji osiągnięto porozumienie między państwami, które odgrywają centralną rolę w zawiadywaniu międzynarodowym systemem finansowym, o tym, w jaki sposób stosować sankcje w celu wspierania nieprolifracji broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej. Ponadto przyjęto nowe i rozszerzone środki z zamiarem doprowadzenia do zmian w polityce nuklearnej Iranu. Zalecenia powstałej w 1989 r. międzyrządowej Grupy do spraw opracowywania kroków finansowych przeciwko praniu pieniędzy (*Financial Action Task Force*) z lutego 2012 r. zmierzały do zapewnienia konsekwentnego i skutecznego wdrażania ukierunkowanych sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz pomagania krajom w realizacji skutecznych mechanizmów krajowych w zwalczaniu procederu prania brudnych pieniędzy. Grupa liczy 34 państwa uczestniczące plus stowarzyszeni partnerzy i obserwatorzy (wśród tych ostatnich są banki, organy ONZ i Unii Europejskiej oraz inne międzyrządowe ciała).

Historia sankcji przeciwko Iranowi z racji jego nieprzejrzystego programu jądrowego w latach 2006–2010 skoncentrowana była na wąsko zakreślonych przedsięwzięciach. Od 2010 r. szereg państw i Unia Europejska przyjmowały coraz bardziej restrykcyjne kroki. W 2012 r. zwiększono zakres środków w takim stopniu, że ich stosowanie wyrządza szeroko zakrojoną, dotkliwą szkodę gospodarce irańskiej. Ich zastosowanie wobec Iranu staje się też ekstraterytorialne, co do niedawna było nieakceptowane przez społeczność międzynarodową, obecnie zaś cieszy się szerszym poparciem. Dodatkowo Unia Europejska wprowadziła w tym roku dodatkowe środki restrykcyjne – wobec irańskiego przemysłu petrochemicznego oraz gazowego. Szczególnie ciężki cios Unia zadała Centralnemu Bankowi Iranu, odmawiając obsługi wymiany danych finansowych. Wszystko to radykalnie ograniczyło dostęp podmiotów irańskich do międzynarodowego systemu finansowego.

Cztery nieformalne reżimy kontroli eksportu – Grupa Australijska, Reżim Kontroli Technologii Raketowej, Grupa Dostawców Nuklearnych i Porozumienie z Wassenaar w sprawie kontroli eksportu broni konwencjonalnej oraz dóbr i technologii podwójnego przeznaczenia – operują w ramach własnych dziedzin w celu wzmocnienia i rozszerzenia współpracy w zakresie kontroli handlu. Rok 2012 nie przyniósł znaczącego postępu w pracach tych forów, jakkolwiek wskazały one nowe obszary wymagające uwagi zainteresowanych państw z punktu widzenia bezpieczeństwa, takie jak nanowiedza (*nanoscience*), pewne typy technologii obserwacji czy użycie niektórych rodzajów bezpilotowców do wykonywania zadań kontroli.

Zakończenie

Nierzadko spotykane określenie Rocznika SIPRI jako „biblii” bezpieczeństwa międzynarodowego, nie jest właściwe. Nie reprezentuje on żadnej „religii” czy ideologii (chyba żeby uznać za specyficzną doktrynę promowanie pokoju i rozbrojenia na świecie i w różnych jego regionach), poszukuje obiektywnego opisu i analizy, nie reprezentuje skonsolidowanej grupy wyznawców partykularnych idei i wartości politycznych, nadal koncentruje się głównie na twardym (wojskowym lub z tematyką wojskową związanym) bezpieczeństwie, mocno zasadzającym się na gromadzeniu i analizie danych powszechnie dostępnych. Jest to w dużej mierze podejście tradycyjne, ale też mające walor większej precyzji, w porównaniu z podejściami i definicjami włączającymi „miękkie” elementy w dyskurs o bezpieczeństwie.

Wojskowy wymiar, mimo relatywnej deprecjacji, pozostaje jądrem bezpieczeństwa. Te procesy należy uważnie obserwować, stosować „mędrca szkiełko i oko”, a jednocześnie tworzyć warunki do umacniania realnej *securitas* poprzez normy, rozmaite formalne i nieformalne instytucje i mechanizmy oraz porozumienia i traktaty. Ta wiedza ma w intencji dostarczać mocnej podstawy merytorycznej w debatach fachowców i decydentów. Rocznik sztokholmskiego Instytutu jest w ten sposób corocznym miernikiem, barometrem sytuacji światowego bezpieczeństwa, dynamiki zbrojeń i rozbrojenia.

Tematyka Rocznika nakreślona powyżej maluje obraz słabego postępu w ostatnich latach, a zwłaszcza braku wizji, za którą słyby doniosłe przedsięwzięcia. Szereg dziedzin bezpieczeństwa zdawało się funkcjonować na jałowym biegu; tylko nieliczne odnotowały praktyczne dokonania, lecz przełomów nie było. Nie jest to odzwierciedlenie ciężkiego kryzysu. Można żywić nadzieję, udokumentowaną w partiach Rocznika, że społeczność międzynarodowa zdoła prędzej czy później przezwyciężyć obecny impas, uruchomi ważne procesy bezpieczeństwa i oblecze w konkretne kształty istniejące inicjatywy i propozycje. Parafrazując znane powiedzenie – bezpieczeństwo, w tym jego wojskowy wymiar, jest zbyt poważną sprawą, żeby zostawić je na pastwę losu.

Załącznik: Polska w perspektywie Rocznika SIPRI 2013

Dla polskiego czytelnika mogą być interesujące miejsca, w których Polska jest wymieniona jako aktor sceny międzynarodowej.

- Odnotowany został fakt, że Polska ratyfikowała Konwencję o zakazie min przeciwpiechotnych. Wraz z Finlandią, która dokonała tego aktu w tym samym roku, stała się ostatnim państwem Unii Europejskiej – stroną konwencji.
- Polska zajmowała na liście eksportu cięższej broni konwencjonalnej w latach 2003–2007 miejsce 15.; w latach 2008–2012 spadła na pozycję 23.
- Mimo wzrostu wydatków wojskowych, import broni przez Polskę obniżył się o 47 proc. między okresem 2003–2007 a okresem 2008–2012. Spadek ten nastąpił po serii dostaw na wielką skalę dokonanych do połowy pierwszej dekady XXI w.
- Wśród krajów, które zwiększyły wydatki wojskowe między 2008 a 2012 r., jest Polska, Turcja oraz, w mniejszym stopniu, kraje nordyckie. Polskie nakłady kontrastują z generalnym spadkiem wydatków w Europie Środkowej.
- Na tle spadających wydatków w Europie Polska planuje wydać 100 mld złotych na serię zakupów na dużą skalę, w tym pojazdów opancerzonych, śmigłowców, samolotów bezpilotowych oraz systemów rakiet ziemia-powietrze. Duża część tych pieniędzy zostanie wydana w kraju*.
- Obrona raketowa – w ramach EPAA Polska będzie gościła lądową wyrzutnię rakiet SM-3.

* Program modernizacji sił zbrojnych RP na lata 2013–2022 przewiduje wydanie sumy 130 mld złotych.

BIOGRAMY

Izabela Krawczyk

Absolwentka międzynarodowych stosunków politycznych – specjalności: japonistyka i zarządzanie państwem – w Wyższej Szkole Studiów Międzynarodowych w Łodzi oraz studiów podyplomowych z zakresu zarządzania kryzysowego w Akademii Obrony Narodowej. Była specjalistą Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, członek korpusu prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. W BBN pracuje od października 2012 r. jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Absolwentka Seminar on Regional Security (George C. Marshall Center).

Zdzisław Lachowski

Dr nauk humanistycznych, specjalizacja stosunki międzynarodowe. Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1976–1990 pracował w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych jako redaktor „Zbioru Dokumentów”, a następnie jako pracownik naukowy w Zakładzie Bezpieczeństwa Europejskiego. Od 1990 do 2010 r. był pracownikiem Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), gdzie zajmował się tematyką zbrojeń konwencjonalnych i budowania zaufania wojskowego w Europie oraz w innych regionach świata, a także dziedziną bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Prowadził wiele projektów badawczych. Jest autorem licznych prac w tym zakresie. Od października 2010 do grudnia 2012 r. był Zastępcą Szefa BBN. Do marca 2013 r. był redaktorem naczelnym kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”. Był Szefem Sztabu Komisji SPBN. Brał udział w przygotowywaniu zarówno Raportu SPBN, jak i Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP. Obecnie niezależny analityk.

Ewa Mazur-Cieślik

Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, studiów podyplomowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz Szkoły Praw Człowieka Fundacji Helsińskiej. Pracowała jako dziennikarka w kilkunastu tytułach prasy ogólnopolskiej, na placówkach zagranicznych oraz jako analityk w Komendzie Głównej Policji (analiza strategiczna). Działaczka organizacji ekologicznych. W BBN pracuje od września 2010 r. jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Przemysław Pacuła

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem wydziału euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN. Obecnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Elżbieta Postuszna

Dr nauk humanistycznych. Absolwentka Wydziału Filologicznego oraz Wydziału Filozoficzno-Historycznego Uniwersytetu Łódzkiego. Ukończyła studia doktoranckie w Szkole Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Obecnie pracuje jako adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Zajmuje się badaniem zagadnień i problemów dotyczących ekstremizmu i terroryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu jednej sprawy, walki sieciowej, oporu bez przywództwa oraz strategii samotnych wilków.

Paweł Świeżak

Absolwent międzynarodowych stosunków ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej (2004 r.). Pracował w Urzędzie Służby Cywilnej oraz w sektorze prywatnym (handel międzynarodowy). W BBN od 2007 r., początkowo analityk w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego, od 2010 r. – w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się tematyką Europy Wschodniej oraz relacji Polski z państwami tego regionu. Współautor publikacji zamieszczonych m.in. w „Nowej Europie Wschodniej” i wydanych przez amerykańskie *Center for European Policy Analysis*.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. Artykuły, które ukazują się w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”, mają charakter naukowy. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”). Redakcja przyjmuje wyłącznie niepublikowane dotąd opracowania.
Objętość artykułu powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których widać niesamodzielność lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*¹ i *guest authorship*² będą demaskowane, łącznie z powiadomieniem odpowiednich instytucji, oraz dokumentowane. Autor jest zobowiązany do ujawnienia wkładu ewentualnych współautorów publikacji i źródeł jej finansowania.
3. Autor, który chce opublikować artykuł w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”, jest zobowiązany wysłać do Redakcji (na adres: redakcja@bbn.gov.pl) swój biogram oraz konspekt pracy (nie więcej niż dwie strony znormalizowanego maszynopisu), zawierający uzasadnienie podjęcia tematu badawczego i plan pracy.
4. Biogram musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz o zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji Autor wysyła artykuł na adres e-mail redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu należy dołączyć zgodę autora na publikację artykułu. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.
7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach są uzgadniane z Autorem.
8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

¹ Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z ghostwriting mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji”, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf (dostęp: 9 lutego 2012 r.).

² Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z guest authorship (honorary authorship) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/ współautorem publikacji”, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf (dostęp: 9 lutego 2012 r.).

PROCEDURA RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

1. Recenzowane artykuły oceniane są przynajmniej przez dwóch niezależnych recenzentów, niebędących członkami Redakcji.
2. W przypadku tekstów pisanych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w zagranicznej instytucji.
3. Procedura recenzowania odbywa się w trybie podwójnej anonimowości – Autorzy i Recenzenci nie znają swoich tożsamości. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może odbyć się w trybie jawnym. Należy wtedy wykluczyć konflikt interesów, za który uważa się zachodzące między Recenzentem a Autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt itp.),
 - podległość zawodową,
 - współpracę naukową w ciągu dwóch lat poprzedzających recenzję,
 - dobro osobiste stron.
4. Recenzja ma formę pisemną i kończy się rekomendacją dopuszczenia lub odrzucenia artykułu. Negatywnie oceniony artykuł może zostać dopuszczony do druku po uwzględnieniu przez Autora uwag i sugestii Recenzenta. Wybrane teksty mogą zostać poddane ponownej recenzji.
5. Recenzja może być sporządzona odręcznie lub elektronicznie.
6. Recenzje są udostępniane do wiadomości Autora po usunięciu danych identyfikujących Recenzenta.
7. Co najmniej raz w roku Redakcja podaje do publicznej wiadomości listę Recenzentów. Recenzent ma prawo zastrzec swoje dane osobowe, które nie będą upubliczniane.

Szczegółowe informacje dotyczące procedury recenzowania oraz formularze znajdują się na stronie internetowej BBN.

WYKAZ RECENZENTÓW

Autorami recenzji naukowych artykułów opublikowanych w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” w 2013 r. byli:

Prof. dr hab. Bolesław Balcerowicz

Prof. dr hab. Waldemar Dziak

Prof. dr hab. Marek Pietraś

Prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski

Dr hab. Jan Czaja, prof. AON

Dr hab. Anna Potyrała, prof. UAM

Dr hab. Jarosław Gryz, prof. AON

Dr Ryszard Grosset

Dr Zdzisław Lachowski

