

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze m.in.:

25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa

„Doktryna Komorowskiego”

Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym

Pojęcie „czas wojny”
oraz problemy z jego interpretacją

Bezpieczeństwo gazowe – Grupa Wyszehradzka

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

30

kwiecień–czerwiec 2014 r.

Warszawa 2014

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, Paweł Pietrzak

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

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

Tłumaczenie abstraktów: 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 i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 271
oraz na stronie internetowej BBN, <http://www.bbn.gov.pl>
Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 272 oraz na stronie internetowej BBN.*

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

*Artykuły publikowane w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” są sprawdzane przez system
antyplagiatowy.*

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

Artykuły przekazano do druku w czerwcu 2014 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

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

Spis treści

25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa 11

Stanisław Koziej, Adam Brzozowski

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były okresem radykalnych zmian w Europie Środkowej i Wschodniej. Po ponad czterech dekadach zależności blokowej, Polska zdołała wybić się na samodzielność w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Kolejne lata, to okres budowania pełni polskiej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (NATO i UE). Ogrom zmian jaki się dokonał w tym czasie zaowocował ewolucją narodowej kultury strategicznej i swoistym renesansem myślenia o sprawach bezpieczeństwa. Centralnym punktem tych przemian stało się kryterium interesu narodowego. Teraz czas na kolejny krok – etap utrwalania zdobytej wiedzy strategicznej i doskonalenia sposobów jej zastosowań w praktyce. Dobrą okazję ku temu stwarza nowelizacja obecnie obowiązującej strategii bezpieczeństwa.

„Doktryna Komorowskiego” – próba scharakteryzowania. 41

Idea, zakres, priorytety, realizacja

Mariusz Fryc

Przyjęta w rezultacie rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) strategia zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, publicznie znana pod nazwą „doktryny Komorowskiego”, stała się wykładnią bieżącej polityki bezpieczeństwa oraz obronności w naszym państwie. Zakłada ona wyraźne przeniesienie priorytetów bezpieczeństwa państwa z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednią ochroną i obroną. W „doktrynie” tej wskazać można 10 strategicznych zadań realizacyjnych, którym prezydent Bronisław Komorowski przypisuje szczególną wagę i znaczenie. Praktyczne ich wdrażanie, w obecnych uwarunkowaniach geostrategicznych, wydaje się właściwym kierunkiem działania Rzeczypospolitej Polskiej służącym istotnemu wzmocnieniu własnego potencjału obronnego, a także stanu narodowego i międzynarodowego bezpieczeństwa.

Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym 73

Zdzisław Lachowski

Rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej determinuje przedstawienie akcentów w kwestiach umacniania bezpieczeństwa. Ogromny postęp poczyniono w dziedzinie zakazu i ograniczenia broni masowego rażenia, broń klasyczna także została poddana kontroli, szczególnie w Europie. Kampania na rzecz tzw. humanitarnej kontroli zbrojeń (konwencjonalnych) podkreśliła nowy wymiar problemu „broni nieludzkiej”, która poza zastosowaniem na polu walki niesie dotkliwie negatywne skutki dla cywili i rozwoju społeczno-ekonomicznego po wygaśnięciu konfliktu. Zakaz min przeciwpiechotnych, do którego w 2013 r. przyłączyła się Polska, uruchomił szeroki front zaniepokojonych państw i organizacji pozarządowych domagających się upowszechnienia zakazu niehumanitarnych środków walki. Równolegle inny nurt państw dąży także do „ucywilizowania” tej kwestii, jakkolwiek bez spektakularnych wyników.

Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym 95

Marek Surmański

Dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia jego bezpieczeństwa, niezbędne są precyzyjne przepisy prawa regulujące tryb i sposób reagowania jego struktur oraz odpowiednie procedury postępowania. Jednakże można mieć wątpliwości, czy niektóre regulacje w tym zakresie są na tyle jednoznaczne, aby spełniły zakładaną przez ustawodawcę rolę. Problem dotyczy w szczególności używanego w polskim prawodawstwie pojęcia „czas wojny”. Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny regulacji odnoszących się do problematyki „czasu wojny” w aspekcie procesu przygotowań obronnych, podwyższania gotowości obronnej państwa i funkcjonowania państwa w warunkach wojennych.

Bezpieczeństwo dostaw gazu dla Grupy Wyszehradzkiej i pozostałych państw Unii Europejskiej 111

Paweł Turowski

Anektowanie przez Federację Rosyjską Krymu, integralnej części terytorium Ukrainy wywołało reakcje polityczne większości państw świata. Unia Europejska i Stany Zjednoczone wprowadziły sankcje ekonomiczne i finansowe wobec Rosji, postulując także zredukowanie zależności energetycznej państw Unii Europejskiej od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej. O ile Europa Zachodnia może stosunkowo łatwo zastąpić gaz ze wschodu, o tyle państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) są jednymi z najbardziej zależnych od rosyjskich dostaw. Zdywersyfikowanie rynku Czech, Polski, Słowacji i Węgier zależy będzie m.in. od budowy nowych połączeń gazowych między państwami, uruchomienia dostaw paliwa od nowych dostawców oraz wprowadzenia zmian regulacyjnych ułatwiających budowanie wspólnego rynku dostaw gazu w ramach Unii Europejskiej.

Nowy *American way of war*? – Współczesne wojny Stanów Zjednoczonych 133

Lukasz Smalec

Zakończenie operacji w Iraku, plany wycofania z Afganistanu, ograniczone zaangażowanie USA w interwencję w Libii czy wreszcie rezygnacja z działań przeciwko reżimowi syryjskiemu świadczą o zmianie podejścia Stanów Zjednoczonych do użycia siły zbrojnej. Jest to właściwy moment, aby odpowiedzieć na pytanie, czy obecnie kształtuje się nowy *American way of war*. Tradycyjny *American way of war*, ukształtowany pod wpływem doświadczeń kolejnych konfliktów zbrojnych toczonych przez Stany Zjednoczone, podlegał ciągłej ewolucji zarówno pod wpływem wojen jak i ograniczonych interwencji zbrojnych. Zasadnicze znaczenie na jego kształt wywarła wojna w Wietnamie i bolesna lekcja płynąca z tego konfliktu dla Stanów Zjednoczonych. Sukces w operacji „Pustynna Burza” przesądził z kolei o wzroście znaczenia posiadanej przewagi militarnej w procesie planowania strategicznego. Technologiczna *hubris* dała o sobie znać z całą mocą za kadencji G.W. Busha, przyczyniając się do „wciągnięcia” Stanów Zjednoczonych w trwającą ponad dekadę niezwykle kosztowną wojnę z terrorem. Kolejna administracja wyciągnęła właściwe wnioski z toczonych w niesprzyjających warunkach geostrategicznych wojen w Afganistanie oraz Iraku. Wywarło to istotny wpływ zarówno na strategię jak i praktykę w zakresie sztuki wojennej.

Operacyjny wymiar misji „Unified Protector” – doświadczenia płynące z operacji pod kątem rozwoju zdolności militarnych NATO 157

Mateusz Zajączek

W 2011 r. koalicja państw pod dowództwem NATO przeprowadziła operację „Unified Protector” mającą na celu zapewnienie ochrony ludności cywilnej pogrążonej w wojnie domowej Libii. Trwająca ponad siedem miesięcy interwencja ujawniła organizacyjne, strukturalne oraz związane z deficytem odpowiednich sił i środków słabości europejskich członków Sojuszu. Okoliczności te determinowały konieczność poszukiwania konstruktywnych rozwiązań i bieżącego reagowania na pojawiające się problemy. Podejście to, choć umożliwiło osiągnięcie końcowego sukcesu, to jednak unaocniło potrzebę trwałej implementacji zebranych doświadczeń i kontynuowania procesu transformacji, który pozwoli dostosować Sojusz do nowych wyzwań bezpieczeństwa.

Bliskowschodnia „zimna wojna” czyli saudyjsko-irańska rywalizacja w regionie w obliczu „arabskiej wiosny” 181

Aleksandra Dzisiów-Szuszczkiewicz

Rosnące w ostatnich latach napięcia na linii Teheran-Rijad wywołały dyskusję na temat nowej „zimnej wojny” na Bliskim Wschodzie. Choć ani Iran, ani Arabia Saudyjska nie są zainteresowane uwikłaniem się w bezpośredni konflikt, to starają się uzyskać przewagę przez szukanie sojuszy wśród regionalnych sił politycznych, a także przez wrogą propagandę – stąd analogia do zimnej wojny między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim. Obydwa państwa rywalizują ze sobą o religijne, polityczne i ekonomiczne przywództwo głównie przez konflikty zastępcze (*proxy conflicts*). Odwrotnie jednak niż w przypadku powyższego konfliktu z XX w., na Bliskim Wschodzie nie ma, jak dotąd, nuklearnego wyścigu zbrojeń i wynikających zeń zagrożeń. Brakuje trwałych obozów wokół adwersarzy, słaby jest trzeci wielki protagonista – Egipt, a znaczącą rolę odgrywa globalne mocarstwo – USA. Trudno też spodziewać się podobnego do zimnowojennego zakończenia tej bliskowschodniej „zimnej wojny”.

Od wrogości do Sèvres: brytyjsko-izraelskie relacje w perspektywie kryzysu sueskiego 207

Janusz Tomaszewski

Kryzys sueski bez wątpienia należy do najważniejszych wydarzeń drugiej połowy XX w. Stanowił punkt przełomu w powojennej polityce. Wcześniej Francja i Wielka Brytania były świadome swej słabszej pozycji względem Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego, ciągle jednak uważały się za światowe mocarstwa. Dopiero kryzys sueski uświadomił brytyjskim i francuskim elitom politycznym oraz społeczności międzynarodowej, jak wątłe były podstawy tych założeń. W ramach analizy tego wydarzenia warto się przyjrzeć procesowi, który doprowadził do zawiązania tymczasowego sojuszu brytyjsko-izraelskiego, wymierzonego w Egipt.

Indyjsko-pakistański konflikt o Kaszmir jako zagrożenie dla bezpieczeństwa w Azji. Historia i perspektywy 235

Przemysław Pacuła

Spór terytorialny o Kaszmir ma swoją długą historię i stanowi najpoważniejszy problem w relacjach indyjsko-pakistańskich. Prowincja ta była przedmiotem trzech wojen między tymi państwami oraz jest źródłem nieustających napięć między rządami w Islamabadzie i Nowym Delhi. Kończący w 2000 r. swoją drugą kadencję prezydencką William J. Clinton nazwał

Kaszmir „najbardziej niebezpiecznym miejscem na świecie” zwracając uwagę, że ze względu na arsenały nuklearne obu państw, potencjalny konflikt mógłby zamienić się w globalną katastrofę. Choć dotychczas ta groźba nie została spełniona, problem Kaszmiru stanowi jeden z najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa w Azji.

Recenzje	251
Bezpieczeństwo Polski 1918–2004. Granice, system międzynarodowy, siła własna, A. Harasimowicz, (<i>J.M. Nowak</i>)	253
Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization, M. Miklaucic, J. Brewer (red.), (<i>K. Liedel</i>)	257
Implosion; the End of Russia and What It Means for America, I. Berman, (<i>E. Mazur-Cieślak</i>)	261
Getting it right in Afghanistan, S. Smith, M. Yusuf, C. Cookman (red.), (<i>P. Pacuła</i>)	265
The Dispensable Nation. American Foreign Policy in Retreat, V. Nasr, (<i>J. Tomaszewski</i>)	267
Biogramy autorów	269
Informacja dla autorów	271
Procedura recenzowania zewnętrznego	272

Table of content

25 years of Polish security strategy evolution 11

Stanisław Koziej, Adam Brzozowski

The 1990s marked a period of radical changes in Central and Eastern Europe. After more than four decades of bloc-related dependency, Poland managed to regain her independence in security and defense related matters. The following years were devoted to building Poland's full strategic independence within allied security systems (NATO and the UE). The bulk of changes which took place at that time resulted in the evolution of the national strategic culture and a certain kind of renaissance in thinking about security-related matters. The criterion of national interest came to be the centre of gravity for the changes. Now time has come to make the next step – to consolidate the gained strategic knowledge and to improve its practical application. A good opportunity to do so is provided by an amendment to the currently binding security strategy.

The „Komorowski Doctrine” – towards a description. 41

The idea, scope, priorities, implementation

Mariusz Fryc

The strategy of sustainable internationalization and autonomy of Poland's security, publicly known as the „Komorowski Doctrine”, was adopted as a result of recommendations included in the National Security Strategic Review (NSSR), and has become a benchmark for security and defense policy currently implemented in our country. It provides for a clear shift in the state's security priorities, moving away from external involvement towards tasks connected with direct protection and defense. The „Doctrine” encompasses 10 strategic implementation tasks of particular clout and importance according to President Komorowski. Their practical implementation, under current geostrategic conditions seems to be the right direction adopted by the Republic of Poland which contributes to significant strengthening of its own defense potential as well as the state of national and international security.

Humane disarmament 73

Zdzisław Lachowski

Developments in the international arena have determined a shift of focus as regards strengthening of security. A huge progress has been made in the area of prohibiting and limiting weapons of mass destruction. Also conventional/classic weapons have been put under control, especially in Europe. The campaign for the so-called humanitarian (conventional) arms control has underscored a new dimension of the problem of „inhumane weapons”, which apart from the use on the battlefield have acute, negative consequences for non-combatants as well as for social and economic development after the end of a conflict. Imposing a ban on anti-personnel mines, which Poland joined in 2013, triggered response from a wide array of alarmed countries and NGOs who demand that the ban on non-humanitarian means of combat be broadly introduced. In parallel, another group of countries aims at „civilizing” this issue, however with no spectacular results.

The term „time of war” and problems resulting from its ambiguity in the Polish legal system 95

Marek Sumański

In order to ensure a smooth and effective functioning of the state, especially in a situation where its security is at stake, it is indispensable to have precise legal regulations describing methods and ways of response of the state structures, as well as relevant procedures. However doubts might arise as to whether certain regulations are straightforward enough to fulfill the role prescribed by the legislator. In particular the term „time of war” as used in the Polish legislation is problematic. This article strives to assess regulations referring to the „time of war” as regards the process of preparing for defense, enhancing defense readiness of the state and functioning of the state in wartime conditions.

Security of gas supplies for the Visegrád Group and other EU states 111

Paweł Turowski

The annexation of Crimea – an integral part of Ukraine`s territory – by the Russian Federation provoked political response from most countries across the globe. The European Union and the United States imposed economic and financial sanctions on Russia. One major demand is to reduce energy dependency of the EU countries on Russian gas supplies. Whereas Western Europe may find it relatively easy to substitute gas supplies from the East, the Visegrad Group countries (V4) are among those most dependent on Russian deliveries. Diversification of the Czech, Polish, Slovak and Hungarian markets will depend *inter alia* on building new gas interconnectors, securing fuels supplies from new suppliers as well as introducing regulatory changes which would facilitate the establishment of a common gas supply market within the European Union.

A New American Way of War? – Contemporary Wars of the United States 133

Lukasz Smalec

The end of the Iraq operation, the planned withdrawal from Afghanistan, a limited involvement of the USA in the intervention in Libya and, last but not least, lack of action against the Syrian regime prove that the United States has changed its approach to the use of the military force. Therefore, a timely question to ask is whether we are witnessing the emergence of a new American way of war. The traditional American way of war was shaped by the US's successive engagements in armed conflicts and evolved as a result of wars and limited armed interventions. The Vietnam War and the painful lesson learned by the US during that conflict played a decisive part in giving it the final shape. On the other hand, the successful Operation Desert Storm played a decisive role in boosting the importance of the possessed military advantage in the strategic planning process. The technological hubris made itself clearly felt during the term of G. W. Bush and contributed to „pulling” the US into a more-than-a-decade-long exorbitantly costly war on terror. The next Administration came to the right conclusions when assessing wars in Afghanistan and Iraq, fought in the unfavourable geostrategic environment. That had a significant impact both on the strategy as well as on the practice of warfare.

Operational dimension of Mission Unified Protector – experiences from operations as regards development of NATO's military capabilities 157

Mateusz Zajaczek

In 2011 a coalition of NATO-led nations conducted Operation Unified Protector, aimed at providing protection to the civilian population in Libya, plagued by a civil war. The over-seven-month-long intervention revealed weaknesses of the European NATO Allies in such aspects as organization, structure as well as the deficit of appropriate means and resources. The situation determined the need to search for constructive solutions and to respond to problems as they arise. Although, at the end of the day, such approach turned out to be successful, it highlighted the need to permanently implement gathered experiences and to continue the process of transformation which allows for adaptation of the Alliance to new security challenges.

The Middle East „Cold War” – i.e. Saudi – Iranian rivalry in the region against the backdrop of the „Arab Spring” 181

Aleksandra Dzisiów-Szuszczykiewicz

Tensions growing over the last couple of years between Teheran and Riyadh have triggered discussions about a new „cold war” in the Middle East. Although neither Iran nor Saudi Arabia are interested in being thrust into a direct conflict, they try to gain an upper hand over each other by looking for alliances among regional political forces, as well as through spreading hostile propaganda. Hence, an analogy to the Cold War between the United States and the Soviet Union is being drawn. Both countries compete with each other for religious, political and economic leadership, mainly through proxy conflicts. However, contrary to the aforesaid 20th century conflict, the Middle East has so far not experienced a nuclear arms race or ensuing threats. No permanent camps have been established around adversaries. The third large protagonist – Egypt – is weak, whereas the global superpower – the USA – plays a significant role. Moreover, it is highly improbable that the „Middle East cold war” will see an end similar to that between the USA and the USSR.

From hostility to Sèvres: British – Israeli relations from the perspective of the Suez Crisis 207

Janusz Tomaszewski

Doubtlessly, the Suez Crisis ranks high on the agenda of the most important developments in the second half of the 20th century. It was a turning point in the post-World War II politics. Prior to the crisis, France and Great Britain were aware of their weaker position vis-à-vis the United States and the Soviet Union, nevertheless they considered themselves global superpowers. It was only the Suez Crisis that made British and French political elites as well as the international community realize how unsubstantiated those claims were. While analyzing that development it is worth taking a closer look at the process which led to a temporary British – Israeli Alliance aimed against Egypt.

The India – Pakistan conflict over Kashmir as a security threat in Asia. History and perspectives 235

Przemysław Pacuła

The territorial dispute over Kashmir has a long history and continues to be the most serious problem in the India-Pakistan relations. The two countries fought three wars over the prov-

ince and it still is the source of permanent tensions between the Islamabad and New Delhi Governments. In 2000, at the end of his second term in office, President William J. Clinton referred to Kashmir as the „most dangerous place in the world” and stressed that due to nuclear potentials of both countries, a possible conflict could turn into a global disaster. Although to date this threat has not materialized, the Kashmir problem constitutes one of the top security challenges in Asia.

Reviews	251
Bezpieczeństwo Polski 1918–2004. Granice, system międzynarodowy, siła własna, A. Harasimowicz, (<i>J.M. Nowak</i>)	253
Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization, M. Miklaucic, J. Brewer (red.), (<i>K. Liedel</i>)	257
Implosion; the End of Russia and What It Means for America, I. Berman, (<i>E. Mazur-Cieślak</i>)	261
Getting it right in Afghanistan, S. Smith, M. Yusuf, C. Cookman (red.), (<i>P. Pacuła</i>)	265
The Dispensable Nation. American Foreign Policy in Retreat, V. Nasr, (<i>J. Tomaszewski</i>)	267
About the Authors	269
„National Security” quarterly – publishing rules and information for the Authors	271
„National Security” quarterly – peer review process	272

25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa

Stanisław Koziej, Adam Brzozowski

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były okresem radykalnych zmian w Europie Środkowej i Wschodniej. Po ponad czterech dekadach zależności blokowej, Polska zdołała wybić się na samodzielność w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Kolejne lata, to okres budowania pełni polskiej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (NATO i UE). Ogrom zmian jaki się dokonał w tym czasie zaowocował ewolucją narodowej kultury strategicznej i swoistym renesansem myślenia o sprawach bezpieczeństwa. Centralnym punktem tych przemian stało się kryterium interesu narodowego. Teraz czas na kolejny krok – etap utrwalania zdobytej wiedzy strategicznej i doskonalenia sposobów jej zastosowań w praktyce. Dobrą okazję ku temu stwarza nowelizacja obecnie obowiązującej strategii bezpieczeństwa.

Ostatnie dwudziestopięciolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w różnego rodzaju doświadczenia strategiczne, w tym zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa narodowego. Potrafilśmy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim¹. Zdołaliśmy też pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa i teraz jesteśmy w trakcie umacniania odpowiadającej naszym interesom i możliwościom pozycji w NATO i UE².

Odbudowywaniu i umacnianiu polskiego bezpieczeństwa towarzyszyły na każdym etapie tego procesu stosowne ramy strategiczne. W początkowym okresie transformacji ustanawiały je kolejno: Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. oraz Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa a także Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r.

¹ Patrz szerzej: S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 21, Warszawa 2012.

² Patrz szerzej: S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, Warszawa 2012.

Kilka lat później formuła dokumentów strategicznych dotyczących spraw bezpieczeństwa i obronności państwa uległa zmianie, także ich jawność. W 2000 r. została opublikowana pierwsza w historii Polski Strategia Bezpieczeństwa RP, a jej sektorowe rozwinięcie w kwestiach obrony narodowej stanowiła Strategia Obronności RP.

Niemniej jednak, bardzo szybko pojawiły się pierwsze przesłanki mówiące o potrzebie zrewidowania niedawno co ustanowionych ram strategicznych. Rozszerzało się i przeobrażało samo NATO, które rozwijało jednocześnie współpracę z naszymi wschodnimi sąsiadami – Rosją, a także Ukrainą. Istotne wnioski dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego wynikały również z wydarzeń 11 września 2001 r. oraz konfliktów afgańskiego i irackiego. Nowy kontekst dla polskiej polityki stworzyła perspektywa rychłego członkostwa w Unii Europejskiej. Skutkiem tego, w 2003 r. opublikowano nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Asumpt do podjęcia prac nad jej nowelizacją dała w znacznej mierze potrzeba zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa (w tym wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa pozamilitarnego) oraz nowe elementy w warunkach bezpieczeństwa (w tym cyberzagrożenia oraz trwające operacje w Afganistanie i Iraku). Przyjęcie dokumentu odpowiadającego tym nowym założeniom strategicznym oraz warunkom bezpieczeństwa nastąpiło w 2007 r.

Nie ulega wątpliwości, że każda z przywołanych powyżej strategii miała swój istotny wkład w rozwój narodowej kultury i myśli strategicznej. Każda z nich miała również, a może przede wszystkim, swój wkład w kształtowanie wizji bezpieczeństwa narodowego zarówno w warunkach członkostwa Polski w NATO, jak i w warunkach zdobywania przez nasz kraj podmiotowości strategicznej w systemach sojuszniczego i wspólnotowego bezpieczeństwa, a obecnie – utrwalania i rozbudowy tej podmiotowości w przestrzeni euroatlantyckiej.

Obecnie stoimy u progu kolejnych przewartościowań w tej materii, w większości zainicjowanych wnioskami i rekomendacjami Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz ogłoszoną w 2013 r. przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego doktryną zwrotu strategicznego w sprawach bezpieczeństwa narodowego³.

³ Należy dodać, że w listopadzie 2013 r. prace nad wstępnym projektem nowej strategii bezpieczeństwa narodowego zakończył zespół międzyresortowy powołany we wrześniu 2013 r. przez prezesa Rady Ministrów. Patrz: Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z dnia 6 września 2013 r., poz. 719).

W tym kontekście wartościowym zabiegiem poznawczym, mogącym dostarczyć wielu użytecznych wniosków i rekomendacji do opracowania założeń nowej koncepcji bezpieczeństwa, byłaby analiza strategii bezpieczeństwa z lat 2000, 2003 i 2007, przeprowadzona pod kątem procesu opracowania, zatwierdzenia i publikacji tych dokumentów.

Do nakreślenia struktury tej analizy zasadne jest wykorzystanie trzech wymiarów strategii⁴, odnoszących się do:

1. kontekstu strategicznego, który obejmuje wszelkie uwarunkowania wywierające wpływ na proces strategiczny i jego efekty – czyli: *gdzie osadzony był ten proces i wynikająca z niego strategia?*

2. procesu tworzenia strategii, który koncentruje się na sposobie w jaki strategia powstaje – czyli: *jak strategia była i jak powinna być tworzona, analizowana, formułowana, zmieniana i nadzorowana?*

3. treści strategii, która dotyczy efektu procesu jej tworzenia – czyli: *co zawiera i co powinna zawierać strategia?*

Należy dodać, że treści poszczególnych strategii będą poddane badaniom pod kątem wypełnienia założeń czteroskładnikowego cyklu strategicznego opartego na poszukiwaniu i ustalaniu odpowiedzi na cztery kluczowe pytania: Jakie są interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa? W jakich warunkach przyjdzie nam realizować owe interesy i osiągać ustalone cele? Jakie są optymalne sposoby (koncepcja) osiągania przyjętych celów w istniejących warunkach? Jakie siły i środki (zasoby) należy wydzielić dla realizacji ustalonej koncepcji?

Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznej odpowiedzi na wszystkie powyższe pytania. Natomiast ich zwieńczenie stanowi zbiór wniosków i rekomendacji do nowelizacji obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r.

Strategia Bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w NATO

Realne prace nad strategią bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim rozpoczęte zostały w 1997 r., z chwilą

⁴ Patrz szerzej: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.

uruchomienia procesu akcesyjnego⁵. Prowadzone były równolegle z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO⁶. Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich⁷, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO⁸. Przez ten czas – od marca 1999 r. Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem nie zdaliśmy egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO. Nie zdaliśmy go wyłącznie z własnej woli, jako że prace nad strategią były świadomie i celowo opóźniane. Kierowano się przekonaniem, że lepiej będzie poczekać, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy, na jej podstawie, będzie można opracować własną strategię. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna. Zasadzała się ona na (chyba podświadomym) traktowaniu sojuszu NATO wedle wzorców Układu Warszawskiego, uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędną w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim. Ale w NATO jest akurat odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowania na zasadzie *consensusu*, wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było

⁵ Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

⁶ Patrz szerzej: S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

⁷ Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAPPA” – *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*).

⁸ Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 r.

błędem wynikającym z naszej niedojrzałości strategicznej i kierowania się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla naszych sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości.

Dopiero więc po przyjęciu koncepcji strategicznej NATO na szczycie w Waszyngtonie w 1999 r. zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej po upadku pierwotnej propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między Radą Ministrów i prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez parlament⁹. Podstawowy zarzut formalny, jaki był niejednokrotnie potem podnoszony wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że mają one wyłącznie rządowy charakter, jako przyjęte bez udziału Prezydenta RP i parlamentu. Nie wykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Strategia z 2000 r. koncentruje się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiowała również podstawy strategii obronności, które następnie rozwinięte zostały w odrębnym dokumencie. Strategię tę, przygotowaną przez MSZ, charakteryzowała pewna niekonsekwencja, jako że ograniczała się ona w zasadzie jedynie do dwóch dziedzin bezpieczeństwa państwa, a mianowicie polityki zagranicznej i obronności. Niestety, z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego.

Podstawy polskiej polityki bezpieczeństwa

Dokument na samym początku ustanawiał strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, zaliczając do nich¹⁰:

- zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic,
- zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP,

⁹ Zob. S. Koziej: *Tęzy i komentarze do prac ... op.cit.*

¹⁰ Patrz szerzej: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r., pkt 1.1.1–1.1.4.

- stworzenie jak najlepszych warunków dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości,
- wnoszenie wkładu w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie, opartego na wartościach demokracji, praw człowieka, praworządności oraz solidarności.

Stosownie do tych celów sprecyzowano pięć podstawowych zasad polskiej polityki bezpieczeństwa¹¹:

- kompleksowego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego;
- realizacji polityki bezpieczeństwa z poszanowaniem Konstytucji RP i prawa międzynarodowego;
- kierowania się m.in. wartościami, ideałami i zasadami ujętymi w Traktacie Północnoatlantyckim i Traktatach Europejskich w działaniach na arenie międzynarodowej;
- ścisłego powiązania bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państw NATO i członków Unii Europejskiej;
- ograniczenia użycia siły na arenie międzynarodowej wyłącznie do realizacji prawa do obrony, przewidzianego w Karcie Narodów Zjednoczonych, lub też w kontekście operacji realizowanych na podstawie mandatu społeczności międzynarodowej.

Ocena środowiska bezpieczeństwa

W części dotyczącej oceny zagrożeń i wyzwań znalazło się stwierdzenie, które wywołało najwięcej krytyki i zastrzeżeń: „W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nasz nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”¹². Zdanie to *de facto* „rozbrajało” dalsze prace strategiczne i dawało argument na rzecz ograniczenia nakładów na obronność. Słusznie przy tym podkreśla się, że członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim zmniejszyło groźbę agresji wobec naszego kraju przede wszystkim przez zwielokrotnienie czynnika odstraszania. Eksponuje się, że wyraźnie zmienia się charakter zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państw europejskich, w tym Polski. Zmniejszeniu zagrożenia wojną na

¹¹ *Ibidem*, pkt 1.2.1–1.2.5.

¹² *Ibidem*, pkt 2.1.

skalę globalną lub kontynentalną towarzyszy jednak wzrost liczby kryzysów lokalnych, przeradzających się niejednokrotnie w lokalne lub regionalne konflikty, na które Polska musi być również przygotowana. Do istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski zagrożeń zaliczono także: istnienie nadmiernej koncentracji potencjału militarnego w niektórych regionach, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne (w tym sprawy bezpieczeństwa energetycznego), niebezpieczeństwa nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną oraz aktywność obcych służb specjalnych i sprawy ochrony informacji.

Płaszczyzny aktywności i instrumenty realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa

Realizację polskiej polityki bezpieczeństwa ujęto w strategii w czterech rodzajach aktywności: działania narodowe, integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, zaangażowanie w działania międzynarodowe na rzecz rozwiązywania sytuacji niebezpiecznych oraz współdziałanie z innymi podmiotami międzynarodowymi w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wśród działań narodowych na pierwszym miejscu postawiono *rozwój cywilizacyjny i projekcję stabilności*. Podkreślono, że ważnym obszarem realizacji strategii bezpieczeństwa jest zapewnienie warunków zwiększenia tempa i efektywności rozwoju kraju. Ponieważ państwa demokratyczne, zamienne i o wysokim poziomie dobrobytu i wykształcenia ludności są znacznie mniej skłonne do agresji międzynarodowej niż dyktatury przeżywające trudności gospodarcze, dlatego też wszelkie wysiłki mające na celu budowę demokratycznych systemów władzy, społeczeństw obywatelskich i wydajnych systemów gospodarczych są działaniami służącymi umocnieniu bezpieczeństwa Polski. Z tego też powodu Polska dzieli się swoimi doświadczeniami z transformacji ustrojowej z innymi państwami.

Jednym z głównych instrumentów realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa jest *dyplomacja*. Strategia zwracała uwagę, że Polska wnosi istotny wkład w rozwiązywanie problemów globalnych, jak również problemów dotyczących naszego regionu i bezpośredniego otoczenia. W centrum naszych starań znajdują się prace prowadzone w ramach NATO, Unii Europejskiej i OBWE nad budową europejskiego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz utrwalania istniejących reżimów kontroli zbrojeń. Zakładano także zwięks-

szenie uczestnictwa w rozwijaniu i umacnianiu reżimów nieprolifracji broni oraz rozbrojenia w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Strategia wskazywała, że nasz udział w systemie *kontroli eksportu* będzie służyć rozwijaniu strefy bezpieczeństwa międzynarodowego przez nadzór i kontrolę nad transferami technologii służących do budowy broni masowego rażenia, lub tymi które mają istotny wpływ na destabilizującą akumulację broni w niektórych regionach. Zakładano przy tym, że udział w tych pracach nie może jednak utrudniać realizacji interesów gospodarczych RP związanych z rozwojem handlu i produkcji przemysłowej.

Ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa odgrywają *służby specjalne*. Zgodnie ze strategią bezpieczeństwa na treść ich działania składa się zwłaszcza pozyskiwanie i ocenianie informacji na temat rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych i ekonomicznych w zakresie istotnym dla bezpieczeństwa i interesów Polski oraz przekazywanie ich uprawnionym instytucjom i urzędom państwowym realizującym zadania w tym zakresie. W obszarze odpowiedzialności za funkcjonowanie strategicznych elementów infrastruktury gospodarczo-obronnej, służby specjalne realizują przedsięwzięcia związane z kontrwywiadowczą ochroną kraju, w tym o charakterze profilaktycznym. Jednym z ich istotnych zadań było zabezpieczanie informacji stanowiących tajemnicę państwową, w tym wydawanie certyfikatów dopuszczających do tych informacji.

Strategia wskazywała także, iż w realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa ważną rolę spełniają *Policja i Straż Graniczna*. Policja zapewnia ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie przestępstwom i zjawiskom kryminogennym, w tym o charakterze transgranicznym, polska policja współdziała zarówno z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi RP, jak i z policjami innych państw i ich organizacjami międzynarodowymi. Straż Graniczna realizuje zadania z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz inne zadania określone ustawowo. Współdziała z innymi instytucjami i służbami RP oraz organami ochrony granic innych państw.

W ramach działań integracyjnych na rzecz bezpieczeństwa strategia wyznaczała dwa główne kierunki – integrację z NATO oraz Unią Europejską¹³.

¹³ *Ibidem*, pkt 3.2.

NATO uznano za główny czynnik stabilności polityczno-wojskowej na kontynencie europejskim. Dla Polski stanowi on realną podstawę zapewnienia bezpieczeństwa i obrony. Dlatego podkreślano, że Polska będzie aktywnie uczestniczyć w umacnianiu tej organizacji i utrzymaniu jej zdolności do wypełniania podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa. Przy czym priorytetem Polski jest zachowanie przez Sojusz Północnoatlantycki zdolności do wypełniania jego funkcji jako skutecznej organizacji obrony zbiorowej i zapewnienie niezawodnej solidarności sojuszniczej.

Polska pragnie odgrywać znaczącą – odpowiednią do swojego potencjału i potrzeb – rolę w kształtowaniu i realizacji strategii polityczno-obronnej Sojuszu. Ze względu na swoje położenie, Polska jest żywotnie zainteresowana konstruktywnym rozwojem stosunków Sojuszu z państwami Europy Wschodniej, w tym z Rosją i Ukrainą. Jednocześnie zwracano uwagę na to, że Polska konsekwentnie popiera proces rozszerzenia NATO, nieodmiennie opowiadając się za suwerennym prawem każdego państwa do wyboru sojuszników.

Za drugi międzynarodowy filar bezpieczeństwa Polski uznano *integrację z Unią Europejską*. Z punktu widzenia długofalowych interesów RP uczestnictwo w systemie współdziałania Unii Europejskiej z NATO jest tak samo ważne, jak uczestnictwo w samym Sojuszu Północnoatlantyckim. Dlatego też podkreślono, że uzyskanie na korzystnych warunkach członkostwa w Unii Europejskiej oraz integracja z nią stanowiąc będą zasadniczy priorytet polskiej strategii bezpieczeństwa w najbliższych latach. Polska jest żywotnie zainteresowana tworzeniem europejskich zdolności w zakresie reagowania kryzysowego i będzie dążyć do uzyskania w nich udziału odpowiedniego do naszego narodowego potencjału.

Aktywne zaangażowanie w procesy bezpieczeństwa międzynarodowego to drugi – obok integrowania się ze strukturami NATO i Unii Europejskiej – obszar aktywności międzynarodowej Polski na rzecz swego bezpieczeństwa¹⁴. W tym kontekście strategia wymieniała działania ONZ, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz proces kontroli zbrojeń. Podkreślono, że Polska będzie zabiegać o rzeczywiste wzmocnienie zdolności Rady Bezpieczeństwa ONZ do ponoszenia – zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych – głównej odpowiedzialności za zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zaznaczono także, że Polska będzie na-

¹⁴ *Ibidem*, pkt 3.3.

dal gotowa wносить znaczący wkład w międzynarodowe operacje pokojowe, w tym pod egidą ONZ.

Polska będzie sprzyjać także wzmacnianiu zdolności OBWE do skutecznego działania, zwłaszcza na polu dyplomacji prewencyjnej, zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i odbudowy pokonfliktowej, rozwijania tzw. miękkich gwarancji i środków bezpieczeństwa oraz budowy instytucji demokratycznych i rozwoju społeczeństw obywatelskich. I wreszcie, Polska będzie dbać o prawidłowe funkcjonowanie reżimów kontroli zbrojeń i budowy zaufania na kontynencie europejskim, w tym zwłaszcza Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE), Dokumentu Wiedeńskiego o Środkach Budowy Zaufania i Bezpieczeństwa (CSBMs) oraz Traktatu o Otwartych Przestworach, a także o umacnianie reżimu nieprolifracji broni masowego rażenia i kontroli zbrojeń w układzie globalnym.

Integrację i zaangażowanie uzupełnia trzeci rodzaj aktywności zewnętrznej państwa na rzecz swego bezpieczeństwa, jakim jest współpraca międzynarodowa. W jej ramach wskazano na rozwijanie współpracy regionalnej i subregionalnej, współdziałanie z sąsiadami, stosunki euroatlantyckie oraz z państwami pozaeuropejskimi¹⁵.

Podstawy Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej

W końcowym rozdziale określone zostały podstawy strategii obronności, jako jednej z jej głównych części, stwarzając bazę wyjściową do opracowania tego dokumentu. W tym kontekście, Strategia Obronności RP ustanowiła wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i dała podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Konkludując, strategię bezpieczeństwa oraz obronności z 2000 r. w fundamentalnych ustaleniach strategicznych zachowują swą aktualność nawet do dziś. Natomiast niektóre z bardziej szczegółowych założeń musiano poddać modyfikacji w ramach strategii bezpieczeństwa z 2003 i 2007 r.

¹⁵ *Ibidem*, pkt 3.4.

Strategia bezpieczeństwa narodowego w warunkach zdobywania i kształtowania podmiotowości strategicznej w sojuszniczym i wspólnotowym systemie bezpieczeństwa

Inicjatywa opracowania nowej strategii bezpieczeństwa początkowo pojawiła się w Ministerstwie Obrony Narodowej (zgłosił ją ówczesny Departament Systemu Obronnego)¹⁶, ale niestety nie została ona oficjalnie skierowana do prac rządowych. Na szczęście podjęło ją Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W 2002 r. na wiosek MSZ prezes Rady Ministrów powołał zespół, którego praca zaowocowała ostatecznie dokumentem zatwierdzonym przez prezydenta RP we wrześniu 2003 r.

Ocenę tej strategii wypada rozpocząć od stwierdzenia, że w sensie formalnym miała ona o wiele silniejszą moc oddziaływania niż dokumenty dotychczasowe. Tamte były wyłącznie dokumentami rządowymi. Nie przedłożono ich do akceptacji prezydentowi, co było niewątpliwie zupełnie niepotrzebnym antyprezydenckim gestem ówczesnego rządu. Co prawda prawo wówczas tego nie wymagało, ale logika podpowiadała, by nie pomijać prezydenta w ustalaniu strategii bezpieczeństwa i obronności. Znowelizowana wówczas ustawa o powszechnym obowiązku obrony jasno określiła kompetencje rządu i prezydenta w tym zakresie: rząd przygotowuje strategię, prezydent ją zatwierdza. Przyjęcie strategii w 2003 r. było praktycznym zastosowaniem tej regulacji prawnej.

Siłę przyjętej strategii nieco osłabiła natomiast procedura jej przygotowywania. Znów, podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednich tego typu dokumentów, popełniono błąd zaniechania, jeśli idzie o uspołecznienie prac nad strategią. Poza krótką fazą początkową prowadzono je wyłącznie w kręgach rządowych. Nie zadbano o zainicjowanie i zorganizowanie otwartej, publicznej dyskusji nad założeniami tej strategii. Nie udostępniono projektu tych założeń mediom, nie zaangażowano pozarządowych środowisk i instytucji eksperckich. Mało – nie wykorzystano szansy na to, aby przy okazji pracy nad tak fundamentalnym dokumentem strategicznym przeprowadzić społeczną debatę na temat bezpieczeństwa narodowego. Stracono doskonałą okazję do spopularyzowania, kształtowania i rozwijania narodowej świadomości obronnej Polaków w nowych warunkach bezpieczeństwa. Tymczasem

¹⁶ Patrz szerzej: S. Koziej: *Improwizacja nie wystarczy* „Polska Zbrojna” z 24 października 2001 r., oraz *Przegląd strategiczny* „Polska Zbrojna” z 9 grudnia 2001 r.

nie jest tajemnicą, że ogólnonarodowe, społeczne zrozumienie i akceptacja strategicznego kierunku myślenia o bezpieczeństwie państwa ma w istocie większe znaczenie, niż formalne zatwierdzenie dokumentu przez władze państwowe.

Przechodząc do oceny treści strategii należy przede wszystkim podkreślić jej walor merytoryczny – jakim jest podjęcie próby zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Strategia traktowała bezpieczeństwo narodowe jako kategorię obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Była to właściwa odpowiedź na zmiany, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach. Zacieranie się ostrych granic i przenikanie się różnych zjawisk w sferze bezpieczeństwa – to niewątpliwie najbardziej charakterystyczna jego cecha¹⁷.

Generalnie rzecz biorąc omawiana strategia odnosi się do przywołanego na wstępie cyklu strategicznego, aczkolwiek w sposób mało czytelny. Przede wszystkim można mieć spore zastrzeżenia co do sposobu przedstawienia tej problematyki. Ponadto szkoda, że sam układ dokumentu nie odzwierciedla tej logicznej sekwencji problemów strategicznych.

Samoidentyfikacja strategiczna (interesy narodowe i cele strategiczne)

W tym kontekście warto zauważyć, że nie został wyodrębniony m.in. rozdział traktujący o interesach narodowych i strategicznych celach bezpieczeństwa Polski. Należy podkreślić, że w całej strategii w ogóle nie padają słowa „interesy narodowe”. Jest to o tyle dziwne, że właśnie interesy narodowe i potrzeba zapewnienia możliwości ich realizacji są najbardziej pierwotną przyczyną wszelkiego myślenia o bezpieczeństwie narodowym¹⁸.

¹⁷ Ale na zapowiedziach się skończyło. W strategii w rzeczywistości takiego zintegrowanego podejścia nie ma. Jest ona zwykłym zestawieniem ujęć resortowych. Tymczasem *interagency operations*, działania międzyresortowe, czy raczej wieloresortowe – to dzisiaj podstawowy wymóg i cecha działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Więcej na ten temat zob. *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005.

¹⁸ Jak słusznie zauważa prof. Roman Kuźniar, ... *mimo globalnej współzależności nie znajdujemy się wszyscy w tej samej łodzi ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Zagrożenia związane są również z zasięgiem naszych interesów i charakterem prowadzonej przez nas polityki. Z tego powodu państwa mają różne interesy bezpieczeństwa: globalne, regionalne, czy lokalne. To właśnie interesy narodowe stanowią podstawę do zdefiniowania celów strategicznych, które z kolei wyznaczają kierunki dalszych prac nad treścią strategii. W polskich warunkach interesy narodowe zdefiniowane są w zapisach Konstytucji RP, gdzie w art. 5 mówi się o podstawowych powinnościach państwa. Dotyczą*

Dlatego cała strategia jest niejako zawieszona w próżni. Nie wiadomo bardzo skąd ona się bierze, czemu ma służyć, na czym się opiera, jakie jest jej miejsce w całym systemie regulacji działań państwa. To niewątpliwie jej słaba strona¹⁹. Tymczasem strategia po prostu rozpoczyna się od razu od takiej oceny, zawartej w pierwszym rozdziale zatytułowanym „Nowe wyzwania”.

Co prawda w tym rozdziale wspomina się na początku o podstawowych celach polityki bezpieczeństwa naszego państwa (ale nie strategii bezpieczeństwa, a to przecież zasadniczo różne kategorie), wskazując, że są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Polityka państwa służy zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego. Jest to więc ogólne i pośrednie nawiązanie do wspomnianych zapisów konstytucyjnych, z pominięciem spraw ochrony środowiska. Można więc uznać je za spełnienie minimum wymagań w tym względzie, aczkolwiek wyraźnie brak przełożenia tych ogólnych sformułowań na bardziej skonkretyzowane strategiczne cele bezpieczeństwa.

Ocena środowiska i warunków bezpieczeństwa

Analiza treści zapisów strategii traktujących o ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski na progu XXI w. pozwala stwierdzić, że najpełniejszy wyraz znalazła w niej ocena zewnętrznych warunków bezpieczeństwa naszego kraju. Wypunktowane zostały wszystkie najnowsze tendencje w kształtowa-

one strzeżenia takich wartości, jak: niepodległość i nienaruszalność terytorium RP; wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli; dziedzictwo narodowe; ochrona środowiska. Te ogólne sformułowania konstytucyjne strategia winna przełożyć na cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa – innymi słowy powinna „zoperacjonalizować” interesy narodowe. Tego w tym dokumencie niestety nie ma. Zob. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 306–307.

¹⁹ Musi dziwić pominięcie tego klasycznego – według elementarnej teorii organizacji i kierowania – etapu każdego działania zorganizowanego, jakim jest określenie jego celów głównego i częściowych, w tym wypadku celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP. Cele te winny wszakże stanowić punkt odniesienia i kryterium dokonywania w następnej kolejności oceny warunków bezpieczeństwa.

niu się współczesnych wyzwań i zagrożeń²⁰: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenia informacyjne, ekonomiczne, ekologiczne, demograficzne. Zwrócono uwagę na przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna ze strony innych państw) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe. Zastrzeżenia natomiast może budzić zawężenie spektrum tej oceny jedynie do kwestii obecnie najbardziej eksponowanych, znajdujących się w centrum bieżącego zainteresowania. Pominięte zostały dwie grupy ważnych, w moim przekonaniu, zagadnień. Można je ułożyć na dwóch przeciwległych brzegach owej „głównonurtowej” oceny.

Pierwszą z nich są szanse dla bezpieczeństwa Polski, jakie stwarza współczesne środowisko międzynarodowe. Powinniśmy dostrzegać i uwzględniać w swoich działaniach strategicznych nie tylko wyzwania i zagrożenia, ale także szanse, aby je wykorzystywać, aby ich nie przegapić. Drugą pominiętą grupą zagadnień są bezpośrednie zagrożenia agresją zbrojną – zagrożenia dla Polski i naszych sojuszników, których zobowiązaliśmy się bronić w razie agresji. Zgoda, że były to wtedy niebezpieczeństwa stosunkowo mało prawdopodobne, ale wszakże nie dające się wykluczyć, zwłaszcza jeśli jego prawdopodobieństwo rozpatrujemy w dalszej (a więc w strategicznej, a nie tylko bieżącej) perspektywie czasowej. Strategia bezpieczeństwa narodowego nie może się do nich nie ustosunkować, ani też zbyć je frazą, że ich „znaczenie się zmniejsza”²¹.

Innym poważnym zastrzeżeniem do części ocenowej strategii jest zupełne pominięcie wewnętrznych (krajowych) warunków bezpieczeństwa narodowego. Przecież bezpieczeństwo narodowe to najbardziej ogólna kategoria obejmująca kompleksowo wszystkie aspekty bezpieczeństwa państwa i obywateli. Uwzględnienie tylko uwarunkowań zewnętrznych stoi w oczywistej sprzeczności z ideą zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego i wyraźnie pomniejsza rzeczywistą wartość operacyjną przyjmowanych następnie rozwiązań koncepcyjnych i organizacyjnych.

Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa narodowego

Jak już mówiliśmy, trzeci krok w formułowaniu każdej strategii obejmuje określenie sposobu, czyli koncepcji działania zapewniającej osiągnięcie ustalo-

²⁰ Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r., pkt I.

²¹ *Ibidem*, pkt I.

nych celów strategicznych w danych warunkach bezpieczeństwa. Koncepcja taka powinna zawierać ogólne zasady i myśl przewodnią (zamiar) działań strategicznych danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania etapowe lub dziedzinowe – czyli cele operacyjne – prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych. Stanowią one powinny w przyszłości bezpośrednią podstawę do opracowania strategii dziedzinowych (działowych, sektorowych). W omawianym dokumencie problematyka ta ujęta jest w trzech pozostałych rozdziałach: „Założenia ogólne”, „Zadania służb państwowych” i „Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa”.

Oceniając koncepcyjno-zadaniową część strategii warto podkreślić stwierdzenie mówiące, że skuteczność strategii zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji, zgodnie z uprawnieniami i zadaniami konstytucyjnymi i ustawowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że aby mówić o takiej harmonizacji, konieczne jest ustanowienie pewnej spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa (zawierającej m.in. generalne zasady strategiczne, kierunki i obszary lub etapy skupienia głównego wysiłku, priorytety rozwojowe). Niestety brak jest takiego całościowego, ogólnopaństwowego zamiaru i ukierunkowania. Zamiast tego w rozdziale traktującym o założeniach ogólnych od razu mówi się o problematyce poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, jak polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego, czy też gospodarki obronnej.

Podobnie jak w odniesieniu do oceny wyzwań i zagrożeń, również w części koncepcyjnej i zadaniowej stosunkowo najpełniej i najbardziej czytelnie przedstawione są kwestie dotyczące aktywności międzynarodowej (widać wyraźnie, że głównym autorem całego dokumentu jest MSZ). W pierwszej kolejności strategia daje wykładnię polskiej polityki w stosunku do NATO, z uwzględnieniem także dwustronnej współpracy z USA. Najogólniej rzecz biorąc, w tym zakresie polska strategia utożsamia się z głównymi kierunkami ewolucji Sojuszu, ustalonymi w koncepcji strategicznej NATO oraz decyzjach sojuszniczych, w tym podjętych na szczycie w Pradze poprzedzającym wydanie strategii. Dużo miejsca poświęca się Unii Europejskiej, zwracając przy tym uwagę na konieczność właściwej współpracy z NATO, aby zapewnić komplementarność wysiłków tych dwóch organizacji. Polska zamierza także podejmować aktywne działania na rzecz umocnienia ONZ, odpowiednio wzmacniać swą aktywność w sprawach pozaeuropejskich oraz rozwijać regionalną współpracę dwustronną.

Zadania sił zbrojnych przedstawione są w o wiele mniej czytelny i uporządkowany sposób. Jest to raczej przypadkowy zbiór kilku luźnych myśli na temat wojska, niż przemyślany, logiczny zestaw zadań strategicznych sił zbrojnych, mający ukierunkować przyszłe prace nad strategią wojskową. Dziwić musi kompletne zignorowanie dorobku teorii strategii na ten temat. Z trudem można się tu np. domysleć dwóch podstawowych grup zadań sił zbrojnych: operacyjnych i rozwojowych, nie mówiąc już o bardziej szczegółowej typologii tych pierwszych (zadania kryzysowe, stabilizacyjne, obronne).

Treść zadań sił zbrojnych oznaczała, że zaprzepaszczono wówczas okazję, aby podjąć decyzję państwową o docelowym zmierzaniu do modelu armii zawodowej.

Analizowana strategia sformułowała również stosunkowo szeroką paletę zadań o charakterze pozamilitarnym. Dotyczy to wywiadu, bezpieczeństwa wewnętrznego, finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska naturalnego i edukacji obywatelskiej. Odzwierciedla to zintegrowane ujęcie problematyki bezpieczeństwa państwa. Zadania te miały stanowić punkt wyjścia w pracach nad konkretnymi strategiami sektorowymi.

Siły i środki (system bezpieczeństwa narodowego)

Po sprecyzowaniu koncepcji strategicznej, w tym zadań dziedzinowych, należałoby określić siły i środki (zasoby) zaangażowane do ich realizacji, czyli ustanowić system bezpieczeństwa narodowego. Omawiana strategia w ogóle nie wyodrębniała takiej problematyki, nie próbuje nawet naszkicować zarysu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. To jest chyba najpoważniejsza słabość tej strategii. Nie chodzi przy tym oczywiście o unikanie samego terminu „system bezpieczeństwa narodowego”. To nie jest kwestia terminologiczna. Chodzi o zaniechanie uporządkowania i wzajemnego powiązania w zintegrowaną, spójną całość sił i środków państwa celowo i zawczasu przygotowywanych do realizacji zadań bezpieczeństwa. W dokumencie problematyka ta jest fragmentarycznie rozproszona niemal po całym tekście strategii. Zauważmy, że odpowiada to sektorowemu, resortowemu, a nie zintegrowanemu podejściu do spraw bezpieczeństwa.

Dziwne, że mówi się w tej strategii o systemie obronnym państwa, a nie podejmuje się tak koniecznego zadania zbudowania nadrzędnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jeśli ma istnieć system obronny bez ogólniejszego systemu bezpieczeństwa narodowego, to jest to rozwiązanie zachowawcze. Świadczy to o niewyciągnięciu właściwych wniosków

z tak oczywistej i wyraźnie dzisiaj widocznej tendencji do integrowania się wojskowych i pozawojskowych wymiarów współczesnego bezpieczeństwa, zarówno w sferze zagrożeń, jak i sposobów oraz środków przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Każdy system działania, w tym także system bezpieczeństwa, składa się z podsystemu kierowania i szeregu podsystemów wykonawczych. Rezygnacja z systemowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego zaowocowała zupełnym pominięciem w strategii spraw zintegrowanego kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tymczasem praktyka minionych i obecnych lat dowodzi niezbicie, że jest to najslabsze, najbardziej zdeorganizowane, a jednocześnie najbardziej newralgiczne i kluczowe ogniwo całego systemu bezpieczeństwa państwa.

Zauważmy przy okazji, że konsekwencją pominięcia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym jest także pobieżne potraktowanie w tej strategii ustaleń dotyczących sposobu jej implementacji. Stwierdza się jedynie, że niniejsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Jej treść i realizacja będzie podlegać stałemu przeglądowi zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej. Będzie też zmieniana i uzupełniana w zależności od ewolucji uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Polski. Poza tymi stwierdzeniami nic nie mówi się np. o wdrażaniu postanowień strategii w procesach zintegrowanego planowania i programowania w dziedzinie bezpieczeństwa (nawiasem mówiąc, to jest coś więcej niż tylko planowanie i programowanie obronne), nic nie mówi się o weryfikacji jej postanowień w toku gier strategicznych itp.

W podsumowaniu można stwierdzić, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 r. z jednej strony wychodziła naprzeciw wielu nowym tendencjom w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, jakie zarysowały się po 11 września 2001 r. Z tego powodu była oczywiście dokumentem bardzo potrzebnym i pożytecznym. Z drugiej strony miała jednak zbyt wiele słabości, aby nie wymagała pilnej potrzeby przystąpienia do prac nad jej nowelizacją.

Z tego też względu uruchomiono prace nad nowym dokumentem strategicznym, które ostatecznie znalazły swój finał w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.

Strategia bezpieczeństwa narodowego w warunkach umacniania i rozbudowy podmiotowości strategicznej w euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa

Prace nad nową strategią uruchomione zostały w rządzie premiera Kazimierza Marcinkiewicza na początku 2006 r.²². Powierzono je zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej. Strategię ostatecznie przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego w kwietniu 2007 r. Prezydent RP Lech Kaczyński zatwierdził ją w okresie „wakuum” międzyrządowego w listopadzie 2007 r., kiedy już nie było poprzedniego rządu, a nowy jeszcze nie został powołany.

To nie była najlepsza decyzja. Stworzyła ona zupełnie niepotrzebnie poważny problem. Nowy rząd stanął przed dylematem. Czy utrzymać dotychczasową strategię i jednocześnie realizować swoje, nieco wszakże inne cele, niż miał poprzedni rząd? To oznaczałoby deprecjonowanie oficjalnego dokumentu strategicznego. Czy też przystąpić do pracy nad nowym projektem strategii, co nie najlepiej świadczyłoby o państwie polskim, które w krótkim czasie wydaje dwie strategie bezpieczeństwa narodowego. Obydwie decyzje byłyby niedobre. A wystarczyło po prostu, aby prezydent RP Lech Kaczyński poczekał kilka tygodni i skonsultował treść przygotowanej strategii z nowym rządem. Ostatecznie, założenia strategii nie były w pełni realizowane przez nowy rząd, a jej nowelizacja została zaplanowana na 2009 r. (opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa przewidywał wstępny projekt rządowego Planu uporządkowania strategii rozwoju).

Przechodząc do scharakteryzowania treści strategii bezpieczeństwa z 2007 r. wypada rozpocząć od stwierdzenia we wstępie do tego dokumentu mówiącego, że jest ona wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego. Jest wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określa formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

Urzeczywistnienie zawartych w tym dokumencie kierunków działań jest obowiązkiem władz Rzeczypospolitej Polskiej i całego społeczeństwa. Podkreśla się, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, skorelowana ze

²² Współautor artykułu Stanisław Koziej, jako ówczesny wiceminister obrony narodowej, wystąpił z taką inicjatywą i konkretnym projektem decyzji rządowej zakładającej powierzenie tego zadania umocowanemu ponadresortowo pełnomocnikowi premiera do spraw strategii bezpieczeństwa narodowego. Niestety – takie rozwiązanie organizacyjne nie zostało przyjęte i zdecydowano się na postawienie tego zadania zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej.

strategiami sojuszniczymi – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa – stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych. Należy zauważyć, że ustanowiona została tutaj relacja bezpośredniego wynikania wykonawczych dokumentów planistycznych (PSDO, planów i programów) z nadrzędnego dokumentu koncepcyjnego, czyli strategii bezpieczeństwa narodowego. Jest to właściwe dla podejścia „od góry do dołu” (*top-down*), które funkcjonuje w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem wielu państw.

Do niewątpliwie głównych zalet dokumentu z 2007 r. należy zaliczyć jego budowę. Strategia prezentuje treści ujęte w cztery rozdziały merytoryczne, poświęcone kolejno: interesom narodowym i celom strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa, ocenie środowiska bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowaniu operacyjnej koncepcji strategii bezpieczeństwa i wreszcie ustaleniu transformacyjnej koncepcji tejże strategii. To podejście jest zgodne z logiką omówionego wcześniej czteroskładnikowego cyklu strategicznego i całkowicie odróżnia analizowaną strategię bezpieczeństwa od tej z 2003 r.

Poniżej przeanalizowane zostały słabe i mocne strony strategii w myśl powyższych punktów.

Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa

Punktem wyjścia do nakreślenia katalogu podstawowych interesów narodowych uczyniono fundamentalne i niezmiennie wartości, których realizacja zgodnie z Konstytucją RP stanowi dla państwa i jego obywateli potrzebę nadrzędną. Należą do nich: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Wydaje się, że zakotwiczenie interesów narodowych w zapisach art. 5 ustawy zasadniczej jest jak najbardziej pożądane i zasadne. Ponadto, nie budzi zastrzeżeń politycznych oraz nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych. Niemniej, tę pozytywną ocenę osłabia jeden z zapisów strategii, w którym stwierdza się, że podstawowe interesy narodowe są oparte na całościowej

koncepcji bezpieczeństwa państwa. Koncepcji, której tak naprawdę ten dokument nie precyzuje. Tym samym, źródło pochodzenia zdefiniowanych w dokumencie interesów narodowych staje się niejasne.

Nowym elementem, który nie wystąpił w strategiach wcześniejszych edycji, jest kategoryzacja interesów narodowych. Można powiedzieć, że zostały one „zinwentaryzowane” w trzech grupach²³:

- żywotne interesy RP – determinujące zapewnienie przetrwania państwa i jego obywateli (potrzeba zachowania niepodległości i suwerenności państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic oraz zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacnianie demokratycznego porządku prawnego);
- ważne interesy RP – gwarantujące trwałą i zrównoważony rozwój cywilizacyjny oraz gospodarczy kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu mieszkańców, do rozwoju nauki i techniki oraz do ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego;
- inne istotne interesy RP – związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej.

Tego typu posegregowanie interesów można by było uznać za słuszne, gdyby ten zabieg porządkujący był zakończony dezagregacją interesów do postaci celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (operacyjnych i preparacyjnych). Niestety, tak się nie stało. W efekcie, strategia przedstawia zbiór celów strategicznych bez określenia ich powiązań z interesami narodowymi. Nie wiadomo, który konkretnie cel strategiczny stanowi rozwinięcie (operacjonalizację) konkretnego interesu narodowego. Wskutek tego, niektóre cele strategiczne mają podobne, a nawet takie samo brzmienie jak interesy narodowe²⁴. Dodatkowo, we wprowadzeniu do katalogu celów stra-

²³ Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 9 kwietnia 2007 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r., pkt 11–13.

²⁴ Nietrudno jest też zgodzić się z inną uwagą: „Wśród celów strategicznych znalazło się zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Polski, możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności dla obywateli czy ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych. Oczywiście działania zmierzające do ich realizacji są bezdyskusyjnym obowiązkiem państwa, lecz nie powinny, moim zdaniem, znaleźć się wśród celów strategicznych. Głównym powodem jest permanencja takich działań. Nigdy nie będzie można stwierdzić z całą stanowczością, że „dziś spełniliśmy cel strategiczny – obywatele polscy są bezpieczni, tak w kraju, jak i poza jego granicami”. Zob. P. Pilas, *Czy należy nowelizować strategię bezpieczeństwa narodowego?*, <http://www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezynowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 20.04.2014 r.).

tegicznych zerwane zostały więzy przedmiotowe (merytoryczne). Stwierdza się bowiem, że wytyczone w strategii bezpieczeństwa narodowego cele strategiczne wynikają zarówno z interesów bezpieczeństwa, jak i interesów rozwoju Polski. Względem istoty polityki i strategii bezpieczeństwa można to uznać za lekko niepoprawne metodologicznie i merytorycznie.

Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego (środowisko bezpieczeństwa)

W części dotyczącej oceny środowiska strategicznego dokument opisuje wielowarstwowe problemy mające bezpośredni i pośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski. Słusznie stwierdza się, że oddziałują na nie przede wszystkim procesy i zjawiska w otoczeniu naszego państwa – w regionie, w Europie i w ramach wspólnoty euroatlantyckiej.

W dokumencie pojawia się też pewne *novum* w stosunku do strategii z 2000 r. i 2003 r., mianowicie wyróżnienie części poświęconej szansom dla bezpieczeństwa Polski. To bez wątpienia nowa jakość w myśleniu strategicznym, gdy mówimy o tego typu dokumentach koncepcyjnych. Można tylko żałować, że nie podjęto próby opisanie jeszcze jednego istotnego składnika warunków bezpieczeństwa tj. ryzyk. Ryzyk i ich oceny z perspektywy podejmowanych przez Polskę działań w sferze bezpieczeństwa.

Innym mankamentem strategii jest struktura analizy i oceny środowiska bezpieczeństwa. Ewidentnie można w niej dostrzec wymieszanie różnych wymiarów środowiska strategicznego, dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego, zewnętrznych i wewnętrznych oraz militarnych i pozamilitarnych aspektów i problemów bezpieczeństwa państwa. Wskutek tego, wykład warunków realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest nierówny i mało czytelny.

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego

Wśród słabości strategii zwraca uwagę, po pierwsze, brak generalnej myśli przewodniej w części koncepcyjnej. Niemal od razu przechodzi się do formułowania zadań w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa. Podział na owe dziedziny budzi także pewne zastrzeżenia (bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne)²⁵. Brak czytelnego kryterium powoduje, że nie są do końca jasne relacje między tymi dziedzinami. Nie da się wyraż-

²⁵ Patrz szerzej: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego..., *op.cit.*, pkt 40–82.

nie rozdzielić np. bezpieczeństwa zewnętrznego niemal od wszystkich innych dziedzin, a w szczególności od bezpieczeństwa militarnego. Podobnie jest z bezpieczeństwem wewnętrznym. Sam podział bezpieczeństwa na jego dwa obszary: zewnętrzny i wewnętrzny jest już wyczerpujący i również właściwy dla bezpieczeństwa zintegrowanego (w każdej z pozostałych dziedzin muszą występować aspekty zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne). Strategia nie uwzględnia też czterech podstawowych dziedzin tego bezpieczeństwa, tj.: obronności (obrony narodowej), ochronnej (bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego) oraz bezpieczeństwa społecznego i bezpieczeństwa gospodarczego (w tym społecznego i gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa).

Wydaje się, że takie rozplanowanie struktury zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski w omawianej strategii pozwoliłoby zminimalizować liczbę niepotrzebnych powtórzeń w treściach dokumentu, przy jednoczesnym zachowaniu logiki i płynności wykładu.

System bezpieczeństwa narodowego

Jeszcze poważniejszą słabością omawianego dokumentu jest sposób postrzegania problematyki systemu bezpieczeństwa narodowego w czwartym rozdziale. Treść tej części w istocie rzeczy nakłada się na kwestie operacyjne części trzeciej. Tutaj powinny być zawarte zadania rozwoju, doskonalenia, szkolenia, transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie zadania operacyjne jego ogniw, które są treścią części trzeciej (na marginesie należy dodać, że podobny błąd został popełniony w rozdziale trzecim, w którym obok opisu zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego i sposobów ich realizacji zostały również ujęte kwestie rozwoju i doskonalenia poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa).

Zasugerowane powyżej rozróżnienie zarówno w istocie, jak i zapisach treści rozdziału 3 i 4 ma swoje uzasadnienie. Przede wszystkim kryje się ono w samym pojęciu strategii. Nie można bowiem zapominać, że strategia jest swoistą sztuką łączenia w całość dostępnych zasobów, instrumentów, metod i zasad działania dla osiągnięcia założonego celu. Pozwala to uznać strategię za kategorię prakseologiczną, czyli dotyczącą sprawnego działania każdego podmiotu i odnoszącą się do najbardziej generalnych sposobów tego działania²⁶. Oznacza to, że strategia jest właściwa działaniu zorgani-

²⁶ Tę naturę strategii Bernard Brodie ujął zwięźle w słowach: „Ponad wszystko, teoria strategii jest teorią działania”. Zob. B. Brodie, *War and Politics*, Longman, Nowy Jork 1973, s. 452.

zowanemu, które jest urzeczywistniane przez wyznaczenie celu, ocenę warunków jego osiągnięcia, określenie sposobów działania, przygotowanie środków, realizację zadań oraz kontrolę wyników działania²⁷. W sferze bezpieczeństwa narodowego odpowiada temu cykl strategiczny, a w jego ramach między innymi działania strategiczne państwa²⁸ oraz przygotowania strategiczne państwa²⁹.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że wykazane powyżej słabości strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być wyeliminowane przy okazji najbliższej jej nowelizacji. Niemniej, oceniając krótko ten dokument należy wyraźnie podkreślić, że stanowi on dobry krok we właściwym kierunku. Najważniejszą jego pozytywną cechą jest zmierzanie do zintegrowanego traktowania bezpieczeństwa narodowego. Ze wszystkich dotychczasowych dokumentów strategicznych jest to tutaj właśnie najmocniej i najszerzej zaakcentowane.

Węzłowe problemy nowelizacji strategii bezpieczeństwa narodowego

Stwierdzone na podstawie dokonanej analizy strategii bezpieczeństwa (w tym strategii obowiązującej) słabości tych dokumentów pozwalają nakreślić możliwy i zarazem niezbędny zakres prac nad nową strategią bezpieczeństwa. Przede wszystkim powinny one objąć dwie kluczowe płaszczyzny strategii – koncepcyjno-metodyczną i merytoryczną (doktrynalną). Poniżej zaprezentowany zostanie zbiór przemyśleń oraz wniosków i rekomendacji w tej materii.

²⁷ Patrz szerzej: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.

²⁸ Działania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (realizacja zadań operacyjnych), to militarne i pozamilitarne działania państwa i jego podstawowych ogniw ukierunkowane na zapewnienie możliwości realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w niebezpiecznym środowisku. Patrz szerzej: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

²⁹ Przygotowania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, to działalność wszystkich struktur państwa mająca na celu uzyskanie i utrzymywanie ich zdolności potrzebnych do realizacji zadań przewidzianych w planach działań strategicznych. Obejmuje zwłaszcza działalność planistyczną, budżetową, inwestycyjną, szkoleniową itp. ukierunkowaną na rozwój, transformację, doskonalenie systemu bezpieczeństwa narodowego. Patrz szerzej: *Biała Księga...*, *op.cit.*

Koncepcyjno-metodyczne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa

Wydaje się zasadne, aby w koncepcyjno-metodycznych ustaleniach ukierunkowujących prace nad nowelizacją Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. zaakcentować przede wszystkim następujące kwestie:

1. Jednoznacznie przyjąć, że są to prace nad strategią, a nie nad polityką bezpieczeństwa. Należy zdecydowanie odrzucić dotychczasową tendencję do podporządkowywania myślenia strategicznego myśleniu i bieżącej praktyce politycznej. Chodzi bowiem o określenie w pierwszej kolejności strategicznych, a więc dalekosiężnych i względnie trwałych ocen, zasad i zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Polityka bezpieczeństwa – czyli sposób realizacji strategii bezpieczeństwa – powinna być ustalana przez władze państwa bardziej elastycznie, stosownie nawet do niuansów zmiany warunków zewnętrznych i wewnętrznych.

2. Treścią dokumentu uczynić podstawowe założenia szeroko rozumianej strategii bezpieczeństwa narodowego, a nie tylko strategii bezpieczeństwa zewnętrznego. Dokument ten powinien w części koncepcyjnej określać cele i zadania strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się łącznie (całościowo) do wszystkich dziedzin zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Z kolei sposoby osiągania tych celów powinny być ustalane w strategiach dziedzinowych (sektorowych, działowych), które winny być opracowywane i przyjmowane przez poszczególne ministerstwa (działy administracji rządowej) odpowiedzialne za daną dziedzinę bezpieczeństwa państwa. Dotyczy to np. strategii wojskowej (MON), strategii dyplomatycznej (MSZ), strategii bezpieczeństwa publicznego (MSW), strategii obrony cywilnej, strategii bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego itp. W ten sposób powinien powstać cały system koncepcji strategicznych rozwijających postanowienia strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

3. Przyjąć czteroczęlonową (czterorozdziałową) strukturę dokumentu z następującym doprecyzowaniem treści poszczególnych części:

- interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie mamy cele?*
- warunki bezpieczeństwa RP – zewnętrzne i wewnętrzne szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia w perspektywie kilkunastoletniej – czyli: *w jakich warunkach przyjdzie nam osiągać swoje cele?*
- koncepcja działań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia operacyjna) – myśl przewodnia bezpieczeństwa

narodowego oraz narodowe (polskie) aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym sojuszniczego (NATO, UE); zadania strategiczne w poszczególnych dziedzinach (działach) bezpieczeństwa narodowego – czyli: *w jaki sposób zamierzamy osiągać swoje cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa?*

- koncepcja przygotowań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia preparacyjna) – istota i wymagania strategiczne wobec systemu bezpieczeństwa narodowego; skład i struktura systemu bezpieczeństwa: podsystem kierowania, wyspecjalizowane siły i środki bezpieczeństwa państwa (dyplomacja, siły zbrojne, wywiad i kontrwywiad, policja, straż graniczna, obrona cywilna, straż pożarna, siły ratownicze itp.), siły i środki wsparcia (gospodarcze, kulturowe, naukowe, techniczne, edukacyjne itp.); przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie siły i środki zamierzamy wydzielać i przygotowywać dla realizacji zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa?*

4. Uznając za zasadne podejście zintegrowane do spraw bezpieczeństwa narodowego, należy zarówno przy dokonywaniu oceny warunków (środowiska), jak i przy formułowaniu koncepcji działania państwa w sferze bezpieczeństwa uwzględnić wszystkie jego podstawowe na dzisiaj dziedziny i sektory (obszary transsektorowe). Samą ocenę warunków (środowiska) bezpieczeństwa RP należałoby przeprowadzić z uwzględnieniem następujących kwestii:

- horyzont oceny – powinien być dalszy niż przyjmowany horyzont planowania, aby dawał on pewne szersze podstawy do prac planistycznych, a więc powinien sięgać ponad 5–6 lat. Jednocześnie powinien być krótszy niż jedno pokolenie, aby uniknąć futurologii. Można zatem przyjąć horyzont pragmatycznych ocen strategicznych w sferze bezpieczeństwa na ok. 10 lat.
- układ oceny – winien dawać spojrzenie ogólne i szczegółowe oraz uwzględniać istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa zarówno szanse (okoliczności korzystne), jak i wyzwania (trudności), ryzyka oraz zagrożenia. Identyfikacja tych warunków bezpieczeństwa powinna objąć trzy wymiary: globalny, regionalny i krajowy (wewnętrzny). Ważne jest też, aby część ocenowo-prognostyczna strategii objęła swym zakresem wszystkie dziedziny, sektory oraz obszary transsektorowe bezpieczeństwa.

5. Struktura rozdziału prezentującego koncepcję bezpieczeństwa narodowego, czyli sposób działania państwa w sferze bezpieczeństwa, winna być podobna do struktury ujęcia warunków bezpieczeństwa. W tej części należałoby zawrzeć ogólną myśl przewodnią (zamiar) działania państwa na rzecz zapewnienia swego bezpieczeństwa w perspektywie dekady oraz określić podstawowe cele (główne zadania) strategiczne w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Owe cele (zadania) powinny zapewnić podstawę do opracowania szczegółowych strategii sektorowych (działowych).

6. Dla osiągnięcia strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczpospolita Polska organizuje i utrzymuje, odpowiadający potrzebom i zgodny z możliwościami, system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Konieczne jest zorganizowanie działań państwa w szerszym ujęciu, niż to oferuje dotychczasowa formuła systemu obronności. To powinien być system dostosowany do przeciwstawiania się nie tylko zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, ale w sposób zintegrowany wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. System ten powinien składać się z trzech podstawowych zbiorów elementów (podsystemów):

- naczelne organy kierowania – są to konstytucyjne organy władzy wykonawczej w państwie: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Naczelne organy kierowania sprzężone funkcjonalnie i informacyjnie z pozostałymi organami kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej (resorty, województwa, jednostki samorządowe i kierownictwa innych podmiotów państwowych oraz organy dowodzenia sił zbrojnych) – w których kompetencjach znajdują się bezpośrednio lub na mocy zlecenia kwestie bezpieczeństwa indywidualnego obywateli, bezpieczeństwa zbiorowego społeczności lokalnych i bezpieczeństwa państwa w całości – tworzą w sumie system kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwem państwa). System ten funkcjonuje na podstawie i zgodnie z prawem ustanowionym przez władzę ustawodawczą (Sejm i Senat), na straży czego stoją organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały);
- podstawowe (wyspecjalizowane, główne) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy operacyjne: obronny i ochronne) – są to siły i środki powołane i utworzone wyłącznie lub głównie w celu zapewniania zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa pań-

stwa. Należą do nich w całości resorty (rozumiane jako ministerstwa wraz z podległymi im siłami i środkami) spraw zagranicznych (dyplomacja), obrony narodowej (siły zbrojne, wojskowe służby specjalne), spraw wewnętrznych (policja, straż graniczna, straż pożarna), administracji i cyfryzacji, sprawiedliwości (prokuratura, więziennictwo), ochrony środowiska, Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (wywiad, kontrwywiad) oraz formacje obrony cywilnej;

- uzupełniające (wspierające, wspomagające) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy wsparcia: społeczne i gospodarcze) – są to wszystkie pozostałe siły i środki państwa, na które dodatkowo (oprócz ich podstawowych funkcji) nakładane są lub też są im zlećane zadania dotyczące bądź to bezpośredniego udziału w różnej formie i w różnym wymiarze w zapewnianiu bezpieczeństwa, bądź też pośredniego wsparcia i zabezpieczenia działań innych sił wykonujących zadania bezpośrednie.

7. Prace nad nowelizacją strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej winny być prowadzone metodą „od ogółu do szczegółu”. W pierwszej kolejności należy sformułować generalne założenia, wychodząc z interesów narodowych zdefiniować cele strategiczne, ująć ramowo elementy ocenowe i koncepcyjne i następnie dopiero „nasycać” je bardziej szczegółową treścią przygotowywaną przez poszczególnych ekspertów i różne instytucje państwa.

8. Każda nowelizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego winna być poprzedzona strategiczną refleksją nad sprawami bezpieczeństwa narodowego RP w formie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd ten powinien umożliwić całościową ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego i sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego.

9. Projektowane zapisy strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być przedmiotem debaty na jednym z posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego kierowanej przez prezydenta z udziałem przedstawicieli rządu (premier, minister: obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, administracji i cyfryzacji), parlamentu (marszałek Sejmu i Senatu) oraz liderów wszystkich partii posiadających reprezentację w parlamencie.

Doktrynalne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa

Merytoryczne (polityczno-strategiczne) założenia do nowelizacji strategii bezpieczeństwa zostały określone w tzw. doktrynie Komorowskiego. Doktryna ta, to nieformalne określenie dla głównej myśli polityki realizowanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego w zakresie strategii bezpieczeństwa państwa (w tym zwłaszcza do zadań sił zbrojnych) i wyrażającej się w przeniesieniu priorytetów z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednim bezpieczeństwem (obroną) kraju (narodu, terytorium, zasobów).

Doktryna bazuje na doświadczeniach i rekomendacjach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (szeroko zakrojonego audytu bezpieczeństwa państwa). Jej tezy zawiera też Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana w 2013 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Doktryna znajdzie swoje dyrektywne odbicie m.in. w wydawanych i zatwierdzanych przez prezydenta RP dokumentach: Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej.

Główne założenia doktryny prezentują poniższe punkty:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa. Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady (którego symbolem jest operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednie bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski leży, aby dokonać zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierować je na zadania obronne. Należy zaznaczyć, że doktryna nie zakłada rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postuluje jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.

2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję naszego bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. Dlatego konieczne jest utrzymanie stabilnych nakładów na siły zbrojne (1,95 proc. PKB czy wręcz podniesienie

do postulowanego przez NATO poziomu 2 proc.), które powinny być optymalnie wydawane na wzmacnianie w pierwszej kolejności zdolności potrzebnych do obrony własnego państwa (narodu, terytorium i zasobów) lub obrony terytorium sojuszników z NATO. Obronne zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i to właśnie je powinniśmy przede wszystkim wносить do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równolegle rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego.

3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być także, obok zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych. Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych zawczasu przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiązać się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu *consensusu*, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom (głównie takie zdolności jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa).

4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych. W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby po zakończeniu operacji w Afganistanie sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym powinno to wyrażać się zwłaszcza w ciągłej aktualizacji planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO) oraz regularnym weryfikowaniu tych planów podczas sojuszniczych ćwiczeń

wojskowych, a także proporcjonalnym rozwoju infrastruktury obronnej. Co do UE to nasze działania powinny zmierzać do wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Szczególnie ważne jest przyjęcie realnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, jako niezbędnego fundamentu dla upodmiotowienia UE w tej dziedzinie. Priorytetem dla Polski są też relacje euroatlantyckie, w tym systemowe współdziałanie NATO-UE.

Zakończenie

Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę sytuacji geopolitycznej i układu sił zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. W efekcie, wiele państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska podjęły wysiłek samodzielnego zdefiniowania i ustanowienia na nowo systemowych oraz koncepcyjnych fundamentów swojego bezpieczeństwa. W przypadku Polski zaowocowało to między innymi członkowstwem w zachodnich strukturach bezpieczeństwa – NATO (1999) i Unii Europejskiej (2004). Ewolucja warunków bezpieczeństwa Polski wpłynęła na kilkukrotne przeformułowanie narodowej koncepcji bezpieczeństwa (1990, 1992, 2000, 2003 i 2007). Obecnie ponownie stoimy przed tego typu zadaniem. Trwają prace nad opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa. Obok rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz nowych elementów w warunkach bezpieczeństwa regionalnego, istotny wpływ na ten proces mogą mieć zaprezentowane w niniejszym artykule wnioski wynikające z analizy poprzednich nowelizacji tego dokumentu.

„Doktryna Komorowskiego” – próba scharakteryzowania. Idea, zakres, priorytety, realizacja

Mariusz Fryc

Przyjęta w rezultacie rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) strategia zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, publicznie znana pod nazwą „doktryny Komorowskiego”, stała się wykładnią bieżącej polityki bezpieczeństwa oraz obronności w naszym państwie. Zakłada ona wyraźne przeniesienie priorytetów bezpieczeństwa państwa z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednią ochroną i obroną. W „doktrynie” tej wskazać można 10 strategicznych zadań realizacyjnych, którym prezydent Bronisław Komorowski przypisuje szczególną wagę i znaczenie. Praktyczne ich wdrażanie, w obecnych uwarunkowaniach geostrategicznych, wydaje się właściwym kierunkiem działania Rzeczypospolitej Polskiej służącym istotnemu wzmocnieniu własnego potencjału obronnego, a także stanu narodowego i międzynarodowego bezpieczeństwa.

W historii polityki zagranicznej można odnaleźć częste przykłady upubliczniania przez administrację sprawującą władzę w danym państwie konkretnego, syntetycznego, łatwo zauważalnego i zapamiętywalnego konceptu strategicznego, który wymiennie określał typ, charakter i zakres prowadzonej przez nią polityki.

W tym kontekście bardzo reprezentatywne są Stany Zjednoczone. Ich polityka na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat przybierała charakterystyczne „logo”, które utożsamiane było zazwyczaj z urzędującym prezydentem. Prezydencka „etykieta” precyzyjnie uogólniała politykę państwa, wskazując jednoznacznie na priorytety strategiczne i konkretny zakres działań na międzynarodowej scenie. Sformułowane i upublicznione zostały m.in. doktryny Kennedy’ego, Reagana czy Busha.

Celem „doktryny Kennedy’ego” było doprowadzenie do izolacji komunistycznej Kuby przez państwa Ameryki Łacińskiej oraz zapobieżenie powtórnemu wybuchowi rewolucji kubańskiej wśród innych państw w regionie¹.

„Doktryna Reagana” skupiała się na konfrontacji z komunizmem, a w szczególności z zasadniczym przeciwnikiem Stanów Zjednoczonych jakim był Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Strategia ta zakładała prowadzenie „twardej” polityki zagranicznej wobec ZSRR przy jednoczesnym unikaniu sytuacji, która doprowadziłaby antagonistycznie nastawione strony do bezpośredniego militarnego starcia. Swoim zakresem obejmowała: rozwój programu zbrojeń strategicznych; wzmacnianie militarnej obecności w Europie; obalanie komunistycznych reżimów oraz finansowe i militarne wspieranie krajów oraz ugrupowań antykomunistycznych w skali całego globu².

„Doktryna Busha” z kolei opierała się na koncepcji prewencyjnego uderzenia militarnego, które skierowane mogło być na każde państwo czy też organizację potencjalnie stanowiącą zagrożenie dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych³.

Obecnie w Polsce mamy do czynienia z podobnym zjawiskiem tj. z upublicznianiem konkretnego strategicznego konceptu. Polityka bezpieczeństwa i obronności realizowana przez prezydenta Bronisława Komorowskiego nieformalnie określana jest „doktryną Komorowskiego”. W publicznej debacie kojarzy się z takimi hasłami jak: „zerwanie z polityką ekspedycyjności”, „ustanowienie priorytetu obrony własnego terytorium”, „konsolidowanie systemu bezpieczeństwa narodowego”, „powrotu NATO do traktatowych korzeni” czy też „budowy polskiej tarczy”. Co ważne, z „doktryną Komorowskiego” utożsamia się znaczna część krajowych specjalistów do spraw bezpieczeństwa oraz obronności, a jej założenia znane są również pewnemu gronu ekspertów poza granicami Polski⁴.

¹ M. McClintock, *The Kennedy Crusade. A Dynamic National Strategy To Defeat the Communists*, <http://www.statecraft.org/chapter6.html> (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

² *Reagan Doctrine, 1985*, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/rd/17741.htm> (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

³ S. Jones, *The Bush Doctrine. A Combination of Unilateralism and Preventive Warfare*, <http://usforeignpolicy.about.com/od/defense/a/The-Bush-Doctrine.htm> (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

⁴ Uogólnienie to wyprowadzone zostało na podstawie obserwacji oraz przeprowadzonych licznych dyskusji z polskimi i zagranicznymi specjalistami do spraw bezpieczeństwa i obronności podczas licznych spotkań eksperckich i konferencji naukowych warsztaty robocze z przedstawicielami sekretariatów rad bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej, BBN, 12–13.01.13 (Wisła) oraz 27.05.13 (Jurata);

W związku z tym zasadnym wydaje się zgłębienie i doprecyzowanie zakresu prezydenckiej „strategii”. Uwypuklenie tych priorytetów, którym „doktryna” głowy państwa przypisuje szczególną wagę w dziedzinie bezpieczeństwa, obronności oraz funkcjonowania i rozwoju Sił Zbrojnych RP. Chodzi zatem o ukazanie i rozwinięcie co, tak naprawdę, różni prezydenckie podejście od dotychczas realizowanych polityk? Z czym zrywa nowa „strategia”, i co nowego propaguje oraz utrwala w wymiarze polityczno-militarnym? Wreszcie od jakiego momentu rozpoczyna się okres kreowania „doktryny Komorowskiego”, i na jakim realizacyjnym etapie znajdują się działania naszego państwa w osiągnięciu celów, o których traktuje prezydencka „strategia”?⁵.

Doktryna jako kategoria naukowa i strategia

Do potraktowania dzisiejszej polityki bezpieczeństwa i obronności prowadzonej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego jako swego rodzaju doktryny wyraźnie przekonuje m.in. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. „Z całym przekonaniem możemy dziś mówić o czymś takim, jak doktryna Komorowskiego” – konstatował Stanisław Koziej w trakcie jednej z konferencji poświęconych rozwojowi własnego potencjału obronne-

warsztaty problemowe pt. „Missile Defence in the 21st Century: A Pricey Experiment in Progress or a Credible Way to Reduce Nuclear Threats?”, PISM, 14–15.02.13; Konferencja nt. „Maximizing National Security: The Framework for U.S. – Polish Strategic Cooperation on Missile Defense”, AON oraz The German Marshall Fund of the United States, 5.03.13; Strategiczne Forum Bezpieczeństwa dot. potrzeby strategicznego upodmiotowienia UE w dziedzinie bezpieczeństwa, BBN, 14.01.14; warsztaty eksperckie pt. „Strategic Implications of Air and Missile Defense Options for Poland”, PISM, 23.01.14; debata ekspercka pt. „Drony czy bomby? Czy jesteśmy gotowi na wojnę robotów?”, Stowarzyszenie Euro-Atlantyczne, 12.02.14; „Pułaski Security Briefings” nt. struktury i przyszłości amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej, Fundacja im. K. Pułaskiego, 27.02.14; konferencja dot. partnerstwa między firmą Raytheon i Polskim Holdingiem Obronnym, 18–19.03.14; konferencja pt. „Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu”, AON, 27.03.14; Strategiczne Forum Bezpieczeństwa z udziałem posłów poświęcone kierowaniu obroną państwa, 3.04.14; VI Konferencja – Dni przemysłu pt. „Nowoczesny przemysł – silna armia”, 8.04.14; VI międzynarodowa konferencja pt. „Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic”, 13.05.14; Strategiczne Forum Bezpieczeństwa nt. Koncepcji systemu strategicznej odporności kraju na agresję, BBN, 30.04.14; Strategiczne Forum Bezpieczeństwa pt. „W stronę doktryny cyberbezpieczeństwa RP”, BBN, 15.04.14; konferencja pt. „Siły Powietrzne RP – czy stać nas na więcej?”, Fundacja im. K. Pułaskiego, 27.05.14.

⁵ Poszukiwanie odpowiedzi na powyższe pytania nastąpi w wyniku przeglądu i analizy prezydenckich wypowiedzi, podjętych decyzji, dyrektyw i postanowień, a także przedłożonych przez prezydenta Bronisława Komorowskiego inicjatyw legislacyjnych i prawnych dotyczących spraw bezpieczeństwa, obronności i wojskowości.

go.⁶ „Obejmuje ona szereg deklaracji, decyzji i działań Prezydenta na rzecz wzmocnienia własnych zdolności obronnych”⁷.

Podkreślić jednak należy, że choć na dzisiaj, prezydencka koncepcja działania jest wykładnią bieżącej polityki bezpieczeństwa i obronności w naszym państwie, i jednocześnie przyjmuje wymiar konkretnej, zoperacjonalizowanej strategii w tym obszarze, to jednak nie została jeszcze w pełni sformalizowana w postaci obowiązujących dokumentów prawnych.

Interpretacji znaczenia kategorii doktryna jest wiele. Wyprowadzone z różnych obszarów dziedzin i dyscyplin naukowych definicje różnią się podejściem, ujęciem oraz rozłożeniem pewnych akcentów⁸. Profesor Bolesław Balcerowicz, znawca problematyki strategii twierdzi, że doktryna jest niczym innym jak formalnie przyjętą przez rządzącą władzę strategią. Dokładniej definiuje ją jako „oficjalnie przyjęty systemem zasad i założeń ośrodka decyzyjnego, zmierzający do realizacji ustalonych celów za pomocą wydzielonych środków”⁹.

Biorąc zatem pod uwagę „doktrynę Komorowskiego” widzimy, że ma ona wciąż jeszcze nieformalny charakter w kontekście definicyjnych kryteriów. Aspekt ten podniesiony został także w opublikowanych „Założeniach doktryny Komorowskiego”¹⁰. Nie przeszkadza to jednak w uznaniu prezydenckiej „doktryny” za realną strategię działania obecnego ośrodka władzy państwowej. Zwłaszcza, że można mówić już o wdrożeniu niektórych jej elementów, np.: głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych, kolejnych postanowień o użyciu sił zbrojnych poza granicami kraju, ustawie o wprowadzeniu kategorii cyberprzestrzeni do obiegu prawnego lub ustawie o ustanowieniu i finansowaniu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Co ważne „doktryna” powstała na bazie wniosków i rekomendacji płynących ze strategicznego procesu planowania w państwie, a jej rekomendacyjne treści zawarte zostały w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP. Co

⁶ Po raz pierwszy publicznie szef BBN wypowiedział się nt. „doktryny Komorowskiego” podczas konferencji pt. „Polska państwem brzegowym NATO – obrona powietrzna. Prezentacja systemów obrony przeciwrakietowej XXI w.”, zorganizowanej 15 kwietnia 2013 r. przez Fundację im. K. Pułaskiego przy wsparciu Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Ministerstwa Obrony Narodowej.

⁷ „Doktryna Komorowskiego” – czyli priorytet dla obrony własnego terytorium, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4549,Doktryna-Komorowskiego-czyli-priorytet-dla-obrony-wlasnego-terytorium.html?search=94541319> (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

⁸ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, PWN, Warszawa 1999, s. 26–29.

⁹ B. Balcerowicz, *Obrona państwa średniego*, Bellona, Warszawa 1997, s. 11.

¹⁰ *Doktryna Komorowskiego – założenia*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5226,Doktryna-Komorowskiego-zalozenia.html?search=44208> (dostęp: 27 lutego 2014 r.).

więcej, oczekiwać należy, że znaczna część zapisów „doktryny” – już formalnie – znajdzie swoje odzwierciedlenie w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, którą zatwierdzi prezydent Bronisław Komorowski, a także w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej.

W przytoczonej definicji B. Balcerowicza dostrzec trzeba także procesualny kontekst. Doktryna w tym ujęciu nie sprowadza się tylko i wyłącznie do opracowania i upublicznienia pewnej koncepcji działania władz państwowych, ale również obejmuje swoim zakresem praktyczny jej wymiar to znaczy cykl właściwie dobranych działań, które przybliżają ugrupowanie sprawujące władzę – prezydenta RP, Radę Ministrów – do osiągnięcia wytyczonych przez nią strategicznych celów.

W przypadku „doktryny Komorowskiego” mamy też do czynienia z określeniem strategicznych celów, wskazaniem priorytetów oraz konsekwentną realizacją skoordynowanych działań w wymiarze bezpieczeństwa i obronności państwa, za którymi stał, w których uczestniczył lub które wspierał prezydent Bronisław Komorowski.

Oczywiście zakres i charakter każdej narodowej doktryny determinuje pozycja i potencjał państwa na międzynarodowej scenie, ale również wola polityczna i chęć jej kształtowania. Zakres przywołanych na wstępie amerykańskich doktryn prezydenckich był i jest wyrazem mocarstwowej pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie i ich globalnych ambicji. Stąd też inny wymiar polityki, a w konsekwencji też i charakter, przybierze doktryna prezydencka państwa średniej wielkości nieposiadającego globalnych aspiracji i interesów.

Na charakter doktryny niebagatelny wpływ ma także forma sprawowania władzy w danym państwie. Amerykański – prezydencki system rządów różni się pod wieloma względami od parlamentarno-gabinetowej formy występującej w Polsce. W ustroju prezydenckim najszerze uprawnienia posiada właśnie prezydent, który tworzy rząd i sprawuje ogólne kierownictwo nad całością polityki państwa. Z kolei w naszym narodowym systemie sprawowania rządów występują jedynie pewne cechy systemu prezydenckiego. Jednak mimo tak diametralnej różnicy, jaka występuje między tymi formami sprawowania władzy, uprawnienia jakimi dysponuje prezydent RP dają mu dość szeroki wachlarz narzędzi wpływania zarówno na wewnętrzną, jak i zagraniczną politykę. W szczególności prezydenckie prerogatywy pozwalają głowie państwa na istotne kształtowanie polityki bezpieczeństwa i obronności.

Prerogatywy prezydenta RP w zakresie polityki bezpieczeństwa i obronności

„Doktryna Komorowskiego” swoim zakresem wpisuje się w konstytucyjne i prawne kompetencje prezydenta RP. W Polsce głowie państwa przyznane zostały dość szerokie kompetencje, zwłaszcza w obszarze kierowania bezpieczeństwem i obronnością państwa, a w tym także w kwestii sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Zgodnie z zapisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prezydent jest reprezentantem państwa „w stosunkach zewnętrznych”¹¹, zaś w obszarze bezpieczeństwa i obronności „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹². Oznacza to, że w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zbrojnej napaści na jego terytorium lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do udziału we wspólnej obronie przeciwko agresji, głowa państwa może wprowadzić (na wniosek Rady Ministrów) stan wojenny na części, albo na całym terytorium państwa¹³. Ponadto, w zależności od charakteru i stopnia tego zagrożenia prezydent może zarządzić (na wniosek prezesa Rady Ministrów) powszechną lub też częściową mobilizację i użycie wojsk do obrony kraju¹⁴.

Istotną prerogatywą prezydenta jest także możliwość wydawania (na wniosek Rady Ministrów) w czasie stanu wojennego, rozporządzenia z mocą ustawy w przypadku gdy Sejm RP nie może zebrać się na posiedzenie¹⁵. Ta norma konstytucyjna daje głowie państwa szczególne uprawnienia przynależne zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej.

W przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju w państwie, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego prezydentowi przysługuje prawo wprowadzenia (na wniosek Rady Ministrów) na czas oznaczony – nie dłuższy niż 90 dni – stanu wyjątkowego na części, albo na całym terytorium Rzeczypospolitej¹⁶.

¹¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 133.

¹² *Ibidem*, art. 126 ust. 2.

¹³ *Ibidem*, art. 229.

¹⁴ *Ibidem*, art. 136.

¹⁵ *Ibidem*, art. 234.

¹⁶ *Ibidem*, art. 230.

Zgodnie z zasadą jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia odpowiedzialności, prezydent RP w czasie stanu wojennego – jeśli wystąpi konieczność obrony państwa, kieruje tą obroną we współdziałaniu z Radą Ministrów; postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP; określa ich zadania; może mianować naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych; zatwierdza plany operacyjnego użycia wojsk; oraz uznaje określone obszary za strefy bezpośrednich działań wojennych¹⁷.

Rozwinięciem wymienionych przepisów konstytucyjnych oraz norm prawnych są kolejne prerogatywy, które upoważniają głowę państwa m.in. do: zatwierdzania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego; wydawania w drodze postanowienia Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa; zatwierdzania planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz kierowaniem ich przebiegiem; postanawianiu o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; inicjowaniu oraz patronowaniu przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie¹⁸.

Ponadto, z tytułu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP prezydentowi przysługuje prawo: określania (na wniosek ministra obrony narodowej) głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa¹⁹; uczestniczenia w odprawach kierowniczej kadry MON i SZ RP²⁰; nadawania (na wniosek ministra obrony narodowej) określonych stopni wojskowych²¹; decydowania (na wniosek Rady Ministrów lub prezesa Rady Ministrów) o wysłaniu wojsk poza granice kraju.

Prezydenckie prerogatywy potwierdzają więc kluczową rolę jaką pełni on w systemie bezpieczeństwa narodowego, zarówno w czasie pokoju, kryzysu, zagrożenia wojennego, jak i wojny.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4a, ust. 1.

¹⁹ *Ibidem*, art. 5, pkt 1.

²⁰ *Ibidem*, art. 5, pkt 2.

²¹ *Ibidem*, art. 134, ust. 5.

Myśl przewodnia i założenia prezydenckiej strategii

W opublikowanym w lutym bieżącego roku przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego dokumencie zatytułowanym „Założenia doktryny Komorowskiego” stwierdza się, że prezydencka strategia jest nieformalnym określeniem „głównej myśli polityki realizowanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego odnoszącej się do strategii bezpieczeństwa państwa”, zaś za jej „fundament strategiczny” przyjmuje się przeniesienie „priorytetów z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednim bezpieczeństwem (obroną) kraju”²².

Na tak przyjętej podstawie strategicznej osadzone zostały cztery główne filary, konstytuujące „szkielet” dzisiejszej polityki bezpieczeństwa i obronności głowy państwa.

W ramach pierwszego filaru prezydencka „doktryna” zakłada przeniesienie strategicznego wysiłku z udziału Polski w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, naszego państwa. W ramach drugiego, uznaje własny potencjał obronny za rdzeń oraz gwarancję narodowego bezpieczeństwa. W ramach trzeciego filaru – obok zdolności do obrony terytorium – wskazuje zdolności „przeciwwaskoczeniowe” za Polską specjalizację w NATO i UE. Z kolei w ramach czwartego filaru przewiduje umacnianie polskiej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej, przez aktywne uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych i ich kształtowanie stosownie do własnych interesów strategicznych²³.

W prezydenckiej polityce bezpieczeństwa, obronności i wojskowości można wskazać 10 strategicznych zadań (priorytetów), którym Bronisław Komorowski przypisuje szczególne znaczenie.

Zadanie 1. Wzmocnienie obrony własnego kraju i terytorium państw NATO – rdzeń „doktryny Komorowskiego”

Rdzeniem prezydenckiej „doktryny” jest obrona własnego kraju, ale i terytorium polskich sojuszników. Obrona własnego terytorium chociaż

²² *Doktryna Komorowskiego – założenia, ..., op.cit.*

²³ *Ibidem.*

zawsze pozostawała podstawowym zadaniem polityki i systemu obronnego naszego państwa to właśnie w „doktrynie Komorowskiego” nabiera ona szczególnego znaczenia oraz przeciwwaskoczeniowego charakteru. Podejście to cechuje się uprzedzającym działaniem, elastycznością reagowania, połączeniem wysiłków sił i służb, ale również wyjściem poza *stricte* militarny wymiar współpracy.

Strategiczne uzasadnienie wzmocnienia obrony własnego kraju i sojusznicznych państw NATO w „doktrynie Komorowskiego” ma swój punkt wyjścia w ocenie zmian jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa Polski. Dotyczy to zarówno zagrożeń stwarzanych przez potencjalnych i realnych konkurentów oraz przeciwników, jak i wyzwań tworzących się w wyniku ewolucji systemów bezpieczeństwa międzynarodowego, których Polska jest członkiem (ONZ, NATO, UE). Ewolucja ta sprawia, że wysiłek organizacyjny państw, wspólnot i systemów w większym stopniu ukierunkowany jest na zapewnienie bezpieczeństwa miękkiego i pośredniego, aniżeli twardego i bezpośredniego. „Doktryna Komorowskiego” próbuje zatem niejako kompensować negatywne skutki tego przesunięcia, odczuwane w szczególności przez państwo graniczne systemów bezpieczeństwa zbiorowego, jakim jest Polska. I chociaż w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP także na pierwszym miejscu stawia się rozwój zdolności i potencjału do przeciwdziałania niemilitarnym wyzwaniom i zagrożeniom dla bezpieczeństwa Polski, to jednocześnie podkreśla się istotne znaczenie zagrożeń militarnych w pełnym spektrum potencjalnych niebezpieczeństw dla bezpiecznego bytu i rozwoju państwa oraz konieczność przeciwstawienia się temu zagrożeniu²⁴.

W rezultacie tak przyjętego stanowiska przewiduje się, że zagrożenia militarne dla Polski mogłyby przyjąć charakter polityczno-militarnych zagrożeń kryzysowych oraz zagrożeń wojennych. W przypadku wystąpienia kryzysów polityczno-militarnych ocenia się, że nasz kraj mógłby spotkać się z formami strategicznej presji ze strony podmiotów międzynarodowych przy użyciu czynnika militarnego w ramach prowadzonej przez nich bieżącej polityki, jednak bez przekraczania tzw. progu wojny. Presja ta mogłaby przejawiać się pod postacią nagłej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, praktycznej demonstracji siły zbrojnej, czy też szantażu militarnego²⁵.

²⁴ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa, 2013, s. 13.

²⁵ *Ibidem*.

Z kolei następstwem niekontrolowanej eskalacji sytuacji kryzysowej mógłby być wybuch realnego konfliktu zbrojnego. W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP stwierdza się, że „w dającej się przewidzieć perspektywie można wyróżnić dwa rodzaje takich konfliktów:

- po pierwsze – konflikty, które najogólniej można określić aterytorialnymi (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli uderzenia punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu (w tym skryte, z „domyślnym autorstwem”), obliczone na zmuszenie zaatakowanego w ten sposób państwa do jakiegoś kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO, w wyniku tworzenia tzw. sytuacji trudnokonsensusowych);
- po drugie – konflikty związane z sytuacją dzisiaj mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Jednak tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce po uprzedniej radykalnej zmianie obecnego kursu polityki międzynarodowej. Musiałaby więc zostać poprzedzona raczej długotrwałym procesem niekorzystnych zmian politycznych i strategicznych w świecie prowadzącym do narastania ostrej sytuacji kryzysowej. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także zbiorowej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska”²⁶.

Kolejnym uzasadnieniem skierowania głównego wysiłku organizacyjnego i transformacyjnego w prezydenckiej „doktrynie” na rozwój potencjału obronnego jest przede wszystkim wizja zerwania z dotychczas przecenianą polityką ekspedycyjności sił zbrojnych. Militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady, zwłaszcza udział wojsk polskich w operacji w Afganistanie skutkowało rozwijaniem potencjału wojskowego, którego nie można w pełni zaliczyć do grupy priorytetowych zdolności potrzebnych do obrony własnego kraju. Działania przeciwpartyzanckie, organizowanie pomocy humanitarnej, wsparcie władz cywilnych we właściwym administrowaniu prowincją, czy też pomoc w rozwoju afgańskiej infrastruktury wymuszały siłą rzeczy kontynuowanie specyficznej modernizacji technicznej oraz ograniczały do pewnego stopnia możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich konstytucyjnego zadania – obrony państwa i obywateli. Stąd też w „doktrynie” prezydenckiej proponuje się właśnie

²⁶ *Ibidem*, s. 128.

przeniesienie strategicznego wysiłku Rzeczypospolitej z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem jej bezpośrednio bezpieczeństwa i obrony²⁷. Ten strategiczny zwrot polityczno-militarny wyraźnie wybrzmiał w wystąpieniu prezydenta podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ RP 18 marca 2013 r. „Dzisiaj stoimy w obliczu przeorientowania strategicznego wysiłku polityczno-wojskowego” – konstatawał Bronisław Komorowski. „Z Afganistanu środek ciężkości winien zostać przesunięty w kierunku wzmacniania zdolności obronnych własnego terytorium”²⁸.

Choć podejście to wydawać by się mogło przejawem państwowego izolacjonizmu w polityce zagranicznej to jednak w „doktrynie” nie rezygnuje się z prowadzenia misji wojskowych poza granicami kraju, a raczej nadaje się im właściwe miejsce w hierarchii zadań państwa i samych sił zbrojnych²⁹. „Nie ekspedycje zewnętrzne na antypody świata – mówił B. Komorowski – a gotowość do obrony własnego terytorium są dla nas priorytetem. [...] Nie stoi to w sprzeczności z wolą posiadania zdolności do działania również poza naszym krajem. Ale to ma być dodatek, a nie istota polskiego systemu”³⁰. Potwierdzeniem słów prezydenta są m.in. wydane w ostatnim czasie jego postanowienia dotyczące przedłużania obecności Polskich Kontyngentów Wojskowych (PKW) w Afganistanie, na Bałkanach, ale przede wszystkim decyzje o wysłaniu wojska do Republiki Mali³¹, czy też do Republiki Środkowoafrykańskiej³². „Doktryna Komorowskiego” nadaje zatem działaniom SZ poza granicami państwa właściwe miejsce – proporcjonalne do rangi interesów bezpieczeństwa państwa, ale i potencjalnych korzyści płynących z zaangażowania wojsk.

²⁷ *Doktryna Komorowskiego – założenia, ..., op.cit.*

²⁸ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4471,WystapieniePrezydentaRPpodczasodprawyrozliczeniowokoordynacyjnejkierownicz.html> (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

²⁹ *Doktryna Komorowskiego – założenia, ..., op.cit.*

³⁰ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas ..., op.cit.*

³¹ *Prezydent postanowił o wysłaniu Polskiego Kontyngentu Wojskowego do Mali*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4404,Prezydent-postanowil-o-wyslaniu-Polskiego-Kontyngentu-Wojskowego-do-Mali.html?search=961967> (dostęp: 24 lutego 2014 r.).

³² *Postanowienie Prezydenta RP w sprawie użycia PKW w Republice Środkowoafrykańskiej* <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5201,Postanowienie-Prezydenta-RP-w-sprawie-uzycia-PKW-w-Republice-Srodkowoafrykanskie.html?search=107072756> (dostęp: 24 lutego 2014 r.).

Zadanie 2. Rozwój potencjału przeciwwzaskoczeniowego – główne zadanie rozwojowe, polska specjalność strategiczna w NATO i UE

W „doktrynie” prezydenta B. Komorowskiego daje się wyraźnie odczuć dążenie do usprawnienia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu obronnego państwa, przez wyposażenie go w rozbudowany potencjał przeciwwzaskoczeniowy. To jest w zdolności, które gwarantowałyby naszemu państwu możliwość obrony i ochrony społeczeństwa, a także infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami militarnymi powstałymi w sytuacjach politycznie niejasnych czy też trudnokonsensusowych³³. Chodzi tu o możliwość pojawienia się zaskakującego, selektywnego zagrożenia militarnego o ograniczonym charakterze, wywołanego niejasnymi lub skrytymi motywami politycznymi, w warunkach wystąpienia którego istniałoby ryzyko na przykład niepodjęcia przez Sojusz natychmiastowej i adekwatnej odpowiedzi militarnej, czy też mielibyśmy do czynienia z niewypracowaniem wspólnego polityczno-militarnego stanowiska w ramach NATO czy UE³⁴.

W raporcie z SPBN sytuacje polityczno-niejasne i trudnokonsensusowe opisane zostały m.in. jako najbardziej prawdopodobne scenariusze kryzysowe, które zagrozić mogą bezpieczeństwu międzynarodowemu, ale również i naszemu – narodowemu, w prognozowanych uwarunkowaniach geostrategicznych. Na duże prawdopodobieństwo wystąpienia właśnie tego niebezpieczeństwa oraz na jego specyficzny charakter często zwraca uwagę szef BBN. „Szczególnym wyzwaniem dla Polski są zagrożenia o charakterze ograniczonym, nagłym czy przede wszystkim «aterytorialnym», które nie wiążą się z zamiarem opanowania przez agresora terytorium. W stosunku do takich zagrożeń, stwarzających tzw. sytuacje trudnokonsensusowe” – konstatuje S. Koziej – „pojawić się może konieczność prowadzenia przez Siły Zbrojne RP samodzielnych operacji w obronie kraju”³⁵.

Niebezpieczeństwo wystąpienia właśnie takiej sytuacji ukierunkowało strategię modernizacyjno-transformacyjną Sił Zbrojnych. W swojej dyrektywie określającej główne kierunki rozwoju SZ oraz zakres przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022 skierowanej do wojska 8 listopada 2011 r.

³³ *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu SPBN*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 23–24, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 52.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Dyskusja o „doktrynie Komorowskiego” z wojskowymi dyplomatami*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5184,Dyskusja-o-doktrynie-Komorowskiego-z-wojskowymi-dyplomatami.html?search=18726> (dostęp: 25 stycznia 2014 r.).

Bronisław Komorowski³⁶ wskazał na konieczność rozwoju trzech strategicznych zdolności: obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, systemów informacyjnych, rozpoznania i dowodzenia, a także mobilności wojsk lądowych w wymiarze śmigłowcowym³⁷. Do grupy tej dołączyło w 2013 r. kolejne – czwarte ważne zadanie, a mianowicie racjonalny program wieloletniej modernizacji Marynarki Wojennej RP³⁸.

Prezydenckie wytyczne zostały priorytetowo potraktowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej. Ujęto je w kluczowych dla wojska dokumentach modernizacyjno-transformacyjnych – w Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022 oraz Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2013–2022³⁹.

³⁶ Prezydent określił główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3458,Prezydent-okreslil-glowne-kierunki-rozwoju-Sil-Zbrojnych-RP.html?search=230> (dostęp: 10 stycznia 2014 r.).

³⁷ Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie kadry kierowniczej MON i SZ RP, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2988,dok.html?poz=3> (dostęp: 6 lutego 2014 r.).

³⁸ Wystąpienie Prezydenta RP podczas..., *op.cit.*

³⁹ W zakresie rozwoju obrony powietrznej w Planie modernizacji technicznej przyjęto wyposażać SZ do roku 2022 m.in. w ramach programu operacyjnego „Wisła” w 6 baterii przeciwlotniczych średniego zasięgu z możliwością zwalczania rakiet balistycznych i manewrujących oraz 11 baterii przeciwlotniczego zestawu krótkiego zasięgu, w ramach programu operacyjnego „Narew”.

Cały system obrony powietrznej ma osiągnąć zdolności operacyjne w zakresie zapewnienia osłony obiektów, centrów administracyjno-gospodarczych, a także wojsk w rejonach operacyjnego rozwinięcia oraz w trakcie prowadzenia połączonej operacji obronnej (w układzie narodowym i sojuszniczym).

W zakresie mobilności wojsk, zwłaszcza mobilności śmigłowcowej, wojsko ma otrzymać 70 śmigłowców wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP. Pozwoli to na osiągnięcie zdolności operacyjnych w zakresie działań aeromobilnych i wsparcia bezpośredniego wojsk, zabezpieczenia podczas wykonywania zadań ratowniczych i transportowych oraz skutecznej realizacji bezpośredniej osłony przed okrętami podwodnymi i nawodnymi. Pierwsze śmigłowce według planu mają zostać przekazane wojsku w 2015 r.

Z kolei w obszarze zintegrowanych systemów rozpoznania i wsparcia dowodzenia, a także informacyjnych systemów zobrazowania pola walki przewiduje się wyposażać wszystkie rodzaje SZ w bezzałogowe systemy powietrzne (BSP) różnych klas w celu osiągnięcia zdolności do prowadzenia rozpoznania obrazowego na szczeblu taktycznym oraz operacyjnym, a także osiągnąć zdolność operacyjną do skutecznego dowodzenia i kierowania wojskiem w całym spektrum realizowanych przez SZ RP misji. Efektem zrealizowanego w pełni programu ma być integracja wszystkich narodowych zautomatyzowanych systemów dowodzenia i kierowania środkami walki oraz informatycznych systemów funkcjonalnych (kadry, logistyka, rozpoznanie, zarządzanie zasobami obronnymi, kierowanie reagowaniem kryzysowym, finanse itd.). Nowe zdolności operacyjne mają gwarantować zabezpieczenie potrzeb kierowania i dowodzenia w operacjach narodowych i sojuszniczych zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. *Vide*: Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”, „Monitor Polski”, Warszawa, 4 października 2013 r.; *Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2013–2022*, http://www.mon.gov.pl/pliki/File/Modernizacja_techiczna/program_uzbrojenia_3_kwietnia.pdf (dostęp: 10 kwietnia 2013 r.).

Priorytety modernizacyjne sił zbrojnych określone przez prezydenta B. Komorowskiego kładą zdecydowany nacisk na zwiększenie mobilności i siły rażenia, lepsze z informatyzowanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Podejście to obejmuje wprowadzenie na wyposażenie sił zbrojnych najnowocześniejszych technologicznie rozwiązań z obszaru robotyki i z informatyzowanych systemów walki, rozpoznania, dowodzenia, działań w cyberprzestrzeni, kierowania systemami uzbrojenia oraz zdalnego sterowania bezzałogowymi platformami. Wdrażanie do SZ RP nowoczesnych rozwiązań ma odbywać się według zasad strategii „przeskoku generacyjnego”, która polegać ma na wycofaniu z użycia przestarzałego sprzętu wojskowego i zastępowaniu go uzbrojeniem oraz wyposażeniem spełniającym wymogi nowoczesnego, sieciocentrycznego pola walki oraz kompatybilnością z innymi armiami państw NATO. Koncepcja ta w połączeniu ze zwiększeniem wydatków na modernizację techniczną sił zbrojnych do poziomu 25–30 proc. wydatków budżetu obronnego – zapewni wojsku oczekiwany przyrost nowoczesności⁴⁰.

Według prezydenta B. Komorowskiego w potencjale przeciwwaskoczeniowym szczególną rolę odgrywa obrona przeciwrakietowa, która jest właściwą odpowiedzią na ewentualność wystąpienia zaskakującego, selektywnego zagrożenia militarnego, zwłaszcza o charakterze „aterytorialnym”⁴¹. Stąd też pierwszą ważną inicjatywą głowy państwa wynikającą z chęci wsparcia zarówno samego procesu modernizacji technicznej SZ RP, w zakresie ustanowionych priorytetów, ale również podjętych decyzji sojuszniczych (Chicago 2012) dotyczących budowy ogólnonатовskiego systemu przeciwrakietowego było przedstawienie projektu nowelizacji ustawy z 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej SZ RP. Proponowana zmiana polegała na wprowadzeniu mechanizmu wzmacniającego w perspektywie wieloletniej (2014–2023) stabilność finansowania programu obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej w ramach rozwoju systemu obrony powietrznej. Znowelizowaną ustawę – popartą przez rząd i przyjętą przez parlament – prezydent podpisał 12 kwietnia 2013 r. Wprowadzony mechanizm przewiduje przeznaczenie na ten cel nakładów w wysokości, co najmniej sumy corocznych przyrostów

⁴⁰ *Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie ..., op.cit.*

⁴¹ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP 26 marca 2014 r.* <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5388,Wystapienie-Prezydenta-RP-podczas-odprawy-kierowniczej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html> (dostęp: 27 marca 2014 r.).

budżetu obronnego, nie mniej jednak niż 20 proc. wydatków przewidzianych na modernizację techniczną⁴².

Projekt budowy „polskiej tarczy” wpisuje się w rozwój aktywnego, zintegrowanego i wielowarstwowego sojuszniczego systemu obrony powietrznej. Ze względu na nasze geostrategiczne położenie w Europie „doktryna Komorowskiego” postuluje także, aby rozwinięte zdolności przeciwzaskoczeniowe stały się polską specjalnością strategiczną zarówno w NATO, jak i UE⁴³. Wniesienie przez Polskę do wspólnego potencjału sojuszniczego tych zdolności w przypadku pojawienia się zagrożeń „terytorialnych” skutkowałoby m.in. szybko i jednocześnie zdecydowaną odpowiedzią.

Krytycznym czynnikiem warunkującym stabilny rozwój potencjału przeciwzaskoczeniowego jest utrzymanie stałej reguły wydatkowania środków finansowych na obronność. Czynnikiem temu prezydent przypisuje szczególne znaczenie i traktuje jako strategiczną kotwicę obronności⁴⁴. „Musimy bronić zasady 1,95 proc. PKB na obronność, która wynika z ustawy, którą przeprowadziłem jako minister obrony narodowej w 2001 roku” – mówił B. Komorowski w jednym z udzielonych wywiadów. „Te pieniądze dzisiaj są wyjątkowo potrzebne na przyspieszenie procesu modernizacji armii. Im więcej środków zaangażujemy w obronność, w systemy bezpieczeństwa, tym sprawniejsze będzie i NATO jako całość”⁴⁵. Reguła 1,95 proc. PKB pozwala zachować stabilność nakładów na siły zbrojne, które z kolei przekładają się na ekonomizację wysiłków obronnych w długim horyzoncie czasowym i skutkują przyrostem konkretnych zdolności i potencjału.

Zadanie 3. Tworzenie systemu strategicznej odporności Polski na zagrożenia bezpieczeństwa

Ważnym elementem koncepcji obronnej naszego kraju ma być również utworzenie systemu strategicznej odporności Polski na ewentualną agresję. Takie właśnie zadanie, a mianowicie przygotowanie projektu całościowej kon-

⁴² „Doktryna Komorowskiego” – czyli..., *op.cit.*

⁴³ *Doktryna Komorowskiego – założenia, ..., op.cit.*

⁴⁴ *Kwestia redukcji budżetu obronnego na posiedzeniu SKON*, depesza PAP, 29 sierpień 2013 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4810,PAP-Kwestia-redukcji-budzetu-obronnego-na-posiedzeniu-SKON.html?search=94541319> (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

⁴⁵ *Musimy mieć silną armię*, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wywiady/art,273,musimy-miec-silna-armie.html> (dostęp 27 marca 2014 r.).

cepcji stworzenia takiego systemu postawił prezydent Biuru Bezpieczeństwa Narodowego⁴⁶. System zwiększający strategiczną odporność stanowić ma element koncepcji odstraszenia państwa. Jej głównym składnikiem będzie m.in. operacyjna niedostępność własnego terytorium, która obejmie swoim zakresem właściwie przygotowany system sił i środków „kontrdostępnościowych”⁴⁷. W centrum tego systemu znajdują się wojska specjalne wypełniające zadania związane z obroną kraju, ale również prowadzące działania nieregularne na terytorium opanowanym przez przeciwnika. Projekt przewiduje także systemową zmianę dotychczasowego funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych (NSR)⁴⁸. W koncepcji „kontrdostępnościowej” NSR ma stać się „bazą” dla powszechnego oporu w państwie. W czasie wojny do ich kompetencji należałyby zadania obrony terytorium, a w sytuacjach kryzysowych wzmocnienie zdolności operacyjnych na potrzeby lokalnego reagowania. Kolejnym elementem systemu ma być odpowiednio przygotowany potencjał rezerw mobilizacyjnych i sił obrony cywilnej⁴⁹. Jego celem byłoby usprawnienie mechanizmu włączania niewojskowych formacji bezpieczeństwa w system obronności państwa. Obejmowałby on doskonalenie formacji ochrony ludności (w tym Obrony Cywilnej) oraz wykorzystywałby aktywność obywatelską organizacji proobronnych (stowarzyszenia, klasy mundurowe, grupy rekonstrukcyjne, itp.) na rzecz upowszechniania wiedzy i kształtowania umiejętności obronnych wśród Polaków⁵⁰.

Zadanie 4. Kontynuowanie strategicznych procesów konsolidacyjnych w systemie bezpieczeństwa i w Siłach Zbrojnych RP

Oprócz wymiaru modernizacyjno-technicznego szczególną rolę w strategii prezydenta B. Komorowskiego odgrywa również kontekst transformacyjno-organizacyjny, a dokładniej kontynuowanie strategicznych procesów konsolidacyjnych w ramach systemu bezpieczeństwa państwa, w tym konsekwentna integracja organizacyjna sił zbrojnych, skutkująca usprawnieniem

⁴⁶ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy...*, *op.cit.*

⁴⁷ *Szef BBN dla Polski Zbrojnej: NSR do poprawki*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5080,Szef-BBN-dla-Polski-Zbrojnej-NSR-do-poprawki.html?search=597944> (dostęp: 25 lutego 2014 r.).

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy kierowniczej...*, *op.cit.*

systemu obronnego i ekonomizacją jego funkcjonowania⁵¹. Ta linia prezydenckiej polityki wyraźnie wybrzmiała w dyrektywie skierowanej do wojska w 2011 r., kiedy Zwierzchnik Sił Zbrojnych wskazał na potrzebę reformy systemu kierowania i dowodzenia armią, konieczność poprawy systemu szkolenia wojsk oraz potrzebę konsolidacji wyższego szkolnictwa wojskowego⁵².

Za koniecznością przeprowadzenia i wdrożenia 1 stycznia 2014 r. jednej z najważniejszych i priorytetowo potraktowanych w Siłach Zbrojnych RP reformy systemu kierowania i dowodzenia, przemawiały m.in.: przewartościowania jakie zaszły w wymiarze sztuki wojennej i operacyjnej w ostatnich latach; doświadczenia – w tym polskie – wyniesione z udziału w operacjach sojuszniczych i koalicyjnych; operacyjne „zapotrzebowanie” sił zbrojnych na stworzenie systemu połączonego dowodzenia (planowania, szkolenia i działania żołnierzy ze wszystkich rodzajów sił zbrojnych)⁵³; chęć ograniczenia nadmiernej liczby centralnych instytucji odpowiedzialnych za dowodzenie wojskiem w stosunku do liczby żołnierzy; potrzeba rozdzielenia funkcji planowania strategicznego od dowodzenia bieżącego i dowodzenia operacyjnego oraz chęć ujednolicenia organizacji systemu dowodzenia w warunkach pokoju, kryzysu, zagrożenia wojennego i wojny.

„Nie można utrzymywać, a tym bardziej nie można utrzymywać, nadmierne rozbudowanego i zhierarchizowanego, a w konsekwencji niewystarczającego w zakresie sprawności i kosztownego systemu dowodzenia” – mówił Bronisław Komorowski podczas odprawy kierowniczej kadry MON i SZ RP w 2011 r.⁵⁴.

Prace nad projektem reformy rozpoczęło Ministerstwo Obrony Narodowej w 2012 r. Projekt założeń do zmian w ustawach powstawał przy współpracy z BBN. 4 grudnia 2012 r. zaakceptowała go Rada Ministrów. Prezydent B. Komorowski rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, przyjęty przez Sejm i Senat, podpisał 22 lipca 2013 r.⁵⁵.

⁵¹ *Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie..., op.cit.*

⁵² *Prezydent określił główne kierunki..., op.cit.*

⁵³ P. Glińska, *Gen. Różański: nie ma uniwersalnego wojska*, Polska Zbrojna, 19 września 2013 r. <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9594?t=Gen-Rozanski-nie-ma-uniwersalnego-wojska> (dostęp: 7 stycznia 2014 r.).

⁵⁴ *Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie..., op.cit.*

⁵⁵ *Reforma systemu kierowania i dowodzenia SZ RP*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4396,Reforma-systemu-kierowania-i-dowodzenia-SZ-RP.html> (dostęp: 8 stycznia 2014 r.).

W wyniku reformy w miejsce dotychczasowych czterech odrębnych dowództw rodzajów sił zbrojnych (RSZ) – Dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych – utworzone zostały dwa strategiczne dowództwa połączone – Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ) i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ). Zmieniona została również dotychczasowa rola Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SG WP). W wyniku transformacji uległa więc zmianie nie tylko struktura organizacyjna najwyższego szczebla dowodzenia w Wojsku Polskim, ale także filozofia funkcjonowania całego systemu dowodzenia i strategiczne zadania jego poszczególnych komponentów.

Wdrożenie nowego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP zakończyło jedynie pewien etap długotrwałego procesu integrowania i doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa. Kolejnym krokiem transformacji będzie m.in. doprecyzowanie zasad i procedur funkcjonowania Systemu Kierowania Obroną Państwa w czasie wojny⁵⁶.

W stosunku do obecnie funkcjonujących rozwiązań organizacyjno-prawnych uzupełnienia wymagają kompetencje: naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych (NDSZ); szefa Sztabu Generalnego WP w zakresie wsparcia głowy państwa podczas kierowania obroną, a także prezydenta RP odnośnie przygotowania odpowiednich warunków do kierowania obroną w przypadku wystąpienia zagrożenia wojennego.

W związku z tym, że prerogatywą prezydenta jest kierowanie obroną państwa w czasie wojny przy współdziałaniu z Radą Ministrów, Bronisław Komorowski planuje wystąpić z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu uregulowanie powyższych kwestii⁵⁷.

Prezydencka „doktryna” zakłada również przeprowadzenie kompleksowej reformy szkolnictwa wojskowego. W opinii prezydenta jest to jeden z ważniejszych, ale wciąż zapóźnionych konsolidacyjnie obszarów Sił Zbrojnych⁵⁸. Celem integracji szkolnictwa wojskowego jest dostosowanie go do współczesnych potrzeb SZ RP i wymogów współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Przyjmuje się, że scalenie rozproszonego potencjału szkolnictwa wojskowego i zdecydowane skoncentrowanie go na zadaniach bezpośrednio potrzebnych wojsku powinny doprowadzić do zwiększenia

⁵⁶ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy kierowniczej ..., op.cit.*

⁵⁷ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy..., op.cit.*

⁵⁸ *Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie..., op.cit.*

efektywności procesu doskonalenia kadr wojskowych⁵⁹. Reforma szkolnictwa wojskowego ma także zainicjować proces tworzenia uczelni, jakiej dziś nie posiadamy, a która wydaje się być konieczna – tzn. uczelni kompetentnej w sprawach ponadresortowego i międzyresortowego, zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego. Stąd też proponowanym rozwiązaniem strukturalno-organizacyjnym jest utworzenie na bazie istniejącego dziś potencjału wyższego szkolnictwa wojskowego dwóch uczelni wyższych: jednej połączonej uczelni wojskowej – Uniwersytetu Wojskowego, kształcącego na potrzeby sił zbrojnych – i drugiej uczelni, ponadresortowej – Akademii Bezpieczeństwa Narodowego, edukującej na potrzeby całego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa⁶⁰.

Strategiczny proces integracyjny prowadzony w ramach systemu bezpieczeństwa państwa obejmuje również konsolidację polskiego przemysłu obronnego. W ocenie prezydenta właściwie przeprowadzona integracja pozwoli osiągnąć zakładane w Siłach Zbrojnych cele modernizacyjne, a także umożliwi właściwe zdefiniowanie oraz zbilansowanie relacji między nauką, przemysłem a wojskiem⁶¹.

Zadanie 5. Konsolidowanie NATO wokół obrony kolektywnej – Powrót NATO do traktatowych „korzeni”, szansą na dalszy rozwój Sojuszu

W kontekście polskich interesów bezpieczeństwa w Europie, Sojusz Północnoatlantycki pozostaje dla Polski podstawowym, wielowymiarowym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa. W opinii prezydenta „wychodzeniu” z Afganistanu⁶² musi towarzyszyć wzmocnienie Sojuszu i powrót do „korzeni”, tj. do traktatowej misji NATO – kolektywnej obrony, której umacnianie szczególnie leży w naszym narodowym interesie⁶³. Upowszechnianą przez Bronisława Komorowskiego ideę „powrotu NATO do traktatowych korzeni” można sprowadzić m.in. do następujących działań:

- przeglądu i rewizji stosunków NATO z Rosją;

⁵⁹ Biała Księga..., *op.cit.*, s. 207–208.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy..., *op.cit.*

⁶² Zakończenie operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie (*International Security Assistance Force – ISAF*) przypada na koniec grudnia 2014 r.

⁶³ Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy..., *op.cit.*

- wzmocnienia wschodniej flanki NATO niezależnie od dalszego rozwoju sytuacji kryzysowej na Ukrainie;
- utrzymania zdolności sojuszniczych do prowadzenia operacji o wysokiej intensywności, a w tym o skali powyżej korpusu;
- systematycznego aktualizowania planów ewentualnościowych oraz adaptowania ich do zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa;
- zwiększenie nacisku na rozwój potencjału przeciwwaskoczeniowego (wywiad, rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk) w planowaniu obronnym;
- rozwoju programu przeciwrakietowego w Europie (EPAA), którego elementem będzie stała baza rakietowa w Polsce;
- częstego organizowania ćwiczeń o charakterze obronnym, z udziałem wojsk, sztabów i dowództw;
- zachowania otwartości na wszelkie inicjatywy (Inteligentna obronność – *Smart Defence*, Inicjatywa Sił Połączonych – *Connected Forces Initiative*, koncepcja państw ramowych) wzmacniające potencjał NATO do wypełniania szerokiego spektrum misji, w tym przede wszystkim kolektywnej obrony;
- równomiernego rozmieszczania infrastruktury sojuszniczej, zwłaszcza na terytorium „nowych” członków NATO;
- skoordynowania i doprecyzowania kompetencji między UE i NATO w zakresie potencjału obronnego, struktur i zdolności;
- zintensyfikowania prac nad rozwojem bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni;
- mobilizowania sojuszników do zwiększania środków finansowych na obronność;
- dokonania postisafowskiego przeglądu⁶⁴ i kontynuowania wsparcia w procesie transformacji Afganistanu;
- zachowania otwartości w zakresie „budowy” partnerstwa z innymi państwami⁶⁵.

⁶⁴ Podczas jednego ze spotkań z sekretarzem generalnym NATO prezydent Bronisław Komorowski zaproponował, aby NATO opracowało raport, podsumowujący całość misji ISAF w Afganistanie. Płynące z niego wnioski służyłyby m.in. lepszemu przygotowaniu sił zbrojnych państw członkowskich Sojuszu do prowadzenia przyszłych operacji przez NATO.

⁶⁵ S. Koziej, M. Fryc, *NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie*, w monografii pod red. T. Kośmi-dra *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO, AON*, Warszawa 2014, s. 53–54.

Konieczność transformacji NATO w kierunku zwiększenia priorytetu dla zadań dotyczących obrony kolektywnej na wschodniej flance potwierdzają w całej pełni wnioski płynące z obecnego kryzysu w tym regionie, spowodowanego konfliktem rosyjsko-ukraińskim.

Zadanie 6. Strategiczne upodmiotowienie Unii Europejskiej przez dążenie do przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE i opracowania nowej Strategii Bezpieczeństwa UE

Kolejnym, polskim zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) Unii Europejskiej. Z punktu widzenia polskich interesów istotne jest, aby rozwój WPBiO był zharmonizowany z systemem sojuszniczym, i nie podważał ani roli NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego, ani wojskowej pozycji Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim.

Strategicznym celem polskiej polityki zagranicznej i tym samym prezydenckiej „doktryny” w tym wymiarze jest maksymalne upodmiotowienie UE w dziedzinie bezpieczeństwa, tak aby jej rola w wymiarze bezpieczeństwa została wyraźnie wzmocniona⁶⁶.

Polska upatrywała swoją szansę na realizację tego celu podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w 2013 r. dotyczącego rozwoju WPBiO. Polsce zależało na podjęciu strategicznej debaty, która z biegiem czasu zakończyłaby się określeniem wspólnych strategicznych interesów państw członkowskich UE, a następnie umożliwiłaby znowelizowanie strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r. Szczyt zakończył się jednak umiarkowanym sukcesem⁶⁷. W konkluzjach z grudniowego szczytu UE znalazły się jedynie zapisy mówiące o potrzebie dokonania strategicznej refleksji w dziedzinie bezpieczeństwa⁶⁸. Kwestii tej poświęcona została jedna z Rad Bezpieczeństwa Narodowego, podczas której

⁶⁶ *Strategiczne Forum Bezpieczeństwa w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego z 28 stycznia 2014 r.*: <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5202,SFB-Kolejna-ekspercka-dyskusja-o-unijnej-polityce-bezpieczenstwa.html?search=439454440> (dostęp: 12 lutego 2014 r.).

⁶⁷ *Strategiczne Forum Bezpieczeństwa w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego z 14 stycznia 2014 r.*: <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5165,SFB-Potrzeba-strategicznego-upodmiotowienia-Unii-w-dziedzinie-bezpieczenstwa.html?search=439454440> (dostęp: 12 lutego 2014 r.).

⁶⁸ Wypowiedź szefa BBN Stanisława Kozieja dla PAP przed posiedzeniem Rady Bezpieczeństwa Narodowego 20 listopada 2013 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5059,Szef-BBN-dla-PAP-przed-srodowa-Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html?search=7528392> (dostęp: 14 lutego 2014 r.).

prezydent mówił o potrzebie wyeksponowania polityki obronnej w wymiarze politycznym, rozwoju zdolności wojskowych (grupy bojowe), zdolności dotyczących cyberbezpieczeństwa, wykorzystania kosmosu dla bezpieczeństwa oraz konsolidacji przemysłu zbrojeniowego w ramach Wspólnoty⁶⁹.

Rada Europejska zleciła opracowanie w 2015 r. raportu oceniającego wpływ zmian w środowisku globalnym na politykę UE. Zdaniem szefa BBN Stanisława Kozieja Polska powinna nadać pracom tym charakter strategicznego przeglądu bezpieczeństwa europejskiego, którego treścią byłoby określenie wspólnych interesów, możliwych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa oraz opcji koniecznych przygotowań i działań w ramach Unii. Raport mógłby stać się punktem wyjścia do opracowania nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa⁷⁰.

Zadanie 7. Umacnianie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi

Mocne więzi transatlantyckie i utrzymanie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi to jeden z kluczowych aspektów naszego zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa. Z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej szczególnie istotne jest, aby Stany Zjednoczone oprócz utrzymywania znaczącej obecności sił wojskowych w Europie, odgrywały również główną i aktywną rolę w NATO. Polsce zależy na zaangażowaniu się USA w utrzymywanie równowagi sił na teatrze europejskim oraz współudział (obok NATO) w tworzeniu gwarancji bezpieczeństwa naszemu państwu.

Zdaniem Bronisława Komorowskiego w interesie Polski leży intensyfikacja współpracy z USA w wymiarze dwustronnej polityki bezpieczeństwa, w zakresie wzmacniania zdolności obronnych Polski i Sojuszu⁷¹, a także w kontekście rozwoju szerokiej polsko-amerykańskiej i amerykańsko-europejskiej współpracy gospodarczo-handlowej⁷².

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Strategiczne Forum Bezpieczeństwa z 28 stycznia 2014 ...*, *op.cit.*

⁷¹ Komunikat ze spotkania prezydenta B. Komorowskiego z wiceprezydentem USA Joe Bidenem 18 marca 2014 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2841,polska-i-usa-maja-zbiezny-pogląd-ws-ukrainy.html> (dostęp: 22 marca 2014 r.).

⁷² Komunikat z debaty dotyczącej konsekwencji umowy ws. inwestycji i handlu pomiędzy UE a USA z udziałem prezydenta Bronisława Komorowskiego <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2838,trzeba-wzmacniac-wspolprace-ue-usa.html> (dostęp: 24 marca 2014 r.).

Dwustronna polsko-amerykańska współpraca wojskowa obejmuje dziś takie kluczowe projekty jak: intensywne, rotacyjne szkolenie lotnicze, współpracę wojsk specjalnych oraz plany rozmieszczenia w 2018 r. w Redzikowie bazy rakiet przechwytyjących średniego zasięgu. Polska z racji swojego geostrategicznego położenia jest szczególnie zainteresowana, aby sojuszniczy system obrony przeciwrakietowej, którego fundamentem jest właśnie amerykański Etapowy, Adaptacyjny System Obrony Przeciwrakietowej (*Phased Adaptive Approach in Europe* – EPAA) powstał jak najszybciej⁷³. Zwłaszcza że jego uzupełnieniem w niższej warstwie atmosfery będzie właśnie „polska tarcza”.

Stany Zjednoczone mimo kontynuowania swojego strategicznego „dryfu” w kierunku Azji Wschodniej i Pacyfiku, ograniczeń budżetowych i redukcji wojsk w Europie, w obliczu kryzysu ukraińskiego potwierdziły deklarowane gwarancje bezpieczeństwa udzielone państwom Sojuszu, w tym Polsce. W rozmowie telefonicznej z Bronisławem Komorowskim, prezydent USA Barack Obama potwierdził gwarancje bezpieczeństwa dla Polski. Obaj prezydenci potępilli także eskalację rosyjskich działań na Krymie⁷⁴, zaś Bronisław Komorowski zadeklarował gotowość Polski do aktywnego współtworzenia twardej, adekwatnej i skoordynowanej strategii, jako odpowiedzi Zachodu na rosyjską agresję oraz naruszenie przez nią prawa międzynarodowego⁷⁵.

Deklaracje polityczne Stanów Zjednoczonych przełożyły się na widoczne militarne wzmocnienie europejskiej i polskiej polityki bezpieczeństwa. Zintensyfikowano ćwiczenia amerykańskich sił powietrznych na terytorium

⁷³ W bazie w Redzikowie w ramach systemu Aegis Ashore Amerykanie do 2018 r. planują rozmieścić 24 pociski przechwytyjące SM-3 IIA, które umożliwią ochronę Europy przed rakietami średniego zasięgu z obszaru Bliskiego Wschodu.

⁷⁴ 25 lutego 2014 r. w Symferopolu odbyła się demonstracja, której uczestnicy domagali się zwołania nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i rozpisania referendum w sprawie niepodległości. Dwa dni później za sprawą decyzji krymskiego parlamentu miał miejsce wybór Siergieja Aksionowa (lider partii Rosyjska Jedność) na nowego premiera rządu Republiki (decyzji tej nie uznano w Kijowie). W międzyczasie wojska rosyjskie rozpoczęły stopniową okupację półwyspu krymskiego. 1 marca 2014 r. premier Aksionow zwrócił się z oficjalną prośbą do Rosji o zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa mieszkańcom Krymu. 6 marca Rada Najwyższa na Krymie podjęła decyzję o przyłączeniu regionu do Federacji Rosyjskiej. 11 marca połączone zgromadzenie radnych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krymu i Rady Miejskiej Sewastopola przyjęło deklarację niepodległości Republiki Krymu. 16 marca społeczeństwo krymskie w zorganizowanym referendum wypowiedziało się za przyłączeniem do Rosji. 21 marca prezydent Władimir Putin podpisał akty ratyfikacyjne traktatu o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej.

⁷⁵ Rozmowa prezydentów Bronisława Komorowskiego z Barackiem Obamą o drogach wyjścia z kryzysu na Ukrainie 2 marca 2014 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2824,rozmowa-z-barackiem-obama-o-drogach-wyjscia-z-kryzysu-na-ukrainie.html> (dostęp: 24 marca 2014 r.).

Polski oraz zwiększono ich obecność w misji NATO „Air policing” nad państwami bałtyckimi. Posunięciem tym USA potwierdziły trwałość transatlantycznych relacji, na których szczególnie zależy Polsce, a także zademonstrowały polityczno-militarną determinację przeciwstawiając się neoimperialistycznej postawie Federacji Rosyjskiej na Ukrainie.

Prezydentowi zależy także, aby polsko-amerykańskie partnerstwo rozciągało się zdecydowanie dalej, poza kwestie militarne⁷⁶. Według Bronisława Komorowskiego aktualnie negocjowane między USA i UE największe globalne porozumienie gospodarczo-handlowe w historii polityki gospodarczej świata może stać się „gospodarczym NATO”⁷⁷. Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) stwarza perspektywę zbliżenia tych wielkich gospodarczych podmiotów i usunięcia barier hamujących wzajemny rozwój i współpracę. Głowa państwa zadeklarowała, że Polska będzie aktywnie wspierała mechanizmy rozwijające współpracę amerykańsko-polską i amerykańsko-europejską w ramach UE⁷⁸. Podpisanie dwustronnego porozumienia będzie miało zdecydowanie szersze korzyści, niż tylko wyłącznie gospodarczo-handlowe. Zdecydowanie wzmocni relacje transatlantyckie, ale również i pozycję Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych w świecie.

Zadanie 8. Dbanie o rozwój strategicznego sąsiedztwa i współpracy regionalnej

Ważną rolę w prezydenckiej „doktrynie” odgrywa również tzw. strategiczne sąsiedztwo. Prezydent uważa, że sprawą zasadniczą polskiej polityki wschodniej powinno być podtrzymywanie silnego zaangażowania Polski i całej UE w Partnerstwo Wschodnie. Chodzi tu przede wszystkim o umocnienie dwustronnych relacji z Ukrainą, odbudowywanie tendencji prozachodnich, kontynuowanie polsko-ukraińskiego procesu pojednania ponad trudnymi doświadczeniami historycznymi, i w końcu udzielenie jej fachowej pomocy w zakresie wdrażania reform w sektorze obronnym i bezpieczeństwa. Bronisław Komorowski uważa, że dzięki działaniom tym, władze w Kijowie zbliżą się do Europy. Ważnym projektem w wymiarze obronnym

⁷⁶ Komunikat z debaty dotyczącej konsekwencji umowy ...*op.cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibidem.*

jest także koncepcja utworzenia polsko-litewsko-ukraińskiej brygady, którą prezydent B. Komorowski postrzega, jako czynnik przyciągania Ukrainy do Zachodu, ale również i możliwość wzmocnienia naszego bezpieczeństwa w regionie⁷⁹.

Prezydent uważa także, że Polska na różnych forach (grupa państw V4, Trójkąt Weimarski, współpraca z państwami bałtyckimi i nordyckimi) winna aktywnie zabiegać o wzmocnienie regionalnej współpracy obronnej i wojskowej. Przewiduje także, że przed Europą otwiera się nowy okres współpracy w wymiarze międzynarodowego bezpieczeństwa. „Będzie to okres wzmożonej współpracy, integrowania zdolności i zasobów, skutkujący rozwojem koncepcji podobnych do idei *pooling and sharing*” – konstatował B. Komorowski w 2013 r. w trakcie odprawy w SZ. Prezydent dodał, że „[...] tworzy się szansa wzmacniania zewnętrznego filaru naszego bezpieczeństwa, ale i przyjęcia przez nas większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa w Europie”⁸⁰. W ramach Trójkąta Weimarskiego Polska stara się wzmocnić kluczowe zdolności obronne Unii tj. usprawnić relacje UE z NATO; utworzyć stałe cywilno-wojskowe struktury planowania i dowodzenia; rozwijać Grupy Bojowe oraz zdolności obronne. Z kolei w ramach współpracy V4 Wyszehradzka Grupa Bojowa, która rozpocznie dyżur w 2016 r. pozostaje najważniejszym wspólnym projektem w sferze militarnej.

Zadanie 9. Stwarzanie rozwojowej szansy polskiemu przemysłowi obronnemu i naukowo-technicznemu

Zdaniem prezydenta pozyskanie nowego uzbrojenia dla sił zbrojnych tworzy doskonałą szansę przejścia polskiej gospodarki oraz nauki na nowy, wyższy poziom rozwoju technologicznego. Jest okazją na dokonanie wyrażonego przeskoku jakościowego w tym obszarze. „Wierzę, że realizacja całego programu modernizacyjnego nie tylko realnie wzmocni nasze zdolności obronne, ale także stanie się impulsem rozwojowym dla polskiej gospodarki, a przede wszystkim przyczyni się do rozwoju polskiego przemysłu obronnego” – podkreślał B. Komorowski⁸¹. Jest to szczególnie ważne, gdyż bieżąca kondycja przemysłowego potencjału obronnego niestety nie jest zadowala-

⁷⁹ Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy..., op.cit.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie..., op.cit.

jąca. Poziom konkurencyjności przemysłu obronnego jest niewystarczający, aby mógł on w szerokim zakresie uczestniczyć w procesie modernizacji technicznej SZ RP, a także skutecznie konkurować na rynkach zagranicznych. Jego pozycja rynkowa charakteryzuje się: silnym uzależnieniem od zamówień rządowych; niewystarczającą atrakcyjnością oferty rynkowej pod względem asortymentu, kosztów oraz zaawansowania technologicznego; słabą pozycją na rynkach zagranicznych oraz niską aktywnością w obszarze prac badawczo-rozwojowych. Tymczasem prezydentowi zależy, aby przy zakupach sprzętu i uzbrojenia dla wojska proces ten maksymalnie „spolonizować”. Taki wymóg nakłada m.in. ustawa dotycząca rozwoju „polskiej tarczy” zainicjowana przez Bronisława Komorowskiego. Znowelizowana ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP wprowadza zapis mówiący o uwzględnieniu polskiego potencjału obronnego w całym przedsięwzięciu⁸². Celem takiego sformułowania jest chęć zapewnienia „transferu” nowoczesnych rozwiązań technologicznych do Polski, a przede wszystkim zagwarantowanie sobie „suwerenności” produktowej, usługowej, remontowej i rozwojowej, niezbędnej do stworzenia własnego, silnego potencjału obronnego⁸³. W przypadku zakupu zestawów przeciwrakietowych średniego zasięgu podejście to pozwoli polskiemu przemysłowi obronnemu na dokonanie wyraźnego przeskoku technologicznego; spowoduje pozostawienie w kraju prawdopodobnie powyżej 50 proc. środków finansowych przeznaczonych na ten cel oraz umożliwi aktywne włączenie się polskiej myśli naukowo-technicznej w prace badawcze i rozwojowe.

Kolejną prezydencką inicjatywą stwarzającą rozwojową szansę dla polskiego przemysłu i nauki jest stworzenie Narodowego Programu Bezzałogowców. Opracowanie założeń do tego projektu Bronisław Komorowski polecił BBN. Zdaniem głowy państwa należy ustanowić pewną wspólną strategię myślenia i działania na polu krajowej produkcji i wykorzystania systemów bezzałogowych. Zwłaszcza, że obszar ten może stać się załącznikiem dynamicznego rozwoju innowacyjności w polskiej gospodarce, w wymiarze bezpieczeństwa, a także w sferze obronności. Bezzałogowe platformy są dziś jednym z najszybciej rozwijających się segmentów rynku zarówno militarnego, jak i cywilnego. Coraz częściej zdalnie sterowane „drony” znajdują powszechne zastosowanie w wielu sferach życia publicznego i prywatnego. Znaczący jest

⁸² S. Koziej, M. Fryc, *Podstawy strategiczne systemu obrony powietrznej Polski*, pod red. K. Czupryński, A. Glen, P. Soroka, *System obrony powietrznej Polski*, AON, Warszawa 2013, s. 21.

⁸³ *Ibidem*.

także udział bezzałogowych systemów w programie modernizacji technicznej naszej armii.

W tym kontekście prezydent uważa, że polska nauka oraz przemysł dysponują obiecującym potencjałem, stwarzającym szansę, aby w perspektywie dekady projektować i produkować w Polsce pełną gamę bezzałogowych systemów różnych klas i typów. Jeśli polska nauka i przemysł będą w stanie wykorzystać prezydencką inicjatywę, zapewnią sobie „generacyjny przeskok technologiczny”, który w skali międzynarodowej uczynić je może liderem w dziedzinie bezzałogowych systemów⁸⁴.

Zadanie 10. Kontynuowanie edukacji na rzecz bezpieczeństwa oraz kształtowanie proobronnej postawy wśród społeczeństwa

W obecnych uwarunkowaniach, gdzie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli są liczniejsze, bardziej złożone i rozproszone, coraz bardziej znamienne znaczenie odgrywa w społeczeństwie edukacja na rzecz bezpieczeństwa, promowanie proobronnych zachowań czy też patriotycznych postaw.

Dał temu wyraz Bronisław Komorowski m.in. w wystąpieniu z okazji 15-lecia przystąpienia Polski do NATO. „Musimy pamiętać, że oprócz NATO, oprócz własnej silnej armii – konstatował prezydent – konieczne jest kształtowanie i pielęgnowanie postaw całego społeczeństwa, a szczególnie młodego polskiego pokolenia – tak by było ono świadome konieczności obrony Polski i czuło się odpowiedzialne za jej bezpieczną przyszłość”⁸⁵.

Właśnie edukacji na rzecz bezpieczeństwa i obronności nadaje się szczególną rangę w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶, podkreślając z jednej strony znaczenie kapitału społecznego w potencjale bezpieczeństwa państwa⁸⁷, z drugiej zaś postulując nowe podejście zarówno instytucji państwowych, samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych do kwestii edukacji społecznej⁸⁸.

⁸⁴ *Potrzebny Narodowy Program Bezzałogowców*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5375,Potrzebny-Narodowy-Program-Bezzałogowcow.html> (dostęp: 22 marca 2014 r.).

⁸⁵ *Wystąpienie Prezydenta RP z okazji 15-lecia Polski w NATO 12 marca 2014 r.*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5325,Wystapienie-Prezydenta-RP-z-okazji-15-lecia-Polski-w-NATO.html> (dostęp: 22 marca 2014 r.).

⁸⁶ *Biała Księga...*, *op.cit.*, s. 23.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 76.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 226.

Proponowane są dwa kierunki działania oraz oparcie całego procesu na zasadzie powszechności i ustawiczności. Pierwszy kierunek umożliwiałby podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia współczesnych zjawisk, zdarzeń i procesów, będących źródłem wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak również wyposażałby obywateli w wiedzę i umiejętności pozwalające im na właściwe reagowanie na nie. Z kolei, drugi kierunek pozwalałby na zwiększenie efektywności działania administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa i obronności przez systematyczne i ustawiczne podnoszenie poziomu kwalifikacji mające na celu utrzymanie wysokiego poziomu gotowości oraz zdolności sił, służb, straży oraz administracji do sprawnego działania w warunkach wystąpienia zagrożenia⁸⁹.

Zakładanym efektem edukacji na rzecz bezpieczeństwa jest przede wszystkim uwrażliwienie społeczeństwa na obecne i przyszłe niebezpieczeństwa, podniesienie poziomu świadomości społecznej w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa narodowego⁹⁰ oraz zbudowanie profesjonalnego kapitału ludzkiego w ramach systemu bezpieczeństwa państwa, gotowego do obywatelskiego wsparcia w przypadku pojawienia się różnego typu niebezpieczeństw.

Nowa filozofia myślenia o polskim bezpieczeństwie, obronności oraz wojskowości

Charakterystyka prezydenckich zadań strategicznych ukazuje, że „doktryna Komorowskiego” to nie tylko nowa koncepcja działania, ale także nowa filozofia myślenia o polskim bezpieczeństwie, obronności oraz wojskowości⁹¹. Filozofia ta wyraża się w strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, a sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego i integracyjnego myślenia oraz działania. Chodzi w niej – z jednej strony – o właściwe wykorzystywanie szans i umiejętne przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa w ramach szerokiej i aktywnej współpracy międzynarodowej, z drugiej – o wzmocnienie zdolności obronnych w wyniku sukcesywnie konsolidowanego i modernizowanego narodowego potencjału bezpieczeństwa, ze szcze-

⁸⁹ *Ibidem*, s. 180–181.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 76.

⁹¹ *Dyskusja o „doktrynie...”, op.cit.*

gólnym uwzględnieniem gotowości państwa do samodzielnego działania w sytuacjach politycznie niejasnych i trudnokonsensusowych, w których pełna solidarność sojusznicza może być zagrożona.

W wymiarze polityki bezpieczeństwa wewnętrznego integracja systemu bezpieczeństwa państwa wydaje się kluczowym zadaniem prezydenckiej „koncepcji”. Działaniu temu przypisuje się szczególne znaczenie we wnioskach z SPBN. Zakłada się, że przyrost oczekiwanych zdolności w wymiarze wewnętrznym może nastąpić w wyniku integracji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; przez profesjonalizację operacyjnych ogniw wykonawczych (wojsko, dyplomacja, służby); za sprawą upowszechniania przygotowań w sferze bezpieczeństwa i obronności wśród podmiotów społecznych oraz gospodarczych (aktualizacja planów, programów, szkolenie) oraz dzięki szerokiej edukacji obywateli na rzecz bezpieczeństwa.

Z kolei w wymiarze zewnętrznym cały wysiłek ukierunkowany zostaje na umacnianie polskiej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej przez jasną artykulację narodowych interesów oraz wzmacnianie więzi europejskich, sojuszniczych oraz relacji dwu- i wielostronnych z najważniejszymi partnerami.

Katalog strategicznych zadań „doktryny Komorowskiego” obejmuje zatem:

1. wzmocnienie obrony własnego kraju i terytorium państw natowskich;
2. rozwój potencjału przeciwwaskoczeniowego, który ma stać się polską specjalnością strategiczną w NATO i UE;
3. tworzenie systemu strategicznej odporności Polski na ewentualną agresję zbrojną;
4. kontynuowanie strategicznych procesów konsolidacyjnych w systemie bezpieczeństwa państwa i w Siłach Zbrojnych;
5. konsolidowanie NATO wokół obrony kolektywnej;
6. strategiczne upodmiotowienie Unii Europejskiej przez dążenie do przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE i opracowania nowej Strategii Bezpieczeństwa Wspólnoty;
7. umacnianie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi;
8. dbanie na forum międzynarodowym o rozwój strategicznego sąsiedztwa i współpracy regionalnej;
9. stwarzanie rozwojowej szansy polskiemu przemysłowi obronnemu i naukowo-technicznemu;

10. oraz kontynuowanie edukacji na rzecz bezpieczeństwa i promowanie proobronnej postawy wśród naszego społeczeństwa.

Proces kształtowania się „doktryny Komorowskiego” oraz perspektywa kontynuowania strategicznych prac w obszarze bezpieczeństwa państwa

Jak podkreślono na wstępie „doktryna Komorowskiego” to nie tylko wyartykułowanie myśli przewodniej w polityce bezpieczeństwa i obronności czy też określenie strategicznych zadań siłom zbrojnym, to także, a może przede wszystkim długotrwały, konsekwentny proces strategiczny. Jego początek rozpoczął się wraz z objęciem przez Bronisława Komorowskiego urzędu prezydenta RP w 2010 r. i przejściem obowiązku zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Dokładniej, za punkt początkowy tworzenia się „doktryny” można uznać prezydencką dyrektywę z listopada 2010 r. polecającą BBN rozpoczęcie prac nad Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego RP. W rezultacie po raz pierwszy w historii Polski, zainicjowano i przeprowadzono w sposób całościowy, systemowy i zintegrowany ocenę stanu oraz przyszłości narodowego i międzynarodowego bezpieczeństwa. Rezultaty SPBN pozytywnie oceniła Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która jednomyślnie przyjęła jego generalne wnioski i rekomendacje do realizacji w perspektywie najbliższej dekady. Finalnym „produktem” zakończonego Przeglądu było opublikowanie w 2013 r., na bazie jawnych zapisów raportu, pierwszej Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP, która potraktowana została zarówno przez administrację państwową, jak i społeczeństwo za kompendium wiedzy o polskim bezpieczeństwie i zestaw rekomendacji do stosownego uwzględniania w praktyce.

W 2014 r. planowane jest opublikowanie dwóch, najważniejszych dokumentów doktrynalnych w systemie bezpieczeństwa państwa, a mianowicie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej⁹². W tych właśnie dokumentach „doktryna Komorowskiego” znajdzie w pełni swoje finalne merytoryczne i formalne odzwierciedlenie⁹³.

⁹² *Ibidem.*

⁹³ *Doktryna Komorowskiego – założenia, ..., op.cit.*

Oczekuje się, że nowa Strategia umożliwi zintegrowanie systemu bezpieczeństwa państwa⁹⁴, co w efekcie pozwoli wyeliminować główną słabość systemu – „resortowe” myślenie i działanie – wskazaną we wnioskach z SPBN.

Z kolei znowelizowana Dyrektywa Obronna pozwoli na sprecyzowanie i przypisanie zadań różnym strukturom i organom bezpieczeństwa w państwie na czas ewentualnego zagrożenia i wojny, kładąc szczególny nacisk na zadania związane z konstytucyjnym obowiązkiem osłony, ochrony i obrony Ojczyzny⁹⁵.

Prawdopodobnie w ślad za Dyrektywą Obronną zostanie opracowana także nowa Strategia Wojskowa, która wskaże sposób realizacji zadań operacyjno-transformacyjnych przez Siły Zbrojne⁹⁶.

Jednocześnie w 2014 r. będą kontynuowane prace nad bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. Konkretyzowanie strategii, planów i programów dotyczących cyberbezpieczeństwa ma następować w korelacji z cyberstrategią i polityką zarówno Unii Europejskiej, jak i NATO⁹⁷.

Zakończenie

Powstanie sytuacji kryzysowej na Ukrainie oraz nieprawne przejęcie przez Federację Rosyjską ukraińskiego Krymu, pozytywnie zweryfikowało zasadnicze elementy polskiego podejścia do spraw bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym do kwestii obronności i rozwoju sił zbrojnych.

Przyjęta do realizacji strategia zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, w publicznej debacie znana pod nazwą „doktryny Komorowskiego”, okazała się właściwym kierunkiem działania Rzeczypospolitej na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Doktryna ta, bazując na generalnych wnioskach oraz rekomendacjach płynących z Raportu SPBN, przyjęła formę spójnej, całościowej, nowator-

⁹⁴ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy ..., op.cit.*

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ *Kwadryga polskiego bezpieczeństwa w 2014 roku – Szef BBN dla Onet.pl*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5150,Kwadryga-polskiego-bezpieczenstwa-w-2014-roku-Szef-BBN-dla-Onetpl.html?search=725094184> (dostęp: 3 marca 2014 r.).

skiej i długofalowej strategii w wymiarze bezpieczeństwa, obronności i rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Konsekwentne wypełnianie przyjętych w niej założeń oraz realizacja wytyczonych zadań strategicznych, stwarza szansę zintegrowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, wzmocnienia zewnętrznych filarów naszego bezpieczeństwa oraz wejścia w posiadanie znacznie zmodyfikowanych zdolności obronnych, przedstawiających zdecydowanie większą niż obecnie wartość operacyjną i bardziej odpowiadających wymaganiom współczesnego, a przede wszystkim przyszłego środowiska bezpieczeństwa.

Finalnym odzwierciedleniem głównych założeń oraz operacyjnych i preparacyjnych treści „doktryny Komorowskiego” będzie nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego i stanowiąca jej operacyjne uszczegółowienie Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna.

Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym

Zdzisław Lachowski

Rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej determinuje przestawienie akcentów w kwestiach umacniania bezpieczeństwa. Ogromny postęp poczyniono w dziedzinie zakazu i ograniczenia broni masowego rażenia, broń klasyczna także została poddana kontroli, szczególnie w Europie. Kampania na rzecz tzw. humanitarnej kontroli zbrojeń (konwencjonalnych) podkreśliła nowy wymiar problemu „broni niehumanitarnej”, która poza zastosowaniem na polu walki niesie dotkliwie negatywne skutki dla cywili i rozwoju społeczno-ekonomicznego po wygaśnięciu konfliktu. Zakaz min przeciwpiechotnych, do którego w 2013 r. przyłączyła się Polska, uruchomił szeroki front zaniepokojonych państw i organizacji pozarządowych domagających się upowszechnienia zakazu niehumanitarnych środków walki. Równolegle inny nurt państw dąży także do „ucywilizowania” tej kwestii, jakkolwiek bez spektakularnych wyników.

Wśród doniosłych sukcesów XX w. w dziedzinie bezpieczeństwa światowego i regionalnego jest zaistnienie szeroko zakrojonego instrumentarium zakazów, redukcji i eliminacji broni. Pewne jej rodzaje zostały ograniczone ilościowo lub jakościowo i poddane różnym formom międzynarodowego nadzoru. W ten sposób nieskrępowana rozbudowa arsenałów wojskowych spotyka się niejednokrotnie ze stygmatyzacją oraz jest poddana mechanizmom rozbrojenia, monitorowania i weryfikacji. Bolesne doświadczenia ubiegłego wieku (wojny światowe, zimnowojenna rywalizacja zbrojna oraz wyścig zbrojeń mocarstw i sojuszy, holokaust, groźba zagłady ludzkości, czystki etniczne itp.) nasiliły społeczną i polityczną krytykę oraz wywoływały potępienie płynące z różnych racji – od moralnych po egzystencjalne. Polityczno-wojskowy wymiar bezpieczeństwa to dzisiaj sieć licznych norm, uzgodnień, porozumień oraz uprawnionego międzynarodowego zainteresowania i ingerencji, a także inicjatyw pozarządowych. Po dziesięcioleciach dominowania „twardego” nurtu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, silnie do głosu dochodzą inne sposoby i środki umacniania bezpieczeństwa, oparte na odmiennych kryteriach podejścia do problemów i ich rozwiązywania.

Pojęcie „broni niehumanitarnej” (*inhumane weapons*) jest dość mylące. Jak słusznie się wskazuje, trudno uznać jakąkolwiek broń za „ludzką”, humanitarną; głównym kryterium w wyodrębnieniu kategorii „broni niehumanitarnej” – podkreślmy, że tym terminem określa się dzisiaj broń konwencjonalną, a więc nie obejmuje on broni masowego rażenia – są drastyczne skutki, jakie różne rodzaje broni mają dla walczących i cywilów – rozmiary i dotkliwość ran i cierpienia oraz trwałość obrażeń, a także inne czynniki antyhumanitarne (np. okrutny, rozmyślny charakter zastosowania, odwetu na ludności cywilnej itp.).

Jak w wypadku wielu zjawisk i procesów, i w tej kwestii można doszukiwać się „prehistorii”. Dążenia – dodajmy, nieczęste – do ograniczenia bądź unikania brutalności w czasie wojny z powodów humanitarnych, religijnych, moralnych etc. datują się wstecz do dawnych czasów rozwoju cywilizacji człowieka. Różnymi sposobami i środkami próbowano w przeszłości rozwiązywać te kwestie prowadzenia wojen, ale bez szczególnego powodzenia – nie uzyskiwano ani pożądanej powszechności, ani nie stworzono trwałego, konsekwentnego systemu. Ofiarami barbarzyńskich – w szerokim tego słowa znaczeniu – praktyk padali i walczący, i – niemal z reguły – niewojujący.

W ciągu ostatnich 150 lat utrwały się pewne reguły dotyczące broni i prowadzenia wojny. Wysiłki zmierzające do ich prawnomiedzynarodowej kodyfikacji zostały podjęte bardziej na serio w drugiej połowie XIX w. Związane to było z gwałtownym rozwojem techniki w wyniku rewolucji przemysłowej, w tym coraz bogatszej palety śmiertelnych środków walki z jednej strony, oraz moralnych, humanitarnych reakcji na związane z tym okropności wojny (*vide* np. powstanie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w 1863 r.) z drugiej. Przedmiotem zabiegów stało się normatywne i prawne uznanie, że broń i taktyka powinny być ograniczone do celów wojskowych, determinowane militarną koniecznością, proporcjonalne do wojskowych zamierzeń, jak też stosowane w niezbędnym i rozsądnym zakresie w urzeczywistnianiu tychże intencji. Ponadto winny unikać niepotrzebnego cierpienia ofiar oraz nie wyrządzać szkody ludziom i ich własności¹. Wiele uzgodnień dotyczących niehumanitarnych metod prowadzenia wojen miało korzenie w kontekstach rozwoju doktryny wojny sprawiedliwej i definiowaniu praw wojny, reakcji na czystki etniczne, religijne itp., akty ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i użycia broni maso-

¹ J. Goldblat, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*, PRIO-SIPRI 2002, s. 279.

wego rażenia. W połowie XX w. przedsięwzięte kroki znalazły umocowanie w międzynarodowych dokumentach dotyczących humanitaryzmu oraz praw człowieka i podstawowych swobód.

Kontrola zbrojeń została zapoczątkowana w minionym stuleciu i była w przeważającej mierze realizowana w dziedzinie zbrojeń nuklearnych. Nic dziwnego, bowiem w epoce blokowej konfrontacji Wschód–Zachód zbrojenia te stanowiły zagrożenie egzystencjalne nie tylko dla konkretnego wroga, ale i dla całej ludzkości. Także broń biologiczna i chemiczna, której ogromne ilości zostały nagromadzone w arsenałach państw, budziła strach i związane z tym poszukiwanie sposobów jej ograniczenia bądź likwidacji. Dopiero w latach 70. i 80. XX w., gdy zelżała rywalizacja obu wielkich adversarzy, bliższą uwagę zwrócono na inne wymiary zbrojeń i próby ich opanowania. W tym też nurcie ponownie pojawił się problem konwencjonalnej „broni niehumanitarnej” jako przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej.

Celem niniejszego artykułu nie jest całościowa analiza kwestii niehumanitarnej broni, która obejmuje duże spektrum dziedzin. Intencją jest omówienie jej fenomenu w nurcie rozbrojenia². Dlatego istotne aspekty problemu, takie jak sposoby redukcji i eliminacji różnych rodzajów tej broni, w tym akcje rozminowywania, współpraca i pomoc międzynarodowa, a także wzmacnianie świadomości ryzyka i zagrożeń, zostały potraktowane drugoplanowo i jedynie odnotowane ogólnie, tam gdzie to niezbędne. Zainteresowanych tymi kwestiami autor odsyła do literatury skoncentrowanej na takich aspektach, szczególnie do publikacji powstałych pod egidą odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz pozarządowych.

Od deklaracji petersburskiej do zimnowojennego odprężenia

Szereg dokumentów międzynarodowych – deklaracje petersburska z 1868 r. i brukselska z 1874 r. (nie zostały urzeczywistnione) plus tzw. Podręcznik praw i zwyczajów wojny przyjęty w Oksfordzie w 1880 r. – wiodło do uchwalenia stosownych dokumentów podpisanych na konferencjach w Hadze w 1899 i 1907 r. W wyniku pierwszej konferencji haskiej zakazano w ogłoszonej

² W literaturze przedmiotu stosowany jest niejednoznaczny termin „humanitarna kontrola zbrojeń”. W opinii autora jest on nieadekwatny: poniższy wywód wskazuje, że konstytuujące elementy kontroli zbrojeń, czyli mechanizmy implementacji, przestrzegania uzgodnień i ich weryfikacji, funkcjonują najwyższej w ograniczonej formie, a nacisk jest położony na aspekty rozbrojenia – eliminacji i niszczenia.

przez uczestników deklaracji używania kul dum-dum, powodujących o wiele większe szkody w ciele ludzkim i cierpienia niż inna amunicja. W trakcie drugiej konferencji haskiej przyjęto kilka konwencji. W konwencji IV potwierdzono zasady deklaracji z St. Petersburga i w części dotyczącej broni zakazano stosowania broni, pocisków i materiałów, które powodowałyby niepotrzebne cierpienie lub zniszczenie własności wroga, chyba że wymogi wojny taką destrukcję konieczne (*imperatively*) za sobą pociągały. W szczególności zakazano użycia trucizny lub broni trującej³. Z kolei na mocy konwencji VIII ograniczono i uregulowano używanie min morskich⁴.

Doświadczenie I wojny światowej odcisnęło swoje piętno na kolejnym porozumieniu powojennym. W Waszyngtonie w 1922 r. zwycięskie mocarstwa podpisały traktat dotyczący użycia okrętów podwodnych i gazów trujących. W humanitarnym aspekcie układ ten potwierdzał prawo zwyczajowe dotyczące stosowania gazów podczas wojny; traktat jednak nie wszedł w życie. Trzy lata później, w 1925 r., tematyka gazów znalazła miejsce w protokole genewskim, który zakazał stosowania gazów duszących, trujących lub innych gazów oraz bakteriologicznych metod prowadzenia wojny⁵. W protokole wprawdzie zakazano stosowania broni chemicznej i bakteriologicznej, lecz pominięto w ramach zakazu nowe rodzaje broni o szczególnie okrutnym charakterze. Dodatkowy protokół I z 1977 r. do konwencji genewskiej z 1949 r., dotyczący międzynarodowych konfliktów zbrojnych, potwierdził, że metody i środki prowadzenia wojny nie są nieograniczone oraz że zakazuje się używania broni, pocisków oraz materiałów i metod o takim charakterze, które powodują niepotrzebne obrażenia i zbyteczne cierpienia. Jednak znowu protokoły z 1977 r. nie zakazały ani nie ograniczyły żadnej konkretnej broni. Jednym słowem, żaden konkretny typ „broni nieludzkiej” nie został do końca lat 70. formalnie zakazany, ani nie ograniczono jej użycia.

Konwencja o nieludzkiej broni

Okres odprężenia w stosunkach międzyblokowych, w tym amerykańska polityka praw człowieka w latach 70. XX w., przyniósł wiele uzgodnień

³ Konwencja IV zakazywała także zdradzieckiego zabijania lub ranienia jednostek należących do wrogiego kraju lub armii albo zabijania lub ranienia wroga, który złożył broń lub poddał się.

⁴ J. Goldblat, *op.cit.*, s. 280.

⁵ <http://www.diplomatie.gouv.fr/traites/afficheetraite.do?accord=TRAI19250001> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

i dokumentów, także o charakterze humanitarnym. Mimo że sytuacja miała się wkrótce pogorszyć w kolejnej odsłonie zimnej wojny, dynamika procesu społecznego i politycznego w interesujących nas kwestiach prowadziła do dalszych kroków po przyjęciu protokołów z 1977 r. W październiku 1980 r. została przyjęta Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni (*sic!*) konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki⁶. Tytuł konwencji jest długi, stąd stosuje się (także w tym artykule) skrócone nazwy – konwencja o pewnych rodzajach broni konwencjonalnej (*certain conventional weapons* – CCW) lub konwencja o nieludzkiej broni. Traktat ten ma charakter „parasolowy” (*chapeau*), dzięki czemu można włączać weń kolejne porozumienia⁷.

Początkowo były to trzy porozumienia, zwane protokołami, przy czym strona konwencji musiała być związana przynajmniej dwoma protokołami. W protokole I zabrania się użycia broni, której zasadnicze działanie polega na rażeniu odłamkami niemożliwymi do wykrycia w ciele ludzkim za pomocą promieni Roentgena. Protokół II dotyczy użycia na lądzie min, min-pułapek i „innych urządzeń”⁸, łącznie z minami umiejscowionymi w celu uniemożliwienia dostępu do pasów przybrzeżnych, dróg wodnych i rzek, jednakże nie stosuje się go do min wobec okrętów na morzu lub wodach śródlądowych. Protokół III dotyczy zakazu lub ograniczeń w użyciu broni zapalającej.

Konwencja została powitana z zadowoleniem jako znaczący postęp w budowaniu równowagi między wymogami humanitarnymi a względami wojskowymi. Jednak krytykę wzbudzały liczne luki i zaniechania, szczególnie brak weryfikacji implementacji, oraz zapisy dotyczące min przeciwpiechotnych, w tym zwłaszcza niedostatecznej ochrony życia i zdrowia ludności cywilnej⁹. Konwencja przewiduje konferencje przeglądowe, zwoływane w celu

⁶ Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Dok. ONZ A/CONF.95/WG/CRP.12, 10 października 1980 r., <http://www.icrc.org/ihl/INTRO/500?OpenDocument> (dostęp: 14 maja 2014 r.). Konwencja weszła w życie 2 grudnia 1983 r. Oficjalny tekst polski Konwencji tłumaczy *weapons* jako bronie, co jest nieprawidłowe. Bronie to rodzaje sił zbrojnych (ang. *services*).

⁷ Konwencja zawiera jedynie ogólne postanowienia i nie zawiera postanowień wyraźnie zakazujących stosowanie konkretnej broni. Zakaz i restrykcje zawarte są w protokołach.

⁸ „Inne urządzenia” oznaczają ręcznie umieszczane środki wybuchowe i urządzenia przeznaczone do zabijania, ranienia lub wyrządzania szkód i które są zdalnie lub samoczynnie pobudzone po upływie określonego czasu.

⁹ Zob. dyskusję propozycji na konferencję przeglądową [w:] J. Goldblat: *Inhumane conventional weapons: efforts to strengthen constraints*. „SIPRI Yearbook 1995. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 1995.

omówienia funkcjonowania konwencji i jej protokołów, jak też ewentualnych dodatkowych porozumień (protokołów). W 1995 r. zwołano pierwszą konferencję przeglądową. W tym celu sekretarz generalny ONZ powołał grupę ekspertów rządowych. Nie udało się wzmocnić postanowień protokołu II w kwestiach wykrywalności min przeciwpiechotnych oraz metod samozniszczenia i samoczynnego wyłączenia. Wyraźnie dostrzegano, że impasu w tych i innych sprawach nie da się rozwiązać inaczej niż przez utworzenie odrębnego forum z mandatem poszukiwania całkowitego zakazu min przeciwpiechotnych, z udziałem stron konwencji CCW oraz innych państw.

Istotnym osiągnięciem pierwszej konferencji przeglądowej było uzgodnienie Protokołu o oślepiającej broni laserowej (IV), zakazującego stosowania i transferów tej broni. Wprawdzie użyteczność wojskowa broni laserowej jest ograniczona, zwłaszcza na polu bitwy, ale okrucieństwo jej ewentualnego użycia jest oczywiste. Słabością implementacyjną protokołu było niewłączenie do postanowień weryfikacyjnych oraz brak całkowitego zakazu (zakaz dotyczy tylko trwałego oślepienia nieuzbrojonego oka). Istotnym mankamentem było także to, że dotyczył jedynie międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Miny przeciwpiechotne – dwa trakty

W połowie lat 90. XX w. doszło do zasadniczego przesunięcia w nastawieniu społeczności międzynarodowej, szczególnie w wyniku aktywności organizacji pozarządowych, wobec min przeciwpiechotnych. W szerszym kontekście okresu pozimnowojennego problem zyskiwał na „odłożonym popycie” na kontrolę zbrojeń, w tym zmniejszeniu arsenałów broni. Wspomniana konferencja przeglądowa konwencji CCW, odbywająca się od jesieni 1995 r. do wiosny 1996 r., wskazała na powagę problemu, zbudowała szerokie poparcie dla idei eliminacji min oraz w trakcie finalnej sesji w maju 1996 r. przyjęła znowelizowany protokół II, który nałożył dalsze ograniczenia na użycie, produkcję i transfery tych min. Wśród najbardziej istotnych postanowień porozumienia zawarto: włączenie w zakres jego obowiązywania wewnętrznych konfliktów zbrojnych; zakaz wszelkich niewykrywalnych min przeciwpiechotnych; całkowitą wykrywalność wszystkich min tego rodzaju; odpowiedzialność stron za konserwację i usunięcie rozmieszczo-

nych przez nie min; zakaz transferów zakazanych min oraz inne restrykcje, a także odbywanie corocznych spotkań na temat implementacji protokołu, w tym kolejnej konferencji przeglądowej w 2001 r.

Mimo postępu, znowelizowany protokół II spotkał się z krytyką, głównie organizacji pozarządowych zgrupowanych w Międzynarodowej kampanii na rzecz zakazu min przeciwpiechotnych (*International Campaign to Ban Landmines* – ICBL) oraz w Międzynarodowym Komitecie Czerwonego Krzyża – MKCK. Wskazywały one na kilka istotnych wad: swobodę dalszego produkowania, eksportowania i stosowania min o długim okresie trwania, dopóki państwa zobowiązywały się przestrzegać pewnych reguł dotyczących ich rozmieszczenia; zmianę definicji miny przeciwpiechotnej (*anti-personnel mine*, APM), aby uniemożliwić ewentualne próby obchodzenia ograniczeń, w tym stosowania ich w kombinacjach z innymi typami min i ładunkami wybuchowymi; a także brak postanowień w sprawie weryfikacji. Zwolennicy radykalnej zmiany wskazywali, że opór ze strony szczególnie państw zachodnich powodują względy i interesy wojskowe i ekonomiczne. Jednocześnie znowelizowany protokół II wywołał żywe reakcje i liczne inicjatywy ze strony społeczności międzynarodowej (organizacji, ruchów i państw). M.in. USA zadeklarowały zaprzestanie stosowania min bez mechanizmu samozniszczenia oraz eliminację istniejących zapasów do końca 1999 r., z wyjątkiem min rozmieszczonych i składowanych na Półwyspie Koreańskim.

Przełomowym aktem stała się deklaracja przyjęta w październiku 1996 r. w Ottawie przez grupę 50 państw zatytułowana „W kierunku globalnego zakazu min przeciwpiechotnych”¹⁰. W deklaracji postulowano: a) wzmocnienie zakazu i eliminacji tych min; b) powszechne przestrzeganie znowelizowanego protokołu II; c) zaprzestanie wszelkiego rodzaju nowych rozmieszczeń; d) zapewnienie zwiększonych środków do budowania świadomości istnienia problemu (*mine awareness*) oraz programów usuwania min i pomocy dla ofiar; e) poparcie dla przewidywanej (następnie przyjętej) rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, apelującej o narodowe moratoria, zakazy

¹⁰ Polski termin „przeciwpiechotny” jest obecnie nieprecyzyjny – wojskowo jest uzasadniony, jednak z racji rosnącego znaczenia wymiaru humanitarnego bardziej odpowiednia byłaby nazwa nawiązująca do angielskiej terminologii: *anti-personnel* „przeciwosobowy”; potoczna nazwa *landmine* „mina lądowa” jest także nieprecyzyjna, bowiem odnosi się również do np. lądowych min przeciwpancernych. Niestety, brak adekwatnego i zarazem poręcznego terminu.

i inne restrykcje dotyczące operacyjnego stosowania min, a także regionalne i subregionalne działania na rzecz globalnego zakazu¹¹.

Odzew był niejednoznaczny. Wkrótce zarysowały się cztery różne stanowiska w sprawie zakazu: a) orędującej zakaz APM grupy ottawskiej (obejmującej m.in. Kanadę jako inicjatora, większość państw europejskich, ale też zwiększającej swe szeregi dzięki państwom Trzeciego Świata); b) państw (w tym USA) uważających Konferencję Rozbrojeniową za najlepsze forum rokowań, lecz postrzegających „proces ottawski” jako pomocny w kwestii APM; c) państw odrzucających kategorycznie jakiekolwiek rozmowy poza Konferencją Rozbrojeniową (w tym Chiny, Indie i Rosja) oraz d) państw znajdujących się w rejonach konfliktów, które odmówiły poparcia dla zakazu APM. Wysiłki w ramach Konferencji Rozbrojeniowej przyniosły stosunkowo skromne rezultaty. Nie bez znaczenia jest tu trwający impas wokół priorytetów w rozmowach tego forum i związany z tym kryzys w kwestiach (szczególnie rozbrojenia nuklearnego) znajdujących się na jego porządku dziennym.

Niemniej publiczne zainteresowanie płynące z moralnych i humanitarnych względów rosło lawinowo: w 1997 r. liczba państw popierających globalny zakaz wzrosła z 50 do ponad 120¹². Obecnie liczba stron konwencji CCW wynosi 117.

Improwizowane ładunki wybuchowe

Wyzwaniem humanitarnym jest walka partyzancka, która stała się istotnym nurtem konfliktów zbrojnych na poziomie regionalnym i lokalnym. Od 2008 r. grupa ekspertów państw-stron znowelizowanego protokołu II do konwencji CCW prowadzi prace nad tzw. improwizowanymi ładunkami wybuchowymi (*improvised explosive devices*, IED), czyli prowizorycznymi minami lądowymi używanymi przez rebeliantów (zwanymi także bombami przydrożnymi), które są poważnym problemem i zagrożeniem m.in. dla personelu wojskowego i ludności w konfliktach regionalnych, takich jak w Afganistanie. Cztery tematy stanowią obecnie przedmiot rozważań i podejmowanych działań: stała wymiana informacji na temat IED; opracowanie

¹¹ Patrz szerzej na ten temat np. Z. Lachowski: *Conventional arms control*. „SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 1997, s. 495–501.

¹² W trakcie kampanii na rzecz zakazu i eliminacji min przeciwpiechotnych jej zwolennicy w zapale mnożyli liczby min składowanych i rozmieszczonych, państw nadal ich używających czy też ofiar cywilnych wybuchających min. Wzmagając w ten sposób zainteresowanie opinii publicznej, przyczyniali się jednak do wzrostu poczucia bezradności w rozwiązywaniu tych problemów. Uruchomiona weryfikacja danych pomogła przywrócić właściwe proporcje w ocenach.

„najlepszych praktyk” w zakresie zapobiegania dostania się w niepowołane ręce lub nielegalnego użycia materiałów używanych do produkcji IED; krzewienie poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zapobieganie pogwałceniom jego reguł; pomoc dla ofiar IED¹³.

Warto odnotować wysiłki humanitarnej organizacji pozarządowej Geneva Call, która od 2001 r. zachęca – ze zmiennym powodzeniem – „zbrojnych aktorów niepaństwowych” do respektowania międzynarodowych norm humanitarnych, szczególnie odnoszących się do ochrony cywilów w konfliktach zbrojnych. W dużej mierze dotyczy to min¹⁴.

Proces ottawski

Dwie kwestie dominowały w procesie ottawskim: weryfikacja przyszłych uzgodnień oraz stanowisko Stanów Zjednoczonych. W pierwszej sprawie starły się dwa różne podejścia – kontrolno-zbrojeniowe i humanitarne. Zwolennicy tej pierwszej, z Niemcami na czele, traktowały ewentualny wynik jako rozbrojenie z klasycznym arsenałem środków i sposobów przestrzegania konwencji, podobnych do Konwencji o broni chemicznej czy konwencji CCW: regularnej i kompleksowej wymiany danych, konsultacji w sprawach spornych i merytorycznych, ścigania pogwałcenia konwencji, misji ustalania stanu rzeczy (*fact-finding*) w celu monitorowania podejmowanych narodowych środków, udziału ONZ w przedsięwzięciach weryfikacyjnych itp.

Z kolei druga grupa państw, której najbardziej aktywnym rzecznikiem był Meksyk, uznała miny przeciwpiechotne za specjalną kategorię niepodlegającą się weryfikacji. W zamian państwa te proponowały luźną sieć środków budowy zaufania i przejrzystości, regularnych przeglądów konwencji, systematycznego składania sprawozdań i wymiany informacji. W efekcie eksperci zaproponowali kompromis, który osłabił elementy weryfikacji i wymuszania, a zwiększył nacisk na aspekty kooperatywne. W tekście uchwalonej konwencji zabrakło terminów „weryfikacja” i „inspekcja”, zaś weszły doń misje *fact-finding*, sankcjonowane przez regularne lub specjalne spotkania

¹³ Patrz szerzej na ten temat w: *Report on Improvised Explosive Devices*, Fifteenth Annual Conference of the High Contracting Parties to Amended Protocol II to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Geneva, 13 listopada 2013 r., dok. CCW/AP.II/CONF.15/3.

¹⁴ Patrz szerzej na ten temat <http://www.genevacall.org/> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

państw-stron. Żywiono nadzieję, że dobra wola i współpraca stron konwencji przeważą; w konsekwencji nacisk położono raczej na zapobieganie szeroko zakrojonemu użyciu niż ewentualnym pojedynczym naruszeniom porozumienia.

Stanowisko amerykańskie i szansa na podpisanie konwencji przez Stany Zjednoczone stanowiły zasadniczą kwestię. Na konferencji w Oslo w sierpniu 1997 r. delegaci USA przedstawili szereg propozycji poprawek do negocjowanego tekstu. Ograniczając następnie swe postulaty, negocjatorzy amerykańscy żądali zgody na eliminację amerykańskich min na Półwyspie Koreańskim w ciągu 9 lat od wejścia w życie konwencji; możliwości wycofania się z konwencji w wypadku konfliktu oraz wyłączenia z kategorii APM urządzeń wybuchowych towarzyszących minom przeciwpancernym¹⁵. Większość państw nie wyraziła na to zgody i we wrześniu 1997 r. administracja Billa Clintona, pod naciskiem szefów Połączonych Sztabów USA, wycofała się z podpisania finalnego tekstu. W grudniu tegoż roku 121 państw podpisało w Ottawie Konwencję w sprawie zakazu, składowania, produkcji i transferu min przeciwpiechotnych oraz ich zniszczenia¹⁶. 1 marca 1999 r. konwencja weszła w życie¹⁷.

Równolegle do zmagania w sprawie zakazu rozwijały się działania w sprawie programów rozminowywania. Były one koordynowane i realizowane przez liczne organizacje międzynarodowe, w tym ONZ i Bank Światowy, a także przez Stany Zjednoczone, które są największym ofiarodawcą w zakresie pomocy ofiarom oraz w usuwaniu min¹⁸.

¹⁵ Odmienne od europejskich pułapek dołączonych do min przeciwpancernych USA mają mieszane systemy minowe składające się z ładunków niedołączonych do głównej miny. Stąd uznano te ładunki za APM.

¹⁶ Konwencja nie obejmuje innych rodzajów min: przeciwpancernych i przeciwtransportowych lub min przeciwookrętowych na morzu lub na wodach śródlądowych, http://www.un.org/Depts/mine/UNDocs/ban_trty.htm (dostęp: 14 maja 2014 r.).

¹⁷ Stany Zjednoczone wystąpiły z programem przedsięwzięć, które miały w przyszłości ułatwić przystąpienie do konwencji APM: zniszczenia wszystkich „nieinteligentnych” min przeciwpiechotnych; zaprzestania stosowania min poza Koreą Płd. do 2003 r. oraz zbadanie alternatyw w tym kraju do 2006 r., w tym min inteligentnych oraz podpisania konwencji do 2006 r., jeżeli powiodą się wysiłki w poszukiwaniu alternatywnych technologii dla amerykańskich min. Associated Press, *Clinton may sign land mine treaty*, 22 maja 1998; „Disarmament Diplomacy”, nr 26, maj 1998, s. 60.

¹⁸ W grudniu 2012 r. Stany Zjednoczone ogłosiły, że „wkrótce” zakończą zapoczątkowany w 2009 r. całonocowy przegląd swej polityki w sprawie APM. Mimo że formalnie nie są stroną konwencji, USA znajdują się bardzo blisko przystąpienia do niej. Ostatni raz użyły min przeciwpiechotnych w czasie wojny w Zatoce w 1991 r., przestrzegając zakazu eksportu tych min od 1992 r., prawdopodobnie nie produkują już APM oraz od 2009 r. uczestniczą w charakterze obserwatora w spotkaniach stron konwencji APM.

Zawarcie konwencji APM zwiastowało znaczącą zmianę w podstawach bezpieczeństwa po zimnej wojnie. Zapoczątkowało swoistą demilitaryzację i wyjście poza tradycyjną kontrolę zbrojeń w stronę praw wojny i, szerzej, wymiaru humanitarnego i rozwojowego. W konwencji wzywa się do eliminacji całej kategorii broni, która stanowi szczątkowe zagrożenie przez długi czas po zakończeniu konfliktu. W tym kontekście chodzi raczej o korzyści w dziedzinie cywilno-humanitarnej niż o zmniejszenie niepotrzebnego cierpienia na polu bitwy. Sukcesowi tego hybrydowego (tzn. łączącego kwestię rozbrojenia z prawem humanitarnym) porozumienia służyło także narastające przekonanie państw, znajdujących się pod silną moralną presją kampanii na rzecz zakazu, do odsunięcia na bok wojskowych względów oraz wykorzystania politycznych atutów wynikających z podpisania konwencji. Innym jakościowym czynnikiem było połączenie sił oddolnej (pozarządowej) kampanii o znaczącym stopniu idealizmu z międzypaństwowymi negocjacjami, prowadząc do umowy rozbrojeniowej poza ramami ONZ i bez zdecydowanego zaangażowania wielkich mocarstw. Imponujące było to, że niejako za jednym zamachem osiągnięto doniosłe cele rozbrojeniowe bez żmudnych, wieloletnich rokowań. Kilka liczb ilustruje fenomenalny sukces konwencji APM: niemal uniwersalna skala – liczy sobie dzisiaj 161 państw-stron; w trakcie jej obowiązywania wyeliminowano ponad 47 mln min przeciwpiechotnych (ok. 11 mln czeka na zniszczenie w magazynach 8 państw-stron); szacuje się, że dziennie ginie od min przeciętnie 10 osób na świecie – jest to 60 proc. spadek w porównaniu z rokiem 1999, gdy liczba ta wynosiła ok. 25 cywilów dziennie. Z ponad 50 państw produkujących APM liczba ich skurczyła się do 12 podejrzanych o produkcję. Polska ratyfikowała konwencję ottawską 27 grudnia 2012 r. jako ostatnie z państw Unii Europejskiej¹⁹.

Obie ścieżki rokowań – ottawska i genewska (Konferencja Rozbrojeniowa) – nie wykluczają się wzajemnie: ich listy uczestników w dużej mierze zachodzą na siebie oraz łączy je cel, jakim jest całkowity zakaz broni nierozróżniającej celów wojskowych od cywilnych, o coraz bardziej wątpliwej użyteczności militarnej, a jednocześnie powodującej liczne straty ludności (ofiara padają często nieświadome niebezpieczeństwa dzieci). Wśród ważnych zalet (a także realnych i potencjalnych przeszkód) forum genewskiego wskazywano, że reprezentuje ono różne grupy państw i obejmuje wszystkich

¹⁹ *Landmine Monitor 2013*, Major Findings, <http://www.the-monitor.org/index.php/LM/Our-Research-Products/Landmine-Monitor> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

głównych producentów i eksporterów (Chiny, Indie, Pakistan, Rosja i USA) min przeciwpiechotnych, a także – jako forum rozbrojeniowe – może odgrywać rolę w umocnieniu mechanizmów weryfikacji likwidacji tej broni²⁰. Jednocześnie uczestnicy procesu ottawskiego stanowczo zwalczali próby podejmowane w ramach Konferencji Rozbrojeniowej jako swoistą dywersję wobec konwencji (zwłaszcza w sprawach zakazu transferów min, mechanizmu weryfikacyjnego itp.).

Wybuchowe pozostałości wojenne

W maju 1999 r. prezydent B. Clinton podpisał dokument ratyfikacyjny znowelizowanego protokołu II. Następne lata miały pokazać, że osiągnięcie porównywalnego z konwencją APM sukcesu na innych polach w zakresie min jest złudne, chociaż ulepszenia są możliwe. Druga konferencja przeglądowa konwencji CCW, która odbyła się w 2001 r., skoncentrowała się na kilku istotnych kwestiach.

USA zaproponowały wzmocnienie mechanizmu stosowania się do znowelizowanego protokołu II przez śledzenie doniesień o nieprzestrzeganiu postanowień oraz przeprowadzanie inspekcji na miejscu. Postanowienie miałoby stosować się także do przyszłego protokołu o minach przeciwpancernych. Spotkało się to z oporem wielu państw, w tym największych producentów i użytkowników (Chiny, Indie, Pakistan i Rosja), które potraktowały propozycję jako rażącą próbę naruszenia ich narodowej suwerenności oraz osłabienie istotnych zdolności obronnych, a także usiłowanie niedopuszczalnej rewizji znowelizowanego protokołu II.

Przed wszystkim bez sprzeciwu uzgodniono rozszerzenie zakresu konwencji CCW (a więc protokołów I, III i IV) na wszystkie rodzaje konfliktów – międzynarodowe i wewnętrzne (w tym ostatnim przypadku dzięki znowelizowanemu artykułowi I oryginalnej konwencji CCW). Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża wystąpił z inicjatywą włączenia do porządku dziennego konferencji kwestii „wybuchowych pozostałości wojennych”

²⁰ Aby zrekomensować brak tradycyjnego mechanizmu weryfikacyjnego w konwencji APM ustanowiono (w ramach ICBL) w 1998 r. społeczną sieć monitorowania *Landmine Monitor* w celu mierzenia corocznie postępu w stosowaniu się do konwencji ABM i CCW. W wyniku rozszerzenia kampanii przeciw „broni nieludzkiej” Monitor zmienił nazwę w 2010 r. na *Landmine and Cluster Munition Monitor*.

(*explosive remnants of war*, ERW), szczególnie amunicji kasetowej. W wyniku tej rekomendacji utworzono grupę ekspertów rządowych dla dalszego dyskusowania „sposobów i środków” rozpatrywania problemu. Dania i USA proponowały bez powodzenia kolejny protokół, który zająłby się minami przeciwpancernymi. Mimo wyraźnej opozycji głównych producentów i użytkowników min, i tu uzgodniono powołanie roboczej grupy ekspertów rządowych w celu dalszego badania sprawy²¹. Zważywszy na zagęszczającą się politycznie atmosferę na arenie międzynarodowej (zamrożenie wysiłków w celu traktatowego zakazu prób z bronią jądrową – CTBT, obrona przeciw-rakietowa, sceptycyzm administracji G.W. Busha wobec innych kwestii kontroli zbrojeń), wynik konferencji CCW należało uznać za relatywnie spory sukces²².

Na spotkaniu przedstawicieli państw-stron konwencji w grudniu 2002 r. nie zdołano porozumieć się w kwestii negocjacji dotyczących min przeciwpancernych z powyżej podanych powodów. Mimo intensywnych dyskusji eksperckich i wielu ważnych inicjatyw, przez następne lata nie zdołano uzyskać porozumienia w tych kwestiach. Natomiast strony dały zielone światło rokowaniom w sprawie nowego protokołu o wybuchowych pozostałościach wojennych. Negocjacje te skupiały się na niewybuchach lub porzuconej amunicji wybuchowej, z wyjątkiem min, min-pułapek i innych urządzeń zdefiniowanych w protokole II konwencji CCW. Grupa robocza ekspertów rządowych państw-stron do spraw humanitarnego ryzyka powodowanego przez niewybuchy szybko poczyniła postęp mimo oporów w sprawie charakteru finalnego aktu rokowań. Ostatecznie USA odstąpiły od blokowania idei prawnie wiążącego dokumentu i w listopadzie 2003 r. uzgodniono i przyjęto protokół V o wybuchowych pozostałościach wojennych konwencji CCW²³.

Protokół koncentruje się na środkach naprawczych w następstwie zakończonego konfliktu. Główny ciężar spoczywa na państwie, na którego terytorium toczył się konflikt pozostawiający niewybuchy. Zobowiązuje jednak

²¹ W efekcie powstała grupa ekspertów rządowych do spraw wybuchowych pozostałości wojennych oraz min innych niż miny przeciwpiechotne.

²² Na temat drugiej konferencji przeglądowej CCW zob. np. M. J. Matheson: *Filling the gaps in the Conventional Weapons Convention*, „Arms Control Today”, listopad 2001; Z. Lachowski: *Conventional arms control*, „SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 2002”, s. 732–34. Konferencja także zachęciła strony do ograniczenia raniącego potencjału broni małokalibrowej i ustanowienia mechanizmu monitorowania przestrzegania konwencji CCW.

²³ Protocol on Explosive Remnants of War, <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/C7DDB8CCD5DD3BB7C12571D8004247FA?OpenDocument> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

państwa, które zostawiły ERW na terytorium innych krajów do udzielenia pomocy w jego oczyszczaniu „tam gdzie to możliwe do wykonania”. Protokół odnosi się jedynie do przyszłych konfliktów i nie zobowiązuje państw do usuwania niewybuchów z minionych konfliktów. Inne zobowiązania dotyczą zapisu informacji o użyciu wybuchowych pozostałości w czasie konfliktu oraz ochrony cywilów przed nimi poprzez kształcenie w zakresie ryzyka i oznaczania miejsc. Do protokołu załączony jest techniczny aneks, który może być realizowany dobrowolnie przez państwa-strony. Dotyczy on środków i sposobów łatwiejszego i bezpiecznego eksplodowania bomb i pocisków, tak aby nie stały się ERW, oraz zapewnienia ich bezpiecznego magazynowania.

W tym świetle protokół V nie jest zwartym, kompleksowym dokumentem. Szczególnie widoczne jest to w sformułowaniu zobowiązań, które często opatrzone są kwalifikującymi formułkami typu „tam gdzie to możliwe”, „gdzie to właściwe”, „jeżeli są w stanie to uczynić” itp.

Konwencja o amunicji kasetowej

Po sukcesach w kwestiach min przeciwpiechotnych i wybuchowych pozostałości wojennych oraz po niepowodzeniu w traktatowym uregulowaniu problemu min przeciwpancernych, przyszła kolej na szczególną subkategorię niewybuchów. W latach 2006–2007, dziesięć lat po zapoczątkowaniu procesu ottawskiego i podpisaniu konwencji APM, ponownie podniosła się fala międzynarodowej kampanii przeciwko „broni nieludzkiej” – tym razem na rzecz zakazu amunicji kasetowej, „powodującej wśród ludności cywilnej szkody nie do przyjęcia”²⁴. I znowu, podobnie jak dekadę wcześniej, inicjatywa wyszła od państw „o podobnych zapatrywaniach” na problem tej broni oraz organizacji pozarządowych zgrupowanych w Koalicji na rzecz zakazu broni kasetowej – *Cluster Munitions Coalition* – i MKCK. Tę kampanię ochrzczono mianem procesu z Oslo (*Oslo process*), od jednego z przywódczych państw tego ruchu – Norwegii.

Analogicznie do sporów wokół min przeciwpiechotnych sprzed dekady, i tu wystąpiła dwutorowość przedsięwzięć: „radykałów” i „konserwatystów”. Reakcja państw sprzeciwiających się radykalnym krokom, zapoczątkowa-

²⁴ Kategoria „amunicji kasetowej” nie ma prawnomiędzynarodowej definicji. Jednak przyjmuje się, że jest to zasobnik, który rozpada się po zrzucie z samolotu lub wyrzuceniu, uwalniając pojedyncze podpociski (*submunitions*) o różnym działaniu.

na w 2003 r., nastąpiła w grupie ekspertów rządowych CCW. W listopadzie 2007 r. inicjatywa Niemiec i Unii Europejskiej doprowadziła do przyjęcia mandatu, który wyznaczył grupie zadanie „podjęcia wszelkich wysiłków” w celu „negocjowania propozycji pilnego zajęcia się humanitarnym oddziaływaniem amunicji kasetowej, przy *utrzymaniu równowagi między względami wojskowymi i humanitarnymi*”²⁵. W zamierzeniu ukoronowaniem rokowań byłby szósty protokół konwencji CCW, którego projekt z sierpnia 2011 r. był silnie forsowany przez USA.

Uczestnicy procesu z Oslo uznali taki mandat za niewystarczający i kontynuowali serię spotkań na drodze do spotkania finalnego. Względnie szybko, bo w ciągu 18 miesięcy, ponad 120 państw uzgodniło i podpisało – przyjmując za model konwencję APM – tekst nowego traktatu. W trakcie rokowań poczyniono pewne ustępstwa, które przekonały m.in. Francję, Niemcy i Wielką Brytanię do poparcia nieuznanego przez Stany Zjednoczone procesu na rzecz zakazu amunicji kasetowej. W maju 2008 r. tekst Konwencji w sprawie amunicji kasetowej (*Convention on Cluster Munitions, CCM*) został przyjęty w Dublinie, a ostatecznie traktat ten został podpisany 3–4 grudnia 2008 r. w Oslo i wszedł w życie 1 sierpnia 2010 r.²⁶. Konwencja zakazuje wszelkiego użycia, produkcji, przekazywania i magazynowania tej amunicji. Sygnatariusze stwierdzali, że amunicja kasetowa jest nie do przyjęcia z dwóch powodów: a) skutków stosowania na szeroką skalę i nierozróżniania między cywilami a walczącymi oraz b) pozostałości w postaci wielkiej liczby niebezpiecznych niewybuchów, które zabijają bądź ranią ludność cywilną, a także hamują rozwój społeczno-gospodarczy na długie lata.

Podobnie jak konwencja ottawska, CCM nie ma rozbudowanych postanowień dotyczących wykonywania (implementacji), weryfikacji i przestrzegania uzgodnień, co wskazuje na jej główny cel: rozbrojeniowy i humanitarny, raczej niż kontroli zbrojeń. Strony są zobowiązane do zniszczenia istniejących zapasów w ciągu 8 lat oraz do rekultywacji w ciągu 10 lat terenów, na których ta amunicja się znajduje (konwencja dopuszcza przedłużenie tych terminów, gdy ich dotrzymanie okaże się niemożliwe)²⁷. Dozwolona jest

²⁵ German Presidency of the European Union, *CCW-GGE on ERW and cluster munitions: EU statement*, 19 czerwca 2007 r., Genewa.

²⁶ <http://www.clusterconvention.org/> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

²⁷ Przewidziana jest też szeroko zakrojona pomoc ofiarom, współpraca międzynarodowa, programy pomocy w usuwaniu amunicji, kształcenie w zakresie niebezpieczeństwa, jakie ona stanowi, oraz niszczenia jej.

tzw. inteligentna amunicja kasetowa²⁸, „przyjazna dla ludności”, obliczona na unieszkodliwianie pojazdów opancerzonych – stąd konwencja nie ustanawia całkowitego *sensu stricto* zakazu tej amunicji. Najbardziej kontrowersyjnym obszarem negocjacji były wojskowa kooperacja i wspólne operacje z państwami, które nie są stronami konwencji, a które mogą użyć amunicji kasetowej, mimo że odpowiednie postanowienie nie pozwala stronom na pomaganie w jakiejkolwiek działalności zabronionej na mocy CCM. W rezultacie, w takich przypadkach wymaga się od państwa-strony, aby odwozilo państwo niebędące stroną od użycia takiej amunicji. Mimo zabiegów niektórych państw mających na celu wprowadzenie okresu przejściowego na stosowanie amunicji kasetowej przez określony czas, ostatecznie porzucano takie rozwiązanie.

Intensywna kampania przeciw amunicji kasetowej przyniosła znaczące liczbowo (i rozbrojeniowo) wyniki. 112 państw podpisało lub przystąpiło do konwencji; z tej liczby 84 państwa są stronami CCM. Brak informacji o nowym użyciu amunicji kasetowej przez państwa-strony lub sygnatariuszy od czasu przyjęcia CCM. Spośród 34 producentów tej amunicji 16 przystąpiło do konwencji, tym samym zaprzestając produkcji. Przed przyjęciem konwencji 91 państw składowało miliony sztuk amunicji kasetowej, zawierającej łącznie ponad miliard sztuk subamunicji; obecnie magazynują ją 72 państwa. Na mocy CCM 22 państwa-strony zniszczyły ponad 1 milion sztuk tej amunicji i 122 miliony sztuk subamunicji²⁹. Stanowi to zniszczenie 71 proc. amunicji oraz 69 proc. subamunicji zadeklarowanych przez strony konwencji.

CCM pozostaje jedynym międzynarodowym instrumentem walki z amunicją kasetową, po tym, gdy w kontekście reżimu CCW nie zdołano w 2011 r. przyjąć nowego protokołu w tej sprawie.

Amunicja kasetowa w ramach CCW

Rokowania i opracowanie tekstu protokołu w ramach konwencji CCW ugrzęzły w wyniku różnych zastrzeżeń (takich jak głoszone uzasadnione interesy obronne i możliwość zmniejszenia ryzyka humanitarnego w wy-

²⁸ Inteligentna amunicja musi spełniać następujące warunki: zawierać mniej niż 10 mniejszych ładunków wybuchowych, z których każdy musi ważyć więcej niż 4 kg, a mniej niż 20 kg; mieć zdolność do wykrywania i namierzenia pojedynczego celu oraz być wyposażona w elektroniczne mechanizmy samozniszczenia i samoczynnego wyłączenia.

²⁹ Konwencja dopuszcza zachowanie przez strony amunicji kasetowej i subamunicji na cele B&R.

niku technologicznych usprawnień) i sprzeciwów wobec zakazu wśród zainteresowanych stron konwencji CCW (np. nieprzystawalności propozycji konwencji CCW i CCM). Dyskutowane propozycje dotyczyły stopniowego eliminowania w kilkunastoletniej perspektywie pewnych rodzajów amunicji kasetowej, a jednocześnie zezwolenia na stosowanie, produkowanie, składowanie pozostałych rodzajów takiej amunicji oraz handel nimi. W efekcie nie osiągnięto zgody (ponad 50 państw zgłosiło różnorakie sprzeciwy) w trakcie czwartej konferencji przeglądowej konwencji CCW w listopadzie 2011 r.

Miny przeciwpancerne

W trakcie wspomnianej wcześniej pierwszej konferencji przeglądowej konwencji CCW, odbytej w 2001 r., Dania i USA zaproponowały nowy protokół, który zająłby się minami przeciwpancernymi (*anti-vehicle mines*, AVM)³⁰. Jakkolwiek są one przeznaczone do zwalczania ciężkich pojazdów (czołgów, transporterów opancerzonych, ciężarówek itp.) w wyniku uruchamiania przy przejeździe nad miną urządzenia naciskowego, argumentuje się, że mają one humanitarne konsekwencje – zbierają także ludzkie żniwo wśród cywilów. Celem przyszłego protokołu miał być nie zakaz, ale wyposażenie takich min w zaawansowane mechanizmy samozniszczenia lub samoczynnego wyłączenia, wykrywalności, a także ograniczenie ich stosowania poza specjalnie oznaczonymi (ogrodzonymi) strefami³¹.

Po nieudanych próbach uzgodnienia postanowień porozumienia (zwłaszcza dotyczących wykrywalności i czasu aktywnego funkcjonowania min) strony konwencji CCW zawiesiły w 2006 r. prace na czas nieokreślony.

Brak postępu w kontekście CCW w zakresie amunicji kasetowej spowodował w 2012 r. kolejną przymiarkę do kwestii min przeciwpancernych, która stała się głównym tematem spotkania w listopadzie 2012 r. Okazało się,

³⁰ W polskiej nomenklaturze stosuje się powszechnie nazwę „miny przeciwpancerne”; dosłowne tłumaczenie to miny przeciwpojazdowe. W terminologii CCW funkcjonuje termin „miny inne niż miny przeciwpiechotne” (*mines other than anti-personnel mines*, MOTAPM). W praktyce sprowadza się to do skoncentrowania rozmów na temacie min przeciwpancernych.

³¹ Propozycje dotyczące rozwoju bardziej efektywnej kontroli min przeciwpancernych obejmowały m.in. AVM zaopatrzonych w czułe zapalniki i urządzenia zabezpieczające przed manipulacją; AVM rozmieszczonych poza oznaczonymi i ogrodzonymi obszarami; ostrzeżeń dla cywilów; stosowania AVM przez aktorów pozapaństwowych; środków przejrzystości i budowy zaufania oraz współpracy i udzielania pomocy.

że brakuje świeżego pomysłu na AVM – główne problemy i kontrowersje są znane a składane propozycje są w zasadzie odgrzewaniem idei z ubiegłych lat. Najważniejszą przeszkodą jest finansowanie (drogie) wykrywalności AVM oraz istotne militarne walory stosowania tych min. Wiele państw argumentuje, że nowoczesne technologie upośledzają biedniejszych w porównaniu z zasobnymi mocarstwami.

Panuje zgodność, że należy ograniczyć przekazywanie AVM aktorom niepaństwowym. W odniesieniu do humanitarnego aspektu tego problemu, Rosja nie widzi uzasadnienia dla tworzenia nowego dokumentu prawnego, dopóki nie zostanie udowodniona szkodliwość tych min dla cywilów. Stąd postuluje się dalsze empiryczne studia nad tą kwestią. Unia Europejska nie uzgodniła wspólnego stanowiska swych członków; podobnie jak wiele innych państw, członkowie UE uznają użyteczność AVM jako prawowitej broni. Nawet Korea Południowa, która z racji agresywnej polityki swojego północnego sąsiada obstaje przy posiadaniu tych min, opowiada się za zrównoważonym uregulowaniem tej kwestii w obrębie reżimu konwencji CCW. Charakterystyczne jest, że ICBL – główny rywal CCW – jakkolwiek sceptyczny wobec protokołu o minach przeciwpancernych, nie kwapi się do kontrkampanii w sprawie ich zakazu³².

Polska a „broń nieludzka”

Spśród porozumień humanitarnych omawianych w tym artykule Polska ratyfikowała konwencję CCW z 1981 r. (w tym jej znowelizowany artykuł I) oraz jest związana jego protokołami (I, II, znowelizowany II, III, IV i V), a także ratyfikowała konwencję APM z 1997 r. Do Konwencji o amunicji kasetowej Polska nie przystąpiła.

Polska podpisała konwencję APM 4 grudnia 1997 r. Po Finlandii³³ Polska była ostatnim państwem Unii Europejskiej, które przystąpiło do tego traktatu i od 1 czerwca 2013 r. jest jego stroną. Wśród członków NATO tylko USA nie są związane konwencją o minach przeciwpiechotnych.

Wiele czynników sprawiło, że złożenie instrumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza konwencji nastąpiło dopiero 15 lat później. Na proces przystą-

³² Patrz szerzej: L. Grip i T. Patron: *Humanitarian arms control initiatives*. „SIPRI Yearbook 2013. Armaments, Disarmament and International Security”, Oksford 2013.

³³ Finlandia stała się stroną konwencji APM 1 lipca 2012 r.

pienia do konwencji wpłynęły względy natury wewnętrznej i zagranicznej. Początkowym zamiarem, ogłoszonym w 2004 r., było ratyfikowanie konwencji do 2006 r., jednak w 2007 r. rząd poinformował, że Polska byłaby w stanie zakończyć proces ratyfikacyjny dopiero w 2015 r., poszukując tymczasem alternatywnych rozwiązań technologicznych. Dodatkowym argumentem był wysoki koszt wymiany „nieinteligentnych” min na zaawansowane technologicznie APM (szacowany na ok. 1 mld złotych). W 2009 r. polski rząd poinformował, że ratyfikacja nastąpi wcześniej, w 2012 r.

Brak gotowości do szybkiego ratyfikowania porozumienia determinowała także sytuacja zewnętrznego bezpieczeństwa RP. Podobnie jak Finlandia z Rosją, Polska ma długą granicę z Białorusią, Ukrainą i obwodem kaliningradzkim. Białoruś przystąpiła do konwencji APM w 2003 r. a Ukraina w 2005 r., jednak Rosja nie jest stroną konwencji o minach przeciwpiechotnych. Polska nie była do 1999 r. członkiem NATO ani członkiem Unii do 2004 r. Uczestnictwo w obu organizacjach zmieniło polityczno-wojskowe przesłanki podjęcia decyzji.

Nie przystępując przez długi czas do konwencji APM, Polska ponosiła wizerunkowy koszt polityczny jako kraj akcentujący względy militarne kosztem wymiaru humanitarnego. Niemniej przed związaniem się tym traktatem Polska przez 10 lat dobrowolnie wypełniała większość jej postanowień, a od 2003 r. przekazywała do ONZ raporty o środkach realizacji konwencji. Na ostateczną decyzję o rezygnacji z min przeciwpiechotnych wpłynęły modernizacja techniczna, profesjonalizacja polskiej armii, zmiana charakteru zagrożeń oraz starzenie się posiadanych zasobów³⁴.

W odniesieniu do Konwencji o amunicji kasetowej, Polska nie ogłosiła moratorium na jej stosowanie, produkcję, nabywanie lub przekazywanie, a także informuje, że nie jest w stanie przystąpić do samej konwencji z powodu „daleko idących zakazów” i zobowiązań. Opowiada się za opracowaniem odpowiedniego protokołu w ramach konwencji CCW i jej stanowisko pozostaje niezmiennie. Mimo to regularnie uczestniczy w spotkaniach CCM w charakterze obserwatora³⁵.

Polska uważa, że amunicja kasetowa powodująca humanitarne skutki nie do przyjęcia, w szczególności bez zdolności samozniszczenia lub samoczyn-

³⁴ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/rozbrojenie_konwencjonalne/miny_przeciwpiechotne/ (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁵ *Landmine and Cluster Munitions Monitor 2013*, http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/2977 (dostęp: 14 maja 2014 r.).

nego wyłączenia, powinna być zakazana. Obstać jednak przy prawie państw do stosowania w celach obronnych nowoczesnej amunicji kasetowej o wysokim stopniu niezawodności. Stanowisko RP głosi, że problem stosowania amunicji kasetowej powinien znaleźć rozwiązanie zapewniające udział największych światowych użytkowników i producentów amunicji kasetowej. „Dopiero przyjęcie powszechnie obowiązujących ograniczeń przez te państwa przyczyni się do poprawy sytuacji humanitarnej”³⁶. Argumentacja ministra obrony wskazała – jako dodatkowy motyw decyzji Polski – jej interesy ekonomiczne³⁷.

Tymczasem amunicja kasetowa jest uważana przez polskie siły zbrojne za operacyjnie bardzo skuteczny środek walki, który nie znajduje obecnie adekwatnej alternatywy (warto nadmienić, że z wyjątkiem Litwy, żaden ze wschodnich sąsiadów Polski nie przystąpił do CCM). Siły Zbrojne RP są i w najbliższej przyszłości będą wyposażone w tę amunicję, posiadającą urządzenia samolikwidacji. Sprawność takich urządzeń wynosi 97–99 proc., stąd produkowana w Polsce amunicja kasetowa nie powoduje powstawania znacznej liczby wybuchowych pozostałości wojennych.

Humanitarny kontekst transferów broni konwencjonalnej

Podpisany 2 kwietnia 2013 r. Traktat o handlu bronią³⁸ nie jest *sensu stricto* porozumieniem o „broni niehumanitarnej”, dotyczy bowiem kontroli eksportu broni konwencjonalnej i handlu nią. Niemniej komponent humanitarny znalazł miejsce w tekście traktatu. Obok wnoszenia wkładu do międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa i stabilności wymieniony jest cel „złago-

³⁶ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/rozbrojenie_konwencjonalne/amunicja_kasetowa/ (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁷ „(...) Zaprzestanie produkcji amunicji kasetowej miałyby istotne ujemne skutki ekonomiczne dla spółek polskiego sektora przemysłu obronnego zaangażowanych w produkcję tego rodzaju uzbrojenia. W związku z tym decyzja o ewentualnym zaprzestaniu produkcji amunicji kasetowej, z tego przynajmniej powodu, powinna uwzględniać odpowiednio długi okres przejściowy, który pozwoli zakładom wytwarzającym amunicję kasetową na zmianę profilu produkcji”. (...) Odpowiedź ministra obrony narodowej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 6884 w sprawie nieratyfikowania przez Polskę konwencji zabraniającej stosowania broni kasetowej, Warszawa, 6 stycznia 2009 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/4AAFF643> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

³⁸ The Arms Trade Treaty, <http://www.un.org/disarmament/ATT/>. Traktat dotyczy siedmiu kategorii broni konwencjonalnej objętej Rejestrem ONZ w sprawie broni konwencjonalnej oraz broni lekkiej i strzeleckiej.

dzenia ludzkiego cierpienia”, głoszony w artykule I tego układu. Negocjacje w sprawie traktatu silnie motywowało dążenie do zapobieżenia ewentualnemu powstaniu „słabego” tekstu, który ograniczałby się li tylko do kwestii bezpieczeństwa państw³⁹. Zainteresowane państwa i organizacje społeczności cywilnej naciskały na ograniczenie możliwości nielegalnego i nieregulowanego handlu oraz szerokiej dostępności broni, szczególnie w kontekście porozumień o „humanitarnej kontroli zbrojeń”. Postanowienia traktatu silnie nawiązują do tej intencji, w szczególności wskazując na zdecydowanie państw do działania zgodnie z zasadą poszanowania i zapewnienia respektu dla międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka. Aby broń i amunicja nie trafiły w ręce przestępców lub terrorystów – zwłaszcza w rejonach konfliktu – którzy mogliby użyć ich z zamiarem pogwałcenia wyżej wspomnianych praw, traktat zakazuje państwu transferu broni konwencjonalnej, jak i jej części, jeżeli jest świadomy, że zostaną użyte w celach ludobójczych, zbrodni przeciwko ludzkości lub pewnych zbrodni wojennych. Strony są zobowiązane do oceny ewentualności naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego lub praw człowieka w wyniku eksportu broni i jej części, oraz do nieudzielania zezwolenia na eksport, gdy powstanie przemożne ryzyko, że takie pogwałcenie nastąpi⁴⁰.

Zakończenie

Fenomen rozbrojenia w wymiarze humanitarnym jest efektem imponującej mobilizacji międzynarodowej opinii publicznej. Obok tradycyjnej militarnej dziedziny bezpieczeństwa narodził się i rozwinął ruch inspirowany prawami człowieka, krzewionymi od czasu idei Oświecenia, w tym poprzez Kartę ONZ, Powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r., międzynarodowe paktów praw człowieka, proces helsiński (KBWE/OBWE) oraz długi rejestr innych instytucji humanitarnych i praw człowieka. Wysiłki w zakresie zakazu, eliminowania bądź ograniczania zbrojeń „niehumanitarnych” nadal przebiegają dwoma kanałami, które można określić jako podejścia „idealistyczne” i „realistyczne”. Idealizm zwolenników radykalnego rozwiązania kwestii „broni niehumanitarnej” owoco-

³⁹ W preambule traktatu stwierdza się, że istotną inspiracją było to, że cywile, zwłaszcza kobiety i dzieci, stanowią ogromną większość ofiar konfliktów zbrojnych i zbrojnej przemocy.

⁴⁰ *Protecting civilians and humanitarian action through the Arms Trade Treaty*, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p4069.htm> (dostęp: 14 maja 2014 r.).

wał bezprecedensową aktywnością międzynarodową wychodzącą poza ramy ONZ i sparaliżowanej od 16 lat Konferencji Rozbrojeniowej, zbudowaniem moralnego autorytetu na skalę światową (wyraziło się to pokojową nagrodą Nobla dla ICBL i jej koordynatorki Jody Williams w 1997 r.), a także licznymi inicjatywami zakazu, niszczenia i piętnowania użycia tejże broni oraz pomagania ofiarom broni powodującej cierpienia ludzkie i szerokiej edukacji w tym zakresie. Sukces kampanii przeciwko minom przeciwpiechotnym pozwolił na jej rozszerzenie na amunicję kasetową. Grono zwolenników tego ruchu wśród państw stopniowo rośnie, umacniając tym samym sposób humanitarny refleks w dążeniach do rozbrojenia.

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że o ile „idealiści” kładą nacisk na całkowitą likwidację „niehumanitarnej broni”, o tyle „realiści”, podziеляjąc humanitarną troskę, akcentują jej militarną użyteczność, uzależniając zmianę podejścia od alternatywnych środków lub przemian w polityce bezpieczeństwa. Ten nurt, opierający się na konwencji CCW, ma również dokonania w zakresie „humanitarnej kontroli zbrojeń”, jakkolwiek nie tak spektakularne jak kampania rozbrojeniowa rozpoczęta w Ottawie i kontynuowana w Oslo oraz potem. Motywuje ona silnie państwa-strony konwencji CCW do nowych inicjatyw. Pragmatyzm oparty na stopniowym, ewolucyjnym poszukiwaniu międzynarodowej zgody ogranicza skalę zmian, chociaż większość aktorów uznaje potrzebę humanizowania kwestii militarnych, w tym łagodzenia dotkliwości i skutków stosowania okrutnych rodzajów broni. Takie normy jak rozszerzenie zakresu konwencji CCW na konflikty wewnętrzne czy dążenie do zastępowania „nieinteligentnych” min ich wysoko zaawansowanymi technologicznie odpowiednikami oraz prace nad problemem „improvizowanych urządzeń wybuchowych” stanowią istotne elementy rozbrojeniowych wysiłków humanitarnych.

Humanitaryzacja staje się ważną przesłanką i integralnym elementem procesów zawiadywania bronią konwencjonalną. Wymaga ona redefinicji założeń doktrynalnych, przewyższania partykularnych interesów (tzw. *vested interests*), przełamywania zakorzenionych nawyków i stereotypów, jak też podejmowania kosztownych politycznie i finansowo przedsięwzięć. Jest to jednak niezbędne, aby idee godności i bezpiecznego życia człowieka i społeczeństw, głoszone i dokumentowane przez międzynarodową społeczność, były efektywnie i w pełni wcielane w życie.

Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym

Marek Surmański

Dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia jego bezpieczeństwa, niezbędne są precyzyjne przepisy prawa regulujące tryb i sposób reagowania jego struktur oraz odpowiednie procedury postępowania. Jednakże można mieć wątpliwości, czy niektóre regulacje w tym zakresie są na tyle jednoznaczne, aby spełniły zakładaną przez ustawodawcę rolę. Problem dotyczy w szczególności używanego w polskim prawodawstwie pojęcia „czas wojny”. Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny regulacji odnoszących się do problematyki „czasu wojny” w aspekcie procesu przygotowań obronnych, podwyższania gotowości obronnej państwa i funkcjonowania państwa w warunkach wojennych.

Punktem wyjścia w rozważaniach nad poruszonym wyżej problemem są przepisy art. 134 ust. 4 oraz 175 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, które uzależniają mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz możliwość ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego od zaistnienia „czasu wojny”. Konstytucja RP posługuje się również innym, podobnie brzmiącym pojęciem „stan wojny”. Zgodnie z jej art. 116 ust. 1, „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju”. Ponadto ust. 2 tego artykułu określa warunki podjęcia uchwały o stanie wojny oraz możliwość postanowienia o stanie wojny przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Niezależnie od powyższego Ustawa Zasadnicza, w art. 228 i 229, zawiera regulacje odnoszące się do „stanu wojennego”, jako jednego ze stanów nadzwyczajnych. W konsekwencji mamy do czynienia z sytuacją, w której Konstytucja RP posługuje się trzema pojęciami odnoszącymi się do sytuacji

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

i stosunków dotyczących wojny. Pojęć tych w żadnym razie nie można utożsamiać, bowiem mają one odmienny sens merytoryczny, jakkolwiek w określonych warunkach poszczególne pojęcia mogą się odnosić do tego samego czasu (czasu astronomicznego).

Problem ten został podniesiony już w 2002 r. podczas prac legislacyjnych nad przedłożonym przez prezydenta RP projektem ustawy o stanie wojennym (druk nr 16)². Rada Ministrów w swoim stanowisku do tego projektu wskazała, że „nieodzownym wydaje się uzupełnienie projektu ustawy definicjami rozwijającymi konstytucyjne pojęcia „stanu wojny” i „czasu wojny”, określającymi w sposób jednoznaczny ich charakter prawny i relacje do stanu wojennego. Konieczność wprowadzenia powyższych definicji uzasadniona jest także potrzebą sprecyzowania sytuacji, w której możliwość mianowania przez prezydenta RP naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie obowiązywania stanu wojennego, zmienia się w obowiązek wynikający z art. 134 ust. 4 Konstytucji RP”.

„Czas wojny” to termin odnoszący się zasadniczo do czasu rzeczywistych działań wojennych (konfliktu zbrojnego na dużą skalę prowadzonego na terytorium Polski). Jednocześnie jest to również pojęcie ustawowe warunkujące uruchomienie określonych reżimów prawnych, niezwykle istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, ale także wolności, praw i obowiązków obywateli. W praktyce może to rodzić szereg problemów decyzyjnych, gdyż trudno jednoznacznie stwierdzić, w którym dokładnie momencie mamy do czynienia z początkiem i końcem „czasu wojny”.

„Stan wojny” natomiast to instytucja prawna odnosząca się do szczególnego rodzaju stosunków między państwami. Informacja o podjęciu decyzji w sprawie jego wprowadzenia jest skierowana do agresora oraz społeczności międzynarodowej i niekoniecznie oznacza prowadzenie walki zbrojnej. Zasadniczo stan ten rozpoczyna się z chwilą wypowiedzenia wojny, a kończy przez zawarcie pokoju. Wprowadzenie stanu wojny „pociąga za sobą skutki wynikające z prawa międzynarodowego, a więc m.in. możliwość rozpoczęcia działań zbrojnych, zerwanie stosunków dyplomatycznych, ograniczenie praw obywateli państwa strony konfliktu itp.³. Warto jednocześnie podkreślić, że jego wprowadzenie nie rodzi istotnych skutków prawnych w stosunkach wewnątrz państwa.

² [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/80F94A70672A0C5BC1256B6600449B9B/\\$file/16-x.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/80F94A70672A0C5BC1256B6600449B9B/$file/16-x.pdf) (dostęp: 10 czerwca 2014 r.).

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 4, Warszawa 2000, s. 424.

„Stan wojenny” z kolei, jako jeden ze stanów nadzwyczajnych, może towarzyszyć „stanowi wojny” i przypadać na „czas wojny”, może być również wprowadzony przed podjęciem decyzji o „stanie wojny” i przed rozpoczęciem działań zbrojnych (przed „czasem wojny”) oraz trwać po ich zakończeniu⁴. Polega on na wprowadzeniu pewnych modyfikacji w stosunku do regulacji dotyczących funkcjonowania struktur państwa i sytuacji prawnej obywateli, oczywiście w granicach określonych przez przepisy Konstytucji RP. Wprowadzenie „stanu wojennego” tworzy warunki do różnego rodzaju działań o charakterze nadzwyczajnym, usprawniających funkcjonowanie państwa, w tym daje możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Akty prawne zawierające pojęcie „czas wojny”

W polskim prawodawstwie pojęcie „czas wojny” występuje w około 40 ustawach (łącznie z Konstytucją RP) oraz w około 70 rozporządzeniach. Warto podkreślić, że ustawy te dotyczą wielu obszarów działalności państwa. Odnoszą się bowiem nie tylko do funkcjonowania organów administracji publicznej, ale również do przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz osób fizycznych. Najliczniejsze i najważniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa są – co oczywiste – ustawy odnoszące się do spraw obronności, w tym Sił Zbrojnych RP.

Do ustaw tych należą m.in.:

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵;
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁶;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁷;
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁸;

⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 147.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 189.

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych⁹;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych¹⁰;
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa¹¹;
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹²;
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³;
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin¹⁴.

Kolejna grupa ustaw, w których występuje pojęcie „czas wojny”, dotyczy innych, niż Siły Zbrojne RP, formacji uzbrojonych. Należą do nich m.in.:

- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹⁵;
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁶;
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin¹⁷.

W polskim ustawodawstwie funkcjonuje również szereg ustaw, które zasadniczo nie regulują problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa, jednak niektóre ich przepisy odnoszą się do „czasu wojny”. Do ustaw takich należą m.in.:

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹⁸;
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁹;

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 568, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1211.

¹¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1474, z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 666, z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 173.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 667, z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1829, z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1393, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców²⁰;
- Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach²¹.

Warto mieć również na uwadze, że niezależnie od aktów wykonawczych do wspomnianych wyżej aktów prawnych, opracowanych zostało szereg innych dokumentów odnoszących się do problematyki „czasu wojny”, takich jak strategię, doktryny, plany i programy.

Znaczenie braku definicji pojęcia „czas wojny”

Jak wcześniej wspomniano, podstawowym aktem prawnym, w którym występuje pojęcie „czas wojny” jest Konstytucja RP, a w szczególności jej art. 134 ust. 4, odnoszący się do mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz art. 175 ust. 2, warunkujący możliwość ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego od zaistnienia „czasu wojny”. Innym, szczególnie ważnym aktem prawnym w omawianym zakresie jest Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, która posługuje się terminem „czas wojny” kilkadziesiąt razy. Jej art. 3 ust. 8 przewiduje, że „w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się, z mocy prawa, częścią Sił Zbrojnych”. Art. 55 ust. 4 z kolei określa katalog osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Ponadto, cały rozdział 6 w dziale III tej ustawy reguluje problematykę służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, natomiast rozdział 3 w dziale VII określa świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

W tym kontekście należy wskazać również na przepisy Ustawy o Straży Granicznej. Zgodnie z jej art. 33a – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna może być objęta militaryzacją, a ponadto funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w chwili ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w „czasie wojny” i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia.

²⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.

²¹ Dz.U. z 1992 r. Nr 90, poz. 450, z późn. zm.

Równie istotne regulacje odnoszące się do „czasu wojny” zawiera ustawa – Prawo lotnicze, która w art. 4 ust. 3 upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu przekazywania ministrowi obrony narodowej funkcji zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

Warto również wspomnieć o Ustawie o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Jej art. 3 ust. 5 stanowi, iż w czasie wojny i stanu wojennego Agencja, jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi drogą powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej, staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega ministrowi obrony narodowej.

Analizując zawartość merytoryczną wspomnianych wyżej przepisów należy zauważyć, że wszystkie one mają fundamentalne znaczenie zarówno dla procesu przygotowań obronnych i funkcjonowania państwa w warunkach wojennych, jak i wolności, praw i obowiązków obywateli. Z jednej strony odnoszą się do odpowiednich struktur państwa, nadając im kompetencje adekwatne do uwarunkowań „czasu wojny”, inną podległość i usytuowanie wśród podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, z drugiej strony nakładają na obywateli (zarówno funkcjonariuszy państwowych jak i innych osób) często dolegliwe zadania i powinności (np. świadczenia na rzecz obrony, inne zasady i warunki wykonywania zadań czy pełnienia służby).

Problemy wynikające z niedookreśloności pojęcia „czas wojny”

W kwestii pojęcia „czas wojny” istnieją odmienne poglądy co do jego znaczenia. Można spotkać się z opinią, że „czas wojny” (...) rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub prezydenta) decyzji o „stanie wojny”, na warunkach i w trybie określonym w art. 116 (Konstytucji RP) i kończy się „zawarciem pokoju” zadecydowanym przez Sejm, również na podstawie tego samego przepisu²².

Niemniej spotykany jest inny pogląd, w myśl którego „czas wojny” utożsamiany jest z rzeczywistymi działaniami wojennymi, bez precyzowania,

²² P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Wydanie pierwsze, Warszawa 1999, Rozdział V, s. 3.

jakie działania możemy nazwać wojennymi. Oczywiście takie rozumienie tego pojęcia jest dopuszczalne i w pewnych sytuacjach uzasadnione czy też wygodne. Należy jednak zauważyć, że jest to przede wszystkim pojęcie prawne, które powinno posiadać ściśle określone znaczenie, zwłaszcza gdyby brać pod uwagę jego wpływ na funkcjonowanie państwa w warunkach zagrożenia jego bezpieczeństwa i podwyższania gotowości obronnej.

Aby zobrazować ewentualne problemy z interpretacją i praktycznym zastosowaniem przepisów zawierających pojęcie „czas wojny” można się posłużyć wieloma przykładami przepisów ustaw, w których ustawodawca użył tego terminu. Najważniejsze z nich zawiera oczywiście Konstytucja RP. W szczególności chodzi o art. 134 ust. 4, dotyczący mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz art. 175 ust. 2, odnoszący się do możliwości ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego. W przypadku przyjęcia interpretacji tych przepisów, w myśl której „czas wojny” oznacza w praktyce to samo co „stan wojny”, należałoby wnioskować, że mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych powinno nastąpić dopiero po formalnym uchwaleniu przez Sejm (lub po wydaniu stosownego postanowienia przez prezydenta RP) „stanu wojny”, przy czym stanowisko to powinno być obsadzone aż do formalnego zawarcia pokoju. Wspomniany artykuł dotyczący mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych ma charakter obligatoryjny, a więc w „czasie wojny” stanowisko to musi funkcjonować w porządku prawnym. Faktem jednak jest, że zgodnie z Ustawą o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, istnieje możliwość mianowania tego dowódcy przez prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów, jeszcze przed zaistnieniem „czasu wojny” (tj. w czasie stanu wojennego), co jest rozwiązaniem ze wszech miar słusznym. Pozwala ono bowiem na przejęcie przez ten organ dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w celu ich przygotowania do odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykonywanie innych zadań związanych z obroną państwa, jeszcze przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu „stanu wojny” przez Sejm (lub prezydenta RP). Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 116 ust. 2 Konstytucji RP, „Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (...)”. Zatem możliwa jest sytuacja, w której Polska udzieli pomocy wojskowej innemu

państwu w ramach zobowiązań sojuszniczych, wypowiadając wojnę agresorowi. W konsekwencji Polska formalnie może pozostawać w „stanie wojny” z agresorem, jednak działania wojenne będą prowadzone poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W takim przypadku powstaje zasadnicza wątpliwość co do potrzeby i prawnej możliwości powoływania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Jego kompetencje są bowiem ukierunkowane na odparcie zbrojnej napaści na polskie terytorium.

Ponadto, funkcjonowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych aż do zawarcia pokoju nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Znane są bowiem przypadki, że państwa pozostają formalnie w stanie wojny przez całe dziesięciolecia, mimo że nie prowadzą między sobą żadnych działań wojennych, czego przykładem są stosunki między Japonią a Rosją. W takim przypadku brak jest jakichkolwiek powodów dla funkcjonowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, którego kompetencje zostały dostosowane do potrzeb wynikających z konieczności faktycznej obrony państwa. Odmienne rozumienie tego zagadnienia oznaczałoby, że ustawodawca dopuszcza do sytuacji, w której dowódca ten posiada rozliczne kompetencje (spośród których najważniejsze dotyczą dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP) i wykonuje zadania z nich wynikające podczas normalnego funkcjonowania państwa, a w szczególności gdy nie występuje konieczność jego obrony, którą przecież kieruje prezydent RP.

Odnosząc się do interpretacji omawianego pojęcia, zgodnie z którą „czas wojny”, to czas, w którym prowadzone są rzeczywiste działania wojenne, należy wskazać, że taka wykładnia z prawnego punktu widzenia może skutkować szeregiem problemów. Skoro pojęcie to występuje w Konstytucji RP i kilkudziesięciu ustawach zwykłych, nie może ono być interpretowane w sposób tak abstrakcyjny i nieprecyzyjny, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego znaczenie dla funkcjonowania państwa w tak trudnych dla jego bezpieczeństwa warunkach.

W tym kontekście powstaje szereg pytań:

- co należy rozumieć przez „rzeczywiste działania wojenne”?
- jakie powinno być natężenie tych działań, aby można było uznać, że mamy do czynienia z „czasem wojny” i czym mierzyć to natężenie?
- jaki organ jest właściwy do uznania danego okresu za „czas wojny”?

Bez udzielenia precyzyjnych odpowiedzi na te pytania nie sposób określić, co należy rozumieć pod pojęciem „czas wojny”, czyli kiedy należy, a kiedy już nie, stosować przepisy prawa przygotowane do funkcjonowania

w tym szczególnym czasie. Oczywiście to nie wystarcza. Konieczne jest bowiem takie prawne uregulowanie tego zagadnienia, aby wyeliminować pole do różnej interpretacji omawianego terminu.

Niezależnie od problemów z interpretacją przepisów konstytucyjnych dotyczących „czasu wojny”, występuje cały szereg innych ustaw operujących tym pojęciem, a dla których ustalenie czasu ich zastosowania może budzić wątpliwości i problemy. Do najważniejszych z nich należy niewątpliwie Ustawa o powszechnym obowiązku obrony. Dla przykładu, jej art. 3 ust. 8 stanowi, że w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się, z mocy prawa, częścią Sił Zbrojnych. Analizując ten przepis warto zastanowić się nad momentem praktycznego jego zastosowania. Istnieje duża doza prawdopodobieństwa, że powstaną wątpliwości, w którym momencie SKW i SWW stają się integralną częścią Sił Zbrojnych lub do którego jeszcze nie są. O ile wątpliwości takich nie byłoby w przypadku ogłoszenia mobilizacji, bowiem ta – zgodnie z art. 136 Konstytucji RP – jest zarządzana przez prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów, w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, to trudno jednoznacznie stwierdzić, od którego dnia obydwie wspomniane wojskowe służby specjalne wchodzi w struktury armii, co przecież wpływa na zmianę wojennego systemu dowodzenia.

Podobnie rzecz się ma z art. 55 ust. 4 ww. ustawy, określającym katalog osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, który rozciąga ten obowiązek na osoby podlegające kwalifikacji wojskowej, osoby przeniesione do rezerwy, żołnierzy pozostawionych w czynnej służbie wojskowej oraz inne osoby zgłaszające się do tej służby w ramach zaciągu ochotniczego.

W konsekwencji norma ta kształtuje bardzo istotną z punktu widzenia obywateli powinność, polegającą na obowiązku pełnienia służby wojskowej przez osoby, które podczas normalnego funkcjonowania państwa i braku zewnętrznego zagrożenia nie są do niej angażowane. Zatem dla obywateli niezwykle istotne jest precyzyjne określenie, w jakim okresie ciąży na nich ten obowiązek. Analogicznie jak w przypadku dotyczącym włączenia SKW i SWW w skład Sił Zbrojnych, nie ma wątpliwości co do ram czasowych obowiązku służby wojskowej po ogłoszeniu mobilizacji, natomiast może zaistnieć problem z precyzyjnym wytyczeniem tych ram w „czasie wojny”.

Równie istotne kwestie zostały uregulowane w rozdziale 6 działu III omawianej ustawy, odnoszącym się do służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Przepisy te w odmienny bowiem sposób kształtują zasady powoływania do służby wojskowej, odraczania, reklamowania i zwalniania z czynnej służby wojskowej. Zatem i w tym zakresie powinny funkcjonować precyzyjne przepisy regulujące te zagadnienia, a w szczególności określać zakres czasowy ich stosowania.

Na szczególne potraktowanie zasługują również przepisy rozdziału 3 w dziale VII Ustawy o powszechnym obowiązku obrony, regulujące problematykę świadczeń w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z art. 216 tej ustawy, osoby podlegające obowiązkowi świadczeń osobistych mogą być w każdym czasie, w razie ogłoszenia mobilizacji, i w czasie wojny powołane do wykonania różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz Sił Zbrojnych, obrony cywilnej lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, przy czym czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo siedmiu dni. Z kolei w myśl art. 217, organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa.

Z treści tych przepisów wynika, że wkraczają one w sposób bardzo wyraźny w sferę wolności, praw i obowiązków obywatelskich. Również z tego powodu konieczne jest precyzyjne określenie zakresu czasowego, w którym możliwe jest nakładanie tego rodzaju powinności na obywateli i inne podmioty. W tym kontekście warto przytoczyć treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa (...). Zatem Konstytucja RP pozwala na pewne obniżenie standardów w omawianym zakresie, ale tylko przez stosowną ustawę, przy czym jedną z przesłanek tych ograniczeń jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jednak regulacja ustawowa powinna ściśle precyzować zarówno istotę ograniczeń jak również ich wymiar czasowy. Zarówno obywatel, jak i organ stosujący ograniczenia praw i wolności powinni dysponować przejrzystymi przepisami co do okresu,

w którym ograniczenia te mogą być stosowane. Tymczasem Ustawa o powszechnym obowiązku obrony posługuje się terminem „czas wojny”, który w istocie nie wiadomo kiedy się zaczyna i kiedy kończy. Należy zauważyć, że obydwie wcześniej wspomniane interpretacje tego pojęcia nie uwzględniają dyrektyw wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl bowiem pierwszej interpretacji możliwe byłoby np. nakładanie świadczeń osobistych i rzeczowych w okresie od podjęcia decyzji o stanie wojny aż do zawarcia pokoju. Trzeba jednak uwzględnić, że zawarcie pokoju może nastąpić wiele lat od zakończenia działań wojennych, kiedy nie występuje żadne zewnętrzne zagrożenie państwa²³. Stosując zatem taką wykładnię, zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy mogłyby być nakładane tego rodzaju obowiązki, mimo że brak byłoby merytorycznego uzasadnienia do ich nakładania. Taka praktyka – znajdująca podstawy prawne w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony – ewidentnie stałaby w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji RP.

Również druga z wspomnianych interpretacji pojęcia „czas wojny” budzi zasadnicze wątpliwości. Zakładając, że termin ten będzie utożsamiany z rzeczywistymi działaniami wojennymi, mogą powstawać różnego rodzaju problemy z jednoznacznym określeniem momentu, od którego podmioty będą zobowiązane do świadczeń na rzecz obrony w tym okresie. Bardzo prawdopodobne będą sytuacje, w których organy nakładające takie obowiązki zastosują odmienną wykładnię wspomnianych przepisów niż podmioty zobowiązane do ich świadczenia. Może to skutkować wielce niepożądaną w takim okresie niejednoznacznością i doprowadzić do obniżenia skuteczności procesu podwyższania gotowości obronnej państwa i możliwości funkcjonowania w „czasie wojny”. Nie bez znaczenia pozostaje również niebezpieczeństwo powstawania sporów w omawianym obszarze między organami państwowymi a podmiotami zobowiązanymi (obywatele, przedsiębiorcy, organizacje społeczne), zarówno o charakterze administracyjno-prawnym, jak i cywilno-prawnym. Tego rodzaju zjawisko również negatywnie wpływałoby na proces podwyższania gotowości obronnej i prowadzenia ewentualnej wojny z agresorem.

Kolejnymi przepisami Ustawy o powszechnym obowiązku obrony, bardzo ważnymi z punktu widzenia obywateli są przepisy karne (dział VIII

²³ Formalnie w stanie wojny pozostaje Japonia i Rosja, jako że dotychczas nie zawarły odpowiedniego traktatu pokojowego po drugiej wojnie światowej.

rozdział 1). Niektóre z nich regulują odpowiedzialność karną obywateli w „czasie wojny”. Zgodnie z jej art. 242, „kto, w czasie mobilizacji lub wojny, wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy lub przepisów wydanych na jej podstawie:

- 1) uchyla się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub rzeczowego,
- 2) nie zawiadamia właściwego organu o rozporządzeniu nieruchomością lub rzeczą ruchomą przeznaczoną na cele świadczeń rzeczowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Tej samej karze podlega, kto w czasie mobilizacji lub wojny utrudnia lub uniemożliwia wykonanie świadczenia osobistego lub rzeczowego”.

Z kolei, w myśl art. 244, „w czasie mobilizacji lub wojny osoby pełniące służbę w obronie cywilnej lub w jednostkach zmilitaryzowanych albo do niej powołane ponoszą odpowiedzialność karną za przestępstwa popełnione w związku z tą służbą, według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej”.

Odpowiedzialność karna to sfera bardzo głęboko ingerująca w prawa i wolności obywatelskie. Stąd też niedopuszczalne jest, aby regulacje prawne dotyczące tej sfery mogły być różnorako interpretowane. Zarówno sądy jak i obywatele powinni mieć pełną jasność w jakim okresie obowiązują przepisy karne dotyczące „czasu wojny”. Tymczasem lektura tych przepisów rodzi szereg wątpliwości co do ich czasowego obowiązywania.

Podobne wątpliwości budzi treść art. 247 omawianej ustawy. Ust. 1 tego artykułu stanowi, że „w czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli Prezydent RP wprowadzając stan wojenny nie postanowi inaczej”.

W myśl natomiast ust. 2, „w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego stosuje się w zakresie obowiązku służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz w zakresie świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli organ wprowadzający stan wyjątkowy nie postanowi inaczej”.

W praktyce oznacza to możliwość stosowania w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego i stanu wyjątkowego) reżimów prawnych jakie można stosować w „czasie wojny”. Trudność jednak w tym, że nie można w sposób autorytatywny stwierdzić, kiedy mamy do czynienia z tym czasem. Warto jednak zauważyć, że wspomniane przepisy stanowią

pewnego rodzaju próbę zrównania (oczywiście tylko w pewnym zakresie i tylko w przypadku jeżeli taka będzie wola prezydenta RP) „czasu wojny” z czasem obowiązywania stanu wojennego i stanu wyjątkowego.

W tym kontekście warto przywołać art. 154 Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, regulujący zasady zwalniania żołnierzy ze służby m.in. w „czasie wojny”. Analiza tego przepisu wskazuje, że żołnierz zawodowy i żołnierz pełniący służbę kandydacką w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w „czasie wojny”, nie może zostać zwolniony ze służby na swój wniosek. Zwolnienie takie możliwe jest jedynie w przypadku:

- 1) niewywiązywania się z obowiązków służbowych, potwierdzonego w opinii służbowej;
- 2) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego;
- 3) zaistnienia potrzeb Sił Zbrojnych;
- 4) prawomocnego orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej;
- 5) prawomocnego orzeczenia środków karnych w postaci pozbawienia praw publicznych lub degradacji albo wydalenia z zawodowej służby wojskowej lub zakazu wykonywania zawodu żołnierza zawodowego;
- 6) skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności (aresztu wojskowego) bez warunkowego zawieszenia jej wykonania.

Należy jednocześnie zauważyć, że żołnierz zawodowy i żołnierz pełniący służbę kandydacką zwolniony w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny z zawodowej służby wojskowej lub służby kandydackiej pełni nadal czynną służbę wojskową na zasadach określonych w przepisach Ustawy o powszechnym obowiązku obrony (art. 154 ust. 2 Ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych).

W kontekście potencjalnych problemów ze stosowaniem regulacji dotyczących „stanu wojny” należy wskazać również na przepisy Ustawy o Straży Granicznej. W myśl art. 33a tej ustawy – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna może być objęta militaryzacją, natomiast funkcjonariusze tej formacji pozostający w stosunku służbowym w chwili ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w „czasie wojny” i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia. Również i w tym przypadku powstaje pytanie, w jakim przedziale czasowym będą miały zastosowanie przytoczone przepisy.

Termin „czas wojny” stosowany jest nie tylko w odniesieniu do spraw związanych ze służbą wojskową czy służbą funkcjonariuszy. Funkcjonuje

on również w wielu innych obszarach, budząc podobne do wspomnianych wyżej, wątpliwości. Przykład w tym zakresie stanowi ustawa – Prawo lotnicze, której art. 4 ust. 3 upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu przekazywania ministrowi obrony narodowej funkcji zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na „czas wojny”, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. O ile nie ma wątpliwości co do zakresu czasowego „stanu wojennego” i „stanu wyjątkowego”, to brak jest takiej pewności w odniesieniu do „czasu wojny”.

Analogiczne wątpliwości dotyczą Ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Art. 3 ust. 5 tej ustawy stanowi bowiem, iż w „czasie wojny” i „stanu wojennego” Agencja, jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega ministrowi obrony narodowej.

Podsumowanie

Funkcjonujące w Polsce ustawodawstwo regulujące problematykę dotyczącą „czasu wojny” budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, szczególnie w kontekście możliwości stosowania (lub nie) przepisów uwarunkowanych „czasem wojny”. Wpływa to na praktyczne i poprawne stosowanie tych przepisów, co szczególnie uzewnętrzniło się podczas ćwiczeń dotyczących kierowania państwem w sytuacjach szczególnego zagrożenia. Z szerokiej analizy poruszonego problemu jednoznacznie wynika, że „czas wojny” nie jest tożsamy zarówno ze „stanem wojny” jak i „stanem wojennym”.

W konsekwencji istnieje potrzeba precyzyjnego określenia, co w praktyce oznacza ten termin, bowiem ma to fundamentalne znaczenie w przypadku konieczności podwyższenia gotowości obronnej państwa i prowadzenia wojny oraz realizacji kompetencji poszczególnych jego organów, a także praw i obowiązków obywateli. Powstaje bowiem podstawowe pytanie – który organ albo jakie okoliczności przesądzają, że dany przedział czasowy uznaje się za „czas wojny”?

W celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości w tym zakresie za konieczne należy uznać jednoznaczne prawne zdefiniowanie tego pojęcia, pozwalające na określenie jego wymiaru czasowego. Przyczyniłoby się to do wprowadzenia mających obowiązywać w tym czasie precyzyjnych i oczywi-

stych dla wszystkich zainteresowanych tym zagadnieniem podmiotów rozwiązań legislacyjnych.

Biorąc za podstawę treść art. 126 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, wyrażającą konstytucyjno-ustrojową funkcję prezydenta RP, jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, należałoby rozważyć możliwość i potrzebę jego umocowania do wydania, w ramach funkcji związanych z kierowaniem obroną państwa, postanowienia określającego daty rozpoczęcia „czasu wojny” i jego zakończenia. Należy podkreślić, że nie byłoby to autonomiczne uprawnienie głowy państwa, bowiem postanowienie w tej sprawie podlegałoby kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że realizacja tej procedury powinna następować w czasie „stanu wojennego”, czyli po wcześniejszym wydaniu przez prezydenta RP, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzenia o jego wprowadzeniu.

Wprowadzenie tego przepisu pozwoliłoby w sposób jednoznaczny wskazać przedział czasowy, w którym do podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz realizacji kompetencji poszczególnych jego organów, a także praw, obowiązków i powinności obywateli, będą stosowane przepisy mające obowiązywać w „czasie wojny”.

Propozycja ta wpisuje się w treść rekomendacji przeprowadzonego w latach 2010–2012 Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP, zainicjowanego przez prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Rekomendacje te wskazują bowiem na potrzebę m.in. doprecyzowania roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, doprecyzowania roli i kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych oraz przeprowadzenia reformy systemu dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP.

Wprawdzie 1 stycznia 2014 r. weszła w życie zasadnicza reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP (Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej oraz niektórych innych ustaw²⁴), jednak przyjęte zmiany nie objęły problematyki związanej z „czasem wojny”. Stąd też istnieje potrzeba wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustawy, która w przejrzysty sposób uregułuje to zagadnienie.

²⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 852.

Bezpieczeństwo dostaw gazu dla Grupy Wyszehradzkiej i pozostałych państw Unii Europejskiej

Paweł Turowski

Anektowanie przez Federację Rosyjską Krymu, integralnej części terytorium Ukrainy wywołało reakcje polityczne większości państw świata. Unia Europejska i Stany Zjednoczone wprowadziły sankcje ekonomiczne i finansowe wobec Rosji, postuluje się także zredukowanie zależności energetycznej państw Unii Europejskiej od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej. O ile Europa Zachodnia może stosunkowo łatwo zastąpić gaz ze wschodu, o tyle państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) są jednymi z najbardziej zależnych od rosyjskich dostaw. Zdywersyfikowanie rynku Czech, Polski, Słowacji i Węgier będzie m.in. od budowy nowych połączeń gazowych między państwami, uruchomienia dostaw paliwa od nowych dostawców oraz wprowadzenia zmian regulacyjnych ułatwiających budowanie wspólnego rynku dostaw gazu w ramach Unii Europejskiej.

Wraz z marcową aneksją ziem należących do Ukrainy przez Federację Rosyjską na nowo uruchomiona została dyskusja na temat różnych aspektów bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego państw europejskich członków NATO i Unii Europejskiej. Celem analizy jest sprawdzenie przyszłego i obecnego poziomu niezależności energetycznej państw Grupy Wyszehradzkiej w zakresie dostaw gazu ziemnego. W dalszej części analizy zostaną przedstawione możliwe scenariusze zmian oraz ich ocena z perspektywy wzmocnienia bezpieczeństwa zarówno państw Grupy Wyszehradzkiej jak i regionu Europy Wschodniej i Bałkanów.

Analiza koncentruje się na przedstawieniu działań możliwych do przeprowadzenia na wspólnotowym rynku gazu ziemnego w celu redukcji zależności od Federacji Rosyjskiej. Sektor dostaw gazu ziemnego traktowany jest bowiem przez UE jako nie w pełni rynkowy, co pozwala na stosowanie interwencji. Działania UE ukierunkowane są na wzmocnianie mechanizmów

rynkowych, tak aby odbiorcy, decydując się na kupno paliwa mogli swobodnie wybrać dostawcę.

Agresywne poczynania Rosji względem Ukrainy uruchomiły działania mające zredukować zależność od rosyjskich dostaw. Pierwsza inicjatywa wyszła od państw Grupy Wyszehradzkiej, której ambasadorowie z początkiem marca 2014 r. zaapelowali we wspólnym liście skierowanym do Kongresu USA o przyspieszenie eksportu gazu skroplonego (Liquefied Natural Gas – LNG). Podkreślono, że dostawy LNG ze Stanów Zjednoczonych byłyby przyjęte z aprobatą i przyczyniłyby się do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno Grupy Wyszehradzkiej, jak i pozostałych państw regionu Europy Wschodniej i Bałkanów¹. Z kolei Unia Europejska zaproponowała regulacje ułatwiające przesył gazu między państwami UE, rozbudowę rurociągów przesyłowych, wzmocnienie polityki dywersyfikacji dostaw, rozwój nowych źródeł energii, takich jak odnawialne źródła energii i gaz łupkowy. Zapowiedziano także prace nad ułatwieniem dostaw gazu skroplonego ze Stanów Zjednoczonych do Unii Europejskiej².

Jakie jest bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego dla Grupy Wyszehradzkiej?

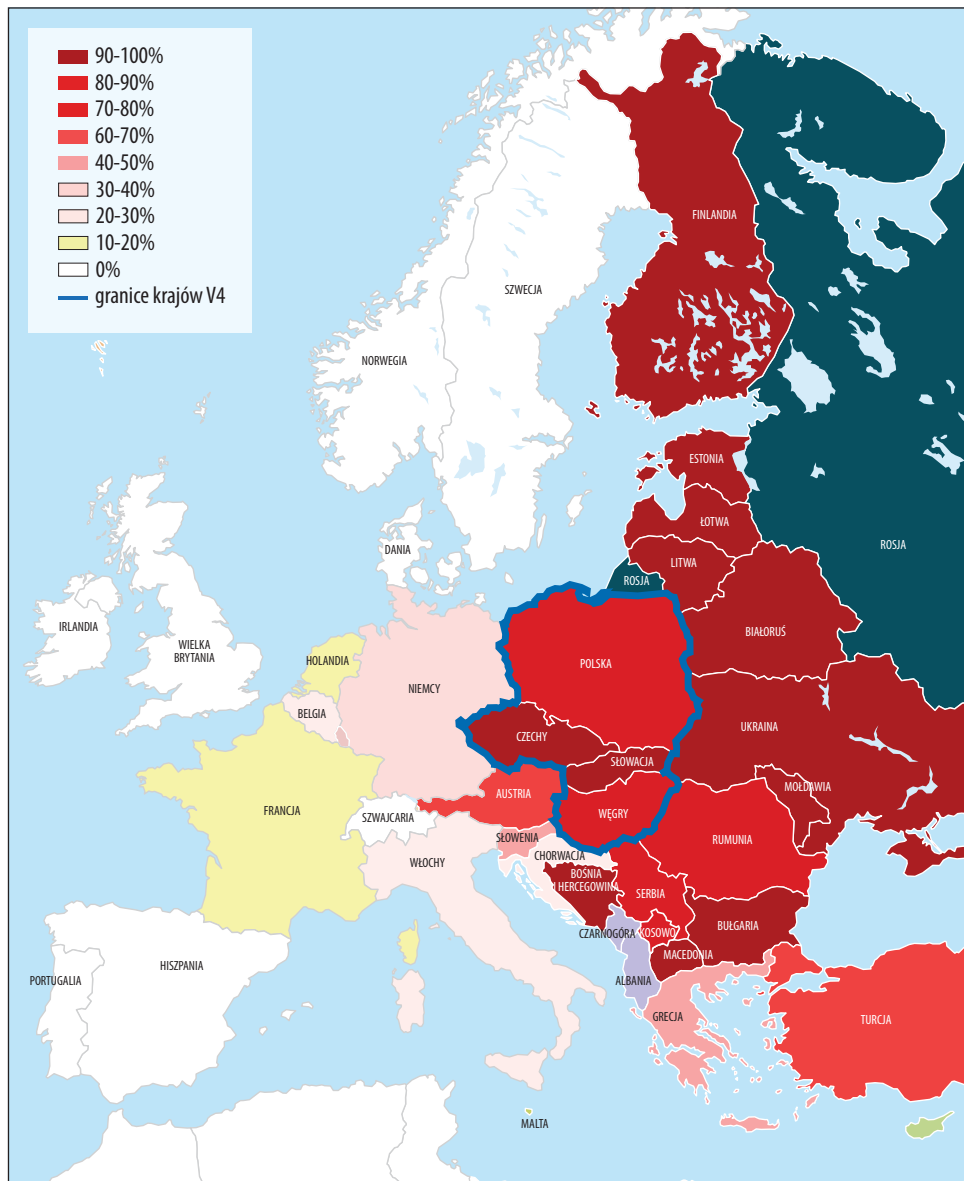
Uzależnienie od dostaw gazu z Rosji jest wśród europejskich państw nierównomierne. Najwyższy poziom zależności notowany jest w państwach Europy Środkowej (m.in.: w Czechach, Polsce oraz na Słowacji i Węgrzech) i w państwach bałkańskich zaś wyraźnie niższy panuje w Europie Zachodniej.

Najważniejszym parametrem do oceny bezpieczeństwa energetycznego jest poziom dywersyfikacji dostaw. Im większa jest liczba producentów dostarczających gaz – różnymi szlakami, z odmiennych kierunków – na rynek krajowy, tym większe jest bezpieczeństwo energetyczne. Tak też definiuje bezpieczeństwo Polityka Energetyczna Państwa do 2030 r. Wskazano w niej że: „(..) głównym celem polityki energetycznej w tym obszarze (gazu)

¹ Grupa Wyszehradzka apeluje do Kongresu o przyspieszenie eksportu gazu, depesza PAP, 8 marca 2014 r., http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=148551&filename=&idnews=151862&data=&status=biezace&_Checksum=1387392753 (dostęp: 8 marca 2014 r.).

² UE zapowiada ograniczenie swej zależności od gazu z Rosji, depesza PAP, 21 marca 2014 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/ue-zapowiada-ograniczenie-swej-zaleznosci-od-gazu-z-rosji/> (dostęp: 8 marca 2014 r.).

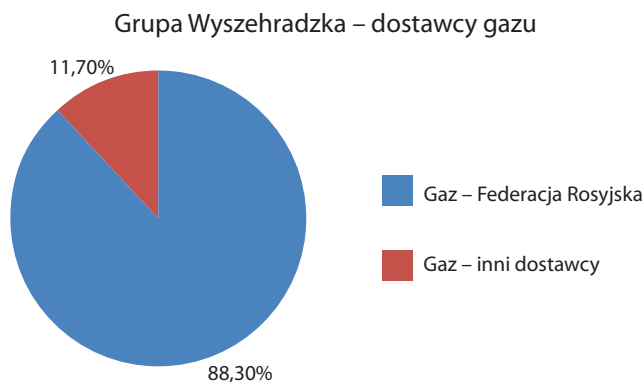
Mapa 1. Skala uzależnienia państw Europy oraz Turcji od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie BP Statistical Review of World Energy June 2013, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 19 marca 2014 r.). Natural Gas information 2013 with 2012 data, International Energy Agency 2013. World Oil and Gas Review 2012. ENI, <https://www.eni.com/world-oil-gas-review-2012/static/pdf/wogr-2012.pdf> (dostęp: 21 marca 2014 r.).

jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju przez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu”³. Państwa V4 (*Visegrad 4* – określenie grupy do której wchodzi: Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) są całkowicie uzależnione od dostaw z Rosji. Jedynie Polska produkuje ok. 1/3 wykorzystywanego gazu. Obliczenia wskazują że 88 proc. importowanego przez V4 gazu w 2012 r. pochodziło z Federacji Rosyjskiej.

Wykres 1. Skala importu gazu z Federacji Rosyjskiej do V4



Źródło: opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy June 2013*, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 19 marca 2014 r.). *Natural Gas information 2013 with 2012 data*, International Energy Agency 2013., tabele: IV.136, IV.138, Panrugas Gas Trading PLC, Commercial Data, <http://www.panrugas.hu/> (dostęp: 19 marca 2014 r.).

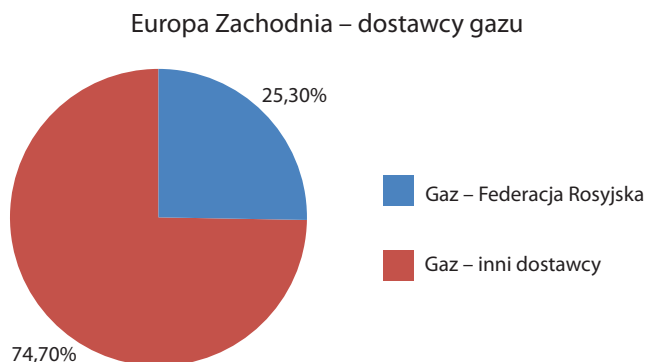
Obliczenia oparte na oficjalnych danych statystycznych zaniżają poziom rzeczywistego uzależnienia poszczególnych państw od rosyjskich dostaw. Na Węgrzech, jak i w Polsce, surowiec kupowany z kierunku zachodniego jest także rosyjski. W Czechach, choć teoretycznie 1/3 gazu dostarcza norweski Statoil to i tak 100 proc. gazu pochodzi z Federacji Rosyjskiej. Norweski kontrakt obsługują bowiem rosyjscy dostawcy. Jeśli te dostawy zgodnie ze źródłem pochodzenia doliczymy do rosyjskich, wówczas stopień zależności państw V4 od gazu importowanego z Federacji Rosyjskiej sięgnie prawie 100 proc.

W Europie Zachodniej poziom zależności od rosyjskich dostaw jest niewielki. W czterech państwach kontraktujących największe ilości gazu z Federacji Rosyjskiej jakimi są Niemcy (import 30,0 mld m³ rosyjskiego

³ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Warszawa, 10 listopada 2009 r., s. 11, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> (dostęp: 19 marca 2014 r.).

gazu), Włochy (13,5 mld m³), Francja (7,3 mld m³) i Belgia (7,3 mld m³)⁴ poziom zależności sięga ok. 1/4 importowanego w 2012 r. gazu.

Wykres 2. Skala importu gazu z Federacji Rosyjskiej przez Belgię, Francję, Niemcy i Włochy



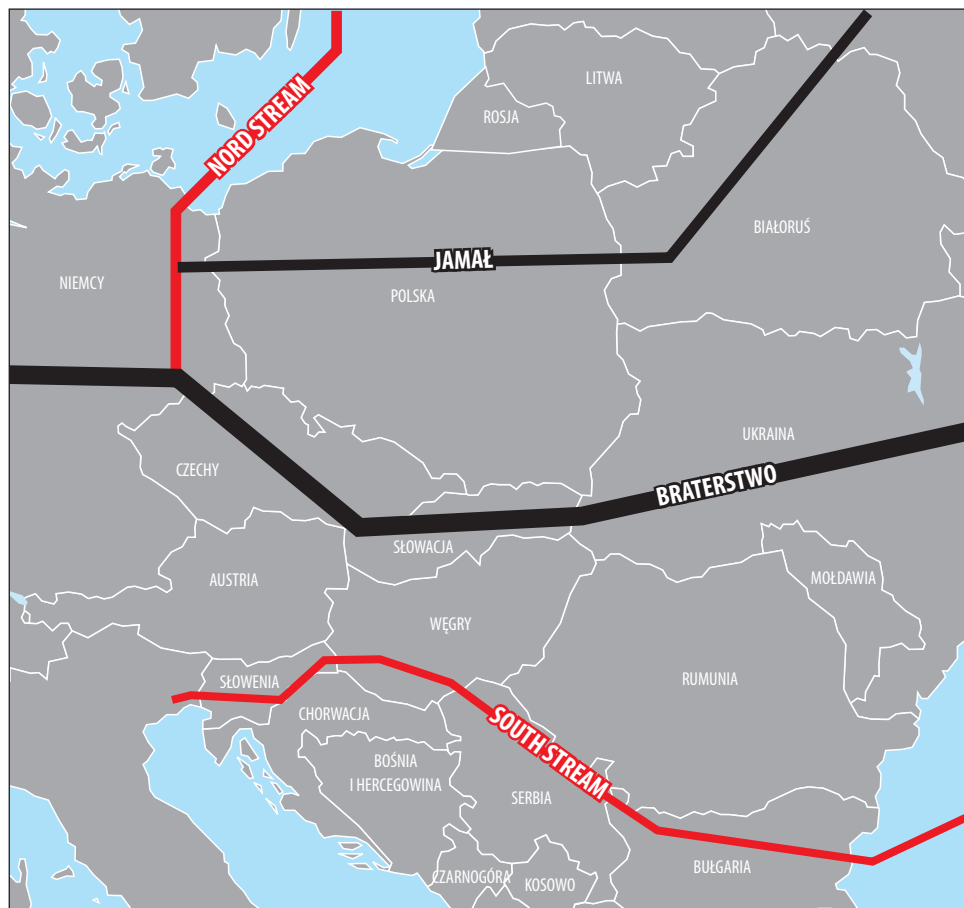
Źródło: opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy June 2013*, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 19 marca 2014 r.).

Wyraźnie widoczna jest różnica w poziomie dywersyfikacji dostaw gazu i różnica poziomu bezpieczeństwa energetycznego Europy Zachodniej i Środkowej. Wynika to z tego, że w Europie Środkowej zaniedbywano budowę połączeń gazowych z nowymi producentami. Wykorzystywane są rurociągi budowane za czasów poprzedniego systemu politycznego, lub w latach 90. XX w.

Załączona mapa ilustruje obiektywne trudności państw Europy Środkowej ze zmniejszeniem zależności od dostaw rosyjskiego gazu. Zarówno istniejące gazociągi (Jamał, Braterstwo, Nord Stream), jak i planowane (South Stream) utrwalają zależność regionu Europy Środkowej i Bałkanów od dostaw z kierunku wschodniego. Jeśli powiążemy sieć istniejących szlaków z zasadami na jakich Federacja Rosyjska sprzedaje gaz (m.in. zakaz odsprzedawania gazu innym państwom, obowiązek płacenia za umówione dostawy niezależnie od fizycznego odebrania surowca oraz sprzedaż gazu na podstawie wieloletnich kontraktów), to zauważymy, że producent gazu ze wschodu uzyskał dominującą pozycję i skutecznie ograniczył dostawy od konkuren-

⁴ *BP Statistical Review of World Energy June 2013*, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 14 marca 2014 r.).

Mapa 2. Istniejące i projektowane gazociągi w Europie Środkowej i na Bałkanach do eksportu rosyjskiego gazu



Źródło: opracowanie własne.

cji. Unia Europejska także dostrzegła ten problem i nowe regulacje prawne zaczęły budować konkurencję w sektorze dostaw gazu ziemnego. Do zwiększenia bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej niezbędne jest sfinalizowanie budowy korytarza gazowego na osi północ-południe od Bałtyku do Niziny Panońskiej. Będzie on składać się z krótkich interkonektorów łączących Polskę z Czechami i Słowacją oraz Słowację z Węgrami. Wszystkie połączenia mają zostać oddane do użytku najpóźniej do 2018 r.⁵. Nowa oś ga-

⁵ *Road Map towards a Regional Gas Market among the V4 Countries*, Warszawa, 16 czerwca 2013 r. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements> (dostęp: 16 marca 2014 r.).

zowa połączy cztery rynki gazowe o rocznych potrzebach importowych ok. 30 mld m³ gazu⁶. Ułatwieniom w przesyłce gazu między państwami musi towarzyszyć budowa źródeł dostaw od innych niż Federacja Rosyjska producentów. Tymczasem choć istnieją cztery projekty nowych źródeł zasilania to tylko jeden (terminal LNG w Świnoujściu) jest obecnie realizowany.

Projekt Nabucco West został wstrzymany z uwagi na wybór konkurencyjnego szlaku do przesyłu gazu (*Trans Adriatic Pipeline* przesyłający paliwo przez Grecję do południowych Włoch). Terminal LNG na chorwackim wybrzeżu Morza Adriatyckiego nie zostanie wybudowany w dającej się przewidzieć przyszłości, mimo statusu projektu o znaczeniu wspólnotowym dla Unii Europejskiej (*Project of Common Interest, PCI*)⁷. Miał dostarczać do 6 mld m³ gazu, ale Chorwacja tyle gazu nie potrzebuje. Niedawno odkryto złoża gazu ziemnego na własnym szelfie morskim⁸ i uruchomienie wydobycia stało się priorytetem. Na dodatek rząd Chorwacji podpisał umowę na dostawy rosyjskiego gazu z *South Stream*⁹, co jeszcze bardziej utrudnia budowę terminalu LNG. W tej sytuacji ostatnią szansą dla gazoportu jest inwestor z Kataru¹⁰, który dotychczas nie zadeklarował realizacji inwestycji.

Projekt AGRI (*Azerbaijan-Georgia-Romania-Interconnector*¹¹), określany mianem rezerwowego, miał od początku niewielkie szanse na realizację – Azerbejdżan, główny pomysłodawca traktował go jako alternatywę dla priorytetowego gazociągu naziemnego. Gdy doszło do uzgodnienia budowy TAP (*Trans Adriatic Pipeline* mającego przesyłać azerski gaz od granicy z Turcją, przez Grecję do południowych Włoch) rurociąg AGRI stracił uzasadnienie.

Z tych przyczyn korytarz gazowy północ-południe, nie posiada na południu alternatywny wobec rosyjskich źródeł dostaw. Do rangi kluczowej

⁶ BP Statistical Review of World Energy June 2013, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 17 marca 2014 r.).

⁷ *Projects of Common Interest in Energy* z 14 października 2013 r., http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/pci/doc/2013_pci_projects_country.pdf (dostęp: 19 marca 2014 r.).

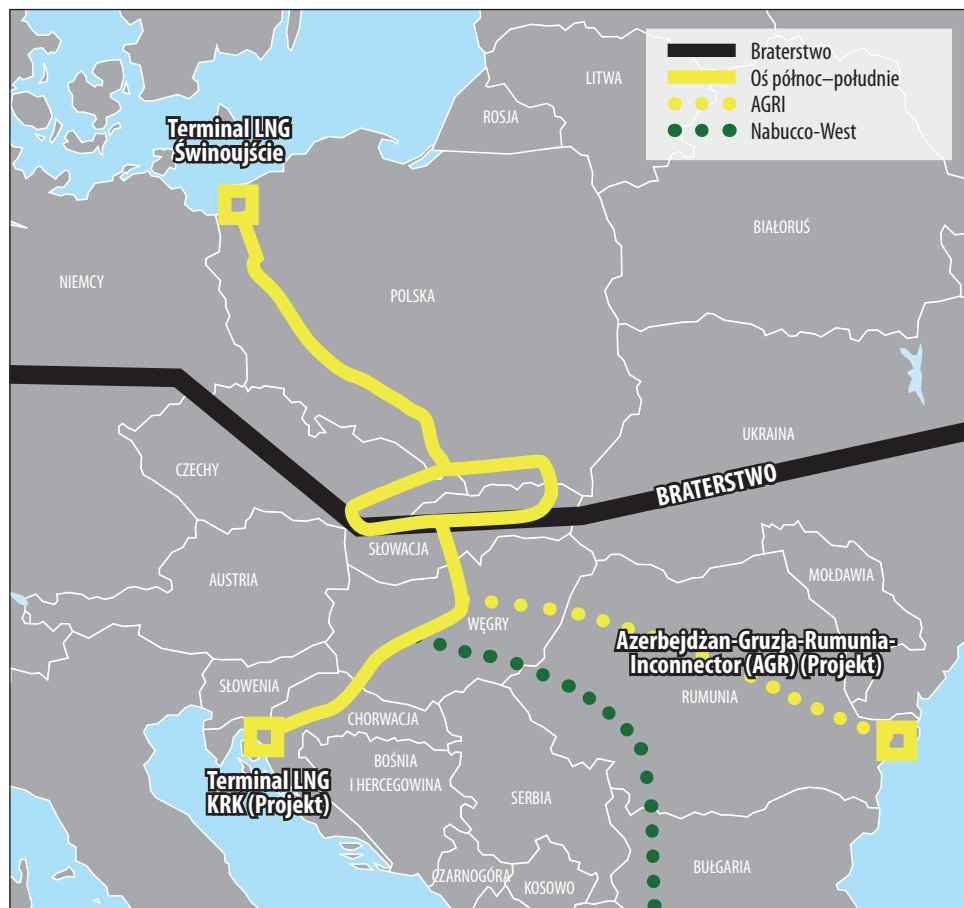
⁸ Chorwacja odkryła duże złoża gazu i ropy, Wirtualny Nowy Przemysł z 21 stycznia 2014 r., http://nafta.wnp.pl/chorwacja-odkryla-duze-zloza-gazu-i-ropy,216440_1_0_0.html (dostęp: 15 marca 2014 r.).

⁹ Chorwacja i Gazprom porozumiały się w sprawie *South Streamu*, Wirtualny Nowy Przemysł z 18 stycznia 2013 r. http://gazownictwo.wnp.pl/chorwacja-i-gazprom-porozumialy-sie-w-sprawie-south-streamu,188304_1_0_0.html (dostęp: 16 marca 2014 r.).

¹⁰ Qatar, Croatia Sign MoU in Energy Technology Sector, LNG World News z 9 grudnia 2013 r., <http://www.lngworldnews.com/qatar-croatia-sign-mou-in-energy-technology-sector/> (dostęp: 16 marca 2014 r.).

¹¹ *Project Overview*, <http://www.agrilng.com/agrilng/Home/DescribeProiect> (dostęp: 16 marca 2014 r.).

Mapa 3. Oś gazowa północ-południe wraz z projektowanymi źródłami dostaw gazu



Źródło: opracowanie własne.

infrastruktury urasta terminal do odbioru gazu skroplonego w Świnoujściu, ale jego moce regazyfikacyjne są zbyt małe dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego całej Grupy Wyszehradzkiej. Gazoport po oddaniu do użytku w przyszłym roku będzie odbierał 5 mld m³ gazu. Terminal LNG znacząco poprawi bezpieczeństwo na rynku polskim nie zmniejszając zależności całej Grupy V4 od rosyjskiego gazu. Pozostałe państwa będą zmuszone szukać innych źródeł dostaw. Z tych przyczyn Czechy i Słowacja będą szerzej niż Polska wykorzystywały tzw. rewersowe przesyły w istniejących gazociągach. W ten sposób w sytuacji wstrzymania przesyłu z kierunku wschodniego, rosyjski gaz zostanie dostany z kierunku zachodniego. Z kolei na Węgrzech gaz

rosyjski dotrze z austriackiego huba Baumgarten rurociągiem HAG. Polska może odbierać rocznie 2,2 mld m³ rosyjskiego gazu z Niemiec, z rurociągu jamalskiego¹². Połączenia gazociągowe krajów V4 z Niemcami i Austrią, nie zmniejszają jednak zależności od rosyjskiego gazu – tworzą jedynie nowy szlak dostaw na wypadek wstrzymania tranzytu przez Ukrainę.

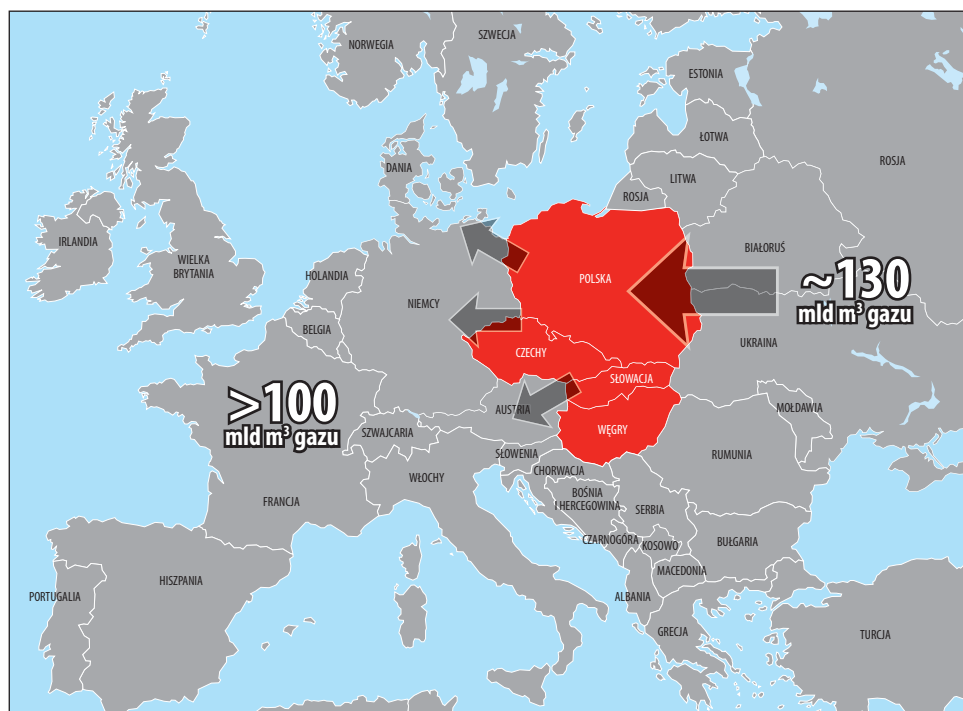
Nowym źródłem dostaw może być gaz ze złóż niekonwencjonalnych. Oczekuje się, że w Polsce w niedługim czasie może zostać uruchomione wydobywanie przemysłowe, jednak oszacowanie potencjalnej skali produkcji, do czasu zakończenia podstawowych prac badawczych byłoby nieprecyzyjne i obarczone dużym marginesem błędu.

Choć państwa Grupy Wyszehradzkiej, łączą m.in. wspólne projekty energetyczne w sferze m.in. dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, to jednak różni je poziom determinacji w realizacji tych inwestycji. Wśród elit politycznych i ekonomicznych Słowacji oraz Czech rozpowszechnione jest przekonanie o dużym znaczeniu tranzytowym V4 dla rosyjskiego gazu. Podkreśla się, że przez Słowację i Czechy przebiega największy rurociąg przesyłowy gazu z Rosji do Niemiec. Wraz z przebiegającym przez Polskę rurociągiem jamalskim państwa V4 przesyłają co najmniej 100 mld m³ rosyjskiego gazu.

Argumentuje się, że skoro na Słowacji istnieje gigantyczny rurociąg o technicznych możliwościach przesyłu ok. 90 mld m³ gazu rocznie z kierunku wschodniego, to mimo prognozowanego spadku przesyłu (w związku z oddaniem do użytku gazociągu Nord Stream i przekierowaniem do podmorskiej magistrali części surowca) jedynie tranzyt rosyjskiego gazu jest w stanie zapewnić rentowność istniejącej infrastruktury. Wymiana handlowa gazu na osi północ-południe lub z kierunku zachodniego na wschód nie będzie w stanie skompensować przychodów z dotychczasowej działalności. Trudno nie zauważyć, że opisana zależność powoduje dużą wrażliwość operatorów na Słowacji i w Czechach na oczekiwania Rosjan. Być może tym należy tłumaczyć ostrożność w pracach nad połączeniami z Polską i Węgrami. W Czechach zaś, dodatkowe źródła bezpieczeństwa dostaw gazu upatruje się w dobrej integracji czeskiego systemu przesyłowego z niemieckim. Gazociąg Opal biegnący od wybrzeża Morza Bałtyckiego do Czech, jako naziemna odnoga Nord Stream, jest traktowany jako wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego i źródło dostaw rosyjskiego gazu w sytuacji odcięcia przesyłu przez Ukrainę.

¹² 24 lutego aukcja na fizyczny rewers na gazociągu jamalskim, Wirtualny Nowy Przemysł z 12 lutego 2014 r., http://gazownictwo.wnp.pl/24-lutego-aukcja-na-fizyczny-rewers-na-gazociagu-jamalskim,218289_1_0_0.html (dostęp: 17 marca 2014 r.).

Mapa 4. Skala tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium państw V4

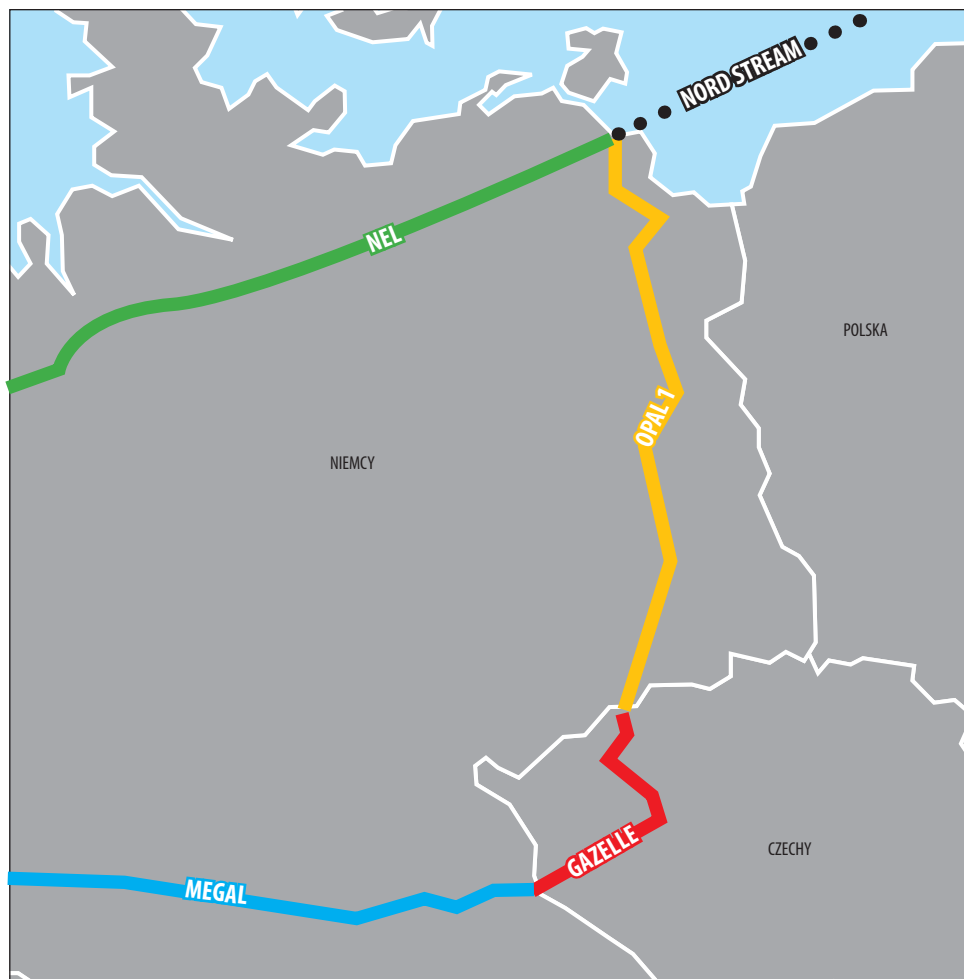


Źródło: opracowanie własne na podstawie *Impact on the domestic and regional gas markets*, www.osw.waw.pl/sites/default/files/20130516_ceege_v4_warsaw_s_1.pdf (dostęp: 17 marca 2014 r.).

Węgry będące głównym zwolennikiem budowy korytarza północ-południe, po zamrożeniu projektów Nabucco-West i gazoportu nad Morzem Adriatyckim, coraz bardziej koncentrują się na współpracy w sektorze energetycznym z Federacją Rosyjską, angażując się m.in. w budowę South Stream. Jeśli spojrzymy na mapę Europy Środkowej, to zauważymy, że bez terytorium Węgier nie można wybudować nowego rosyjskiego gazociągu i pewnie z tej przyczyny władze Węgier uzyskały bardzo dobrą ofertę. Jest możliwe, że za budowę gazociągu South Stream przez swoje terytorium i prawo do korzystania z podziemnych magazynów gazu¹³, niezbędnych do sprawnego funkcjonowania szlaku przesyłowego, Węgry uzyskały więcej niż

¹³ Węgierskie podziemne magazyny gazu mają pojemność 4,3 mld m³, co sięga prawie połowy rocznego zapotrzebowania na paliwo gazowe Węgier. To bardzo duża pojemność w stosunku do rocznego zużycia. Odpowiednie warunki geologiczne dla budowy magazynów nie są częste. Dane na podstawie: Storage sites, Hungarian Gas Storage LTD, <http://www.magyarfoldgaztarolo.hu/en/BusinessOperation/StorageSites/Lapok/default.aspx> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

Mapa 5. Czechy traktują rosyjski gaz z rurociągu Opal i Gazelle jako wzmocnienie własnego bezpieczeństwa energetycznego



Źródło: opracowanie własne.

inne państwa. Tym można tłumaczyć korzystny kontrakt na budowę elektrowni atomowej, finansowany rosyjskim kredytem, duże zlecenia dla węgierskich koncernów przy budowie siłowni oraz umowy handlowe na rynku rosyjskim. Możliwe, że Rosja złoży także atrakcyjną ofertę na gaz, w miejsce wygasającej w 2015 r. Władze Węgier postępują pragmatycznie i korzystają z pojawiających się okazji aby zredukować ceny energii dla mieszkańców i przemysłu. Trudno zakładać, że w przyszłości polityka Węgier będzie mniej racjonalna niż obecnie. Dlatego, wśród konkurencyjnych scenariuszy dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu dla grupy V4 należy rozpatrywać

także i taki, w którym oś gazowa północ-południe zamiast zdywersyfikować dostawy, będzie dystrybuować rosyjski gaz z South Stream do pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Choć taki scenariusz jest odległy, to nie oznacza, że nie jest realny. Dlatego powrót do projektów zasilania grupy V4 gazem azerskim od południa (zgodnie ze szlakiem proponowanym dla Nabucco-West), a także budowa terminalu do odbioru gazu skroplonego w Chorwacji przywrócić pierwotne znaczenie korytarza północ-południe.

Już w nieodległej przyszłości, dużo większe znaczenie dla budowy bezpieczeństwa energetycznego będą miały morskie terminale LNG. Dają wolność wyboru dostawcy – wystarczy zamówić statek z gazem od wybranego producenta. Tymczasem przy korzystaniu z gazociągów możliwość wyboru dostawcy jest utrudniona. Ma to związek z problemem wdrażania zasad wolnego rynku w sektorze tzw. monopolu naturalnych oraz specyfiką funkcjonowania systemów gazociągowych. Trzeba wiedzieć, że za pomocą technicznych aspektów działania sieci gazociągowej można wzmocnić pozycję określonego dostawcy a osłabić innego. Warto także zauważyć, że dywersyfikacja dostaw za pośrednictwem sieci gazociągowej może zakończyć się niepowodzeniem w wyniku dość prawdopodobnego nieformalnego podziału rynku między głównymi dostawcami gazu do Europy. Norwescy naukowcy, analizując relacje energetyczne z pierwszej dekady XXI w. stwierdzili, że Algieria, Norwegia i Rosja podzieliły między siebie rynek odbiorców gazu w Europie¹⁴. Państwa V4, Europa Wschodnia i Bałkany znalazły się w rosyjskiej strefie. Jeśli tak było ponad 10 lat temu, to czy ten nieformalny kartel nadal funkcjonuje? Dowodów jednoznacznych brak, pośrednie można odnaleźć – od początku wieku, udziały głównych producentów gazu na europejskich rynkach prawie nie uległy zmianie.

Nowy rynek gazowy, jaki powstanie dzięki budowie osi północ-południe między państwami V4 obejmie kluczową część Europy Środkowej od Morza Bałtyckiego do Niziny Panońskiej. Graniczy z regionem Bałkanów i Europy Wschodniej. Przez V4 przebiegają gazociągi albo dające się łatwo i tanio zmodernizować (np. z Ukrainą i Białorusią), albo łatwe do rozbudowy (połączenia z Serbią, Rumunią). Stara infrastruktura gazociągowa, która była przyczyną zależności od głównego dostawcy gazu ze Wschodu, w łatwy sposób może

¹⁴ Tak twierdzi prof. Dag Harald Claes, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych w Oslo. *Po prostu. Program Tomasza Sekielskiego*. Program TVP 1 z 16 kwietnia 2014 r., <http://vod.tvp.pl/audycje/publicystyka/po-prostu-program-tomasza-sekielskiego/wideo/16042014/14833740> (dostęp: 5 maja 2014 r.).

stać się źródłem przewagi i wzmocnienia pozycji V4 w wymiarze politycznym i ekonomicznym. Im więcej państw będzie mogło kupić gaz, tym bardziej znaczenie V4 będzie wzrastać. W ciągu najbliższych kilku miesięcy Słowacja, Polska i Węgry uruchomią przesył ok. 10 mld m³ gazu rocznie na Ukrainę po niezbędnej modernizacji starych gazociągów¹⁵. To obrazuje potencjał Grupy Wyszehradzkiej we wzmacnianiu bezpieczeństwa energetycznego Europy Wschodniej i Bałkanów. Choć dostawy gazu z V4 np. na Białoruś są obecnie mało prawdopodobne, to ten stan może w przyszłości ulec zmianie.

Czy Stany Zjednoczone dostarczą LNG do Europy?

Państwa Unii Europejskiej, w tym Polska i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej, postulują uruchomienie importu LNG ze Stanów Zjednoczonych. O ile wcześniej takie postulaty wypływały z kalkulacji ekonomicznych zakładających, że przesyłane drogą morską paliwo będzie tańsze od gazu dostarczanego rurociągami i tym samym przyczyni się do poprawy konkurencyjności gospodarczej, o tyle po aneksji Krymu przez Federację Rosyjską, koncepcja dostaw gazu skroplonego z USA zyskała wymiar zredukowania zależności energetycznej od kraju wykorzystującego siłę militarną w relacjach z sąsiadami.

Czy Stany Zjednoczone będą eksportować gaz skroplony, a jeśli tak to gdzie? Jeszcze niedawno największa gospodarka świata sama importowała olbrzymie ilości gazu, jednak w ciągu kilku lat gwałtownie wzrosło wydobycie tego surowca. Skokowy przyrost sięgnął 135 mld m³ gazu w okresie pięciu lat¹⁶. O ile w 2007 r. wydobycie wynosiło 545,6 mld m³, o tyle w 2012 r. osiągnęło 681 mld m³. Spowodowało to zmiany w dotychczasowych regułach i zachowaniach konsumentów i producentów. Zaczęła się chwiać podstawowa teoria dla rynku ropy, znajdująca także zastosowanie dla rynku gazu ziemnego, że niebawem należy spodziewać się szczytu wydobycia, po którym nastąpi trwały i pogłębiający się deficyt dostaw w stosunku do istnie-

¹⁵ Zawarto porozumienie o dostawach gazu ze Słowacji na Ukrainę, depesza PAP, 28 kwietnia 2014 r. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/zawarto-porozumienie-o-dostawach-gazu-ze-slowacji-na-ukraine/ys9nb> (dostęp: 5 maja 2014 r.). Ukraina kupi gaz z Niemiec. Dzięki rewersowi, depesza TVN 24 BiS, <http://tvn24bis.pl/informacje,187/ukraina-kupi-gaz-z-niemiec-dzieki-rewersowi,418671.html> (dostęp: 5 maja 2014 r.).

¹⁶ BP Statistical Review of World Energy June 2013, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 14 marca 2014 r.).

jących potrzeb (opisywana jako *peak oil*¹⁷ lub teoria Hubberta). W jej miejsce pojawiła się doktryna, że światową gospodarkę czeka epoka taniej ropy i gazu dzięki złożom niekonwencjonalnych paliw płynnych. Najszybciej zareagowały Stany Zjednoczone. Celem administracji jest utrzymanie niskich cen gazu na rynku wewnętrznym i dlatego wydaje niewiele pozwoleń na budowę terminali do eksportu LNG. Do 2013 r. udzielono tylko 6 zezwoleń na 28 złożonych wniosków¹⁸. Przyznane licencje umożliwią sprzedaż za granicę ok. 84 mld m³ gazu w perspektywie do 2020 r.¹⁹, choć producenci gazu chcieli eksportować ponad trzy razy więcej²⁰.

Tabela 1. Stany Zjednoczone. Licencje na budowę morskich terminali eksportowych LNG

Morskie terminale eksportowe	Przepustowość roczna w mld m ³
Freeport	18
Sabine Pass	23
Cameron	16,5
Lake Charles	20,5
Cove Point	6
Razem: 84 mld m³/rok	

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Michael Smith Chairman, CEO and Founder. Freeport LNG Development, L.P CERA Week 2014. LNG Panel*. http://ceraweek.com/2014/wp-content/uploads/2013/11/x_ceraweek-march-2014-mss-2-27-14-final.pdf (dostęp: 17 marca 2014 r.).

Oszczędna polityka eksportowa stawia za cel maksymalizację zysków. Instrumentem do jej realizacji jest nowa formuła cenowa i nowy model transakcyjny. Cena gazu na eksport będzie uwzględniać wyłącznie koszt gazu na rynku wewnętrznym (ceny z Henry Hub) plus zapłatę za usługę skroplenia. Ten mechanizm spowoduje zmianę zasad działania rynku – w miejsce sztywnego modelu z wieloletnimi dostawami do klienta po z góry ustalonych cenach, upowszechni się elastyczny model oparty na transakcjach sprzedaży do najwięcej płacących odbiorców. Pierwszeństwo zyskają rynki najlepiej

¹⁷ *Definition of peak oil*, <http://lexicon.ft.com/Term?term=peak-oil> (dostęp: 17 marca 2014 r.).

¹⁸ *World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency, s. 127.

¹⁹ Obliczenie własne na podstawie *Michael Smith Chairman, CEO and Founder. Freeport LNG Development, L.P CERA Week 2014. LNG Panel*. http://ceraweek.com/2014/wp-content/uploads/2013/11/x_ceraweek-march-2014-mss-2-27-14-final.pdf (dostęp: 18 marca 2014 r.).

²⁰ *World Energy Outlook 2013...op.cit.*, s. 127.

płacące i z tej przyczyny Międzynarodowa Agencja Energii (MAE) prognozuje, że większość eksportu gazu skroplonego ze Stanów Zjednoczonych znajdzie odbiorców w Azji (m.in. w Japonii, Korei i Chinach)²¹. Ewentualne nadwyżki LNG, po zaspokojeniu popytu w Azji trafią na pozostałe rynki m.in. do Europy.

Tabela 2. Średnie ceny LNG w 2011 r.

Cena gazu w 2011 r. (za 1000 m ³)		
Stany Zjednoczone (Henry Hub)	Niemcy (German Border Price)	Japonia (Japan LNG)
141 dolarów/1000 m ³	375 dolarów/1000 m ³	522 dolary/1000 m ³

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Medium-Term. Market Report 2013. Market Trends and Projections to 2018*. International Energy Agency 2013 r., s. 180.

Ile może kosztować skroplony gaz ze Stanów Zjednoczonych? Rozpowszechniło się przekonanie, że amerykański gaz gwarantuje bardzo niskie ceny. W świetle danych Międzynarodowej Agencji Energii te kalkulacje nie spełnią się. Gaz może być tylko trochę tańszy – o kilka lub kilkanaście procent. MAE prognozuje, że o ile w ciągu najbliższych sześciu lat koszt kupna gazu w Stanach Zjednoczonych utrzyma się na poziomie ok. 170 dolarów za 1 tys. m³, o tyle techniczne koszty dostawy surowca do odbiorców w Europie prognozowane są w widełkach: niskie mają wynosić tyle co kupno gazu, zaś wysokie sięgną prawie dwukrotności jego kosztów. Uproszczone wyliczenia wskazują, że do 2018 r. najniższa cena amerykańskiego gazu w Europie sięgnie 320 dolarów za 1 tys. m³, zaś najwyższa – 430 dolarów²². W Unii Europejskiej, w 2012 r. na niemieckim rynku średnia cena wynosiła ok. 392 dolarów za 1 tys. m³ gazu. To dobrze ilustruje niewielką przewagę ekonomiczną LNG ze Stanów Zjednoczonych. Pokazuje też, że pojawią się okresy nieopłacalności takiego importu.

Co przyniosłyby Europie dostawy skroplonego gazu ziemnego ze Stanów Zjednoczonych? Z jednej strony amerykański LNG wzmocniłby bezpieczeństwo energetyczne UE, z drugiej przyczyniłby się zmniejszenia dochodów Federacji Rosyjskiej. Europa zyskałaby trochę tańszego dostawcę. Zwiększyłaby się presja konkurencyjna na rynku, która mogłaby obni-

²¹ *World Energy Outlook 2013... op.cit.*, s. 127.

²² Obliczenie własne na podstawie *Medium-Term Gas Market Report 2013... op.cit.*, s. 25, *World Energy Outlook 2013... op.cit.*, s. 133.

żyć ceny kupna od dotychczasowych dostawców m.in. od Rosji, Norwegii, Holandii i Algierii. Jednak na razie trudno szacować, że dostawy będą znaczące. Przy amerykańskim eksporcie ok. 84 mld m³ gazu w perspektywie 2020 r. poziom sprzedaży do Unii Europejskiej przez najbliższe dwa lata byłby niski, z niewielką tendencją wzrostową ok. 2018 r., kiedy to zaplanowano oddanie do użytku połowy spośród budowanych terminali eksportowych LNG²³. Jeśli jednak administracja prezydenta Stanów Zjednoczonych pozwoli na budowę kolejnych terminali eksportowych, wówczas znacznie wzrośnie prawdopodobieństwo większego eksportu. Obecnie sprzedaż gazu z Ameryki wymaga każdorazowej zgody administracyjnej. Jeśli zostanie zawarta umowa o wolnym handlu z Unią Europejską, handel gazem będzie łatwiejszy.

Czy kanadyjska Kolumbia Brytyjska, może być nowym dostawcą?

Potencjalnym dostawcą LNG dla Europy z Ameryki Północnej może być też Kanada. Prognozuje się uruchomienie eksportu gazu skroplonego na wielką skalę. Choć budowane są tylko dwa terminale morskie o przepustowości rzędu 45 mld m³ gazu rocznie²⁴, to można się spodziewać kolejnych inwestycji. Wszystkie projekty zakładają możliwość eksportu do 164 mld m³ LNG rocznie²⁵. Nowe instalacje planowane są w prowincji Kolumbia Brytyjska, położonej na zachodnim wybrzeżu Kanady. Zaprojektowano z myślą o eksporcie na rynek Azji. Jednak krajów rywalizujących o rynki Japonii, Korei i Chin jest wiele: Stany Zjednoczone, Australia, Mozambik, Kanada.

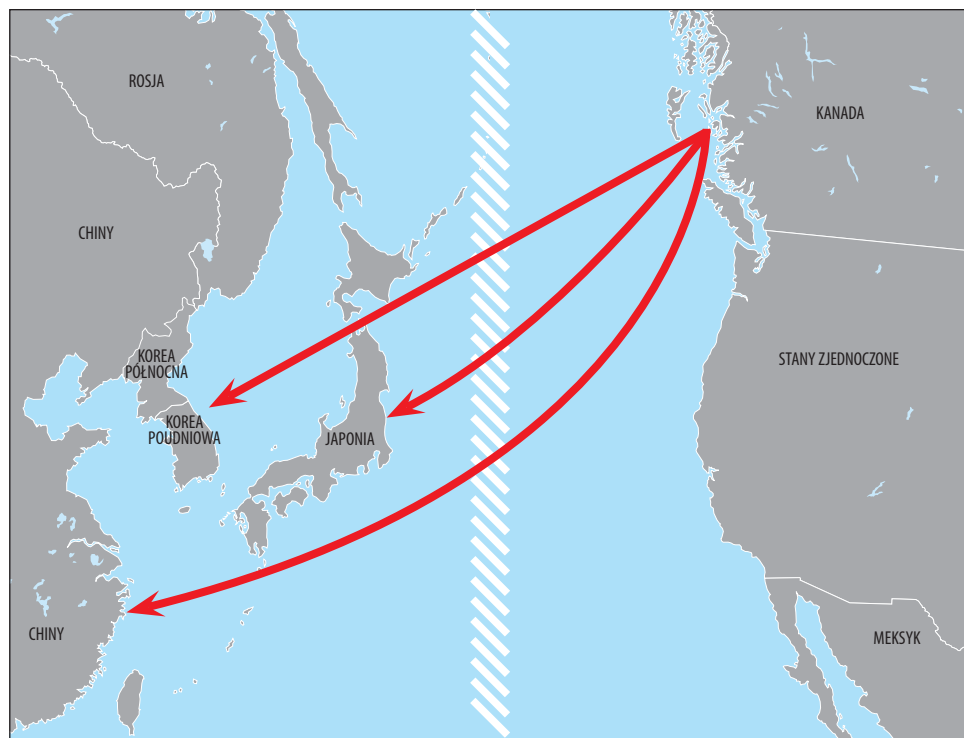
Z tych przyczyn, zwiększa się prawdopodobieństwo sprzedaży kanadyjskiego LNG w Europie. Sprzyjać temu może też prognozowana niższa cena gazu kanadyjskiego w porównaniu z produkowanym w Stanach Zjednoczonych. W chwili obecnej poziom potencjalnych dostaw jest trudny do precyzyjnego oszacowania.

²³ Obliczenia własne na podstawie M. Smith Chairman, CEO and Founder. *Freeport LNG Development, L.P CERA Week 2014. LNG Panel*. http://ceraweek.com/2014/wp-content/uploads/2013/11/x_ceraweek-march-2014-mss-2-27-14-final.pdf (dostęp: 24 marca 2014 r.).

²⁴ *World Energy Outlook 2013... op.cit.*, s. 127.

²⁵ *LNG Trading: Will regional and LNG prices converge?* 5 marca 2014 r. IHS Energy CERAWEEK http://ceraweek.com/2014/wp-content/uploads/2013/11/x_us-cera.pdf (dostęp: 24 marca 2014 r.).

Mapa 6. Terminale LNG w Kanadzie projektowane są z myślą o rynkach azjatyckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Market Access through Canada's West Coast for Natural Gas & Crude Oil*, Canadian Association of Petroleum Producers, listopad 2011, <http://www.capp.ca/getdoc.aspx?DocID=198593> (dostęp: 19 marca 2014 r.).

Czy Unia Europejska wzmocni swoje bezpieczeństwo energetyczne?

Zaproponowane podczas Rady Europejskiej z marca 2014 r. działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego mają największe znaczenie dla V4 oraz Bułgarii i Rumunii. Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego ma odbywać się przez budowę jednolitego rynku w sektorze energii. Mają zostać zmodernizowane połączenia międzysystemowe tak, aby mogły przesyłać surowiec w dwóch kierunkach (tzw. zdolności rewersowe) oraz wprowadzone w życie przez wszystkie państwa członkowskie regulacje trzeciego pakietu energetycznego²⁶. Postuluje się obniżenie zależności od gazu.

²⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 20-21 marca 2014 r. pkt 19, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/141756.pdf (dostęp: 25 marca 2014 r.).

Komisja Europejska ma do czerwca 2014 r. przygotować plan bezpieczeństwa energetycznego dla wspólnoty, postulujący zredukowanie zależności UE od paliw z importu. Będzie też propozycja dywersyfikacji źródeł dostaw paliw, wspólnych zakupów, rozbudowy interkonektorów gazowych²⁷. Zaproponowano nowe dostawy gazu z Ameryki i krajów kaspijskich (za pośrednictwem południowego korytarza energetycznego)²⁸. Warto przy tym zauważyć, że o ile potencjalne dostawy amerykańskiego LNG mogą zdywersyfikować rynek dostawców surowca dla krajów posiadających terminale regazyfikacyjne, o tyle południowy korytarz energetyczny, który miał wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne Bałkanów, w obecnym kształcie ma minimalny wpływ na różnicowanie dostawców.

Postuluje się rozwój energetyki odnawialnej, zwiększanie efektywności energetycznej i wydobywanie własnych surowców (m.in. gaz łupkowy). Dla Polski ważne jest trwałe zahamowanie tendencji tworzenia nowego prawa ochrony środowiska uderzającego w projekt wydobywania gazu niekonwencjonalnego.

Jak dużo gazu z importu potrzebuje Unia Europejska? Choć w świetle statystyk zależność UE od importu gazu może słabnąć, to regionalnie, jeśli nie uda się dywersyfikacja, zależność od rosyjskiego surowca może utrzymać się na wysokim poziomie.

Tabela 3. Stan i prognoza zapotrzebowania importowego na gaz w UE

Prognoza: import gazu do UE w mld m ³ /rok		
	Międzynarodowa Agencja Energii	Komisja Europejska
rok 2011	308 mld m ³	331 mld m ³
rok 2020	360 mld m ³	319 mld m ³

Źródło: *World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency, s. 124. *EU Energy, Transport and GHG Emission Trends To 2050. Reference Scenario 2013*. Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2050_update_2013.pdf (dostęp: 26 marca 2014 r.).

W 2011 r. Federacja Rosyjska wyeksportowała do państw Unii Europejskiej ponad 105 mld m³ gazu²⁹ i jest mało prawdopodobne, aby ten eksport wzrósł w perspektywie krótko- i średniookresowej.

²⁷ *Konkluzje Rady Europejskiej...op.cit.*, pkt 19.

²⁸ *Ibidem*, pkt 19.

²⁹ *BP Statistical Review...*, *op.cit.*

Choć propozycje Rady Europejskiej dają impuls do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw gazu ziemnego, to trudno zakładać, że efekty tych działań będą odczuwalne w krótkiej perspektywie czasowej. Jedynie modernizacja istniejących rurociągów do standardu przesyłu surowca w dwóch kierunkach poprawi niezawodność dostaw w krótkim czasie. Takie rozwiązanie ma szczególne znaczenie dla Europy Środkowej i Bałkanów – łatwiej będzie można wykorzystywać gazociągi przesyłające surowiec z Rosji do przesyłu surowca z Europy Zachodniej. Z kolei państwa Europy Zachodniej posiadają techniczną możliwość zastąpienia dostaw z Federacji Rosyjskiej gazem od innych producentów. Wskazuje się Norwegię, Holandię i Algierię oraz morskie terminale regazyfikacyjne LNG. Brukselski *think-tank* Bruegel wylicza, że Norwegia dysponuje wystarczającymi możliwościami produkcyjnymi oraz transportowymi za pośrednictwem gęstej sieci podmorskich gazociągów przesyłających paliwo po dnie Morza Północnego do wybrzeży państw europejskich i jest możliwe zwiększenie rocznych dostaw do 120–130 mld m³ gazu (z ubiegłorocznego poziomu ok. 103 mld m³). Drugim źródłem mogą być państwa Afryki Północnej, gdzie można zakupić dodatkowe co najmniej 15 mld m³ gazu rocznie. Kolejnym dostawcą może być Holandia, której ubiegłoroczna produkcja sięgnęła 43 mld m³ i istnieje możliwość powiększenia jej o kolejne 17 mld³ gazu. Ostatnim wymienianym źródłem dostaw są istniejące w wielu krajach morskie terminale regazyfikacyjne. Ich łączna moc pozwala na odbiór ok. 180 mld m³ rocznie, zaś w roku ubiegłym były wykorzystane jedynie w 1/4 ich mocy³⁰. Powyższe dane wskazują, że państwa Europy Zachodniej mogą stosunkowo szybko zastąpić dostawy rosyjskiego gazu.

Wnioski

Użycie siły militarnej przez Federację Rosyjską wobec Ukrainy i aneksja Krymu spowodowały zwrócenie uwagi na dużą zależność państw Unii Europejskiej od dostaw gazu i ropy z Rosji. Między państwami UE panuje dysproporcja: o ile dla Europy Zachodniej gaz z Rosji jest jednym z wielu

³⁰ Bruegel: UE mogłaby w ciągu roku zrezygnować z rosyjskiego gazu, depesza PAP, 25 marca 2014 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,15683045,Bruegel__UE_moglaby_w_ciagu_roku_zrezygnowac_z_rosyjskiego.html (dostęp: 26 marca 2014 r.).

źródeł dostaw, o tyle w państwach Grupy Wyszehradzkiej dominuje on na rynku. Rynki V4 nie są zdywersyfikowane, a importowany gaz z Niemiec i Austrii także pochodzi z Rosji. W perspektywie krótkoterminowej, w razie utraty dostaw przez kraje V4 z kierunku wschodniego przez terytorium Ukrainy istnieje możliwość zastąpienia go rosyjskim gazem z kierunku zachodniego. Pozwala to uzupełnić brak paliwa, jednak nie doprowadza do dywersyfikacji. W konsekwencji zakonserwowana zostaje strukturalna zależność V4 od dostaw gazu ze Wschodu.

W perspektywie średniookresowej możliwe jest osiągnięcie realnej dywersyfikacji. Niezbędna jest budowa połączeń między państwami V4 oraz zapewnienie dostaw od nowych producentów. Efektywne są terminale morskie do odbioru gazu skroplonego. Terminale potrzebne są u szczytu i na podstawie osi gazowej północ-południe. Dlatego niezbędny jest terminal nad Morzem Adriatyckim oraz rozbudowa terminalu LNG w Świnoujściu do możliwości odbioru 7,5 mld m³ gazu rocznie. Te dwie instalacje, zgodnie z docelowymi przepustowościami (Świnoujście: 7,5 mld m³, terminal na wyspie Krk: 6 mld m³) pozwoliłyby zaspokoić ponad 40 proc. potrzeb importowych V4 (licząc zgodnie z zakupami z 2012 r.). Warto także rozważyć projekt budowy kolejnego terminalu gazowego nad Morzem Bałtyckim lub zwiększenia przepustowości projektowanego nad Morzem Adriatyckim. Gaz skroplony ze Stanów Zjednoczonych lub Kanady może wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne regionu. Choć gaz niekonwencjonalny z Polski może w nieodległej przyszłości wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne Grupy Wyszehradzkiej, to obecnie trudno ocenić precyzyjnie skalę przyszłych dostaw, podobnie jak i termin ich uruchomienia.

Oś gazowa północ-południe, pozwala zbudować regionalny rynek gazu dla V4. Konieczne do tego jest uruchomienie nowoczesnego centrum handlowo-dystrybucyjnego, połączonego z giełdą gazową. Jeśli taka specjalistyczna giełda (hub gazowy) ma wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne, to musi sprzedawać surowiec od różnych dostawców. Polska ma największe możliwości zdywersyfikowania dostaw (bazujące na terminalu LNG w Świnoujściu, własnym wydobywaniu gazu konwencjonalnego oraz prognozowanej eksploatacji gazu łupkowego) i z tych przyczyn jest najlepszym miejscem do budowy huba gazowego V4. Istniejący w Austrii hub (w Baumgarten), choć wzmacnia mechanizmy rynkowe w handlu gazem, to nie buduje konkurencyjnego rynku – większość sprzedawanego tam paliwa pochodzi z Rosji.

Jeśli nie uda się zbudować terminalu LNG w Chorwacji i nie zostanie wybudowany gazociąg przesyłający paliwo z Azerbejdżanu przez Bułgarię, Rumunię na Węgry to jedynym źródłem nowych dostaw będzie gazoport w Świnoujściu i gaz z polskich złóż niekonwencjonalnych i konwencjonalnych. Polska nie zdywersyfikuje grupy V4, a przy tak niekorzystnym rozwoju zdarzeń, oś północ-południe może zostać wykorzystana do dystrybucji gazu z Federacji Rosyjskiej. Rurociąg South Stream docierając na Węgry, dodatkowo wzmocni zależność państw V4 od surowca ze Wschodu. Z działań Unii Europejskiej najważniejsze dla V4 jest wzmocnienie infrastruktury przesyłowej gazu, uzyskanie wyższego dofinansowywania interkonektorów gazowych, rozbudowa rurociągów w poszczególnych państwach oraz ich modernizacja w celu przesyłania surowca w dwóch kierunkach.

Nowy *American way of war*? – Współczesne wojny Stanów Zjednoczonych

Lukasz Smalec

Zakończenie operacji w Iraku, plany wycofania z Afganistanu, ograniczone zaangażowanie USA w interwencję w Libii czy wreszcie rezygnacja z działań przeciwko reżimowi syryjskiemu świadczą o zmianie podejścia Stanów Zjednoczonych do użycia siły zbrojnej. Jest to właściwy moment, aby odpowiedzieć na pytanie, czy obecnie kształtuje się nowy *American way of war*. Tradycyjny *American way of war*, ukształtowany pod wpływem doświadczeń kolejnych konfliktów zbrojnych toczonych przez Stany Zjednoczone, podlegał ciągłej ewolucji zarówno pod wpływem wojen jak i ograniczonych interwencji zbrojnych. Zasadnicze znaczenie na jego kształt wywarła wojna w Wietnamie i bolesna lekcja płynąca z tego konfliktu dla Stanów Zjednoczonych. Sukces w operacji „Pustynna Burza” przesądził z kolei o wzroście znaczenia posiadanej przewagi militarnej w procesie planowania strategicznego. Technologiczna *hubris* dała o sobie znać z całą mocą za kadencji G.W. Busha, przyczyniając się do „wciągnięcia” Stanów Zjednoczonych w trwającą ponad dekadę niezwykle kosztowną wojnę z terrorem. Kolejna administracja wyciągnęła właściwe wnioski z toczonych w niesprzyjających warunkach geostrategicznych wojen w Afganistanie oraz Iraku. Wywarło to istotny wpływ zarówno na strategię jak i praktykę w zakresie sztuki wojennej.

Publikacja monografii autorstwa Russella Weigleya – *American Way of War. A History of U.S. Military Strategy and Policy* (1973) zwróciła uwagę na sposób prowadzenia działań wojennych przez Stany Zjednoczone. Wzrost zainteresowania tym zagadnieniem nastąpił jednak dopiero po upływie niemal trzech dekad w związku z rosnącą popularnością, a nawet fascynacją rewolucją w dziedzinie wojskowości (*Revolution in Military Affairs*, RMA). Jej apogeum stanowiła transformacja sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, jak również sposobu prowadzenia działań wojennych za kadencji administra-

cji prezydenta George'a Walkera Busha. Na czele Departamentu Obrony stał wówczas Donald Rumsfeld. Koncepcje przez niego przedstawione („doktryna Rumsfelda”) padły wówczas na podatny grunt za sprawą ogłoszonej wówczas tzw. globalnej wojny z terrorem (*Global War on Terror*, GWOT). Ponad dziesięcioletnia kampania nadwyrężyła dominację Stanów Zjednoczonych w skali globalnej, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Sprawilo to, że za kadencji administracji Baracka Obamy postanowiły one zracjonalizować swoją aktywność na arenie międzynarodowej¹. O ile zakończenie operacji w Iraku stanowiło realizację porozumień zawartych przez poprzednią ekipę rządzącą, o tyle plany wycofania z Afganistanu, ograniczone zaangażowanie USA w interwencję w Libii czy wreszcie rezygnacja z działań przeciwko reżimowi syryjskiemu świadczą o zmianie podejścia Stanów Zjednoczonych do użycia siły zbrojnej.

Wydaje się, że jest to właściwy moment, aby odpowiedzieć na pytanie, czy obecnie kształtuje się – czy też narodziła się – doktryna Obamy, a w konsekwencji nowy *American way of war*². Punktem wyjścia dla tych rozważań będzie dokonanie charakterystyki tradycyjnego sposobu prowadzenia działań wojennych przez Stany Zjednoczone jak również propozycji przedstawionych przez administrację „czasu wojny”³, które były określane mianem nowego *American way of war*. Intencją artykułu nie jest ich szczegółowa wiwisekcja, ale uwypuklenie różnic oraz wskazanie podobieństw łączących oba podejścia. Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu pozwolą na zweryfikowanie następującej tezy badawczej: Doktryna Obamy oraz nowy *American way of war* nie zostały jak do tej pory ukształtowane, niemniej jednak nastąpiły pewne przesunięcia akcentów zarówno w sferze deklaratywnej jak i praktyce politycznej Stanów Zjednoczonych w zakresie użycia siły zbrojnej za granicą.

¹ A. J. Echevarria II, *What Is Wrong with the American Way of War?*, „PRISM” 3, no. 4 wrzesień 2012, s. 109; B. Buley, *The New American Way of War: Military Culture and the Political Utility of Force*, Routledge, Londyn, Nowy Jork 2008, s. 7, 106; B. Góralczyk, *Imperialny przesyt*, „Polska Zbrojna” nr 48 (670), 29 listopada 2009 r., s. 48–49.

² Autor niniejszego opracowania postanowił nie tłumaczyć pojęcia *American way of war* na język polski. Próby przetłumaczenia tego sformułowania niosą za sobą niebezpieczeństwo uproszczeń, które mogłyby prowadzić do jego błędnego zrozumienia. Na potrzeby niniejszego opracowania będzie ono rozumiane jako kompleksowy sposób myślenia na temat konfliktów zbrojnych, poczynwszy od momentu podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych, określeniu celów aż do zakończenia tj. realizacji planów strategicznych stawianych przed rozpoczęciem konfliktu. Za: A. Echevarria II, *Toward an American Way of War*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle 2004, s. III, 1.

³ Tym określeniem w odniesieniu do administracji republikańskiej George'a W. Busha, posługuje się m.in. Zbigniew Brzeziński. Za: Z. Brzeziński, *Druga szansa*, Świat Książki, Warszawa 2008.

Tradycyjny American way of war

Za R. Weigleyem przyjmuje się, że tradycyjny *American way of war* ukształtował się pod wpływem doświadczeń wojny secesyjnej (1861–1865)⁴. Wówczas jego elementem wyróżniającym stała się strategia unicestwienia (*strategy of annihilation*), rozpatrywana przez niego jako jedyna alternatywa defensywnej wojny na wyniszczenie (*strategy of attrition*). Jej głównymi architektami byli dowódcy sił zbrojnych Unii – generałowie Ulysses S. Grant oraz William T. Sherman⁵. Z kolei John Shy wskazuje, że źródła tej koncepcji sięgają wojny brytyjsko-amerykańskiej 1812–1814. Destrukcyjna siła konfliktu, w którym na szali znalazło się przetrwanie państwa sprawiła, że władze Stanów Zjednoczonych uznały, że każdy następny konflikt, który przyniósłby zniszczenia na podobną skalę, mógłby zachwiać podwalinami państwa, a nawet zagrozić jego istnieniu. Celem działań Stanów Zjednoczonych stało się zatem jak najszybsze całkowite zniszczenie potencjału militarnego przeciwnika, co wynikało ze słabości państwa, którego nie było stać na utrzymywanie dużej liczebnie stałej armii⁶.

Założenie to wydaje się kontrowersyjne, ponieważ jej emanację stanowiły zaledwie końcowe etapy trzech konfliktów: wojny secesyjnej (1864–1865), I wojny światowej (1917–1918) oraz II wojny światowej (1943–1945), a i w tych przypadkach nie brak opinii odmiennych⁷. Zwycięstwa w tych konfliktach miały zostać osiągnięte nie dzięki realizowanej strategii, ale zastosowanej sile destrukcji⁸. Wpisywało się to w uproszczone założenie, że dla USA wojna to klęska polityki, co przeciwstawiano spojrzeniu europejskiemu ukształtowanemu pod wpływem pruskiego teoretyka wojny, Carla von Clausewitza⁹. Antulio J. Echevarria poddaje w wątpliwość zasadność tych konstatacji. Dążenie do całkowitego zniszczenia przeciwnika w decydującej

⁴ B. Warrington, *The American Approach to Limited Wars*, National Defense University, National War College, Waszyngton 1994, s. 7.

⁵ B. M. Linn, „The American Way of War” Revisited, „The Journal of Military History”, Vol. 66, No. 2., kwiecień 2002, s. 502–504.

⁶ D. Higginbotham, *The Early American Way of War: Reconnaissance and Appraisal*, „The William and Mary Quarterly”, 3rd Ser., Vol. 44, No. 2, kwiecień 1987, s. 231, 271–272.

⁷ W. Walker III, *National Security and Core Values in American History*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2009, s. 31–32.

⁸ L. Sondhaus, *Strategic Culture and Ways of War*, Routledge, Nowy Jork 2006, s. 59; B. Linn, *op.cit.*, s. 529–530; M. Boot, *The New American Way of War*, lipiec/sierpień 2003, „Foreign Affairs”, <http://www.cfr.org/iraq/new-american-way-war/p6160> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁹ B. Buley, *op.cit.*, s. 1–2, 8.

bitwie oraz unikanie przewlekłych wojen również nie były unikatowymi cechami *American way of war*. Zwraca uwagę, że zbliżone podejście do tego, które R. Weigley uznawał za unikatowy *American way of war* prezentował m.in. Sztab Generalny Królestwa Prus, a później również Cesarstwa Niemiec pod kierownictwem Helmutha von Moltke starszego (1857–1888). Wybitny pruski strateg uznawał prymat polityki (wielkiej strategii), która wytyczała cel działań wojennych. Politycy mogli go modyfikować, ale nie ingerować w sposób prowadzenia działań wojennych, w czasie ich trwania kluczowa jest pragmatyka rządząca użyciem siły w czasie jej trwania¹⁰.

Zaprezentowany przez R. Weigleya obraz pomija kwestię tzw. małych wojen. Stawką w tych konfrontacjach nie były żywotne interesy USA, a ich celem całkowite unicestwienie przeciwnika. Nie angażowały one całego potencjału państwa. Niemniej jednak wywarły zasadniczy wpływ na ukształtowanie się dominacji Stanów Zjednoczonych na półkuli zachodniej¹¹. M. Boot rozpatrywał je jako alternatywny *American way of war*¹². Nie mniej istotną rolę w strategii Stanów Zjednoczonych odgrywało odstraszenie, początkowo konwencjonalne, a w okresie zimnej wojny nuklearne¹³. Ponadto, pod wpływem doświadczeń kolejnych konfliktów zbrojnych, *American way of war* ewoluował, a kluczowe znaczenie miała wojna w Wietnamie¹⁴. Wydaje się, że wnioski, jakie z niej wyciągnięto były tylko częściowo trafne. O ile postulaty przedstawione przez sekretarza obrony Caspara Weinbergera dotyczące ograniczenia działań zbrojnych tylko wobec zagrożenia interesów Stanów Zjednoczonych były trafne, o tyle błędem wydaje się brak opracowania strategii na wypadek, gdyby USA były zmuszone do podjęcia takich operacji poniżej progu wojny (*Military Operations Other than War*, MOOTW). O braku zainteresowania prowadzeniem walk w warunkach wojny przeciwpartyzanckiej świadczyły m.in. kolejne redukcje liczebności jednostek lądowych USA, zwłaszcza piechoty, które są niezastąpione w zakresie stabilizacji oraz odbudowy¹⁵. Doktryna Weinbergera, przedstawiona 28 listopa-

¹⁰ L. Sondhaus, *op.cit.*, s. 2–3; A. Echevarria II, *Toward An American...*, *op.cit.*, s. 2.

¹¹ A. Echevarria II, *Toward an American...*, *op.cit.*, s. V, 2–5; T. Mahnken, *Technology and the American Way of War*, Columbia University Press, Nowy Jork 2008, s. 3–4; B. Warrington, *The American Approach...*, *op.cit.*, s. 2–6.

¹² M. Boot, *op.cit.*

¹³ T. Mahnken, *op.cit.*, s. 3–4.

¹⁴ B. Buley, *op.cit.*, s. 8, 14.

¹⁵ J. Record, *The American Way of War Cultural Barriers to Successful Counterinsurgency*, „Cato Institute Policy Analysis” No. 577, 1 września 2006 r., s. 6–7.

da 1984 r., określała warunki, jakie należy spełnić przed podjęciem decyzji o wysłaniu jednostek Stanów Zjednoczonych za granicę¹⁶.

Koncepcja ta została rozszerzona oraz uzupełniona przez gen. Colina Powella¹⁷. Analiza wystąpienia C. Weinbergera oraz artykułu C. Powella pozwala na przedstawienie kluczowych założeń doktryny Weinbergera/Powella¹⁸. Zakładała ona, że:

- decyzja o użyciu sił zbrojnych powinna zostać podjęta wobec zagrożenia interesu narodowego Stanów Zjednoczonych;
- decyzja powinna zostać podjęta po wyczerpaniu możliwości dyplomatycznego rozwiązania konfliktu;
- liczba, skład oraz rozmieszczenie jednostek zaangażowanych w działania wojenne powinny odpowiadać powierzonym im zadaniom;
- cele militarne oraz polityczne należy określić w sposób precyzyjny, co w połączeniu z odpowiednim potencjałem (por. poprzedni punkt) ma pozwolić na minimalizację strat własnych;
- decyzja o użyciu sił zbrojnych powinna posiadać poparcie Kongresu oraz obywateli;
- należy określić jasną strategię zakończenia konfliktu („strategię wyjścia”)¹⁹.

¹⁶ Siły zbrojne będą używane tylko w celu ochrony żywotnych interesów USA lub ich sojuszników; jeśli zapadnie decyzja o użyciu amerykańskich sił zbrojnych, powinny zostać im zapewnione zasoby niezbędne do zwycięstwa; decyzję o zaangażowaniu amerykańskich sił zbrojnych powinno poprzedzić precyzyjne określenie celów politycznych oraz militarnych jak również sposobów ich osiągnięcia; relacja między zaangażowanymi siłami (wielkość, skład, rozmieszczenie, itd.) oraz celami, które mają zostać osiągnięte powinna być na bieżąco analizowana; przed podjęciem decyzji o zaangażowaniu amerykańskich sił zbrojnych za granicą konieczne jest zapewnienie poparcia ze strony opinii publicznej oraz Kongresu; decyzja o zaangażowaniu sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych za granicą powinna być traktowana jako ostateczność (realizowana dopiero po wyczerpaniu innych środków). Por. M. Noonan, J. Hillen, *The New Protracted Conflict. The Promise of Decisive Action*, „Orbis”, wiosna 2002, s. 232–233; E. Alterman, *Thinking Twice: The Weinberger Doctrine and the Lessons of Vietnam*, „Fletcher Forum”, Vol. 10, zima 1986, s. 93–107.

¹⁷ C. Powell, *US Forces Challenges ahead*, Foreign Affairs, zima 1992/93, <http://www.cfr.org/world/us-forces-challenges-ahead/p7508> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

¹⁸ Zastosowane w opracowaniu rozróżnienie wynika z różnicy między doktryną Weinbergera, a doktryną Weinbergera/Powella. Pierwsza koncentruje się na żywotnych interesach państwa, których zagrożenie stanowi impuls dla podjęcia działań w jego obronie. Druga została wzbogacona o wytyczne w zakresie sztuki wojennej.

¹⁹ A. Wolf, *US Interventions Abroad A Renaissance of the Powell Doctrine?*, „Strategic Studies Quarterly”, zima 2009, s. 126–127; P. Stamatis, *Remember the Wisdom of the Powell Doctrine*, „Chicago Daily Law Bulletin”, 1 kwietnia 2011 r., Vol. 157, No. 64, <http://www.stamatislegal.com/pdf/Powell%20Doctrine-pub16.pdf> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); O. Harari, *The Leadership Secrets of Colin Powell*, McGraw-Hill, Nowy Jork, Chicago, San Francisco, Lizbona, Londyn, Madryt, Meksyk, Mediolan, New Delhi, San Juan, Seul, Singapur, Sydney, Toronto 2002, s. 112–115.

Z jednej strony doktryna Weinbergera/Powella wytyczyła kierunek działań Stanów Zjednoczonych m.in. podczas pierwszej wojny z Irakiem (1990–1991), z drugiej natomiast była krokiem w kierunku iluzji omnipotencji oraz technologicznej *hubris*, której uległa administracja G.W. Busha²⁰. Rosnąca pewność siebie i coraz większa skłonność do podejmowania interwencji w rejonach mających co najwyżej drugorzędne znaczenie z punktu widzenia USA były doskonale widoczne już za kadencji prezydenta Billa Clintona²¹. Fiasko operacji w Somalii (1993) wywarło istotny wpływ na późniejsze zaangażowanie militarne Stanów Zjednoczonych zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej²². M. Noonan oraz J. Hillen określają ówczesny sposób prowadzenia działań wojennych mianem „ery uderzeń precyzyjnych”. Na kształt tej koncepcji wpłynęły trzy kwestie: działania wojenne podejmowano wobec problemów o drugorzędnym znaczeniu z punktu widzenia interesu narodowego Stanów Zjednoczonych, co ograniczało gotowość do ponoszenia strat własnych; doświadczenia poprzednika uświadomiły, że sukcesy na arenie międzynarodowej nie gwarantują triumfu w wyborach prezydenckich, należy zatem skoncentrować się na problemach wewnętrznych; dzięki posiadanej przewadze technologicznej Stany Zjednoczone były w stanie przeprowadzać precyzyjne uderzenia z dużych odległości, minimalizując bezpośrednie zagrożenie dla żołnierzy Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z nimi realizowano operacje w Bośni (1995), operację „Pustynny Lis” (1998), uderzenia przeciwko Al-Kaidzie (1998) oraz interwencję w Kosowie (1999). Świadczy to, że za kadencji administracji B. Clintona dalszemu wzmocnieniu uległ wpływ technologii na kształt *American way of war*. Ówczesną debatę zdominowały kwestie transformacji zdolności obronnych Stanów Zjednoczonych oraz RMA, strategia zeszła na dalszy plan²³.

²⁰ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005, s. 287; Ch. O’Sullivan, *op.cit.*, s. 92–93; W. Brown, *Colin Powell. Soldier and Statesman*, Chelsea House Publishers, Filadelfia 2005, s. 70–71.

²¹ R. Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation: From Vietnam to Iraq (Strategy and History)*, Routledge, Nowy Jork, Londyn 2006, s. 121.

²² T. McCrisken, *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2003, s. 164; M.A. Marra, W.G. Pierce, *Somalia 20 Years Later – Lessons Learned, Re-learned and Forgotten*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/somalia-20-years-later-%E2%80%93-lessons-learned-re-learned-and-forgotten> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

²³ M. Noonan, J. Hillen, *op.cit.*, s. 233–234; L. Sondhaus, *op.cit.*, s. 60–61; D. Lonsdale, *The Nature of War in the Informative Age*, Frank Cass, Londyn, Nowy Jork 2004, s. 173.

Nowy American way of war?

Operacja „Iracka Wolność” (2003)²⁴ była traktowana jako emanacja nowego *American way of war*. Test dla koncepcji prezentowanych przez D. Rumsfelda stanowiła operacja „Trwała Wolność” (2001). Szybkie, jak się wówczas wydawało, zwycięstwo w Afganistanie z punktu widzenia Departamentu Obrony potwierdziło zasadność rozważanego wcześniej kierunku transformacji sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych oraz sposobu prowadzenia działań wojennych²⁵. Nowy *American way of war* kształtował się również pod wpływem doświadczeń wcześniejszych siedmiu operacji: interwencji w Panamie (1989), operacji „Pustynna Burza” (1990), interwencji w Somalii (1992), na Haiti (1993) oraz w Bośni (1995), operacji: „Pustynny Lis” (1998) oraz „Sojusznicza Siła” (1999). Co więcej, większość innowacji technologicznych konstytuujących dominację militarną Stanów Zjednoczonych rozwinęto już w latach 80. XX w.²⁶

Koncepcje przedstawione przez D. Rumsfelda zakładały większą efektywność niewielkich mobilnych jednostek dysponujących najnowocześniejszymi technologiami (m.in. przewaga w środowisku walki informacyjnej), wykorzystujących atut zaskoczenia w działaniach wojennych. U źródeł tych propozycji Departamentu Obrony leżała koncepcja „Szybkich rozstrzygających operacji” (*Rapid Decisive Operations*). Kolejnym jej filarem była filozofia *hit&run*. W rzeczywistości zrealizowano scenariusz *fight&stay*. Nie trudno zauważyć, że nowy *American way of war* miał swoje korzenie również w koncepcji „Szoku i przerażenia” (*Shock and Awe*), autorstwa Harlana Ullmana oraz Jamesa P. Wade’a, a nade wszystko stworzonej przez nich koncepcji „Szybkiej dominacji” (*Rapid Dominance*)²⁷.

²⁴ Autor ma na myśli pierwszą jej fazę tj. okres od 20 marca do 1 maja 2003 r., cała operacja została zakończona w sierpniu 2010 r., zastąpiła ją operacja „Nowy Świt” (wrzesień 2010 – grudzień 2011 r.).

²⁵ P. Rogers, *Afghanistan and The New American Way of War*, „Monthly Global Security Briefing” January 2012, s. 1; B. Buley, *op.cit.*, s. 1–3; G. Jaffe, *Rumsfeld’s Vindication Promises a Change in Tactics, Deployment*, <http://online.wsj.com/article/SB104992676085864500.html> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

²⁶ R. Tames, *US Defence Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom: Military Innovation and the New American Way of War (Strategy&History)*, Routledge, Londyn, Nowy Jork 2007, s. 106 i n.; H.H. Gaffney, *The American Way of War in Emerging Strategic Environment. Remarks at the Army War College’s Annual Strategy Conference*, CNA Corporation, Alexandria, Wirginia, 9 kwietnia 2003 r., s. 4–5; R. Lopez Keravouri, *Lost in Translation: The American Way of War*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/lost-in-translation-the-american-way-of-war> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

²⁷ J. Nelson, *Swiftly Defeat The Efforts, Then What?...*, s. 44–48; T. Harnden, *Fight Light, Fight Fast’ Theory Advances*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1427530/Fight-light-fight-fast-fast-theory-advances.html> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); J. Wade, *Shock and Awe Achieving Rapid Dominance*, The National Defense University, Waszyngton 1996, s. XXVIII–XXIX.

Miało to pozwolić na zaangażowanie mniejszego potencjału w działania wojenne bez szkody dla ich efektywności²⁸. Za kluczową uznano szybkość podejmowanych działań. Niemniej jednak należy spojrzeć na tę kwestię na trzech poziomach: taktycznym, operacyjnym oraz strategicznym, natomiast wytyczne Pentagonu koncentrowały się przede wszystkim na najniższym z nich²⁹. Tymczasem większa szybkość działań wojennych może być nawet niekorzystna z punktu widzenia szans na osiągnięcie sukcesu strategicznego, ponieważ pozwala ona na pokonanie, ale niekoniecznie zniszczenie przeciwnika. Może on bowiem się przegrupować oraz przejść do działań partyzanckich, które trwają znacznie dłużej oraz wymagają zaangażowania o wiele większych sił niż konwencjonalna faza bojowa³⁰. Możliwość płynnego przejścia od pokonania przeciwnika na polu bitwy do stabilizacji sytuacji, w którą zaangażowane byłyby jedynie nieliczne jednostki stanowiące ułamek sił, które przeprowadziły ofensywę (jeden z fundamentów koncepcji nowego *American way of war*) była utopijna³¹. Dokonano niewłaściwej oceny punktu ciężkości działań wojennych, którym dotąd było ustanowienie pokoju na nowych warunkach, a nie obalenie starego porządku. Tymczasem działania Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza w czasie wojny z Irakiem, wskazywały, że Amerykanie wierzą, że większe zniszczenia ułatwiają osiągnięcie celów działań wojennych³². Co więcej, Pentagon nie traktował fazy stabilizacji jako integralnej części konfliktu zbrojnego, o czym świadczyła mała uwaga, jaką poświęcano jej podczas przygotowań do ostatnich kampanii wojennych³³.

Opierając się na przedstawionych powyżej zagadnieniach należy uznać, że rzeczywiście istniał problem z „przekuwaniem” triumfów militarnych

²⁸ B. Graham, *By His Own Rules. The Ambitions, Successes and Ultimate Failures*, Public Affairs, Nowy Jork 2009, s. 326; A. H. Cordesman, *The Lessons of the Iraq War: Main Report*, „Eleventh Working Draft”, 21 lipca 2003 r., Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2003, s. 135 i n.; B. Buley, *op.cit.*, s. 2; G. Jaffe, *op.cit.*

²⁹ D. Sukman, *Strategic Speed*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/strategic-speed>, dostęp: 20 listopada 2013 r.; B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 13–14.

³⁰ J. Record, *The American Way of War...*, *op.cit.*, s. 7–8.

³¹ J. Nelson, *Swiftly Defeat The Efforts, Then What?...*, *op.cit.*, s. 49–50, 59–63; M. Kobek, M. Rodriguez, *The American Way of War: Afghanistan and Iraq*, „Revista Enfoques” Vol. XI, No 18, 2013, s. 84–85, 90; N. Murray, *Why Do We Often Fail to Correctly Measure Success in Wars?*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/why-do-we-often-fail-to-correctly-measure-success-in-wars> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

³² A. Echevarria II, *Toward An American...*, *op.cit.*, s. 13–14; F. Kagan, *War and Aftermath*, <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/6774> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

³³ A. H. Cordesman, *America's Wars in Afghanistan, Pakistan, and Iraq: The Challenge of Grand Strategy*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2010, s. 4.

w strategiczne sukcesy. Niemniej jednak jego przyczyną nie był apolityczny charakter *American way of war*. Obecność pierwiastka politycznego była aż nazbyt widoczna m.in. na etapie przygotowań do wojny z Irakiem (2003). Kluczowym problemem był nie tyle brak celów politycznych, ale ustalanie ich w sposób nazbyt optymistyczny, pod wpływem syndromu myślenia życzeniowego³⁴. A. Echevarria wskazał na decydujący wpływ RMA. Podkreślił, że w tym kontekście podnoszone są zarówno argumenty o zbyt daleko idącym, jak i zbyt małym jej wpływie, a w konsekwencji nadmiernej lub niewystarczającej transformacji sił zbrojnych³⁵. Z kolei David S. Pierson uważa, że niezdolność do odniesienia zwycięstwa strategicznego wynika ze struktury sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Posiadają one bezprecedensową dominację w dwóch z trzech tradycyjnych środowisk walki (w powietrzu oraz na morzu). US Army z kolei jest predestynowana do prowadzenia krótkotrwałych działań wojennych w czasie których jest w stanie pokonać każdego przeciwnika. Wieloletnie operacje, w których siły lądowe odgrywały wiodącą rolę nie pozwoliły na osiągnięcie sukcesów strategicznych, obnażając wszelkie słabości sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Ich struktura pozwala na odnoszenie zwycięstw bitewnych, przeprowadzanie nieprecyzyjnych uderzeń za pomocą lotnictwa, ale nie sprawdza się w czasie długotrwałych operacji „stabilizacyjnych” takich jak te realizowane w Iraku oraz Afganistanie³⁶.

Stanowiło to asumpt do intensyfikacji rozważań nad „teorią” zwycięstwa, której architekci zwrócili uwagę na dwa elementy je konstytuujące: rozstrzygający charakter (*decisiveness*), odnoszący się do sfery politycznej, oraz realizacja zakładanej strategii (*achievement*), dla której kluczowe są postępy militarne. Autor niniejszego opracowania posługuje się terminem teorii w cudzysłowie, ponieważ uznaje, że w chwili obecnej można mówić co najwyżej o teorii zwycięstwa *in statu nascendi*³⁷. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN definiuje „teorię” jako „całościową koncepcję zawierającą

³⁴ J. Record, *op.cit.*, s. 2–4.

³⁵ A. J. Echevarria II, *What Is Wrong...*, *op.cit.*, s. 110–112.

³⁶ D. Pierson, *Bringing the Hurricane: The American Way of War*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/bringing-the-hurricane-the-american-way-of-war> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); D. Pierson, *op.cit.*, T. Mahnken, *op.cit.*, s. 3.

³⁷ R. Kupiecki, *Teoria zwycięstwa. Przegląd problematyki*, „Sprawy Międzynarodowe”, Nr 1 2013, s. 11; J. Boone Bartholomees, *Theory of Victory*, w: *Theory of War and Strategy*. Vol. I, red. J. Boone Bartholomees, U.S. Army War College Strategic studies Institute, Carlisle Barracks, Pensylwania 2008, s. 83.

opis i wyjaśnienie określonych zjawisk i zagadnień³⁸. W przypadku „teorii” zwycięstwa z kolei, jak słusznie zauważa Robert Kupiecki, dotychczasowa refleksja nie dostarcza spójnego systemu pojęciowego, stanowi ona żywą materię analityczną³⁹.

***American way of war* za kadencji Baracka Obamy. Ciągłość czy zmiana?**

Zwycięstwo w wyborach prezydenckich w USA w 2008 r. kandydata partii demokratycznej – Baracka Husseina Obamy zapowiadało rychłe zakończenie „złej wojny”, tj. realizację porozumień zawartych przez Stany Zjednoczone z Irakiem w umowie SOFA (*Status of Forces Agreement*) z 17 listopada 2008 r. Określało ono zasady obecności sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych po wygaśnięciu mandatu Wielonarodowych Sił w Iraku (1 stycznia 2009 r.). Zakładało ono przekazanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo w państwie siłom zbrojnym Iraku najpóźniej do połowy 2009 r. Amerykanie mieli być wycofani do baz, uczestnicząc w działaniach bojowych tylko pod warunkiem uzyskania zgody władz Iraku. Całkowite wycofanie jednostek Stanów Zjednoczonych z Iraku przewidywano do końca 2011 r. Dwuetapowy plan zakończenia misji w Iraku został ogłoszony już w lutym 2009 r. Pierwszy, zakładający wycofanie jednostek ofensywnych, miał zostać zakończony do 31 sierpnia 2010 r. (zrealizowany 19 sierpnia 2010 r.), drugi, którego wykonanie planowano do końca 2011 r. przewidywał wycofanie wszystkich jednostek (ostatecznie zakończony 18 grudnia 2011 r.)⁴⁰.

Z kolei kampanię afgańską („dobrą wojnę”) dość szybko określono mianem „wojny Obamy”. Już w pierwszym roku urzędowania, realizując strategię na wzór irackiego „Głębokiego Przyływu”⁴¹, prezydent Stanów

³⁸ Hasło „teoria”, *Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2577924/teoria> (dostęp: 12 grudnia 2013 r.).

³⁹ R. Kupiecki, *op.cit.*, s. 11.

⁴⁰ T. Vanden Brook, *U.S. Formally Declares End of Iraq War*, <http://www.usatoday.com/news/world/iraq/story/2011-12-15/Iraq-war/51945028/1> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); J. Simpson, *US Iraq Withdrawal Marks New Dawn*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16194334> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); P. Rogers, *op.cit.*, s. 2; K. Sowell, *Re-Thinking the Surge in Iraq*, <http://musingsoniraq.blosspot.com/2011/08/re-thinking-surge-in-iraq.html> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁴¹ Kryptonim „Głęboki Przyływ” otrzymała strategia ogłoszona przez G. W. Busha w styczniu 2007 r. W jej ramach wysłano dodatkowy kontyngent złożony z 30 tys. żołnierzy, którzy zostali rozmieszczeni w okolicach Bagdadu. Operacja pozwoliła na obniżenie poziomu przemocy w Iraku, co z kolei umożliwiło zawarcie ww. porozumienia SOFA i wycofanie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych.

Zjednoczonych podjął decyzję o wysłaniu do Afganistanu dodatkowych 33 tys. żołnierzy (czerwiec 2011 r.)⁴². Gen. Stanley McChrystal dowodzący operacją przewidywał koncentrację geograficzną działań wojennych. Kluczowe znaczenie przyznano bezpieczeństwu dużych skupisk ludności, centrów i szlaków handlowych. Priorytetową rolę odrywał południowy Afganistan, zwłaszcza tradycyjny matecznik talibów – prowincja Kandahar, sąsiednia Helmand („spichlerz talibów”) oraz wschodnia część Afganistanu⁴³.

Zgodnie z planem jednostki sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych rozmieszczone w ramach „Głębokiego Przypływu” zostały wycofane do 20 września 2012 r. Na terytorium Afganistanu pozostało około 68 tys., którzy kontynuowali działania na rzecz ustabilizowania sytuacji w tym państwie⁴⁴. Jednoznaczna ocena strategii koalicji jawi się jako nader trudne zadanie. Z jednej strony w okresie kilkunastu miesięcy (czerwiec 2011–wrzesień 2012) nastąpił spadek o 12 proc. liczby ataków rebeliantów, o 9 proc. zamachów za pomocą improwizowanych ładunków wybuchowych oraz o 28 proc. liczby ofiar cywilnych w wyniku działań ISAF⁴⁵. Nastąpiła również redukcja o 9 proc. ataków bezpośrednich oraz o 24 proc. pośrednich. Kolejny rok działań misji ISAF przyniósł dalszy spadek o 12 proc. ataków rebeliantów oraz o 22 proc. zamachów z użyciem improwizowanych ładunków wybuchowych. Z drugiej strony Tomasz Otłowski zwraca uwagę, że statystyki te nie oddają w pełni realiów ze względu na kreatywność z jaką je przygotowano, co pozwalało na ich znaczące obniżenie (nie uwzględniają działań o charakterze niekinetycznym m.in. porwań, zastraszeń mających istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa ludności cywilnej jak również nieudanych prób zamachów z użyciem improwizowanych ładunków wybuchowych). Zwraca on również uwagę, że w wyniku działań rebeliantów w latach 2009–2012 o 50 proc. wzrósł poziom ofiar wśród ludności cywilnej⁴⁶.

⁴² J. Collins, *The Surge Revisited*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-surge-revisited> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁴³ C. Dale, *In Brief: Next Steps in the War in Afghanistan? Issues for Congress*, „Report for Congress”, 2012, s. 4–5.

⁴⁴ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress, Department of Defense United States of America, Waszyngton, grudzień 2012, s. 2.

⁴⁵ Jednocześnie liczba ofiar cywilnych w wyniku ataków rebeliantów wzrosła o 11 proc.

⁴⁶ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress, Department of Defense United States of America, Waszyngton, grudzień 2012, s. 2; *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress, Department of Defense United States of America, Waszyngton, listopad 2013, s. 1; T. Otłowski, *Afganistan po zakończeniu operacji Surge – próba bilansu*, „Biuletyn Opinii Fundacji Amicus Europae”, nr 15/2012, s. 4–7.

Wśród niewątpliwych osiągnięć operacji sił koalicji należy wskazać również rosnący potencjał Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa (ANSF) oraz ich aktywność bojową. Ich liczebność w latach 2009–2013 podwoiła się, osiągając poziom ponad 344,5 tys. (98 proc. planowanej wielkości). W 2013 r. wykonywały one 95 proc. operacji konwencjonalnych oraz 98 proc. specjalnych realizowanych w Afganistanie. Konsekwencją większej aktywności militarnej ANSF był wzrost o 79 proc. liczby ofiar w ich szeregach oraz ich spadek o 59 proc. po stronie ISAF. Symboliczne znaczenie miało przejęcie odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Afganistanie 18 czerwca 2013 r. przez ANSF. Od tego momentu ISAF pełni wobec nich funkcję wspierającą⁴⁷.

Za sprawą działań sojusznicznych osiągnięto postęp na drodze do ustabilizowania sytuacji i odbudowy państwa afgańskiego. Niemniej jednak nadzieje na całkowitą zmianę warunków bezpieczeństwa w zaledwie kilka lat okazały się płonne. Trwałość zmian, jakie nastąpiły za sprawą operacji ISAF jest zależna od efektywności afgańskich sił bezpieczeństwa⁴⁸. Tymczasem nie tylko z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, ale całego Zachodu konflikt w Afganistanie musi zostać wygrany⁴⁹. Ponadczasową wartość, mimo że pierwotnie odnosiły się do operacji „Iracka Wolność”, wydają się mieć słowa głównodowodzącego sił koalicyjnych w Iraku gen. Davida Petraeusa. Słusznie zauważył on, że koalicyjny zegar bije znacznie szybciej niż ten znajdujący się po stronie przeciwnej⁵⁰.

Po zakończeniu misji ISAF (planowana data to koniec 2014 r.) NATO będzie realizować operację o charakterze szkoleniowo-doradczym. Planowana liczebność tej misji ma wynieść 8–12 tys. żołnierzy, którzy zostaną rozmieszczeni w Kabulu. W operacji będą uczestniczyć jednostki sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych⁵¹. Rozważany kierunek działań był zgodny z zapowiadanymi

⁴⁷ *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Report to Congress, Department of Defense United States of America, Waszyngton, listopad 2013, s. 1–9; *Troop Numbers and Contributions*, <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php> (dostęp: 10 marca 2014 r.).

⁴⁸ E. Żemła, M. Chilczuk, *Gen. Gocuł: Operacja w Afganistanie wchodzi w nowy etap*, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9566> (dostęp: 10 marca 2014 r.); J. Garamone, *Resolute Support Planning Continues, Options Still Open*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121534> (dostęp: 18 marca 2014 r.).

⁴⁹ P. Schaefer, *Succeeding in Afghanistan*, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/succeeding-in-afghanistan> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁵⁰ T. Engelhardt, *The American Way of War: How Bush's Wars Became Obama's*, Haymarket Books, Chicago 2010, s. 200 i n.

⁵¹ E. Żemła, M. Chilczuk, *Gen. Gocuł: Operacja w Afganistanie...*, *op.cit.*

zmianami strategii przedstawionymi przez ówczesną sekretarz stanu USA, Hillary R. Clinton. Podkreśliła ona, że po 10 latach bardzo kosztownych kampanii wojennych, które wbrew nadziejom Stanów Zjednoczonych nie przyniosły spektakularnych sukcesów, konieczne jest ograniczenie aktywności na arenie międzynarodowej, aby zapewnić jak najbardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów⁵².

Równie istotna była również postawa Stanów Zjednoczonych wobec konfliktów zbrojnych w Libii oraz Syrii. W odróżnieniu od operacji: „Pustynna Burza”, „Sojusznicza Siła”, „Trwała Wolność” oraz „Iracka Wolność”, w tym przypadku Stany Zjednoczone nie wzięły na siebie głównej odpowiedzialności za realizację interwencji w Libii. Kluczowa rola tym razem przypadła Francji oraz Wielkiej Brytanii. O zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych w interwencję przesądziły: słabość libijskiej armii, niski poziom poparcia Libijczyków wobec reżimu oraz wsparcie interwencji ze strony społeczności międzynarodowej⁵³. USA poparły rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ: nr 1970 z 26 lutego 2011 r., sankcjonującą podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu ochrony ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanych, oraz nr 1973 z 11 marca 2011 r., ustanawiającą strefę zakazu lotów w libijskiej przestrzeni powietrznej. Wykluczono możliwość podjęcia działań lądowych. Celem interwencji było uniemożliwienie siłom reżimu dokonywania ataków wymierzonych w ludność cywilną⁵⁴. Powyższe ograniczenia wpisywały się w założenia przedstawionego w 2010 r. „Przeglądu Obronnego” (*Quadrennial Defense Review*), w którym wskazano, że doświadczenia ostatnich operacji w Iraku oraz Afganistanie świadczą o tym, że użycie sił zbrojnych było nieproporcjonalne oraz nieadekwatne. Pod ich wpływem zakładano, że w przyszłości siły zbrojne Stanów Zjednoczonych powinny być przygotowane do prowadzenia długotrwałych operacji z użyciem lotnictwa oraz marynarki, nie zakładano jednak podejmowania kampanii lądowych⁵⁵.

Udział USA w operacji libijskiej, chociaż ograniczony w porównaniu do wcześniejszych interwencji, był jednak istotny. Stany Zjednoczone objęły

⁵² H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy Magazine”, 11 października 2011 r., <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁵³ J. Tomaszewski, *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 23–24, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 98–99; J. Gertler, *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*, „Report for Congress”, 2011, s. 15.

⁵⁴ J. Gertler, *op.cit.*, s. 2–4, 10.

⁵⁵ R. Gates, *op.cit.*, s. 10–11.

dowództwo nad operacją „Świt Odysei” (19–29 marca 2011 r.), zapewniając odpowiednie zdolności w zakresie dowodzenia i kontroli (*command and control*, C2), wsparcie logistyczne. USA wykonywały także zadania w zakresie tankowania w powietrzu, udzielały wsparcia wywiadowczego, jak również rozpoznawczego⁵⁶. Dowodzenie operacją przekazano NATO 30 marca 2011 r. Amerykanie skoncentrowali się wówczas na wsparciu logistycznym oraz rozpoznawczym działań podejmowanych w ramach operacji „Zjednoczony Obrońca”. Ograniczone zaangażowanie sił Stanów Zjednoczonych wynikało z faktu, że operacja ta była realizowana na obszarze o mniejszym znaczeniu z punktu widzenia interesu narodowego Stanów Zjednoczonych. W oczach Pentagonu interwencja stanowiła sprawdzian zdolności militarnych Sojuszu, który unaoczniał jego niezdolność do prowadzenia działań wojennych bez udziału jednostek Stanów Zjednoczonych⁵⁷.

Postawa administracji wobec wydarzeń w Libii w okresie poprzedzającym działania wojenne i zaangażowanie w operację „Świt Odysei” oraz „Zjednoczony Obrońca” dla części komentatorów stanowiła emanację koncepcji *smart power*⁵⁸. Strategię Stanów Zjednoczonych wobec kryzysu w Libii charakteryzował pragmatyzm oraz przywiązanie do działań multilateralnych, co kontrastowało z postawą administracji republikańskiej⁵⁹.

Kolejnych argumentów świadczących o powolnej zmianie dotychczasowego *American way of war* dostarcza również postawa USA wobec trwającej od 2011 r. wojny domowej w Syrii. Wzrost zaangażowania ze strony Stanów

⁵⁶ J. Tirpak, *Lessons from Libya*, „Air Force” 2011 Vol. 94, No. 12, s. 34–36, <http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2011/December%202011/1211libya.pdf> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); *Testimony of Admiral...*, *op.cit.*, s. 1, 10–11, 31, 84; E. Fojón, „Odyssey Dawn” – *Beyond Libya*, <http://europeangeostrategy.ideason europe.eu/2011/03/30/odyssey-dawn-beyond-libya/> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); J. Gertler, *op.cit.*, s. II.

⁵⁷ J. Tomaszewski, *op.cit.*, s. 98–100; H. Clinton, *op.cit.*

⁵⁸ W niniejszym opracowaniu za sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych – Hillary Clinton jest ona rozumiana jako wybór narzędzi polityki zagranicznej lub ich kombinacji, którymi dysponują Stany Zjednoczone (dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, politycznych, prawnych oraz kulturowych) adekwatnych wobec danej sytuacji. Za: *Transcript of Hillary Clinton's Confirmation Hearing*, <http://www.cfr.org/elections/transcript-hillary-clintons-confirmation-hearing/p18225> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁵⁹ A. Dimitrova, *Obama's Foreign Policy: Between Pragmatic Realism and Smart Diplomacy?*, <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/academy/Anna-Dimitrova-Obama's-Foreign-Policy-Between-Pragmatic-Realism-and-Smart-Diplomacy.pdf>, s. 6 (dostęp: 10 listopada 2013 r.); F. Harvey, *The Obama Doctrine and Multilateral 'Legitimacy'*, <http://www.cdfai.org/PDF/The%20Obama%20Doctrine%20and%20multilateral%20legitimacy.pdf>, s. 1–2 (dostęp: 10 listopada 2013 r.); A. Etzioni, *Obama's Implicit Human Rights Doctrine* Hum Rights Rev (2011), s. 95 i n.; *United Nations Security Council Resolution 1973*, 17 marca 2011 r., S/RES/1973 (2011), s. 2–3.

Zjednoczonych miał miejsce pod koniec sierpnia 2013 r. 31 sierpnia 2013 r. prezydent B. Obama zapowiedział podjęcie krótkotrwałej, ograniczonej (wykluczył możliwość użycia jednostek lądowych) interwencji wymierzonej w strategiczne cele syryjskiego reżimu, który został oskarżony o dokonanie najbrutalniejszego ataku z użyciem broni chemicznej w XXI w. Zapewnił jednocześnie, że decyzję tę poprzedzi prośba o autoryzację użycia siły zbrojnej ze strony Kongresu. Zastrzegł przy tym możliwość działania bez zgody RB ONZ ze względu na jej paraliż (sprzeciw Rosji oraz Chińskiej Republiki Ludowej)⁶⁰.

Oczekiwanie podjęcia interwencji przez Stany Zjednoczone czy też koalicję pod ich przywództwem ze strony społeczności międzynarodowej mogły wynikać nie tylko z zapowiedzi prezydenta, ale również analizy dokumentów m.in. „Przeglądu Obronnego” (2010), „Strategicznych wytycznych w sprawie obronności” (2012) oraz „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego” (2010). Uznano w nich, że największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa generuje broń masowego rażenia oraz jej proliferacja⁶¹.

Istotną rolę w tym kryzysie odegrały doświadczenia z tzw. operacji stabilizacyjnych realizowanych w Iraku oraz Afganistanie. Ich wpływ był na wskroś widoczny w treści listu otwartego autorstwa gen. Martina Dempseya – przewodniczącego Kolegium Połączonych Szefów Sztabów – do senatora Carla Levina przewodniczącego senackiego Komitetu Sił Zbrojnych USA. M. Dempsey zaznaczył, że decyzja o użyciu sił zbrojnych powinna być podejmowana przy uwzględnieniu szerszego kontekstu strategicznego (czyli szans osiągnięcia celów politycznych), jak również możliwych niepożądanych konsekwencji takiego kroku. *Expressis verbis* podkreślił, że zwycięstwo militarne nie jest wystarczające, równie istotna dla osiągnięcia końcowego triumfu jest faza stabilizacji⁶².

⁶⁰ The White House Office of the Press Secretary, *Statement by the President on Syria*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); *Syria Plan in Limbo, Obama Asks Congress to Postpone Strike Vote*, <http://www.foxnews.com/politics/2013/09/10/president-obama-to-address-nation-on-syria/> (dostęp: 22 listopada 2013 r.); *Syria crisis: Barack Obama Puts Military Strike on Hold*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-24043751> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁶¹ B. Obama, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century*, The White House, Waszyngton, styczeń 2012, s. 3–4; B. Obama, *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Waszyngton, maj 2010, s. 8.

⁶² Gen. Dempsey Responds to Levin's Request for Assessment of Options for Use of U.S. Military Force in Syria, s. 1–3, <http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/gen-dempsey-responds-to-levins-request-for-assessment-of-options-for-use-of-us-military-force-in-syria> (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

Wobec braku szans na uzyskanie poparcia dla interwencji w Kongresie oraz sprzeciwie opinii publicznej w Stanach Zjednoczonych zrezygnowano z użycia siły wobec Syrii. W odróżnieniu od interwencji w Libii, realizowanej w duchu koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”, operacja w Syrii nie miała szans na zgodę ze strony RB ONZ⁶³. Biorąc pod uwagę fakt, że obok Stanów Zjednoczonych, wolę zaangażowania w operację przeciwko Syrii przejawiała jedynie Francja, przy absencji tradycyjnego sojusznika – Wielkiej Brytanii⁶⁴, ciężar, jaki spadłby na barki USA, byłby nieporównywalnie większy niż w przypadku operacji libijskiej. Co więcej, w porównaniu do M. Kaddafiego, reżim Baszara Assada dysponuje potężniejszą armią, jak również największym arsenałem broni chemicznej w regionie bliskowschodnim⁶⁵. Nie mniej istotne było również ryzyko „wciągnięcia” USA w długotrwały konflikt na kształt wojen w Iraku oraz Afganistanie. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku reżimu libijskiego uważano, że władze w Damaszku utraciły legitymację do dalszego sprawowania władzy⁶⁶.

Mimo że obecną sytuację w Syrii (wiosna 2014 r.) można określić jako pat strategiczny – szanse na obalenie reżimu syryjskiego B. Assada przez rebeliantów bez wsparcia z zewnątrz są bardzo niewielkie, Stany Zjednoczone w dalszym ciągu odrzucają możliwość podjęcia interwencji. Podejmują wysiłki na rzecz rozwiązania kryzysu, koncentrują się na działaniach dyplomatycznych. Podjęcie bardziej zdecydowanych działań przeciwko reżimowi postuluje Departament Stanu. Obecny sekretarz stanu John Kerry podkreśla potrzebę zwiększenia zaangażowania USA w rozwiązanie konfliktu syryjskiego. Przedstawił on szeroki katalog możliwych działań, poczynawszy od wysłania jednostek specjalnych Stanów Zjednoczonych, które szkoliłyby rebeliantów aż po podjęcie interwencji, która miałaby poważnie osłabić zdolności ofensywne syryjskiego reżimu⁶⁷. Możliwość podjęcia interwencji zbrojnej jest odrzucana przez Departament Obrony oraz Połączone Kolegium Szefów Sztabów Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych (*Joint*

⁶³ *Syria Plan in Limbo...*, *op.cit.*; *Syria Crisis: Barack Obama Puts Military Strike on Hold...*, *op.cit.*

⁶⁴ Brytyjski rząd premiera Davida Camerona optował za zaangażowaniem militarnym Wielkiej Brytanii w interwencję przeciwko Syrii, niemniej jednak jego wniosek w tej sprawie nie uzyskał aprobaty ze strony Izby Gmin.

⁶⁵ J. Tomaszewski, *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA...*, s. 101–102.

⁶⁶ *Gen. Dempsey Responds to Levin's Request...*, *op.cit.*; J. Tomaszewski, *op.cit.*, s. 101–102.

⁶⁷ *US State and DoD Clash on Approach to Syria by Dr. Christopher Bolan*, http://turcopolier.typepad.com/sic_sempet_tyrannis/2014/04/us-state-and-dod-clash-on-approach-to-syria-by-dr-christopher-bolan.html (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

Chiefs of Staff, JCS). Zarówno Departament Stanu jak i Obrony uznają potrzebę stworzenia oraz rozszerzenia programu szkolenia syryjskich rebeliantów. Ten drugi, wtóruje mu JCS, wskazuje jednak na związane z tym ryzyko tj. możliwość wstrzymania współpracy w zakresie likwidacji broni chemicznej przez syryjski reżim w odpowiedzi na rozpoczęcie ww. programu szkoleniowego⁶⁸.

Mimo opinii, że brak interwencji w Syrii może mieć poważne konsekwencje, przed czym przestrzegał m.in. były premier Wielkiej Brytanii – Tony Blair⁶⁹, prezydent Stanów Zjednoczonych w chwili obecnej nie przewiduje jej. Uznaje on, że ograniczona interwencja (chirurgiczne uderzenie lotnictwa) nie powstrzymałaby eskalacji wojny domowej, której konsekwencją jest katastrofa humanitarna. Po doświadczeniach trwającej ponad dekadę, poczynając od 2001 r., niezwykle kosztownej „wojny z terrorem” USA nie są gotowe na zaangażowanie w kolejną długotrwałą kampanię lądową, której areną byłaby Syria. Wymagałaby ona zaangażowania sił zbliżonych do tych, które realizowały operacje stabilizacyjne w Afganistanie oraz Iraku. Jej czas trwania zapewne również byłby zbliżony. To „wszystko” w obliczu braku poparcia ze strony społeczeństwa⁷⁰ (jeden z elementów doktryny Weinbergera/Powella) oraz konieczności redukcji wydatków obronnych sprawia, że Stany Zjednoczone koncentrują swoje wysiłki na dyplomatycznym rozwiązaniu kryzysu⁷¹.

Mniejsza wola militarnego zaangażowania w rozwiązanie kryzysów międzynarodowych stanowiła asumpt do podnoszenia kwestii kształtowania się doktryny Obamy, a w konsekwencji nowego *American way of war*. Wydaje się to nieuzasadnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, ani sam prezydent, ani żaden z przedstawicieli administracji nie zaprezentowali do-

⁶⁸ A. Entous, J. Barnes, *John Kerry, U.S. Military Clash on Approach to Syria's Rebels Pentagon Opposes Direct Military Intervention Against Assad*, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304441304579479500649988892> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

⁶⁹ N. Watts, *Syria Crisis: Failure To Intervene Will Have Terrible Consequences, Says Blair*, <http://www.theguardian.com/politics/2014/apr/07/syria-failure-intervene-terrible-consequences-blair> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

⁷⁰ W 2013 r. sprzeciw społeczeństwa wobec interwencji USA w Syrii osiągnął 62 proc., w 2012 r. był o 7 proc. niższy. Por. *U.S. European and Turkish Publics Favor Democracy Over Stability in MENA Region – but Reluctant to Intervene in Syria*, <http://www.gmfus.org/archives/survey-u-s-european-and-turkish-publics-oppose-intervention-in-syrian-conflict-favor-democracy-over-stability-in-mena-region/> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

⁷¹ *Obama Says Direct U.S. Intervention Could Not Have Ended Syrian War*, <http://www.nation.com.pk/international/29-Mar-2014/obama-says-direct-u-s-intervention-could-not-have-ended-syrian-war> (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

tań spójnej doktryny. Po drugie, odżegnują się oni od myślenia doktrynalnego, nieadekwatnego wobec bardzo złożonej rzeczywistości międzynarodowej⁷². Przedstawione w tym miejscu rozważania świadczą jednak o powolnym kształtowaniu się nowej praktyki w zakresie użycia siły zbrojnej⁷³. Dominic Tierney wskazał następujące jej elementy: ograniczenie obecności militarnej oraz jednostronnych interwencji Stanów Zjednoczonych za granicą, które implikowałyby konieczność prowadzenia działań typu *nation building*⁷⁴; preferowanie wielostronnych ograniczonych operacji (tzw. uderzenia chirurgiczne); znacząca proliferacja działań pośrednich m.in. wykorzystanie jednostek specjalnych oraz dronów⁷⁵. Szerokie wykorzystanie tych ostatnich określanych często mianem „broni niehumanitarnej” jest określane jako nieetyczne, nie brak również zarzutów, że posługiwanie się nimi jest nielegalne⁷⁶. Douglas J. Feith oraz Seth Cropsey określili tę strategię działania USA na arenie międzynarodowej mianem „doktryny samopowstrzymywania”⁷⁷.

Innym symptomem zmiany, który należy podkreślić było zwrócenie uwagi przez administrację na specyfikę działań wojennych w konflikcie asymetrycznym. Mimo że tzw. „wojna z terrorem” trwała już blisko dekadę, to jednak dopiero przewodniczący JCS admirał Mike Mullen przedstawił wytyczne określające zasady prowadzenia działań wojennych w konflikcie asymetrycznym, które na wyrost określono mianem „doktryny”⁷⁸. Podkreślił on kluczową rolę dla sukcesu strategicznego redukcji poziomu ofiar wśród ludności cywilnej w konfliktach tego typu, którą docenił dopiero gen. Stanley McCrystal w czasie operacji w Afganistanie. Zlekceważenie tego aspektu

⁷² A. Echevarria II, *Toward an American...*, s. III–V, 16–18; D. Tierney, *The Obama Doctrine and the Lessons of Iraq*, „Foreign Policy Research Institute E-Notes”, maj 2012, s. 1.

⁷³ D. Tierney, *op.cit.*, s. 1; J. Rynhold, *The Obama Doctrine for the Middle East and its Consequences*, BESA Center Perspectives Paper, No. 141, s. 2; K. Holmes, M. Thiessen, C. May, H. Dale, *The Obama Doctrine at Year Three: An Assessment*, „The Heritage Foundation Lecture” No. 1204, 3 maja 2012, s. 1.

⁷⁴ A. Etzioni, *op.cit.*, s. 95–98.

⁷⁵ Szerzej na temat wykorzystania dronów przez administrację prezydenta B. Obamy. Por. J. Tandler, *Known and Unknowns: President Obama's Lethal Drone Doctrine*, „de la Fondation pour la Recherche Stratégique note” no 07/13; M. Zenko, *Reforming U.S. Drone Strike Policies*, „Council Special Report” No. 65, Council on Foreign Relations, Nowy Jork, styczeń 2013.

⁷⁶ M. Zapfe, *The 2014 NSS: towards an Obama Doctrine?*, „CSS Analysis in Security Policy” No. 134, maj 2013.

⁷⁷ D. Feith, S. Cropsey, *The Obama Doctrine Defined*, „Commentary”, lipiec 2011, s. 2.

⁷⁸ M. Mullen, *Admiral Mullen's Speech Military Strategy*, Kansas State University, 3 marca 2010 r., <http://www.cfr.org/defense-strategy/admiral-mullens-speech-military-strategy-kansas-state-university-march-2010/p21590> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); R. Haddick, *op.cit.*

może doprowadzić do politycznej porażki mimo taktycznych sukcesów⁷⁹. Na Uniwersytecie w Kansas (3 października 2010 r.) admirał M. Mullen przedstawił trzy wytyczne, które powinny kształtować sposób prowadzenia działań wojennych w nowych konfliktach zbrojnych. Po pierwsze, zwrócił uwagę, że siła zbrojna jest jednym z narzędzi polityki zagranicznej, po które należy sięgać w sposób elastyczny, komplementarny wobec dyplomacji. Po drugie, we współczesnych wojnach siłą zbrojną należy posługiwać się w sposób jak najbardziej precyzyjny. Po trzecie, niezbędne jest stworzenie elastycznej strategii działania w czasie operacji militarnych⁸⁰. Admirał, pomny nie tylko na „lekcję” otrzymaną w Afganistanie, ale również w Iraku, zauważył, że odniesienie zwycięstwa we współczesnych konfliktach zbrojnych to proces długotrwały. Zdaniem autora, jest to główna przyczyna niechęci Stanów Zjednoczonych wobec angażowania się w kolejne operacje tego typu.

Analizując dotychczasową praktykę w zakresie użycia siły zbrojnej przez administrację B. Obamy trudno nie ulec wrażeniu, że wytyczne przedstawione przez C. Weinbergera oraz C. Powella stanowiły istotny czynnik wpływający na kształt realizowanej przez demokratów strategii. Przywołane propozycje Mullena *de facto* stanowiły uzupełnienie założeń przedstawionych w latach 80. oraz 90., będąc odpowiedzią na zmieniający się charakter zagrożeń. Był to krok w dobrym kierunku, niemniej jednak konieczne jest podjęcie kolejnych⁸¹. Kluczowe znaczenie ma stworzenie niezbędnych zdolności militarnych do prowadzenia działań w nowych warunkach⁸².

Perspektywy stworzenia nowego *American way of war*

Przedstawione powyżej rozważania zdaniem autora pozwalają na pozytywne zweryfikowanie tezy zawartej we wstępie niniejszego opracowania.

⁷⁹ M. Mullen, *Admiral Mullen's Speech on Military Strategy*, Ft. Leavenworth, 4 marca 2010 r., <http://www.cfr.org/defense-strategy/admiral-mullens-speech-military-strategy-ft-leavenworth-march-2010/p21611> (dostęp: 10 listopada 2013 r.); T. Engelhardt, *op.cit.*, s. 135 i n.

⁸⁰ M. Mullen, *Admiral Mullen's Speech Military Strategy*, Kansas State University..., *op.cit.*; T. Shanker, *op.cit.*; M. Mullen, *Admiral Mullen's Speech on Military Strategy*, Ft. Leavenworth..., *Doktryna admirała*, http://89.161.234.245/index.php?option=com_content&view=article&id=7077:doktryna-admiraa&catid=56:ze-wiata&Itemid=162 (dostęp: 10 listopada 2013 r.).

⁸¹ S. Ackerman, *op.cit.*; H. H. Gaffney, *op.cit.*, s. 18–19.

⁸² I. Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge, Nowy Jork 2005, s. 226.

W związku z tym autor uznaje zasadność rozważenia perspektyw stworzenia nowego *American way of war* oraz wskazania warunków, jakie powinny zostać w tym celu spełnione.

Konfrontacje w Afganistanie oraz Iraku to ostatnie, a jednocześnie bodaj najbardziej dobitne dowody ograniczoności zasobów Stanów Zjednoczonych. Przeciwnicy sięgali po strategię działań asymetrycznych obnażającą oraz wykorzystującą ich słabe strony⁸³. Siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, przystosowane do prowadzenia działań konwencjonalnych na dużą skalę, nie wypracowały dotąd strategii oraz nie stworzyły jednostek dysponujących odpowiednim wyposażeniem do prowadzenia działań asymetrycznych. Świadczą o tym obie ww. wojny, w których starano się realizować koncepcję działań charakterystyczną dla konfliktów zbrojnych o dużej intensywności (*High Intensity Conflict*, HIC). Tak zwana „doktryna” Mullen to zaledwie zapowiedź działań na rzecz stworzenia takiej strategii. Przewaga konwencjonalna sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych traci w nich znaczenie, natomiast destrukcyjne uderzenia nie tylko nie przybliżają do końcowego sukcesu, ale jak słusznie zwrócił uwagę M. Mullen, mogą przynieść bardzo szkodliwe rezultaty strategiczne. Dodatkowo strona słabsza przejawia większą determinację do działania oraz gotowość do ponoszenia ofiar, ponieważ toczy konflikt totalny, w którym stawką jest jej przetrwanie. Z punktu widzenia USA z kolei są to wojny ograniczone⁸⁴.

Wydaje się, że w perspektywie krótkoterminowej Stany Zjednoczone powinny unikać bezpośredniego zaangażowania militarnego, gdy nie wymaga tego interes narodowy Stanów Zjednoczonych. Wyeliminowałoby to ryzyko uwikłania USA w działania na rzecz zmiany reżimu, z którymi w sposób nierozzerwalny związane są zadania w zakresie stabilizacji sytuacji oraz *state building*. Zazwyczaj cieszą się one co najwyżej ograniczonym poparciem ze strony Kongresu Stanów Zjednoczonych oraz opinii publicznej. Ponadto, poza niewielkimi wyjątkami (Niemcy oraz Japonia po zakończeniu II wojny światowej) kolejne administracje przejawiały zarówno brak woli, jak również zdolności do ich prowadzenia. Sukces w obu przypadkach wynikał w dużej mierze z unikatowej kombinacji warunków militarnych, politycznych oraz strategicznych. Oba państwa posiadały długą tradycję stabilnej państwowości. W rękach władz okupacyjnych spoczywała pełnia władzy politycznej oraz wojskowej⁸⁵.

⁸³ A. Cordesman, *op.cit.*, s. 17–18.

⁸⁴ R. Lopez Keravuori, *op.cit.*; J. Record, *op.cit.*, s. 1–10.

⁸⁵ R. Lopez Keravuori, *op.cit.*; J. Record, *op.cit.*, s. 1, 15–17.

Szczególna rola USA w systemie międzynarodowym sprawia, że w dłuższej perspektywie konieczne jest wypracowanie spójnej strategii, adekwatnej wobec nowych wyzwań oraz zagrożeń asymetrycznych m.in. ze strony terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia, państw upadłych (*failed states*), jak również zbójcekich (*rogue states*). Zasadnicze znaczenie będą odgrywać operacje militarne poniżej progu wojny m.in. wymuszania pokoju, przeciwpartyzanckie, zabezpieczające, stabilizacji oraz *state building*⁸⁶. Na wstępie należy określić naturę przeciwnika a raczej przeciwników. Zarówno w przypadku wojny w Afganistanie jak i Iraku można mówić nie tyle o wojnie partyzanckiej (konieczne jest istnienie określonego kierownictwa politycznego oraz wojskowego, struktur oraz strategii, podejmowane działania muszą podlegać pewnej koordynacji, a wojna jest prowadzona w miarę regularnie za pomocą działań nieregularnych), ale ludowej. Tę ostatnią cechuje wysoce poziom spontaniczności, żywiołowości, niski stopień zarówno zorganizowania (brak struktury kierownictwa politycznego oraz wojskowego), jak również koordynacji podejmowanych działań⁸⁷.

Kluczowe jest wyjście poza strategię działań konwencjonalnych i koncentracja na ww. nowych wyzwaniach oraz zagrożeniach⁸⁸. Specyfikę działań wojennych w warunkach konfrontacji asymetrycznej celnie określił Ian F. Beckett. Są to działania ze swej natury polityczne, a nie czysto wojskowe, konieczna jest więc koordynacja podejmowanych wysiłków cywilnych, wojskowych i wywiadowczych. Siła zbrojna powinna być używana w sposób proporcjonalny do celów, jakie mają zostać osiągnięte, niezbędne jest oddzielenie walczących od ludności cywilnej, co pozwoli na ograniczenie poparcia wobec działań rebelianckich ze strony ludności cywilnej⁸⁹. Eliot Cohen w latach 80. podkreślił, że ich odrębność od wojen konwencjonalnych implikuje potrzebę posiadania przez USA zdolności do prowadzenia walk w obu typach konfliktów. Postulaty stworzenia jednostek zdolnych do prowadzenia działań w warunkach asymetrycznych nie spotkały się ze zrozumieniem ze strony Pentagonu. Szczególny opór wobec nich przejawiały siły lądowe kluczowe z punktu widzenia wojny przeciwpartyzanckiej. Dalsze rozwijanie potencjału konwencjonalnego wobec obecnej supremacji

⁸⁶ M. Kobek, M. Rodriguez, *op.cit.*, s. 96–97; J. Record, *op.cit.*, s. 5–6, 15–17.

⁸⁷ B. Balcerowicz, *op.cit.*, s. 137.

⁸⁸ D. Reed, *Why Strategy Matters in the War on Terror*, „Homeland Security Affairs”, Vol. II, No. 3, październik 2006, s. 3–4.

⁸⁹ I. W. Beckett, *op.cit.*, s. 15; J. Record, *op.cit.*, s. 8–10.

Stanów Zjednoczonych, mimo nikłej szansy ataku regularnych sił zbrojnych ze strony innych państw, nie pozwoli na przełamanie niemocy w konfliktach asymetrycznych⁹⁰.

W tej sytuacji konieczne jest opracowanie strategii działania, która pozwoli na maksymalne wykorzystanie posiadanej przewagi. USA powinny skoncentrować się na dokonywaniu „niewidzialnych” uderzeń, pozwalających nie tylko na minimalizację strat własnych, ale również tych po stronie przeciwnika (aspekt humanitarny od „zawsze” istotny w strategii oraz sztuce wojennej Stanów Zjednoczonych musi zostać uwzględniony)⁹¹. Co więcej, „specjalizacja” w prowadzeniu krótkoterminowych ofensywnych operacji, szybkich bombardowań oraz „chirurgicznych” interwencji z punktu widzenia potencjału Stanów Zjednoczonych oraz kultury strategicznej jest naturalna. Takie działania wojenne cieszą się poparciem ze strony społeczeństwa. Z kolei, pozostaje ono niechętnie wobec długotrwałych konfliktów, przede wszystkim ze względu na związane z nimi dodatkowe obciążenia finansowe. Jest to szczególnie istotne w obliczu konieczności ograniczenia wydatków budżetowych⁹².

Wnioski

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu pozwalają na wyciągnięcie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, tradycyjny *American way of war* zazwyczaj jest prezentowany w sposób nadmiernie uproszczony, a za jego podstawę uznawana jest strategia unicestwienia. Tymczasem Stany Zjednoczone realizowały ją zaledwie w kilku konfliktach zbrojnych, z czego ostatni raz na frontach II wojny światowej. Z punktu widzenia USA istotną rolę odgrywały tzw. małe wojny, które rządziły się odmienną logiką, a ich celem nie było całkowite unicestwienie przeciwnika. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że tradycyjny *American way of war* ewoluował pod wpływem zmian zachodzących w systemie międzynarodowym, rozwoju potencjału militarnego Stanów Zjednoczonych (kluczowa rola RMA), a nade wszystko doświad-

⁹⁰ I. Arreguin-Toft, *op.cit.*, s. 226; J. Record, *op.cit.*, s. 8–10, 15.

⁹¹ D. Pierson, *op.cit.*; W. Bello, *op.cit.*, s. 6; T. Mahnken, *op.cit.*, s. 3.

⁹² D. Pierson, *op.cit.*; J. Bonheim, *The Electoral Cycle and the American Way of War: Examining Military Strategy in Iraq*, „Working Draft of Field Paper” Stanford University, 18 października 2013 r., s. 1–3; J. Record, *op.cit.*, s. 15–17.

czeń płynących z toczonych przez nie konfliktów zbrojnych. Zasadniczą rolę w tym zakresie odegrała wojna w Wietnamie. W konsekwencji, *American way of war* należy rozpatrywać jako kategorię dynamiczną, a nie statyczną koncepcję ukształtowaną pod wpływem doświadczeń wojny brytyjsko-amerykańskiej 1812–1814 r. Uzasadniona wydaje się konstatacja, że zasadniczy wpływ na ewolucję *American way of war* w latach 90. XX w. miała z jednej strony doktryna Weinbergera/Powella, a z drugiej natomiast dominacja militarna Stanów Zjednoczonych.

Po drugie, *American way of war* ewoluował w dalszym ciągu za kadencji G.W. Busha. Doktryna Weinbergera/Powella zeszła na drugi plan, ustępując miejsca koncepcjom stworzonym przez D. Rumsfelda. Tak zwany nowy *American way of war*, którego emanacją była operacja „Iracka Wolność” został ukształtowany pod wpływem doświadczeń płynących z kolejnych interwencji sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych począwszy od operacji „Pustynna Burza”. Kluczowe znaczenie dla sposobu prowadzenia działań wojennych przez USA za kadencji G. W. Busha miała dominacja militarna. Według ocen Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych, miała ona pozwolić na osiągnięcie zwycięstwa w przyszłych konfliktach zbrojnych, mimo zaangażowania mniejszego potencjału. Co więcej, mniejszą liczebność zaangażowanych sił miała rekompensować szybkość podejmowanych działań. Wydaje się, że błędnie uznano, że szybkość pozwoli nie tylko na osiągnięcie sukcesu taktycznego, ale również strategicznego. Niekorzystny rozwój sytuacji w czasie wojen w Iraku oraz Afganistanie unaoczniał, że sukces na polu bitwy nie gwarantuje sukcesu strategicznego.

Po trzecie, wydaje się, że administracja prezydenta B. Obamy wyciągnęła właściwe wnioski z ponad dekady wojen toczonych w niesprzyjających warunkach geostrategicznych w Afganistanie oraz Iraku. Wywarło to istotny wpływ zarówno na kształt dokumentów strategicznych, w których podkreślono możliwość prowadzenia długotrwałych operacji powietrznych oraz morskich, ale nie lądowych, jak i praktykę w zakresie sztuki wojennej, o czym świadczył m.in. *casus* libijski. Postawa USA (rezygnacja z interwencji militarnej) wobec eskalacji wojny domowej w Syrii (użycie broni chemicznej przeciwko ludności cywilnej) świadczy o tym, że przyszłe decyzje dotyczące użycia siły zbrojnej będą podejmowane w oparciu o wnikliwą analizę ich możliwych konsekwencji. Świadczy to o ponownym wzroście znaczenia doktryny Weinbergera/Powella, która ma szansę po raz kolejny stać się filarem polityki zagranicznej oraz strategii Stanów Zjednoczonych.

Po czwarte, analiza zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym oraz wspomnianej dekady wojen świadczy, że bezprecedensowa dominacja militarna w skali globalnej pozwala na osiągnięcie sukcesu na polu bitwy, ale nie daje gwarancji zwycięstwa strategicznego. Pomni doświadczenia operacji „Pustynna Burza” (Irak stawiał czoło siłom zbrojnym koalicji, w których dominującą rolę odgrywały jednostki USA) kolejni przeciwnicy, świadomi swojej słabości, sięgali po strategię działań asymetrycznych, wykorzystując słabe strony sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Wojny w Iraku oraz Afganistanie świadczą o tym, że strategia działań wojennych właściwa dla konfliktów o dużej intensywności jest nieadekwatna w innych operacjach. Wydaje się, że koncepcje przedstawione przez adm. M. Mullenę stanowią ważny, ale zaledwie pierwszy krok w kierunku opracowania strategii działań w konfliktach asymetrycznych o małej intensywności.

Operacyjny wymiar misji „Unified Protector” – doświadczenia płynące z operacji pod kątem rozwoju zdolności militarnych NATO¹

Mateusz Zajączek

W 2011 r. koalicja państw pod dowództwem NATO przeprowadziła operację „Unified Protector” mającą na celu zapewnienie ochrony ludności cywilnej pogrążonej w wojnie domowej Libii. Trwająca ponad siedem miesięcy interwencja ujawniła organizacyjne, strukturalne oraz związane z deficytem odpowiednich sił i środków słabości europejskich członków Sojuszu. Okoliczności te determinowały konieczność poszukiwania konstruktywnych rozwiązań i bieżącego reagowania na pojawiające się problemy. Podejście to, choć umożliwiło osiągnięcie końcowego sukcesu, to jednak unaocznilo potrzebę trwałej implementacji zebranych doświadczeń i kontynuowania procesu transformacji, który pozwoli dostosować Sojusz do nowych wyzwań bezpieczeństwa.

Przeprowadzona w 2011 r. w ramach misji zarządzania kryzysowego operacja pod kryptonimem „Unified Protector” (*Operation Unified Protector*, OUP) okazała się dużym wyzwaniem dla NATO. Od samego początku napotykała ona wiele komplikacji, z których pierwsze pojawiły się jeszcze przed jej rozpoczęciem i związane były z trudnościami w osiągnięciu zgody na objęcie przez Sojusz dowództwa nad interwencją. Z kolei w trakcie jej trwania ujawniły się także, co zostało szczegółowiej przybliżone w niniejszym artykule, problemy operacyjne. Polegały one głównie na nie zawsze odpowiedniej organizacji działań oraz nie w pełni adekwatnej do wykony-

¹ Autor składa wyrazy podziękowania osobom zaangażowanym w merytoryczną pomoc w przygotowaniu niniejszego artykułu: płk. rez. Czesławowi Juźwikowi, zastępcy dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN oraz płk. dr. inż. Mariuszowi Frycowi.

wanych zadań strukturze poszczególnych dowództw. Duże znaczenie miały trudności związane z deficytem odpowiednich sił i środków militarnych wśród europejskich członków Sojuszu.

Warto przybliżyć doświadczenia związane z zaistniałymi problemami ze względu na ich duże znaczenie w aspekcie prowadzenia przez NATO przyszłych operacji. Nie mniej istotne jest przedstawienie sposobu dostosowywania Sojuszu do napotkanych komplikacji. Omówienie implementowanych zmian pozwoli odpowiedzieć na następujące pytania: Czy NATO posiada możliwości bieżącego przystosowywania się do potrzeb prowadzonej misji? Jak doświadczenia wynikające z OUP wpływają na jego dalsze funkcjonowanie? W końcu, czy jest zdolne do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego? Szczegółowa analiza zebranego materiału pozwala także wyciągnąć wnioski dotyczące wyzwań stojących aktualnie przed Sojuszem. Umożliwia również wskazanie jego tendencji rozwojowych w aspekcie przyszłych działań militarnych.

Przyczyny oraz początkowe stadium interwencji międzynarodowej w Libii

W celu dokładnego ukazania doświadczeń związanych z prowadzeniem operacji „Unified Protector” należy najpierw przybliżyć jej genezę, sięgającą wydarzeń mających miejsce na początku 2011 r. Wówczas przez obszar Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu przetaczała się fala niepokoju społecznych nazwanych „arabską wiosną”, która dotarła również do Libii. Ludność tego rządzanego autorytarnie przez 42 lata przez Muammara Kaddafiego państwa domagała się poprawy warunków życiowych oraz reform politycznych, mających przede wszystkim doprowadzić do ustąpienia dyktatora, a także ustanowienia wolności i swobód demokratycznych. Rozpoczęte 15 lutego 2011 r. w Bengazi masowe demonstracje zostały brutalnie stłumione przez służby bezpieczeństwa, co spowodowało wzrost napięcia i rozprzestrzenienie się ich na terytorium całego państwa. W rezultacie doszło do pociągających za sobą wiele ofiar starć zbrojnych o kontrolę nad miastami. Konflikt przeradzał się w wojnę domową. Przejmujący władzę demonstranci przystępowali do tworzenia własnej administracji oraz powołali swoją reprezentację polityczną – Narodową Radę Libijską – która szybko zaczęła zyskiwać uznanie na świecie².

² T. Błoński, *Rozwój wydarzeń w Libii – od protestów do wojny domowej*, „Raport Afryka”, styczeń–kwiecień 2011, Polskie Centrum Studiów Afrykanistycznych, s. 4–6.

Użycie przez zagrożony reżim przeciwko ludności cywilnej wojska, w tym samolotów bojowych, skupiło uwagę społeczności międzynarodowej postrzegającą te działania jako złamanie prawa międzynarodowego. 22 lutego 2011 r. sprawę podjęła Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ) wydając oświadczenie³ jednoznacznie wskazujące władzom libijskim, że są odpowiedzialne za ochronę mieszkańców kraju. Uwydatniało to możliwość przeprowadzenia w przyszłości interwencji militarnej. Pozwalałaby na to przyjęta jednomyślnie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Dokumencie Końcowym Szczytu w 2005 r. koncepcja odpowiedzialności za ochronę⁴, która zobowiązuje państwa do zapewnienia bezpieczeństwa własnej ludności przed aktami ludobójstwa, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości. Przewiduje także, że w przypadku, gdy władze nienależycie wypełniają ten obowiązek lub samemu przyczyniają się do zbrodni, powyższe zadania spadają na społeczność międzynarodową, która w ostateczności może przeprowadzić interwencję militarną⁵.

Pierwszym krokiem na drodze do zastosowania powyższej koncepcji okazała się uchwalona 26 lutego 2011 r. rezolucja RB ONZ nr 1970, w której oprócz nałożenia sankcji (wśród nich najważniejsze wydaje się embargo na dostawy broni i materiałów wojskowych) wskazano, że działania podejmowane przez władze Libii mogą być kwalifikowane jako zbrodnie przeciwko ludzkości oraz przypomniano jednocześnie o obowiązku ochrony własnej ludności. Wynikająca z postanowienia tego aktu możliwość zaostrożenia zastosowanych środków w przypadku niezaprzestania działań zbrojnych otworzyła drogę ku dalszym krokom⁶.

Okazały się one konieczne, kiedy na początku marca siły reżimowe przeprowadziły kontrofensywę, w wyniku której, uciekając się do niehumanitarnych metod, odbijały utracone miasta dochodząc aż pod Bengazi. Zapowiadane wówczas przez M. Kaddafiego krwawe stłumienie rewolucji stało się bardzo realne. Szansą na zapobiegnięcie temu było postulowane

³ *Security Council Press Statement on Libya*, UN Department of Public Information, 22 lutego 2011 r., <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm> (dostęp: 15 maja 2014 r.).

⁴ Art. 138–140 *Dokumentu Końcowego Szczytu 2005*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/szczyt2005/dokument_koncowy_4.php (dostęp: 15 maja 2014 r.).

⁵ J. Symonides, *Zastosowanie koncepcji zasady odpowiedzialności za ochronę w konflikcie libijskim*, „Bellona”, nr 1, Warszawa 2012, Ministerstwo Obrony Narodowej, s. 129–138.

⁶ *Resolution 1970(2011)*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDFN1124558.pdf?OpenElement> (dostęp: 22 września 2013 r.).

m.in. przez Ligę Państw Arabskich ustanowienie strefy zakazu lotów dla lotnictwa wojskowego Libii⁷. Właśnie stanowisko tej organizacji oraz wezwanie Unii Afrykańskiej do zakończenia przemocy okazało się kluczowe, kiedy 17 marca 2011 r. kolejny raz zebrała się RB ONZ. Wówczas ze względu na te postulaty udało się przekonać część członków Rady do głosowania za, a przynajmniej do nieprzeciwstawiania się uchwaleniu sankcji prowadzących do interwencji zbrojnej. Dzięki temu państwa, które miały pewne zastrzeżenia (Chiny, Rosja, Niemcy, Brazylia oraz Indie) nie zgłosiły weta, lecz wstrzymały się od głosu⁸.

Umożliwiło to przyjęcie rezolucji nr 1973, która wskazała na spoczywający na władzach Libii obowiązek ochrony ludności cywilnej. Jednocześnie podkreśliła, że dokonywane przez reżim ataki można zaliczyć jako zbrodnie przeciwko ludzkości, a cała sytuacja stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Ze względu na powyższe, działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, RB ONZ upoważniła państwa, grupy państw lub organizacje międzynarodowe do przeprowadzenia operacji mających na celu ochronę ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanymi. Mogły one być dokonywane wszelkimi możliwymi środkami za wyjątkiem zbrojnej okupacji w jakiegokolwiek formie, na jakiegokolwiek części terytorium. Ustanowiła także strefę zakazu lotów (*no-fly zone*) w przestrzeni powietrznej Libii zezwalając na podjęcie koniecznych środków w celu jej wymuszenia. Poza tym wzmocniła postanowienia dotyczące embargo na dostawy broni i materiałów wojskowych przyjętych w poprzedniej rezolucji, wzywając jednocześnie do przeprowadzania stosownych inspekcji na środkach transportowych zmierzających do lub z Libii⁹. W ten sposób, dzięki zastosowaniu koncepcji odpowiedzialności za ochronę, otwarta została droga do przeprowadzenia międzynarodowej interwencji opartej na trzech filarach: kontroli przestrzegania embargo, wprowadzeniu i utrzymaniu strefy zakazu lotów oraz ochronie ludności cywilnej i terenów przez nią zamieszkanymi.

⁷ M. Golovkina, P. Worsnip, U.N. Okays Military Action on Libya, 17 marca 2011 r., <http://uk.reuters.com/article/2011/03/17/uk-libya-idUKLDE71Q0MP20110317> (dostęp: 5 marca 2014 r.).

⁸ *Security Council Approves 'No-Fly Zone' Over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' To Protect Civilians, By Vote of 10 In Favour With 5 Abstentions*, <https://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> (dostęp: 5 marca 2014 r.).

⁹ *Rezolucja nr 1973 (2011)*, tłumaczenie robocze Biura Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/2893,Rezolucja-Rady-Bezpieczenstwa-ONZ-nr-1973-z-17-marca-2011-r-tlumaczenie-i-orygin.html> (dostęp: 22 września 2013 r.).

19 marca 2011 r. odbyło się w Paryżu nadzwyczajne spotkanie przedstawicieli państw arabskich oraz członków NATO¹⁰, na którym zatwierdzono niezwłoczne rozmieszczenie samolotów wojskowych w celu zatrzymania ataku sił M. Kaddafiego na Bengazi i zamknięcia przestrzeni powietrznej nad rejonem konfliktu. Jeszcze tego samego dnia rozpoczęła się interwencja militarna. Ze względu na brak zgody wewnątrz Sojuszu (największy opór przejawiały Niemcy i Turcja będące przeciwnie zakładanym uderzeniom w cele naziemne¹¹) została ona zainicjowana przez doraźnie sformowaną „koalicję chętnych”, składającą się początkowo z Francji, Wielkiej Brytanii, Kanady, Włoch oraz Stanów Zjednoczonych. Oddelegowane przez te państwa siły przystąpiły do niszczenia systemu obrony przeciwlotniczej Libii, bombardowania stanowisk dowodzenia reżimu, oddziałów atakujących cywilów oraz dróg zaopatrzenia. Z kolei przebywające w centralnej części Morza Śródziemnego okręty koalicji podjęły się zadania kontroli przestrzegania embarga zbrojeniowego.

Wszystkie powyższe działania były prowadzone przez wydzielone narodowe komponenty w ramach kilku operacji¹², co generowało wiele problemów. Dotyczyło to zwłaszcza koordynacji podejmowanych wysiłków, która zamiast w ramach jednego dowództwa wielonarodowych sił zadaniowych, odbywała się między sztabami poszczególnych misji. Między innymi dlatego od początku postulowano zorganizowanie wspólnej operacji. Obarczone największym ciężarem Stany Zjednoczone deklarowały zamiar przekazania dowodzenia NATO, zamierzając od tego momentu pełnić pomocniczą rolę przy wykorzystaniu posiadanych unikatowych zdolności¹³. Przejęcie dowództwa przez Sojusz wydawało się pożądane także ze względu na jego potencjał, zwłaszcza w dziedzinie planowania i logistyki, którego wykorzy-

¹⁰ Zwołanie konferencji do Paryża, przeforsowanie decyzji o interwencji militarnej oraz natychmiastowe (jeszcze przed zakończeniem spotkania) rozpoczęcie nalotów świadczy o kluczowej roli, jaką odegrała Francja w rozwiązywaniu kryzysu libijskiego. Wcześniej jako pierwsza uznała Narodową Radę Tymczasową za legalny rząd Libii oraz wraz z Wielką Brytanią wywarła dużą presję na uchwalenie sankcji na reżim M. Kaddafiego przez ONZ i Unię Europejską. Za: J. Gertler, *Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, s. 15., <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf> (dostęp: 6 marca 2014 r.).

¹¹ D. F. Baltrusaitis, M. E. Duckenfield, *Operation Unified Protector: Triumph or Warning Sign?*, „Baltic Security and Defence Review”, Vol. 14, Issue 2, 2012, Baltic Defence College, s. 30., <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=156760> (dostęp: 20 sierpnia 2013 r.).

¹² Największą z misji kierowały Stany Zjednoczone nadając jej kryptonim „Odyssey Dawn”, Francja nazwała swoją operację „Harmattan”, a Wielka Brytania „Ellamy”. Za: J. Gertler, *op.cit.*, s. 17–19.

¹³ *Ibidem*, s. 31.

stanie pozwoliłoby na zwiększenie efektywności zaangażowanych sił. Dzięki temu, NATO mogłoby wykazać spójność oraz skuteczność w sprawowaniu swoich funkcji. Zwłaszcza, że przyjęta w listopadzie 2010 r. nowa Koncepcja Strategiczna z Lizbony wśród trzech głównych zadań Sojuszu wymieniała zdolność do przeprowadzania operacji zarządzania kryzysowego, mających na celu opanowywanie rozwijających się kryzysów mogących oddziaływać na bezpieczeństwo sojuszników.

23 marca 2011 r. NATO przejmując dowodzenie nad okrętami i samolotami zaangażowanymi w proces zapobiegania w ramach nałożonego embarga napływowi do Libii uzbrojenia, jak również przybywaniu najemników, rozpoczęło operację pod kryptonimem „Unified Protector”. Chociaż początkowo odbywała się ona równolegle z prowadzonymi przez narodowe komponenty misjami egzekwującymi zadania związane z pozostałymi filarami interwencji, podejmowano działania polityczne w celu rozszerzenia jej zakresu. Dzięki tym wysiłkom dwa dni później Sojusz objął dowodzeniem komponent lotniczy zaangażowany w wymuszanie strefy zakazu lotów¹⁴. Z kolei 31 marca 2011 r. NATO stało się odpowiedzialne za ostatni, budzący najwięcej nieporozumień cel operacji – ochronę ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanym¹⁵.

Militarna interwencja NATO na terytorium Libii

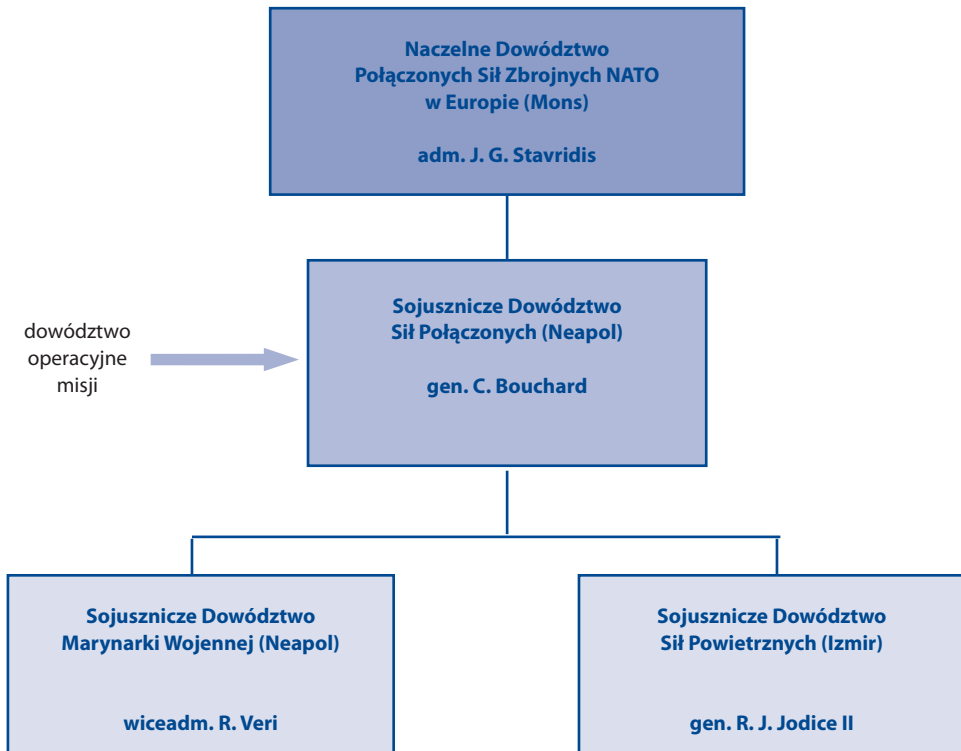
Obejmując odpowiedzialność za wszystkie elementy operacji międzynarodowej NATO stanęło przed koniecznością zorganizowania odpowiedniego systemu kierowania i dowodzenia interwencją, który działałby w oparciu o stale istniejącą strukturę (Rys. 1.). W ten sposób dowódcą operacyjnym misji został zastępca dowódcy Sojuszniczego Dowództwa Sił Połączonych (*Allied Joint Force Command*, JFC) w Neapolu kanadyjski gen. Charles Bouchard. Był on bezpośrednio podporządkowany Naczelnemu Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR), amerykańskiemu admirałowi Jamesowi G. Stavridisowi, stojącemu na czele Sojuszniczego Dowództwa Operacyjnego

¹⁴ *Operation Unified Protector. Final Mission Stats*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

¹⁵ D. F. Baltrusaitis, M. E. Duckenfield, *op.cit.*, s. 32.

(*Allied Command Operations*)¹⁶. Wynikający ze stojących przed Sojuszem zadań powietrzno-morski charakter operacji, determinował także konieczność zaangażowania odpowiednich komponentów. Ich dowódcy – gen. Ralph J. Jodice z Sojuszniczego Dowództwa Sił Powietrznych (*Allied Air Command*) w Izmirze oraz wiceadm. Rinaldo Veri z Sojuszniczego Dowództwa Marynarki Wojennej (*Allied Maritime Command*) w Neapolu – zostali bezpośrednio podporządkowani gen. C. Bouchardowi¹⁷.

Rys. 1. Ogólna struktura dowodzenia operacją „Unified Protector”



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Operation Unified Protector. Command and Control*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110325_110325-unified-protector-command-control.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

¹⁶ Sojusznicze Dowództwo Operacyjne znane jest także pod swoją historyczną nazwą jako Naczelne Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie – SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*).

¹⁷ *Operation Unified Protector. Command and Control*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110325_110325-unified-protector-command-control.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

Wymuszanie embarga

Pierwszy filar operacji „Unified Protector” sprowadzał się do działań zmierzających do wymuszenia przestrzegania embarga na dostawy broni. W tym celu zaangażowano odpowiedni komponent morski, którego celem było patrolowanie wyznaczonej na około 61 tys. morskich mil kwadratowych strefy położonej w centralnej części Morza Śródziemnego. W przybliżeniu rozciągała się ona od wybrzeża Libii do linii między wschodnim krańcem Sardynii a wejściem do Cieśniny Dardanele¹⁸.

Głównym zadaniem zespołu okrętów¹⁹ było zapobieżenie napływowi uzbrojenia, sprzętu wojskowego oraz najemników do pogrążonego w wojnie domowej kraju. W tym celu NATO zostało upoważnione do kontroli poruszających się po wskazanym akwenie statków, których załogi przed rozpoczęciem żeglugi w wyznaczonej strefie zobowiązane były do szczegółowego zawiadomienia Sojuszu o swoim ładunku oraz miejscu docelowym. Jednostki, które tego nie dokonały, bądź istniały w stosunku do nich jakieś podejrzenia, poddawane były weryfikacji. Rozpoczynała się ona od radiowego wezwania do podania prawdziwej informacji o przewożonym ładunku. W przypadku nie uzyskania satysfakcjonującej odpowiedzi, okręty upoważnione były do przechwycenia tych jednostek. W tym celu wykorzystywano uprawnione do użycia siły zespoły abordażowe. Ich zadaniem była inspekcja podejrzanego statku przez sprawdzenie dziennika okrętowego, listy załogi oraz ładunku. W przypadku stwierdzenia złamania embarga, odmawiano im dalszej żeglugi²⁰.

W celu zobrazowania sytuacji w rejonie działań, przy wykonywaniu zadań przez komponent morski, wykorzystywano wiele źródeł. Kluczowe znaczenie miały tutaj samoloty Powietrznego Systemu Wczesnego Wykrywania i Naprowadzania (*Airborne Early Warning and Control System*, AWACS). Oprócz tego wykorzystywano światowe systemy informacji, z czego największą rolę odegrały: System Informacji o Bezpieczeństwie na Morzu

¹⁸ G. Kolański, *Operacja „Unified Protector”*, „Przegląd Morski”, nr 02, 2013, s. 16.

¹⁹ Szybkie rozmieszczenie okrętów w ramach OUP możliwe było dzięki wykorzystaniu operujących w pobliżu jednostek uczestniczących w operacji „Active Endeavour”. Za: R. Hayes, S. Kaminski, S. Fountas, *NATO C2 in Libya: Coherence from Diversity*, s. 4., http://www.dodccrp.org/events/17th_icrts_2012/post_conference/papers/098.pdf (dostęp: 11 marca 2014 r.).

²⁰ *Operation Unified Protector. NATO-led Arms Embargo against Libya*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_arms_embargo.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

(*Maritime Safety and Security Information System*) i System Automatycznej Identyfikacji (*Automatic Identification System*). Cenne okazały się także prowadzące działania rozpoznawcze lotnictwo pokładowe i okręty podwodne. Napływające ze wszystkich wymienionych źródeł dane pozwalały śledzić znajdujące się w rejonie odpowiedzialności statki, a po połączeniu z informacjami płynącymi z wywiadu, umożliwiały wytypowanie podejrzanych jednostek²¹.

Kolejnym zadaniem związanym z obecnością zespołu okrętów było podejmowanie działań wynikających z Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, SOLAS). W trakcie całej operacji jednostki znajdujące się pod dowództwem NATO brały udział w misjach ratunkowych, które pomogły ponad 600 ludziom na morzu. Kilkaset kolejnych osób zostało uratowanych dzięki współpracy Sojuszu z siłami morskimi państw położonych w rejonie działań.

Ogółem komponent morski zaangażowany w OUP składał się z 49 okrętów, z czego w szczytowym okresie jednocześnie operowało 21. Wśród nich były lotniskowce, fregaty, niszczyciele, okręty desantowe, jednostki wsparcia oraz okręty podwodne. Działania jednostek pływających wspierało także lotnictwo pokładowe. Siły morskie zostały wydzielone przez 12 państw NATO: Belgię, Bułgarię, Kanadę, Francję, Grecję, Turcję, Stany Zjednoczone, Holandię, Rumunię, Wielką Brytanię, Hiszpanię oraz Włochy²². Siły te przez cały okres trwania operacji skontrolowały ponad 3,1 tys. statków, z czego na około 300 z nich przeprowadzono inspekcję, a w 11 przypadkach odmówiono prawa do dalszej żeglugi²³.

Operacja powietrzna

Przejęcie przez NATO dowodzenia nad działaniami mającymi na celu implementację postanowień rezolucji RB ONZ nr 1970 i 1973 oznaczało również konieczność rozpoczęcia operacji powietrznej. Lotnictwo było niezbędnym elementem zapewnienia realizacji każdego z trzech filarów ope-

²¹ G. Kolański, *op.cit.*, s. 19–20.

²² *Ibidem*.

²³ *OUP Maritime Operations Succesfully Conclude*, http://www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page190903838.aspx (dostęp: 23 września 2013 r.).

racji. Kluczową rolę odegrało zwłaszcza w utrzymaniu strefy zakazu lotów oraz ochronie ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanym.

Chociaż w trakcie OUP cały wysiłek powietrzny został podporządkowany Dowództwu Komponentu Powietrznego Sił Połączonych (*Combined Forces Air Component Command*, CFACC), zlokalizowanemu w istniejącym wówczas Sojuszniczym Dowództwie Sił Powietrznych w Izmirze, to w czasie rzeczywistym kontrola taktyczna sprawowana była przez Połączone Centrum Operacji Powietrznych nr 5 (*Combined Air Operations Center 5*, CAOC 5) w Poggio Renatico w północnych Włoszech. To właśnie tam, zgodnie z wytycznymi i wskazówkami zawartymi w opracowanej przez Pion Strategii Dowództwa w Izmirze dyrektywy operacyjnej sił powietrznych, przeprowadzano przygotowanie, dystrybucję oraz kontrolę rozkazów bojowych²⁴.

Początek działań lotniczego komponentu sił zbrojnych w ramach operacji „Unified Protector” nastąpił 28 marca 2011 r., czyli w dniu wydania pierwszego rozkazu bojowego sił powietrznych (*Air Tasking Order nr 1*). Wówczas rozpoczęła się trwająca 218 dni operacja powietrzna, w trakcie której wykonano ponad 26,5 tys. lotów (średnio około 150 dziennie)²⁵. Do ich przeprowadzenia zaangażowane były samoloty rozpoznawcze, patrolowe, uderzeniowe oraz latające cysterny. Używano także bezzałogowych statków powietrznych (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV), a od czerwca 2011 r. także śmigłowców.

Kampania lotnicza w ramach misji „Unified Protector” była dla Sojuszu znacznym wysiłkiem. Przykładem może być liczba jednocześnie zaangażowanych statków powietrznych, która w kulminacyjnym momencie wyniosła 260 maszyn. Do przeprowadzenia operacji użyto komponenty lotnicze z dwunastu państw członkowskich NATO (Belgii, Holandii, Kanady, Danii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Włoch, Grecji, Francji, Norwegii, Turcji oraz USA), a także czterech partnerów spoza Sojuszu (Jordanii, Kataru, Szwecji i Zjednoczonych Emiratów Arabskich). Wysiłek ten dopełniały będące w użytkowaniu NATO samoloty AWACS²⁶.

²⁴ R. Weissgerber, S. Bierzziński, M. Nawrocki, Z. Piłat, *Operacja powietrzna „Zjednoczony obrońca 2011”*, „Przegląd Sił Powietrznych”, nr 03, 2012, s. 13–15.

²⁵ *Ibidem*, s. 13.

²⁶ *Operation Unified Protector. Protection of Civilian-Populated Areas & Enforcement of the No-Fly Zone*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_protection_civilians.pdf (dostęp: 4 listopada 2013 r.).

Dużym utrudnieniem w prowadzeniu tak intensywnych działań była odległość między miejscami stacjonowania a rejonem operowania samolotów. Ogółem statki powietrzne bazowały w 21 pokładowych i lądowych bazach lotniczych na terenie ośmiu państw członkowskich NATO. Większość lotnisk znajdowała się w rejonie basenu Morza Śródziemnego, jednak niektóre z nich były znacznie oddalone od rejonu działań. Duża odległość do pokonania oraz wydłużone dyżurowanie w przestrzeni powietrznej (nawet 5–6 godzin) powodowały konieczność kilkukrotnego tankowania w powietrzu, czasem aż ośmiokrotnego. Dlatego też wielkie znaczenie dla powodzenia misji miało użycie latających cystern, które przez cały okres jej trwania dokonały aż 41 763 operacji tankowania w powietrzu dostarczając 145 tys. ton paliwa²⁷.

Odpowiednie rozpoznanie oraz zabezpieczenie logistyczne umożliwiło koalicjantom dokonywanie licznych uderzeń lotniczych, dzięki którym likwidowano pozostałe, niezniszczone podczas pierwszej fazy interwencji, stanowiska systemu obrony przeciwlotniczej Libii oraz zapewniano ochronę ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanym. W trakcie całej operacji przeprowadzono około 9,7 tys. misji bojowych, podczas których zużyto ok. 7,7 tys. sztuk różnego rodzaju uzbrojenia, wśród którego prym wiodły bomby o wadze 250 kg (57 proc.). Ponieważ położono nacisk na bezwzględne unikanie strat wśród ludności cywilnej, używano niemal wyłącznie uzbrojenia należącego do kategorii broni precyzyjnej²⁸.

Efektem powyższych działań było praktyczne zlikwidowanie systemu obrony przeciwlotniczej Libii oraz sparaliżowanie systemu kierowania i dowodzenia obroną sił zbrojnych tego państwa. Dzięki temu samoloty koalicji mogły z dużo większą swobodą wykonywać swoje zadania. Znajdujące się w ich ramach przestrzeganie strefy zakazu lotów wymuszono bardzo szybko. Z kolei wykonywanie zadań w związku z zapewnieniem ochrony ludności cywilnej i terenów przez nią zamieszkanym doprowadziło do zniszczenia ponad 1 tys. czołgów, pojazdów opancerzonych i zestawów artyleryjskich²⁹.

Dokonując bombardowań postępowano w myśl zasady unikania ofiar wśród ludności cywilnej. Z tego powodu kluczową rolę, oprócz stosowania

²⁷ R. Weissgerber, S. Bierzdiński, M. Nawrocki, Z. Piłat, *op.cit.*, s. 13.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ NATO Chief Rasmussen ‘Proud’ as Libya Mission Ends, BBC News, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15516795> (dostęp: 23 września 2013 r.).

środków precyzyjnego rażenia, odegrało także rozpoznanie³⁰. Mimo środków zaradczych szacuje się, że w wyniku użycia siły przez NATO zginęło 50–60 cywilów. Są to jednak znacznie mniejsze liczby niż w innych operacjach tego typu³¹.

Intensywne działania komponentu morskiego i lotniczego pozwoliły siłom koalicji pod dowództwem NATO wypełnić postawione zadania. W dużej mierze przyczyniło się to do zwycięstwa powstańców, ogłoszonego przez Narodową Radę Libijską 23 października 2011 r., a więc sześć dni po śmierci M. Kaddafiego. Ponieważ cały kraj znajdował się pod kontrolą powstańców, a Libijczykom nie zagrażały już regularne wojska reżimu, Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję o wygaszeniu postanowień rezolucji nr 1973³². Efektem tego było zakończenie operacji „Unified Protector”. Stało się to w nocy z 31 października na 1 listopada 2011 r. wraz z wylądowaniem ostatniego samolotu AWACS³³. W ten sposób dobiegła końca jedna z najkrótszych i najmniej kontrowersyjnych operacji w dziejach Sojuszu. Sukces był tym większy, że siły NATO i państw partnerskich nie straciły żadnego żołnierza³⁴.

Problemy i wyzwania operacyjne napotkane przez NATO w trakcie prowadzenia misji „Unified Protector”

Mimo że siły pod dowództwem Sojuszu osiągnęły zakładane cele prowadząc intensywne działania na wymagającym polu walki i niemalże nie ponosząc przy tym strat własnych³⁵, to tak jak w trakcie każdej poprzedniej operacji ujawniły się pewne braki, trudności i wyzwania.

³⁰ Dodatkowo niejednokrotnie przed bombardowaniem elementów infrastruktury krytycznej zrzucono ulotki lub nadawano wiadomości radiowe, mające ostrzec ludność cywilną przed zbliżającym się nalotem.

³¹ F. Gaub, *Six Strategic Lessons Learned from Libya: NATO's Operation Unified Protector*, NATO Defense College, s. 2–3, <http://www.ndc.nato.int/research/publications.php?icode=6> (dostęp: 23 września 2013 r.).

³² *Resolution 2016 (2011)*, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2016%282011%29 (dostęp: 17 maja 2014 r.).

³³ *Operation Unified Protector NATO Arms Embargo NATO No-Fly Zone*, GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/unified-protector.htm> (dostęp: 20 sierpnia 2013 r.).

³⁴ F. Gaub, *op.cit.*, s. 2–3.

³⁵ Podczas operacji „Unified Protector” poniesiono jedynie straty sprzętowe – 3 samoloty.

Pod względem strategicznym samo zorganizowanie misji okazało się sporym problemem. Choć libijski konflikt zbrojny toczył się w bliskim sąsiedztwie Europy, to przywódcy państw NATO nie mogli osiągnąć porozumienia w sprawie przeprowadzenia interwencji zbrojnej. Skutkowało to rozpoczęciem działań pod przywództwem Stanów Zjednoczonych przez doraźnie sformowaną „koalicję chętnych”.

Gdy w końcu udało się osiągnąć porozumienie, przez co NATO przejęło kierowanie i dowodzenie nad interwencją w Libii, stało się jasne, że nie wszyscy członkowie Sojuszu zamierzają wziąć aktywny udział w operacji. Ci, którzy podjęli się uczestnictwa w misji zostali zmuszeni do ponoszenia olbrzymich kosztów. Były one jednak dość mocno rozwarstwione. Największy ciężar poniosły Stany Zjednoczone, co związane było z wykorzystaniem w szerokim zakresie unikatowych zdolności. Doniosła w skutkach stała się decyzja Niemiec o braku zaangażowania militarnego w misję libijską, której pochodną było wycofanie żołnierzy Bundeswehry z załóg samolotów E-3A AWACS biorących udział w OUP. Ponieważ personel ten był istotny dla funkcjonowania tego komponentu, doprowadziło to początkowo do problemów w prowadzonej całodobowo operacji rozpoznawczej nad Libią³⁶.

Misja „Unified Protector” potwierdziła wysoką skalę uzależnienia NATO od Stanów Zjednoczonych z powodu posiadania przez nie wyłącznych możliwości zastosowania na szeroką skalę nowoczesnych zdolności wojskowych, takich jak tankowanie w powietrzu, użycie bezzałogowych statków powietrznych oraz środków rozpoznawczo-wywiadowczych (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*, ISR)³⁷. Należy podkreślić, że bez odpowiedniego zaangażowania USA, operacja prawdopodobnie nie mogłaby zakończyć się sukcesem, a przynajmniej uległaby wydłużeniu i wzrosłyby jej koszty – zarówno ludzkie, jak i materiałowe.

Pod względem strukturalno-organizacyjnym problemy pojawiły się na każdym szczeblu kierowania i dowodzenia operacją, od Naczelnego Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych w Europie począwszy. Operacja „Unified Protector” stała się wyzwaniem dla działającego w jego strukturach Strategicznego Centrum Operacyjnego (*Strategic Operations Center*, SOC). Okazało się, że ta komórka – dostosowywana do zadań przewidywanych przez Koncepcję Strategiczną z Lizbony – nie była w pełni zdolna

³⁶ D. F. Baltrusaitis, M. E. Duckenfield, *op.cit.*, s. 32–34.

³⁷ *Ibidem*, s. 38.

do ich wykonywania. Co więcej, słabości SOC pojawiły się jeszcze zanim rozpoczęto międzynarodową interwencję. Dotyczyły one głównie sfery rozpoznawczo-wywiadowczej. Uwidocznili się tu brak stosownej liczby analityków, dysponujących wyczerpującą wiedzą na temat teatru działań, włączając w to aspekt geograficzny, kulturowy, polityczny, militarny i ekonomiczny. Zaangażowanie odpowiedniej grupy takich specjalistów z pewnością przyczyniłoby się do usprawnienia procesu decyzyjnego podczas prowadzenia działań w ramach operacji „Unified Protector”³⁸.

Już w trakcie trwania OUP dużym problemem okazał się brak natowskiego wywiadu na teatrze działań, który – we wstępnej fazie operacji – przyczynił się do zmniejszenia poczucia świadomości sytuacyjnej w SOC. Stan ten powodował ograniczenia w zdolnościach Centrum do całodobowego nadzorowania misji przez wszystkie dni w tygodniu. Operacja „Unified Protector” ujawniła także pewne braki infrastrukturalne – okazało się, że budynki SHAPE nie są dobrze przystosowane do nadzorowania tego typu misji. Zdarzały się przypadki, że dla zaangażowanych osób nie było nawet odpowiednich pomieszczeń. Często musieli prowadzić działania w odseparowanych od siebie budynkach, co powodowało utrudnienia w pracy sztabowej oraz wydłużanie procesów planowania i koordynacji. Uwidocznili się także słabości dotychczasowej polityki personalnej – tworząc nowy zespół zadaniowy, który miał być odpowiedzialny za koordynowanie i nadzorowanie wszelkich czynności na szczeblu strategicznym związanych z prowadzoną misją, posługiwano się osobami, które pracowały dotąd w różnych komórkach organizacyjnych SHAPE. Prowadziło to do odrywania personelu od swoich podstawowych zadań. Z racji, że nie wszyscy byli odpowiednio przygotowani do prawidłowego sprawowania powierzonych funkcji, pojawiały się trudności w szybkim wdrożeniu niektórych osób w nowe role. Dodatkowym wyzwaniem okazały się częste rotacje personelu, które przyczyniały się do zakłócania ciągłości i płynności pracy sztabowej³⁹.

Również na szczeblu operacyjnym wystąpiły problemy. Podobnie jak w SHAPE miały one charakter organizacyjny, infrastrukturalny i personalny. Sojusznicze Dowództwo Sił Połączonych w Neapolu okazało się w dużej mierze nieprzygotowane do kierowania działaniami w ramach OUP. Okazało się, że struktura, którą utworzono z myślą o skupieniu się na ope-

³⁸ M. Fryc, A. Brzoza, *Strategiczne Centrum Zarządzania Kryzysowego NATO. Czy sprosta wyzwaniom bezpieczeństwa?*, „Kwartalnik Bellona”, nr 3, 2012, s. 94–97.

³⁹ *Ibidem*, s. 97.

racjach utrzymania lub wymuszania pokoju, nie była w pełni przystosowana do kierowania działaniami o tak wysokim natężeniu działań bojowych. Również tutaj pojawiły się kłopoty ze skompletowaniem personelu dowództwa operacyjnego. Podobnie jak w SHAPE rekrutowano go głównie z innych komórek organizacyjnych. Wystąpiły również problemy związane z brakiem odpowiednich pomieszczeń. Doprowadziło to m.in. do pospiesznego ulokowania sztabu w sali balowej Dowództwa. Pojawiały się także komplikacje z wyekwipowaniem personelu w niezbędny sprzęt, taki jak np. komputery. Dużym problemem podczas prowadzenia operacji okazał się brak określenia regionu geograficznej odpowiedzialności JFC. Uniemożliwiło to zatrudnienie wcześniej stosownej liczby ekspertów, którzy analizowaliby ten obszar. Posiadanie właściwej liczby analiz, dotyczących m.in. kultury, miało wielkie znaczenie. Dzięki temu możliwe stałoby się bardziej precyzyjne przewidywanie zachowań rebeliantów oraz poszczególnych plemion w wieloetnicznej Libii. Praktykowane w trakcie OUP bieżące radzenie się w tym zakresie obecnych w strukturach JFC oficerów z krajów arabskich – partnerów NATO w misji (Jordania, Katar oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie) nie było w stanie zastąpić analiz, jakie mogłaby przygotować kompleksowo zorganizowana grupa ekspertów⁴⁰.

W trakcie OUP ujawniły się także pewne braki i błędy związane z zorganizowaną dotychczas strukturą dowodzenia i kierowania siłami powietrznymi. Bardzo szybko okazało się, że jej oparcie na oddalonych od siebie Połączonym Centrum Operacji Powietrznych i Dowództwie Połączonego Komponentu Powietrznego jest nieodpowiednie do prowadzenia działań bojowych na dużą skalę. Taka struktura utrudniała przepływ informacji niezbędnych do sprawowania rzetelnego dowództwa nad operacją, bowiem prowadzenie komunikacji za pomocą wideokonferencji nie było w pełni w stanie zastąpić fizycznego zlokalizowania razem elementów CFAC i CAOC 5⁴¹.

Również zorganizowanie i sposób działania Połączonego Centrum Operacji Powietrznych pozostawiało wiele do życzenia. Analitycy zarzucają, że personel CAOC 5 był skompletowany zbyt późno⁴². Spowodowane to było oczekiwaniem na decyzję Rady Północnoatlantyckiej o przejściu do-

⁴⁰ F. Gaub, *op.cit.*, s. 3–4.

⁴¹ R. Weissgerber, S. Bierzziński, M. Nawrocki, Z. Piłat, *op.cit.*, s. 13–14.

⁴² J. R. Greenleaf, *The Air War in Libya*, „Air & Space Power Journal”, marzec–kwiecień 2013, s. 40, <http://www.au.af.mil/au/cadre/aspj/digital/pdf/articles/Mar-Apr-2013/F-greenleaf.pdf> (dostęp: 21 sierpnia 2013 r.).

wodzenia nad misją. Dopiero wtedy do niewielkiej grupy osób służących na stałe w Centrum dołączyły setki kolejnych żołnierzy. Efektem tego było niemal natychmiastowe przepełnienie budynków, co – mając na względzie podobne problemy występujące w SHAPE czy JFC Neapol – stanowi o wielkim wyzwaniu, jakie stoi przed NATO, czyli dostosowaniu własnej infrastruktury do przyszłych operacji⁴³.

Wraz z napływem wielonarodowego personelu, pojawiły się kolejne problemy. Żołnierze, którzy przybyli do Poggio Renatico okazali się w różnym stopniu wyszkoleni. Narodowe komponenty posługiwały się często odmiennymi systemami łączności i szyfrowania. Znamienny okazał się też brak jednolitych lub chociaż ustandaryzowanych zasad użycia siły (*rules of engagement*) czy zakładanego maksymalnego poziomu strat własnych. Wszystko to spowalniało i utrudniało prowadzenie działań⁴⁴.

Pod względem taktycznym wielkim wyzwaniem dla koalicji było przestrzeganie głównej zasady, jaka przyświecała siłom w trakcie operacji, czyli bezwzględnego unikania strat wśród ludności cywilnej. Przyczyniało się to do przypisania olbrzymiej roli działaniom rozpoznawczym oraz procesowi wyboru właściwych celów. Wojska M. Kaddafiego skutecznie potrafiły to utrudniać stosując taktykę polegającą na przebieraniu się w cywilne ubrania oraz uzbrajanie i poruszanie się pospolitymi wśród miejscowej ludności samochodami. Wymuszony przez to dynamiczny wybór celów niósł ze sobą pewne problemy, które polegały głównie na dosyć długim procesie zatwierdzania obranych obiektów do zbombardowania. Ponieważ nie opracowano dla misji wspólnych zasad użycia siły, ostateczna decyzja o ataku zapadała nie w kokpicie samolotu, lecz w narodowym komponencie znajdującym się w CAOC 5. Nieraz doprowadzało to do sytuacji, że pilot oczekujący w powietrzu na potwierdzenie zgody na przeprowadzenie bombardowania zmuszony był do powrotu do bazy z powodu wyczerpania paliwa⁴⁵. Bezwzględne unikanie strat wśród ludności cywilnej wymusiło także stosowanie niemal wyłącznie bardzo kosztownej broni precyzyjnej, której zapasy podczas intensywnej kampanii bardzo szybko się kurczyły. Szczególnie widoczne było to wśród sojuszników posiadających mniejszych rozmiarów siły zbrojne. Przykładem mogą tu być Dania i Norwegia, które już w czerwcu zgłaszały

⁴³ *Ibidem*, s. 39.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 39–41.

⁴⁵ *Ibidem*.

niedobór środków precyzyjnego rażenia⁴⁶. Ostatecznie z powodu wyczerpania takiego uzbrojenia z końcem lipca 2011 r. drugie z tych państw wycofało się z udziału w operacji⁴⁷.

Implementacja operacyjnych doświadczeń zebranych przez NATO w trakcie oraz po zakończeniu operacji

Jak już wcześniej zasygnalizowano, problemy napotkane podczas prowadzenia operacji nie przeszkodziły siłom dowodzonym przez Sojusz Północnoatlantycki w efektywnym wypełnieniu założonych zadań i celów. NATO, na tyle ile było w stanie, potrafiło już w czasie misji umiejętnie dostosowywać się do pojawiających się wyzwań. Z kolei przeprowadzane po zakończeniu operacji libijskiej gruntowne analizy ujawnionych przeszkód i braków skutkują dalszą implementacją nowych rozwiązań.

Przyglądając się bieżącym problemom związanym z deficytem odpowiednich sił i środków można dostrzec, że udało się je rozwiązać dzięki dużemu zaangażowaniu USA i pozostałych liderów (Wielka Brytania, Francja), jak również dostatecznemu rozbudowaniu sojuszniczych struktur oraz liczby dotychczas wykonywanych zadań. Umożliwiało to przeprowadzanie pewnego rodzaju przesunięć, czego dobitnym przykładem było rozstrzygnięcie kwestii sparaliżowania misji kontrolujących przestrzeń powietrzną Libii samolotów AWACS, po wycofaniu niemieckich członków załóg. Zaistniały w ten sposób problem udało się rozwiązać dzięki decyzji władz w Berlinie o oddelegowaniu tych żołnierzy do przeprowadzanych równocześnie przez ten sam Komponent E-3A lotów nad Afganistanem. Pozwoliło to na przesunięcie części wydzielonego z innych państw personelu latającego do tej pory nad Hindukuszem do samolotów uczestniczących w OUP⁴⁸.

Dobrym rozwiązaniem istotnych z punktu widzenia prowadzenia operacji przeszkód związanych z wyczerpaniem uzbrojenia oraz niedoborem unikatowych zdolności (tankowanie w powietrzu czy identyfikacja celów zaawansowanymi środkami rozpoznania) wydaje się być adaptacja sojuszniczej idei *smart defence*. Rozwój „inteligentnej obrony”, polegającej na łącze-

⁴⁶ D. F. Baltrusaitis, M. E. Duckenfield, *op.cit.*, s. 48.

⁴⁷ *Operation Unified Protector NATO Arms Embargo NATO No-Fly Zone*, GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/unified-protector.htm> (dostęp: 20 sierpnia 2013 r.).

⁴⁸ D. F. Baltrusaitis, M. E. Duckenfield, *op.cit.*, s. 33–34.

niu mniejszych nakładów przez poszczególne państwa członkowskie w celu osiągnięcia przez synergię wspólnych zdolności militarnych, powinien w przyszłości zniwelować te problemy. Pierwsze symptomy działania zgodnie z tą inicjatywą pojawiły się jeszcze podczas trwania misji, kiedy wskazywano na możliwość uzupełnienia wyczerpanego uzbrojenia przez dostawy z Agencji Wsparcia NATO (*NATO Support Agency*) czy z państw niebiorących w niej udziału, takich jak Niemcy⁴⁹. Operacja „Unified Protector” stała się także jednym z determinantów odbywającego się po jej zakończeniu szczytu NATO w Chicago (20–21 maja 2012 r.), na którym sporo uwagi poświęcono zagadnieniom *smart defence*. Efektem tego było umieszczenie stosownych zapisów w Deklaracji szczytu NATO o zdolnościach obronnych. Wyrażono w niej m.in. zadowolenie z wprowadzanych przez grupy państw członkowskich wielonarodowych projektów wpisujących się w tę inicjatywę oraz wskazano, że jest ona „w centrum nowego podejścia”⁵⁰.

Doświadczenia związane z zarządzaniem operacją w Libii przełożyły się na konkretne zmiany w SHAPE. Istniejące tam dotychczas Strategiczne Centrum Operacji przeformowano w Strategiczne Centrum Zarządzania Kryzysowego NATO (*Comprehensive Crisis and Operations Management Center*, CCOMC). Nowa komórka, która 3 maja 2012 r. osiągnęła wstępną zdolność operacyjną, powstała, aby mając na uwadze zaobserwowane podczas kampanii trudności, dostosować Sojusz do wyzwań stojących przed nim w kontekście przyjętej w 2010 r. Koncepcji Strategicznej z Lizbony. Utworzenie struktury CCOMC opartej na idei „myśleć, planować i działać strategicznie”, ma stworzyć warunki do wzmocnienia zdolności dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Połączonych w Europie podczas prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego oraz w ramach obrony zbiorowej. Reformując Centrum położono nacisk, aby jego konstrukcja uwzględniała możliwość włączenia w trakcie sytuacji kryzysowej dodatkowych sił i środków. Dlatego też w nowo powołanej strukturze CCOMC wyodrębniono dwa istotne elementy – rdzeń i wzmocnienie. W ten sposób zakłada się, że CCOMC osiągnie pełną świadomość sytuacyjną dzięki zintegrowaniu informacji pochodzącej z różnych źródeł (jawnych i niejawnych) oraz obszarów (wojskowych i cywilnych), przy wykorzystaniu potencjału własnego i współpracujących partnerów. Uzyskany w ten sposób kompleksowy stan wiedzy przyczynić

⁴⁹ *Ibidem*, s. 38.

⁵⁰ Deklaracja szczytu NATO o zdolnościach obronnych, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 191–195.

ma się do wsparcia procesów podejmowania decyzji politycznych i militarnych. Umożliwi także prawidłowe planowanie strategiczne oraz skuteczne zarządzanie i dowodzenie podczas operacji⁵¹.

Omawiając zmiany zachodzące w Sojuszu nie sposób pominąć reformy systemu dowodzenia, która została zaaprobowana podczas odbywającego się 8–9 czerwca 2011 r., a więc jeszcze w trakcie trwania działań w Libii, spotkania ministrów obrony państw NATO. Chociaż przyczyn tej restrukturyzacji nie można upatrywać w procesie implementacji doświadczeń z OUP, to należy ją przybliżyć ze względu na fakt, że będące jej konsekwencją zmiany odpowiadają wyzwaniom, jakie ujawniły się podczas operacji „Unified Protector” oraz stają się punktem wyjścia do kolejnych modyfikacji. Reforma zakłada bowiem zmniejszenie struktury dowodzenia, jednocześnie stawiając na większą efektywność. W jej wyniku zlikwidowano Połączone Dowództwo (*Joint Command*) w Lizbonie oraz dualizm geograficznego podziału dowództw wielonarodowych komponentów rodzajów sił zbrojnych na północną i południową Europę. W rezultacie pozostały dwie, pełniące rolę dowództw operacyjnych, kwatery główne sił połączonych – w Neapolu i w Brunssum. Każda z nich, po raz pierwszy w historii NATO, posiada zdolność do prowadzenia głównej operacji „na teatrze”. Natomiast za dostarczenie im sił i środków odpowiedzialne są dowództwa: Sił Powietrznych (AIRCOM) w Ramstein, Marynarki Wojennej (MARCOM) w Northwood i Wojsk Lądowych (LANDCOM) w Izmirze⁵².

W zamyśle dokonanych reform, wzmocnienie znaczenia JFC Neapol powinno przyczynić się do wyeliminowania dotychczasowych problemów. Przeprowadzona konsolidacja spowodowała bowiem zwiększenie obsady personalnej oraz lepsze wyposażenie techniczne budynków. Zakłada się również, że z racji nadal niestabilnej sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, region ten pozostanie w obszarze zainteresowania NATO. Dzięki temu Sojusz jest lepiej przygotowany do przeprowadzenia kolejnych misji w ramach koncepcji odpowiedzialności za ochronę⁵³. Ma to także wpływ na posiadanie większego zasobu wiedzy, co ułatwi prowadzenie ewentualnych działań.

⁵¹ M. Fryc, A. Brzoza, *op.cit.*, s. 97–100.

⁵² *Background on NATO Command Structure Review*, czerwiec 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder_Command_Structure.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

⁵³ F. Gaub, *op.cit.*, s. 3–4.

Pozostawienie w nowej strukturze jednego Dowództwa Sił Powietrznych (AIRCOM) oraz zmniejszenie liczby centrów operacji powietrznych (CAOC) ma również przyczynić się m.in. do zapewnienia większej efektywności wypełniania zadań. Jest to szczególnie istotne w kontekście opisywanych wcześniej problemów, jakie wystąpiły w trakcie OUP w procesie dowodzenia działaniami lotniczymi. W tym miejscu należy podkreślić, że właściwie już po rozpoczęciu misji następowały zmiany mające na celu usprawnienie dotychczas zorganizowanej struktury. Najważniejsza z nich wiąże się z wydaną 2 kwietnia 2011 r. decyzją gen. R. Jodice'a o przeniesieniu wydzielonej części Dowództwa Komponentu Powietrznego Sił Połączonych z Izmiru do Poggio Renatico. Kiedy po miesiącu proces przeprowadzki dobiegł końca, CFACC działało z CAOC 5 w strukturze modelowej opartej na pionach: strategii, planowania, działań bieżących, rozpoznania oraz wsparcia. Dzięki temu udało się osiągnąć efekt synergii, co wpłynęło pozytywnie na efektywność prowadzenia kampanii powietrznej⁵⁴.

Operacja w Libii pokazała także, że NATO potrafi dostosować taktykę prowadzenia działań zbrojnych do wyzwań, jakie wynikają z zachowania się przeciwnika oraz z ograniczeń prawnych. Najbardziej wymagająca okazała się pod tym względem misja ochrony ludności cywilnej i obszarów przez nią zamieszkanym. Znaczącym ograniczeniem była tu niemożliwość użycia wojsk lądowych, co determinowało skupienie wysiłków w tym zakresie przede wszystkim na lotnictwie. Bezwzględne unikanie strat wśród ludności cywilnej podczas prowadzenia ataków z powietrza na pozorujące siły rebeliantów wojska M. Kaddafiego, rozmieszczone w rejonach zaludnionych wymusiło poszukiwanie rozwiązań mających ułatwić ten proces. Jednym z nich było zaangażowanie od początku czerwca 2011 r. śmigłowców bojowych przez Francję i Wielką Brytanię⁵⁵.

Dużo większe znaczenie miało jednak użycie bezzałogowych statków powietrznych. W takcie operacji odegrały one istotną rolę jako bardzo dobre platformy rozpoznawcze dostarczające w czasie rzeczywistym dane, które można było konfrontować z dotychczas posiadanymi informacjami. Dzięki temu ułatwiony i bardziej sprecyzowany został proces wyboru właściwych obiektów ataku. Oprócz tego drony stanowiły alternatywę dla samolotów załogowych, bowiem używane były także jako platformy bojowe. Operacja

⁵⁴ R. Weissgerber, S. Bierzziński, M. Nawrocki, Z. Piłat, *op.cit.*, s. 13–18.

⁵⁵ *Operation Unified Protector NATO Arms Embargo NATO No-Fly Zone*, GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/unified-protector.htm> (dostęp: 20 sierpnia 2013 r.).

w Libii udowodniła, że zastosowanie bezzałogowców staje się nieodłącznym elementem prowadzenia nowoczesnych działań zbrojnych i prowadzi do zmian na współczesnym polu bitwy. Specjaliści dostrzegają ich fenomen, polegający na możliwości długotrwałego utrzymywania się w powietrzu, zasięgu działań oraz zdolnościach rozpoznawczych. Użycie bezzałogowych statków powietrznych umożliwia też przeprowadzenie szybkiego i precyzyjnego ataku. Poza tym z racji, że nie posiadają one załogi, nie są podatne na ograniczenia psychofizyczne pilotów, a nade wszystko ich ewentualne zestrzelenie nie pociąga za sobą strat ludzkich.

Nie oznacza to jednak, że w bliskiej przyszłości drony całkowicie zastąpią samoloty załogowe. Operacja „Unified Protector” udowodniła, że obecnie bezzałogowce można efektywnie wykorzystać jedynie w bezpiecznej przestrzeni powietrznej, która, tak jak w przypadku kampanii libijskiej, musi zostać wymuszona i utrzymana przez tradycyjne środki lotnicze. Ponieważ na polu bitwy zakłada się w przyszłości wzajemne współdziałanie i uzupełnianie się obu rodzajów samolotów, rozwijane będą one jednocześnie. Pod tym właśnie kątem opracowuje się w NATO nowe procedury i wytyczne taktyczne. Misja w Libii była pierwszą operacją zarządzania kryzysowego, podczas której na szeroką skalę zastosowano bezzałogowe statki powietrzne, dlatego doświadczenia z niej płynące wywierają duży wpływ na proces ich powstawania⁵⁶.

Podsumowanie

Misja „Unified Protector” udowodniła, że NATO jest zdolne do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego. Mimo to ukazała wiele problemów, które Sojusz – chcąc nadal efektywnie spełniać swoją rolę – musi rozwiązać. Wielkim wyzwaniem dla NATO jest stosunkowo powolny proces podejmowania decyzji politycznych dotyczących wydawania zgody na podjęcie działań militarnych. Duża liczba państw członkowskich różniących się położeniem geograficznym, potencjałem gospodarczo-militarnym, kulturą, a także nieraz posiadającą dosyć odmienne interesy narodowe, nie sprzyja szybkiemu osiągnięciu zgody, zwłaszcza w przypadku operacji spoza artyku-

⁵⁶ A. Etchells, *Reflections on Op Unified Protector*, UK Defence Forum, <http://www.defenceviewpoints.co.uk/military-operations/reflections-on-op-unified-protector> (dostęp: 20 sierpnia 2013 r.).

łu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Z tego powodu należy się gruntownie zastanowić nad zmianami w mechanizmach decyzyjnych wewnątrz Sojuszu.

Operacja w Libii udowodniła, że europejscy członkowie NATO zmuszeni są zwiększyć współpracę w celu wyeliminowania problemu niedoboru sił i środków, w tym uzależnienia od Stanów Zjednoczonych w dziedzinie unikatowych zdolności, takich jak np. tankowanie w powietrzu, bezzałogowe statki powietrzne, zwiad i rozpoznanie. Pod tym względem duże nadzieje wiąże się z realizacją inicjatywy *smart defence*, która ma umożliwić mniejszym państwom Sojuszu wspólne uzyskanie dotychczas deficytowych zdolności przy okazji niwelując negatywne konsekwencje popularnych w ostatnich latach cięć w budżetach obronnych. Osiągnięcie celów tej idei przyczynić się powinno do utrzymania, a nawet wzmocnienia dotychczasowej zdolności NATO do wypełniania postawionych przed nim zadań.

Misja w Libii jest także źródłem doświadczeń, które wskazują, jak należy organizować struktury dowódcze misji. Z tego powodu NATO rozpoczęło już podczas OUP implementację nowych rozwiązań. Bardzo istotne było dostosowanie procesu dowodzenia Połączonym Komponentem Powietrznym, co ukazało, że Sojusz potrafi działać dynamicznie. Przeprowadzona w latach 2011–2012 reforma struktury dowodzenia NATO daje kolejne możliwości wdrożenia w poszczególnych dowództwach zmian wynikających z doświadczeń w Libii. Dużą uwagę skupia się na wzmocnieniu zdolności w dziedzinie planowania i zarządzania operacjami. Misja w Libii wskazała, że należy położyć większy nacisk na osiągnięcie pełnej świadomości sytuacyjnej. W celu jej zapewnienia sojusznicy dowództwa muszą dysponować odpowiednią liczbą analityków posiadających wiedzę nie tylko z zakresu wojskowości, ale też m.in. kultury i religii. Część z nich powinna być zatrudniona stale, dla reszty trzeba stworzyć warunki pozwalające na szybkie zaangażowanie. Podobnie sytuację należy rozwiązać z pozostałymi specjalistami niezbędnymi do przeprowadzenia udanej operacji. Potrzeby te generują konieczność odpowiedniego dostosowania infrastruktury dowództw sojusznicznych. Powinna ona umożliwiać szybkie, sprawne wzmocnienie. W tym celu należy odpowiednio wcześniej przygotować poszczególne budynki i pomieszczenia z myślą o zapewnieniu warunków do efektywnego zarządzania operacją.

Operacja „Unified Protector” okazała się też bardzo cenną lekcją prowadzenia działań militarnych, zwłaszcza w ramach misji odpowiedzialności za ochronę. Udowodniła m.in. jak istotne jest posiadanie odpowiednich sił morskich, których duża autonomiczność i zasięg stosunkowo łatwo umoż-

liwia ich rozlokowanie w rejonie kryzysu. Dzięki temu pozwalają skutecznie nadzorować przestrzeganie embarga oraz zabezpieczać trasy żeglugowe przed negatywnym wpływem konfliktu. Jednostki pływające mogą stanowić też dogodne platformy do działań rozpoznawczo-zwiadowczych czy bojowych (libijska obrona przeciwlotnicza została zniszczona przy pomocy pocisków manewrujących wystrzeliwanych z okrętów).

Największe implikacje OUP powoduje jednak pod kątem prowadzenia działań powietrznych. Podczas kampanii w Libii lotnictwo odegrało decydującą rolę. Interwencja udowodniła, jak ważne jest posiadanie wysoko zaawansowanych technologicznie sił i środków. Bardzo istotne podczas prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego okazuje się stosowanie niemal wyłącznie precyzyjnych środków rażenia oraz prowadzenie skomplikowanego procesu wyboru właściwych celów ataku, który wymaga zaangażowania wielu osób. Pożądana jest przy tym standaryzacja zasad użycia siły oraz kompatybilność środków łączności. Konieczne jest także dysponowanie unikatowymi zdolnościami, takimi jak np. tankowanie w powietrzu. Misja w Libii wskazuje również na wzrastającą przydatność bezzałogowych statków powietrznych, które chociaż jeszcze nie są w stanie w pełni zastąpić tradycyjnych środków lotniczych, będą odgrywały w kolejnych konfliktach znaczącą rolę. Z tego powodu warto inwestować środki w ich rozwój.

Dotychczas implementowane zmiany oraz pojawiające się różnego rodzaju inicjatywy wskazują, że NATO wyciąga wnioski z ujawnionych podczas kampanii w Libii problemów. Wdrażanie nowych rozwiązań jest jednak procesem ciągłym i należy spodziewać się, że opisane powyżej postulaty wynikające z doświadczeń uzyskanych w trakcie misji „Unified Protector”, będą nadal mieć wpływ na dalsze tendencje rozwojowe w kontekście prowadzenia przyszłych operacji.

Bliskowschodnia „zimna wojna” czyli saudyjsko-irańska rywalizacja w regionie w obliczu „arabskiej wiosny”

Aleksandra Dzisiów-Szuszczykiewicz

Rosnące w ostatnich latach napięcia na linii Teheran–Rijad wywołały dyskusję na temat nowej „zimnej wojny” na Bliskim Wschodzie. Choć ani Iran, ani Arabia Saudyjska nie są zainteresowane uwikłaniem się w bezpośredni konflikt, to starają się uzyskać przewagę przez szukanie sojuszy wśród regionalnych sił politycznych, a także przez wrogą propagandę – stąd analogia do zimnej wojny między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim. Obydwa państwa rywalizują ze sobą o religijne, polityczne i ekonomiczne przywództwo głównie przez konflikty zastępcze (*proxy conflicts*). Odwrotnie jednak niż w przypadku powyższego konfliktu z XX w., na Bliskim Wschodzie nie ma, jak dotąd, nuklearnego wyścigu zbrojeń i wynikających zeń zagrożeń. Brakuje trwałych obozów wokół adwersarzy, słaby jest trzeci wielki protagonista – Egipt, a znaczącą rolę odgrywa globalne mocarstwo – USA. Trudno też spodziewać się podobnego do zimnowojennego zakończenia tej bliskowschodniej „zimnej wojny”.

Arabia Saudyjska i Iran są państwami wyznaniowymi, reprezentującymi odmienne nurty islamu – sunnicki i szyicki. Arabia Saudyjska jest miejscem narodzin islamu, języka arabskiego, zaś saudyjski monarcha dzierży tytuł Strażnika Dwóch Świętych Meczetów Islamu (w Mekce i Medynie), co sprawia, że Saudyjczycy czują dumę ze swojego dziedzictwa, a czasem cechuje ich wręcz poczucie wyższości¹. Ponadto, Arabia Saudyjska postrzegana jest przez część sunnitów jako przywódca świa-

¹ V. Nasr, *The religious roots of Iran's rivalry with Saudi Arabia*, 13 października 2011 r., <http://www.faithstreet.com/onfaith/2011/10/13/the-religious-roots-of-irans-rivalry-with-saudi-arabia/16402> (dostęp: 2 lutego 2014 r.).

towej społeczności muzułmańskiej². Z kolei władze w Rijadzie zawsze uważały, że Irańczycy nie są godni zaufania, stąd Arabia Saudyjska musi dążyć do zapobieżenia wzrostowi Iranu. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że wiele z działań władz w Rijadzie obliczonych jest na użytek wewnętrzny. Wyjaśnia to częściowo islamizację saudyjskiej polityki zagranicznej i wykorzystywanie sunnickiej agendy, które sprzyjają poparciu dla władz w Rijadzie.

O podobnym szowinizmie można mówić wśród Irańczyków (Persów), którzy są spadkobiercami starożytnej historii i nierzadko podkreślają swoje poczucie cywilizacyjnej wyższości w stosunku do Arabów znad Zatoki Perskiej. Nie jest to niechęć wobec sunnickich Arabów, ale raczej poczucie kulturowej supremacji³. Co jednak istotne, w przeciwieństwie do Arabii Saudyjskiej, Iran nie chce ujmować swoich regionalnych ambicji przez pryzmat wyznaniowy. Ma bowiem świadomość, że szyici stanowią mniejszość w świecie muzułmańskim. Stąd liczne działania władz w Teheranie pod hasłami panislamskimi, w tym prezentowanie się jako np. obrońcy Palestyńczyków przy równoczesnym wykorzystaniu niechęci społeczności arabskiej do Stanów Zjednoczonych i Izraela.

Współczesny rys historyczny

Do 1979 r. między obydwoma państwami utrzymywały się względnie dobre stosunki, co wynikało, między innymi, z kontrolowania ich rywalizacji przez Stany Zjednoczone, których zarówno Arabia Saudyjska, jak i Iran były strategicznymi sojusznikami. Obydwa państwa łączyła również niechęć do lewicowego arabskiego nacjonalizmu. Warto jednak pamiętać, że cały czas istniały napięcia między Iranem a państwami arabskimi Zatoki Perskiej, powodowane aspiracjami szacha Mohammada Rezy Pahlawiego, wyrażanymi przez władze w Teheranie regularnie od czasu wycofania się z regionu Brytyjczyków w latach 60. XX w. żądaniami pod adresem Bahrajnu, okupacją, znajdujących się w strategicznym miejscu Cieśniny Hormuz, wysp

² C. Boucek, K. Sadjadpour, *Rivals-Iran vs. Saudi Arabia*, 20 września 2011 r., <http://carnegieendowment.org/2011/09/20/rivals-iran-vs.-saudi-arabia/68jg#history> (dostęp: 27 lutego 2014 r.).

³ *Ibidem*.

Abu Musa oraz Wielkiego i Małego Tunba⁴, a także programem nuklearnym rozwijanym przez irańskiego monarchę⁵.

Obalenie szacha i dojście do władzy ajatollaha Ruhollaha Chomejniego – który krytykował monarchię saudyjską jako antytetyczną w świetle islamu – w 1979 r. wywołało obawy saudyjskich władz o eksport irańskiej rewolucji do państw arabskich. W odpowiedzi saudyjscy duchowni wydali fatwy (opinie wysokiego uczonego-teologa muzułmańskiego, wyjaśniające kontrowersję teologiczną, teologiczno-prawną lub czysto prawną), w których uznali szytów za heretyków. Rywalizacja między Iranem a Arabią Saudyjską podzieliła muzułmanów na dwa wrogie obozy. Ponadto, Arabia Saudyjska pozostała sojusznikiem USA, zaś Iran stał się ich wrogiem. Rywalizacja między bliskowschodnimi mocarstwami została zdefiniowana przez nową amerykańską strategię: sojuszu z władzami w Rijadzie celem zrównoważenia wpływów władz w Teheranie. Stąd też opowiedzenie się za Saddamem Husajnem i wsparcie USA (i oczywiście państw arabskich na czele z Arabią Saudyjską) dla niego podczas wyniszczającej wojny iracko-irańskiej w latach 1980–1988, która przyczyniła się do eskalacji wrogości i rywalizacji między Arabią Saudyjską a Iranem. W 1984 r. doszło nawet do konfrontacji militarnej, kiedy to saudyjskie myśliwce zestrzeliły dwa irańskie odrzutowce, zaś w 1987 r., podczas corocznej pielgrzymki muzułmanów do Mekki irańscy pielgrzymi starli się z saudyjskimi siłami bezpieczeństwa, czego konsekwencją była śmierć 275 Irańczyków i 87 Saudyjczyków⁶. Po 1989 r., dzięki prowadzonej przez kolejnych prezydentów Islamskiej Republiki Iranu, Alego Akbara Haszemi

⁴ Spór między Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi a Iranem o niewielkie – ale o strategicznym znaczeniu – wyspy w Zatoce Perskiej trwa od ponad 40 lat, tj. od 1971 r. Ich znaczenie wzrosło w przypadku ewentualnego ataku na Iran, ich położenie bowiem umożliwia m.in. przeprowadzenie ataków rakietowych na tankowce przepływające przez Cieśninę Ormuz. Konflikt trwa od powstania ZEA oraz układu zawartego między emirem Asz-Szardży a władzami w Iranie, który zakładał dwustronną, podzieloną kontrolę nad Abu Musą. Dzień po podpisaniu porozumienia Iran zgodnie z nim rozmieścił swe jednostki na wyspie Abu Musa, a ponadto, wbrew umowie, zajął Wielki i Mały Tunb. W 1992 r. Iran całkowicie opanował Abu Musę, a od tego czasu, znacznie zwiększył liczbę stacjonujących sił zbrojnych, rozbudował infrastrukturę wojskową, zbudował bazę, skład broni i port morski. Rozlokował ponadto stanowiska obrony przeciwlotniczej oraz wyrzutnie pocisków przeciwokrętowych. Więcej zob.: M. M. Toboła, *Toboła: Abu Musa probierzem relacji arabsko-irańskich*, 27 kwietnia 2012 r., <http://politykawschodnia.pl/index.php/2012/04/27/tobola-abu-musa-probiez-relacji-arabsko-iranskich/> (dostęp: 3 marca 2014 r.).

⁵ A. H. Cordesman, *Saudi Arabia, Iran, and the „Clash within a Civilization”*, 3 lutego 2014 r., <http://csis.org/publication/saudi-arabia-iran-and-clash-within-civilization> (dostęp: 3 lutego 2014 r.).

⁶ F. G. Gause III, *Saudi-Iranian Rapprochement? The Incentives and the Obstacles*, 17 marca 2014 r., <http://www.brookings.edu/research/articles/2014/03/17-iran-ksa-rapprochement-gause> (dostęp: 17 marca 2014 r.).

Rafsandżaniego i Mohammada Chatamiego, polityce, zaobserwowano odprężenie w relacjach między obydwojma państwami. W 1999 r. M. Chatami, jako pierwszy prezydent Iranu, złożył wizytę w Rijadzie.

Wybór w 2005 r. na stanowisko prezydenta Iranu Mahmuda Ahmadineżada, którego polityka i temperament przywodziły na myśl wczesne dni rewolucyjnego radykalizmu, przyczynił się do eskalacji napięcia między obydwojma państwami i pogorszenia ich relacji⁷. Przejęcie w tym samym roku władzy w Rijadzie przez króla Abdullaha i jego decyzja o realizacji bardziej aktywnej polityki zagranicznej również miały negatywny wpływ na stosunki na linii Rijad-Teheran. Ich poprawie nie sprzyjała ani rozpoczęta w 2003 r., amerykańska inwazja na Irak, skutkująca obaleniem S. Husajna i ustanowieniem szyckiego rządu w Bagdadzie, ani sukces wspieranego przez Iran libańskiego Hezbollahu w wojnie z Izraelem w 2006 r. (i wcześniejszy zamach na mającego silne związki z Arabią Saudyjską premiera Libanu Rafika Haririego w 2005 r.). Na bilateralne stosunki negatywny wpływ miały też ostatnie wydarzenia na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, określane mianem „arabskiej wiosny”, przyczyniły się do intensyfikacji irańsko-saudyjskiej rywalizacji. Ostatnim akordem obustronnych „animozji” wydaje się zawarte w listopadzie 2013 r. porozumienie między Iranem a państwami P5+1 (stałymi członkami RB ONZ i Niemcami) w sprawie irańskiego programu nuklearnego⁸. Na przyszłość dwustronnych relacji wpływ może mieć też zmiana na stanowisku prezydenta Iranu: w 2013 r. M. Ahmadineżada zastąpił Hasan Rouhani, duchowny związany z byłym prezydentem A. A. H. Rafsandżanem. Wśród części ekspertów istnieje przekonanie, że jego wybór na prezydenta Iranu zwiastuje pragmatyzm w polityce regionalnej Iranu. Osłabi on być może istniejącą percepcję „wzajemnego zagrożenia”, zakorzenioną w polityce obydwu państw w odniesieniu do kwestii regionalnych, a ponadto wzmocni stosunki na linii Arabia Saudyjska – Iran⁹.

⁷ C. Boucek, K. Sadjadpour, *op.cit.*

⁸ Zawarte w Genewie porozumienie zobowiązywało Iran przez okres jego obowiązywania i w czasie dalszych negocjacji do ograniczenia swoich możliwości zarówno na pierwszej, najbardziej zaawansowanej, opartej na uranie, jak i na drugiej „ścieżce” do budowy arsenału nuklearnego, czyli opartej na plutonie. Ponadto, Iran potwierdził swoje wcześniejsze zobowiązania z porozumienia z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej z 11 listopada 2013 r. Więcej zob. M. A. Piotrowski, *Porozumienie z Genewy: dobry początek dla końca sporu z Iranem?*, 25 listopada 2013 r., http://blog.pism.pl/pl/Ajatollah_Map/?id_blog=30&lang_id=12&id_post=102 (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁹ K. Barzegar, *Iran-Saudi Relations Under Rouhani*, 19 lipca 2013 r., <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/iran-saudi-relations-under-rouhani.html> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

Na razie jednak Arabia Saudyjska, podobnie jak inne arabskie państwa Zatoki Perskiej, postrzega Iran jako kraj stwarzający szereg poważnych zagrożeń. Na tym tle pojawiają się teorie spiskowe o rzekomych tajnych rozmowach USA z Iranem, budowie amerykańskiego sojuszu z władzami w Teheranie, zdradzie państw arabskich i wsparciu szytów kosztem sunnitów¹⁰. Z kolei obecne irańskie obawy wynikają z 30 lat pełnych napięć z państwami arabskimi, wciąż żywej pamięci o saudyjskim wsparciu dla Iraku i USA w wyzwaniu Kuwejtu i kontynuowanej pomocy dla operujących w regionie (przede wszystkim w Syrii) dżihadystów, a także wojskowego sojuszu saudyjsko-amerykańskiego, rozwoju współpracy saudyjsko-francuskiej i saudyjsko-brytyjskiej. Zarówno w przypadku Arabii Saudyjskiej, jak i Iranu zauważyć można symetrię w nierzadko paranoicznym postrzeganiu zagrożeń.

Nie można zapomnieć również o irańskich obawach dotyczących możliwej eskalacji walki wyznaniowej w łonie islamu, wizji Iranu otoczonego wrogimi państwami czy ofiary masowych zbrojeń w regionie prowadzonych przez państwa arabskie i USA. Władze w Teheranie obawiają się związków państw arabskich ze Stanami Zjednoczonymi w takim samym stopniu, jak państwa arabskie możliwego sojuszu irańsko-amerykańskiego. Część irańskich elit uważa też, że Zachód akceptuje jedynie słaby Iran, dąży do zmiany reżimu w Teheranie oraz amerykańskiej i arabskiej dominacji. Czynniki te przyczyniają się do wzrostu napięć między obydwoma mocarstwami i rywalizacji między nimi w regionie. Dodatkowo eskalacji saudyjsko-irańskiej rywalizacji sprzyjają zachodzące od 2010 r. na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej procesy i zjawiska określane mianem „arabskiej wiosny”, a skutkujące m.in. obaleniem dotychczasowych władz w poszczególnych państwach, ważnych dla Iranu i Arabii Saudyjskiej.

Rywalizacja w państwach regionu

„Arabska wiosna” spowodowała zaostrzenie saudyjsko-irańskiej rywalizacji w Egipcie, Bahrajnie i Syrii, wpłynęła bowiem na zmianę układu sił w regionie. Cały czas interesy obydwu państw ścierają się w Palestynie, Jemenie i Iraku. W ostatnich miesiącach nabrała intensywności rywalizacja w Libanie, co w znacznej mierze spowodowane jest kryzysem w sąsiedniej

¹⁰ A.H. Cordesman, *op.cit.*

Syrii. Należy również wspomnieć w tym kontekście o oskarżeniach władz w Rijadzie pod adresem władz w Teheranie o wtrącanie się w wewnętrzne sprawy Arabii Saudyjskiej przez wspieranie szyickiej mniejszości zamieszkującej zasobną w ropę, Prowincję Wschodnią królestwa¹¹.

W pierwszej kolejności warto jednak zwrócić uwagę na odmienną od zachodniej percepcję wydarzeń i procesów zachodzących w regionie od 2010 r. przez Iran i Arabię Saudyjską. Obydwa państwa nie postrzegały „arabskiej wiosny” przez pryzmat szans na polityczne reformy, demokratyzację czy rozwój, ale przede wszystkim w kontekście stabilności i bezpieczeństwa narodowego. Dla Arabii Saudyjskiej omawiane wydarzenia i procesy stwarzają zagrożenie dla niej lub w pobliżu jej granic, a także dla ważnych dla władz w Rijadzie Maroka i Jordanii. Wywołały też, w ocenie Saudów, falę chaosu, wzrost znaczenia Braci Muzułmanów, zmianę układu sił w regionie oraz rozczarowanie nieefektywnością społeczności międzynarodowej. Z kolei władze w Teheranie postrzegały „arabską wiosnę” w dwojaki sposób: przez pryzmat ideologiczny i religijny¹² oraz jako „ludzkie przebudzenie” inspirowane działalnością Zachodu, głównie USA¹³. W przeciwieństwie do Arabii Saudyjskiej, upatrywały w wydarzeniach na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej szanse na korzystne dla siebie zmiany i wzmocnienie swojej regionalnej roli.

Egipt

Przed wybuchem rewolucji w Egipcie, Arabia Saudyjska i Egipt były związane silnym arabskim, sunnickim sojuszem, którego głównym celem było

¹¹ W marcu 2011 r. we Wschodniej Prowincji miały miejsce demonstracje saudyjskich szyitów, domagających się uwolnienia swego duchowego przywódcy. Mając na uwadze wydarzenia w Tunezji, Egipcie i Libii, saudyjski monarcha zadeklarował wolę dialogu między wyznawcami obu odłamów islamu. Nie podjął jednak starań na rzecz walki z dyskryminacją i represjami dotyczącymi szyitów w królestwie. Ponadto, demonstracje szyitów zostały brutalnie stłumione.

¹² W opinii Najwyższego Przywódcy Iranu ajatollaha Alego Chameneiego, jego doradców, zwolenników, przedstawicieli środowiska konserwatywnego związanego z irańskim parlamentem, rewolucje w Tunezji i Egipcie stanowiły „muzułmańskie przebudzenie” (pers. Bidari-ye Eslami) i były konsekwencją inspirowanej od wewnątrz politycznej walki społeczeństwa, której korzeni należy upatrywać w islamskiej rewolucji z 1979 r. Więcej zob.: A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, „Arabska Wiosna” – sukces czy porażka polityki Iranu, w: M. Wallner (red.), „Prawo i Polityka”, tom 4/2012, Lublin, s. 125–145.

¹³ Środowisko związane z ówczesnym prezydentem Mahmudem Ahmadineżadem i Korpusem Strażników Rewolucji Islamskiej było przekonane, że zarządzanie światem przez USA i ich sojuszników jest głównym czynnikiem wywołującym wydarzenia w regionie. Zdaniem autorki Waszyngton dąży do obalenia dyktatorów, aby zagwarantować bezpieczeństwo sobie i Izraelowi. Więcej zob. A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *op.cit.*

przeciwstawienie się wpływow szyickiego Iranu¹⁴. Dlatego też saudyjskie władze wyraziły poparcie dla prezydenta Hosniego Mubaraka i potępiły występujących przeciwko niemu demonstrantów, którzy w opinii Rijadu spiskowali przeciwko bezpieczeństwu narodowemu Egiptu i próbowali zdestabilizować sytuację w kraju¹⁵. Po obaleniu H. Mubaraka saudyjskie władze poczyniły kroki w celu zapewnienia stabilności i pomocy finansowej Egiptowi. Rozpoczęły też budowanie dobrych relacji z nowymi – wojskowymi – władzami w Kairze – Najwyższą Radą Sił Zbrojnych. Po wyborach parlamentarnych w 2012 r., kiedy stało się jasne, że Bracia Muzułmanie sformują nowy rząd w Kairze, saudyjskie władze podjęły działania na rzecz odpowiedniego umiejscowienia sunnickich Braci w swoim politycznym myśleniu, planowaniu i w samej polityce zagranicznej. Władza w rękach Braci Muzułmanów w Kairze stała się faktem, który Saudowie musieli zaakceptować. Choć Bracia Muzułmanie zobowiązali się do utrzymania dobrych relacji z władzami w Rijadzie, obie strony nie mogły ocieplić wzajemnych stosunków, ponieważ wymagałoby to budowy wzajemnego zaufania. Popularność Braci na ulicach Egiptu po obaleniu H. Mubaraka i sukces wyborczy dały ruchowi pewność, że może się rozwijać bez saudyjskiego wsparcia, szczególnie, że inne państwa takie jak Katar były gotowe wesprzeć Braci Muzułmanów politycznie i ekonomicznie. Arabia Saudyjska z kolei utrzymywała, że Bracia Muzułmanie stanowią ideologiczne wyzwanie dla jej muzułmańskiego autorytetu na świecie. Ponadto, władzom w Rijadzie nie spodobały się podejmowane przez prezydenta M. Mursiego próby poprawy stosunków z władzami w Teheranie. Saudyjczycy oczekiwali bowiem, że Bracia Muzułmanie będą ulegli w kwestiach polityki regionalnej. Niechętna rozwojowi demokracji w swoim arabskim sąsiedztwie Arabia Saudyjska z niezadowoleniem obserwowała funkcjonowanie Braci Muzułmanów jako partii politycznej właśnie w systemie demokratycznym. Taki sposób myślenia i percepcja przyczyniły się do zaistnienia niełatwej koegzystencji między obydwoma państwami arabskimi.

¹⁴ Warto jednak odnotować, że w okresie panowania Gamala Abdel Namera, relacje między obydwoma państwami znacząco się ochłodziły, co wynikało z propagowania przez egipskiego przywódcę idei arabskiego nacjonalizmu i socjalizmu, które stały w sprzeczności z autorytarnymi muzułmańskimi zasadami saudyjskiej monarchii. Ponadto, obydwa państwa znalazły się po przeciwnych stronach barykady podczas zimnej wojny. W latach 70. Anwarowi Sadatowi nie udało się umocnić stosunków z Rijadem, a zawarcie przez niego traktatu pokojowego z Izraelem w 1979 r. pogorszyło saudyjsko-egipskie relacje. Stosunki na linii Rijad–Kair uległy znaczącej poprawie w okresie rządów Hosniego Mubaraka.

¹⁵ *Saudi king expresses support for Mubarak*, 29 stycznia 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/01/29/egypt-saudi-idAFLDE70S08V20110129> (dostęp: 13 marca 2014 r.).

Mimo iż saudyjskie władze nie utrzymywały bliskich relacji z administracją prezydenta Muhammada Mursiego (wybranego w czerwcu 2012 r.), starały się pilnować stabilizacji w Egipcie. Z czasem stosunki bilateralne ochłodziły się, a ostatecznie doszło do wycofania ambasadora Arabii Saudyjskiej z Kairu i zamknięcia saudyjskiej placówki¹⁶. Dlatego też saudyjskie władze z zadowoleniem przyjęły wojskowy przewrót stanu w Egipcie, w wyniku którego władzę ponownie przejęła armia, na czele z gen. Abdel Fattahem Sisim. O zadowoleniu z takiego rozwoju sytuacji świadczyć może decyzja władz w Rijadzie o bardzo szybkim (po obaleniu M. Mursiego) przyznaniu pakietu pomocowego dla Egiptu wartego 5 mld dolarów. Ponadto, władze saudyjskie wydały oświadczenie o poparciu dla takiego rozwoju sytuacji i nie potępiły zabijania stronników Braci Muzułmanów na ulicach egipskich miast przez siły bezpieczeństwa¹⁷. Obecnie, władze w Rijadzie starają się odbudować dobre kontakty z władzami w Kairze, tak jak miało to miejsce za rządów H. Mubaraka.

Na obaleniu wieloletniego prezydenta Egiptu próbowały skorzystać władze w Teheranie, które nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych z władzami w Kairze (m.in. ze względu na zawarty przez Egipt traktat pokojowy z Izraelem). Nowe, wojskowe władze egipskie wysyłały sygnały o zmianie polityki zagranicznej państwa, w tym poprawie stosunków z Iranem. Sukces wyborczy Braci Muzułmanów i dojście do władzy M. Mursiego spowodowały wzrost optymizmu władz w Teheranie wobec przyszłości stosunków z władzami w Kairze, nie tylko pod kątem ich poprawy, ale także możliwych strategicznych korzyści w regionie przez zmianę regionalnego krajobrazu politycznego. Iran i Egipt miał odtąd łączyć muzułmański charakter państwa i jego polityki. W okresie prezydentury M. Mursiego, władze obydwu państw uzmysłowiły sobie znaczenie współpracy w obszarze polityki i bezpieczeństwa i powoli starały się zapomnieć o trudnych relacjach w przeszłości. Poza wznowieniem stosunków dyplomatycznych, Iran i Egipt dążyły do odbudowy relacji między swymi obywatelami: w marcu 2013 r. po 34 latach wznowiono loty między Kairem a Teheranem¹⁸.

Kwestią problematyczną w odbudowywanych relacjach egipsko-irańskich stał się jednak kryzys w Syrii: prezydent M. Mursi, przedstawiający się jako

¹⁶ *Saudi Arabia breaks diplomatic relations with Egypt*, 23 kwietnia 2012 r., <http://www.middle-east-online.com> (dostęp: 14 lutego 2014 r.).

¹⁷ P. K. Pradhan, *Post-Morsi Egypt: Saudi Manoeuvring and Iranian Dilemma*, 27 września 2013 r., http://idsa.in/issuebrief/Post-MorsiEgypt_pkpradhan_270913 (dostęp: 20 lutego 2014 r.).

¹⁸ *Ibidem*.

bojownik o wolność w świecie arabskim, wspierał syryjską opozycję walczącą z reżimem Baszara Assada – regionalnego sojusznika Iranu. Otwarte poparcie egipskiego prezydenta dla rebeliantów i wyrażanie solidarności z ich działaniami stanowiły problem dla Iranu, który z jednej strony opowiadał się po stronie reżimu w Damaszku, z drugiej zaś dążył do odbudowy stosunków z ważnym regionalnym graczem, jakim jest Egipt. Innym czynnikiem, który spowodował utratę przez prezydenta M. Mursiego sympatii Iranu były jego dążenia do utrzymania dobrych stosunków z Izraelem. Władze w Teheranie miały nadzieję, że wraz z dojściem do władzy Braci Muzułmanów w Egipcie umocniony zostanie ruch oporu wobec Izraela. Ku rozczarowaniu Iranu, okazało się, że M. Mursi utrzymuje dobre stosunki z Izraelem, Zachodem i państwami Zatoki Perskiej, podobnie jak obalony prezydent H. Mubarak¹⁹.

Odsunięcie od władzy prezydenta M. Mursiego i Braci Muzułmanów wywołało w Iranie mieszane uczucia. Irańskie władze potępiły wojskową interwencję, która doprowadziła do obalenia demokratycznie wybranego przywódcy, skrytykowały też ewentualną ingerencję czynników zewnętrznych w egipską politykę²⁰. Jednakże wraz z obaleniem M. Mursiego Iran stracił potencjalnego regionalnego sojusznika (mimo różnic w podejściu do kryzysu syryjskiego). Obecne władze w Kairze kontynuują podejście M. Mursiego i opowiadają się po stronie syryjskiej opozycji, są jednak zdecydowanie bardziej skoncentrowane na polityce wewnętrznej Egiptu, niż na rozwoju wydarzeń w Syrii. Co jednak najistotniejsze, odsunięcie Braci Muzułmanów od władzy w Kairze wywołało ponowne zainteresowanie i zaangażowanie Arabii Saudyjskiej w sprawy egipskie, co stanowi cios dla regionalnej polityki Iranu. Niewiele wskazuje, by pod rządami wojskowych w Kairze doszło do znaczącej poprawy w stosunkach z władzami w Teheranie.

Sytuacja gospodarcza i polityczna Egiptu czyni go podatnym na ingerencję ze strony regionalnych mocarstw. Społeczeństwo egipskie pozostaje podzielone, a sytuacja gospodarcza pogarsza się: rośnie inflacja i bezrobocie. Mimo kłopotów ekonomicznych i niestabilności politycznej, Egipt pozostaje ważnym państwem zarówno dla Arabii Saudyjskiej, jak i Iranu, głównie ze względów politycznych i strategicznych. Wydaje się, że rywalizacja na li-

¹⁹ *The Shattered Dream: Iran and Egypt After Morsi*, 8 lipca 2013 r., <http://www.irandailybrief.com/2013/07/08/the-shattered-dream-iran-and-eg...> (dostęp: 10 lutego 2014 r.).

²⁰ *Iran Calls for Respect for Democratically Elected Governments*, 7 lipca 2013 r., <http://tehrantimes.com/politics/109082-iran-calls-for-respect-for-democr...> (dostęp: 10 lutego 2014 r.).

nii Arabia Saudyjska–Iran o prymat w regionie będzie toczyć się również o wpływy w Egipcie. Państwa te mają też nadzieję, że niepewna na razie sytuacja w Egipcie rozwinie się z korzyścią dla nich.

Bahrajn

Ze względu na szyicką większość w Bahrajnie rządzoną przez sunnicką dynastię Al-Chalifa, Bahrajn znajduje się w irańskiej sferze interesów. Dlatego też protesty, które wybuchły w marcu 2011 r. w Manamie, nie mogły ujść uwadze Teheranu. Pojawiało się wiele sygnałów sugerujących zaangażowanie Iranu w inicjowanie demonstracji i kierowanie gniewu ich uczestników przeciwko monarchii. Tak jak wcześniej w Iraku czy Libanie, irańskie władze starały się zacieśnić stosunki z szyitami w Bahrajnie, a ich wsparcie nie ograniczało się do retoryki. Reakcja władz w Teheranie była jednak odmienna od tej, prezentowanej wobec wydarzeń w Tunezji, Egipcie czy Libii. Iran nie stosował tu języka religijnego, choć sytuacja postrzegana była przez pryzmat szyicko-sunnickiego konfliktu czy rywalizacji irańsko-saudyjskiej. Odwoływanie się do szyickiego zaangażowania było sporadyczne, a irańscy politycy i irańskie media przedstawiały wydarzenia w Bahrajnie jako konflikt między obywatelami a rodziną królewską²¹. Mogło to być motywowane pragmatyzmem irańskich władz i ich wolą uniknięcia konfliktu z członkami Rady Współpracy Państw Zatoki (RWPZ)²². Iran był świadom, że wszelkie ostre reakcje i otwarte zaangażowanie w wydarzenia w Bahrajnie będą miały dlań negatywne konsekwencje: zniwelują dotychczasowe starania o poprawę stosunków z państwami RWPZ, a także doprowadzą do zacieśnienia przez nie współpracy z USA.

Tymczasem kontynuacja i eskalacja protestów w Manamie zmusiła władze w Bahrajnie do zwrócenia się o pomoc do Arabii Saudyjskiej, na którą Saudowie odpowiedzieli pozytywnie. Taka reakcja władz w Rijadzie umotywowana była podwójnie: przekonaniem, że spełnienie żądań szyitów w Bahrajnie będzie miało bezpośredni wpływ na Arabię Saudyjską, będącą miejscem zamieszkania ok. 2 mln szyitów oraz przeświadczeniem, że jakiekolwiek zwiększenie znaczenia szyitów doprowadzi do wzrostu wpływów

²¹ Patrz szerzej: <http://www.farsnews.com>, <http://www.irna.ir>, <http://www.irib.ir>, <http://www.mehrnews.com>, <http://www.presstv.ir> (dostęp: 10 marca 2014 r.).

²² Rada Współpracy Państw Zatoki – (*The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf* – GCC) regionalna organizacja powstała w 1981 r., w której skład wchodzi Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

i pozycji Iranu. W połowie marca 2011 r. do Bahrajnu wkroczyły wojska krajów RWPZ pod parasolem *Peninsula Shield Defense Force*²³. Ponad 1 tys. żołnierzy sił dowodzonych przez Saudyjczyków zostało rozmieszczonych w Bahrajnie, by stłumić szyickie powstanie²⁴. W powstrzymanie wpływów Iranu w regionie zaangażował się nawet sojusznik Arabii Saudyjskiej – Pakistan²⁵.

Rozwój wydarzeń w Bahrajnie zintensyfikował napięcia na linii Rijad–Teheran. Saudowie oskarżali Irańczyków o wywoływanie zamieszek, pomoc grupom opozycyjnym oraz prowadzenie działalności wywrotowej w Bahrajnie, mimo iż sami dysponowali znaczącą siłą militarną na terytorium swojego sąsiada. Jednym z planów prezentowanych przez Rijad, mających na celu powstrzymanie niepokojów w Bahrajnie była koncepcja aneksji Bahrajnu: tym samym większość szyicka w Bahrajnie (75 proc.) stałaby się mniejszością (10 proc.) Arabii Saudyjskiej²⁶.

Rozmieszczenie sił RWPZ w Bahrajnie wpłynęło na zmianę podejścia władz w Teheranie do wydarzeń w tym państwie. Irańskie władze oskarżyły władze w Manamie i Rijadzie o zabijanie szyitów i zażądały zakończenia ich dyskryminacji przez rządzącą sunnicką dynastię. Ponadto, władze w Teheranie uznały interwencję sił RWPZ za nieakceptowalną i przekonywały, że przyczyni się ona do pogłębienia kryzysu. Mimo ostrej retoryki, irańskie władze pozostały ostrożne w swojej reakcji na rozwój sytuacji w Bahrajnie²⁷. Wydaje się jednak, że kryzys polityczny w Bahrajnie miał ujemny wpływ na stosunki Iranu z państwami arabskimi, a także – co istotniejsze – nadzarpnął znacząco jego wizerunek wśród szyitów. Pokazał bowiem, że władze irańskie nie są zdolne do zapewnienia pomocy szyitom w regionie i ich ochrony przed przemocą ze strony sunnitów²⁸. W Bahrajnie co jakiś czas od

²³ *Peninsula Shield Defense Force* – militarny wymiar współpracy w ramach RWPZ, przeznaczony do powstrzymywania i odpowiadania na militarną agresję wobec któregoś z członków Rady.

²⁴ *The Great Game In Bahrain*, 13 kwietnia 2011 r., <http://www.stratfor.com> (dostęp: 11 lutego 2014 r.).

²⁵ W marcu 2011 r. władze w Islamabadzie zmobilizowały dwie dywizje na wypadek konieczności interwencji w Bahrajnie.

²⁶ A. Adami, N. Pouresmaeili, *Saudi Arabia and Iran: the Islamic Awakening Case*, Iranian Review of Foreign Affairs, Vol. 3, No. 4, zima 2013, s. 153–178, http://www.sid.ir/En/VEWSSID/J_pdf/1035820131206.pdf (dostęp: 1 marca 2014 r.).

²⁷ M. Khalaji, *Iran's Policy Confusion about Bahrain*, Policy Watch 1823, 27 czerwca 2011 r., <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-policy-confusion-about-bahrain> (dostęp: 10 marca 2014 r.).

²⁸ *Ibidem*.

pacyfikacji demonstracji w 2011 r. dochodzi do antyrządowych protestów. Wielu opozycjonistów i osób uczestniczących w demonstracjach zostało aresztowanych²⁹. Fiaskiem zakończył się dialog między rodziną królewską a opozycją. Sytuacja szyitów nie poprawiła się, a znaczenie tego małego państwa w rejonie Zatoki Perskiej, ale o strategicznym znaczeniu zarówno dla Iranu jak i Arabii Saudyjskiej, zwiększyło ryzyko dalszych zamieszek i pogorszenia sytuacji politycznej państwa. Przyczynia się również do tego, że Bahrajn postrzegany jest jako obszar rywalizacji między Arabią Saudyjską a Iranem. Monarchie znad Zatoki Perskiej deklarują, że nigdy nie porzucą Bahrajnu i nie umożliwią Iranowi realizacji marzeń o zbudowaniu przyczółku przy granicy z Arabią Saudyjską³⁰.

Jemen

Arabia Saudyjska i Jemen utrzymują skomplikowane i specyficzne stosunki od ponad trzech dekad. W strategicznej perspektywie władz w Rijadzie, geograficzne położenie Jemenu, a także natura i rodzaj bilateralnych relacji Rijad–Sana, sprawia, że państwo to ma znaczenie porównywalne do członków Rady Współpracy Państw Zatoki (RWPZ) w kontekście oddziaływania na bezpieczeństwo narodowe saudyjskiej monarchii³¹. Przez lata Arabia Saudyjska kontrolowała polityczne życie w Jemenie przez pomoc finansową, polityczne wpływy i więzi plemienne. Traktowała też swego mniejszego sąsiada jako podległe sobie państwo. Ewentualny podział Jemenu dałby Arabii Saudyjskiej dostęp do Morza Arabskiego, ale także mógłby spowodować destabilizację królestwa. Dlatego też władze w Rijadzie były żywotnie zainteresowane utrzymaniem słabych władz w Sanie. Saudowie dążyli też do zapewnienia bezpieczeństwa wzdłuż granicy z Jemenem, którego terytorium wykorzystywane było jako schronienie dla nastawionych wrogo wobec Arabii Saudyjskiej ugrupowań i jednostek.

Kryzys, który wybuchł w Jemenie w 2011 r., na fali wydarzeń regionalnych, stanowił zagrożenie dla Arabii Saudyjskiej nie tylko ze względu na niepewność wynikającą ze zmiany reżimu, ale także wzrostu znaczenia

²⁹ Q. Nyathi, *Away From Egypt, Bahrain's Own Arab Spring Uprising Heats Up Again*, 25 sierpnia 2013 r., <http://world.time.com/2013/08/14/away-from-egypt-bahrains-own-arab-spring-uprising-heats-up-again/#ixzz2wPPQd5bP> (dostęp: 12 lutego 2014 r.).

³⁰ *Protests called 3 years after Bahrain's Arab Spring uprising*, 12 lutego 2014 r., <http://www.albawaba.com/news/bahrain-arab-spring-554051> (dostęp: 11 marca 2014 r.).

³¹ A. Adami, N. Pouresmaeli, *op.cit.*

i wpływów szyickiego plemienia Houthih³². Władze w Rijadzie obawiały się, że szyici ze Wschodniej Prowincji królestwa, zainspirowani ewentualnymi sukcesami Houthih i podżegani przez władze w Teheranie, zainicjują antyrządowe protesty. W marcu 2011 r. RWPZ, z inicjatywy władz królestwa, przedstawiła plan zmiany władzy w Sanie, tak by dokonała się ona stopniowo i w sposób odpowiadający Arabii Saudyjskiej oraz przez nią kontrolowany. Na mocy dokumentu zaakceptowanego także przez jemeńską opozycję, wieloletni prezydent Jemenu Ali Abdullah Saleh oddał władzę swemu dotychczasowemu zastępcy Abdrabbuhowi Mansourowi Hadiemu. Głównym celem władz w Rijadzie wobec Jemenu było niedopuszczenie do wzrostu wpływów Iranu na Bliskim Wschodzie i zachwiania równowagi sił w regionie oraz utrzymanie stabilności wzdłuż granicy saudyjsko-jemeńskiej³³. Problemy Jemenu jednak nie zniknęły, szczególnie w perspektywie Arabii Saudyjskiej, która nie miała dobrych politycznych rozwiązań na problemy nękające sąsiada³⁴. Ze względu na brak silnego przywódcy, rywalizację w łonie reżimowej elity, pojawienie się nowych aktorów na scenie politycznej Jemenu, a przede wszystkim problemy gospodarcze, Jemen zaliczany jest do grona państw niestabilnych, czy wręcz upadłych (*failed state*). Wymusza to na władzach w Rijadzie pomoc finansową i zwiększenie wpływów (w tym ingerencję) celem uniknięcia realizacji najgorszego dlań scenariusza rozwoju wydarzeń.

Skoncentrowana na wydarzeniach w Syrii społeczność międzynarodowa lekceważy rozwój wydarzeń w Jemenie. Jednakże warto pamiętać, że państwo to może zostać wykorzystane przez Iran jako narzędzie polityki zagranicznej w przypadku wzrostu zagrożenia dla jego interesów w Syrii. Możliwa destabilizacja sytuacji w Jemenie może zaś odwrócić uwagę Saudów właśnie od Syrii. Da to władzom w Teheranie większy komfort prowadzenia swojej działalności i skomplikuje geopolityczny status Arabii Saudyjskiej. Na razie warto zwrócić uwagę na fakt, że głównymi beneficjentami obalenia reżimu

³² Houthi to grupa wyznająca zajdycki odłam szyizmu, operująca na terenie północnego Jemenu. W 2004 r. wywołali oni rebelię skierowaną przeciwko władzom w Sanie, które z kolei oskarżyły ich o próbę obalenia i wprowadzenia szyickiego prawa. Jemeńskie władze oskarżyły Iran o inspirowanie i finansowanie powstania Houthich. W 2009 r. jemeńskie siły zbrojne rozpoczęły nową ofensywę przeciwko Houthim. Zaangażowała się w nią zbrojnie także Arabia Saudyjska, co nadało konfliktowi wymiaru regionalnego.

³³ A. Adami, N. Pouresmaeli, *op.cit.*

³⁴ B. Haykel, *Saudi Arabia's quandary*, 3 maja 2012 r., <http://www.bitterlemons-international.org> (dostęp: 3 lutego 2014 r.).

A.A. Saleha mogą być wspomniani Houthi³⁵. W październiku 2013 r. rozpoczęli ataki na obszary na południu od Saady, swego dotychczasowego bastionu, przy wykorzystaniu bardziej zaawansowanego i ciężkiego uzbrojenia niż do tej pory. W styczniu 2014 r. rozpoczęli dalszy marsz na południe, gdzie podbili jedną z ważniejszych formacji plemiennych Jemenu – Federację Haszidów, a następnie dotarli do Arhabu, kolejnego ważnego obszaru plemiennego, jedynie 50 km na północ od stolicy państwa³⁶. Wzrost militarnej siły i wpływów oraz ich ewentualne zagrożenie dla władz w Sanie stanęło się z pewnością wyzwaniem dla Arabii Saudyjskiej. Ponadto, walki między szyickimi rebeliantami, a salafickimi bojownikami ponownie kierują uwagę na irańsko-saudyjski konflikt zastępczyw regionie.

Syria³⁷

Saudyjskie stanowisko wobec Syrii motywowane jest mieszanką czynników osobistych, wyznaniowych i politycznych. Saudowie nigdy nie popierali reżimu Assadów i ich świeckiej ideologii baasistowskiej. Represje alawickiego reżimu w Damaszku wobec sunnickiej opozycji politycznej budziły zaś sprzeciw władz w Rijadzie. Co jednak najważniejsze, w odniesieniu do ostatniego konfliktu w Syrii, Arabia Saudyjska postrzega ewentualny upadek prezydenta B. Assada jako ogromną szansę na osłabienie Iranu. Dlatego też bardziej skupia się na działaniach antyirańskich i zadaniu ciosu swemu rywalowi, niż na konstruktywnej polityce prowadzącej do rozwiązania konfliktu. Ponadto, wspieranie syryjskiej opozycji stanowi odpowiedź władz w Rijadzie na krytykę saudyjskiej polityki wobec „arabskiej wiosny”³⁸. Dlatego też saudyjskie władze otwarcie opowiadają się za zmianą reżimu w Damaszku, co jest sprzeczne z przyjętą przez nie od momentu wybuchu „arabskiej wiosny” strategią (Arabia Saudyjska nie popierała rewolucji, gdyż obawiała się destabilizacji sytuacji w regionie, która zagroziłaby jej władzy, stąd próby zapobieżenia fali protestów u sojuszników takich jak Bahrajn czy Jordania). Angażują się w większość inicjatyw międzyna-

³⁵ M. Vall, *The rise of Yemen's Houthis*, 22 stycznia 2014 r., <http://blogs.aljazeera.com/blog/middle-east/rise-yemens-houthis> (dostęp: 12 lutego 2014 r.).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Więcej nt. rywalizacji regionalnych mocarstw w Syrii zob.: A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, *Regionalna rywalizacja o Syrię*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012 r., s. 91–109.

³⁸ B. Berti, Y. Guzansky, *The Syrian Crisis and the Saudi-Iranian Rivalry*, 1 października 2012 r., <http://www.fpri.org/articles/2012/10/syrian-crisis-and-saudi-iranian-rivalry> (dostęp: 10 lutego 2014 r.).

rodowych dotyczących kryzysu w Syrii (władze w Rijadzie są głównymi sponsorami konferencji „Przyjaciół Syrii”, wspierających syryjską opozycję), a ponadto, wspierają finansowo i militarnie rebeliantów walczących z reżimem B. Assada.

Iran utrzymuje bliskie stosunki z Syrią od wczesnych lat istnienia islamskiej republiki. Od lat też Syria jest ważnym pośrednikiem między Iranem a libańskim Hezbollahem: przez jej terytorium przebiegają szlaki transportu uzbrojenia. Poza wsparciem dla swoich *proxies* obydwie państwa łączyła – i nadal łączy – współpraca wojskowa: Iran dostarczał amunicję, uzbrojenie i technologię wojskową syryjskim służbom bezpieczeństwa³⁹. Ze względu na strategiczne znaczenie Syrii dla swoich regionalnych interesów i aspiracji, władze w Teheranie zaangażowały się w utrzymanie reżimu B. Assada. Wysłały do Syrii doradców i szkoleniowców Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (KSRI). Iran dostarcza również syryjskiemu reżimowi pomoc wywiadowczą, zaangażowany jest w szpiegostwo cybernetyczne (przechwytywanie maili opozycji), doradza syryjskiej armii i siłom bezpieczeństwa. Wcześniej Irańczycy pomagali i szkolili syryjskie siły bezpieczeństwa w pacyfikowaniu demonstracji⁴⁰. Irańskie władze wspierają też władze w Damaszku finansowo. Ponadto, wspierają prezydenta B. Assada na arenie międzynarodowej i angażują się w rozwiązanie kryzysu, ale na swoich warunkach.

Wsparcie Teheranu dla reżimu B. Assada jest tak silne, że – zdaniem analityków – stanowi podstawę jego przetrwania⁴¹. Zmieniło narrację dotyczącą konfliktu z „nie wiadomo, kiedy reżim w Damaszku upadnie, ale jest jasne, że zostanie obalony” na „Baszar Assad utrzymuje się u władzy i nie jest jasne czy zostanie zbrojnie obalony”⁴². Zaangażowanie libańskiego Hezbollahu zapewniło mu zwycięstwo w kluczowych bitwach.

Wiele wskazuje na to, że krwawa wojna domowa w Syrii szybko się nie zakończy, co w konsekwencji prowadzić będzie do dalszej destabilizacji sy-

³⁹ W. Fulton, R. Frasco, A. Farrar-Wellman, *Syria-Iran Foreign Relations*, <http://www.irantracker.org/foreign-relations/iranian-foreign-relations-middle-east> (dostęp: 2 kwietnia 2012 r.).

⁴⁰ I. Mohammed, *Turkey and Iran Rivalry on Syria*, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, 13 kwietnia 2012 r., http://www.academia.edu/1415156/Turkey_and_Iran_Rivalry_on_Syria (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁴¹ Więcej zob.: A. Kumar Sen, *Proxy war between Iran, Saudi Arabia playing out in Syria. Sectarian tensions entangling Middle East a worry for U.S.*, 25 lutego 2014 r., <http://www.washingtontimes.com/news/2014/feb/26/proxy-war-between-iran-saudi-arabia-playing-out-in/#ixzz2wQDtZ9lJ> (dostęp: 13 marca 2014 r.).

⁴² *Ibidem*.

tuacji w regionie – czego Saudowie starają się uniknąć od początku „arabskiej wiosny”. Wraz z upływem czasu władze w Rijadzie mogą stanąć przed dylematem: czy kontynuować poparcie dla zmiany reżimu w Damaszku, ryzykując pogłębianiem destabilizacji sytuacji w Syrii i regionie, czy zgodzić się na wynegocjowaną zmianę, a tym samym dobić targu z Iranem. Warto zwrócić uwagę na to, że obecnie dobre stosunki Saudów z syryjską opozycją mogą ulec zmianie wraz z upadkiem reżimu B. Assada. Po pierwsze, zbrojenie opozycji może w przyszłości stać się problemem dla Arabii Saudyjskiej, prowadząc do niekontrolowanej proliferacji broni w regionie. Wzrost znaczenia ugrupowań powiązanych z Al-Kaidą w Syrii może w przyszłości stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa Arabii Saudyjskiej, jeśli zwrócą się one także przeciwko władzom królestwa, zwiększając swoją aktywność na jego terytorium. Po drugie, zmartwieniem dla władz w Rijadzie może być ewentualny wzrost siły i znaczenia syryjskich grup takich jak Bracia Muzułmanie⁴³.

Zarówno władze w Rijadzie, jak i Teheranie, mają świadomość, że mogą się wzajemnie potrzebować w kontekście Syrii. Z jednej strony, starania Iranu na rzecz wpływania na sytuację w Syrii po odsunięciu od władzy B. Assada wymagać będą współpracy z Arabią Saudyjską, szczególnie mając na uwadze złożone, a przede wszystkim wrogie stosunki irańskich władz z syryjską opozycją. Z drugiej strony, jeśli władze w Rijadzie chcą ustanowienia przyjaznego sobie reżimu w Damaszku, także będą potrzebować Iranu.

Wraz ze wzrostem przemocy w Syrii rośnie jednak stawka rywalizacji, którą oba państwa postrzegają jako grę o sumie zerowej. Utrudnia to negocjacje między Arabią Saudyjską a Iranem, szczególnie gdy wydaje się, że temu ostatniemu zależy przede wszystkim, aby w Syrii nie powstał prosaudyjski i proamerykański reżim. Zaś Rijad stara się wykorzystać szansę obalenia reżimu B. Assada do odsunięcia arabskiej Syrii od współpracy z perskim Iranem.

Liban

Szczególne położenie Libanu w arabskim Lewancie sprawia, że państwo to od lat jest polem rozgrywanego regionalnego konfliktu zastępczego między Iranem a Arabią Saudyjską. Obecnie, także za sprawą konfliktu w sąsiedniej

⁴³ B. Berti, Y. Guzansky, *op.cit.*

Syrii, w Libanie zauważyć można intensyfikację zmagania o supremację (*tug-of-war*) między Iranem a Arabią Saudyjską⁴⁴.

Iran utrzymuje dobre stosunki z Libanem od islamskiej rewolucji z 1979 r. Od czasu powstania islamskiej republiki, jej władze rozpoczęły zacieśnianie relacji ze społecznością libańskich szyitów, oferując jej zarówno finansowe, jak i duchowe wsparcie⁴⁵. Irańska obecność i wpływy w Libanie znacząco wzrosły w 1982 r., kiedy to Iran rozmieścił tysiąc członków Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (KSRI) w libańskiej Dolinie Bekka w odpowiedzi na izraelską inwazję Libanu. KSRI szkoliły libańskich bojowników i stały się siłą napędową stojącą za powołaniem do życia Hezbollahu. Do dziś Iran jest zewnętrznym sponsorem Partii Boga, dostarczającym jej pomoc finansową i militarną.

Z kolei stosunki między Arabią Saudyjską a Libanem przeszły wiele etapów⁴⁶. W ciągu ostatnich lat, Liban stał się niczym zwierciadło, w którym odbijają się czasem bliskie, a czasem napięte stosunki między władzami w Rijadzie, a sojuszem damasceńsko-teherańskim⁴⁷. Ostatnim okresem dobrych relacji między Arabią Saudyjską a Libanem był czas inicjatywy przedstawionej przez saudyjskiego króla Abdullaha na Arabskim Szczycie Gospodarczym w Kuwejcie w 2008 r., mającej na celu pojednanie z prezydentem B. Assadem⁴⁸. Zawarte wówczas porozumienie nie przetrwało długo, po tym jak Hezbollah zwrócił się (pod presją władz w Teheranie) przeciwko gabinetowi S. Haririego. Po obaleniu jego rządu w styczniu 2011 r. i utworzeniu rządu postrzeganego jako rząd Hezbollahu (na czele którego stanął Nadżib Mikati), Arabia Saudyjska wycofała się z odgrywania politycznej roli

⁴⁴ *Lebanon Caught in Middle of Iranian-Saudi 'Cold War'*, 22 sierpnia 2013 r., <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/08/lebanon-center-iran-saudi-cold-war-levant.html#ixzz2v07VgnoN> (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁴⁵ W. Fulton, A. Farrar-Wellman, R. Frasco, *Lebanon-Iran Foreign Relations*, 5 sierpnia 2011 r., <http://www.irantracker.org/foreign-relations/lebanon-iran-foreign-relations> (dostęp: 3 marca 2014 r.).

⁴⁶ W okresie rządów Gamala Abdel Nasera w Egipcie, Rijad prowadził w Libanie politykę opozycji wobec egipskiego przywódcy. Po jego śmierci w 1970 r. i wraz z początkiem libańskiej wojny domowej, a także wzrostem zaangażowania Syrii w Libanie, saudyjskie władze wahały się między wrogimi, pokojowymi, a nawet harmonijnymi relacjami z Bejrutem.

⁴⁷ N. Chararah, *Syria Civil War Causes Return of Saudi Influence to Lebanon*, 9 kwietnia 2013 r., <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/syria-civil-war-return-saudi-influence-lebanon.html#ixzz2v0QDGJxN> (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁴⁸ Przyjęte wówczas porozumienie, mające na celu rozwiązanie kryzysu politycznego w Libanie, zapoczątkowało okres politycznego spokoju i przyczyniło się do powołania rządu jedności narodowej w Bejrucie, na czele którego stanął wspierany przez Saudów Saad Hariri (syn byłego premiera Libanu Rafika Haririego, zamordowanego w 2005 r.), a w skład którego weszli m.in. członkowie Hezbollahu.

w Libanie, co było elementem tendencji odwracania się władz w Rijadzie od spraw dlań niekorzystnych⁴⁹. Konflikt w Syrii sprawił, że Arabia Saudyjska podjęła decyzję o powrocie i odnowieniu wpływów na libańskiej scenie politycznej. Istotnym krokiem w tej kwestii było przyjęcie kluczowej roli w rozwiązywaniu kryzysu w Libanie, dotyczącego wewnętrznych nieporozumień wokół prawa wyborczego i wyłonienia następcy premiera N. Mikatiego⁵⁰. Powrót ten pokazuje powierzenie Tammamowi Salamowi (politykowi wywodzącemu się ze starej, znanej rodziny, związanej – podobnie jak rodzina Haririch – z Arabią Saudyjską) misji formowania nowego rządu. Swoimi działaniami władze w Rijadzie starają się zaprezentować się jako arbiter między libańskimi frakcjami politycznymi i religijnymi, a nie jako strona jakiegokolwiek państwowego sporu. Nie tylko proponują umiarkowane i niekontrowersyjne rozwiązania, ale także starają się zbudować zaufanie w relacjach z dotychczasowymi wrogami, w tym z Hezbollahem. Poprzez przewodniczącego libańskiego parlamentu Nabiha Berriego (będącego jednocześnie przewodniczącym, drugiej po Hezbollahu, szyickiej partii w Libanie), Saudowie tworzą kanały komunikacji ze społecznością libańskich szyitów, które mają służyć znalezieniu drogi do politycznego pojednania między szyickimi i sunnickimi partiami. Jeszcze niedawno saudyjskie władze jednogłośnie deklarowały swoją niechęć do libańskiego Hezbollahu, postrzegając go jako głównego strategicznego sojusznika Iranu w Lewancie. Odkąd Partia Boga uczestniczy w najniebezpieczniejszej misji realizowanej dla władz w Teheranie – wspierając siły reżimu B. Assada w walce przeciwko rebeliantom – Rijad postanowił traktować Hezbollah jak wroga i jeden ze swoich kluczowych celów w regionalnych starciach z Iranem. Saudyjskie władze przyjęły strategię wewnętrznego izolowania Hezbollahu i wywierania nań presji celem wymuszenia wycofania się z Syrii⁵¹.

⁴⁹ N. Chararah, *op.cit.*

⁵⁰ Być może za tą zmianą stały różnice między Arabią Saudyjską a Katarą i Turcją odnośnie przyszłości Syrii po ewentualnym upadku reżimu B. Assada. Podczas gdy władze w Dausze i Ankarze preferują przejęcie władzy w Damaszku przez Braci Muzułmanów, Rijad sprzeciwia się takiej ewentualności, co wydaje się naturalne w kontekście przedstawionych w poprzednich rozdziałach relacjach Rijadu z ugrupowaniem. Saudyjskie władze obawiają się, że ustanowienie Braci Muzułmanów w Damaszku może przyczynić się do sukcesu politycznego jordańskiego odłamu Braci, co odwróciłoby uwagę arabskich rewolucji od wojskowych prezydenckich systemów autorytarnych w kierunku bliskowschodnich monarchii. Aby do tego nie dopuścić władze w Rijadzie podjęły działania koncentrujące się na trzech kwestiach: zapobieżeniu przejęcia władzy w Syrii przez Braci Muzułmanów, przedstawieniu alternatywy w postaci rządów salafitów i osób, które uciekły z syryjskiej armii oraz powrotu na libańską scenę polityczną.

⁵¹ *Lebanon Caught in Middle of Iranian-Saudi 'Cold War', op.cit.*

Równocześnie z działaniami koncyliacyjnymi wobec libańskich szyitów, władze w Rijadzie przekazały 3 mln dolarów libańskiej armii, co postrzegane jest jako próba przeciwstawienia się Iranowi i jego libańskiemu sojusznikowi Hezbollahowi⁵². Także ostatnie wydarzenia w Libanie mogą podważać pokojowe deklaracje Saudów. Chodzi o wzrost zamachów terrorystycznych (między innymi przed ambasadą Iranu w Bejrucie i zabójstwo prosaudyjskiego wpływowego libańskiego polityka Mohamada Chataha), które pokazują jak konflikt w Libanie, powiązany z kryzysem w sąsiedniej Syrii, staje się w coraz większym stopniu konfliktem szyicko-sunnickim rozgrywanym między Iranem a Arabią Saudyjską. Taktyka wspomnianego ataku przed irańską placówką była zbliżona do tej stosowanej przez powiązane z Al-Kaidą ugrupowania z Afganistanu, Iraku, Jemenu czy Pakistanu. Był to jednak pierwszy zamach samobójczy w Libanie od czasu wybuchu kryzysu w Syrii⁵³. I właśnie powiązana z Al-Kaidą organizacja Abdullah al-Azzam Brigades wzięła odpowiedzialność za atak, choć jej oświadczenie nie zostało zweryfikowane. Źródła związane z Hezbollahem o zamach na irańską ambasadę oskarżają Arabię Saudyjską. Ataki na libańskich sojuszników swego przeciwnika pokazują zaostrzenie i wzrost napięć w rywalizacji między Rijadem a Teheranem. Dodatkowo nakłada się na to konflikt w Syrii i zaangażowanie weń libańskich sojuszników zarówno saudyjskich, jak i irańskich. Trudno zatem spodziewać się – bez rozwiązania kryzysu w Syrii – poprawy sytuacji w Libanie, który po okresie względnego spokoju ponownie staje się obszarem zaciętego i krwawego konfliktu zastępczego między Iranem a Arabią Saudyjską.

Irak

Choć do Iraku nie dotarła silna fala „arabskiej wiosny”, nie można nie odnieść się doń w kontekście rywalizacji saudyjsko-irańskiej. Amerykańska interwencja zbrojna w 2003 r., której konsekwencją było obalenie reżimu S. Husajna, ustanowienie szyickiego rządu w Bagdadzie zmieniło regionalny układ sił na korzyść Iranu i naturalnie stanowiło cios dla Arabii Saudyjskiej. Dla Iranu Irak, ze śmiertelnego wroga, przekształcił się w re-

⁵² S. George, *Lebanese Politics Increasingly Stunted by Saudi Iranian Rivalry*, 18 stycznia 2014 r., <http://rudaw.net/english/world/18012014> (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁵³ N. Blanford, *Behind Lebanon suicide blasts, growing Saudi-Iran rivalry*, 19 listopada 2013 r., <http://www.csmonitor.com/World/Security-Watch/2013/1119/Behind-Lebanon-suicide-blasts-growing-Saudi-Iran-rivalry-video> (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

gionalnego sojusznika. Teheran oddziałuje na Irak różnymi kanałami, udzielając wsparcia nie tylko rządowi premiera Nuriego al-Malikiego, ale także szyickiemu duchownemu Muktnadzie as-Sadrowi i jego Armii Mahdiego, która swego czasu toczyła zaciekle walki z siłami amerykańskimi oraz poważanym szyickim duchownym z seminariów w Nadżafie. Z kolei władze w Rijadzie krytykują szyicki rząd N. al-Malikiego i sprzeciwiają się jego polityce, uznając ją za zbyt bliską władzom w Teheranie, a nawet przezeń sterowaną. Obawiają się też, że władze w Bagdadzie mogą stać się inspiracją dla politycznych aspiracji szyitów w Kuwejcie, Bahrajnie i samej Arabii Saudyjskiej. W przeciwieństwie do Iranu, afiszującego się wręcz swoimi wpływami i władzą w sąsiednim Iraku, Arabia Saudyjska prowadzi działania bardziej dyskretnie i w mniejszym stopniu je upublicznia⁵⁴. Działania te można podzielić na trzy rodzaje: wspieranie sunnickich arabskich rebeliantów i ugrupowań antyszyickich, budowanie relacji z niektórymi irackimi przywódcami politycznymi celem oddziaływania na politykę Bagdadu oraz odnowienie oficjalnych stosunków dyplomatycznych z Bagdadem w celu wpływania na politykę państwa oraz zdystansowania się Iraku od Iranu⁵⁵. Co interesujące, aktywność władz w Rijadzie w Iraku bywa postrzegana jako podsycająca terroryzm i destabilizująca: w opinii byłego ambasadora USA w Bagdadzie Christophera Hilla, wynika to z tego, że w demokratycznym i stabilnym Iraku niemożliwe byłyby polityczne sunnickie wpływy⁵⁶.

Od czasu obalenia S. Husajna w Iraku toczy się walka wyznaniowa między sunnickimi ekstremistami a szyickim rządem w Bagdadzie, która w ostatnich miesiącach przybrała na sile, na co wpływ ma kryzys w sąsiedniej Syrii. Walka ta postrzegana jest jako kolejna odsłona saudyjsko-irańskiego konfliktu zastępczego. Zdominowana przez sunnitów i granicząca z Arabią Saudyjską, zachodnia prowincja Iraku – Anbar⁵⁷ – jest oblegana przez muzułmańskich ekstremistów, w tym bojowników Muzułmańskiego Państwa

⁵⁴ M. Milani, *Explaining the Iran-Saudi rivalry*, 12 października 2011 r., <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/10/12/explaining-the-iran-saudi-rivalry/> (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

⁵⁵ A. Adami, N. Pouresmaeli, *op.cit.*

⁵⁶ A. Faruqi, *Iraq Violence Surge Tied to Intensified Iran-Saudi Proxy War*, 11 lutego 2014 r., <http://rudaw.net/english/middleeast/iraq/11022014> (dostęp: 24 lutego 2014 r.).

⁵⁷ Do czasu ustanowienia sunnickiego ruchu Przebudzenie – Sahwa w 2006 r. i zawarcia przezeń sojuszu z wojskami USA w 2007 r., w prowincji od 2004 r. trwały krwawe starcia między amerykańskimi siłami a ugrupowaniami ekstremistycznymi. W miastach Ramadi i Faludża doszło do kluczowych bitew w prowincji w 2004 r.

Iraku i Lewantu (*Islamic State of Iraq and the Levant* – ISIL). W styczniu 2014 r. przywódcy ISIL wydali oświadczenie, w którym odcieśli się od ISIL, a nawet podkreślili, że nie akceptują jej działalności⁵⁸. Wywołało to falę spekulacji i pytań, ponieważ ISIL postrzegana była jako lokalny odłam Al-Kaidy, walczący z wspieranym przez Iran reżimem w Damaszku. Zrodziło też podejrzenia, że za działalnością ISIL stoją władze w Rijadzie, które wspierają organizację finansowo i zbrojnie⁵⁹.

Zdobycie przez sunnickich ekstremistów Anbaru będzie stanowiło zagrożenie dla demokracji i bezpieczeństwa państwa. Przyczyni się również do eskalacji ekstremizmu zarówno w Iraku, jak i całym regionie. Dlatego też premier N. al-Maliki podjął decyzję o rozmieszczeniu tysięcy irackich wojsk celem odparcia ekstremistów. Skierowanie armii przeciwko bojownikom spowodowało znaczący wzrost ataków na ośrodki rekrutacji⁶⁰. Szef rządu w Bagdadzie zwrócił się ponadto o pomoc do Waszyngtonu, co spotkało się z pozytywną odpowiedzią amerykańskich władz⁶¹. Wsparcie irackim władzom zaoferował też Iran.

Ostatnie miesiące są jednymi z najkrwawszych w postsaddamowej historii Iraku. W styczniu 2014 r. w licznych zamachach zginęło ponad tysiąc osób, a ostatnia próba zabójstwa przewodniczącego irackiego parlamentu Osamy an-Nudżajfiego spowodowała śmierć 21 muzułmańskich bojowników w ataku bombowym. W marcu 2014 r., tylko jednego dnia w zamachach na terenie całego państwa, zginęło 50 osób, a ponad 80 zostało rannych⁶². Zamachy stanowią dowód rosnącej destabilizacji Iraku⁶³, w którym sunnicka Arabia Saudyjska i szyicki Iran cały czas prowadzą konflikt zastępczy, a stopień nasilenia rywalizacji w Iraku odzwierciedla napięcia między obydwooma państwami na arenie międzynarodowej. Frustracja Rijadu wywołana wspomnianym porozumieniem między społecznością międzynarodową a Iranem oraz słabość administracji w Waszyngtonie (m.in. wobec kryzysu

⁵⁸ A. Faruqi, *op.cit.*

⁵⁹ G. Carey, *Iraq Is New Schism for Saudis in Strained Alliance With West*, 9 stycznia 2014 r., <http://www.businessweek.com/news/2014-01-08/iraq-is-new-schism-for-saudis-in-strained-alliance-with-west> (dostęp: 4 lutego 2014 r.).

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ G. Grappo, *Why the U.S. Must Aid Iraqi Democracy Now*, 27 lutego 2014 r., <http://fikraforum.org/?p=4683> (dostęp: 27 lutego 2014 r.).

⁶² *Scores killed in wave of Iraq bombings*, 21 marca 2014 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/03/scores-killed-wave-iraq-bombings-2014321134756966802.html> (dostęp: 13 kwietnia 2014 r.).

⁶³ A. Faruqi, *op.cit.*

w Syrii) może prowadzić do wzrostu aktywności i ingerencji Saudów w wewnętrzne sprawy Iraku.

Podsumowanie i wnioski

Iran i Arabia Saudyjska są głównymi regionalnymi graczami, którzy wpływają na polityczne i związane z bezpieczeństwem wydarzenia oraz procesy zachodzące w rejonie Zatoki Perskiej, Półwyspu Arabskiego, w Lewancie i Afryce Północnej. Obydwa państwa wykorzystują kwestie religijne w swojej polityce zagranicznej i we wzajemnej rywalizacji, a na konflikt wyznaniowy nakłada się odwieczna rywalizacja persko-arabska. Saudyjsko-irańska rywalizacja przybrała na sile wraz z wybuchem rewolucji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej w grudniu 2010 r., a ich rzeczywiste i potencjalne skutki stały się wyzwaniem i zagrożeniem dla interesów obydwu mocarstw. Obydwa mocarstwa starały się też wykorzystać je do zmiany regionalnego układu sił na swoją korzyść: Iran starał się odbudować stosunki z Egiptem, uchronić reżim w Damaszku i utrwalić wpływy Hezbollahu na libańskiej scenie politycznej, utrzymać przyjazny rząd w Bagdadzie, a także rozszerzyć swoje wpływy w Bahrajnie czy Jemenie. Arabia Saudyjska liczyła na obalenie B. Assada, a także znaczące osłabienie regionalnej roli Iranu oraz rządu N. al-Malikiego w Iraku, utrzymanie przyjaznych reżimów w Kairze, Manamie czy Sanie. W przeciwieństwie do Jesieni Ludów, której konsekwencje przyczyniły się do zakończenia zimnej wojny, „arabska wiosna” (często porównywana do rewolucji z 1989 r.) nie zmniejszyła napięć w stosunkach saudyjsko-irańskich. Polityczna próżnia w Iraku, Libanie czy Syrii, a także słabość i/lub upadek arabskich reżimów zachęca do politycznej ingerencji. Nawet jeśli polityka obydwu bliskowschodnich mocarstw wobec wydarzeń w regionie wynika z defensywnych powodów, to trudno jest im – i w przyszłości będzie trudno – trzymać się z daleka od regionalnych konfliktów czy wojen domowych.

Przedstawione w powyższych podrozdziałach wydarzenia i działania pokazują jak w zróżnicowanym stopniu Arabia Saudyjska i Iran osiągnęły – i/lub nadal starają się osiągnąć – swoje cele. Wart podkreślenia jest wybór przez te państwa obszaru Lewantu jako pola ich walki, podczas gdy obydwie starają się ochronić przed konsekwencjami rywalizacji obszar Zatoki Perskiej. Zagrożenie dla bezpieczeństwa tego rejonu bezpośrednio dotknę-

łoby bowiem sytuacji wewnętrznej obydwu państw w wymiarze geopolitycznym, bezpieczeństwa i ekonomicznym.

Początkowo wydawało się, że po interwencji sił RWPZ w Bahrajnie fiaskiem zakończyła się polityka Iranu wobec szyickich społeczności, a rewolucyjna propaganda i promowanie irańskiego modelu sprawowania władzy także nie spotkały się z pozytywnym przyjęciem arabskich państw regionu. Ponadto, wzrosło tak dla Iranu, jak i jego interesów, zagrożenie ze strony sunnickich ekstremistów. Obecnie, wiele wskazuje jednak na to, że – poza Bahrajnem i zagrożeniem ze strony wspomnianych ekstremistów – na wydarzeniach „arabskiej wiosny” skorzystały właśnie władze w Teheranie. Pojawiły się też nowe możliwości realizacji partykularnych interesów w Iraku, Libanie i Syrii (choć los obydwu państw i sprzymierzeńców Teheranu w nich nie jest pewny). Zniknęło zagrożenie ze strony stabilnego i wrogo nastawionego Egiptu, nadal istnieją też szanse na wykorzystanie szyickich społeczności w państwach Zatoki Perskiej i w Jemenie. Pomimo napięć w relacjach z palestyńskim Hamasem⁶⁴, władze w Teheranie utrzymały sojusz i zacieśniły stosunki z Islamskim Dżihadem. Co jednak najistotniejsze dla roli i znaczenia Iranu w regionie, doszło do poprawy stosunków z palestyńskim Fatahem, który wspierany jest przez większość państw arabskich, takich jak Arabia Saudyjska, Egipt czy Jordania i przynależy do obozu określanego mianem „ugodowego” (w opozycji do obozu oporu, którego członkami był Hamas i Islamski Dżihad wspierane przez Iran i Syrię)⁶⁵. Otwarcie przedstawicieli palestyńskich władz na stosunki z Iranem, umożliwiły Teheranowi otwarcie zaangażować się w konflikt izraelsko-palestyński⁶⁶. Co istotne, wydaje się to konsekwencją wspomnianego, zawartego w Genewie, porozumienia między

⁶⁴ Poparcie Hamasu dla syryjskiej opozycji uczyniło zeń wątpliwego sojusznika dla Teheranu. Jednakże irańskie władze podjęły decyzję o utrzymaniu relacji z palestyńskim ugrupowaniem i kontynuowaniu ostrożnych działań na rzecz nowego sojuszu z Hamasem, niedotkniętego odmiennym podejściem wobec kryzysu w Syrii. Teheran miał nadzieję na zmianę nastawienia Hamasu i jego większą uległość ze względu na rosnącą izolację palestyńskiego ugrupowania wynikającą z obalenia prezydenta M. Mursiego w Egipcie, „politycznego dżihadu” Arabii Saudyjskiej wobec Braci Muzułmanów i wykluczenia Hamasu z negocjacji palestyńsko-izraelskich.

⁶⁵ Kiedy wydawało się, że spór między Hamasem a Iranem został zażegnany, a kontakty na najwyższym szczeblu wznowione, doszło do pierwszej wizyty wysokiego rangą przedstawiciela Fatahu, a równocześnie reprezentanta prezydenta Autonomii Palestyńskiej (AP) Mahmuda Abbasa w Teheranie. Wizyta ta miała stanowić nowe otwarcie w relacjach między AP a Iranem i wyraz gotowości władz w Ramallah do zacieśnienia stosunków z Teheranem.

⁶⁶ K. Abu Tomaeh, *Fatah official: Palestinians interested in Iranian role in conflict with Israel*, 12 stycznia 2014 r., <http://www.jpost.com/Middle-East/Fatah-official-Palestinians-interested-in-Iranian-role-in-conflict-with-Israel-339936> (dostęp: 13 marca 2014 r.).

Iranem a przedstawicielami P5+1, skutkującego już stopniowym powrotem Iranu na łono społeczności międzynarodowej.

To tymczasowe porozumienie – choć droga do zawarcia ostatecznej umowy jeszcze daleka – wydaje się niezwykle istotne także w kontekście rywalizacji między Iranem a Arabią Saudyjską. Nie zostało ono dobrze przyjęte przez władze w Rijadzie, czemu dały wyraz, lobbując za zamkniętymi drzwiami zaaostrzeniem restrykcji wobec Iranu, wywierając presję na część negocjatorów porozumienia, czy wreszcie nieoczekiwanie odrzucając miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (na które *notabene* długo czekały). Przedstawiciele Arabii Saudyjskiej powrócili do gróźb wejścia w posiadanie własnej broni nuklearnej⁶⁷. Saudyjczycy mogliby ją ewentualnie uzyskać od Pakistanu, którego program atomowy wspierali i wspomagali finansowo⁶⁸. Ponadto, Saudowie od lat prowadzili antyirańską propagandę, starając się przedstawić irańskie działania dotyczące programu nuklearnego jako zagrożenie, które należy jak najszybciej powstrzymać. W dokumencie z 2006 r., ujawnionym przez Wikileaks, władze w Rijadzie dały zielone światło amerykańskiemu atakowi na Iran. Saudyjski monarcha miał wyrazić w nim swoje zaniepokojenie możliwością przyjęcia przez Irak modelu irańskiego i nuklearyzacją Iranu⁶⁹.

Zdaniem ekspertów, frustracja Arabii Saudyjskiej wywołana porozumieniem genewskim tylko częściowo związana jest z kwestią broni nuklearnej, a przede wszystkim wynika z poczucia braku bezpieczeństwa. Płyynie ono z głębokich i wyolbrzymionych obaw przed tym, że porozumienie z Teheranem stanowić będzie wstęp do amerykańsko-irańskiej geostrategicznej umowy, która uczyni z Iranu dominującą siłę w Libanie, Iraku i Syrii. Choć trudno spodziewać się, aby amerykańska administracja przekazała wpływy w regionie w ręce władz w Teheranie, to widoczny zwrot USA ku Azji kosztem Bliskiego Wschodu, brak aktywnego zaangażowania w Iraku, poprawa relacji z Iranem oraz decyzja amerykańskiej administracji o niepodjęciu akcji w Syrii, budzą zaniepokojenie władz w Rijadzie.

Ponadto, wspomniane porozumienie z Genewy „zamraża” możliwość nałożenia dalszych międzynarodowych sankcji na Iran (na pół roku), a także

⁶⁷ A. Baker, *Saudi Arabia Considers Nuclear Weapons After Iran's Geneva Deal*, 26 listopada 2013 r., <http://world.time.com/2013/11/26/saudi-arabia-considers-nuclear-weapons-after-irans-geneva-deal/> (dostęp: 23 lutego 2014 r.).

⁶⁸ M. Urban, *Saudi nuclear weapons 'on order' from Pakistan*, 6 listopada 2013 r., <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24823846> (dostęp: 14 lutego 2014 r.).

⁶⁹ A. Adami, N. Pouresmaeli, *op.cit.*

uwalnia część z jego aktywów w zagranicznych bankach. Zwiększa szansę na powrót zagranicznych inwestorów do Iranu. Już teraz widać wyraźnie wzrost zainteresowania państw zachodnich powrotem na irański rynek, nie tylko związany z sektorem petrochemicznym. Powrót Iranu do gry w obszarze, w którym przeważała dotąd Arabia Saudyjska także wywołuje niezadowolenie władz w Rijadzie. Dotychczasowe sankcje międzynarodowe, a przede wszystkim amerykańskie, nałożone na Iran znacząco ograniczyły jego produkcję ropy oraz zahamowały inwestycje zagraniczne. Arabia Saudyjska wykorzystywała ponadto swoje wpływy na rynkach energetycznych, zaniżając ceny ropy i starając się ograniczyć zagraniczne inwestycje w irańskim sektorze petrochemicznym, celem pogłębienia zapaści ekonomicznej swego rywala⁷⁰.

Frustracja Saudów z powodu takiego obrotu spraw może skłaniać do zaostrożenia antyirańskiej aktywności i radykalnych działań w obronie swoich interesów na innych frontach. Odnoszone przez Iran sukcesy i poczucie swego rodzaju bezkarności, a na pewno wyeliminowania groźby zewnętrznej interwencji zbrojnej na swoje instalacje nuklearne, mogą utrudniać wolę kompromisu ze strony władz w Teheranie w spornych kwestiach, takich jak rozwiązanie kryzysu w Syrii. Utrzymujące się głębokie, długoletnie animozje, a przede wszystkim sprzeczne, partykularne interesy, także utrudniają ewentualne pojednanie i współpracę.

Przedstawione powyżej przesłanki nie napawają optymizmem i trudno spodziewać się w najbliższym czasie zakończenia bliskowschodniej „zimnej wojny” i zawarcia saudyjsko-irańskiego sojuszu. Nie sprzyja temu sytuacja w regionie a także uwarunkowania wewnętrzne obydwu państw: w przypadku Arabii Saudyjskiej są to starzejący się przywódcy i niepewność wynikająca ze zbliżającej się sukcesji, zaś w przypadku Iranu są to wpływy i znaczenie KSRI, w interesie którego leży agresywna polityka zagraniczna. Trudno też spodziewać się zmiany przez obecnego prezydenta Iranu dotychczasowej polityki państwa (którą w rzeczywistości kreuje Najwyższy Przywódca i osoby z nim związane), której tak sprzeciwiają się władze w Rijadzie, co dodatkowo zmniejsza nadzieję na rzeczywisty postęp, poza mniej agresywną retoryką, którą można ostatnio zaobserwować ze strony irańskich władz.

⁷⁰ M. Milani, *op.cit.*

Można jednak mieć nadzieję na normalizację bilateralnych stosunków. O takiej ewentualności świadczyć mogą sygnały wysyłane przez establishment polityczny zarówno z Rijadu, jak i Teheranu o preferowaniu przez obydwa państwa większej stabilności w regionie oraz poprawy stosunków bilateralnych. Warto w tym miejscu odnotować, że zarówno prezydent H. Rouhani, jak i król Abdullah wykazywali wcześniej wolę zawarcia pokoju. Jako sekretarz Najwyższej Rady Bezpieczeństwa Narodowego H. Rouhani w 1998 r. negocjował z saudyjskim księciem Nayefem porozumienie między obydwooma państwami dotyczące bezpieczeństwa i kończące okres bilateralnych tarc⁷¹.

Podjęcie dialogu leży w interesie obydwu państw: Arabia Saudyjska chce, aby Iran zakończył to, co postrzega ona jako ingerowanie w sprawy wewnętrzne państw arabskich – wspieranie szytów lub ich sojuszników w Syrii, Iraku, Libanie, Bahrajnie, Jemenie i samej Arabii Saudyjskiej. Z kolei władze w Teheranie chcą, aby władze w Rijadzie zaprzestały apelowania o podjęcie operacji zbrojnej skierowanej przeciwko jego instalacjom związanym z programem nuklearnym i wspierania zachodnich sankcji przeciwko Iranowi. Obydwa państwa mają również świadomość, że ich rywalizacja może zostać potraktowana instrumentalnie i wykorzystana politycznie przez innych ważnych regionalnych graczy, takich jak Turcja, osłabiając ich siły. W konsekwencji, pogłębić się może destabilizacja w regionie i wzrosnąć siła ruchów ekstremistycznych. Ponadto, konflikt na linii Rijad–Teheran dostarcza sposobności innym regionalnym aktorom, takim jak Turcja czy Katar, do zwiększenia swoich wpływów. Nie można więc całkowicie wykluczyć ocieplenia saudyjsko-irańskich stosunków.

⁷¹ A. McDowall, Y. Torbati, *Analysis: Saudi feud too bitter for New Iran president to fix*, 13 sierpnia 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/08/13/us-iran-saudi-analysis-idUSBRE97C04320130813> (dostęp: 13 marca 2013 r.).

Od wrogości do Sèvres: brytyjsko-izraelskie relacje w perspektywie kryzysu sueskiego

Janusz Tomaszewski

Kryzys sueski bez wątpienia należy do najważniejszych wydarzeń drugiej połowy XX w. Stanowił punkt przełomu w powojennej polityce. Wcześniej Francja i Wielka Brytania były świadome swej słabszej pozycji względem Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego, ciągle jednak uważały się za światowe mocarstwa. Dopiero kryzys sueski uświadomił brytyjskim i francuskim elitom politycznym oraz społeczności międzynarodowej, jak wątłe były podstawy tych założeń. W ramach analizy tego wydarzenia warto się przyjrzeć procesowi, który doprowadził do zawiązania tymczasowego sojuszu brytyjsko-izraelskiego, wymierzonego w Egipt.

Relacje Wielkiej Brytanii zarówno z Egiptem, jak i z Izraelem w latach 50. XX w. nie były najlepsze. Władze w Kairze – zarówno z czasów monarchii, jak i po jej obaleniu – prowadziły z rządem w Londynie grę o wycofanie się brytyjskich wojsk z rejonu Kanału Sueskiego, co uważały za warunek *sine qua non* pełnego uniezależnienia się od Wielkiej Brytanii. Z kolei Izrael, uwikłany w konflikt ze wszystkimi sąsiadami, nie znalazł w Zjednoczonym Królestwie sojusznika ani w momencie proklamowania niepodległości, ani też w następnych latach. Momentami stosunki między Wielką Brytanią a Izraelem były tak napięte, że istniało ryzyko wybuchu realnego konfliktu między nim, głównie z powodu Jordanii, która była brytyjskim sojusznikiem. Natomiast relacje izraelsko-egipskie były determinowane przez konflikt Izraela z państwami arabskimi.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu, który doprowadził do zawiązania tymczasowego sojuszu brytyjsko-izraelskiego, wymierzonego w Egipt, po nacjonalizacji Kanału Sueskiego. Utworzony *ad hoc* alians nie byłby możliwy, gdyby nie dwa czynniki. Pierwszym była osoba egipskiego prezydenta, Gamala Abdela Nasera, pod którego rządami Egipt

był postrzegany jako państwo wrogie przez rządy Wielkiej Brytanii i Izraela. Drugim była rola Francji, której determinacja do militarnego rozwiązania sporu z Egiptem sprawiła, że Izrael został włączony do współpracy w przygotowaniu takiej interwencji.

Nacjonalizacja Towarzystwa Kanału Sueskiego

20 lipca 1956 r. Wielka Brytania – dzień po analogicznym oświadczeniu USA – oficjalnie poinformowała Egipt, że wycofuje się ze współfinansowania budowy wielkiej tamy asuańskiej¹, która była sztandarowym projektem gospodarczym G.A. Nasera². Niezależnie od tego, czy prezydent Egiptu spodziewał się takiego obrotu spraw już od marca, czy też dowiedział się o tym później, jego reakcja była przemyślana i znakomicie zorganizowana³. 26 lipca egipski przywódca podczas przemówienia w Aleksandrii ogłosił nacjonalizację Towarzystwa Kanału Sueskiego. Brytyjski rząd był całkowicie zaskoczony tym posunięciem – dość powiedzieć, że w dniu jej przeprowadzenia gabinet odbył posiedzenie, na którym nie poruszono w ogóle kwestii Egiptu. Premier Wielkiej Brytanii Anthony Eden dowiedział się o nacjonalizacji dopiero podczas wieczornego przyjęcia tego samego dnia, na którym gościł króla i premiera Iraku⁴. Zwołał po tym naradę w tej sprawie, w której wzięło udział kilku współpracowników, ambasador Francji i *chargé d'affaires* amerykańskiej ambasady, ponieważ ambasador USA nie był tego dnia obecny⁵.

¹ Budowa tamy miała na celu uregulowanie Nilu, co miało m.in. przelożyć się na zwiększenie powierzchni upraw rolnych.

² *51 Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 20 lipca 1956 r., The National Archives, Kew, Cabinet Office Papers, CAB 128/30, s. 4.

³ Rzekomo w marcu 1956 r. Egipt miał otrzymać informacje ze źródeł irackich, że do współfinansowania tamy asuańskiej prawdopodobnie nie dojdzie. Zob. R. Blake, *The Decline of Power 1915–1964*, Oxford 1985, s. 363. Bardzo prawdopodobne wydaje się w każdym razie, że G.A. Naser wiedział o planowanej odmowie pożyczki ze strony Wielkiej Brytanii i USA znacznie wcześniej, niż zostało to oficjalnie ogłoszone. Główną przesłanką świadczącą za tą teorią jest świetnie zorganizowana i przeprowadzona operacja nacjonalizacji, co wskazuje, że egipskie władze miały odpowiednio dużo czasu na jej zaplanowanie. Za tą hipotezą przemawia również całkowite zaskoczenie zachodnich mocarstw. Niewykluczone wszakże, że G.A. Naser zaczął myśleć o przejęciu Kanału Sueskiego już wcześniej – może nawet w momencie objęcia władzy – czekając jedynie na odpowiedni pretekst i koniunkturę międzynarodową.

⁴ R. Bania, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Bliskiego Wschodu za prezydentury Dwighta D. Eisenhowera*, Toruń 2000, s. 184.

⁵ *54 Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 27 lipca 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 2.

Zwołane pospiesznie posiedzenie brytyjskiego gabinetu 27 lipca poświęcone było wyłącznie sytuacji Kanału Sueskiego. Przedstawiono na nim pobieżnie znaczenie Kanału dla światowego i brytyjskiego handlu. Przez ten „egipski łącznik” rocznie transportowano 70 mln t ropy naftowej z regionu Zatoki Perskiej, z czego 60 mln (86 proc.) było przeznaczonych dla Europy Zachodniej, co z kolei odpowiadało około 2/3 zapotrzebowania tej części Starego Kontynentu. Wielka Brytania dysponowała zapasami ropy przewidywanymi na 6 tygodni.

Zamknięcie trasy zaopatrzeniowej przez Egipt oznaczało według gabinetu A. Edena konieczność podwojenia tonażu tankowców, które dostarczają ropę naftową z Bliskiego Wschodu, aby utrzymać tempo dostaw (które w takim wypadku musiałyby oczywiście opływać całą Afrykę). Europa Zachodnia byłaby jednocześnie zmuszona do poproszenia o wsparcie państw Ameryki Północnej i Południowej. Szczególną wagę miałyby w tym wypadku odgrywać Stany Zjednoczone – brytyjski rząd oceniał, że państwa europejskie musiałyby poprosić USA o przekazanie części swoich dostaw otrzymywanych z Zatoki Perskiej na rzecz Europy.

Uznano, że na ewentualnym zamknięciu Kanału nie ucierpi szczególnie brytyjski import (wyłączając ropę naftową), bowiem tym szlakiem nie transportowano zbyt wielu towarów do Wielkiej Brytanii. Inaczej miała się sprawa z eksportem, który – szczególnie do Indii – byłby narażony na straty z powodu znacznego wzrostu kosztów transportu. Przedstawiono również sytuację egipskich finansów, oceniając m.in., że w Banku Anglii władze egipskie ulokowały ok. 7 mln funtów szterlingów⁶. Gabinet uznał, że potencjalne zablokowanie tych środków nie zachwiałoby sytuacją finansową Egiptu.

Członkowie rządu zaczęli również rozpatrywać taktykę, którą Wielka Brytania powinna objąć w obliczu nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego. Najciekawszy jest fakt, że gabinet z miejsca odrzucił próbę przedstawienia nacjonalizacji jako działania nielegalnego, bowiem, jak sam przyznał, wszystko odbyło się zgodnie z prawem⁷. Brytyjskie władze – świadome, że na gruncie prawnym stoczyliby najpewniej przegraną batalię – postanowiły przenieść pole sporu na płaszczyznę stosunków międzynarodowych, podkreślając znaczenie Kanału dla światowej gospodarki. Przyjęto założenie, że jest to na tyle istotny szlak zaopatrzeniowy, że jedno państwo nie może

⁶ *Ibidem*, s. 2. W przeliczeniu na współczesną walutę, byłoby to ok. 152 mln funtów.

⁷ *Ibidem*, s. 2–3.

wykorzystywać go do realizacji swych wewnętrznych celów⁸. Egipt miał także zostać przedstawiony jako państwo, które nie posiada na tyle doświadczenia i wykwalifikowanego personelu, aby należycie zarządzać Kanałem, jak również nie dysponuje środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na jego modernizację, poszerzenie i pogłębienie⁹. Przyjęta linia antyegipskiej argumentacji zakładała ponadto podważenie gotowości tego państwa do respektowania międzynarodowych zobowiązań, w domyśle – wolności żeglugi przez Kanał. Wszystko to prowadziło do konkluzji, że nad tym szlakiem sprawować kontrolę powinna społeczność międzynarodowa¹⁰, najlepiej za pomocą niezależnego od egipskich władz Towarzystwa Kanału Sueskiego.

Gabinet ustalił, że same sankcje ekonomiczne wobec Egiptu nie wpłyną na zmianę polityki G.A. Nasera. Konieczna była również presja społeczności międzynarodowej, a w ostateczności groźba użycia – lub w konsekwencji samo użycie – siły¹¹. Oceniano, że do opanowania Kanału Sueskiego oraz utrzymania na nim żeglugi potrzebne byłyby jednostki w sile trzech dywizji. Samo przetransportowanie w zachodni basen Morza Śródziemnego odpowiedniej ilości sprzętu i ciężkiego uzbrojenia zajęłoby co najmniej kilka tygodni – zapewne również przy udziale cywilnych statków, które musiałyby zostać zarekwirowane. Zdecydowano również o wzmocnieniu lotnictwa – zarówno bombowego, jak i myśliwskiego – w sąsiedztwie Egiptu. Szefowie sztabów sił zbrojnych otrzymali za zadanie opracowanie planu i harmonogramu ewentualnej operacji militarnej wymierzonej w Egipt¹². Ustalono także, że należy przedsięwziąć wszelkie kroki, aby do minimum ograniczyć ryzyko włączenia się innych państw arabskich w potencjalnym konflikcie po stronie egipskiej¹³.

A. Eden stwierdził, że istotnym elementem będzie uzyskanie poparcia Stanów Zjednoczonych i Francji dla brytyjskich działań oraz zapowiedział poszukiwanie poparcia wśród innych państw morskich, które byłyby zainteresowane przywróceniem *statusu quo ante* Kanału Sueskiego. Nie wy-

⁸ G.A. Naser w swym przemówieniu o nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego zapowiedział, że wpływy z użytkowania tego szlaku zostaną przeznaczone na budowę tamy asuańskiej. Zob. No. 511, *Telegram From the Embassy in Egypt to the Department of State*, 26 lipca 1956 r. [w:] *Foreign Relations of the United States, 1955–1957. Suez Crisis*, 26 lipca – 31 grudnia 1956 r., Vol. XV, s. 906.

⁹ *54 Conclusion ...*, *op.cit.*, s. 3.

¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 5.

¹³ *Ibidem*.

kluczył również wypowiedzenia umowy z 1954 r. z Egiptem. Jednocześnie sceptycznie odniósł się do koncepcji przedstawienia sprawy na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ ze względu na nieuchronne weto Związku Radzieckiego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że na 1956 r. przypadała dwudziesta rocznica militaryzacji Nadrenii, przez co działania Egiptu przywoływały brytyjskim decydom na myśl negatywne skojarzenia. Dość powiedzieć, że Harold Macmillan, ówczesny kanclerz skarbu i przyszły premier, zanotował w swoich dziennikach w dniu nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego, że G.A. Naser swoim przemówieniem w Aleksandrii wyrósł na „azjatyckiego Mussoliniego”¹⁴.

Na posiedzeniu gabinetu padła niezwykle ważka deklaracja – niepowodzenie starań Wielkiej Brytanii w sprawie Kanału doprowadzi do utraty brytyjskich zasobów i wpływów na całym Bliskim Wschodzie, do czego nie można dopuścić, nawet jeżeli Zjednoczone Królestwo będzie zmuszone w pojedynkę przeprowadzić operację wojskową¹⁵. Był to jednak raczej czarny scenariusz – na rządowym posiedzeniu poruszono kwestię udziału sojuszników, Francji i Stanów Zjednoczonych, we wspólnym przeciwdziałaniu postępowaniu Egiptu. Natomiast zupełnie nie brano pod uwagę ewentualnego udziału Izraela. Powód był prozaiczny – państwo żydowskie było bardzo dalekie od statusu sojusznika Wielkiej Brytanii.

Zabiegi dyplomatyczne

Szef brytyjskiej dyplomacji Selwyn Lloyd 28 lipca spotkał się z izraelskim ambasadorem w Londynie. Podczas spotkania zaapelował, aby Izrael wstrzymał się od podejmowania jakichkolwiek działań przeciwko Egiptowi, aby dać Wielkiej Brytanii czas na poczynienie odpowiednich kroków w kwestii nacjonalizacji Kanału¹⁶. Prośba ta była tym bardziej zasadna, że podczas przemówienia w Aleksandrii G.A. Naser zapowiedział, że ekspansja Izraela

¹⁴ A. Horne, *Macmillan 1894–1956. Vol. I of the official biography*, Londyn 1988, s. 395.

¹⁵ 54 *Conclusion ...*, *op.cit.*, s. 4.

¹⁶ No. 355, E. Elath (London) to the Minister of Foreign Affairs, 28 lipca 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel. Vol. 11, styczeń–październik 1956. Companion volume*, red. B. Gilead, Jerozolim 2008, s. 342. W zbiorze tym zawarto streszczenia oryginalnych izraelskich dokumentów w języku angielskim. Niektóre materiały zostały wszakże przetłumaczone w całości, co zostało zaznaczone w niniejszym artykule.

zostanie powstrzymana przez zjednoczony świat arabski¹⁷. Izraelskie władze postanowiły publicznie nie zabierać głosu w sprawie nacjonalizacji Kanału, ale izraelscy dyplomaci dostali polecenie, aby w nieoficjalnych rozmowach z przedstawicielami innych państw podnosić m.in. konieczność dozbrowienia Izraela, położenia gazociągu między Ejlatem a Hajfą czy zastosowania silnej ekonomicznej presji na Egipt¹⁸.

Pierwsze bezpośrednie rozmowy Wielkiej Brytanii ze Stanami Zjednoczonymi przyniosły rozczarowanie dla brytyjskiego rządu. Wprawdzie USA zadeklarowały, że w pełni poprą na forum dyplomatycznym brytyjskie starania w sprawie Kanału oraz nie będą poruszać tej kwestii na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, jednocześnie jednak mocno potępią jakiekolwiek „przedwczesne użycie siły”¹⁹. Amerykański sekretarz stanu John Foster Dulles zaproponował zwołanie międzynarodowej konferencji w sprawie Kanału, w skład której mieli wejść sygnatariusze konwencji konstanyntynopolińskiej z 1888 r.²⁰ oraz dwanaście innych państw, w tym Egipt. Gospodarzem konferencji została Wielka Brytania. Brytyjski rząd niechętnie przystał na obecność Związku Radzieckiego – jako sukcesora carskiej Rosji – mając świadomość, że będzie on z pewnością gorącym orędownikiem i obrońcą rządu G.A. Naser, jednak uznali to za koszt amerykańskiej współpracy²¹. USA, Wielka Brytania i Francja ustaliły, że na konferencji londyńskiej Stany Zjednoczone proponują utworzenie międzynarodowej instytucji, której zadaniem będzie kontrolowanie i zarządzanie Kanałem Sueskim²².

Izrael nie ukrywał rozczarowania z powodu braku zaproszenia na konferencję w Londynie. S. Lloyd zapewnił jednak izraelskiego ambasadora, że poruszone zostanie na niej prawo tego państwa do swobody żeglugi przez Kanał Sueski. Dodał, że Izrael nie otrzymał zaproszenia, aby uniemożliwić G.A. Naserowi wykorzystanie izraelskiej obecności do przedstawienia nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego w kontekście konfliktu arabsko-izraelskiego. Brytyjski minister spraw zagranicznych odmówił jednocześnie

¹⁷ No. 511, *Telegram From...*, 26 lipca 1956 r., [w:] FRUS, 1955–1957, Vol. XV, s. 907.

¹⁸ No. 356, *W. Eytan (Jerusalem) to the Israel Missions Abroad*, 29 lipca 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, *op.cit.*, s. 343.

¹⁹ *56 Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 1 sierpnia 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 2.

²⁰ Konwencja, której sygnatariuszami były Wielka Brytania, Francja, Austro-Węgry, Niemcy, Hiszpania, Holandia, Włochy, Rosja i Imperium Osmańskie, zakładała wolność żeglugi przez Kanał dla statków wszystkich tych państw, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

²¹ *56 Conclusion...*, *op.cit.*, s. 2.

²² *59 Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 14 sierpnia 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 4.

zwiększenia sprzedaży broni do Izraela, ponownie argumentując to ryzykiem wykorzystania tego faktu na forum międzynarodowym przez Egipt²³. Natomiast francuski minister spraw zagranicznych Christian Pineau poinformował stronę izraelską, że Francja i Wielka Brytania są gotowe rozpocząć interwencję militarną w Egipcie, jeżeli państwo to nie zaakceptuje postanowień konferencji londyńskiej²⁴.

Mimo negatywnej odpowiedzi S. Lloyda, Izrael nie ustawał w próbach zawarcia z Wielką Brytanią nowych kontraktów na zakup broni. Izraelskiej armii szczególnie zależało na czołgach Centurion, które mogłyby im zapewnić znaczącą przewagę na bliskowschodnim teatrze działań wojennych. Jednak 17 sierpnia brytyjski stały podsekretarz stanu w ministerstwie spraw zagranicznych Ivone Kirkpatrick poinformował izraelskiego ambasadora w Londynie, że aktualnie nie istnieje możliwość sprzedaży tych czołgów. Dodał przy tym, że Izrael może złożyć kolejne zapytanie o te czołgi za dwa miesiące²⁵.

Równocześnie z działaniami dyplomatycznymi, Wielka Brytania rozpoczęła opracowywanie planów wojskowych. Już na początku sierpnia stworzyła tzw. plan ewentualnościowy (*contingency plan*), który został jednak szybko zastąpiony przez strategię o kryptonimie „Muszkietier”. Chęć koordynacji działań wojskowych wyraziła Francja, a już 11 sierpnia zostało powołane wspólne dowództwo operacji „Muszkietier” z siedzibą na Cyprze. Na jego czele stanął brytyjski generał Charles Keightley, a jego zastępcą został francuski admirał Pierre Barjot²⁶.

Francuski rząd wydawał się bardziej niż Wielka Brytania zdeterminowany, aby wystąpić przeciwko G.A. Naserowi. Najbardziej oczywistym powodem takiej postawy był fakt, że Francja była drugim – po Zjednoczonym Królestwie – udziałowcem w Towarzystwie Kanału Sueskiego, a stanowisko prezesa zwyczajowo zajmował obywatel francuski. Ponadto, rząd IV Republiki zajmował nieprzechylne stanowisko względem rządów G.A. Nasera z trzech

²³ No. 367, E. Elath (London) to the British Commonwealth Division, 3 sierpnia 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, s. 352.

²⁴ No. 372, J. Tsur (Paris) to the West European Division, 6 sierpnia 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, s. 356.

²⁵ No. 389, E. Elath (London) to the Ministry of Foreign Affairs, 17 sierpnia 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, s. 370.

²⁶ D. Varble, *The Suez Crisis 1956*, Essential Histories, Chapel Way 2003, s. 22. Należy zwrócić uwagę, że na tej stronie błędnie podano, że zastępcą C. Keighthleya był admirał Jobert. Jest to najprawdopodobniej błąd w druku, albowiem w innych miejscach książki występuje prawidłowa wersja z P. Barjotem jako zastępcą dowódcy sił połączonych.

innych powodów. Pierwszym z nich było przekonanie, że wspiera on – tak werbalnie, jak i czynnie – antyfrancuskie powstanie w Algierii. To stawiało również w innym świetle „czechosłowacki kontrakt” – we francuskiej optyce radzieckie uzbrojenie dostarczane Egiptowi mogło w przyszłości trafić także do algierskich rebeliantów. Drugą przyczyną były egipskie zapowiedzi zlikwidowania Izraela, którego Francja była w tamtym okresie największym poplecznikiem. Szczególnie, że państwo izraelskie było także znacznym odbiorcą francuskiego uzbrojenia – w latach 1952–1956 Izrael zakupił od Francji m.in. 150 lekkich czołgów AMX-13 i 60 myśliwców Mystère IV²⁷, z czego największy kontrakt zbrojeniowy podpisano na miesiąc przed nacjonalizacją Kanału. Trzecim powodem były – analogicznie jak u brytyjskich władz – skojarzenia działań G.A. Nasera z postępowaniem Adolfa Hitlera. Francuski premier Guy Mollet porównał nawet obu tych przywódców²⁸. Nie należy również lekceważyć innego czynnika – urażonej mocarstwowej dumy. Zaledwie dwa lata przed nacjonalizacją Kanału, kolonialna Francja została upokorzona w bitwie pod Dien Bien Phu, która *de facto* zakończyła francuskie panowanie w rejonie Indochin. Francuskie władze chciały zmazać tę „plamę na honorze” i jednocześnie zademonstrować, że ciągle są światową potęgą. Nie bez znaczenie jest również to, że Francja obawiała się, że Wielka Brytania niejako stara się niwelować francuskie wpływy w obszarze Bliskiego Wschodu, za przykład czego można było uznać choćby utworzenie pod brytyjskimi auspicjami Paktu Bagdadzkiego. Francja potrzebowała więc jakiegoś sukcesu, aby zahamować spadek swego znaczenia w regionie, a interwencja w Egipcie mogła być postrzegana jako idealna demonstracja siły.

Impas

Jeszcze przed rozpoczęciem konferencji londyńskiej brytyjski premier spotkał się z przywódcami opozycji parlamentarnej. Zadeklarowali oni negatywne stanowisko wobec potencjalnego użycia siły przeciwko Egiptowi w celu narzucenia mu ustaleń przyjętych podczas spotkania w Londynie. Zaznaczyli jednak, że jeżeli sytuacja zmieni się na gorsze – czyli nastąpią celowe utrudnienia w żegludze przez Kanał – mogą zmienić swe stanowisko²⁹.

²⁷ E. A. Kolodziej, *France and arms trade*, „International Affairs”, Vol. 56, No. 1, 1980, s. 56.

²⁸ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 580.

²⁹ 59 *Conclusion ...*, *op.cit.*, s. 5.

Zorganizowane przez mocarstwa zachodnie międzynarodowe spotkanie w sprawie nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego trwało od 16 do 23 sierpnia. Zgodnie z wcześniejszymi założeniami, Stany Zjednoczone przedstawiły projekt zakładający „ustanowienie międzynarodowej administracji Kanałem Sueskim, przy formalnym respektowaniu suwerennych praw Egiptu i przyznania mu udziału w dochodach”³⁰. USA zaproponowały także stworzenie międzynarodowej konwencji, gwarantującej swobodę żeglugi przez Kanał. Z konkurencyjnym projektem wystąpiły Indie, które chciały zagwarantować Egiptowi suwerenne prawo do własności i zarządzania tym szlakiem wodnym³¹. Większość uczestników londyńskiej konferencji poparła jednak amerykańską propozycję. Ustalono, że specjalny komitet pod przewodnictwem premiera Australii Roberta Menziesa uda się do Egiptu, aby przedstawić tamtejszym władzom postanowienia konferencji³².

Brytyjski rząd rozpoczął natomiast konsultacje z amerykańskimi i francuskimi władzami na temat działań, które powinny zostać poczynione w przypadku odrzucenia przez egipskie władze międzynarodowych ustaleń. Stany Zjednoczone były niechętne ewentualnemu skierowaniu sprawy na forum ONZ, natomiast Francja uważała, że taki ruch byłby wskazany ze względu na możliwość uzyskania szerszego poparcia światowej opinii publicznej³³. Brytyjski rząd zaczął także rozważać wycofanie pracowników Towarzystwa Kanału Sueskiego z Egiptu, w tym m.in. pilotów statków śródlądowych. Minister transportu Harold Watkinson był przeciwny temu rozwiązaniu, uważał bowiem, że jakiegokolwiek opóźnienia w żegludze przez Kanał i wypadki bardziej obciążąłyby Wielką Brytanię i Francję, aniżeli Egipt³⁴. Zagraniczny personel został w końcu wycofany z Kanału Sueskiego, jednak egipskie władze zdołały go zastąpić własnymi pracownikami, utrzymując sprawne funkcjonowanie tego szlaku³⁵.

Brytyjskie Ministerstwo Skarbu przedstawiło z kolei raport, który przewidywał, że ewentualny koszt użycia wojska przeciw Egiptowi nie byłby przesadnie wysoki w stosunku do całłościowych wydatków na obronność. Interwencja mogłaby jednak poważnie obciążyć budżet państwa, jeżeli

³⁰ R. Bania, *Polityka...*, *op.cit.*, s. 197.

³¹ *Ibidem*, s. 198–199.

³² 61 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 23 sierpnia 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 3.

³³ 62 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 28 sierpnia 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 3–4.

³⁴ 61 *Conclusion...* *op.cit.*, s. 3–4.

³⁵ J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010, s. 186.

na dłuższy okres zakłóciłaby transport ropy naftowej przez Kanał³⁶. Rząd Wielkiej Brytanii otrzymał ponadto niepokojące doniesienia od gubernatorów Adenu, Kenii i Somalii Brytyjskiej, którzy wskazywali, że potencjalne zwycięstwo G.A. Nasera w sporze z Zachodem o nacjonalizację Towarzystwa Kanału Sueskiego przyniesienie załamanie brytyjskich wpływów wśród arabskiej populacji w tych koloniach³⁷.

Na początku września francuski minister spraw zagranicznych Ch. Pineau w rozmowie z izraelskim ambasadorem w Paryżu ocenił szanse na wybuch wojny z Egiptem na 50 proc. Zdaniem francuskiego ministra, G.A. Naser zachowywał się coraz śmieiej z powodu wsparcia Związku Radzieckiego, który niedawno wysłał do Egiptu kolejną partię sprzętu wojskowego oraz techników³⁸. Ch. Pineau zapewnił, że Francja nie ma zamiaru wciągać Izraela w ewentualną kampanię wojenną przeciwko Egiptowi, a przynajmniej nie w jej początkowej fazie³⁹. Ponownie zadeklarował poparcie dla postulatu swobody żeglugi izraelskich statków przez Kanał oraz zasugerował, że Stany Zjednoczone powoli skłaniają się do sprzedaży broni Izraelowi. Izrael tymczasem dalej starał się dobroić w brytyjską broń. Zwrócił się do S. Lloyda z kolejnym zapytaniem o zakup Centurionów, a także 50 czołgów Sherman i 10 samolotów Meteor. Brytyjski minister spraw zagranicznych obiecał szybko rozpatrzyć kwestię dostawy dwóch ostatnich, jednak ponownie ostudził nadzieje izraelskich władz co do możliwości uzbrojenia się w Centuriony⁴⁰. W rozmowie z ambasadorem Izraela odniósł się bezpośrednio do kwestii Kanału, stwierdzając, że gdyby w momencie jego nacjonalizacji Wielka Brytania posiadała odpowiednie siły w tym regionie, to dokonałaby wtedy zbrojnej interwencji. Dał również wyraz swemu rozczerowaniu faktem, że „przyjaciele Izraela” w Zjednoczonym Królestwie – w domyśle Partia Pracy – nie popierają militarnej operacji przeciw Egiptowi.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że także w samym brytyjskim rządzie nie wszyscy ministrowie byli zwolennikami zbrojnej interwencji w Egipcie. Jednym z najbardziej sceptycznych wobec tego rozwiązania członków gabinetu był minister obrony Walter Monckton. We wrześniu przedstawił on krótką notkę,

³⁶ 62 *Conclusion...* op.cit., s. 4–5.

³⁷ *Ibidem*, s. 5.

³⁸ No. 409, J. Tsur (Paris) to the Minister of Foreign Affairs, 3 września 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, op.cit., s. 387.

³⁹ *Ibidem*, s. 388.

⁴⁰ No. 413, E. Elath (London) to the British Commonwealth Division, 4 września 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, op.cit., s. 390.

w której wymieniał możliwe problemy, z którymi musiałaby się zmierzyć Wielka Brytania, jeżeli zdecyduje się na operację militarną w strefie Kanału. Wymienił wśród nich naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych, nieprzyjazną reakcję uczestników konferencji londyńskiej i niechęć opozycji. Oprócz tego ocenił, że konflikt zbrojny z Egiptem może zakończyć się opuszczeniem Wspólnoty Narodów przez Indie i Cejlon, jak również pogorszeniem stosunków z Kanadą. W. Monckton zauważył również, że interwencja w Egipcie nie będzie łatwa – wprowadzie brytyjscy sztabowcy przewidywali zwycięstwo, jednak nie mogli zagwarantować, w jakim terminie zostanie ono osiągnięte. Zwrócił przy tym uwagę, że nawet w przypadku zwycięskiej kampanii, brytyjskie wojska będą musiały pozostać w strefie Kanału przez długi czas. Bardzo prawdopodobne było także, że nowy rząd egipski – ustanowiony z mniejszym bądź większym udziałem Wielkiej Brytanii – będzie wymagał parasola ochronnego ze strony brytyjskiej armii. Minister obrony powołał się przy tym na raporty od ambasadorów Zjednoczonego Królestwa na Bliskim Wschodzie, którzy donosili, że w przypadku rozpoczęcia interwencji w Egipcie jedynie szybkie zakończenie kampanii sukcesem nie doprowadzi do rozprzestrzenienia się antybrytyjskich nastrojów w regionie⁴¹. W. Monckton podkreślił, że ze wszystkimi tymi problemami Wielka Brytania będzie miała do czynienia, jeżeli zaatakuje Egipt bez przekonującego *casus belli*. Zaznaczył przy tym, że powód potencjalnej interwencji nie powinien być sprokurowany – ani nawet wydawać się sprokurowany – przez brytyjski rząd⁴². Co ciekawe, W. Monckton 24 września skierował do premiera prośbę o dymisję z urzędu ministra obrony, argumentując to wyczerpaniem fizycznym⁴³. A. Eden przychylił się do tej prośby, a odwołanie dotychczasowego ministra obrony ze stanowiska nastąpiło 18 października.

Powołany na konferencji w Londynie komitet między 3 a 9 września odbył szereg spotkań z G.A. Naserem. Negocjacje jednak załamały się z powodu niechęci egipskiego przywódcy do uznania jakiejkolwiek formy międzynarodowej kontroli nad Kanałem Sueskim⁴⁴. Brytyjskie i francuskie władze miały przy tym pretensje do Stanów Zjednoczonych, bowiem 5 września prezydent Dwight David Eisenhower wydał oświadczenie, w którym odze-

⁴¹ Deposit Monckton 7, Bodleian Library, Oxford, s. 176-177 <http://www.bodleian.ox.ac.uk/dept/scwmss/projects/suez/monckton-minute.html> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

⁴² *Ibidem*, s. 177.

⁴³ *Ibidem*, s. 210-211 <http://www.bodleian.ox.ac.uk/dept/scwmss/projects/suez/monckton-resign.html> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

⁴⁴ R. Bania, *Polityka...*, *op.cit.*, s. 202.

gnał się od użycia siły w sporze z Egiptem⁴⁵. G.A. Naser mógł po tej deklaracji uznać, że zagrożenie interwencją militarną zmalało, co niewątpliwie wzmocniło jego pozycję w trakcie negocjacji. Stany Zjednoczone jednak nie zaprzestały dążyć do dyplomatycznego rozwiązania kryzysu i zaproponowały utworzenie stowarzyszenia użytkowników Kanału Sueskiego, które miało organizować tranzyt przez ten szlak wodny. Jego członkami mieli zostać sygnatariusze konwencji konstantynopolińskiej oraz te państwa, które w znaczącym stopniu korzystały z Kanału⁴⁶. Koncepcja ta spotkała się z chłodną reakcją ze strony brytyjskiego rządu, bowiem stowarzyszenie posiadało zbyt mało kompetencji, aby można było uznać je za gwaranta międzynarodowej kontroli nad Suezem⁴⁷. Coraz więcej członków gabinetu było zdania, że spełnienie tego ostatniego celu będzie niemożliwe bez interwencji wojskowej. Premier A. Eden uznał, że jeżeli wszelkie środki dyplomatyczne zawiodą w tej sprawie, to Zjednoczone Królestwo będzie zmuszone do użycia siły⁴⁸. Zaznaczył przy tym, że Francja zaczynała się coraz bardziej niecierpliwić z powodu przedłużającego się impasu w sprawie Kanału.

Stany Zjednoczone doprowadziły do zwołania 19–21 września drugiej konferencji w Londynie. Przy tej okazji ponownie uaktywnił się Izrael, domagając się włączenia w skład stowarzyszenia⁴⁹. Druga konferencja londyńska nie przyniosła jednak żadnych przełomowych rozwiązań, a jedynie utwierdziła Wielką Brytanię i Francję w przekonaniu, że spór z Egiptem należy przenieść na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ⁵⁰. Francuski rząd, coraz bardziej sfrustrowany dyplomatycznymi niepowodzeniami i coraz mocniej przekonany o konieczności użycia siły, zwrócił się w stronę Izraela.

Zaangażowanie Francji

Podczas wizyty w Paryżu 18–22 września Szymon Peres, ówczesny dyrektor generalny w izraelskim Ministerstwie Obrony, spotkał się z francu-

⁴⁵ H. Macmillan, *Riding the Storm*, Nowy Jork 1951, s. 117.

⁴⁶ R. Bania, *Polityka...*, *op.cit.*, s. 204.

⁴⁷ 64 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 11 września 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 6.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁹ No. 425, *British Commonwealth Division and West European Division (Jerusalem) to the Israeli Ambassadors in London and Paris*, 18 września 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, *op.cit.*, s. 400–401.

⁵⁰ 67 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 26 września 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 6.

skim ministrem obrony Mauricem Bourguès-Manoury. Szef francuskiego resortu powiedział S. Peresowi, że Francja jest przygotowana – we współpracy z Wielką Brytanią – do wystąpienia przeciw G.A. Naserowi oraz że chciałby, aby w operacji tej uczestniczył Izrael⁵¹. Dodał, że tego samego chce Wielka Brytania, która stawia jeden warunek – Jordania nie może zostać zaatakowana przez Izrael. Francuski minister zaprosił również izraelską delegację na wysokim szczeblu do złożenia w najbliższym czasie wizyty we Francji w tej sprawie. Wydawało się, że sytuacja zaczęła rozwijać się korzystnie dla rządu Dawida Ben Guriona.

30 września i 1 października izraelska delegacja, na czele której stała minister spraw zagranicznych Golda Meir, przebywała we Francji, gdzie prowadziła negocjacje z tamtejszymi władzami w sprawie działań, które można podjąć przeciw Egiptowi. W skład delegacji wchodził również szef sztabu generalnego gen. Mosze Dajan, minister transportu Mosze Carmel oraz Peres. Na trzy dni przed rozpoczęciem wizyty, D. Ben Gurion w liście do G. Meir przedstawił liczącą trzynaście punktów instrukcję, dotyczącą stanowiska Izraela i przebiegu negocjacji⁵². Mimo że rozmowy miały być prowadzone między izraelskimi i francuskimi władzami, notatka zawierała wiele odniesień do Wielkiej Brytanii, które – na co liczył D. Ben Gurion – powinny zostać jej przekazane przez przedstawicieli rządu Francji.

Pierwsza z instrukcji nakazywała jasno przedstawić Francuzom, że Izrael nie zdecyduje się na samodzielną interwencję w Egipcie. Jako warunek zaangażowania swego państwa w działania zbrojne D. Ben Gurion uznał zgodę i akceptację Wielkiej Brytanii na udział w nich Izraela. Ponadto, brytyjskie władze miały zagwarantować, że ani Jordania, ani Irak nie stworzą „drugiego frontu”⁵³, wymierzonego w Izrael. Jeżeli okazałoby się to nieosiągalne, należało uzyskać zobowiązanie, że w wypadku izraelskiego kontrataku, Wielka Brytania nie wesprze tych państw, ani też nie będzie „żywić urazy” do Izraela⁵⁴. D. Ben Gurion był gotów dać gwarancję, że nie podejmie żadnych działań wymierzonych w Jordanię, jeżeli ta nie włączy się w ewentualny konflikt egipsko-izraelski. Zastrzegł jednak, że Izrael chce otrzymać pełną swo-

⁵¹ No. 442, *D. Ben-Gurion (Jerusalem) to G. Meir*, 27 września 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel. Vol. 11, January-October 1956. Companion volume*, Jerozolima 2008, przypis 5, s. 415.

⁵² No. 442, *D. Ben-Gurion (Jerusalem) to G. Meir*, 27 września 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, *op.cit.*, s. 413–415. Jest to pełne tłumaczenie dokumentu na język angielski.

⁵³ *Ibidem*, s. 413.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 414.

bodę działania na zachodnim brzegu Jordanu, jeżeli Jordania zostanie podbita przez któreś z państw ościennych (Arabie Saudyjską, Irak, Syrię, Egipt). Szef izraelskiego rządu wskazał również na konieczność poinformowania Stanów Zjednoczonych o ewentualnych działaniach wymierzonych w Egipt. Podkreślił przy tym, że nie chce, aby USA były w bezpośredni sposób zaangażowane w operację, ale wołałby do minimum ograniczyć potencjalne niezadowolenie amerykańskich władz, które mogłoby się przełożyć na bolesne dla Izraela sankcje gospodarcze.

Izraelski premier polecił, aby w rozmowach z Francuzami wyraźnie zaakcentować, że o ile dla europejskich mocarstw ewentualne fiasko interwencji w Egipcie może być militarną i polityczną klęską, o tyle dla Izraela porażka może oznaczać zagładę państwa. Nakazał przy tym generałowi M. Dajanowi jasno przedstawić ograniczenia izraelskich sił powietrznych, morskich i pancernych, co miało uzmysłwić sojusznikom, w jakich aspektach militarnych powinni oni szczególnie wesprzeć armię tego państwa. Instrukcja dla G. Meir wymieniała także postulaty, których spełnienie byłoby ceną za udział Izraela w interwencji. Rząd w Tel Awiwie miał „w praktyce sprawować kontrolę”⁵⁵ nad wybrzeżem Cieśniny Tirańskiej, żeby zapewnić wolność żeglugi między Ejlątem a Morzem Czerwonym. Izrael chciał także, aby Półwysep Synaj został uznany za strefę zdemilitaryzowaną, z wyłączeniem kilku izraelskich baz wojskowych na wspomnianym wybrzeżu, które miały zostać tam założone po zwycięskiej kampanii.

D. Ben Gurion pisał też o warunkach, które powinny zostać postawione nowemu rządowi egipskiemu. Wskazuje to, że uznał obalenie G.A. Nasera za ważny – jeśli nie najważniejszy – element interwencji. Szef izraelskiego rządu domagał się, aby nowe władze Egiptu przystąpiły do rokowań z Izraelem i podpisały traktat pokojowy. D. Ben Gurion świadom był jednak, że mógłby to być warunek trudny do spełnienia, dlatego też dał zielone światło do rezygnacji z niego podczas negocjacji. Postulatem minimum było jednak udzielenie przez Egipt gwarancji wolności żeglugi na Kanale Sueskim dla izraelskich statków.

Ostatnie wymienione w dokumencie instrukcje miały charakter organizacyjny. D. Ben Gurion zarządził, aby żaden z członków delegacji nie proponował jakichkolwiek rozwiązań bez uzyskania uprzedniej zgody G. Meir. Z kolei, zezwolenie na dyskusje o kwestiach militarnych otrzymał jedynie

⁵⁵ *Ibidem*, s. 414.

M. Dajan. Izraelski premier podkreślił, że członkowie delegacji mają prawo wyrażać swoje zdanie co do francuskich propozycji, ale „ostateczna i wiążąca” decyzja zostanie podjęta przez władze Izraela po powrocie negocjatorów⁵⁶. Oprócz wypunktowanych instrukcji, D. Ben Gurion zasugerował G. Meir, że powinna spróbować uzyskać jasne stanowisko Francji na temat ewentualnego ataku Związku Radzieckiego na Izrael. Sam jednak od razu zasugerował, że uważa taki atak za mało prawdopodobny.

Po zakończeniu tych rozmów, Francja odpowiedziała wysłaniem swojej delegacji do Izraela, aby obie strony mogły omówić ewentualne możliwości ataku na Egipt, nawet w przypadku braku brytyjskiego wsparcia. Spotkanie to odbyło się 3–4 października. Ze strony francuskiej wzięli w nim udział doradca ministra obrony Louis Mangin oraz zastępca szefa sztabu generalnego Maurice Challe, natomiast z izraelskiej D. Ben Gurion, M. Dajan i S. Peres. Stosunkowo niska ranga przedstawicieli Francji – w porównaniu z reprezentantami Izraela – wskazuje na chęć utrzymania tych negocjacji w tajemnicy. D. Ben Gurion sporządził przed spotkaniem notatkę, w której spisał listę kwestii, jakie miał zamiar poruszyć podczas rozmów⁵⁷.

Premier Izraela wskazał, że interwencja w Egipcie nie musi oznaczać łatwego odsunięcia G.A. Nasera od władzy. Nawet w przypadku udanego przebiegu operacji, mogłyby wybuchnąć walki partyzanckie, a to z kolei rodziło pytanie, czy francuskie władze byłyby zdolne na dłuższą metę zaangażować się w operacje antypartyzanckie. D. Ben Gurion ewidentnie w to wątpił, mając na uwadze, że Francja zaangażowała się w tym samym roku w gigantyczne działania przeciwko rebeliantom w Algierii⁵⁸. Oceniał przy tym, że sprawne obalenie Nasera daje znacznie większe szanse na szybkie zakończenie interwencji. Izraelski przywódca chciał także poruszyć kwestię sowieckich „ochotników”, którzy mogliby zostać skierowani na pomoc Egipcjom.

Pozostałe kwestie były ściśle powiązane z koniecznością włączenia Wielkiej Brytanii do wspólnych planów. D. Ben Gurion zwracał uwagę, że jeżeli strona brytyjska nie zaangażuje się w interwencję, to francuskie wojsko – pozbawione w tym wypadku możliwości skorzystania z brytyjskich

⁵⁶ *Ibidem*, s. 414.

⁵⁷ No. 456, *Note for the Record by D. Ben Gurion*, 3 października 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, op.cit., s. 427–428.

⁵⁸ Francuski rząd zdecydował m.in. o przedłużeniu służby wojskowej rekrutów, powołaniu rezerwistów, a na terytorium Algierii w 1956 r. utrzymywał 400 tys. żołnierzy. Zob.: A. Kasznik-Christian, *Algieria*, Warszawa 2006, s. 316–317.

baz na Cyprze – będą musiały operować z terytorium Izraela. To w międzynarodowej opinii uczyni z tego ostatniego państwa głównego prowadzącego konfliktu, co siłą rzeczy nie leżało w jego interesie. Izraelski premier oceniał również, że absencja Wielkiej Brytanii spowodowałaby pogorszenie relacji ze Stanami Zjednoczonymi oraz zwiększenie zagrożenia ze strony państw arabskich. Sytuacja ta nie miałaby miejsca – zdaniem D. Ben Guriona – jeżeli gabinet A. Edena zdecydowałby się na udział w interwencji.

Wnioskując ze wspomnianych dokumentów nie ma wątpliwości, że w ocenie izraelskiej interwencja w Egipcie bez wsparcia brytyjskiego nie tylko nie miałaby sensu, ale stanowiłaby istotne zagrożenie dla samego bezpieczeństwa państwa. Samo wsparcie Francji wedle oceny D. Ben Guriona było niewystarczające. Zresztą francuski rząd również nie zamierzał przeprowadzić operacji militarnej bez udziału W. Brytanii⁵⁹.

Izrael uważał udział Wielkiej Brytanii za niezbędny z kilku powodów. Po pierwsze, ze względu na sytuację w Algierii oraz brak francuskich baz wojskowych we wschodnim basenie Morza Śródziemnego, wsparcie militarne jedynie ze strony Francji mogłoby okazać się niewystarczające. Po drugie, izraelskie władze uważały, że współpraca i więzy amerykańsko-brytyjskie są na tyle mocne, że akces W. Brytanii do antyegipskiej operacji militarnej zapewni Izraelowi swoisty parasol ochronny przed niezadowolaniem Stanów Zjednoczonych. Po trzecie, Wielka Brytania mogła – w ocenie izraelskich władz – skutecznie powstrzymać państwa arabskie (bądź przynajmniej część z nich) przed wykorzystaniem interwencji w Egipcie jako okazji do zaatakowania Izraela. Po czwarte, władze w Tel Awiwie mogły kalkulować, że jeżeli W. Brytania tym razem opowie się po ich stronie, doprowadzi to do znaczącej poprawy relacji obu stron oraz stałego brytyjskiego poparcia dla państwa żydowskiego. Po piąte, udana interwencja z udziałem brytyjskim mogła zagwarantować wolność żeglugi przez Kanał Sueski dla Izraela na co najmniej kilka lat. Po szóste wreszcie, D. Ben Gurion mógł także liczyć na większe dostawy angielskiego uzbrojenia, przede wszystkim samolotów i broni pancernej.

Tymczasem narastały problemy Izraela z Jordanią. 13 września Izrael uderzył na posterunek jordańskiej policji w pobliżu miasta Garandal. W odpowiedzi dzień później król Jordanii Husajn rozpoczął rozmowy z Irakiem na temat ewentualnego wkroczenia irackich wojsk na jordańskie teryto-

⁵⁹ B. Gilead, *Introduction* [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, *op.cit.*, s. XLI–XLII.

rium⁶⁰. Perspektywa obecności wojsk Iraku w sąsiednim państwie poważnie niepokoiła izraelski rząd. Inaczej na sprawę patrzyła Wielka Brytania, która od kilku miesięcy – co najmniej od zdymisjonowania Glubba Paszy, brytyjskiego dowódcy Legionu Arabskiego⁶¹ – z niepokojem obserwowała rozwój sytuacji wewnątrz Jordanii. Widziała ona obecność irackich wojsk jako gwarancję „spokojnego” przebiegu wyborów parlamentarnych w tym państwie, przewidzianych na 21 października. „Spokojnego”, czyli gwarantującego niedopuszczenie jordańskich zwolenników G.A. Nasera do władzy, czego obawiał się brytyjski rząd⁶².

Francuskie władze były świadome, że obecność wojsk Iraku w Jordanii może utrudnić nakłonienie Izraela do współpracy w sprawie Kanału Sueskiego. Zakomunikowali oni stronie izraelskiej, że są przeciwni dyslokacji irackich jednostek, jednak nie mogą być „bardziej izraelscy od Izraela”⁶³. Same władze Izraela były przekonane, że za koncepcją obecności wojsk Iraku w Jordanii stoi W. Brytania⁶⁴. Rząd w Tel Awiwie nie zamierzał biernie przyglądać się sytuacji i 10 października izraelska armia – pod pretekstem kolejnych ataków z jordańskiego terytorium – dokonała rajdu na Jordanię.

Operacja ta miała kilka celów. Najbardziej oczywistym było zamanifestowanie jordańskim władzom, że Izrael nie dopuści do obecności irackich wojsk w pobliżu swoich granic. Jednocześnie było to wyraźne ostrzeżenie dla władz w Ammanie, aby te zaprzestały prowokacji. Niejawnym dla światowej opinii publicznej celem było sprawdzenie reakcji Wielkiej Brytanii i Francji. Izrael chciał wysondować trwałość brytyjskich zobowiązań wobec Jordanii w kontekście potencjalnego konfliktu z Egiptem. Przede wszystkim rząd w Tel Awiwie liczył jednak na to, że operacja w Jordanii skłoni Francję do wywarcia presji na gabinet A. Edena, aby ten zdecydował się na włączenie Izraela do antyegipskich planów⁶⁵.

Irak 12 października zapowiedział, że jest gotów wysłać swoje wojska do Jordanii, co spotkało się z kontrdeklaracją władz w Tel Awiwie, że taki czyn

⁶⁰ H. Ben-Yehuda, S. Sandler, *The Arab-Israeli Conflict Transformed: Fifty Years of Interstate and Ethnic Crises*, Nowy Jork 2002, s. 37.

⁶¹ Szerzej na ten temat zob. M. B. Oren, *A Winter of Discontent: Britain's Crisis in Jordan, December 1955–March 1956*, „International Journal of Middle East Studies”, Vol. 22, No. 2, 1990, s. 178–180.

⁶² 71 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 18 października 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 7.

⁶³ No. 473, *E. Najar (Jerusalem) to the Prime Minister*, 9 października 1956 r. [w:] *Documents on the foreign policy of Israel...*, op.cit., s. 440–441.

⁶⁴ *Ibidem*, przypis 4, s. 441.

⁶⁵ A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael*, Warszawa 2003, s. 158.

zmusi Izrael do poczynienia adekwatnych kroków⁶⁶. Tego samego dnia brytyjski rząd ostrzegł Izrael, że w przypadku „poważnego” izraelskiego ataku na Jordanię, Wielka Brytania wywiąże się ze swoich traktatowych zobowiązań względem swego sojusznika⁶⁷. Rząd Zjednoczonego Królestwa stanął przed dużym problemem – z jednej strony powinien zareagować na wezwanie Jordanii, z drugiej zaś był świadomy, że konflikt z Izraelem utrudni ewentualną interwencję w Egipcie. Brytyjscy sztabowcy zaczęli gorączkowo zastanawiać się nawet nad możliwością jednoczesnego konfliktu zbrojnego z Izraelem i Egiptem⁶⁸. Wielka Brytania uznała jednak, że izraelski rajd, wymierzony formalnie w fedainów, nie jest dostatecznym powodem do włączenia się w konflikt. Niewątpliwie wpływ miał na to przedstawiony w międzyczasie przez francuską delegację w Chequers plan interwencji w Egipcie z udziałem Izraela. Ostatecznie Jordania 15 października ogłosiła, że irackie wojska nie wkroczą na jej terytorium, chyba że w przypadku kolejnego izraelskiego ataku⁶⁹.

Do wiejskiej rezydencji premiera A. Edena w Chequers 14 października przybyli przedstawiciele Francji – gen M. Challe, który na początku tegoż miesiąca odwiedził Izrael, oraz minister polityki społecznej Albert Gazier. Francuzi zaprezentowali brytyjskiemu premierowi swoją koncepcję rozwiązania kryzysu sueskiego – wedle niej Izrael miał dokonać ataku na Egipt, co byłoby pretekstem do brytyjsko-francuskiej interwencji, która miałaby na celu zajęcie i ochronę Kanału. A. Edenowi plan się spodobał, choć niechętnie odnosił się do konieczności współpracy z Izraelem w tym zakresie⁷⁰, m.in. z powodu obaw, że fakt ten wyjdzie na jaw, co pogorszy pozycję Wielkiej Brytanii wśród państw arabskich.

Francja przedstawiła swój plan w bardzo dobrym momencie. A. Eden był już zmęczony fiaskiem kolejnych zabiegów dyplomatycznych w sprawie Kanału. Wprawdzie 12 października prezydent D. Eisenhower ogłosił, że doszło do przełomu na forum ONZ w sprawie rozwiązania „problemu Suez”⁷¹, jednak już następnego dnia Związek Radziecki i Jugosławia za-

⁶⁶ M. Brecher, J. Wilkenfeld, *A Study of Crisis*, Ann Arbor 1997, s. 278.

⁶⁷ H. Macmillan, *Riding...*, *op.cit.*, Nowy Jork 1951, s. 147.

⁶⁸ H. J. Dooley, *Great Britain's 'Last Battle' in the Middle East: Notes on Cabinet Planning during the Suez Crisis of 1956*, „The International History Review”, Vol. 11, No. 3, 1989, s. 509.

⁶⁹ M. Brecher, J. Wilkenfeld, *A study of...*, *op.cit.*, s. 278.

⁷⁰ A. Shlaim, *The Protocol of Sèvres, 1956: Anatomy of a War Plot*, „International Affairs”, Vol. 73, No. 3, 1997, s. 512.

⁷¹ H. Kissinger, *Dyplomacja*, *op.cit.*, s. 590.

wetowały w Radzie Bezpieczeństwie brytyjsko-francuski projekt rezolucji, będący dodatkiem do tzw. sześciu zasad⁷², zaproponowanych przez Stany Zjednoczone i przyjętych przez Radę⁷³. 16 października brytyjski premier udał się do Paryża na konsultacje ze swym francuskim odpowiednikiem. W spotkaniu uczestniczyli też ministrowie spraw zagranicznych obu państw. Rozprawiając na temat potencjalnego izraelskiego ataku na Egipt, Eden powrócił do kwestii Jordanii, po raz kolejny deklarując, że jeżeli Izrael dokona inwazji na to ostatnie państwo, to W. Brytania wypełni swoje zobowiązania sojusznicze. G. Mollet oczekiwał jednak innej deklaracji, którą mógłby przekazać D. Ben Gurionowi. Wprawdzie brytyjski premier zapowiedział również, że w przypadku konfliktu egipsko-izraelskiego Wielka Brytania nie będzie interweniować na mocy Deklaracji Trójstronnej z 1951 r., bowiem Egipt ogłosił, że jej nie podlega, jednak ciągle było to zbyt mało, aby przekonać Izrael do akceptacji francuskiego planu. W celu zmiany tego stanu rzeczy, Francja podjęła starania o zorganizowanie spotkania między trzema zainteresowanymi stronami⁷⁴.

Już dzień po paryskim spotkaniu, do baz na Cyprze zaczęto przemieszczać bombowce Królewskich Sił Powietrznych (*Royal Air Force*, RAF)⁷⁵. Notatka z posiedzenia brytyjskiego rządu z 18 października potwierdza, że A. Eden był coraz bardziej przekonany do francuskiego planu, pozostając wszakże niechętnym nawet półjawnej współpracy z Izraelem. Część spotkania poświęconą Kanałowi Sueskiemu rozpoczął S. Lloyd, wyliczając niedawne sukcesy dyplomatyczne na tym polu, które jednak były wątpliwe i ograniczały się do żmudnych działań na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Następnie głos zabrał premier, odnosząc się do rozmów z G. Molletem sprzed dwóch dni i aktualnej sytuacji na Bliskim Wschodzie⁷⁶.

⁷² Zasady te miały w założeniu być podstawą każdego porozumienia w sprawie rozwiązania kryzysu sueskiego. Obejmowały one: utrzymanie wolności żeglugi na Kanałe; poszanowanie suwerenności Egiptu; funkcjonowanie Kanału winno być niezależne od polityki jakiegokolwiek państwa; ustalenie wysokości myta i innych opłat za korzystanie z Kanału na drodze porozumienia między Egiptem a użytkownikami tego szlaku; przeznaczenie odpowiedniej części dochodów na rozbudowę Kanału oraz rozwiązywanie sporów w drodze arbitrażu. Zob.: *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 118 z 13 października 1956 r.*, S/3675. <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/38A514EA8DC0D-345852560C20072ECB6> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

⁷³ R. Bania, *Polityka...*, *op.cit.*, s. 212–213.

⁷⁴ A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 513–514.

⁷⁵ H. J. Dooley, *Great Britain's...*, *op.cit.*, s. 510.

⁷⁶ Pierwotnie zapis z tej części posiedzenia znajdował się w zastrzeżonym aneksie.

A. Eden wyraził zaniepokojenie możliwością izraelskiego ataku na Jordanię, której sytuacja wewnętrzna pozostawała niestabilna. Stwierdził, że należy dołożyć wszelkich starań, aby w obecnej sytuacji odwieść Izrael od ataku na Jordanię, kierując jednocześnie izraelskie działania zbrojne w stronę Egiptu, co byłoby zgodne z brytyjskimi interesami w tym regionie. Poinformował o przekazaniu izraelskim władzom za francuskim pośrednictwem wiadomości, że w razie ewentualnego konfliktu między Izraelem a Egiptem, Wielka Brytania nie będzie interweniować. Premier zapowiedział przy tym członkom swego rządu, że choć dalej będzie dążyć do dyplomatycznego rozwiązania sporu z egipskimi władzami – głównie za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa ONZ – to jednak plany Wielkiej Brytanii mogą się gwałtownie zmienić w przypadku izraelskiej inwazji na Egipt⁷⁷. Na tym samym posiedzeniu brytyjski premier zadeklarował uczynienie ważnego ustępstwa na rzecz Izraela – Wielka Brytania nie będzie nalegać, aby rząd w Ammanie zaakceptował wkroczenie irackich wojsk na jordańskie terytorium⁷⁸. Brytyjski premier był świadom, że obecność sił Iraku w Jordanii może pogrzebać wizję izraelskiej interwencji w Egipcie.

Rozmowy w Sèvres

Ostatecznie na miejsce trójstronnych negocjacji w sprawie Egiptu wybrano leżące pod Paryżem Sèvres. Wielką Brytanię reprezentował S. Lloyd oraz jego sekretarz Donald Logan. Brytyjska delegacja przybyła na rozmowy w Sèvres 22 października po południu. Stronę francuską reprezentowali premier G. Mollet oraz ministrowie spraw zagranicznych i obrony – Ch. Pineu i M. Bourguès-Manoury. Na rozmowy stawiał się oczywiście premier Izraela oraz M. Dajan i S. Peres.

Spotkanie rozpoczęła przemowa D. Ben Guriona, który przedstawił – według D. Logana – koncepcję „przebudowy” Bliskiego Wschodu⁷⁹. Wstęp izraelskiego premiera został zignorowany przez szefa brytyjskiej dyplomacji, który chłodno przypomniał, że celem spotkania jest omówienie możliwości działania każde-

⁷⁷ 71 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 18 października 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 7.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 7.

⁷⁹ D. Logan, *Narrative of the Sèvres meetings, 22–25 October 1956*, Bodleian Library, Oxford, MS. Eng. c. 6168, s. 3, <http://www.bodleian.ox.ac.uk/dept/scwmss/projects/suez/ms-eng-c-6168.html> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

go z uczestników w przypadku ewentualnej agresji Izraela na Egipt. Podkreślił, że niedawno odbył rozmowy z sekretarzem generalnym ONZ i egipskim ministrem spraw zagranicznych, które jego zdaniem wskazują na postęp w negocjacjach z Egiptem. Sam jednak zaznaczył, że ustanowienie międzynarodowej kontroli nad Kanałem Sueskim może okazać się niemożliwe bez użycia siły.

Minister S. Lloyd wskazał na brytyjskie problemy z tym ostatnim rozwiązaniem. Część opinii publicznej w metropolii oraz w niektórych państwach Wspólnoty Narodów była przeciwna zbrojnej interwencji. Ponadto, Wielka Brytania zmobilizowała wielu żołnierzy kilka miesięcy wcześniej i nie mogła ich utrzymywać w gotowości bojowej w nieskończoność. Rząd w Londynie potrzebował także pretekstu do interwencji. Tym pretekstem miałyby być izraelski atak, który sprawiałby wrażenie, że zagraża Kanałowi, jego infrastrukturze i żegludze przezeń⁸⁰. Taki rozwój wydarzeń spowodowałby, że Wielka Brytania i Francja zostałyby wezwane do wstrzymania działań wojennych, a Kanał Sueski – niezależnie od tego, czy G.A. Naser ugiąłby się przed ultimatum, czy też nie – zostałby opanowany przez wojska obu mocarstw⁸¹. Przedstawiając ten plan, S. Lloyd nie wymienił żadnego argumentu, który powinien skłonić Izrael do przeprowadzenia ataku. Trudno uznać to za przeoczenie, skoro nie omieszkiał przypomnieć, że Wielka Brytania wypełni swe zobowiązania sojusznicze, jeżeli Izrael zaatakuje Jordanię.

Nie dziwi więc, że D. Ben Gurion podszedł krytycznie do propozycji brytyjskiego ministra. Nie dość, że Izrael miałby wziąć na siebie odium agresora, to jeszcze „sojuszniczy” minister spraw zagranicznych niedwuznacznie przypomniiał izraelskiemu premierowi, że W. Brytania jest gotowa wystąpić przeciw Izraelowi w sprawie Jordanii. Trudno było nie traktować takiego postępowania jako aroganckiego i protekcyjnego ze strony S. Lloyd’a. W jego percepcji Izrael miał pełnić jedynie rolę posłusznego narzędzia jednorazowego użytku. D. Ben Gurion podkreślał, że brytyjski plan ustanawia Izrael w roli agresora, a Wielką Brytanię i Francję przedstawia jako rozjemców. Poruszył również kwestię zagrożenia izraelskiego terytorium ze strony egipskiego lotnictwa⁸². Izraelski premier uważał, że odpowiedzialność za atak na Egipt powinna zostać rozłożona równomiernie. W tym momencie do negocjacji włączyli się Francuzi, którzy próbując rozładować atmosferę, przeszli do kwestii technicznych. Ocenili, że termin „ultimatum”, które

⁸⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁸¹ *Ibidem*, s. 4.

⁸² A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 515.

Wielka Brytania i Francja miały wystosować po izraelskim ataku, powinien zostać zmieniony na „apel” bądź „wezwanie”. Próba załagodzenia rosnącego napięcia zakończyła się jednak fiaskiem.

S. Lloyd otwarcie powiedział, że nie ma mowy o jakimkolwiek wspólnym ataku na Egipt. Taki czyn pogorszyłby bowiem stosunki Wielkiej Brytanii ze światem arabskim. D. Ben Gurion postanowił pominąć to niefortunne stwierdzenie – w końcu Izrael miał prawo obawiać się nie pogorszenia stosunków z państwami arabskimi, ale wybuchu nowej wojny z nimi – i przeszedł do kwestii natury militarnej. Wyraził przy tym obawę, że egipskie lotnictwo może zbombardować izraelskie terytorium, co było oczywiście zawołanym pytaniem skierowanym do Wielkiej Brytanii – co zamierza z tym zrobić? Dla wszystkich zgromadzonych oczywistym było, że to samoloty RAF dzięki bazom na Cyprze mają największe możliwości powstrzymania egipskich samolotów. Przedstawiciele Izraela i Francji chcieli skoordynować wystosowanie wspomnianego „apelu” z unieszkodliwieniem lotnictwa Egiptu. Strona brytyjska pierwotnie zakładała, że RAF nie zaangażuje się w działanie wojenne nie wcześniej niż 48 lub nawet 72 godziny po rozpoczęciu izraelskiego ataku, jednak S. Lloyd zgodził się na redukcję czasu oczekiwania do 36 godzin⁸³. Atmosfery rozmów zdecydowanie nie poprawiła odmowa M. Dajana na propozycję, aby przedstawił skalę planowanego izraelskiego ataku⁸⁴. D. Ben Gurion miał wyglądać na zrozpaczonego, a ciężar kontynuowania rozmów wzięła na siebie strona francuska⁸⁵.

Podjęcie przez S. Lloyd'a rozmów w sprawie interwencji w Egipcie nie stanowiło – jak wskazano powyżej – przełomu. Wrażenia wszystkich stron ze spotkania w Sèvres były niezbyt dobre, żeby nie powiedzieć – złe. Brytyjski minister spraw zagranicznych podjął się tej misji dosyć niechętnie. Wierzył cały czas – w przeciwieństwie do A. Edena – że pokojowe rozwiązanie kryzysu jest jeszcze możliwe⁸⁶. Był również niechętny nie tylko izraelskim po-

⁸³ D. Logan, *Narrative...*, BL, MS c. 6168, s. 4.

⁸⁴ Brakiem zaufania w pewnym stopniu można tłumaczyć fakt, że izraelska delegacja nie przedstawiła żadnych szczegółów swojej operacji, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, na którą egipską przelęcz uderzą. Można się jednak zastanowić, czy Izrael powierzyłby takie plany jakimkolwiek sojusznikowi w tym okresie.

⁸⁵ D. Logan, *Narrative...*, *op.cit.*, s. 4.

⁸⁶ A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 516. D. Logan w swoich wspomnieniach z Sèvres także wskazuje, że odniósł wrażenie o niechęci S. Lloyd'a do planu interwencji w sprawie Kanału oraz jego niezadowolenia z racji tego, że to jemu przypadła w obowiązek konieczność prowadzenia rozmów w tej sprawie. D. Logan, *Narrative...*, *op.cit.*, s. 4.

stulatom, ale choćby również wykorzystaniu przez francuskie siły brytyjskich baz na Cyprze w celu zbombardowania egipskich lotnisk. Negatywne wrażenie zrobione przez S. Lloyd'a było na tyle duże, że francuski minister spraw zagranicznych postanowił wyruszyć następnego dnia do Londynu, aby osobiście przedstawić sprawę A. Edenowi. Ch. Pineau musiał być niezwykle przekonywający, albowiem brytyjski premier w następnych dniach wydawał się entuzjastycznie nastawiony do francuskich planów⁸⁷.

Na zakończenie negocjacji, niespodziewanie dla D. Logana i P. Deana, przedstawiono uczestnikom do podpisania dokument, potwierdzający ustalenia zawarte na tym spotkaniu. Sama idea spisania porozumienia wyszła od D. Ben Guriona, który chciał mieć dowód⁸⁸. Brytyjcy wysłannicy nie otrzymali żadnych instrukcji, dotyczących podpisywania dokumentów. Po krótkim wahaniu, P. Dean złożył swój podpis pod notatką, która przeszła do historii jako protokół z Sèvres, zastrzegając jednocześnie, że dokument ów musi zostać dopiero zatwierdzony przez brytyjski rząd. Przedstawiciele Wielkiej Brytanii zdecydowali się na podpisanie protokołu głównie dlatego, że nie chcieli pogłębiać nieufności Izraelczyków i Francuzów⁸⁹. Podpisy pod dokumentem złożyli również Ch. Pineau i D. Ben Gurion. Protokół składał się z 7 punktów i został sporządzony w trzech egzemplarzach – po jednym dla każdej ze stron. Brytyjski egzemplarz został zniszczony na polecenie A. Edena, a francuski zaginął. Zachował się jedynie dokument przekazany w ręce D. Ben Guriona, którego treść ujawniono w 40. rocznicę kryzysu sueskiego w specjalnym dokumencie BBC⁹⁰.

Ustalenia z Sèvres zakładały, że wieczorem 29 października izraelskie siły zbrojne przypuszczą zakrojony na szeroką skalę atak na Egipt, który ma „zagrozić” strefie Kanału. Dzień później Wielka Brytania i Francja miały jednocześnie przekazać swoje stanowiska – określone jako „apele” – obu stronom konfliktu, które miały zostać wezwane do zaprzestania walk, z istotnym jednakże rozróżnieniem dla obydwu stron. O ile Izrael miał „wycofać” swoje wojska na odległość dziesięciu mil (szesnastu kilometrów) na wschód od Kanału, o tyle Egipt miał ewakuować swoje jednostki na tę samą odległość zarówno na wschód, jak i na zachód od tego szlaku. Oprócz tego egipskie

⁸⁷ A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 519.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 522.

⁸⁹ P. Dean, *The Dean Memorandum*, *The National Archives*, Kew, *Foreign and Commonwealth Office*, FCO 73/205, s. 6; D. Logan, *Narrative...*, *op.cit.*, s. 6.

⁹⁰ A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 510.

władze musiały wyrazić zgodę na czasowe przejęcie kontroli nad Kanałem przez wojska brytyjsko-francuskie, które miały zapewnić międzynarodową swobodę żeglugi przez ten szlak. W. Brytania i Francja zagwarantowały sobie prawo do przeprowadzenia zbrojnej interwencji na terenie Egiptu, jeżeli w ciągu 12 godzin jeden z rządów nie odpowie na przedstawione ultimatum bądź je odrzuci⁹¹. Oczywiście ten punkt dotyczył wyłącznie Egiptu – wydawało się oczywiste, że prezydent G.A. Naser nie ugnie się przed brytyjsko-francuskim dyktatem w tak krótkim czasie. Jednak Izrael – ciągle nieufny względem swych brytyjskich sojuszników – wymógł zapis, że warunki ultimatum nie będą musiały być przez niego respektowane, jeżeli Egipt je odrzuci.

Protokół zakładał, że Wielka Brytania i Francja rozpoczną zbrojną interwencję 31 października w przypadku odrzucenia ich warunków przez egipski rząd. Izrael zagwarantował sobie przejęcie kontroli nad wschodnim wybrzeżem Zatoki Akaba i grupą wysp, co miało zapewnić izraelskim okrętom wolność żeglugi przez tę zatokę. W dokumencie wyraźnie określono również kwestię jordańską. Izrael zadeklarował, że nie dokona ataku na Jordanię w czasie trwania operacji w Egipcie, wymuszając jednocześnie na brytyjskim rządzie gwarancje, że nie przyjdzie swemu jordańskiemu sojusznikowi z pomocą, jeżeli ten zaatakuje państwo żydowskie. Trzeba zauważyć, że w protokole nie zaznaczono, że Wielka Brytania dołoży wszelkich starań, aby zapobiec ewentualnej agresji ze strony Jordanii. Wskazuje to, że sojusz brytyjsko-izraelski miał mieć charakter jedynie czasowy i ograniczony do jednego obszaru – Egiptu.

Brytyjski premier z wielkim niepokojem zareagował na fakt stworzenia pisemnej wersji ustaleń. Dlatego już 25 października wysłał ponownie P. Deana i D. Logana do Francji, aby przekonali Francuzów o konieczności zniszczenia dokumentów powstałych w Sèvres. Jak zanotował D. Logan, francuski minister spraw zagranicznych przyjął tę prośbę chłodno i wyraził sceptycyzm co do jej zasadności⁹². Oprócz tego Ch. Pineu przypomniał, że izraelska delegacja już opuściła terytorium Francji, zabierając ze sobą swój egzemplarz protokołu. Trudno było zresztą oczekiwać, aby D. Ben Gurion był skłonny zwrócić go przedstawicielom premiera W. Brytanii. Brytyjska prośba na tyle mocno zirytowała stronę francuską, że wysłanni-

⁹¹ Punkt 2 protokołu z Sèvres.

⁹² D. Logan, *Narrative...*, op.cit., s. 7.

cy Zjednoczonego Królestwa musieli oczekiwać kilka godzin, nie częstując ich przy tym niczym do jedzenia i picia⁹³. Ostatecznie francuskie władze odmówiły zniszczenia dokumentu. Mimo niepowodzenia tej dosyć kuriozalnej misji, brytyjski premier nakazał zgromadzić wszelkie dokumenty i tłumaczenia ze spotkań w Sèvres w swojej siedzibie, gdzie zostały one zniszczone⁹⁴.

Ten ostatni przykład nieufności i obaw A. Edena jest wielce wymowny. Ewidentnie nie chciał on, aby istniały jakiekolwiek dowody, które mogłyby obciążyć Wielką Brytanię za wybuch konfliktu i przedstawić ją – szczególnie w oczach państw arabskich – jako sojusznika Izraela. Jego postawa względem Izraela pozostawała niechętna, a ówczesny alians wynikał tylko i wyłącznie z konieczności. Nie ufał D. Ben Gurionowi, mając na względzie losy sojuszu z Jordanią i brytyjską pozycję wśród innych państw arabskich. Był świadom, że jeżeli świat arabski dowie się, że W. Brytania zrezygnowała – nawet czasowo – z honorowania swoich zobowiązań względem Jordanii, drastycznie osłabi to brytyjską pozycję w regionie.

W oficjalnym sprawozdaniu z posiedzenia brytyjskiego rządu, które odbyło się 25 października, nie wspomniano o negocjacjach prowadzonych z Izraelem. Premier i minister spraw zagranicznych informowali jedynie o działaniach, które Izrael może podjąć, jakby ten w żaden sposób nie współpracował z W. Brytanią. Jedynie Francja była wymieniona jako podmiot, z którym rząd Jej Królewskiej Mości prowadzi rozmowy dotyczące Kanału. Na posiedzeniu gabinetu zarysowano scenariusz wydarzeń, który wynegocjowano z izraelskimi władzami (w notce ze spotkania, jak wspomniano wyżej, nie ma zapisu o żadnych rozmowach z Izraelem). A. Eden oznajmił, że wbrew informacjom, którymi dysponował on 23 października, Izrael jednak zintensyfikował swe przygotowania do zaatakowania Egiptu. Oceniał, że Tel Awiw ostatecznie uznał, że ambicje G.A. Nasera zagrażają jego „istnieniu jako niepodległego państwa”⁹⁵.

⁹³ P. Dean, *The Dean Memorandum*, NA, FCO 73/205, s. 7.

⁹⁴ A. Shlaim, *The Protocol...*, *op.cit.*, s. 526. Zniszczenie brytyjskiej kopii protokołu z Sèvres potwierdza zapis z National Archives w Kew Gardens. Znajdujący się tam pod sygnaturą PRO 22/88 egzemplarz Protokołu jest dostarczoną w 1996 r. przez D. Logana fotokopią izraelskiego oryginału. Zob. <http://www.nationalarchives.gov.uk/catalogue/displaycataloguedetails.asp?CATID=4015019&CATLN=6&Highlight=%2CSEVRES&accessmethod=0> (dostęp: 1 marca 2014 r.).

⁹⁵ 74 *Conclusion of a Meeting of the Cabinet*, 25 października 1956 r., NA, CAB 128/30, s. 3.

Podsumowanie

Zakończone powodzeniem rozmowy w Sèvres nie oznaczały – jak wskazuje choćby reakcja A. Edena na spisanie protokołu ze spotkania – ocieplenia relacji brytyjsko-izraelskich. Obie strony pozostały wobec siebie nieufne. D. Ben Gurion ciągle miał na tyle poważne wątpliwości co do postawy Wielkiej Brytanii, że Izrael dosyć ostrożnie rozpoczął wymierzoną w Egipt operację „Kadesz”, oczekując na brytyjską reakcję⁹⁶. Rząd w Londynie nie wycofał się jednak z wypracowanych ustaleń, wraz z władzami francuskimi wystosowując 30 października zaplanowany wcześniej apel do walczących stron. A. Eden nie wiedział wtedy jeszcze, że rozpoczęta w ten sposób operacja zakończy się kilka dni później klęską Wielkiej Brytanii, a dla niego samego rezygnacją z piastowanego urzędu.

Droga do wzajemnego porozumienia w Sèvres nie byłaby możliwa bez silnego zaangażowania Francji i determinacji Izraela. To strona francuska bardzo szybko wysunęła propozycję włączenia izraelskich władz w plan interwencji w Egipcie i zakończenia kryzysu. Z kolei to cierpliwość i upór D. Ben Guriona doprowadziła do zawiązania współpracy z brytyjskimi władzami, nawet pomimo ich widocznej niechęci. Izraelski premier potrafił także podjąć ryzykowne działania, mające „zmusić” rząd w Londynie do rozmów, czego dowodem był październikowy rajd na terytorium Jordanii.

Nie wszystko jednak potoczyło się zgodnie z izraelskimi przewidywaniami. Stworzenie antyegipskiej koalicji z brytyjskim udziałem było głównym celem D. Ben Guriona, jednak w długofalowej perspektywie nie miało to być jedynie tymczasowe przymierze. Zapewne izraelski premier przewidywał, że po udanej operacji w Egipcie Wielka Brytania zmieni swoją dotychczasową politykę względem państwa żydowskiego, wspierając je w przyszłości zarówno politycznie (nawet jeżeli wsparcie to miałoby jedynie zakulisowy charakter), jak i przez sprzedaż nowoczesnego uzbrojenia. Jednak bezpośrednie negocjacje z pewnością nadwyrężyły to przekonanie D. Ben Guriona. Podejście zaprezentowane przez S. Lloyda w Sèvres było na tyle nieprzychylnie wobec Izraela, że nawet Francuzi byli tym zszokowani. Dodatkowo starania A. Edena o zniszczenie dokumentów ze spotkania także nie mogły spotkać się z przychylną reakcją. Wszystko to unaocznia fakt, że W. Brytania weszła we współpracę z Izraelem jedynie z powodu wyjątkowych okolicz-

⁹⁶ A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael...*, *op.cit.*, s. 167.

ności, czego zresztą nie ukrywali. Z całego przebiegu procesu zawiązywania koalicji przeciw Egiptowi można wysnuć wniosek, że brytyjski rząd zamierzał po obaleniu G.A. Namera traktować Izrael na dotychczasowych warunkach.

Do dziś pozostaje zagadką, czy A. Eden – zgadzając się na francuski plan – naprawdę nie spostrzegł, że jest to intryga szyta zbyt grubymi nićmi? Cały świat poznał się na niej w momencie, w którym W. Brytania i Francja wystosowały ultimatum skierowane do Egiptu i Izraela. Państwa arabskie błyskawicznie uznały Wielką Brytanię za sojusznika Izraela, co postawiło też w zupełnie innym świetle brytyjską bierność podczas październikowego izraelskiego rajdu na Jordanię. Drugim katastrofalnym błędem było zorganizowanie całej operacji za plecami Stanów Zjednoczonych. Na konieczność wtajemniczenia USA należała jeszcze na początku października strona izraelska, ale później wątek ten zniknął z negocjacji. Może było to efektem postawy S. Lloyda w Sèvres, która zniechęcała do wykraczania poza wyznaczony przez niego negocjacyjny limit? Zapewne jednak koalicjanci uznali, że Stany Zjednoczone – mające w perspektywie m.in. wybory prezydenckie w listopadzie i biorąc pod uwagę ich wcześniejsze deklaracje – odniosą się negatywnie do przedstawionych planów. Jednak wyłączenie ich z rozmów przyniosło znacznie gorsze skutki. USA odegrały decydującą rolę w zakończeniu kryzysu sueskiego, doprowadzając do upokorzenia zarówno obu państw europejskich, jak i państwa izraelskiego.

Na paradoks zakrawa, że ów tymczasowy sojusz, w którego zawarcie włożono tyle wysiłku, przyniósł skutki całkowite odwrotne do zamierzonych. G.A. Namer, który miał zostać obalony, a co najmniej skompromitowany w świecie arabskim, okazał się wielkim zwycięzcą. Na Izraelu skupiła się chwilowo niechęć nie tylko świata arabskiego, ale również wielu państw spoza Bliskiego Wschodu. Egipt pozostał państwem wrogim, a perspektywa swobody żeglugi dla izraelskich statków przez Kanał Sueski oddaliła się. Natomiast dla Francji i Wielkiej Brytanii nastąpił kres mocarstwowych reminiscencji. Brytyjska polityka wobec Bliskiego Wschodu załamała się, a zwolnione przez Wielką Brytanię miejsce w regionie szybko wypełniły Stany Zjednoczone i Związek Radziecki.

Indyjsko-pakistański konflikt o Kaszmir jako zagrożenie dla bezpieczeństwa w Azji. Historia i perspektywy

Przemysław Pacuła

Spór terytorialny o Kaszmir ma swoją długą historię i stanowi najpoważniejszy problem w relacjach indyjsko-pakistańskich. Prowincja ta była przedmiotem trzech wojen między tymi państwami oraz jest źródłem nieustających napięć między rządami w Islamabadzie i Nowym Delhi. Kończący w 2000 r. swoją drugą kadencję prezydencką William J. Clinton nazwał Kaszmir „najbardziej niebezpiecznym miejscem na świecie” zwracając uwagę, że ze względu na arsenały nuklearne obu państw, potencjalny konflikt mógłby zamienić się w globalną katastrofę¹. Choć dotychczas ta groźba nie została spełniona, problem Kaszmiru stanowi jeden z najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa w Azji.

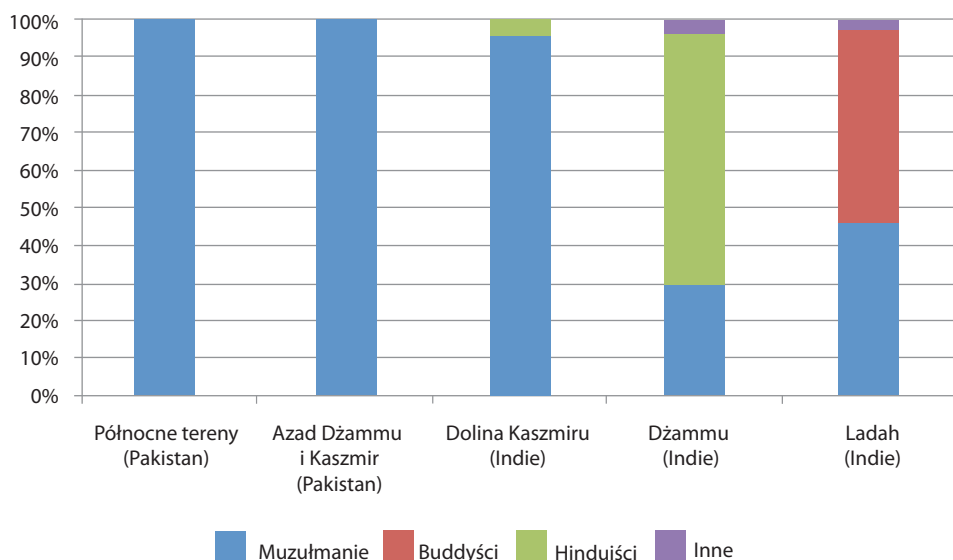
Kaszmir leży na pograniczu trzech państw: Indii, Pakistanu i Chin. Do połowy XIX w. termin „Kaszmir” odnosił się jedynie do Doliny Kaszmirskiej ograniczonej z jednej strony przez Wysokie Himalaje, a z drugiej przez góry Pin Pandzał. Obecnie w skład stanu Dżammu i Kaszmir (bo taka jest pełna nazwa krainy nazywanej potocznie Kaszmir) wchodzi administrowane przez Indie regiony Dżammu, Dolina Kaszmirska, Ladakh, zajęte przez Pakistan Azad Dżammu i Kaszmir oraz Gilgit Baltistan, a także okupowane przez Chiny Aksai-Chin i Dolinę Shaksgam².

Sytuację polityczną komplikują dodatkowo napięcia etniczno-religijne. Podczas gdy północną część Kaszmiru zajęta przez Pakistan zamieszkują w 99 proc. muzułmanie, to tereny zajęte przez Indie są bardziej zróżnicowane pod tym względem. Szczegółowe dane przedstawia wykres 1.

¹ J. Marcus, *Analysis: The World's most dangerous place?*, BBC News, 23 marca 2000 r., http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/687021.stm (dostęp: 5 lutego 2014 r.).

² M. Hussajn, *Geography of Jammu and Kashmir*, Rajesh Publication, Nowe Delhi, 1998.

Wykres 1. Grupy religijne w poszczególnych częściach Kaszmiru



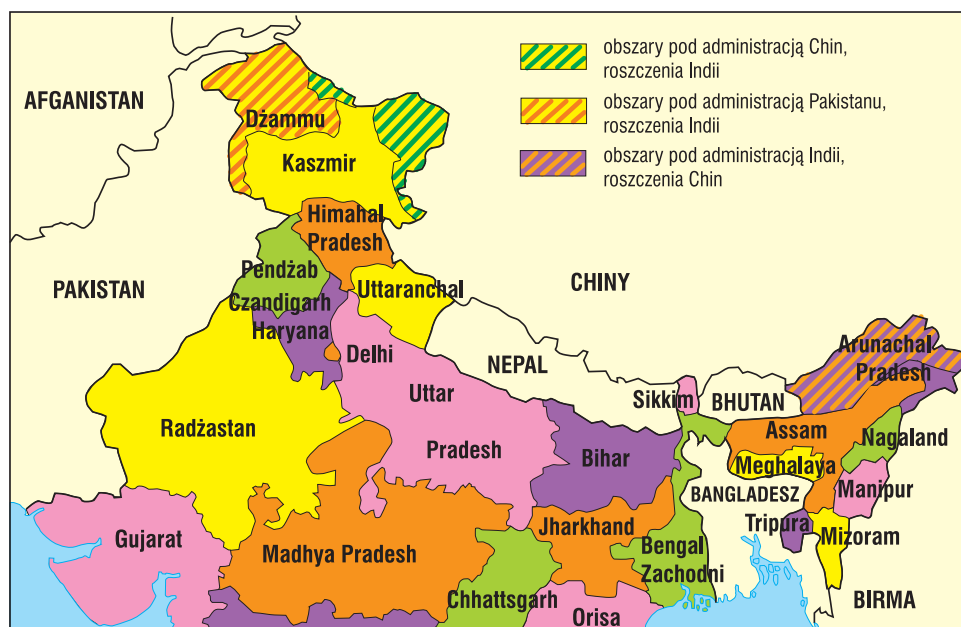
Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Future of Kashmir?*, raport BBC, http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/south_asia/03/kashmir_future/html/ (dostęp: 17 marca 2014 r.).

Podział Kaszmiru

Przed 1947 r., w którym Indie i Pakistan uzyskały niepodległość od Wielkiej Brytanii, Kaszmir stanowił jedno z licznych księstw i prowincji regionalnych, zarządzanych od 1923 r. przez maharadżę Harięgo Singha³. W obliczu kształtowania się nowych państw stanął on, podobnie jak inni władcy, wobec dylematu dotyczącego przyszłości swojego księstwa. Po utworzeniu na terytoriach Indii Brytyjskich Pakistanu i Indii (1947 r.) byli oni poddawani presji ze strony obu państw w sprawie przyłączenia swoich ziem do nowopowstałych krajów. Maharadża liczył początkowo na zachowanie niepodległości, uzyskując akceptację ze strony Pakistanu, ale rząd Indii sprzeciwił się takiemu rozwiązaniu. Ważnym problemem był fakt, że większość populacji regionu stanowili muzułmanie. Podejrzewając, że H. Singh skłania się do przyłączenia księstwa do Indii, władze Pakistanu wsparły oddziały pusztuńskich grup zbrojnych, które 22 października 1947 r. zaatakowały terytorium Kaszmiru, dokonując licznych grabieży i morderstw wśród

³ S. N. Wakhlu, *Hari Singh: The Maharaja, the Man, the Times: a Biography of Maharaja Hari Singh of Jammu and Kashmir State, 1895–1961*, National Publishing House, Nowe Delhi, Indie 2004.

Mapa 1. Północne Indie



Źródło: opracowanie własne.

ludności hinduskiej⁴. W tej sytuacji maharadża zwrócił się o pomoc do Indii, które uwarunkowały jej udzielenie podjęciem przez H. Singha decyzji o akcesji do tego państwa. Dokonało się to 26 października 1947 r.: maharadża podpisał Dokument Akcesji do Dominium Indyjskiego, który został zaakceptowany przez generała-gubernatora Indii Lorda Mountbattena⁵. Na tej podstawie wojska hinduskie wkroczyły na terytorium Dżammu i Kaszmiru, a starcia zbrojne z operującymi tam oddziałami pakistańskimi przerodziły się wkrótce w pierwszą z czterech wojen indyjsko-pakistańskich o ten region. Trwała ona do końca 1948 r.⁶, a w jej wyniku (oraz mediacji – na wniosek Indii – ONZ) tereny Azad Dżammu i Kaszmir oraz Gilgit Baltistan znalazły się pod kontrolą Pakistanu, a reszta regionu pod władzą Indii (co z grubsza odpowiada dzisiejszemu układowi sił).

⁴ A. Lamb, *Incomplete Partition*, Roxford 1997, s. 136–137 oraz P. S. Jha, *Kashmir 1947: Rival Version of History*, Oxford University Press, Oksford 1996.

⁵ Dokument Akcesji z 26 października 1947 r., http://www.jammu-kashmir.com/documents/instrument_of_accession.html (dostęp: 5 marca 2014 r.).

⁶ Więcej zob. D. Marston, C. Sundaram (red.), *A Military History of India and South Asia: From the East India Company to the Nuclear Era*, Indiana University Press, Bloomington 2008.

5 stycznia 1949 r. specjalnie powołana Komisja ONZ do spraw Indii i Pakistanu przyjęła rezolucję, która stanowiła, że ostateczna decyzja o przynależności regionu do jednego lub drugiego z państw zostanie rozstrzygnięta w wyniku wolnego referendum⁷. Początkowo oba państwa zgodziły się na taką formę rozwiązania konfliktu, niemniej przygotowania do jego przeprowadzenia zostały zawieszone, a brak porozumienia w sprawach formalnych oraz w kwestii uzgodnionego wcześniej procesu demilitaryzacji tego regionu doprowadził jeszcze w 1949 r. do wzrostu napięcia⁸.

17 października 1949 r. indyjskie Zgromadzenie Konstytucyjne przyjęło art. 370 ustanawiający autonomię terenów Kaszmiru znajdujących się pod jurysdykcją Indii, ograniczając zakres swojej władzy do obszarów obronności, polityki zagranicznej i łączności. Zapisy te były zgodne z postanowieniami Dokumentu o Akcesji z 1947 r.⁹

W 1951 r. odbyły się pierwsze po utracie niepodległości wybory w Kaszmirze, które zakończyły się zwycięstwem szejka Muhammada Abdullaha (zwanego również Lwem Kaszmiru)¹⁰. Polityk ten znajdował się w opozycji do polityki pro indyjskiej prowadzonej przez Maharadżę H. Singha. M. Abdullah uważał, że Kaszmir powinien dążyć do odzyskania samodzielności. Tymczasem w 1953 r. rządy Pakistanu i Indii uzgodniły między sobą, że plebiscyt proponowany przez ONZ odbędzie się do końca kwietnia 1954 r. Sabotujący ten proces M. Abdullah, który obawiał się, że plebiscyt przeprowadzony pod auspicjami ONZ ostatecznie przekreśli autonomię Kaszmiru, starał się opóźniać przygotowania do referendum, ale został w rezultacie odsunięty od władzy i aresztowany¹¹. Ostatecznie wskutek dynamicznego rozwoju sytuacji w regionie, idea przeprowadzenia referendum została zarzucona. W maju 1954 r. doszło do podpisania układu o wzajemnej pomocy obronnej między Pakistanem a Stanami Zjednoczonymi¹². Posunięcie to usztywniło stanowisko Indii, które zerwały rozmowy na temat Kaszmiru

⁷ Resolution adopted at the meeting of the United Nations Commission for India and Pakistan on 5 January, 1949, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/uncom2.htm> (dostęp: 5 marca 2014 r.).

⁸ Patrz szerzej: C. Snedden, *Kashmir: the unwritten history*, HarperCollins India, Nowe Delhi 2013.

⁹ A. Mattoo, *Understanding article 370*, The Hindu, 6 grudnia 2013 r.; <http://www.thehindu.com/opinion/lead/understanding-article-370/article5426473.ece> (dostęp: 20 marca 2014 r.).

¹⁰ Patrz szerzej: A. Bhattacharjea, *Sheikh Abdullah: the tragic Hero of Kashmir*, Roli Books, Nowe Delhi 2008.

¹¹ R. Guha, *A fatefull Arrest*, The Hindu, 3 sierpnia 2008 r., <http://www.hindu.com/mag/2008/08/03/stories/2008080350130300.htm> (dostęp: 21 marca 2014 r.).

¹² M. A. Khan, *The Pakistan-American Alliance*, „Foreign Affairs”, styczeń 1964.

i w ciągu 2 lat doprowadziły do formalnego włączenia terytoriów kaszmirskich w skład Indii, z zachowaniem ich częściowej autonomii. W 1957 r., pomimo negatywnej oceny tego kroku przez ONZ, rząd w Nowym Delhi ogłosił, że stan Dżammu i Kaszmir stanowi część Indii i wycofał poparcie dla idei przeprowadzenia referendum w sprawie jego przynależności¹³.

Decyzja ta zakończyła okres prób ustalenia statusu Kaszmiru na drodze dyplomatycznej. Indie i Pakistan administrujące częściami terytorium prowincji zaczęły szukać możliwości przejęcia całości Kaszmiru na drodze militarnej. W mniejszym stopniu dotyczyło to Chin, które nie wyrażając zgody na oddanie Aksai-Chin, nie zgłaszały jednocześnie pretensji do pozostałej części regionu.

Wojny o Kaszmir

Źródłem indyjsko-pakistańskich wojen w Kaszmirze są nieustanne napięcia między muzułmańską (w większości) ludnością indyjskiej części prowincji, a jej władzami. Wybuchające regularnie rebelie są w sposób ukryty, lub – jak w przypadku wojen w 1965, 1971 i 1999 r. – jawnie wspierane przez Pakistan, co prowadzi do konfliktów między oboma państwami. Postulaty ruchów antyindyjskich dotyczą zarówno przynależności terytorialnej (żądania secesyjne), jak i statusu prowincji w ramach Indii oraz rozszerzenia autonomii i swobód obywatelskich.

W 1962 r. doszło do krótkiego konfliktu zbrojnego między Chinami a Indiami, w wyniku którego utrwaliła się chińska okupacja regionu Aksai-Chin¹⁴. Główne napięcia miały jednak miejsce na linii Pakistan–Indie. Na początku 1965 r. doszło do konfliktu w prowincji Wielki Rann, stanowiący inny poza Kaszmirem obszar sporny między Pakistanem a Indiami. W czerwcu 1965 r. udało się uzyskać kompromis pod patronatem premiera Wielkiej Brytanii Harolda Wilsona, na mocy którego Pakistan otrzymał 900 km² terytorium, czyli 1/10 swoich roszczeń¹⁵. Ten drobny sukces ośmielił rząd w Islamabadzie do podjęcia działań w Kaszmirze. Otoczenie ówczes-

¹³ *Understanding Kashmir. The Chronology of the Conflict*, <http://indiatogether.org/peace/kashmir/intro.htm> (dostęp: 23 marca 2014 r.)

¹⁴ Patrz szerzej: J. P. Dalvi, *Himalayan Blunder: the Curtain Raiser to the Sino-Indian War of 1962*, Natraj Publishers, Dehradun 1969.

¹⁵ Patrz szerzej: S. Ahmad, *the Indo-Pak Clash in the Rann of Kutch*, Army Education Press, Islamabad 1973.

snego prezydenta Pakistanu Ayuba Khana doszło do wniosku, że siły zbrojne Indii nie są zdolne do obrony swojego terytorium. Dodatkowo, władze pakistańskie zakładały, że duża mniejszość muzułmańska na terytoriach kaszmirskich administrowanych przez Indie dywersyjnie wesprze ich działania na spornych terenach. Z tego powodu, jako preludium do właściwego ataku, siły zbrojne Pakistanu zorganizowały „Operację Gibraltar”¹⁶, mającą na celu wywołanie rewolty antyindyjskiej w Kaszmirze. Zakończyła się ona fiaskiem, gdyż generałowie pakistańscy zdecydowanie przecenili gotowość mieszkańców spornego regionu do podjęcia walki. Nie zniechęciło to jednak Pakistanu do działań zbrojnych: 5 sierpnia 1965 r. siły pakistańskie w sile ok. 30 tys. żołnierzy przekroczyły linię przerwania ognia i rozpoczęły ofensywę, dość szybko powstrzymaną przez wojska Indii. Po 4 miesiącach ciężkich walk z użyciem piechoty, sił pancernych oraz lotnictwa, w których śmierć poniosło ok. 3 tys. Hindusów oraz ok. 3,8 Pakistańczyków¹⁷ obie strony zgodziły się na podpisanie w Taszkencie 10 stycznia 1966 r. porozumienia o zawieszeniu broni, w którym zgodzono się na wycofanie wojsk na pozycje sprzed rozpoczęcia konfliktu¹⁸. Oznaczało to prestiżową porażkę Pakistanu, który rozpoczął walki z nadzieją na uzyskanie zdobyczy terytorialnych w Kaszmirze. W momencie przerwania działań zbrojnych, lepszą pozycję osiągnęły Indie, ale pod presją mocarstw nadzorujących negocjacje pokojowe (USA i ZSRR obawiały się eskalacji napięć w Azji), wbrew ocenie dowództwa sił zbrojnych, rząd w Delhi zgodził się na powrót do *status quo ante*¹⁹, który formalnie został potwierdzony rezolucją ONZ 27 września 1965 r.

Dla Indii wojna z 1965 r. stanowi ważną cezurę budowy mocarstwowego statusu państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Po porażce w wojnie z Chinami w 1962 r., udana kampania militarna przeciwko Pakistanowi (mimo że nie przyniosła bezpośrednich zdobyczy terytorialnych) uważana była w Indiach za duży sukces, a ówczesny premier Lal

¹⁶ Patrz szerzej: L. M. Surhone, M. T. Tennoe, S. F. Henssonow, *Operation Gibraltar*, Betascript Publishing, Beau Bassin 2011.

¹⁷ Patrz szerzej: PVS J. Mohan, *The India-Pakistan Air War 1965*, Manohar 1965, M. Musa, *My version: India-Pakistan War*, Wajidalis 1983. R.D. Pradhan, Y.B. Chavan, *1965 War: the inside story*, Atlantic Publishers & Distributors, Nowe Delhi 2007.

¹⁸ *The Tashkent Declaration*, 10 stycznia 1966 r., pełny tekst: <http://peacemaker.un.org/india-pakistan-tashkent-declaration66> (dostęp: 22 marca 2014 r.).

¹⁹ Patrz szerzej: F. Bajwa, *From Kutch to Tashkent. Indo-Pakistan War of 1965*, Hurst and Co. Publishers, Londyn 2013.

Bahadur Shastri postrzegany był jako bohater narodowy²⁰. Dodatkowo, zarówno konflikt z Chinami z 1962 r., jak i deklaracje chińskich władz, które w trakcie wojny indyjsko-pakistańskiej wysuwały groźby przystąpienia do niej po stronie Pakistanu, przyspieszyły w Indiach prace nad uzyskaniem broni nuklearnej²¹. Program jądrowy, formalnie rozpoczęty w 1944 r. doprowadził do przeprowadzenia pierwszego udanego testu nowej broni w 1974 r.²². Wojna z 1965 r. ujawniła również słabości militarne Indii, głównie w obszarze komunikacji i rozpoznania. Poprawa dokonana w tych dziedzinach (m.in. utworzenie agencji wywiadowczej pod nazwą *Skrzydło Analityczno-Wywiadowcze* w 1968 r.²³ oraz zmiany w organizacji dowództw) przyniosła efekty w kolejnej wojnie z Pakistanem w 1971 r. W wymiarze zewnętrznym Indie stopniowo zaczęły rezygnować ze swojej polityki niezaangażowania na rzecz zbliżenia ze Związkiem Radzieckim i Blokiem Wschodnim²⁴. Spowodowane było to faktem odmowy przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię sprzedaży nowoczesnego uzbrojenia do Indii, przy jednoczesnym wspieraniu w tej kwestii Pakistanu. Do końca lat 60. ZSRR stał się największym dostawcą uzbrojenia do Indii, a w latach 1967–1977 ponad 80 proc. indyjskiego importu broni pochodziło z tego państwa. Jednym z efektów tego trendu było uzyskanie w krótkim czasie militarnej przewagi nad wrogiem sąsiadem²⁵.

W rezultacie, kolejny konflikt zbrojny między Indiami a Pakistanem, który miał miejsce w 1971 r., zakończył się zdecydowanym zwycięstwem

²⁰ *Nation remembers Lal Bahadur Shastri on birth anniversary*, Times of India, 2 października 2013 r.; <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Nation-remembers-Lal-Bahadur-Shastri-on-birth-anniversary/articleshow/23400176.cms> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

²¹ G. Perkovich, *India's nuclear bomb: the impact on global proliferation*, University of California Press, Ewing 1999.

²² N. Laxman, *'Smiling Buddha' had caught US off-guard in 1974*, The India Times, 7 grudnia 2011 r.; <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Smiling-Buddha-had-caught-US-off-guard-in-1974/articleshow/11013437.cms> (dostęp: 22 marca 2014 r.).

²³ Patrz szerzej: B. Raman, *The Kaoboy's of Re&AW*, Casemate Pub & Book Dist Llc, Havertown 2007.

²⁴ Patrz szerzej: A. K. Tripathi, *Dynamics of India's foreign policy: challenges of 21st Century*, Banaras Hindu University, https://www.academia.edu/783270/Dynamics_of_Indias_foreign_policy (dostęp: 23 marca 2014 r.); J. A. Naik, *Russia's Policy Towards India*, MD Publications PVT LTD, Nowe Delhi 1995; C. Raja Mohan, *Transformation of India's foreign policy*, [w:] Asia Policy, Vol. 14, lipiec 2012, <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=601> (dostęp: 22 marca 2014 r.); S. Ganguly, *India's Foreign Policy*, Oxford University Press 2012 oraz N. Jayapalan, *Foreign Policy of India*, Atlantic Publishers & Distributors, Nowe Delhi 2001.

²⁵ J. Bakshi, *India-Russia Defense Cooperation*, Strategic Analysis, Vol. 30 no 2, kwiecień–czerwiec 2006 r., Institute for Defense Studies and Analyses, http://idsa.in/system/files/strategicanalysis_jbakshi_0606.pdf (dostęp: 22 marca 2014 r.).

Hindusów, których siły zbrojne rozbiły armię pakistańską w przeciągu 2 tygodni. Konflikt ten był decydującym elementem wojny o wyzwolenie Bangladeszu, która toczyła się od marca 1971 r. W czasie 13 dni (3–16 grudnia 1971 r.) Indie doprowadziły do poddania się wojsk pakistańskich, co przesądziło o secesji wschodniej części Pakistanu i utworzenia niepodległego Bangladeszu. W czasie wojny ponad 90 tys. żołnierzy pakistańskich zostało wziętych do niewoli²⁶. Porozumienie z Simla, podpisane 2 lipca 1972 r. stanowiło, że wszelkie kwestie sporne pomiędzy Indiami a Pakistanem będą rozwiązywane na drodze pokojowego dialogu dwustronnego. Choć układ ten nie powstrzymał przyszłych konfliktów zbrojnych między oboma państwami, jest przywoływany przez stronę hinduską, która sprzeciwia się udziałowi stron trzecich (np. ONZ) w negocjacjach na temat przyszłości Kaszmiru. Na mocy porozumienia z Simla oba państwa zobowiązały się również do przestrzegania Linii Kontrolnej w spornej prowincji²⁷.

Kolejna wojna między Indiami i Pakistanem wybuchła w 1999 r. w prowincji Kargil, na pograniczu Linii Kontrolnej w Kaszmirze²⁸. Z uwagi na fakt, że oba państwa dokonały udanych prób jądrowych w 1998 r. i stały się nieuznawanymi (w rozumieniu Układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej) mocarstwami atomowymi, konflikt ten wzbudzał światowe obawy o możliwą eskalację działań, która miałaby konsekwencje dla całej Azji. Wypowiedzi polityków obu państw²⁹ oraz doniesienia o podwyższonej gotowości sił nuklearnych i dyslokacji rakiet z głowicami jądrowymi podsycali strach państw regionu i skłaniały międzynarodową społeczność do intensywnego wspierania dyplomatycznych wysiłków zmierzających do zakończenia konfliktu. Dwumiesięczna wojna zakończyła się ostatecznie podpisaniem zawieszenia broni 26 lipca 1999 r., po którym sytuacja w Kaszmirze wróciła do *status quo ante*³⁰.

²⁶ Patrz szerzej: R. Sisson, L. E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India and the creation of Bangladesh*, University of California Press, Ewing 2001.

²⁷ Patrz szerzej: S. S. Bindra, *Indo-Pak Relations: Tashkent to Simla Agreement*, Deep & Deep Publications, Nowe Delhi 1981.

²⁸ Patrz szerzej: M. V. P. General, *Kargil War: from Surprise to Victory*, HarperCollins, Nowe Delhi 2006.

²⁹ Np. sekretarza spraw zagranicznych Pakistanu, który stwierdził, że „Pakistan może użyć (w konflikcie) każdego rodzaju broni”. [w:] N. Joeck, *The Indo-Pakistani Nuclear Confrontation. Lessons from the Past, Contingencies for the Future*, Center for Global Security Research, 2008, http://www.npolicy.org/article_file/The_Indo-Pakistani_Nuclear_Confrontation.pdf (dostęp: 27 marca 2014 r.).

³⁰ Patrz szerzej: B. Sarkar, *Kargil War: past, present and future*, Lancer Publishers, Nowe Delhi 1999.

Kaszmirskie ruchy wyzwolenie

Sytuację konfliktu między Indiami i Pakistanem dodatkowo komplikowały i komplikują dążenia mieszkańców spornych terenów do zmiany terytorialnej przynależności oraz do niepodległości regionu. Mają one źródła zarówno w niepodległościowej tradycji księstwa sprzed 1947 r. jak i dominującej wśród ludności zamieszkującej indyjską część Kaszmiru religii i kulturze muzułmańskiej.

Najbardziej znaną organizacją, która domaga się niezależności Kaszmiru zarówno od Indii, jak i od Pakistanu jest założony w 1977 r. w Wielkiej Brytanii Front Wyzwolenia Dżammu i Kaszmiru (*Jammu and Kashmir Liberation Front*, JKLF)³¹. Do połowy lat 90. była to organizacja o charakterze terrorystycznym. Bohaterem i symbolem JKLF jest bojownik sprawy kaszmirskiej Maqbool Bhatt, aresztowany w 1975 r. i powieszony w 1984 r. przez władze hinduskie. W 1995 r. doszło do podziału na frakcje działające w pakistańskiej i hinduskiej części Kaszmiru³². Ta druga, pod przywództwem Jasina Malika³³ wyrzekła się przemocy opowiadając się za prymatem środków dyplomatycznych. 10 lat później doszło do dalszego rozłamu na grupę Malika oraz bardziej radykalny „nowy” JKLF pod przywództwem Faruka Papy. Wpływy JKLF z biegiem lat zmalały, głównie w wyniku podziałów w jego łonie³⁴. Obecnie większe znaczenie wśród ruchów pokojowych ma stworzona w 1993 r. koalicja ugrupowań niepodległościowych pod nazwą Konferencja Wszystkich Partii Wolnościowych (*All Parties Hurriyat Conference*, APHC), rozpoznawana również pod skrótową nazwą Hurriyat. W jej szeregach znajduje się m.in. odłamek JKLF J. Malika. Słabością Hurriyat, podobnie jak w przypadku Frontu Wyzwolenia, są kolejne podziały polityczne w łonie organizacji, które skutecznie utrudniają odgrywania przez niego większej roli w Kaszmirze³⁵.

Największą organizacją nacjonalistyczną, której głównym orężem jest walka zbrojna jest propakistański muzułmański Hizbul Mudżahedin (HM)³⁶. Oficjalnie jest to ruch niezależny, ale istnieją uzasadnione podejrzenia, że

³¹ Jammu and Kashmir Liberation Front, <http://liberationfront.org/site/> (dostęp: 27 marca 2014 r.).

³² S. Bose, *Kashmir: Roots of Conflict, Paths to Peace*, Harvard University Press, Cambridge 2005, s. 129–131.

³³ Patrz szerzej: J. Russell, J. Cohn, *Yasin Malik, Book on Demand*, Stoughton 2012.

³⁴ V. Prakash, *Terrorism in Northern India*, Gyan Publishing House, Nowe Delhi 2008, s. 122–126.

³⁵ S. Ganguly, *The Kashmir Question: Retrospect and Prospect*, Routledge, Abingdon 2004, s. 188–192.

³⁶ Patrz szerzej: C. Snedden, *Kashmir: an Unwritten History*, HarperCollins Publishers India.

jest on wspierany przez władze pakistańskie³⁷. Organizacja ta jest uznawana zarówno przez Indie, jak i Unię Europejską za terrorystyczną. Inną organizacją tego typu jest pakistańska Laszkar-i-Toba, której pierwotnym celem było wspieranie mudżahedinów w Afganistanie, a obecnie pomaga ona kaszmirskim nacjonalistom. Organizacje te starają się torpedować próby nawiązywania przez Indie i Pakistan rozmów pokojowych, organizując drobne zamachy w indyjskiej części Kaszmiru.

Porównanie potencjału wojskowego Indii i Pakistanu

Napięta sytuacja w Kaszmirze nieustająco grozi wybuchem wojny między Indiami a Pakistanem. Ze względu na potęgę militarną obu państw, a przede wszystkim z uwagi na posiadaną przez nie broń jądrową, potencjalny konflikt jest uznawany przez państwa regionu za zagrożenie dla stabilności w Azji Południowej.

Armia Indii jest czwartą w świecie pod względem liczebności wynoszącej ok. 1,3 mln i ma w tym względzie dwukrotną przewagę nad Pakistanem. Istotniejszym wyznacznikiem relacji potencjału ludzkiego między oboma państwami jest liczba ludności zdolna do służby wojskowej, która w przypadku Indii przekracza 600 mln, a w Pakistanie wynosi ok. 93 mln.

Przewaga indyjska widoczna jest praktycznie we wszystkich rodzajach sił zbrojnych, zarówno pod względem liczebności, jak i jakości uzbrojenia. Wynika to m.in. z faktu, że głównym dostawcą sprzętu był ZSRR (a potem Rosja), podczas gdy Pakistan współpracował w tym względzie głównie z Chinami. Przykładowo, rosyjskie czołgi III generacji T-90 znajdujące się na wyposażeniu armii indyjskiej (obecnie 620 sztuk, planowane jest wprowadzenie dodatkowego 1 tys. do 2020 r.), są lepsze od starszego i produkowanego w kooperacji z Chinami Al-Khalid 2000, będącego podstawą sił pancernych Pakistanu. Choć trudno jednoznacznie porównać klasę samolotów F-16 *Falcon* i Suchoj Su-30MKi, to z całą pewnością Indie dominują w powietrzu nad Pakistanem, posiadając prawie 200 Su-30, wspartych 340 Migami (21 i 27), przy 63 F-16 i 150 Mirage'ach (III i V) po stronie sąsiada. Całkowitą dominację Indii na Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim zapewniają z kolei 2 lotniskowce, 15 fregat i 16 okrętów podwodnych (w tym 2 o napędzie ato-

³⁷ E. Murphy, *The Making of Terrorism in Pakistan*, Routledge, Abingdon 2013, s. 125.

mowym), którym Pakistan może przeciwstawić jedynie 6 fregat i 3 konwencjonalne okręty podwodne. Porównywalne są jedynie siły nuklearne, gdyż obie strony dysponują ok. 100 ładunkami jądrowymi każde. Czynnikiem ten jest jednocześnie zapalnym (napięcie we wzajemnych relacjach grozi użyciem tej broni), jak i stabilizującym (ogranicza do minimum gotowość stron do podjęcia wojny na pełną skalę, ograniczając starcia do wymiaru lokalnego).

W poniższej tabeli zaprezentowano liczebności sił zbrojnych i uzbrojenia podstawowych klas.

Tabela 1. Siły zbrojne Indii i Pakistanu

	Indie	Pakistan
Liczba żołnierzy ogółem	ok. 4,7 mln	ok. 1,5 mln
Liczebność sił zbrojnych	ok. 1,3 mln	ok. 0,65 mln
Rezerwy	ok. 2,1 mln	ok. 0,52 mln
Siły paramilitarne	ok. 1,3 mln	ok. 0,42 mln
Czołgi	ok. 4 tys.	ok. 2,6 tys.
Artyleria	ok. 1,1 tys.	ok. 700
Samoloty wielozadaniowe	794	455
Helikoptery	ok. 370	ok. 140
Lotniskowce	2	
Korwety i fregaty	15	6
Okręty podwodne o napędzie atomowym	2	
Okręty podwodne o napędzie konwencjonalnym	14	3
Główce jądrowe	90–110 głowic	100–120 głowic

Źródła: Siły Zbrojne Pakistanu <http://www.pakistanarmy.gov.pk/> oraz Siły Zbrojne Indii <http://indianarmy.nic.in/Index.aspx?flag=PpG70UVtTKHxmeBpTkrVQ==> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

Stanowiska Indii i Pakistanu w kwestii Kaszmiru

Mimo licznych walk i potyczek o Kaszmir oraz prób rozwiązania tej kwestii na drodze dyplomatycznej (także z udziałem ONZ), podział prowincji utrzymuje się w granicach ustalonych ponad pół wieku temu. 2/3 regionu należy do Indii, a ok. 1/3 do Pakistanu i trudno oczekiwać, aby którakolwiek ze stron była skłonna do ustępstw.

Indie stoją na stanowisku³⁸, że cała prowincja Kaszmir powinna być włączona do państwa hinduskiego. Wskazują przy tym przede wszystkim na Dokument Akcesji z 1947 r. podpisany przez maharadżę H. Singha i zgodny

³⁸ Patrz szerzej: *A comprehensive note on Jammu and Kashmir*, http://www.kashmirlibrary.org/kashmir_timeline/kashmir_files/Indian_Position.html (dostęp: 26 marca 2014 r.).

zarówno z Ustawą o rządzie Indii z 1935 r., Ustawą o niepodległości Indii z 1947 r. oraz z ówczesnym prawem międzynarodowym. Dokument Akcesji został także ratyfikowany przez Zgromadzenie Konstytucyjne Dżammu i Kaszmiru. Choć w początkowym okresie sporu o Kaszmir ONZ stała na stanowisku o konieczności przeprowadzenia plebiscytu dotyczącego przynależności prowincji do Indii bądź Pakistanu, to z biegiem lat potwierdziła stanowisko Indii, że sprawa ta powinna zostać rozwiązana przez negocjacje dwustronne między oboma państwami, tak jak zostało to ustalone w porozumieniu z Simla z 2 lipca 1972 r. Rząd indyjski powołuje się przy tym na rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1172, która milcząco potwierdza ten pogląd i nie odwołuje się do idei plebiscytu zawartej w rezolucji specjalnej Komisji ONZ z 1949 r. oraz rezolucji RB ONZ nr 47 z 21 kwietnia 1948 r., wskazując dodatkowo, że Pakistan nie wypełnił wstępnego warunku porozumienia, jakim miało być wycofanie sił zbrojnych z terenów spornych.

Rząd w Nowym Delhi argumentuje również, że przestrzega praw mniejszości muzułmańskiej w administrowanej przez siebie części Kaszmiru (powołując się na zróżnicowanie etniczne i religijne Indii i na przyznaną na mocy art. 370 konstytucji autonomię dla Kaszmiru), w przeciwieństwie do części pakistańskiej, w której – zdaniem Indii – dochodzi do naruszeń praw człowieka. Oskarża również władze w Islamabadzie o podżeganie do wystąpień antyindyjskich i terrorystycznych w Kaszmirze. W retoryce indyjskiej wykorzystywany jest nawet Karan Singh – potomek maharadży H. Singa, który podpisał Dokument Akcesji w 1947 r., stojący na stanowisku potwierdzającym obowiązywanie postanowień tego dokumentu.

Stanowisko rządu pakistańskiego³⁹ w kwestii Kaszmiru nie jest w podobnym stopniu co indyjskie podparte dokumentami prawnymi, a odwołuje się głównie do argumentów historycznych i religijnych. Utrzymuje on mianowicie, że prowincja ta stanowi „główną żyłę” Pakistanu, a jej status powinien być rozstrzygnięty za pomocą plebiscytu wśród mieszkańców. Jest to oczywiście uwarunkowane faktem, że przeważającą część ludności zamieszkującej podzielony Kaszmir stanowią muzułmanie, dlatego rząd w Islamabadzie spodziewa się, że rezultat takiego referendum byłby dla niego korzystny. Dodatkowo, kwestionuje on decyzję maharadży H. Singa o przyłączeniu do Indii, stojąc na stanowisku, że był on tyranem nieuznawanym przez więk-

³⁹ Patrz szerzej: http://www.kashmirlibrary.org/kashmir_timeline/kashmir_files/Pak_position.htm (dostęp: 23 marca 2014 r.).

szczość ludności Kaszmiru. Wskazuje również, że została ona podjęta pod naciskiem wojsk hinduskich stacjonujących na terytorium prowincji.

Pakistan przywołuje również teorię „dwóch narodów”, która była podbudową ideologiczną podziału brytyjskich Indii na dwa kraje w 1947 r. Władze w Islamabadzie argumentują, że odniesienie tej zasady do spornego regionu powinno przesądzać o jego przynależności do Pakistanu. Dodatkowo powołują się na protesty społeczne w indyjskiej części Kaszmiru jako dowód na to, że jej mieszkańcy nie chcą już należeć do Indii. Oskarżają również rząd w Nowym Delhi o niewypełnienie postanowienia o organizacji plebiscytu, zawartego w rezolucji ONZ.

Jeżeli chodzi o Chiny, to uważają one po prostu, że zajęty przez nich Aksai-Chin nie jest częścią Kaszmiru. Należy zatem wykluczyć, aby władze w Pekinie były skłonne do jakichkolwiek rozmów o zmianach granic w tym regionie⁴⁰.

Konflikt o Kaszmir w kontekście relacji indyjsko-pakistańskich

Kaszmir pozostaje źródłem nieustannych napięć między Indiami i Pakistanem, podsycanych zarówno przez protesty muzułmańskiej ludności w części indyjskiej, jak i wzajemne prowokacyjne akcje o charakterze zbrojnym w rejonie Linii Kontrolnej (ok. 400 incydentów od 2003 r.), w których giną pojedynczy żołnierze Indii i Pakistanu. Incydenty te wybuchają pomimo obowiązującego od 2003 r. formalnego zawieszenia broni⁴¹. Można powiedzieć, że napięcia te są niezależne od woli politycznej obu rządów zmierzających do poprawy dwustronnych relacji. Graniczne starcia wynikają częściowo z braku pełnej kontroli władz państwowych nad siłami zbrojnymi i służbami specjalnymi (szczególnie po stronie pakistańskiej), lokalnych napięć spowodowanych 60-letnim konfliktem oraz liczebnością i usytuowaniem wojsk zgromadzonych po obu stronach Linii Kontrolnej, zwiększającą prawdopodobieństwo wystąpienia incydentów. Każda ze stron dysponuje w Kaszmirze siłami zbrojnymi przekraczającymi 10 tys. żołnierzy, którzy pełnią służbę w trudnych, wysokogórskich warunkach. Przykładowo, na spornym ob-

⁴⁰ *Months after border talks, Chinese paper says Aksai Chin is a closed chapter*, The Hindu, 16 lutego 2014 r., <http://www.thehindu.com/news/international/month-after-border-talks-chinese-paper-says-aksai-chin-is-a-closed-chapter/article2897629.ece> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

⁴¹ *Timeline: Kashmir*, Timelines of History, <http://www.timelines.ws/countries/KASHMIR.HTML> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

szarze lodowca Siachen bazy wojskowe znajdują się na wysokości powyżej 6 tys. m n.p.m. Eksperci szacują, że w wyniku zdarzeń losowych (huragany, lawiny, mróz) śmierć poniosło 8 tys. żołnierzy pakistańskich i indyjskich, znacznie więcej niż w walkach o Kaszmir⁴². Władze obu państw zdają się w coraz większym stopniu rozumieć, że dotychczasowe działania w kwestii Kaszmiru przynoszą więcej strat niż pożytku⁴³. Zarówno premier Pakistanu Nawaz Szarif, jak i premier Indii Manmohan Singh opowiadają się za intensyfikacją dialogu, ale przełamanie długoletniej wrogości, podsycanej również przez siły zbrojne obu państw, nie jest zadaniem łatwym.

Poprawa relacji między Indiami i Pakistanem jest koniecznością dla obu stron, zarówno ze względu na ryzyko wybuchu wyniszczającej wojny (z potencjalnym użyciem broni jądrowej), jak i szkody jakie ponoszą gospodarki obu państw. Wrogie relacje w ostatnim 60-leciu sprawiły, że region Azji Południowej jest jedynym z najgorzej zintegrowanych pod względem handlowym w świecie. Podczas gdy Indie i Pakistan wypracowują 92 proc. PKB, ich populacje stanowią 85 proc. a terytoria obu państw zajmują 80 proc. powierzchni Azji Południowej, dwustronna wymiana handlowa wynosi jedynie 20 proc. regionalnej wymiany towarów⁴⁴. W tym kontekście umowy handlowe podpisane w 2013 r. oraz ewentualne dalsze porozumienia, których zasady są obecnie negocjowane mogą spowodować poprawę relacji.

Mimo tego wydaje się, że w stosunkach indyjsko-pakistańskich trudno liczyć na radykalną poprawę. Istnieją trzy główne czynniki, które – jak się wydaje – charakter strukturalny i trwałe, utrudniające zbliżenie między oboma państwami: strategiczne interesy, kwestie sporne i wynikający z nich brak dwustronnego zaufania w dziedzinie bezpieczeństwa oraz różnice kulturowo-religijne.

Zderzenie interesów strategicznych obu państw stanowi najpoważniejszą przeszkodę we współpracy. Hegemoniczna polityka Indii oznacza ich

⁴² *Siachen Glacier: The World's Highest Battlefield*, Amusing Planet, <http://www.amusingplanet.com/2012/06/siachen-world-highest-battlefield.html> (dostęp: 25 marca 2014 r.).

⁴³ Można np. przywołać wypowiedź szefa rządu Pendżabu (lokalnej administracji prowincjonalnej) Szachbaza Szarifa (brata premiera Pakistanu Nawaza Szarifa), który stwierdził, że „pozostawanie zakładnikiem przeszłości jest drogą donikąd”. Przypomniał również, że trzy wojny indyjsko-pakistańskie nie przyniosły żadnych skutków poza śmiercią żołnierzy i ludności cywilnej. Za: J. Boone, *Military Blocking Pakistan-India trade Deal, says Shahbaz Sharif*, The Guardian, 13 lutego 2014 r. <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/13/military-block-pakistan-india-trade-deal-sharif> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

⁴⁴ H. Abbas, *Role of trade with India in post-2014 scenario*, The Express Tribune, 9 lutego 2014 r.; <http://tribune.com.pk/story/669513/role-of-trade-with-india-in-post-2014-scenario/> (dostęp: 26 marca 2014 r.).

dążenie do osiągnięcia mocarstwowej pozycji w Azji i dominacji w jej południowej części oraz pełnej kontroli militarnej nad wodami Oceanu Indyjskiego⁴⁵. Trudno oczekiwać, aby spotkało się to z akceptacją Pakistanu. Ważnym elementem w relacjach pakistańsko-indyjskich jest czynnik chiński. Wzrastająca potęga Państwa Środka jest głównym źródłem niepokoju rządu w Nowym Delhi i punktem odniesienia dla budowy pozycji Indii. W tym kontekście zawarcie trwałego pokoju z wrogim sąsiadem byłoby dla tego państwa korzystne, gdyż Pakistan, choć nie jest w stanie pokonać Indii, odciąga ich uwagę od Chin i wiąże znaczne siły militarne strzegące kluczowych elementów granicy indyjsko-pakistańskiej (w tym w Kaszmirze).

Rozwiązanie kwestii spornych, takich jak status Kaszmiru, również jest trudne do osiągnięcia, gdyż wymagałoby znacznych ustępstw ze strony Indii lub Pakistanu. Osiągnięcie kompromisu utrudnia zarówno długoletnia, „pokoleniowa” wrogość między oboma państwami, długi rejestr wzajemnych naruszeń ustalonych zasad oraz tzw. czynnik wewnętrzny. Zarówno w Pakistanie, jak i w Indiach wpływowe kręgi sił zbrojnych torpedują próby osiągnięcia porozumienia, głównie ze względu na fakt, że toczący się konflikt zwiększa pozycję i znaczenie armii w strukturach państwowych. Nie należy również pomijać wpływu opinii publicznej (wrogo nastawionej do sąsiada) oraz działań ugrupowań skrajnych, które naciskają na władze w Islamabadzie i Nowym Delhi w kwestii utrzymania twardej polityki wobec sąsiada. Nakładają się na to różnice kulturowe i religijne, czynnik, który zdecydował o oddzieleniu się Pakistanu od brytyjskich Indii, które oddalają od siebie oba narody.

Wobec tych czynników zacieśnianie współpracy handlowej może przyczynić się do zbliżenia, ale trudno przypuszczać, aby prowadziło do przełomu we wzajemnych relacjach.

W tym kontekście przyszłość nie zwiastuje zmian w statusie Kaszmiru. Nadal pozostanie on jednym z najbardziej zapalnych punktów w Azji i przedmiotem rywalizacji dwóch mocarstw nuklearnych. Mimo politycznych prób polepszenia stosunków indyjsko-pakistańskich, lokalne uwarunkowania (w tym przede wszystkim działalność ugrupowań terrorystycznych, zdaniem Indii częściowo inspirowanych i finansowanych przez Pakistan), postawa sił zbrojnych i długoletni konflikt sprawiają, że Kaszmir pozostanie spornym obszarem także w nadchodzących latach.

⁴⁵ Porównaj np. C. R. Mohan, *India and the balance of power*, [w:] „Foreign Affairs”, lipiec-sierpień 2006 r. lub Z. Brzeziński, *Strategic Vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, Nowy Jork 2013, s. 85.

Recenzje

Bezpieczeństwo Polski 1918–2004. Granice, system
międzynarodowy, siła własna, A. Harasimowicz;
J.M. Nowak

Convergence: Illicit Networks and National Security
in the Age of Globalization, M. Miklaucic, J. Brewer (red.);
K. Liedel

Implosion; the End of Russia
and What It Means for America, I. Berman;
E. Mazur-Cieślik

Getting it right in Afghanistan,
S. Smith, M. Yusuf, C. Cookman (red.);
P. Pacuła

The Dispensable Nation.
American Foreign Policy in Retreat, V. Nasr;
J. Tomaszewski

Bezpieczeństwo Polski 1918–2004. Granice, system międzynarodowy, siła własna

Andrzej Harasimowicz

Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013

Autor, teoretyk i praktyk stosunków międzynarodowych, podjął interesującą próbę wszechstronnego przedstawienia zmian w bezpieczeństwie Polski na przestrzeni osiemdziesięciu sześciu lat, tzn. od 1918 do 2004 r., czyli w zasadniczo różnych okresach historycznych, tzn. Drugiej Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Trzeciej Rzeczypospolitej. Kończy swoje rozważania na momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli zakończenia procesu formalnego integrowania się naszego kraju z instytucjami zachodnimi.

Profesor A. Harasimowicz przyjął szerokie i nowatorskie założenie metodologiczne, precyzując trzy główne elementy określające bezpieczeństwo państwa we wspomnianych trzech okresach historycznych:

- geostrategiczne położenie, w tym zwłaszcza rola i znaczenie granic, potencjał gospodarczy i ludnościowy najbliższych sąsiadów,
- system bezpieczeństwa międzynarodowego, w którym funkcjonuje państwo,
- siła własna, na którą składają się potencjał militarny, sprawność administracyjna, sposób funkcjonowania państwa w kontekście zapewniania bezpieczeństwa, prowadzenie polityki zagranicznej i dyplomacji.

Obszerna narracja z perspektywy tych trzech elementów, ujmowanych przy tym w ewolucyjny sposób, przyniosła wartościowe i ciekawe spostrzeżenia. I tak np. słabnięcie i osamotnienie strategiczne II Rzeczypospolitej prowadzące do klęski 1939 r. wyjaśnia nie tylko niekorzystną sytuacją geopolityczną, ale także fatalnie i sztucznie ukształtowanymi powersalskimi granicami, krótkowzrocznym traktowaniem mniejszości narodowych (polityką asymilacji), niewykorzystaniem potencjału współpracy politycznej i militarnej oraz słabością koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów. Ta

ostatnia oraz równoległa słabość zewnętrznych gwarancji bezpieczeństwa, budziła zrozumiałą niechęć sterników ówczesnego polskiego państwa; ta uzasadniona wątpliwość przetrwała do dzisiejszych czasów w postaci niechęci do rozwiązań traktatowych. Kształt graniczny nie uzyskał pełnej akceptacji mocarstw zachodnich i społeczności międzynarodowej, a ponadto konfliktował Polskę z większością sąsiadów. Pouczająca jest surowa krytyka budowania tzw. siły własnej w zarządzaniu gospodarką, państwem, siłami zbrojnymi i dyplomacją w okresie międzywojennym. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to jej krytyczne potraktowanie wydaje się uzasadnione, ale autor przypisuje jej zbyt dużą wagę w budowie skutecznego bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza gdy wchodzi w detale personalne i inne wewnętrznego funkcjonowania MSZ (podobne zastrzeżenie można odnieść także do okresów PRL i III RP). Autor udowadnia, że generalnie czynnik sąsiedzko-graniczny wpływał najsilniej na bezpieczeństwo państwa, na drugim miejscu w hierarchii tych czynników stawia system międzynarodowy, a dopiero na trzecim miejscu siłę własną.

W rozdziale o historii bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej zwraca uwagę na ciekawe ujęcie czynników bezpieczeństwa Polski w wojennych latach 1939–1945. Chodzi tu nie tylko o wydatne pogorszenie się siły własnej w stosunku do sąsiadów, „policyjną rolę” J. Stalina w naszym regionie, międzynarodowe przetargi wokół polskich granic bez udziału polskiego rządu, ale także o to, że relacje sąsiedzkie cechowała nienawiść i nawet ludobójstwo, które przeniosły się na okres powojenny. Jednocześnie nie mniej interesujące są rozważania na temat związku między zarządzaniem Polskim Państwem Podziemnym a wzmocnieniem bezpieczeństwa narodo-państwowego.

Rozdział o PRL autor opatruje wymownym podtytułem „Skrępowanie, bunt i nadzieja”. Porównuje sytuację PRL do Królestwa Polskiego po 1815 r. Skrępowanie to różne formy strategicznego podporządkowania Związkowi Radzieckiemu i logice jałtańskiego, dwubiegunowego systemu międzynarodowego. To podporządkowanie było wzmocnione przede wszystkim brakiem międzynarodowo uznanych polskich granic, generalną słabością tego satelickiego państwa i bezpośrednim uzależnieniem sił zbrojnych od radzieckiego dowództwa wojskowego. Autor słusznie unika jednak jednolite ciemnego obrazu PRL, wyodrębniając 5 okresów jej istnienia: masowego terroru (1944–47); „podboju społeczeństwa” (1948–56); represji selektywnej realnego socjalizmu (1956–81); stanu wojennego (1982–86); bezradności i kapitulacji (1986–89). Dostrzega próby osłabiania więzów zależności

od ZSRR, choć były one niekonsekwentne i nieskuteczne. Dotyczy to m.in. zaangażowania polskiej dyplomacji w Plan Rapackiego, helsiński proces KBWE, walkę o uznanie granicy na Odrze i Nysie. Próbuje także różnicować spojrzenie na funkcjonowanie ówczesnej dyplomacji, choć w drobniejszych sprawach nie uniknął uproszczeń, np. w odniesieniu do mechanizmów wielostronnego kontrolowania PRL na forach ONZ i KBWE, posługując się mało wiarygodnym źródłem, tzn. nierzetelnymi ocenami osoby, która nie była świadkiem ówczesnych działań (s. 259). Radzieckie imperium stosowało bardziej wyrafinowane metody.

Końcowy rozdział, zatytułowany „Wielkość i małość”, zajmuje się powstaniem korzystnego środowiska i systemu międzynarodowego dla realizacji celów polskiej polityki bezpieczeństwa, a zwłaszcza prawno-międzynarodowego zagwarantowania granic i integralności terytorialnej naszego państwa oraz wejścia do integracyjnych ugrupowań świata zachodniego. Autor przekonująco uzasadnia tezę, że Polska wybiła się na niepodległość, ale stanęła przed zadaniem wybicia się na wielkość, rozumianą jako zdolność do współpracy w Europie i na świecie. W tym trzecim okresie ma najlepsze w historii warunki do realizacji swoich celów bezpieczeństwa. I w tym rozdziale pojawiły się pewne słabości, np. w odniesieniu do „zarządzania dyplomacją” (przesadne chyba opinie o wpływie służb specjalnych i MON na służbę zagraniczną) czy charakteru oraz efektywności reform sił zbrojnych po 1989 r. Zbyt skrótowo potraktowane zostały takie osiągnięcia III RP jak wyprowadzenie wojsk radzieckich z Polski i uwolnienie się od Układu Warszawskiego.

Wartościowym uzupełnieniem książki są tabele ilustrujące tezy autora w odniesieniu do wybranych elementów wpływających na bezpieczeństwo Polski, np. potencjału gospodarczego i wojskowego naszego kraju na tle sąsiednich państw (w tym PKB *per capita*), wydatków na cele obronne oraz syntetycznego podsumowania na tle europejskim poziomu siły własnej Polski, problemu jej granic i charakteru systemów międzynarodowych w latach 1918–2004. Imponująca jest także obszerna bibliografia, chociaż szkoda, że nie została uzupełniona indeksem osobowym.

W sumie, mimo wspomnianych niezasadniczych zresztą mankamentów, praca na temat ewolucji bezpieczeństwa Polski w latach 1918–2004, ze szczególnym uwzględnieniem problemów granic, systemu międzynarodowego i siły własnej, jest znaczącym i oryginalnym wkładem w polską literaturę na ten temat i w pełni spełnia standardy naukowe. Jej walorem jest

także żywy styl, ilustrowanie wielu tez anegdotami, unikanie suchych akademickich wywodów. Stanie się ona na pewno nieodzownym składnikiem akademickiej bibliografii polskiej polityki bezpieczeństwa.

Książka prof. A. Harasimowicza nabiera nowej aktualności na tle aneksji Krymu i podważenia przez Rosję ładu bezpieczeństwa europejskiego, wypracowanego w postaci porozumień początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a także nowej sytuacji bezpieczeństwa Polski. Może więc stać się jednym z dobrych punktów odniesienia do nieuniknionych pogłębianych dyskusji na powyższy temat.

dr hab. Jerzy M. Nowak

Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, b. ambasador RP przy NATO

Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization

Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer (red.)
NDU Press, Waszyngton 2013

Publikacja *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* Michaela Miklaucica i Jacqueline Brewer to książka szczególnie, poświęcona zagadnieniu tak złożonemu, że niewielu spośród ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego odważa się stawić mu czoła. Współczesny świat odpowiada bowiem na jedno z największych wyzwań adaptacyjnych w ciągu niemal całej historii ludzkości. Pojawienie się jednocześnie nie tylko zagrożeń ze strony podmiotów niepaństwowych, ale – dodatkowo – bytów funkcjonujących w strukturach sieciowych stanowi próg, który zakwalifikować można jako czynnik skłaniający do zmiany paradygmatu bezpieczeństwa tak indywidualnych państw, jak i całej społeczności międzynarodowej.

Autorzy zebrani przez Michaela Miklaucica i Jacqueline Brewer podejmują zatem trudne wyzwanie przedstawienia niezwykle złożonych procesów w szczególnie trudnym, wymykającym się opisowi środowisku bezpieczeństwa. Środowisko to jest nie tylko coraz mniej ustrukturyzowane – zmierzając ku formie głęboko przenikających się sieci, ale także niezwykle dynamiczne – zmiany w nim zachodzą niemal na naszych oczach. Realizacja tego ambitnego zadania przeprowadzona została w sposób przejrzysty i konsekwentny.

Zaczynają od opisu globalnego środowiska bezpieczeństwa, zwracając uwagę na to, że rozwój międzynarodowego współistnienia i współzależności – choć pożądaný – niesie za sobą liczne skutki uboczne (określane przez autorów mianem „błądzącej globalizacji” – *deviant globalization*), wynikające z tzw. negatywnych synergii ewoluujących w środowisku międzynarodowym. Próbują także już w trakcie zapoznawania się z treścią książki dać odbiorcy możliwość oceny zasadności jej powstania. Służy temu próba

określania globalnej skali i wpływu funkcjonowania nielegalnych sieci oraz handlu realizowanego w obszarach niekontrolowanych przez prawo krajowe i międzynarodowe. Przedstawiają jednak nie tylko zbadane przez siebie wcześniej wartości i statystyki zjawisk przestępczych, ale także metodologię umożliwiającą odbiorcy własną ocenę osiągniętych przez nich wyników badawczych.

Przechodzą następnie do opisu nielegalnych operacji sieci przestępczych, zachowując na tyle wysoki stopień szczegółowości, że ich rozważania mają aspekt utylitarny i pozwalają na opracowywanie nowych, praktycznych rozwiązań w walce z tymi zjawiskami. Szczególnie interesującą częścią tego rozdziału są rozważania dotyczące finansowania działalności przestępczej oraz prania aktywów pochodzących z nielegalnych źródeł, które stanowią krytyczny element tego rodzaju działalności.

Kolejnym obszarem, któremu uwagę poświęcili redaktorzy i autorzy książki jest wpływ działalności nielegalnych sieci na suwerenność państwa. Jest to aspekt poważnej przestępczości zorganizowanej niezmiernie istotny z punktu widzenia strategicznie rozumianej troski o bezpieczeństwo państwa. Wśród zjawisk będących zagrożeniami na tym poziomie wskazać należy te, w wyniku których organizacje przestępcze dążą do przemiany i degradacji sposobu funkcjonowania struktur państwowych, co wpływa na efektywność realizacji najbardziej podstawowych zadań państwa. Należy do nich między innymi daleko posunięta korupcja prowadząca – jak piszą autorzy – do powstania koncepcji „przestępczego państwa”.

Autorzy nie pozostawiają jednak odbiorców w przekonaniu o swoistej nieuchronności tych zagrożeń. Ostatnia część książki poświęcona została opisowi taktyk i strategii przeciwdziałania zdiagnozowanym zagrożeniom. Analiza autorów obejmuje takie zagadnienia, jak strukturalne zmiany w sposobie podejmowania wysiłków w obszarze przeciwdziałania nielegalnym sieciom (poprzez realizację koncepcji sieci przeciwko sieciom, a zatem takie przeformułowanie struktur państwowych, aby zdolne były do adekwatnego reagowania na dynamiczne działania ze strony organizacji przestępczych). Odnoszą się oni również do koncepcji militarnego wsparcia w przeciwdziałaniu transnarodowej przestępczości zorganizowanej. Koncepcja ta – choć niewątpliwie interesująca – musi jednak być rozpatrywana w odniesieniu do rzeczywistości, w której powstała, to jest prawnych i organizacyjnych ram istniejących w Stanach Zjednoczonych.

Utylitarny i poznawczy walor pozycji *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* Michaela Miklaucica i Jacqueline Brewer są nie do podważenia. Z pozycją tą zapoznać się powinien każdy, kto poważnie traktuje „nadążanie” za badaniami w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Za samą książką zaś przemawia nie tylko jej cenna treść, ale także przejrzysty, niezwykle uporządkowany język oraz solidne podejście metodologiczne, które stało się podstawą jej konstrukcji.

dr Krzysztof Liedel

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Implosion; the End of Russia and What It Means for America

Ilan Berman

Regnery Publishing Inc., An Eagle Publishing Company, Waszyngton 2013

Wizja świata bez Rosji pociąga zarówno teoretyków, jak i praktyków stosunków międzynarodowych. Wystarczy wymienić tylko najgłośniejsze pozycje ostatnich kilku lat: George Friedman¹ zapowiedział wielkie starcie między Europą i USA z jednej, a Rosją z drugiej strony, które rychło doprowadzi do upadku Rosji i nieoczekiwanego rozkwitu Polski, co nastąpi około 2015 r. Wiktor Suworow „dał czas” Rosji i W. Putinowi do 2024 r., potem – jak przewiduje – ruchy narodowowyzwoleńcze wspomagane przez pełzającą aneksję chińską rozsada Rosję od środka. Profesor szacownego MGIMO, Oleg Arin² stwierdził wręcz, że Rosja już dawno utraciła walory podmiotu stosunków międzynarodowych zdolnego realnie wpływać na bieg wydarzeń. W nurt ten wpisuje się diagnoza Ilana Bermana, wiceprezesa American Foreign Policy Council, wydawcy *Journal of International Security Affairs*, eksperta do spraw Rosji, konsultanta CIA i Departamentu Obrony USA, autora książki *Implozja; koniec Rosji i co to oznacza dla Ameryki*, przewidującego powolne wyniszczenie, a prawdopodobnie również rozpad Rosji przed 2040 r. Fakty, trendy i liczby, którymi operuje I. Berman są powszechnie znane: katastrofalny ubytek ludności słowiańskiej w Rosji, lawinowy przyrost ludności muzułmańskiej, ekspansja Chin na Dalekim Wschodzie. I. Berman dostrzega w nich jednoznaczne zagrożenia i prognozuje, że do 2040 r. Rosja stanie się państwem niebezpiecznym dla świata, ponieważ posiadającym najbardziej liczebną populację wyznawców islamu, jednocześnie zaś utrzyma arsenał nuklearny i stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Prognoza I. Bermana (podobnie, jak wspomnianych wcześniej W. Suworowa i O. Arina) zbudowana jest wokół tezy, że w najbliższych latach rosyjski

¹ G. Friedman, *Następne 100 lat, prognoza na XXI wiek; mocarstwo nad Wisłą?*, Przekład: M. Antosiewicz, Wydawnictwo A.M.F. Plus Group, Warszawa 2009.

² O. Arin, *Двадцать первый век: мир без России*. [Dwudziesty pierwszy wiek: świat bez Rosji], wydawnictwo M.: Альянс, Moskwa 2001.

Daleki Wschód stanie się terenem „pełzającej” ekspansji chińskiej. Dziś już jest ona widoczna jako masowe osadnictwo chińskich imigrantów zarobkowych, jednak docelowo przekształci się ono w aneksję, a Daleki Wschód – dziś rosyjski – rządzony będzie z Pekinu. Władze ChRL – twierdzi I. Berman – systematycznie i planowo pracują na rzecz przyspieszenia upadku Rosji przez wspieranie legalnej i nielegalnej emigracji na Syberię oraz przez finansowanie tam długoterminowych inwestycji na wielką skalę – dużo większą, niż inwestycje rządu rosyjskiego. W nieodległej przyszłości Chiny mogą wysunąć wobec Rosji roszczenia terytorialne, co jest tym bardziej prawdopodobne, że obecnie obowiązujący traktat graniczny między FR a ChRL wygasa w 2021 r. Do tego czasu układ sił między Rosją a Chinami tak mocno przechylił się na korzyść Chin, że Rosja nie będzie w stanie przeciwstawić się żądaniom silniejszego sąsiada. Aby więc zrekompensować sobie straty terytorialne na Syberii i Dalekim Wschodzie, Rosja systematycznie podejmować będzie starania o odbudowanie wpływów na terytorium poradzieckim w Europie, co doprowadzi do zupełnej absorpcji Białorusi i spowoduje cały szereg kampanii wymierzonych przeciwko Ukrainie i innym sąsiednim państwom.

Autor dowodzi, że rosyjska opinia publiczna dostrzega wprawdzie problemy wewnętrzne, ale hołduje błędnemu przeświadczeniu, że są one równoważone przez dominację na arenie międzynarodowej – zwłaszcza dzięki posunięciom na kierunku syryjskim i irańskim (a ostatnio: ukraińskim), dzięki czemu Rosja wciąż jest i pozostanie mocarstwem. Jednak w długiej perspektywie decydować nie będą przewagi zewnętrzne, ale problemy wewnętrzne, które zadecydują o rozpadzie lub nawet upadku Rosji.

To, co zdaniem I. Bermmana stanowi ewidentne zagrożenie (dla Rosji i dla świata), rosyjska opinia publiczna postrzega jako wyzwanie, któremu władze muszą, mniejszym lub większym kosztem, sprostać. Zaprezentowana przez autora prognoza tendencji opiera się bowiem na założeniu, że otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne Rosji pozostawać będzie w stanie niezmiennym. Oznaczałoby to, że przewidywania sprawdzą się w przypadku statycznego („uchwyconego na fotografii”) stanu bieżącego, nie ma natomiast wariantów prognozy w sytuacji zachodzących zmian. Nie ma bowiem pewności czy w Rosji nie dokonają się żadne zmiany, modyfikujące procesy i tendencje, czy Unia Europejska obronną ręką wyjdzie z kryzysu i pozostanie ważnym graczem na arenie międzynarodowej, czy rozwój Chin toczyć się będzie według dotychczasowego scenariusza skutecznego utrzymywania w ryzach

własnego społeczeństwa (w polityce wewnętrznej) i pokojowych aneksji gospodarczych na zewnątrz, wreszcie – czy państwa bandyckie, terroryści czy jakiegokolwiek inne podmioty działające ponadnarodowo, które istnieją lub dopiero mogą ujawnić swoją obecność nie zdołają zakłócić logiki rozwoju wydarzeń ani odwrócić sojuszy. Jeśli jednak okaże się, że choćby jedna z wymienionych okoliczności ulegnie zmianie, zakłócona zostanie konstrukcja całego wywodu, w którym autor nie przewidział wariantów. Mimo to książka I. Bermana warta jest uważnego przeczytania. Nie na darmo wizja „świata bez Rosji” frapuje najlepszych autorów. Wydarzenia, jakie wiosną 2014 r. rozegrały się na Krymie wydają się niektóre tezy I. Bermana potwierdzać.

Ewa Mazur-Cieślik

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Getting it right in Afghanistan

Scott Smith, Moeed Yusuf, Colin Cookman (red.)
United States Institute of Peace, grudzień 2013

Książka stanowi udaną próbę przedstawienia całościowej, spójnej koncepcji uporządkowania sytuacji politycznej i społecznej w Afganistanie. Moment jej wydania – 2013 r. – zbiega się w czasie z planowanym na koniec 2014 r. zakończeniem misji ISAF w tym kraju. Obecnie (kwiecień 2014 r.) przyszłość dalszej obecności NATO w Afganistanie, który to czynnik będzie miał kluczowe znaczenie dla warunków bezpieczeństwa w tym kraju, pozostaje niejasna. Kwestia ta będzie z kolei decydująca dla dalszego funkcjonowania w Afganistanie międzynarodowych instytucji cywilnych oraz możliwości prowadzenia działalności ekonomicznej, zarówno przez podmioty zagraniczne, jak i lokalne. Stawia to pytania o trwałość kruchej stabilizacji, osiągniętej po 13 latach obecności zachodnich sił zbrojnych w tym państwie. Przykład Iraku, który po opuszczeniu tego państwa przez siły USA, wciąż zmaga się z rosnącą falą przemocy, nie jest budujący.

Część odpowiedzi na powyższe pytania znajdziemy w pozycji, która jest kompilacją artykułów ekspertów nie tylko zajmujących się kwestią Afganistanu, ale także – w wybranych przypadkach – pochodzących z tego regionu. Zaletą książki jest kompleksowe podejście do kwestii budowy afgańskiego państwa, z uwzględnieniem roli wszystkich sił polityczno-wojskowych w samym Afganistanie, jak i w jego bezpośrednim otoczeniu.

Getting it right in Afghanistan jest podzielona na trzy części. W pierwszej autorzy analizują sytuację wewnętrzną państwa i możliwości zbudowania trwałego konsensu politycznego między wszystkimi grupami etnicznymi, religijnymi i politycznymi w Afganistanie. Przykładowo, Matt Waldman analizuje w niej kwestię podjęcia rozmów z ugrupowaniami talibów, wskazując, że niezależnie od destabilizującej roli jaką pełniły one w ostatnich dekadach, pozostają koniecznym elementem przyszłego porozumienia politycznego w Afganistanie.

Część druga poświęcona jest roli sąsiadów w procesie stabilizacji tego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem działań Pakistanu oraz Indii. Trzecia zaś dotyczy procesu pokoju i pojednania. Znajdujący się w tej części artykuł

Hamisha Nixona oraz Caroline Hartzell pt. *Beyond Power Sharing. Institutional Options for an Afghan Peace Process* jest dobrym przykładem świadczącym o wartości całej książki. Autorzy nie ograniczają się do przedstawienia ogólnego zarysu konfliktów wewnętrznych oraz zasad, według których powinny one zostać rozwiązane. Prawdziwą wartość dodaną stanowią przykłady konkretnych rozwiązań instytucjonalnych zastosowanych z powodzeniem w państwach takich jak Liberia, Mozambik, Burundi, Rwanda czy Macedonia, które zmagaly się z problemami wewnętrznymi o różnej skali i intensywności.

Rezultaty długotrwałego zaangażowania militarnego w Iraku i Afganistanie stanowią ważną lekcję dla świata zachodniego. Oprócz oczywistych wniosków (np., że siła militarna nie wystarczy do osiągnięcia trwałego pokoju i stabilizacji) przyniosły również refleksję, że świat zachodniej demokracji jest w pewnym sensie unikatowy, a jego zasady nie dadzą się w prosty sposób implementować w krajach o odmiennej kulturze, historii, tradycji i zwyczajach społecznych oraz religijnych. Ta wiedza powinna stać się *memento* dla kolejnych prób odgórnego narzucania innym państwom zasad demokracji na wzór zachodni, niezależnie od tego jak bardzo wierzymy w jej doskonałość. Szczególnie w państwach takich jak Afganistan, w których pojęcia, takie jak „granice”, „wspólnota”, „władza centralna” czy „prawa człowieka” są rozumiane inaczej, niż w Europie. Próba narzucenia silnej centralnej władzy okazała się fiaskiem w kraju, który opiera się na małych wspólnotach lokalnych, w których pozycja „naturalnych” liderów starszyzny jest znacznie większa niż gubernatorów i innych demokratycznych instytucji oraz ich przedstawicieli. Istotną część książki zajmują również rozważania o roli sąsiadów Afganistanu w jego stabilizacji, w szczególności Pakistanu. Z jednej strony przykłady zaangażowania Unii Afrykańskiej w rozwiązywanie problemów np. w Mali, czy wsparcie państw arabskich w działaniach przeciwko reżimowi Muammara Kaddafiego w 2010 r. świadczą o tym, że lekcja ta została przez Zachód odrobiona. Z drugiej jednak, nierozwiązany pozostaje dylemat, czy lokalne państwa, które same zmagają się z problemem niestabilności i znajdują się w stanie konfliktów (np. indyjsko-pakistański spór o Kaszmir) są w stanie przyczynić się w sposób pozytywny do rozwoju Afganistanu.

Mimo tych uwag, czytając *Getting it right in Afghanistan* trudno oprzeć się wrażeniu, że książka ta powinna zostać napisana i dogłębnie przestudiowana w państwach NATO nie w 2013 r., ale 10 lat wcześniej.

Przemysław Pacuła
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

The Dispensable Nation. American Foreign Policy in Retreat

Vali Nasr
Doubleday 2013

Vali Nasr miał okazję obserwować politykę USA wobec Afganistanu i Pakistanu od kulis, pełniąc w latach 2009–2011 funkcję doradcy Richarda Holbrooke’a, specjalnego wysłannika prezydenta USA do wspomnianych wyżej państw. Pozwoliło to autorowi – naukowcowi i analitykowi, związanemu m.in. z Brookings Institution – na pogłębioną analizę amerykańskiej polityki nie tylko wobec Afganistanu i Pakistanu, ale również Bliskiego Wschodu. Analizę, która nie stawia administracji Stanów Zjednoczonych w najlepszym świetle.

V. Nasr wskazuje na wiele błędów w bliskowschodniej i afgańsko-pakistańskiej polityce USA. W pewnym momencie czytelnik odnosi wrażenie, że kolejne rozdziały – dotyczące Afganistanu, Pakistanu, Iraku, Iranu czy „arabskiej wiosny” – układają się w gorzką litanię niepowodzeń i porażek amerykańskiej administracji. Co ciekawe, autor w podobnym stopniu krytykuje politykę George’a W. Busha, jak i jego następcy.

Jedną z najbardziej zdumiewających informacji płynących z lektury jest fakt, że R. Holbrooke, specjalny wysłannik prezydenta USA do AfPaku (termin, jakim Amerykanie określają Afganistan i Pakistan), nigdy nie spotkał się osobiście z Barackiem Obamą. Przedstawia także zakres zakulisowych rozgrywek, prowadzonych przez personel Białego Domu – osoby najbliższe prezydentowi USA – który skutecznie reglamentował dostęp informacji głowie państwa. Ciekawostką jest, że głównym warunkiem, jaki przedstawiła Hillary Clinton, zgadzając się na przyjęcie teki sekretarza stanu, był bezpośredni dostęp do prezydenta i możliwość rozmowy z nim w cztery oczy, bez udziału doradców głowy państwa.

Oczywiście należy mieć na względzie, że książka jest dedykowana pamięci R. Holbrooke’a, który w tej powieści przedstawiony jest jako postać niemal pomnikowa. Drugim niewątpliwie pozytywnym bohaterem jest H. Clinton. Autor lojalnie na początku książki oznajmia, że był zwolennikiem jej kandydatury w prawyborach prezydenckich Partii Demokratycznej. Rodzi się tu jednak z miejsca pytanie – skoro H. Clinton była świadoma wszystkich utrudnień, jakie przed R. Holbrooke’iem stawiali inni przedstawiciele ame-

rykańskiej administracji, to czemu nie podjęła działań, mogących zmienić ten stan rzeczy? Na ten temat autor milczy.

V. Nasr opisuje cichą rywalizację, jaka toczyła się między Departamentem Stanu a Departamentem Obrony w kwestii kształtowania amerykańskiej polityki. Wskazuje także, że dopiero po objęciu urzędu prezydenta przez B. Obamę, w Białym Domu powstał zespół całościowo zajmujący się Afganistanem i Pakistanem – za czasów G. W. Busha oba państwa „podlegały” odrębnym wydziałom, co autor wytyka jako jeden z podstawowych błędów amerykańskiej polityki.

W rozdziale dotyczącym Iranu V. Nasr zauważa, że wyznaczenie *expressis verbis* przez prezydenta B. Obamę „czerwonej linii” Iranowi w kwestii jego programu nuklearnego było ryzykownym posunięciem. Autor twierdzi, że po takiej deklaracji Stany Zjednoczone byłyby zmuszone zaatakować Iran w przypadku przekroczenia przezeń wyznaczonej granicy, gdyż inaczej ucierpiałaby wiarygodność USA. Z perspektywy czasu – i przekroczeniu innej „czerwonej linii” przez reżim Baszara Assada – słowa te nabierają nowego wymiaru.

Autor twierdzi, że Stany Zjednoczone powinny mocniej skupić się na rosnących wpływach Chin na Bliskim Wschodzie, które w niedalekiej przyszłości mogą być większym wyzwaniem dla USA w perspektywie bliskowschodniej niż kwestia terroryzmu czy proliferacji broni nuklearnej. Porównanie amerykańskiej i chińskiej aktywności na Bliskim Wschodzie oraz w Afganistanie i Pakistanie, której poświęcono odrębny rozdział, przywodzi V. Nasra do ponurej konstatacji, że Stany Zjednoczone same wpychają ten region w orbitę wpływów Chin.

Autor stawia tezę, że Bliski Wschód nadal powinien odgrywać kluczową rolę w amerykańskiej polityce zagranicznej, nawet – a może przede wszystkim – w obliczu ogłoszonego strategicznego zwrotu ku regionowi Azji i Pacyfiku. Argumentuje to m.in. faktem, że choć Stany Zjednoczone coraz bardziej uniezależniają się od dostaw surowców z Bliskiego Wschodu, to państwa azjatyckie są nadal od nich uzależnione. Zauważa także, że popełniane przez kolejne administracje błędy mogą – choć z trudem – zostać odwrócone, ale wymagałoby to odpowiedniej strategii i długotrwałego wysiłku.

Książka V. Nasra jest pozycją ważną i istotną nie tylko dla osób zainteresowanych problematyką bliskowschodnią i afgańsko-pakistańską, ale dla każdego czytelnika, który chciałby poszerzyć swoją wiedzę na temat mechanizmów funkcjonowania administracji Stanów Zjednoczonych.

Janusz Tomaszewski
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

BIOGRAMY

Adam Brzozowski

Płk, dr nauk wojskowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. W latach 1995–2001 pełnił służbę w 49. pułku śmigłowców bojowych w Pruszczu Gdańskim. Wykładowca w Akademii Obrony Narodowej w latach 2003–2011. Od listopada 2011 r. główny specjalista w Wydziale Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Departamentu Analiz Strategicznych BBN, od 2012 r. jest zastępcą naczelnika wydziału.

Aleksandra Dziśiów-Szuszczukiewicz

Absolwentka kulturoznawstwa (specjalizacja: iranistyka) na Wydziale Orientalistycznym Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów licencjackich w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Collegium Civitas. Ukończyła podyplomowe studia na temat bezpieczeństwa narodowego w Akademii Obrony Narodowej oraz studia doktoranckie w Zakładzie Iranistyki Wydziału Orientalistycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od marca 2007 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Mariusz Fryc

Płk, dr nauk wojskowych. Obecnie główny specjalista w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN. Wcześniej analityk w Strategicznym Centrum Operacji w Naczelnym Dowództwie Połączonych Sił Zbrojnych NATO (SHAPE). Były adiunkt w Katedrze Strategii AON. W 2011 r. skierowany z SHAPE do Afganistanu w ramach prac nad strategią rozwoju zdolności militarnych w misji ISAF. Specjalizuje się w obszarze teorii wojny i strategii oraz problematyce konfliktów zbrojnych XXI w. W 2009 r. za rozprawę doktorską „Wojny przyszłości” otrzymał nagrodę ministra obrony narodowej. Autor książki „Wojna – współczesne oblicze”. Uczestnik licznych kursów, m.in.: programu bezpieczeństwa Europejskiego Centrum Studiów Strategicznych im. George’a C. Marshalla.

Stanisław Koziej

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztapu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 r. – doradca rzecznika praw obywatelskich, w 2008 r. – doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

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. W latach 2010–2013 był zastępcą szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego i redaktorem naczelnym kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”. Obecnie niezależny analityk.

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.

Łukasz Smalec

Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (stosunki międzynarodowe) oraz Szkoły Głównej Handlowej (zarządzanie). Od 2011 r. członek Stowarzyszenia Centrum Inicjatyw Międzynarodowych, w którym jest koordynatorem Programu Amerykańskiego. W latach 2009–2011 współpracownik miesięcznika „Stosunki międzynarodowe”. Autor książek „Dwie wojny z Irakiem. Źródła, przyczyny, preteksty, przygotowanie, skutki” oraz „Kultura strategiczna Stanów Zjednoczonych. U źródeł”. Obecnie doktorant w zakresie nauk o polityce na WDiNP UW. Przygotowuje rozprawę doktorską pt. „Siła zbrojna w kulturze strategicznej Stanów Zjednoczonych po zimnej wojnie (ciągłość i zmiana)”.

Marek Surmański

Płk rezerwy, radca prawny. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1995 r. związany zawodowo z Ministerstwem Obrony Narodowej. Zajmował m.in. stanowisko szefa Oddziału Ustawodawstwa Powszechnego i Prac Rządowych Departamentu Prawnego MON. Od 2005 r. jest pracownikiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Obecnie zajmuje stanowisko naczelnika Wydziału Prawa Bezpieczeństwa Narodowego w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego.

Janusz Tomaszewski

Absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Historycznego UW. Interesuje się współczesnymi systemami politycznymi oraz polityką bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W BBN pracuje od października 2009 r., obecnie w Departamencie Analiz Strategicznych.

Paweł Turowski

Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się m.in. tematyką bezpieczeństwa energetycznego.

Mateusz Zajączek

Aktualnie kontynuuje studia na kierunku bezpieczeństwo narodowe (drugi rok studiów II stopnia) na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, gdzie wcześniej zdobył tytuł licencjata z tego samego zakresu. Poza tym studiuje prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W sierpniu 2013 r. w ramach VI edycji Wakacyjnych Staży Studenckich odbył staż w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN. Interesuje się bezpieczeństwem militarnym, zwłaszcza problematyką funkcjonowania Wojska Polskiego i zagadnieniami wynikającymi z członkostwa Polski w NATO, a także współczesnymi konfliktami zbrojnymi.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. 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 niepublikowane dotąd opracowania.
Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których wiadać niesamodzielność lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*¹ i *guest² authorship* 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. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować wraz z kilkudziesięciu uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).
4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. 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/recenzjach 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/Listy_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/Listy_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.

