BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

33

styczeń–marzec 2015 r.

Warszawa 2015

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
prof. dr hab. Stanisław Koziej

Zastępca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
dr Zbigniew Włosowicz

Rada Programowa: dr Zbigniew Włosowicz (przewodniczący), Monika Biernat (sekretarz), dr Krzysztof Liedel, Czesław Juźwik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zbigniew Włosowicz
Zastępca Redaktora Naczelnego: Monika Biernat

Konsultacja naukowa: dr Zdzisław Lachowski

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

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 229 oraz na stronie internetowej BBN, http://www.bbn.gov.pl

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 230 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 marcu 2015 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk i oprawa:
Centrum Poligrafii Sp. z o.o.
www.jakubiccy.com.pl

Spis treści

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe 11

Robert Kupiecki

Strategia bezpieczeństwa narodowego jest wyrazem suwerenności państwa oraz zdolności jego podmiotowego odnajdowania się w złożonej przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego. Najnowszą edycję *Strategii* Prezydent RP zatwierdził w listopadzie 2014 r. Dynamika zmian międzynarodowych i składające się na nie procesy utrudniają utrzymanie aktualności tego rodzaju dokumentów, jako instrumentu przydatnego dla państwowych mechanizmów planistycznych. Dotyczy to zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych posługujących się tego rodzaju dokumentami (w funkcji informacyjnej skierowanej do opinii publicznej i dyrektywnej do planistów). W artykule podjęta jest próba ich analizy na tle doświadczeń ćwierćwiecza polskiej refleksji strategicznej. Przedstawia również szereg obserwacji dotyczących jej najnowszej polskiej wersji, powiązanych z innymi segmentami procesów planistycznych w Polsce.

Konflikt na Ukrainie – porażka czy szansa dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE? 37

Kamil Sobczyk

Dokonana przez Federację Rosyjską aneksja Krymu i następująca po niej ukraińsko-rosyjska wojna w Donbasie przewartościowują środowisko bezpieczeństwa Europy. Potrzeba wzmocnienia twardego wymiaru bezpieczeństwa znalazła odzwierciedlenie w działaniach podmiotów kluczowych dla bezpieczeństwa Polski – Sojuszu Północnoatlantyckiego i Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście pytania budzi postawa Unii Europejskiej, szczególnie w wymiarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Odpowiedź UE na działania Rosji okazała się nieadekwatna do ambicji zaistnienia jako ważny aktor w zakresie bezpieczeństwa (*security actor*) i ograniczyła się do presji dyplomatycznej oraz sankcji wizowych, finansowych i ekonomicznych. Jednakże w obliczu wzrostu konwencjonalnych zagrożeń wojennych pojawia się pytanie o to, jak powinna i jak może zmienić się unijna polityka bezpieczeństwa.

Polska strategia obronności wobec potencjalnego wystąpienia zagrożenia militarnego z elementami „wojny hybrydowej" 61

Mariusz Fryc

Za sprawą nieregularnego, militarnego przejęcia ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską, a w ślad za tym zainicjowaniem przez nią rebelii zmierzającej do „oderwania" wschodnich obszarów Ukrainy, uwagę strategów zwróciła nowa forma zagrożenia bezpieczeństwa, jaką jest nieregularna agresja zbrojna tocząca się poniżej progu otwartej

wojny. Forma ta, okrzyknięta „wojną hybrydową", okazała się poważnym wyzwaniem dla władz państwowych, reaktywności systemów obronnych oraz decyzyjności międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa. Kwestia ta skłania do refleksji nad środkami obrony, jakimi odpowiedzieć może polska strategia obronności w obliczu potencjalnego zaistnienia konfliktu politycznie niejasnego o cechach „wojny hybrydowej".

Kryzys w relacjach niemiecko-amerykańskich, ich perspektywy oraz wpływ na relacje transatlantyckie 81

Przemysław Pacuła

Stosunki niemiecko-amerykańskie stanowią jeden z najważniejszych elementów składowych relacji transatlantyckich. Ich jakość ma znaczenie zarówno dla obu państw, jak i dla bezpieczeństwa całej Europy. Skala wyzwań w tym obszarze, od działań Rosji wobec Ukrainy i innych państw dawnego ZSRR, poprzez niezakończony jeszcze kryzys ekonomiczny, do zagrożeń związanych z „Państwem Islamskim", którego część bojowników rekrutuje się z państw Europy Zachodniej, wymaga ścisłej współpracy NATO i UE. Tymczasem relacje między USA a Niemcami, pełne sprzecznych interesów, które ujawniły się szczególnie w ostatniej dekadzie, weszły w fazę pogłębionego kryzysu po ujawnieniu skali inwigilacji prowadzonej przez służby bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w Niemczech. Warto rozważyć zatem, jak w tym kontekście rysować się będą stosunki między najpotężniejszym państwem Ameryki i na świecie z gospodarczym hegemonem Europy w najbliższej i dalszej przyszłości.

Kształtowanie regionalnego ładu wojskowego – sukces na zachodnich Bałkanach 103

Zdzisław Lachowski

W grudniu 2014 r. państwa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie powitały z satysfakcją zakończenie kilkunastoletniego procesu pokonfliktowego regulowania sytuacji militarnej w regionie bałkańskim. Od początku tego stulecia sytuacja militarna regionu poprawiała się, czego namacalnym wyrazem stało się wpierw zawieszenie wykonywania porozumienia o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie jesienią 2004 r., a następnie postęp w implementacji porozumienia florenckiego. Sukces regionalnej kontroli zbrojeń jest ważny z kilku powodów: na tle trwającego marazmu – zwłaszcza po „zamrożeniu" CFE – jest to ukoronowanie znaczącego procesu w tej dziedzinie; usunięto materialne korzenie militarnych napięć i konfliktów w bałkańskiej części Europy oraz emancypacyjnym aktem przekazania tam odpowiedzialności za ład wojskowy nobilitowano państwa, które dzieliła długotrwała rywalizacja, konflikty, nacjonalizmy oraz płynące stąd nieufność i podejrzliwość. Porozumienie o kontroli zbrojeń i jego wykonanie stały się możliwe dzięki realnej współpracy w duchu dobrej woli mocarstw, państw, organizacji i nieformalnych grup. Po „chudych latach" wojskowo-politycznego instrumentu, jakim jest kontrola zbrojeń, powinna ona wrócić na europejską agendę, gdy tylko wszystkie strony euroatlantyckiego dialogu zgodnie uznają, że wojskowa agresja i odstraszanie niszczą tkankę współpracy i zaufania międzynarodowego.

Między asymilacją a represją. Polityka rządu Tajlandii wobec separatyzmu w muzułmańskich prowincjach kraju 131

Adam Jelonek

Choć stosunkowo od niedawna odnotowuje się eskalację przemocy w południowej Tajlandii, zbrojne powstanie w Pattani ma długą historię. Islamscy separatyści już od 1902 r. wyrażali chęć uzyskania pełni niepodległości wobec reszty buddyjskiej Tajlandii. W ostatnich dziesięcioleciach daje się zaobserwować nie tylko zmiany w dynamice toczącej się wojny partyzanckiej, ale też znaczącą ewolucję w strategicznych celach i taktyce stosowanej przez separatystów. Celem artykułu jest nakreślenie tła społecznego, politycznego i kulturowego konfliktu etnicznego w Pattani, scharakteryzowanie źródeł niepowodzeń polityki rządu centralnego wobec Południa, jak również wskazanie na możliwe zagrożenia dla całego regionu.

Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy 151

Paweł Malendowicz

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa mogą być ekstremistyczne ruchy społeczne i partie polityczne, które podważają zasady i obyczaje stanowiące fundamenty demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego ważne jest wyznaczenie kryteriów, którymi należy posługiwać się w analizie myśli i działalności ekstremistycznych ruchów społecznych i partii politycznych w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w dalszej perspektywie także dla ładu międzynarodowego. Kryteriami tymi są znane w literaturze socjologicznej logiki działalności ruchów społecznych: liczb, szkód i świadectwa, a także kategorie właściwe również nauce o polityce, jak logiki: przywództwa, demagogii i populizmu, paradoksów demokracji, prowokacji, relatywnej deprywacji i mobilizacji zasobów oraz sprzeczności globalizacji. Na podstawie wymienionych logik można podjąć próbę oceny zagrożeń dla państwa i otoczenia międzynarodowego, powodowanych przez ruch komunistyczny, anarchistyczny i narodowy.

Nowa polityka Iranu? Analiza początków prezydentury Hasana Rouhaniego 171

Robert Czulda

Wybranie w wyborach powszechnych w 2013 r. na prezydenta Iranu Hasana Rouhaniego wiązało się z wyraźnymi nadziejami, nie tylko w samym Iranie, ale również w wielu państwach zachodnich. Liczono, że nowy prezydent doprowadzi do przełomu w relacjach tego kraju ze światem zewnętrznym oraz wprowadzi gospodarcze, polityczne i społeczne reformy. H. Rouhani został określony jako umiarkowany kandydat, unikający radykalnych postaw, szukający rozwiązań pokojowych. W przeszłości wyrażał sympatie wobec „zielonego ruchu", krytykował cenzurę. Będąc głównym negocjatorem spraw programu atomowego w latach 2003–2005, został zapamiętany jako osoba rozsądna, która pomogła osiągnąć pewien kompromis. Iran zgodził się wówczas zawiesić znaczną część najbardziej kontrowersyjnych elementów swojego programu jądrowego.

Skutki sprawy Edwarda Snowdena dla prywatności danych w cyberprzestrzeni 191

Michał Grzelak

Na początku czerwca 2013 r. doszło do jednego z najważniejszych wydarzeń związanych ze sprawami bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i znajdujących się w niej informacji. Tematyka ta, bliska zainteresowanym grupom ekspertów i hobbystów, za sprawą ujawnienia przez byłego pracownika amerykańskiego wywiadu informacji dotyczących gromadzenia danych przez służby specjalne USA, zainteresowała szerokie grono opinii publicznej i wywołała globalną dyskusję poświęconą kwestiom prywatności w internecie. Spowodowała reakcje i konkretne działania zainteresowanych stron – państwowych władz, międzynarodowych korporacji, a także indywidualnych użytkowników internetu. Ograniczenie gromadzenia danych oraz wzrost społecznej świadomości w zakresie cyberbezpieczeństwa to pozytywne zmiany, jednak zdaniem wielu, są one wciąż niewystarczające.

Recenzje

Ryszard M. Czarny: *High North – między geografią a polityką,* 215
Paweł Turowski

Mike Winnerstig (red.): *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States,* 219
Anna Madej

Andrew Wilson: *Ukraine Crisis. What it Means for the West,* 221
Przemysław Pacuła

Łukasz Jureńczyk: *Wojna z talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994–2012,* 223
Paweł Malendowicz

Biogramy autorów 227

Informacje dla autorów 229

Procedura recenzowania zewnętrznego 230

Table of contents

The 2014 National Security Strategy of the Republic of Poland as an instrument of the state policy. The external premises and process-related aspects 11

Robert Kupiecki

The National Security Strategy constitutes an expression of sovereignty of the state as well as its ability to adapt to and act as a subject in the complex sphere of international security. The latest edition of the Strategy was approved by the President of the Republic of Poland in November 2014. The dynamic nature of changes and processes on the international arena make it difficult to keep such documents relevant as useful instruments for national planning mechanisms. This pertains both to states and international organizations which make use of this type of documents (for information purposes addressed to the general public and for directive reasons to the planners). This paper attempts to analyze them against the background of the 25-year-long experience of Polish strategic reflection. It also presents a series of observations on its latest Polish version, in connection with other segments of the planning processes in Poland.

The conflict in Ukraine – a failure or an opportunity for the EU's Common Security and Defence Policy? 37

Kamil Sobczyk

The annexation of Crimea by the Russian Federation and the ensuing Ukrainian-Russian war in Donbas have reshuffled Europe's security environment. The need to strengthen the hard dimension of security has been reflected in actions of the entities which are key to Poland's security: the North Atlantic Alliance and the United States. In this context, questions arise as to the attitude of the European Union, especially in its area of Common Security and Defence Policy. The EU's response to Russian actions has proved incompatible with its ambitions of being a meaningful security actor and has been confined to exerting diplomatic pressure as well as imposing visa, financial and economic sanctions. However, in the face of growing conventional military threats, a question arises how the Union's security policy should and can change.

The Polish defence strategy vis-à-vis the potential military threat with "hybrid war" elements 61

Mariusz Fryc

Due to irregular, military take-over of the Ukrainian Crimea by the Russian Federation, followed by the Russian-initiated rebellion aimed at "detaching" eastern regions of Ukraine, the attention of strategists was caught by a new form of security threat, i.e. an irregular, military aggression conducted below the threshold of an open war. This form, referred to as the "hybrid war", turned out to be a serious challenge for national

authorities, the reactivity of defence systems as well as the decision-making processes of international security institutions. This issue calls for consideration of defence measures with which the Polish defence strategy may respond in case of a potential, politically unclear conflict with features of the "hybrid war".

Crisis in German-American relations, their perspectives and impact on transatlantic relations 81

Przemysław Pacuła

German-American relations are one of the major building blocks of transatlantic relations. Their quality is important for both countries in question and for the security Europe as a whole. The scale of challenges in this area--from Russia's actions towards Ukraine and other states of the former USSR, to the still ongoing economic crisis, to threats connected with the "Islamic State", part of whose militants are recruited from West European states, requires close co-operation between NATO and the EU. Meanwhile, relations between the US and Germany, filled with contradictory interests, which became particularly visible in the previous decade, entered the stage of a deep crisis after the revelation of the scale of surveillance carried out by US intelligence services in Germany. Hence, it is worth considering how, in this context, relations will develop between the most powerful state in America and the world, and the hegemonic economic leader of Europe in the most immediate and more distant perspectives.

Shaping of a regional military order – the success in the Western Balkans 103

Zdzisław Lachowski

In December 2014, the countries of the Organization of Security and Cooperation in Europe welcomed with satisfaction the end to a 18-year-long process of the post-conflict military settlement in the Balkan region. Since the beginning of this century the region has seen an improvement of its military situation, the tangible result of which was suspension of the implementation of the agreement on confidence and security building measures in Bosnia and Herzegovina, in autumn 2004, followed by progress in carrying out the Florence Agreement. The success of this regional arms control is important due to several reasons: against the backdrop of the lasting stagnation, especially in the aftermath of the "freezing" of the CFE, it is a crowning of a significant process in this field. Material roots of tensions and conflicts in the Balkan part of Europe have been removed, and in an emancipating act of transferring responsibility for the military order to the region itself, the status of countries long divided by rivalry, conflicts, nationalism and the ensuing mistrust and suspicion has been elevated. The agreement on arms control and its implementation became possible thanks to real co-operation, in the spirit of good will, demonstrated by powers, states, organizations and informal groups. After its "lean years" the politico-military instrument of arms control ought to be reintroduced to the European agenda when all the parties to the Euro-Atlantic dialogue agree that a military aggression and deterrence damage the fabric of international co-operation and confidence.

Between assimilation and repression. The Thai government policy towards separatism in Muslin provinces of the country 131

Adam Jelonek

Although the escalation of violence in southern Thailand is a relatively recent phenomenon, the Pattani military insurgency has a long history. Islamic separatists have been willing to regain full independence from the rest of the Buddhist Thailand since as early as 1902. The last few decades have seen not only changes in the dynamics of the ongoing guerilla war but also a significant evolution in the strategic objectives and tactics used by separatists. This paper aims at outlining the social, political and cultural background of the ethnic conflict in Pattani. It also tries to characterize the sources of an unsuccessful policy pursued by the central government towards the South, and indicate potential threats for the entire region.

Political extremism versus security of the state and international order 151

Paweł Malendowicz

Extremist social movements and political parties which challenge the rules and customs underpinning democracy and civil society can pose a threat to national security. Therefore it is important to establish criteria which should be applied when analyzing thoughts and actions of extremist social movements and political parties in the context of a threat posed to internal security of the state and, in the more distant perspective, also to the international order. Such criteria are constituted by logics of the activity of social movements known from sociological literature, such as: the logics of numbers, damage and testimonies as well as the categories used in the political science, such as the logics of leadership, demagoguery and populism, paradoxes of democracy, provocation, relative deprivation and mobilization of resources, as well as contradictions of globalization. On the basis of the logics listed above an attempt can be made at assessing threats to the state and international environment posed by the communist, anarchist and national movements.

Iran's new policy? Analyzing the beginnings of Hasan Rouhani's presidency 171

Robert Czulda

Electing Hasan Rouhani as the President of Iran in the 2013 popular vote was accompanied by clear hopes not only in Iran itself, but also in many Western states. The new president was expected to achieve a breakthrough in relations between his country and the outer world and introduce economic, political and social reforms. H. Rouhani was described as a moderate candidate, shunning radical attitudes and looking for peaceful solutions. In the past he sympathized with the "green movement" and criticized censorship. As the chief negotiator of the nuclear programme in 2003–2005, he was considered a sensible person who helped achieve a certain degree of compromise. Back then Iran agreed to suspend a significant part of the most controversial elements of its nuclear programme.

The impact of Edward Snowden's case on privacy of data in cyberspace 191

Michał Grzelak

Early June 2013 saw one of the most significant events relating to the security of cyberspace and information it contains. The revelation by a former US intelligence analyst of information on data collection by US special services, turned the subject which had thus far been confined to interested groups of experts and hobbyists into an area of interest of the broad public, and triggered a global discussion about privacy in the Internet. It provoked responses followed by specific actions by the interested parties, such as national authorities, international corporations as well as individual Internet users. Limiting data collection and fostering bigger social awareness about cyber security are positive changes, however according to many, they are still not enough.

Reviews

Ryszard M. Czarny: *High North – między geografią a polityką,* 215
Paweł Turowski

Mike Winnerstig (red.): *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States,* 219
Anna Madej

Andrew Wilson: *Ukraine Crisis. What it Means for the West,* 221
Przemysław Pacuła

Łukasz Jureńczyk: *Wojna z talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994–2012,* 223
Paweł Malendowicz

About the Authors 227

„National Security" quarterly – publishing rules and information for the Authors 229

„National Security" quarterly – peer review process 230

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe

Robert Kupiecki

Strategia bezpieczeństwa narodowego jest wyrazem suwerenności państwa oraz zdolności jego podmiotowego odnajdowania się w złożonej przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego. Najnowszą edycję *Strategii* Prezydent RP zatwierdził w listopadzie 2014 r. Dynamika zmian międzynarodowych i składające się na nie procesy utrudniają utrzymanie aktualności tego rodzaju dokumentów, jako instrumentu przydatnego dla państwowych mechanizmów planistycznych. Dotyczy to zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych posługujących się tego rodzaju dokumentami (w funkcji informacyjnej skierowanej do opinii publicznej i dyrektywnej do planistów). W artykule podjęta jest próba ich analizy na tle doświadczeń ćwierćwiecza polskiej refleksji strategicznej. Przedstawia również szereg obserwacji dotyczących jej najnowszej polskiej wersji, powiązanych z innymi segmentami procesów planistycznych w Polsce.

5 listopada 2014 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Bronisław Komorowski zatwierdził nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*[1]. Obchodzona w tym roku rocznica 25-lecia polskiej wolności, nieprzypadkowo zapewne pokrywa się więc także z ćwierć–wieczem jej ważnego atrybutu, jakim jest suwerennie kształtowana narodowa (państwowa) strategia bezpieczeństwa. Każdy uczestnik stosunków międzynarodowych potrzebuje zrozumienia istoty swojej podmiotowości, celów, potrzeb, opcji działania oraz środków, jakimi dysponuje, by planować obecność w świecie – racjonalnie i zgodnie z własnymi interesami. Nie zmienia to oczywiście faktu, że łatwiej skonstatować potrzebę tak rozumianej strategii, aniżeli sprawić, by ona się pojawiła. Suwerenne państwo nie może

[1] Jej tekst jest powszechnie dostępny na stronach internetowych instytucji państwowych oraz w druku (edycja Biura Bezpieczeństwa Narodowego). Zastąpiła ona dokument o tej samej nazwie obowiązujący od 2007 r.

jednak zrezygnować z celowego działania wynikającego ze zrozumienia własnej pozycji w zdiagnozowanym środowisku międzynarodowym. Ważne zastrzeżenie musi się jednak wiązać ze stwierdzeniem oczywistej strukturalnej ułomności roli strategii bezpieczeństwa narodowego jako narzędzia planowania, wyprzedzającego bieg zdarzeń. Strategie długoterminowe, zwrócone ku przyszłości, zawsze przyjmowane są bowiem w określonym czasie i sytuacji, które silnie wpływają na zapisy dokumentów. Dotyczy to zwłaszcza zdolności przewidywania przyszłych wydarzeń i trendów rozwojowych procesów bezpieczeństwa oraz poziomu wewnętrznego konsensu w reagowaniu na nie. Ich jedynym punktem odniesienia jest bowiem analiza sytuacji bieżącej i prognoza jej rozwoju wzbogacona o interpretację doświadczeń. Reszta jest sztuką, nie pozbawioną jednak potrzeby intelektualnej rzetelności, metodologicznej ciągłości i solidnego rzemiosła.

Trwałe konteksty narodowej refleksji strategicznej[2]

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza, niezależnie od formy zapisu strategii bezpieczeństwa narodowego RP (jako „doktryny", „założeń polityki bezpieczeństwa", czy właściwej „strategii") ukształtowały się jej ramy koncepcyjne, metodologiczne[3] oraz prawne podstawy wyznaczające zakres kompetencji instytucji państwowych konstytucyjnie odpowiedzialnych za realizację polityki bezpieczeństwa. Można więc pokusić się o konstatację istnienia (i ciągłego rozwoju) swoistej kultury refleksji strategicznej w Polsce. Jej przejawem jest nie tylko ciągła (okresowa) modyfikacja wykładu strategii, rozumianej jako proces, plan, systematyczne działanie i uporządkowany oficjalny przekaz dotyczący optymalnych sposobów prowadzenia spraw bezpieczeństwa przez właściwe do tego podmioty. W tych ramach mieści się również przetwarzanie doświadczeń w rozwiązania systemowe, utrwalanie metod wspólnej pracy i rozwiązywania problemów, które zwiększają pewność, że podjęty wysiłek przyniesie pożyteczny polityczny dorobek i klarowną wizję

[2] Poniższy rozdział opracowania wykorzystuje część rozważań autora zawartych w artykule: *Unia Europejska a problemy strategii bezpieczeństwa podmiotów zbiorowych,* „Sprawy Międzynarodowe" 2014, nr 4 (w druku).

[3] Widać to choćby w utrwalonym w kolejnych dokumentach porządku wywodu, przebiegającym poprzez wskazanie specyfiki podmiotu strategii, wykład interesów bezpieczeństwa oraz celów danej wspólnoty, analizę środowiska wewnętrznego i zewnętrznego jego działania, a także dostępnych instrumentów polityki wraz z wykładem właściwej strategii – realizacji przyjętych założeń i przygotowania po temu optymalnych warunków. Strategie bezpieczeństwa mają stanowić możliwie czytelną dyrektywę dla planistów, wskazując sposoby łączenia wielu źródeł siły państwa (wojskowej, gospodarczej, politycznej, społecznej).

polityki państwa. Chodzi tu zwłaszcza o zdolność poprawnego rozpoznania własnych nadrzędnych interesów, formułowania celów oraz oceny sytuacji, identyfikacji zasobów i zdolności, na których opiera się działanie, umiejętności planowania i realizacji planów, oraz adekwatnej komunikacji społecznej budującej przyzwolenie dla rządzących na strategiczne działanie. Nie mniej istotne znaczenie ma systemowa zdolność nieustannego uczenia się i korekty wcześniejszych ustaleń, a także wypracowania nawyku regularnego powtarzania stosownych procesów analitycznych.

Wymaga to jednak posiadania odpowiednio przygotowanych i zorganizowanych strategów dysponujących potencjałem głębokiego twórczego myślenia i stosownym zapleczem intelektualnym. Nie jest to *zasób*, którego posiadanie należy przyjąć za oczywistość; przygotowanie ekspertów zajmuje wszak wiele czasu, a nawet jeśli osiąga pożądaną jakość, to nie bywa dany raz na zawsze. Niezbędny jest bowiem ciągły rozwój ekspertów, ich stały kontakt ze światem oraz duża doza niezależności myślenia. Fundamentalne znaczenie ma także zdolność i gotowość systemu społeczno – politycznego, w jakim funkcjonują, do tworzenia zapotrzebowania na strategię oraz przyjmowania myślenia strategicznego. Wyrazem tego jest także gotowość do działania racjonalnego, uporządkowanego i wyznaczanego priorytetami oraz wola kształtowania polityki w zgodzie z przyjętą strategią[4]. W tym mechanizmie dotyczy to zarówno rządzących, jak też obywateli świadomych i skłonnych podnosić swe kompetencje w sprawach bezpieczeństwa (co oczywiście nie umniejsza ich prawa wyrażania opinii bez stosownych kompetencji)[5]. Sam fakt istnienia strategii wyłożonej w oficjalnym dokumencie, nie tworzy przecież gwarancji spójnych, konsekwentnych i dostatecznie wszechstronnych działań władz wykonawczych ani też konstruktywnej debaty publicznej[6].

[4] Roman Kuźniar pisze: „Strategia nie wyznacza wprawdzie celów polityce, jednak strategiczny instynkt i dyscyplina właściwa rygorom podejścia strategicznego jest warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) optymalnego urzeczywistnienia żywotnych interesów państwa (bezpieczeństwo, rozwój), które nie powinny podlegać kaprysom polityki", zob.: *Strategia państwowa*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej" 2004, nr 15, s. 9. Robert E. Osgood dostrzega wzajemny wpływ strategii narodowej oraz istotnych potrzeb politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych, jak wydatki czy zaangażowanie wojskowe, zob.: *Problems of Security and Collaboration*, „The American Political Science Review" 1960, nr 1, s. 106–129.

[5] W mało znanej w Polsce pracy przedwojennego dyplomaty Tadeusza Kozłowskiego, *Dysproporcje polityki polskiej*, Biblioteka Polska im. Ignacego Domeyki, Buenos Aires 1964, s. 19–52, znajdziemy frapujący katalog „błędów i wynaturzeń" polskiej myśli i praktyki strategicznej. Pośród nich odnajdziemy: brak realizmu, niechęć planowania, krańcowość zamierzeń, impulsywność decyzji, pozaczasowość założeń, subiektywizm postawy, wadliwość formy, niedbałość wykonania, urazy i kompleksy. Autor dziękuje prof. A.D. Rotfeldowi, za zwrócenie uwagi na tę pozycję.

[6] „Strategia, wielka czy wojskowa, nigdy nie jest samospełniającym się dobrem", stwierdza jeden z największych współczesnych autorytetów w dziedzinie studiów strategicznych C.S. Gray, *The Strategy Bridge. Theory for Practice*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 28.

Zapewnia jednak w zmieniających się uwarunkowaniach bezpieczeństwa, stabilny punkt wyjścia, zdolny przyspieszać procesy decyzyjne, uwalniać je od balastu ustaleń spraw podstawowych oraz wpisywać rozstrzygnięcia polityczne w szersze ramy uzgodnionych sposobów działania, wynikających z celów i interesów wspólnoty. Strategie bezpieczeństwa – jako dokumenty powszechnie dostępne – stanowią ważny instrument legitymizacji polityki oraz działań zewnętrznych państwa (instrument dyplomacji, prewencji i odstraszania).

Tworzenie i uprawianie strategii bezpieczeństwa ma jednak w dużej mierze elitarny charakter, wynikający nie tylko z długo budowanej wiedzy i doświadczeń uczestników, ale także z istotnej roli informacji klasyfikowanej w tych procesach. Jawność współczesnych narodowych strategii bezpieczeństwa (jako *wierzchołek góry lodowej* strategicznych działań państwa) wprowadza w tej mierze istotny element zmiany, co nie pozwala jednak zapomnieć o sformułowanej wyżej uwadze. Budowanie strategii bezpieczeństwa narodowego nigdy nie należało do łatwych zadań. Trwałe przyczyny tego stanu rzeczy tkwią zarówno w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym, jak i różnorodnym wpływie tej sytuacji na treść, zakres i wyzwanie utrzymania jej aktualności. Współcześnie, najistotniejsze znaczenie mają jednak skutki odejścia (zmiana paradygmatu) od pojmowania bezpieczeństwa narodowego głównie w kategoriach militarnych (zabezpieczenie przetrwania narodu i państwa). W rezultacie jest ono obecnie rozumiane jako gwarancja zaspokojenia szerzej definiowanych potrzeb, praw i aspiracji narodu/społeczeństwa dotyczących sposobu oraz jakości życia, tożsamości ustrojowej, kulturowej oraz szans rozwoju[7]. Dzisiejsze strategie zwracają uwagę m.in. na takie niemilitarne składniki bezpieczeństwa, jak ochrona środowiska naturalnego, gwarancje dostaw surowców energetycznych, ochrona infrastruktury krytycznej i cyberprzestrzeni, migracje, dysproporcje rozwoju gospodarczego, terroryzm, zorganizowana przestępczość itp. W takim ujęciu spraw, dostrzegającym przyczyny zjawisk, nieuchronnie musi zacierać się także klasyczny podział na problemy przypisywane wewnętrznym działaniom państwa i polityce międzynarodowej. Od anglojęzycznych pojęć *domestic* oraz *international*, proces wiązania się obu obszarów bezpieczeństwa zaczęto określać jako *intermestic*[8]. Wreszcie,

[7] Zob.: Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo narodowe – ewolucja pojęcia i zakresu,* w: T. Jemioło, K. Rajchel (red.), „Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy", Warszawa 2008, s. 75 i nast.

[8] Samo pojęcie *intermestic* przypisywane jest byłemu profesorowi Uniwersytetu Stanforda Baylessowi Manningowi, który przedstawił je w publikacji ogłoszonej na łamach „Foreign Affairs"

klasyczna koncepcja bezpieczeństwa, stawiająca państwo jako suwerena i podmiot stosunków międzynarodowych, zyskała źródło kontestacji wraz z pojawieniem się koncepcji bezpieczeństwa humanitarnego. Stawia ona w pozycji podmiotowej prawa jednostki i grup mniejszościowych jako zobowiązanie, a w określonych przypadkach ograniczenie suwerenności państw łamiących standardy postępowania. Nawet jeśli występuje ona dziś zaledwie w postaci „miękkiej normy", wymusza poszerzenie pojmowania strategii ze wszystkimi tego stanu konsekwencjami[9].

„Odpryskiem" tych procesów jest także głębokie przewartościowanie przez wspólnoty demokratyczne znaczenia siły we współczesnych stosunkach międzynarodowych[10]. Wynika to ze zmian charakteru zagrożeń i dominacji konfliktów wewnętrznych we współczesnym świecie. Dla tych ostatnich czynniki wojskowe nie stanowią ani skutecznego czynnika odstraszania (zgodnie z obiegową opinią, nie można wiarygodnie stosować groźby odwetu wobec tego, czego nie da się wziąć na cel), ani też wyłącznej gwarancji stabilności. Prawo, dialog, instrumenty społeczno – gospodarcze i dyplomacja stanowią więc preferowane przez wspólnotę międzynarodową sposoby rozwiązywania konfliktów. Obok potrzeby efektywnej współpracy ponadnarodowej, istotną cechą tego zjawiska jest również i to, że świat nowych zagrożeń postawił przed praktykami bezpieczeństwa wyzwania wykraczające poza kwestie wojny i pokoju. W coraz większym stopniu wiążą się one bowiem z pytaniem o rodzaj ładu międzynarodowego (oraz jego instytucjonalne i aksjologiczne podstawy), gwarantującego skuteczne zabezpieczenie przed zagrożeniami trudnymi do przewidzenia i objawiającymi się na skalę wykraczającą poza siły i możliwości jednego państwa.

Pozimnowojenne doświadczenia Zachodu w tej mierze, związane z misjami stabilizacji, lub modyfikacji stosunków międzynarodowych, pokazały problemy z właściwym określeniem miejsca siły militarnej pośród środków zaradczych, jak też pułapki *realnej polityki* pokładającej w niej nadmierną ufność[11]. Siła bowiem gwarantowała osiąganie doraźnych celów, czyli innymi

w kontekście związku zagadnień gospodarczych i politycznych, zob.: *The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs. Three Proposals*, „Foreign Affairs", nr 55, styczeń 1977, s. 309. Od tego czasu – choć kontestowane – weszło ono na stałe do języka nauk politycznych. W kontekście studiów strategicznych spopularyzował je profesor Uniwersytetu Georgetown Victor Cha, wiążąc je ze zjawiskiem globalizacji, zob.: V.D. Cha, *Globalization and International Security Study*, „Peace Research Journal" 2000, nr 3, s. 397.

[9] Niekonwencjonalną refleksję w tej mierze przynosi praca P. Świtalskiego, *Emocje, interesy, wartości. Przemiany paradygmatów polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

[10] Szersze tło tego zjawiska zob.: M. Naim, *The End of Power*, Basic Books, New York 2013.

[11] „Odpryskiem" wielowątkowej debaty o kryzysie siły militarnej w świecie pozimnowojennym, jest również (dość typowe dla okresów pokoju) generalny spadek wydatków wojskowych w państwach zachodnich. Różnie uzasadniany, ma on jednak dość trwały charakter, osłabiając podstawy rozwoju „twardej siły".

słowy – wygrywanie bitew, a nawet całych kampanii (Bałkany, Afganistan, Irak). Nie zapewniała jednak, przynajmniej w krótkim czasie, zwycięstwa w tych złożonych konfliktach, wymagających zastosowania szerszej gamy środków pozawojskowych, składających sie na współczesne pojmowanie „skutecznej siły". Użycie tej ostatniej, służące osiąganiu zakładanych celów, wymaga jednak, oprócz zdolności wojskowych, również efektywnych długoterminowych strategii cywilnych, dobrej współpracy międzynarodowej oraz takiej samej komunikacji publicznej[12]. Współczesny strateg nie jest dziś więc po prostu lepiej wyedukowanym „inżynierem pola walki", skupiającym się na sposobach pokonania przeciwnika na polu bitwy. Operuje bowiem w warunkach „mgły pokoju" – złożonego środowiska oddziaływującego na jego decyzje, gdzie różnica między pokojem a wojną jest płynna, konflikt może mieć wieloskładnikowe oblicza, a nawet zwycięstwo nie musi oznaczać rozwiązania problemu i poprawy relacji w stosunku do sytuacji przedkonfliktowej. On sam jest też zaledwie jednym z wielu składników polityki, a nie jej głównym instrumentem.

Przeniesienie (na pewno w świecie zachodnim) miary politycznego sukcesu z pokonania przeciwnika na polu walki na trwałość budowanych rozwiązań oraz zdolność pozyskiwania przyjaciół, nie oznacza jednak w żadnym stopniu przekreślenia roli siły militarnej jako użytecznego instrumentu strategii i polityki bezpieczeństwa. Zdolność poparcia czynnikiem wojskowym, instrumentów „miękkiej siły" zachowuje bowiem znaczenie jako czynnik wiarygodności polityki. Z drugiej strony, o niezmiennej wartości czynnika siły militarnej świadczą też nagie fakty, a zwłaszcza utrzymująca się pokusa powrotu do stylu uprawiania polityki z epok poprzednich. Kryzys ukraiński i międzynarodowe zachowanie Rosji dopisują współczesne perspektywy rozwojowe tego zagadnienia[13]. W ich tle mieści się także rywalizacja mocarstw i próba nowego określenia podstaw międzynarodowego porządku w Europie. Jeśli nawet – o czym zbyt wcześnie jeszcze wyrokować – mamy w przypadku zachowania Moskwy do czynienia raczej z paroksyzmem „starego podejścia do polityki", aniżeli jego współczesną mutacją jako stałym elementem polityki europejskiej, to będzie on miał poważne konsekwencje dla percepcji roli „twardej siły" w strategiach bezpieczeństwa.

[12] We współczesnych studiach nad bezpieczeństwem silnie zaznacza swą obecność nurt badawczy nazywany „teorią zwycięstwa" dokonujący analizy współczesnych konfliktów zbrojnych, pod kątem ich przydatności jako narzędzia polityki oraz poszukiwania optymalnych sposobów budowania trwałego pokoju. Szerzej charakterystykę tego nurtu badań, literaturę przedmiotu oraz obszary sporu i porozumienia przedstawia, R. Kupiecki, *Teoria zwycięstwa. Przegląd problematyki*, „Sprawy Międzynarodowe" 2013, nr 1, s. 5–30.

[13] Na innym biegunie zjawiska, w pamięci analityków pozostaje także ekspozycja siły w doktrynie i polityce USA po 11 września 2001 r.

Nieuchronnie wywoła bowiem reakcję stron zagrożonych tym stanem rzeczy. Wniosek ten podpowiada ożywienie dyskusji w NATO dotyczące kolektywnej obrony i wzmocnienia państw „wschodniej" flanki, odzwierciedlone w decyzjach sojuszniczego szczytu w Newport z września 2014 r.[14]. Będzie to musiało z jednej strony znaleźć odzwierciedlenie (wspierające) w decyzjach obronnych Unii Europejskiej, z drugiej zaś w spirali „pułapki bezpieczeństwa" utrwalać trendy militarystyczne w rosyjskiej doktrynie i praktyce. W tym ostatnim przypadku, unieważniającym logikę związku przyczynowo – skutkowego, będą one uzasadniane przez władze na Kremlu „zagrożeniem płynącym z Zachodu". Wbrew prognozom (raczej teoretyków niż praktyków) sprzed dwóch dekad, „twarda" siła ma się zatem dobrze zarówno jako trwały element koncepcji bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych, jak i praktycznej „kontynuacji ich polityki innymi metodami"[15].

Poszerzenie definicji i częściowa *demilitaryzacja* bezpieczeństwa jako pola analizy strategicznej i działania politycznego, przyniosła więc brzemienne w skutkach zburzenie względnej prostoty strategii. Implikując łączenie różnych sfer bezpieczeństwa, komplikuje zarazem proces tworzenia zapisu strategii i przekaz współczesnych dokumentów. Odbiorca poszukujący w nich prostoty, zwięzłości i *walorów literackich* bywa zazwyczaj rozczarowany. Stąd tak częsta ich krytyka na całym świecie. Wraz z powszechną niemal – od czasu zakończenia zimnej wojny – jawnością strategii bezpieczeństwa narodowego zmienił się bowiem i zdemokratyzował ich odbiorca. Jest nim na równych prawach wojskowy planista, państwowy strateg, dyplomata czy analityk, ale także świadomy (lub po prostu zainteresowany – choć, jakkolwiek uprawniony do opinii, to nie zawsze profesjonalnie przygotowany) obywatel. Z jednej zatem strony, szerokie spektrum zagadnień[16], a z drugiej, imperatyw komunikatywności wymuszający upraszcza-

[14] Zob. tekst *Deklaracji spotkania szefów państw i rządów NATO z Newport*, „NATO Press Release" 2014, nr 120, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm/(dostęp: 10 października 2014.).

[15] Nowy kontekst podpowiada zagadnieniom kolektywnej obrony kwestia tzw. wojny hybrydowej – także jako wyzwanie dla oficjalnych strategii bezpieczeństwa. Zob. np.: H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War Below the Radar of Traditional Collective Defence*, „NDC Research Paper", nr 105, listopad 2014.

[16] Wbrew celom zwróconym ku przyszłości, współczesne strategie bezpieczeństwa nie są też wolne od konserwatyzmu i retrospektywności zapisów, które niespiesznie reagują na zachodzące zmiany. W dużej mierze wynika to ze skomplikowanych i długotrwałych procedur modyfikacji analiz i wyrażających je dokumentów strategicznych. Trudno także – zwłaszcza przy zespołowych pracach nad strategią – o znalezienie uniwersalnego porozumienia co do wspólnego sposobu opisywania przyszłości. Powstające zapisy zdradzają więc wiele kompromisów zawieranych przez instytucje uczestniczące w ich tworzeniu. Porozumienie (sprzyjające przyszłej realizacji ustaleń) ma

nie języka i formy, mogą skutkować (niekiedy pozorną) banalizacją treści przekazu strategicznego. Warto pamiętać zresztą, że publikowane strategie, stanowią ważne, ale zaledwie jedno z ogniw procesów narodowego planowania strategicznego. Dążąc więc do integracji różnych sfer bezpieczeństwa, nie muszą jednak one brnąć w szczegółowość wykładu, ani też na tym poziomie „dopowiadać spraw do końca". To dzieje się bowiem z należytą szczegółowością i klarownością na innych (zwykle niejawnych) etapach planowania strategicznego. Ta niedoskonałość – sprzyjająca zawsze polemistom i krytykom publikowanych strategii bezpieczeństwa – jest tyleż ceną płaconą za ich jawność, co cechą systemową współczesnych procesów planistycznych związanych z obronnością. Sądzących inaczej – proszę o przykłady narodowe i sojusznicze.

Wspomniana *demokratyzacja* odbiorcy strategii jako źródła opinii, oznacza zresztą nie tylko własnego obywatela, lecz także swoistą internacjonalizację środowiska twórców i adresatów tych dokumentów. Szeroki dostęp do wiedzy o globalnym bezpieczeństwie, źródeł myśli strategicznej i efektów procesów ich przekształcania w strategie państwowe oznacza więc nieuchronnie stopniowe upodabnianie się ich form i treści. Dla ich kształtu wielkie znaczenie ma bowiem nie tylko sposób i uwarunkowania, w jakich powstają, lecz także (zazwyczaj dość podobne) kompetencje zespołów autorskich. Rozwijające się interakcje i wymiana doświadczeń w środowisku ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i wzajemne oddziaływania jawnych doktryn bezpieczeństwa stanowią o specyfice tej sfery działalności publicznej.

Strategie bezpieczeństwa narodowego RP po 1989 r.

Narodowe doświadczenia w tworzeniu dokumentów strategicznych dowodzą, że autorzy sukcesywnie mierząc się z nowymi wyzwaniami, zmagają się z opisanymi wyżej problemami. Jest to jednak zjawisko stałe i strukturalnie wpisane w strategiczny zamiar nie tylko nadążania za wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa, utrzymania aktualności zapisów i zaleceń wobec zmieniających się warunków zewnętrznych, ale także ambicji takiego

bowiem samoistną wartość strategiczną, godną obniżenia niekiedy pułapu redakcyjnych ambicji. W obliczu tych problemów, samo rozumienie strategii bezpieczeństwa musi jednak wykroczyć poza dokument zawierający jej formalny zapis. Obejmuje ona bowiem także bieżące decyzje i polityczne oświadczenia ośrodków decyzyjnych państwa. Łączą one zapis strategii, właściwy dla momentu, w którym powstał, z realiami czasu ich realizacji.

ich współkształtowania, by gwarantowały ochronę interesów Polski. W warunkach zmian systemowych po 1989 r. pierwotne wyzwanie wiązało się jednak ze stworzeniem podstaw dla formułowania suwerennej narodowej strategii bezpieczeństwa. Brakowało jej własnych wzorców[17]. Stare – wiązane z okresem przynależności do Układu Warszawskiego – zostały bowiem odrzucone jako bezużyteczne i nie odzwierciedlające aspiracji wolnej Polski; do zachodnich dostęp był zaś ograniczony. Początkom formułowania suwerennej myśli strategicznej towarzyszyły także, naturalne w czasach transformacji demokratycznej:

- zamieszanie w aparacie pojęciowym,
- skłonność do selektywnego kopiowania wzorców państw zachodnich (co miało jednak olbrzymi walor edukacyjny),
- dominacja zagadnień obronnych (zrozumiała, zważywszy na wojskową/sztabową proweniencję autorów pierwszych strategii),
- ostrożność (chwalebna) w definiowaniu bezpieczeństwa[18].

Nie zmienia to jednak faktu, że kolejne strategie bezpieczeństwa, formułując cele bezpieczeństwa wynikające z konstytucyjnego zapisu interesu narodowego, nie tylko wspierały rozwój narodowej myśli strategicznej i kształtowały politykę państwa, lecz – ujmując rzecz wprost – umacniały podmiotową pozycję Polski w stosunkach międzynarodowych[19].

Pierwszym z dokumentów pełniących rolę strategii bezpieczeństwa była *Doktryna Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta uchwałą Komitetu

[17] W ciągu ostatnich lat ukazało się wiele wartościowych prac poświęconych istocie strategii, jej historii, teorii i praktyce. Zob. np.: W. Fehler (red.), Współczesne bezpieczeństwo, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003; Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw, Towarzystwo Naukowe Powszechne S.A., Warszawa 2012; S. Koziej, Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; R. Kuźniar (red.), Między polityką a strategią. Polska w środowisku międzynarodowym, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1994; R. Kuźniar, Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 2005; T. Jemioło, J. Rajchel (red.), Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji, Warszawa 2008; W. Kitler, Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; J. Pawłowski (red.), Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011.

[18] Już u progu ery pozimnowojennej wybitna niemiecka badaczka postulowała zwiększenie dyscypliny w definiowaniu bezpieczeństwa. Wskazywała postępujące zacieranie się różnic w ujmowaniu go jako celu, doktryny, sfery rozważań, koncepcji, dziedziny nauki, czy programu badawczego, szerzej zob.: H. Haftendorn, *The Security Puzzle. Theory Building and Discipline Building in International Security*, "International Studies Quarterly", 1991, nr 1, s. 3–17.

[19] Szersza refleksja zob.: S. Koziej, A. Brzozowski, 25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 30, BBN, Warszawa 2014, s. 11–40.

Obrony Kraju (KOK) z 21 lutego 1990 r.[20]. Pomimo zachowawczych założeń, mocno osadzonych w realiach okresu przejściowego (świadomego kierunków transformacji państwa, zewnętrznych ograniczeń i wewnętrznych sporów), doktryna była zapowiedzią zmian w pojmowaniu bezpieczeństwa narodowego i przekształceń jego segmentu wykonawczego – zwłaszcza wojskowego[21]. Po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i rozpadzie Związku Radzieckiego na porządku dziennym stanęła kwestia opracowania nowych narodowych dokumentów strategicznych. W związku z tym, Prezydent RP powołał zarządzeniem z 5 sierpnia 1991 r. zespół, który opracował *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Politykę bezpieczeństwa i strategię obronną Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokumenty te zostały przyjęte przez KOK 2 listopada 1992 r. i obowiązywały przez cały okres bezaliansowości Polski – tzw. samodzielności obronnej[22]. Co istotne, wykładały one jednoznacznie transatlantyckie aspiracje państwa w sferze bezpieczeństwa, jego zachodnią tożsamość, świadomość funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się sąsiedztwie oraz oddziaływanie globalnych procesów i megatrendów. Były to fundamenty, na których miała opierać się odtąd strategia bezpieczeństwa narodowego RP.

Przystąpienie Polski do NATO w marcu 1999 r. spowodowało naturalną potrzebę rewizji obowiązujących dokumentów strategicznych. Ówczesny brak przepisów regulujących sposób opracowywania i zatwierdzania strategii oraz spory kompetencyjne na linii Prezydent RP – Rada Ministrów uniemożliwiły powstanie jednolitego zapisu, łączącego sprawy bezpieczeństwa i obronności. W rezultacie powstały dwa odrębne dokumenty: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (styczeń 2000) oraz *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (maj 2000). Strategia bezpieczeństwa zawierała nowe elementy związane z członkostwem w Sojuszu i ewolucją sytuacji geopolitycznej, koncentrując się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań, wskazaniu rodzajów aktywności oraz instrumentów realizacji tej polityki. Określone zostały również podstawy

[20] W latach 1990–1999 dokumenty strategiczne przyjmowane były uchwałą Komitetu Obrony Kraju, działającego na mocy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 1967 r. jako organ Rady Ministrów. Do jego zadań należało m.in. ustalanie założeń bezpieczeństwa narodowego i obrony. Konstytucja z 1997 r. utworzyła Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta RP w sprawach obronnych. Po raz pierwszy rada została zwołana w 1998 r. Od tego czasu formalnie wciąż istniejący KOK w zasadzie przestał się spotykać, a w styczniu 2003 r. został ostatecznie rozwiązany po wejściu ustaw o stanach nadzwyczajnych.

[21] Szerzej zob. Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*....s. 248.

[22] Szerzej zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 212 i nast.

strategii obronności, co pozwoliło opracować drugi z wymienionych dokumentów. *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* określiła koncepcyjne ramy funkcjonowania systemu obronnego państwa, które wkrótce potem zyskały sankcję prawną[23].

Kolejne strategie bezpieczeństwa (odpowiednio z lat 2003, 2007 i 2014) tworzone były już na podstawie zapisów znowelizowanej w 2002 r. *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[24]. Określała ona m.in. sposób opracowania i zatwierdzania strategii bezpieczeństwa narodowego. Przyjęte – i co należy podkreślić – obowiązujące do dzisiaj rozwiązania ustawowe stanowiły, że do zadań Rady Ministrów należy opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 6.1. p. 1), a jej zatwierdzanie – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – do Prezydenta RP (art. 4a.1. p. 1). W ten sposób wypełnione zostały konstytucyjne prerogatywy Rady Ministrów, zapisane w art. 146 p. 4, 8, 9 i 11 oraz Prezydenta RP, wynikające z art. 126 p. 2 ustawy zasadniczej. Omawiany dokument jasno rozdzielał zatem kompetencje związane z wypracowywaniem i zatwierdzaniem strategii, gwarantując jednocześnie współpracę organów państwa w sprawach bezpieczeństwa ponad możliwymi podziałami politycznymi. Jego istotnym brakiem jest jednak pominięcie kwestii regularności przeglądu i modyfikacji dokumentu. Być może ustawodawca świadomie pozostawił te kwestię do uznania właściwych organów państwa[25]. Oznacza to jednak potrzebę wypracowania stosownej praktyki w tej mierze. Jak dotąd, najdłuższy okres między strategiami wynosił 8 lat, a najkrótszy dwa.

Na podstawie powyższych regulacji, w 2003 r. Rada Ministrów przyjęła a Prezydent RP zatwierdził, nową strategię bezpieczeństwa narodowego, która zastąpiła dokument sprzed trzech lat. Przyczyny tak szybkiej zmiany założeń strategicznych były wielorakie. Atak terrorystyczny na USA

[23] W 2004 r. Rada Ministrów przyjęła 10 rozporządzeń wykonawczych do *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,* które określiły kluczowe elementy funkcjonowania systemu obronnego państwa.

[24] Dz. U. 2004.241.2416 – tekst jednolity. Nowelizacja była skutkiem wejścia w życie *Ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z dnia 25 września 2002 r.).

[25] Precyzyjne określenie tej kwestii tworzyłoby pokusę nadregulacji – organizowania procesów przeglądu strategii bez dostatecznego uzasadnienia zmianą sytuacji bezpieczeństwa lub celów państwa. Byłby to istotny problem z uwagi na złożoność organizacyjną prac nad strategią. Z drugiej strony, mogłoby pojawić się ryzyko stworzenia martwego zapisu, nie pociągającego za sobą żadnego działania, lub sprowadzającego je wyłącznie do ruchów formalnych. Praktyka innych państw wskazuje na realność takiej sytuacji. W Stanach Zjednoczonych od 1986 r. obowiązuje tzw. Goldwater-Nichols Act, zobowiązujący prezydenta do corocznego przedstawiania strategii bezpieczeństwa narodowego. W praktyce jednak nie jest to wykonywane z nakazaną regularnością.

z 11 września 2001 r. i powstanie koalicji antyterrorystycznej uświadomiły skalę i nową jakość zagrożeń. Na szczycie NATO w Pradze w listopadzie 2002 r. zdecydowano o pogłębieniu transformacji wojskowej państw Sojuszu. Dla polskiej polityki bezpieczeństwa nowy kontekst tworzyło też zbliżające się członkostwo w Unii Europejskiej. W tym czasie formułowała ona swoje (ograniczone) aspiracje w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony oraz przygotowywała się do przyjęcia *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*[26]. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r. prezentowała po raz pierwszy całościowe podejście do bezpieczeństwa narodowego, traktując je szeroko oraz łącząc jego aspekty zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Autorzy strategii zaakcentowali przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych na zagrożenia nietypowe (których źródłem stają się także podmioty niepaństwowe), dostrzegając wpływ procesów globalizacji na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego. Za najpoważniejsze wśród nowych zagrożeń uznano zorganizowany międzynarodowy terroryzm oraz niekontrolowaną proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Zdaniem niektórych ekspertów, kwestia potencjalnego zagrożenia agresją zbrojną na Polskę lub jej sojuszników (S. Koziej) czy umiejscowienie terroryzmu przed proliferacją broni masowego rażenia w hierarchii zagrożeń dla Polski (A. Podolski) sygnalizowały różnice w postrzeganiu problemów bezpieczeństwa w Europie Zachodniej i w Polsce[27]. Do najpoważniejszych mankamentów konstrukcyjnych strategii z 2003 r. zaliczano brak rozdziału określającego interesy narodowe i strategiczne cele bezpieczeństwa Polski. Dla porządku odnotować należy powstanie w 2004 r. niejawnej *Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej* zatwierdzonej przez Prezydenta RP. Dokument ten powstał jako strategia sektorowa do *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z poprzedniego roku. Określał misje i zadania Sił Zbrojnych RP oraz wskazywał kierunki i priorytety ich rozwoju. Niejawność strategii wojskowej utrudniała jej praktyczne wykorzystanie, tym niemniej Siły Zbrojne RP otrzymały poświęcony im dokument strategiczny sygnowany przez konstytucyjnego zwierzchnika[28].

Kolejna Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej została przyjęta 13 listopada 2007 r. w przewidzianym ustawowo trybie[29].

[26] L. Pajórek, M. Szkodzińska, *Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

[27] S. Koziej, *Między piekłem a rajem… op.cit*., s. 260; A. Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*, „Raporty i Analizy CSM" 2005.

[28] Była to jedyna jak dotychczas w polskich warunkach strategia wojskowa. Straciła formalne podstawy wraz z uchyleniem *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003.*

[29] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (zatwierdzona 13 listopada 2007 r.);

Czynnikiem inicjującym prace nad nowym dokumentem była informacja, przedstawiona w 2006 r. Radzie Ministrów przez ówczesnego ministra obrony narodowej, w sprawie opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego. Jej istotą była krytyczna ocena struktury i zawartości obowiązującej strategii oraz zmiany zewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. W jej następstwie rząd zdecydował o podjęciu prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. W tym celu Prezes Rady Ministrów powołał specjalny zespół, powierzając mu zadanie przygotowania stosownego projektu strategii[30].

We współpracy z przedstawicielami Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz zaproszonymi ekspertami, przygotował on materiały analityczne dotyczące zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa Polski. Na ich podstawie trzy zaproszone do współpracy instytucje – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Akademia Obrony Narodowej – przygotowały projekty strategii, jako materiały wyjściowe dalszych prac. W ostatecznej redakcji dokumentu bezpieczeństwo narodowe zostało ujęte kompleksowo. Strategii starano się nadać przejrzystą konstrukcję, odpowiadającą standardom przyjętym przy tworzeniu tego typu dokumentów, odzwierciedlającą logiczną sekwencję problemów strategicznych. Tym razem wyraźnie określone zostały interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa i odpowiadające im cele strategiczne. Dokument przedstawiał aktualną ocenę środowiska bezpieczeństwa, definiował wyzwania i zagrożenia, formułował koncepcję bezpieczeństwa narodowego i wskazywał odpowiedzialne za jej realizację elementy systemu bezpieczeństwa narodowego. Rada Ministrów przyjęła projekt strategii na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2007 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. doczekała się wyjątkowo obszernej oceny eksperckiej. Krytycznej analizie poddano proceduralną stronę prac nad strategią oraz jej zawartość merytoryczną, przedstawiając je na tle doświadczeń sojuszników[31]. W odniesieniu do trybu opracowania strategii podnoszono zastrzeżenia w sprawie składu międzyresortowego

pełny tekst zob. Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*....s. 771–813.

[30] Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, „Monitor Polski" 2006, Nr 30, poz. 329.

[31] Oceny *Strategii* z 2007 r. przedstawiają m.in.: Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*....s. 479–543; P. Żurawski vel Grajewski, *Militarny wymiar strategii bezpieczeństwa narodowego Polski z 2007 r. i program profesjonalizacji sił zbrojnych z 2008 r. a NATO*, w: „NATO wobec wyzwań współczesnego świata", Warszawa – Łódź 2003, s. 111 i nast.; S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*.., s. 28 i nast.

zespołu powołanego do opracowania dokumentu, wskazując na jego bardziej urzędniczy niż ekspercki charakter oraz brak szerszych konsultacji społecznych. Oceniając walory i słabości merytoryczne strategii, wskazywano na zadowalający sposób prezentacji ustaleń oraz na wyczerpujące rozpatrzenie poszczególnych zagadnień. Po stronie walorów podkreślano podjęcie w strategii najważniejszych kwestii dotyczących bezpieczeństwa narodowego: wyraźne wskazanie interesów narodowych, celów strategicznych i zadań; konieczną transformację systemu bezpieczeństwa narodowego; wyraźnie zintegrowany cywilno – wojskowy charakter dokumentu; szerokie wykorzystanie wiedzy teoretycznej. Do słabości strategii zaliczono między innymi: dysproporcje pomiędzy traktowaniem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, skromne przedstawienie metod oraz środków osiągania celów i realizacji zadań, pobieżne potraktowanie koncepcji bezpieczeństwa narodowego, nadmiar specjalistycznej terminologii i dyskusyjny podział treści dokumentu. Niezależnie od opinii ekspertów, dość płytko zresztą oceniających treść niż systemową rolę *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r., z perspektywy czasu stwierdzić należy, że w ograniczony sposób stała się ona impulsem dla prac planistycznych i organizacyjnych związanych z integracją różnych segmentów bezpieczeństwa narodowego. Sytuacja ta podkreśla tylko sygnalizowaną wcześniej potrzebę integralnego powiązania z zapisem strategii mechanizmu organizującego działania, dzielącego odpowiedzialność i nadzorującego jakość prowadzonych prac[32]. Odłożonym efektem strategii bezpieczeństwa była przyjęta w 2009 r. przez Radę Ministrów *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, określana jako „strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej"[33].

Strategie z lat 1990 – 2007 powstawały na ogół w ważnych dla państwa momentach, oddających ewolucję środowiska bezpieczeństwa Polski (odzyskania pełnej suwerenności, przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej) i wpisujących się w globalne trendy i zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Strategie bezpieczeństwa stopniowo wzmacniano w roli narzędzia planistycznego w systemie bezpieczeństwa narodowego, zaopatrując je w tej mierze w istotne podstawy prawne. Nowelizacja Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej o zapisy dotyczące opracowywania (Rada Ministrów) i zatwierdzania (Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów) strategii bezpieczeństwa narodowego, uregulowała zakres odpowiedzialności

[32] Chodzi jednak o mechanizm zarządczy (a nie nową strukturę urzędniczą) koordynujący prace instytucji państwowych działających w ramach własnych kompetencji.

[33] Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej konkretyzowała zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. dotyczące obronności, określała zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznaczała główne kierunki rozwoju jego poszczególnych podsystemów.

organów państwa w tej mierze. Metodologicznie strategie oparte zostały na zasadach tzw. wywodu strategicznego, typowego, uporządkowanego logicznie przekazu dla tego rodzaju dokumentów także w innych państwach. Kolejne dokumenty w podobnym porządku analizowały zatem narodowe interesy bezpieczeństwa i cele państwa, kontekst strategiczny i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa.

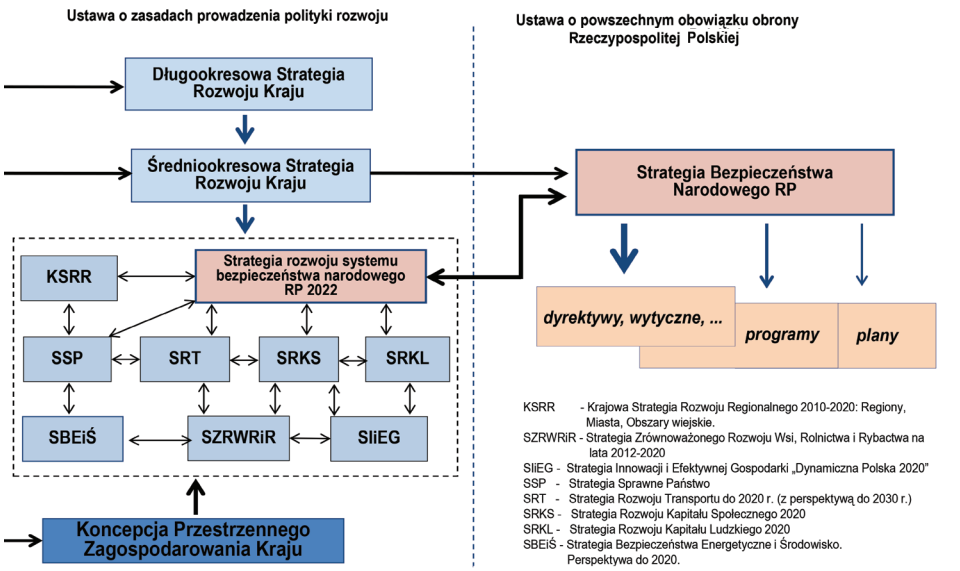
Cechą charakterystyczną trybu opracowania narodowych dokumentów strategicznych był jego zbiorowy charakter, gdzie (suwerenni) uczestnicy zespołu międzyresortowego występowali w charakterze przedstawicieli instytucji państwowych. Odpowiadając za przedłożenie projektu strategii Radzie Ministrów, zespół nie otrzymywał jednak kompetencji zastępowania organów państwa w prezentacji ich stanowiska wobec różnych aspektów bezpieczeństwa (za który ponosiły konstytucyjną, bądź prawną odpowiedzialność). Takie podejście gwarantowało niewątpliwie reprezentatywność strategii i współodpowiedzialność instytucji państwowych za jej ostateczny kształt i realizację. Suwerenność twórców strategii wymuszała jednak liczne kompromisy, nie zawsze pozwalające budować rozwiązania optymalne. Postrzegane jako koszty procesowe, podejście to niosło jednak wyraźną korzyść, wynikającą z wewnętrznej legitymizacji dla strategii. Rozdzielenie kompetencji w procesie jej akceptowania między Radę Ministrów a Prezydenta, implikujące współpracę ich przedstawicieli już na etapie prac nad projektem, poszerzało pole kompromisu i konsensu, także w toku zatwierdzania i wdrażania ustaleń.

Bezpieczeństwo narodowe, polityka rozwojowa, nowe instrumenty strategii

Przyjęcie obowiązującej obecnie strategii bezpieczeństwa narodowego z listopada 2014 r. poprzedziły dwa ważne wydarzenia: wdrożenie przez Radę Ministrów nowego systemu planowania i zarządzania długoterminowym rozwojem państwa (opartego na nowej kategorii dokumentów strategicznych) oraz przeprowadzenie pierwszego kompleksowego *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. Ten ostatni warto postrzegać nie tylko jako działanie pionierskie i próbę adaptacji do rodzimych potrzeb mechanizmów sprawdzonych w innych państwach, ale także jako test procedury weryfikacji i aktualizacji obowiązującej strategii bezpieczeństwa (w ramach cyklu jej obowiązywania). Jego – publicznie dostępny – dokument wynikowy jest także ważnym składnikiem edukacji obywatelskiej w sprawach bezpieczeństwa.

Z chwilą wejścia do NATO i UE Polska osiągnęła swoje wielkie cele strategiczne zarysowane po zmianach systemowych 1989 r. Maksymalizacja korzyści wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz wykorzystanie szansy modernizacyjnej powstałej w wyniku integracji Polski z Unią Europejską wymagały sformułowania zasad nowej polityki i przebudowy systemu zarządzania procesami rozwojowymi w sferze publicznej[34]. Służyć temu miała przyjęta w grudniu 2006 r. znowelizowana *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz stworzony na jej podstawie system zarządzania rozwojem Polski, oparty na dokumentach strategicznych nowej generacji. W listopadzie 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, zakładający konsolidację i ograniczenie liczby dokumentów planistycznych (z obowiązujących 42 do 9), wskazujących średnio – i długookresową strategię rozwoju kraju. Jedną z nich miała stać się *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*.

Rysunek 1. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* na tle narodowych dokumentów strategicznych



Źródło: na podstawie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

[34] Doświadczenie kilku lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej pokazało, że właściwe określenie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich osiągania, w głównej mierze zależy od funkcjonowania systemu zarządzania w sektorze publicznym. Decyduje to w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. Szerzej zob.: *Wstęp* T. Siemoniaka do tekstu Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Warszawa, 2013, s. 3–4.

Włączenie samoistnej dotychczas strategii bezpieczeństwa narodowego w system zarządzania rozwojem państwa spowodowało potrzebę przemyślenia dotychczasowego podejścia do polityki bezpieczeństwa. Przy utrzymaniu właściwych dla niej założeń strategicznych chodziło o potraktowanie bezpieczeństwa narodowego także jako celu silnie związanego z prowadzoną przez rząd polityką rozwoju społeczno – gospodarczego. Problemem do rozwiązania pozostawała jednak ustawowa kwestia zatwierdzania *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* przez Prezydenta RP. Fakt ten podkreślał szczególną rangę tego dokumentu. Ostatecznie problem ten rozwiązano, rozdzielając w ramach planowania polityki rozwojowej dokumenty strategiczne związane z zagadnieniami bezpieczeństwa. Głównym dla niej normatywem uczyniono dokument nowego typu – strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (przyjmowaną przez Radę Ministrów). Zachowano jednocześnie odrębność *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* jako dokumentu koncepcyjnego, definiującego interesy narodowe i cele strategiczne bezpieczeństwa (zatwierdzanego przez Prezydenta RP). Wzajemne relacje obu strategii obrazuje rysunek nr 1.

Po wyjaśnieniu problemów formalnych, na początku 2011 r. prace nad projektem *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego* (SRSBN) nabrały tempa. Ostatecznie określono też jej status – z chwilą przyjęcia przez Radę Ministrów – miała być jedną z dziewięciu wzajemnie uzupełniających się zintegrowanych strategii rozwoju realizujących *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju* i *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju*. Strukturę SRSBN określiła *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, a jej zakres merytoryczny został wskazany w decyzji Rady Ministrów z listopada 2009 r. o *Planie uporządkowania strategii rozwoju*. Koordynatorem prac nad projektem SRSBN pozostał Prezes Rady Ministrów, w imieniu którego funkcję tę wypełniał Minister Obrony Narodowej. W kwietnia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*[35] jako dokument uwzględniający wymogi nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem kraju. Po raz pierwszy też strategia z obszaru bezpieczeństwa narodowego została opracowana w powiązaniu z polityką społeczno – gospodarczą, a także proponowała metody realizacji zawartych tam zamierzeń i kontrolę tego procesu. Obok celów

[35] *Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*, „Monitor Polski" z 16 maja 2013 r., poz. 377. Tekst zob.: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

rozwojowych, obiektywnie służy to wzmocnieniu instrumentarium polityki bezpieczeństwa narodowego.

Nie zmienia to jednak faktu, że w ramach jednolitej polityki bezpieczeństwa narodowego, operującej w obrębie tego samego zespołu celów, środków, tej samej oceny środowiska zewnętrznego i procesów dążenia do założonych celów nastąpiło *rozmnożenie* dokumentów rangi strategii. Zbyt krótki czas ich funkcjonowania w ramach równoległych ścieżek „polityka rozwojowa" i „polityka bezpieczeństwa" nie pozwala na dokonanie oceny, czy zabieg ten służy optymalizacji działań w obu tych sferach. Niewątpliwie włączenie problematyki bezpieczeństwa w obszar planowania rozwoju państwa, tworzy przesłanki do stworzenia efektu synergii wynikającej z wzajemnego wiązania różnych polityk publicznych składających się na ten proces. W tych ramach bezpieczeństwo jest tyleż podstawowym warunkiem rozwoju, co jego składniki mogą, a nawet powinny być ujmowane w tej kategorii planistycznej. Niewątpliwie jednak polityka bezpieczeństwa jest szczególnym obszarem odpowiedzialności państwa, a jej potrzeby w określonych sytuacjach, lub w obszarze ich antycypacji (np. kryzysów, wojen, zagrożeń o charakterze egzystencjalnym dla państwa i narodu, perspektywy trwałych szkód dla materialnych i duchowych dóbr) muszą występować priorytetowo wobec innych polityk narodowych. Tworzy to jednak obszar potencjalnego zderzenia (kompetencyjnego i decyzyjnego) obu wątków strategii, który (nieuchronnie sporny) może jednak być łagodzony na poziomie Rady Ministrów. Bez wątpienia nowy system mnoży ilość pracy planistów i strategów sfery bezpieczeństwa (w ramach cykli projektowania, opracowywania, wdrażania i przeglądu obu nurtów strategii). Jest to jednak raczej wrażenie praktyka sfery „bezpieczeństwo narodowe" (aniżeli „twarda opinia"), wynikające także ze swoiście odwróconej logiki kolejności działań. SRSBN z 2013 r., opracowana na bazie założeń *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2007 r., poprzedziła nowelizację tej ostatniej, która wobec SRSBN – jako substrategii polityki rozwojowej – pełni przecież rolę nadrzędną. Miarodajnej oceny i ewentualnej korekty będzie można dokonać jednak w nowym cyklu planowania polityki rozwojowej.

Ważnym dla strategii bezpieczeństwa procesem był przeprowadzony w latach 2010–2012 *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* (SPBN). Był to pierwszy tak kompleksowy przegląd bezpieczeństwa narodowego, koordynowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, z udziałem ekspertów z różnych dziedzin bezpieczeństwa, przedstawicieli administracji

rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych[36]. Rezultatem tych prac był niejawny *Raport Komisji SPBN*, podsumowujący pracę czterech zespołów problemowych. Zawierał on w szczególności wyniki analiz oraz rekomendacje w zakresie bezpieczeństwa RP. Informacja o rezultatach przeglądu została przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego w listopadzie 2012 r. Jedną z rekomendacji wspomnianego *Raportu* było opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, która zastąpiłaby dokument obowiązujący od 2007 r. Innym ważnym wynikiem *Przeglądu* była opublikowana w maju 2013 r. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*[37]. Treści zawarte w obu tych dokumentach wsparły opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014

Rekomendacje SPBN dotyczące opracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego spowodowały podjęcie stosownej inicjatywy rządowej. Z uwagi na znaczenie bezpieczeństwa narodowego oraz jego wieloaspektowy wymiar, Prezes Rady Ministrów *Zarządzeniem nr 63 Prezesa Rady Ministrów* z 4 września 2013 r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Na jego przewodniczącego został wyznaczony wiceminister obrony narodowej, a wiceprzewodniczącymi zostali podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Członkami Zespołu byli wysokiej rangi przedstawiciele ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów centralnych (AW, ABW, RCB) oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W pracach mogli brać udział także zaproszeni przedstawiciele parlamentu (Sejmu i Senatu), innych instytucji oraz ośrodków naukowych. Organizacyjną i merytoryczną obsługę prac zapewnił sekretariat wyłoniony z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON. Zespół – jako organ pomocniczy Rady Ministrów – zobowiązany został między innymi do określenia interesów narodowych i celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, dokonania

[36] Przegląd został przeprowadzony na podstawie *Zarządzenia nr 4 Prezydenta RP z dnia 24.11.2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* oraz *Zarządzenie nr 29/2010 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.*

[37] *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,* Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

analizy i prognozy kształtowania się zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa narodowego, sformułowania głównych kierunków i sposobów działania państwa (w tym przygotowań systemu bezpieczeństwa), a w efekcie opracowania projektu *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* i przedłożenia go Radzie Ministrów.

Zespół pracował w różny sposób:

- korzystając w pełnym składzie z dyskusji plenarnych i prowadzonych tą drogą prac redakcyjnych i uzgodnieniowych,
- intensywnie pracował w ramach tematycznych grup roboczych,
- bieżące problemy i rozbieżności opinii były rozwiązywane w toku bezpośrednich konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Zespół korzystał także z materiałów i analiz wytworzonych przez instytucje państwowe na potrzeby jego prac. Spośród dokumentów powiązanych z obszarem polityki rozwoju, najważniejszym źródłem informacji była średniookresowa *Strategia rozwoju kraju 2020* oraz realizujące jej zapisy zintegrowane strategie rozwoju, w tym w szczególności *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022*. Wykorzystano również około 400 ekspertyz przygotowanych przez różne ośrodki analityczne w ramach SPBN. Możliwość ich wykorzystania na potrzeby nowej strategii bezpieczeństwa było okolicznością ułatwiającą i przyspieszającą prace redakcyjne. Ważnym źródłem odniesień były dla niej również *Raport Komisji SPBN* oraz *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Ta ostatnia – obszerny ponad 250-stronicowy wykład – zawiera w rozwiniętej formie typowe elementy strukturalne występujące w strategiach bezpieczeństwa narodowego (diagnoza i prognoza, interesy narodowe i cele strategiczne, koncepcja strategiczna, działania operacyjne i preparacyjne). Aktualizacja i konceptualizacji propozycji *Białej Księgi* stanowiła więc jeden z kierunków prac nad nową strategią. Rzecz polegała na racjonalnym wykorzystaniu dorobku niewiele wcześniejszego przeglądu. Zaangażował on znaczną część polskiego środowiska eksperckiego, przyniósł kilkaset ekspertyz i materiałów analitycznych, wywołał dyskusję publiczną oraz został podsumowany *Białą Księgą*. W tym sensie nie miał on precedensu w procesie doskonalenia narodowej strategii bezpieczeństwa.

Wyjściowym założeniem przyjętym przez Zespół było, że SBN RP – jako ważny instrument polityki bezpieczeństwa – będzie dokumentem jawnym i dostępnym publicznie, łączącym dwie zasadnicze funkcje: wytycznej dla planowania obronnego oraz publicznej informacji na temat głównych spraw dotyczących bezpieczeństwa państwa (wyzwań, sytuacji Polski, kierunków działań bieżących oraz przygotowawczych). Przeznaczenie oraz jawny

charakter strategii zdeterminowały też wybór sposobu narracji – dominować miało oszczędne słownictwo, wyważone oceny, ogólne rekomendacje. Założono również, że:

- strategia zawierać będzie możliwie trwałe wytyczne kierunkowe dla poprawy systemu bezpieczeństwa narodowego i nie będzie rejestracją bieżących wydarzeń,
- ze względu na dążenie do zwięzłości dokument nie będzie też przedstawiał szczegółowej analizy zmian w środowisku bezpieczeństwa, ale prezentował wnioski z nich wynikające,
- wskazane zostaną trendy rozwojowe w środowisku bezpieczeństwa.

Równie istotnym ustaleniem było oparcie struktury dokumentu na logice wywodu strategicznego: interesy narodowe → cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa → diagnoza i prognoza uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych → strategia właściwa, czyli 1) sposoby działania państwa (strategia operacyjna), 2) kierunki przygotowań systemu bezpieczeństwa (strategia preparacyjna/przygotowawcza). Wypełnienie treścią tych czterech zasadniczych obszarów było zadaniem zespołu i znalazło swoje odzwierciedlenie w projekcie strategii – każdemu obszarowi dedykowano odrębny jej rozdział[38].

Warto również odnotować wpływ, jaki na założenia strategii wywarły rosyjskie działania na Ukrainie. Przede wszystkim wyostrzyły one percepcję zagrożeń bezpieczeństwa, akcentując (a w istocie przywracając ocenie strategicznej) realność zagrożeń militarnych, w tym wybuchu konfliktów lokalnych i regionalnych. Przełożyło się to na zapisy dotyczące potrzeby wzmocnienia narodowych zdolności obronnych, szczególnie w tych obszarach bezpieczeństwa, w których działania sojusznicze mogą być utrudnione.

W październiku 2014 r., po zakończeniu procedury związanej z uzgodnieniem dokumentu, projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, a 5 listopada Prezydent RP zatwierdził nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*[39]. Dokument składa się ze wstępu i zakończenia oraz czterech merytorycznych rozdziałów. „Techniczny" wstęp przywołuje podstawy prawne dokumentu oraz wskazuje jego relacje z innymi dokumentami strategicznymi. Znalazła się tu też informacja o zbieżności zapisów strategii ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego

[38] Zbliżoną strukturę posiada *Biała Księga*. Podobieństwa konstrukcyjne odnajdziemy też w obowiązującej SBN RP z 2007 r.

[39] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

i Unii Europejskiej, wskazująca na uwzględnienie w narodowym dokumencie sojuszniczych i wspólnotowych celów, priorytetów oraz działań.

Elementy autoidentyfikacji Polski jako podmiotu bezpieczeństwa w Europie i świecie, przyjęte interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa oraz charakterystyka potencjału bezpieczeństwa narodowego składają się na treść rozdziału pierwszego *Polska jako podmiot bezpieczeństwa.* Przykładowo zapis o niepodległości i nienaruszalności terytorium RP (art. 5 *Konstytucji*) przełożony został na wykład interesu narodowego, jako *dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, odstraszania, obrony i ochrony*, jemu zaś odpowiada cel strategiczny – *doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza jego elementów kierowania, w tym zapewnienie niezbędnych zasobów i zdolności*[40].

Katalog celów strategicznych jest dość obszerny, będąc następstwem kompleksowości strategii. Wśród najważniejszych, dotyczących tzw. „twardego bezpieczeństwa", należy wymienić:

- rozwój potencjału obronnego i ochronnego, adekwatnego do potrzeb i możliwości państwa, oraz zwiększenie jego interoperacyjności w ramach NATO i UE;
- wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony oraz spójności działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa; budowanie silnej pozycji Polski w obu tych organizacjach;
- rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz budowanie partnerskich relacji z innymi państwami, w tym służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i kryzysów międzynarodowych;
- zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni.

Potencjał bezpieczeństwa narodowego został ujęty w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, tworzonego przez nadrzędny podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze, wśród których wyróżniono podsystemy operacyjne (obronny i ochronny) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Rozdział drugi (pkt 24–63): *Środowisko bezpieczeństwa Polski* zawiera charakterystykę warunków realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych. Łączy on diagnozę i prognozę, a przedstawione oceny i wnioski uzasadniają wybór głównych kierunków działań (operacyjnych i preparacyjnych), rozwiniętych w kolejnych częściach strategii. Wskazuje główne szanse, wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w wymiarze

[40] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*...., pkt 11.

globalnym, regionalnym i narodowym. Analiza środowiska bezpieczeństwa została przedstawiona kompleksowo i dotyczy różnych wymiarów bezpieczeństwa narodowego, polityczno – wojskowego, gospodarczego (głównie energetycznego), finansowego, demograficznego i społecznego. Dokument podkreśla rosnące znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego (jako wyzwanie, zadanie i zakres prac).

Opierając się na wnioskach, strategia przedstawia kierunki działań państwa. Poświęcony temu jest rozdział trzeci (pkt 64–107): *Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna.* Wskazuje on potrzebę zrównoważonego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski (wzmacniania zewnętrznych filarów bezpieczeństwa – więzi sojuszniczych i strategicznych partnerstw) oraz zwiększania samodzielności Polski w zakresie bezpieczeństwa (wzmacniania zdolności do działania w sytuacjach, kiedy działania sojusznicze mogą być utrudnione). Rozdział ten syntetycznie przedstawia:

- działania w ramach podsystemu obronnego. Ich istotą jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP. Priorytetem są tu przygotowania do obrony państwa. Do działań uzupełniających należy wykorzystywanie szans i uprzedzające redukowanie ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. poprzez udział w międzynarodowych wysiłkach na rzecz ograniczania źródeł zagrożeń, w tym w międzynarodowych operacjach;
- działania podsystemu ochronnego, których istotą jest zapewnienie warunków do utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego , a także wspólnych oraz indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych. Działaniem uzupełniającym powinno być uczestnictwo w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela;
- działania podsystemu społecznego, sprzyjające tworzeniu bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu w wymiarze materialnym i duchowym oraz ochrona duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego, w tym zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwoju we wszystkich sferach aktywności narodowej, zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej oraz niematerialne wsparcie systemu bezpieczeństwa narodowego;
- działania podsystemu gospodarczego, których celem jest ochrona podmiotów i materialnych zasobów gospodarczego potencjału

bezpieczeństwa narodowego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz rzeczowe i materiałowo – techniczne wsparcie działania podsystemów operacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego.

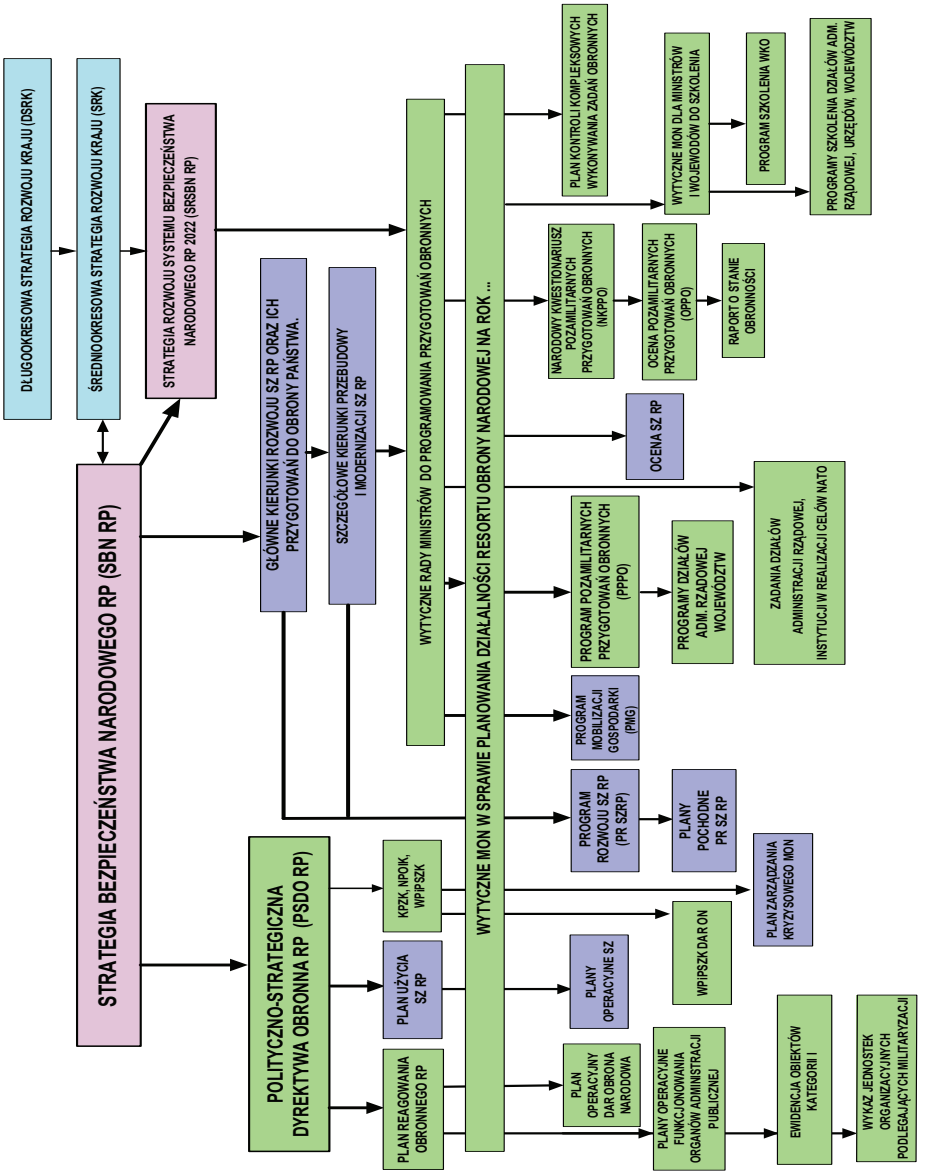
Rozdział czwarty (pkt 108–151): *Koncepcja działań przygotowawczych.* Strategia preparacyjna przedstawia kierunki działań umożliwiających realizację opisanych w poprzednim rozdziale działań operacyjnych. Wskazuje najistotniejsze zmiany instytucjonalne, organizacyjne, legislacyjne i proceduralne do podjęcia w najbliższych latach. Podstawowe założenie stanowi ciągłość działań oraz integracja systemu bezpieczeństwa narodowego, obejmująca zarówno zagadnienia wewnętrzne, jak i ich styk z czynnikiem międzynarodowym. Trzy kwestie uznano tu za priorytetowe: integrację podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zwiększanie efektywności podsystemów operacyjnych; powszechność przygotowań podsystemów wsparcia. *Strategię* zamykają zapisy dotyczące realizacji jej postanowień, za które odpowiadają ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa. Treści strategii mają być rozwijane w (niejawnej) *Polityczno – Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP* oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022.* Potwierdzona została w nim rola strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego w procesie weryfikacji ustaleń obowiązującej strategii. Mają one szansę trwałego wpisania się w mechanizm cyklicznego jej przeglądu. Punktem odniesienia dla takiego cyklu mogłaby stać się kadencja rządu.

Próba konkluzji

Wejście w życie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014* będzie miał istotny wpływ na kształtowanie polityki bezpieczeństwa i obronności Polski w najbliższych latach – w tym rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Da również asumpt do opracowania nowej edycji najważniejszych dokumentów wykonawczych z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym wspomnianej *Polityczno–Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP*[41].

[41] Polityczno Strategiczna Dyrektywa Obronna RP jest niejawnym dokumentem wykonawczym do strategii bezpieczeństwa narodowego, wydawanym na wniosek Prezesa Rady Ministrów w drodze postanowienia przez Prezydenta RP. Konkretyzuje ona ocenę zagrożeń polityczno – militarnych zawartych w SBN RP, określa narodowe sytuacje planistyczne i adekwatne do nich scenariusze działań

Rysunek 2. Miejsce SBN RP w hierarchii narodowych dokumentów planowania obronnego



Źródło: na podstawie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

służące formułowaniu sposobu reagowania obronnego państwa, zarówno w warunkach zewnętrznego, jak i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny dla poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego. Dyrektywa tworzy ramy planowania obronnego w państwie, w tym operacyjnego na czas kryzysu i wojny.

Przyjęcie nowej dyrektywy uruchomi z kolei nowy cykl planowania obronnego (zob. rysunek 2). Planowanie obronne jest procesem dość złożonym – obejmującym sferę *stricte* militarną ale też i cywilną (zaznaczone na rysunku odpowiednio kolorem zielonym i żółtym). W jego ramach opracowanie dokumentów niższego szczebla jest warunkowane przyjęciem dokumentów wobec nich nadrzędnych i jest czasochłonne (pełen cykl planistyczny trwa kilka lat i płynnie przechodzi w kolejny).

Jak zawsze w tym punkcie cyklu planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa narodowego, w środowiskach eksperckich rodzą się pytania, czy obowiązujące rozwiązania są optymalne oraz czy odpowiadają współczesnym wyzwaniom i potrzebom społecznym? Jakkolwiek odpowiedzi zasługują zapewne na obszerniejszą refleksję, warto podkreślić, że w ostatnim ćwierćwieczu wykonano bardzo wiele, by zbliżyć się do takiego stanu spraw. Sama natura problemu każe jednak sądzić, że nie nastąpi zapewne nigdy sytuacja, w której można będzie stwierdzić, że nie ma już czego poprawiać. Tak też autorzy i wykonawcy ostatniej *Strategii* chcieliby zapewne przyjmować uwagi komentarze kierowane pod jej adresem. Pojawi się zapewne ich wiele. Pierwsze z nich – dość publicystyczne w zapisie – sygnalizują bardzo rozbieżne opinie, dotyczące nie tylko odczytania zapisów dokumentu, lecz również pokazujące różne przygotowanie autorów do debaty w sprawach strategii. Utrudnia to niewątpliwie profesjonalne korzystanie z tego typu opinii, czyniąc je jednak cennym głosem środowiskowym[42].

[42] Warto wskazać w tym kontekście trzy głosy: T. Aleksandrowicz, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, http://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp/ (dostęp: 5 grudnia 2014 r.); A. Jagnieża, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego w obliczu kremlowskiego egzaminatora*, www.defence24.pl/news_nowa_strategia_bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu/ (dostęp: 20 grudnia 2014 r.) (także komentarze pod tekstem); K. Rak, *Geopolityczna krótkowzroczność*, „Rzeczpospolita" z 30 grudnia 2013 r. Ostatnie zdanie mojego artykułu odnosi się do tekstu Krzysztofa Raka, pełnego werwy polemicznej i ogólnie krytycznego wobec tekstu nowej *Strategii*. Sygnalizuje on jednak także elementarne niezrozumienie systemowych funkcji tego dokumentu, jego strukturalnych ograniczeń i znaczenia realistycznych założeń (wynikających z trzeźwej i odpowiedzialnej oceny faktów, a nie myślenia życzeniowego – choć ambicje w polityce zagranicznej to istotna przesłanka jej działań) oraz zalet powściągliwego, a przy tym zrozumiałego używania języka polskiego. Polemistom – zachęcając do dalszej debaty i wspólnej edukacji dla bezpieczeństwa – polecam jednak, przytoczony w przypisie 5 kanon ułomności polskiej myśli strategicznej, sformułowany ponad 40 lat temu przez polskiego dyplomatę okresu II Rzeczypospolitej. Wyrugowanie ich z debaty i praktyki, dałoby zapewne nie tylko bardziej produktywny punkt startu obecnej dyskusji, lecz także rosnącą jakość przyszłych strategii i opartej na nich polityki.

Konflikt na Ukrainie – porażka czy szansa dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE?

Kamil Sobczyk

Dokonana przez Federację Rosyjską aneksja Krymu i następująca po niej ukraińsko-rosyjska wojna w Donbasie przewartościowują środowisko bezpieczeństwa Europy. Potrzeba wzmocnienia twardego wymiaru bezpieczeństwa znalazła odzwierciedlenie w działaniach podmiotów kluczowych dla bezpieczeństwa Polski – Sojuszu Północnoatlantyckiego i Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście pytania budzi postawa Unii Europejskiej, szczególnie w wymiarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Odpowiedź UE na działania Rosji okazała się nieadekwatna do ambicji zaistnienia jako ważny aktor w zakresie bezpieczeństwa (*security actor*) i ograniczyła się do presji dyplomatycznej oraz sankcji wizowych, finansowych i ekonomicznych. Jednakże w obliczu wzrostu konwencjonalnych zagrożeń wojennych pojawia się pytanie o to, jak powinna i jak może zmienić się unijna polityka bezpieczeństwa.

Celem artykułu jest ocena reakcji Unii Europejskiej na kryzys na Ukrainie oraz konflikt rosyjsko-ukraiński oraz zarysowanie perspektyw polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Za podstawę analizy posłuży rys historyczny oraz przedstawienie obecnej struktury i działań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), a także omówienie prób zwiększenia realnego znaczenia tej instytucji, podejmowanych w ostatnich latach. Kolejna część poświęcona zostanie zmianom w europejskim środowisku bezpieczeństwa, do których dochodzi na skutek wydarzeń na Ukrainie. Poza szerszym przedstawieniem samego kryzysu i konfliktu, szczególny nacisk położony zostanie na wskazanie działań Unii oraz różnic w wymiarze twardego bezpieczeństwa między UE a NATO i USA. Ostatnia część artykułu będzie próbą sformułowania perspektyw unijnej integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

W kierunku wspólnej polityki bezpieczeństwa

Integracja państw europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony stanowiła od zakończenia drugiej wojny światowej złożone wyzwanie dla kolejnych generacji polityków europejskich. Zintegrowanie jednego z rdzennych atrybutów suwerenności i władzy państwowej, jakim jest kontrola nad narodowym potencjałem zbrojnym, w ramach ponadnarodowej organizacji złożonej z państw o nierzadko trudnej wspólnej historii, było – i jest – ideą wzbudzającą wiele wątpliwości. Proces integracji europejskiej w obrębie wspólnot europejskich, prowadzony od lat 50. XX w., przez dziesięciolecia, omijał kwestie bezpieczeństwa i koordynacji politycznej jako zbyt kontrowersyjne, koncentrując się na integracji ekonomicznej i handlowej. Było to wyrazem pragmatyzmu i skupiania wysiłków na celach możliwych do osiągnięcia. Funkcjonalny charakter integracji nie wykluczał jednak rozszerzenia działań także o sprawy obronne i polityczne, co ostatecznie rozpoczęto w latach 90. XX w.

Między USA a ZSRR

Za punkt wyjścia europejskich dążeń do budowy samodzielnego europejskiego systemu bezpieczeństwa przyjmuje się francusko-brytyjski traktat z Dunkierki z 1947 r. Porozumienie to zakładało wspólną obronę przed agresją niemiecką, jednak niebawem w ówcześnie coraz wyraźniej zarysowującej się konfrontacji między Zachodem a Wschodem, należy tę umowę bardziej postrzegać jako przygotowanie na każdą agresję ze wschodu. W 1948 r., na mocy traktatu brukselskiego, do porozumienia dołączyły państwa Beneluksu (Holandia, Belgia, Luksemburg), czego skutkiem było powstanie Unii Zachodniej (UZ). Najważniejszym zapisem traktatu był jego art. IV[1], który zakładał udzielenie wszelkiej pomocy napadniętemu sygnatariuszowi, nadając porozumieniu uwiarygodniający je automatyzm działania.

Największym problemem podejmowanych od zakończenia drugiej wojny światowej europejskich inicjatyw wojskowych, takich jak Unia Zachodnia, był brak rzeczywistej woli politycznej do pełnej realizacji ich założeń. Po powstaniu NATO w 1949 r., problem istotnej różnicy interesów między poszczególnymi państwami nasilił się, dzieląc państwa zachodnioeuropejskie na zwolenników i przeciwników skupiania się na transatlantyckiej opcji bezpieczeństwa europejskiego.

[1] *The Brussels Treaty*, http://www.nato.int/cps/sv/natohq/official_texts_17072.htm (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

Amerykańska obecność w Europie oraz zagrożenie sowieckie miały zasadniczy wpływ na procesy integracyjne na kontynencie. Obawa przed niemożnością podjęcia skutecznej obrony w razie sowieckiej agresji w czasie trwania angażującej USA wojny koreańskiej, zintensyfikowała rozmowy na temat wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych. Francuska propozycja z 1950 r. w sprawie powołania europejskiej wspólnoty obronnej (EWO) zakończyła się po 4 latach fiaskiem, na skutek zawetowania ratyfikacji porozumienia przez francuski parlament. EWO z jednolitą armią europejską, wspólnym dowództwem, budżetem i obudową instytucjonalną było zbyt daleko posuniętą propozycją, aby przyjęły ją wszystkie narody ówczesnej zachodniej Europy. Fiasko EWO przyniosło jednak przyspieszenie dążeń Wielkiej Brytanii i USA do remilitaryzacji Niemiec i wykorzystania potencjału wojskowego tego państwa do wzmocnienia europejskiego bezpieczeństwa. Nieco ponad miesiąc po francuskim wecie, 3 października 1954 r. na konferencji w Londynie uzgodniono powstanie w miejsce Unii Zachodniej Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z udziałem Niemiec i Włoch. Oficjalne wdrożenie tej inicjatywy nastąpiło w Paryżu 23 października 1954 r., po podpisaniu układów paryskich.

Unia Zachodnioeuropejska kontynuowała za Unią Zachodnią bardzo daleko idące zobowiązania państw sygnatariuszy w kwestii kolektywnej obrony. W art. V zmodyfikowanego w ramach układów paryskich traktatu brukselskiego przewidywano w razie ataku na jednego z sygnatariuszy udzielenie mu pomocy wszelkimi środkami wojskowymi i innymi, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych[2]. Należy zauważyć, że zobowiązanie to wprowadzało pełny automatyzm działania tego układu, co odróżnia go m.in. od zapisów Traktatu Północnoatlantyckiego. Niemniej jednak, jak pokazały kolejne lata, UZE ograniczyła swoją działalność niemal wyłącznie do standaryzacji uzbrojenia i kontroli zbrojeń (niemieckich). Wynikało to z obaw o zmniejszenie roli NATO w Europie i dublowanie jego kompetencji – zagadnienie żywe również dzisiaj. Obawy te znalazły swoje odbicie również w układach paryskich, w których zaznaczono, że liczebność sił wojskowych w dyspozycji UZE ustala NATO, a kontrola poczynań UZE leży w gestii Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych w Europie (SACEUR)[3]. Podsumowując, Unię Zachodnioeuropejską można uznać za inicjatywę mającą

[2] *The Paris Agreements – Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence,* http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17408.htm?selectedLocale=en (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

[3] *Protocol No. II on Forces of Western European Union, October 23, 1954*, The Avalon Project, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/we004.asp (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

zastąpić w ograniczonym stopniu ideę EWO, umożliwiającą remilitaryzację RFN i kontrolę nad tym procesem oraz stanowiącą użyteczne forum debaty amerykańsko-europejskiej. Pozbawionej funkcji operacyjnych UZE daleko było jednak do faktycznej integracji wojskowej Europy Zachodniej. Integracja Europy Zachodniej w tej sferze utrudniana była również przez bieżącą rywalizację polityczną w innych obszarach, objawiającą się m.in. we francuskim sprzeciwie wobec akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot w 1963 r.

W kolejnych dekadach zdano sobie sprawę, że podstawowym powodem niepowodzeń kolejnych inicjatyw integracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa były różnice w postrzeganiu przez poszczególne państwa swojego otoczenia międzynarodowego. Dlatego też uznano pogłębienie współpracy w sprawach polityki zagranicznej za niezbędny element poprzedzający integrację obronną. Wyrazem tej myśli stało się m.in. sformalizowanie szczytów Wspólnot w postaci Rady Europejskiej w 1974 r. Równolegle państwa Wspólnoty testowały swoje aspiracje polityczne w ramach międzyrządowej Europejskiej Współpracy Politycznej na forum (a następnie na kolejnych spotkaniach po) Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wola polityczna zmiany sytuacji bezpieczeństwa w Europie objawiła się jednak dopiero w deklaracji rzymskiej Rady Ministrów UZE z 22 października 1984 r. i ponownie, była ona spowodowana uwarunkowaniami zewnętrznymi – intensyfikacją zimnowojennej konfrontacji USA i ZSRR. Jednym z najistotniejszych punktów na drodze do integracji politycznej był Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r., którego zapisy zapowiadały wzmocnienie współpracy państw członkowskich w zakresie koordynacji polityki zagranicznej. Równie istotne było również włączenie do tego obszaru współpracy polityki bezpieczeństwa[4]. Choć JAE nie przyniósł bezpośrednich zmian w rzeczywistym kształtowaniu polityki zagranicznej Wspólnot, był on wyrazem ówczesnej woli dalszego ukierunkowania integracji europejskiej.

Pozimnowojenne nadzieje

Wraz ze schyłkiem okresu zimnej wojny, zanikiem zagrożenia sowieckiego i perspektywą ograniczania zaangażowania USA w Europie członkowie Wspólnot wykorzystali okazję do dalszego koordynowania swojego oddziaływania na najbliższe otoczenie. Z jednej strony odczuwalna była demobilizacja państw europejskich związana ze słabnięciem konfrontacji międzyblokowej i postępującą demokratyzacją państw dawnego bloku wschodniego. Z drugiej jednak strony, groźba choćby i niewielkiego podważenia znaczenia

[4] *The Single European Act,* http://www.eurotreaties.com/singleuropeanact.pdf (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

NATO nie stanowiła już tak poważnej przeszkody z racji zanikania groźby sowieckiej inwazji militarnej. Europa potrzebowała za to instrumentów do budowania porozumienia i rozładowywania potencjalnych kryzysów na obszarze Europy Wschodniej i Południowej. Potencjalne lokalne kryzysy i konflikty mogły bowiem nie stanowić dla USA spraw wartych zaangażowania i wymagały tym samym przyjęcia przez państwa europejskie większej odpowiedzialności. Ustanawiający Unię Europejską traktat z Maastricht uruchomił Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), a UZE stała się jednym z narzędzi osiągania jej celów. Mimo daleko idących deklaracji dotyczących wzmocnienia UZE, okazała się ona podmiotem nadal niezdolnym do odgrywania samodzielnej roli[5]. Ustalenie na spotkaniu w Petersbergu pod Bonn 19 czerwca 1992 r. katalogu zadań stojących przed europejskimi siłami interwencyjnymi – tzw. misji petersberskich – ugruntowało na długi czas skromny zakres możliwości działania UE w dziedzinie bezpieczeństwa (ich prawne włączenie do zadań UE nastąpiło w traktacie amsterdamskim z 1997 r.). Charakter misji petersberskich oznaczał również przeniesienie skupienia z funkcji obronnych na funkcje kształtowania bezpieczeństwa poprzez zagraniczne operacje humanitarne i ratunkowe, pokojowe oraz zarządzanie kryzysowe, w tym zaprowadzanie pokoju (ang. *peacemaking*)[6].

Wojny jugosłowiańskie lat 90. stanowiły kolejne gorzkie doświadczenie dla europejskich polityków, obnażające ich niezdolność do skutecznego reagowania kryzysowego i powstrzymywania konfliktów bez pomocy Stanów Zjednoczonych. Okazało się wówczas, że Unia Europejska, niedysponująca wiarygodnym skoordynowanym potencjałem militarnym, nie jest w stanie wpływać na państwa skłonne do rozwiązywania sporów na drodze zbrojnej. Narzędzia WPZiB – zachęty ekonomiczne, perspektywy członkostwa w UE – działały wyłącznie na państwa, które nie dążyły do konfliktów (np. z Europy Środkowo–Wschodniej), natomiast nie były w stanie powstrzymać Jugosławii i Chorwacji od wytyczenia swoich granic w konfrontacji zbrojnej. Sam przebieg operacji wojskowych z udziałem sił zbrojnych państw europejskich ukazywał liczne mankamenty w postaci różnic w uzbrojeniu, systemach dowodzenia i procedurach użycia broni, w tym ich niekompatybilności między siłami USA a wojskami państw europejskich. Skuteczność amerykańskich działań względem Jugosławii w konflikcie w Kosowie i świadomość niedostatku europejskich środków do samodzielnego przeprowadzenia tego

[5] A. Demkowicz, *op.cit.*, s. 186–187.

[6] *Petersberg Declaration,* Western European Union, http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf (dostęp: 20 grudnia 2014 r.).

typu operacji (przykładowo, państwa europejskie były w stanie wykonać jedynie ok. 10 proc. bombardowań precyzyjnych)[7], pobudziły dalszy rozwój europejskich kroków integracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Szczyty UE w Kolonii i Helsinkach (odpowiednio: czerwiec i grudzień 1999 r.) przyniosły decyzje o wygaszaniu Unii Zachodnioeuropejskiej i przejęciu jej funkcji realizowania misji petersberskich przez UE w ramach nowo utworzonej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Co ważne, włączenie UZE do UE nie obejmowało traktatowych gwarancji kolektywnej obrony. To pokazywało, że ambicje Unii niejako oddzielają sprawy bezpieczeństwa od zintegrowanej obrony, której kwestie pozostawały wyłącznie w gestii NATO[8]. Już na samym początku stawiało to jeden z dwóch elementów integracji w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w roli celu wyłącznie perspektywicznego. Sformułowany w *Helsinkach cel operacyjny* (HCO), zakładający sformowanie do 2003 r. samodzielnych sił szybkiego reagowania liczących 60 tys. żołnierzy, zdolnych do operowania poza granicami UE przez rok, był nadmiernie ambitny[9]. Jednakże wyznaczane do tych sił wojska, stanowiły elementy sił zbrojnych państw członkowskich, nie będące w istocie rzeczy jednolitym i gotowym do sprawnego działania orężem. Z tego powodu *Helsiński cel operacyjny* również pozostał w sferze deklaracji, nie mających pokrycia w rzeczywistości, mimo że ostateczna skala zadeklarowanych sił sięgała nawet 100 tys. żołnierzy. Nigdy też w takiej formie nie zostały one użyte. Należy jednak podkreślić, że w kilkuletnie starania o sfinalizowanie tej inicjatywy włożono wiele wysiłku, co ukazało istnienie pewnej determinacji państw europejskich, przynajmniej do demonstracyjnego utrzymywania swojej woli zbudowania wiarygodnej EPBiO (idea nie została pogrzebana).

Na kolejnych szczytach Unii Europejskiej dokonywano weryfikacji procesu wdrożenia postanowień helsińskich. Choć budowa instytucjonalnej struktury EPBiO postępowała stabilnie (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy, przejęcie od UZE Centrum Satelitarnego), wątpliwości budziła perspektywa osiągnięcia przez siły zbrojne państw unijnych planowanych zdolności do działań zagranicznych. Pierwsze operacje w ramach EPBiO przeprowadzono dzięki wsparciu NATO (tzw. formuła Berlin Plus) w zakresie kluczowych zdolności wojskowych

[7] A. Demkowicz, *op.cit.,* s. 339.

[8] J. Starzyk-Sulejewska, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 287–290.

[9] P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny,* Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2012 r., s. 267.

(m.in. transportu strategicznego, zwiadu elektronicznego, rozpoznania satelitarnego)[10]. Konieczność sięgania do zasobów NATO utrudniała płynność działań w ramach EPBiO. Powodem tego były między innymi spory między Grecją i Cyprem a Turcją, które skutkowały blokowaniem przez ostatnie z wymienionych państw przyjęcia porozumienia Berlin Plus w latach 1999–2002.

W stronę samodzielności strategicznej

Ważną datą stał się rok 2003, kiedy przyjęto *Europejską strategię bezpieczeństwa* (ESB)[11]. Wskazała ona zagrożenia stojące przed Unią oraz wyznaczyła wspólne cele. Wynegocjowanie treści tego dokumentu było doniosłym wydarzeniem, biorąc pod uwagę problemy z istniejącymi od początku integracji europejskiej różnicami interesów między jej uczestnikami.

W 2003 r. stało się też jasne, że nie uda się osiągnąć *Helsińskiego celu operacyjnego*, głównie z powodu zbyt niskich wydatków wojskowych państw członkowskich oraz niedostatecznej koordynacji działań. W związku z tym opracowano *Cel operacyjny 2010* – przyjęty w czerwcu 2004 r. – zmieniający założenia HCO, wprowadzający funkcjonującą do dziś koncepcję tzw. grup bojowych – batalionowych zgrupowań sił połączonych (w praktyce liczących od 1,5 tys. do 2,5 tys. żołnierzy) organizowanych w formatach narodowych i wielonarodowych, przeznaczonych do realizowania misji petersberskich[12]. Grupy miały być zdolne do działania w promieniu 6 tys. km od Brukseli, w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji przez UE, przez okres 30 dni (maksymalnie 120 dni)[13]. *Cel operacyjny 2010 r.* postulował również powołanie europejskiej agencji obrony, mającej wspierać wzmacnianie europejskich zdolności obronnych, zakupy uzbrojenia oraz badania i rozwijanie nowoczesnych technologii militarnych. Zasadniczym zadaniem miało być zdobycie strategicznych zdolności wojskowych, w tym ogólnie zdolności projekcji siły militarnej[14].

Traktat lizboński z 17 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) zmienił nazwę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na Wspólną

[10] *Ibidem,* s. 288–289.

[11] *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa,* European Union External Action, http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIPL.pdf (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[12] *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*, Council of the European Union, s. 2, http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[13] *About CSDP – Military Headline Goals*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[14] *Headline Goal 2010…, op.cit.* s. 3–4.

Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. „Wspólność" miała się wyrażać w dalszym postępie i harmonizacji w kwestiach bezpieczeństwa i obronnych, w tym instytucjonalizacji. WPBiO ustanowiła w ust. 7 działu 2 traktatu obowiązek udzielenia wszelkiej możliwej pomocy członkowi Unii będącemu ofiarą zbrojnej agresji, z zastrzeżeniem, że zobowiązania te pozostają w zgodzie z zobowiązaniami wobec NATO, które zostały uznane za podstawę kolektywnej obrony jego członków[15]. Na czele Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony stanął wysoki przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wraz z podlegającą mu Służbą Działań Zewnętrznych, lecz aspekt podejmowania decyzji w tym obszarze pozostał na poziomie międzyrządowym.

Cywilne misje w ramach WPBiO – np. „EUMM Georgia", „EULEX Kosovo", „EUBAM Ukraine and Moldova" – wspierają działania lokalnych sił policyjnych, sądowniczych i administracyjnych. Prowadzone w ich ramach szkolenia i praktykowana bieżąca współpraca europejskich ekspertów, policjantów czy urzędników z ich lokalnymi odpowiednikami stanowią element budowania więzi i relacji UE z danymi państwami. Nie są to jednak misje liczne, nie mają daleko idących pełnomocnictw i nie przesądzają o rozwiązaniu potencjalnych i istniejących kryzysów, m.in. z racji ich cywilnego i policyjnego charakteru.

Prowadzone pod auspicjami UE wojskowe operacje zagraniczne, m.in. „Artemis", „Atalanta", „EUFOR Kongo", „EUFOR Chad/SAR" oraz interwencje prowadzone przez państwa europejskie, takie jak operacja reagowania kryzysowego w Libii czy operacja „Serwal" w Mali nie wykorzystały żadnej z grup bojowych UE. Jednostki te są teoretycznie gotowe do użycia od 2007 r. – funkcjonują w sześciomiesięcznych dyżurach, po dwie grupy w każdym półroczu. Co więcej, nigdy jeszcze nie doszło nawet do głosowania na forum Rady Unii Europejskiej na temat ich użycia. Ponadto przeprowadzone w ostatnich latach przez państwa europejskie operacje wojskowe w Libii i Mali potwierdziły pogłębiającą się przepaść między nimi a USA w kwestii zdolności wojskowych. Wydaje się nawet, że żadna z tych operacji (szczególnie libijska) nie mogłaby się odbyć bez skorzystania z amerykańskich zasobów – a z pewnością odbyłaby się z większymi stratami, a jej rezultaty byłyby ograniczone. Sprawa ta nie powinna zaskakiwać, biorąc pod uwagę spadające rokrocznie – z nielicznymi wyjątkami – wydatki na obronę

[15] *Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (C306), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

państw europejskich oraz utrzymującą się znaczną dysproporcję środków przeznaczanych na badania i rozwój technologii militarnych między USA a państwami członkowskimi UE. Zarówno plany integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, jak i w dużej mierze rozwój zdolności poszczególnych państw członkowskich pozostają wciąż w sferze deklaracji.

Kryzys ukraiński i odpowiedź Unii Europejskiej

Niedostatki wojskowe Unii Europejskiej i jej państw członkowskich stanowiły poważny problem na długo przed 2014 r. i wybuchem u granic UE międzypaństwowego konfliktu zbrojnego. Wcześniej jednak, gdy braki te mogły wpływać co najwyżej na skuteczność oddziaływania UE na ośrodki destabilizacji na kontynencie afrykańskim (do tego bowiem w dużej mierze ograniczała się unijna aktywność wojskowa), problem ten posiadał zupełnie inny ciężar gatunkowy niż obecnie. W warunkach odrzucenia przez Rosję wszystkich oferowanych jej od początku lat 90. propozycji współpracy oraz otwartego, zbrojnego złamania przez nią zasad z Helsinek: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw w Europie, brak efektywnych narzędzi wpływu wojskowego UE wzmaga zagrożenia dla jej państw członkowskich. Prowadzona poniżej progu otwartej wojny operacja na Krymie, zakończona jego aneksją, i rozniecenie separatyzmu we wschodnich obwodach Ukrainy wraz ze wsparciem ich działań przez regularne jednostki Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej ukazują skalę rosyjskiej determinacji i możliwości wojskowych.

Biorąc pod uwagę opisane w powyższym rozdziale trudności, jakie napotykały państwa europejskie od 1948 r., budując zręby europejskiej integracji wojskowej, oraz charakter końcowego efektu tych starań w postaci WPBiO, powstaje zasadnicze pytanie: jakie warunki są w stanie skłonić państwa unijne do zjednoczenia swoich wysiłków obronnych? Na przestrzeni lat największy, jak się wydawało, wpływ miały zewnętrzne zagrożenie wojenne ze strony ZSRR oraz, istniejące z perspektywy niektórych państw, wyzwanie polityczne w postaci uzależnienia od potęgi USA. Bezpieczeństwo europejskie doświadcza obecnie końca ery pozimnowojennej w stosunkach międzynarodowych[16], która nosi – z zachowaniem odpowiednich proporcji – znamiona powrotu do ery zimnowojennej. Tego typu zmiana bez wątpienia

[16] S. Koziej, R. Formuszewicz, *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej,* „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 32 BBN, Warszawa, 2014, s. 21.

pozostawi swój ślad na europejskich projektach integracyjnych. Analiza bieżącej sytuacji może pozwolić na zarysowanie stojących przed WPBiO perspektyw.

Od samego początku kryzysu ukraińskiego, czyli rozpoczęcia masowych demonstracji na placu Niepodległości w Kijowie (Майдан Незалежності, Majdan*)* w związku z porzuceniem przez reżim W. Janukowycza „europejskiej drogi" – stowarzyszenia z Unią, *problem ukraiński* stał się jednym z najpoważniejszych wyzwań politycznych dla UE. Masowe poparcie społeczeństwa ukraińskiego dla integracji europejskiej jego kraju oraz europejskich wartości demokracji, wolności i poszanowania praw człowieka niejako wymuszało odpowiedź Unii i udzielenie wsparcia demonstrantom. Należy mocno podkreślić, że w Kijowie po raz pierwszy w historii ludzie ginęli „pod flagami Unii Europejskiej". Unia łączy 28 suwerennych państw posiadających – przy głoszonej jedności – często rozbieżne lub nawet sprzeczne interesy polityczne i gospodarcze. Zarówno najwyżsi urzędnicy Unii, jak i przywódcy państw członkowskich stanęli wobec wyboru między poparciem – głównie politycznym – proeuropejskich dążeń Ukraińców, a po upadku reżimu W. Janukowycza dążeń Ukrainy do bliższego związania się z UE (i pośrednio z NATO) i odrzucenia integracyjnych projektów rosyjskich, a ryzykiem skompromitowania idei integracji europejskiej. Poparcie Ukrainy wiązało się, szczególnie w toku eskalacji rosyjskich działań agresywnych, z ostrym przeciwstawieniem się Federacji Rosyjskiej, z którą wiele państw europejskich łączyły głębokie relacje gospodarcze i polityczne. Sytuacja ta w praktyce paraliżowała zdolność UE do podjęcia wspólnej decyzji odnośnie do wsparcia Ukrainy (i „ukarania" Rosji) wychodzącego poza jedynie werbalne poparcie jej dążeń do obrony swej suwerenności.

W czasie trwania proeuropejskich demonstracji od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. przewodniczący Rady Europejskiej Herman van Rompuy, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton oraz przewodniczący komisji europejskiej José Manuel Barroso apelowali o podjęcie dialogu politycznego i przestrzegali przed stosowaniem przemocy. W grudniu 2013 r. C. Ashton odbyła wizytę w Kijowie, gdzie spotkała się zarówno z prezydentem W. Janukowyczem, jak i z demonstrantami na placu Niepodległości. Prezydent Ukrainy zapewniał wówczas wysoką przedstawiciel, że chce podpisać umowę stowarzyszeniową z UE, lecz kolejny atak milicji na protestujących w czasie obecności C. Ashton w Kijowie zwiastował brak realnej woli do zrealizowania tej deklaracji[17]. W rzeczywistości

[17] *Ukraina: Koniec konfliktu? Janukowicz wzywa do dialogu. Opozycja: Najpierw spełnij nasze żądania*,

można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że ówczesne działania W. Janukowycza i utrzymywanie iluzji chęci stowarzyszenia z UE nakierowane były jedynie na uzyskanie od W. Putina lepszych warunków integracji euroazjatyckiej Ukrainy. Kilka dni później UE zawiesiła rozmowy z Ukrainą w sprawie jej stowarzyszenia.

Istotnym wydarzeniem była podjęta na prośbę C. Ashton misja ministrów spraw zagranicznych trzech państw unijnych: Francji, Niemiec i Polski[18] 19 lutego 2014 r., w momencie największej eskalacji przemocy ze strony ukraińskich służb porządkowych. Następnego dnia o godzinie 13.00 rozpoczęło się spotkanie delegacji z prezydentem W. Janukowyczem – tymczasem od rana tego dnia trwały krwawe starcia samoobrony Majdanu z milicją, w rezultacie których zginęło 75 demonstrantów. Wieczorem ministrowie spotkali się z przywódcami opozycji, a następnego dnia rano udało się uzgodnić porozumienie, które zakończyło walki w Kijowie. Jego politycznych założeń W. Janukowycz nie zrealizował, gdyż w nocy z 21 na 22 lutego uciekł, jak się później okazało, do Rosji. Misja trzech ministrów mogła odegrać istotną rolę w deeskalacji sytuacji w Kijowie, choć wydaje się, że kluczowy był jednak twardy opór Ukraińców na ulicach stolicy oraz wybuch niezadowolenia w wielu innych miastach, w tym deklaracje władz obwodów lwowskiego i zakarpackiego o wyjściu spod kontroli władz w Kijowie. Niemniej jednak wizyta ministrów stworzyła alternatywną do eskalacji przemocy drogę wyjścia z sytuacji kryzysowej dla W. Janukowycza. Choć nie sposób tego stwierdzić z całą stanowczością, wydaje się, że pozwoliła ona ograniczyć liczbę ofiar i przyspieszyła upadek ukraińskiego reżimu.

Wieczorem 22 lutego 2014 r. Rada Najwyższa Ukrainy większością głosów zadecydowała o odsunięciu od władzy W. Janukowycza z powodu „samowolnego usunięcia się od wypełniania obowiązków"[19]. Wydarzenie to było momentem przełomowym proeuropejskiej rewolucji społecznej, będącej wyrazem masowego sprzeciwu Ukraińców wobec decyzji W. Janukowycza o rezygnacji z dążenia do integracji kraju z Unią Europejską i skierowaniu się w stronę rosyjskiego projektu Unii Euroazjatyckiej.

Sukces zwolenników opcji prozachodniej na Ukrainie oznaczał jednak klęskę politycznych planów Federacji Rosyjskiej, dążącej do związania

depesza PAP, http://www.polskatimes.pl/artykul/1064378,ukraina-koniec-konfliktu-janukowicz--wzywa-do-dialogu-opozycja-najpierw-spelnij-nasze-zadania,id,t.html (dostęp: 10 stycznia 2015 r.).

[18] W skład misji wchodzili: Radosław Sikorski, Frank-Walter Steinmeier i Laurent Fabius.

[19] *Janukowycz odsunięty od władzy. Parlament wyznaczył datę wyborów,* Tvn24.pl, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/janukowycz-odsuniety-od-wladzy-parlament-wyznaczyl-date-wyborow,401077.html (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

Ukrainy politycznie i gospodarczo za pomocą Unii Euroazjatyckiej. Obejmujący szerokie kręgi społeczeństwa ukraińskiego sprzeciw wobec integracji z Rosją uderzał nie tylko w założenia geopolityczne prezydenta Rosji Władimira Putina, ale również – lub nawet przede wszystkim – godził w legitymizację rosyjskiego reżimu. Odwrócenie się narodu ukraińskiego, uważanego – do niedawna – przez społeczeństwo rosyjskie za „bratni naród", od rosyjskiej drogi rozwoju i ustroju putinowskiej tzw. suwerennej demokracji mogłoby wzbudzić wśród Rosjan uzasadnione wątpliwości, co do ich efektywności. Podważałoby to w dłuższej perspektywie stabilność autorytarnej władzy W. Putina. Dlatego też upadek W. Janukowycza wywołał szybką i zaskakująco silną reakcję Rosji.

Pierwsze działania rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Krymu zaobserwowano już 26 lutego 2014 r., czyli zaledwie 4 dni po ucieczce W. Janukowycza, co może oznaczać, że wojska rosyjskie były do tej operacji przygotowane. Sam przebieg „ekspresowej" operacji zajęcia Krymu, wykreowania jej władz[20], połączony z szeroko zakrojoną wojną informacyjną[21], zdaje się tę tezę uzasadniać. Wydarzenia na Krymie nasuwają analogię z wojną rosyjsko-gruzińską z 2008 r. i zajęciem przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że konflikt gruzińsko-rosyjski był zamierzonym testem możliwości działań W. Putina na obszarze poradzieckim i reakcji świata zachodniego. Próba ta pokazała, że Rosja ma w tej sferze wolną rękę. Z tą świadomością i po doświadczeniach z wojny z Gruzją podjęto działania w celu poprawy zdolności wojskowych sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, w tym m.in. do uzyskania zdolności do podjęcia szybkich i skutecznych akcji zbrojnych.

W ciągu pierwszego tygodnia operacji rosyjskiej na Krymie przerzucono na teren półwyspu ok. 6 tys. żołnierzy, którzy wraz z obecnymi tam już żołnierzami Floty Czarnomorskiej i tzw. samoobroną Krymu zajęli większość obiektów lokalnej infrastruktury strategicznej oraz otoczyli bazy wojsk

[20] Przedstawicielem mieszkańców Krymu został „wybrany" pod lufami „zielonych ludzików" Siergiej Aksjonow, przewodniczący partii Rosyjska Jedność dysponującej w krymskim parlamencie 3 mandatami na 100 możliwych, które zdobyto dzięki głosom 4 proc. głosujących w lokalnych wyborach w 2010 r. Patrz: *Regions Party gets 80 of 100 seats on Crimean parliament,* Interfax Ukraine, http://en.interfax.com.ua/news/general/52929.html (dostęp: 3 stycznia 2015 r.) S. Aksjonow, jako samozwańczy premier Republiki Autonomicznej Krymu, był jednym z sygnatariuszy aktu włączenia Półwyspu w skład Federacji Rosyjskiej 18 marca 2014 r.

[21] O wyjątkowo daleko posuniętym charakterze rosyjskiej wojny informacyjnej, patrz: J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku,* Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/anatomia_rosyjskiej_wojny_informacyjnej.pdf (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

ukraińskich[22]. Należy podkreślić, że żołnierze rosyjscy operowali na Krymie w mundurach bez oznaczeń państwowych, co wpisywało się w rosyjską wojnę informacyjną, nazywającą zbrojne grupy oddziałami społecznej samoobrony. Na tym etapie konfliktu żadna ze stron nie odważyła się jeszcze użyć broni. Jednostki ukraińskie były całkowicie nieprzygotowane do przeciwdziałania rosyjskim ruchom, szczególne zaskoczenie i niezdecydowanie panowało również w sztabie generalnym i rządzie w Kijowie. Podejmowania decyzji w tym krytycznym momencie nie ułatwiała kolaboracja z Rosjanami części lokalnej administracji i służb[23]. Połączone z działaniami wojskowymi akty polityczne, mające rzekomo wyrażać wolę społeczeństwa Krymu – przeprowadzenie 16 marca 2014 r. referendum w sprawie niepodległości Krymu (wg separatystów 96 proc. głosujących za niepodległością), ogłoszenie niepodległości 17 marca i ostatecznie podpisanie układu o włączeniu Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopola w skład Federacji Rosyjskiej 18 marca – zamknęły możliwości dyplomatycznego rozwiązania kryzysu. Skutki tych podjętych metodą faktów dokonanych działań trwają do dziś. Z racji braku uznania międzynarodowego dla aneksji Krymu półwysep w świetle prawa międzynarodowego znajduje się *de iure* w granicach Ukrainy, *de facto* będąc częścią Federacji Rosyjskiej.

Następujący po upadku W. Janukowycza konflikt rosyjsko-ukraiński okazał się znacznie trudniejszy i „cięższy" politycznie dla Unii Europejskiej niż dotychczasowy kryzys polityczny na Ukrainie. W odpowiedzi na dążenia Rosji do oderwania Krymu od Ukrainy, 6 marca 2014 r. na szczycie UE w Brukseli ustalono zawieszenie rozmów z Rosją na temat liberalizacji polityki wizowej oraz nowej umowy o współpracy UE-Rosja[24]. Zapowiedziano również możliwość rozszerzenia sankcji o ograniczenia wizowe i finansowe, na wzór wprowadzonych już przez USA. Warto zwrócić uwagę, że już wtedy działania państw europejskich były spóźnione – w tyle za działaniami amerykańskimi. Rozszerzane w ciągu kolejnych miesięcy sankcje wizowe i finansowe nie zmieniały natury konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Powodem tego był ich niewielki zasięg i brak istotnego wpływu na stan rosyjskiej gospodarki i możliwość prowadzenia przez Rosję dalszej konfrontacji zbrojnej. Przykładem może być decyzja Rady Spraw Zagranicznych UE z 23 czerwca o wprowadzeniu embarga na towary wytworzone

[22] A. Wilk, *Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/rosyjska-interwencja-wojskowa-na-krymie (dostęp: 3 stycznia 2015 r.).

[23] *Ibidem*.

[24] *Sankcje Unii Europejskiej i USA wobec Rosji*, Tvn24 Biznes i Świat, http://tvn24bis.pl/wiadomosci-gospodarcze,71/sankcje-unii-europejskiej-i-usa-wobec-rosji,405050.html (dostęp: 10 stycznia 2015 r.).

na Krymie z wyjątkiem towarów certyfikowanych przez władze ukraińskie. Inicjatywy, takie jak czterostronne spotkanie w Genewie 17 kwietnia 2014 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych USA, Ukrainy i Rosji oraz wysokiej przedstawiciel ds. zagranicznych i bezpieczeństwa UE, również nie były w stanie przynieść trwałych rozstrzygnięć. Deklaracja genewska stanowiła pewien punkt odniesienia, lecz obie strony konfliktu interpretowały odmiennie jej zapisy.

Wojna w Donbasie

W czasie trwania operacji krymskiej, w miastach wschodniej Ukrainy wybuchały kilkutysięczne prorosyjskie demonstracje. Ich radykalizacja nastąpiła w kwietniu, kiedy to wśród demonstrantów pojawili się uzbrojeni ludzie w mundurach rosyjskich sił powietrznodesantowych, lecz bez oznaczeń państwowych – analogicznie do wydarzeń na Krymie. Wkrótce zaczęto przejmować budynki administracji publicznej w miastach obwodów donieckiego i ługańskiego. Akcje separatystów spotykały się z biernością lokalnych służb bezpieczeństwa, co ukazywało skalę słabości ówczesnej ukraińskiej państwowości. Władze w Kijowie rozpoczęły wprawdzie Operację Antyterrorystyczną (*Антитерористична Операція*, ATO), lecz jej początkowe rezultaty były ograniczone. Destabilizacja nie rozszerzyła się jednak na stałe poza obszar obwodów ługańskiego i donieckiego, mimo dokonywanych prób.

W kwietniu i maju proklamowano powstanie dwóch republik ludowych: donieckiej i ługańskiej. Działania separatystów były również coraz śmielsze – doszło m.in. dwukrotnie do zatrzymania i uwięzienia grup inspektorów OBWE. Zorganizowane 12 maja przez separatystów, niezgodnie z ukraińskim prawem, referenda niepodległościowe dały, według organizatorów, masowe społeczne poparcie dla odłączenia od Ukrainy. 24 maja ogłoszono zjednoczenie obu republik ludowych i powstanie „Federacyjnej Republiki Noworosji". W toku trwających starć z wojskami ukraińskimi, pojawiały się informacje o wspieraniu sił separatystów przez transporty broni z Rosji, w tym artyleryjskie systemy rakietowe, przeciwlotnicze, pojazdy opancerzone i czołgi.

Ukraina potrzebowała czasu, aby osiągnąć zdolność operacyjną jej sił zbrojnych, będących od lat w stanie silnego niedokapitalizowania, dysponujących niemal wyłącznie sprzętem poradzieckim, którego stan techniczny utrzymywano stosując „kanibalizację" zmagazynowanego uzbrojenia Armii Sowieckiej. Jeśli uznać wielomiesięczny protest na Majdanie za zalążek nowego ukraińskiego patriotyzmu i narodowej tożsamości, to reakcja Ukraińców na wydarzenia na wschodzie kraju jest jego pierwszym owocem. Legitymizacja władz Ukrainy odbyła się poprzez demokratyczne wybory, najpierw prezydenckie 25 maja 2014 r., a następnie parlamentarne

26 października 2014 r. Wymieniano również sukcesywnie urzędników starego reżimu oraz związanych z nim oficerów służb bezpieczeństwa i sił zbrojnych. Pod koniec czerwca 2014 r. wojska ukraińskie osiągnęły gotowość do podjęcia ofensywy przeciwko separatystom, a kierownictwo polityczną wolę jej przeprowadzenia. W lipcu i sierpniu Ukrainie udało się wyzwolić większość terenu zajętego przez separatystów, w tym Słowiańsk i Kramatorsk, rozpocząć oblężenia Doniecka i Ługańska oraz przejmować kontrolę nad granicą z Rosją.

Dalsze sankcje wobec Rosji oraz wsparcie dla Ukrainy

Jednym z kluczowych wydarzeń tego okresu było zestrzelenie nad terenami zajętymi przez separatystów samolotu pasażerskiego Boeing 777 linii lotniczych Malaysia Airlines lecącego z Amsterdamu do Kuala Lumpur. W katastrofie zginęli wszyscy pasażerowie lotu – 298 osób, w tym liczni obywatele państw europejskich[25]. O zestrzelenie samolotu Rosja i separatyści oskarżyli wojska ukraińskie, jednak najprawdopodobniej został on zniszczony przez rakietę przeciwlotniczą wystrzeloną przez znajdujący się w rękach separatystów system rakietowy Buk, na co wskazują m.in. zdjęcia satelitarne, nagrania rozmów separatystów udostępnione przez ukraińskie służby oraz zeznania mieszkańców okolic katastrofy[26]. Choć wydarzenie to nie wydaje się zaplanowanym posunięciem strony rosyjskiej i nosi cechy tragicznej pomyłki, to zmieniło ono podejście świata zachodniego do Rosji. Umożliwiło ono zgodę Rady UE na nałożenie na Federację Rosyjską rocznych sankcji sektorowych, dotykających jej przemysłu energetycznego i zbrojeniowego (eksportu zaawansowanych technologii w tych obszarach) oraz wybranych firm państwowych i banków. Zastrzeżono jednak, że sankcje nie dotyczą już podpisanych umów, co wykluczało z ich obrębu m.in. kontrowersyjną sprzedaż Rosji okrętu desantowego typu Mistral (w połowie listopada 2014 r. prezydent Francji F. Hollande ogłosił zawieszenie do

[25] *Friday, July 18, 07:30 AM GMT +0800 Media Statement 2 : MH17 Incident*, Malaysia Airlines, http://www.malaysiaairlines.com/my/en/site/mh17.html (dostęp: 3 stycznia 2015 r.).

[26] Ustalenia Holenderskiej Rady Bezpieczeństwa badającej katastrofę, informacje o raporcie niemieckiego wywiadu BND i oświadczenie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego: *Samenvatting voorlopig onderzoek MH17,* Onderzoeksraad voor Veiligheid, http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-crash-mh17-17-juli-2014 (dostęp: 3 stycznia 2015 r.); *Katastrofa boeinga na Ukrainie. Raport niemieckiego wywiadu: malezyjski samolot zestrzelili separatyści*, Informacyjna Agencja Radiowa, http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1263000,Katastrofa-boeinga-na-Ukrainie-Raport-niemieckiego-wywiadu-malezyjski-samolot-zestrzelili-separatysci (dostęp: 3 stycznia 2015 r.); *Sikorski: samolot został zestrzelony, bo Rosja dostarcza broń separatystom,* tvn24.pl, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/sikorski-samolot-zostal-zestrzelony-bo-rosja-dostarcza-bron-separatystom,452147.html (3 stycznia 2015 r.).

odwołania dostawy tych okrętów). Równolegle Rada Europejska wezwała Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju do nieangażowania się w nowe przedsięwzięcia w Rosji. Z kolei Komisja Europejska podjęła działania mające łagodzić skutki rosyjskich kontrsankcji wymierzonych w europejskie produkty spożywcze.

W podejściu Unii Europejskiej do Ukrainy zauważalna była pewna otwartość, jednak stawiane były też konkretne warunki. UE domaga się od Ukrainy przede wszystkim reformy jej państwowości, gospodarki, finansów, podjęcia zdecydowanej walki z korupcją, zapewnienia standardów demokratycznych oraz respektowania praw człowieka. Z drugiej strony zaoferowane zostały też konkretne programy pomocy. 5 marca 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła plany wsparcia procesu reform na Ukrainie. Mieści się w nich m.in. pomoc finansowa w wysokości 11 mld euro w ciągu roku oraz zapewnienie wszelkiego potrzebnego Ukrainie wsparcia doradczego w zakresie reform i stanowienia prawa. 21 marca podpisano polityczną część umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską. W miesiąc później, UE jednostronnie zniosła cła na ukraińskie towary[27]. 27 czerwca podpisano drugą część umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE i rozpoczął się proces jej ratyfikacji.

Dzieląca się Unia – inicjatywy mocarstw europejskich

Perspektywa zbliżającego się końca rebelii na wschodzie Ukrainy, na skutek kolejnych sukcesów ukraińskich sił zbrojnych, spowodowała podjęcie decyzji o silniejszym zaangażowaniu militarnym Rosji w konflikt w Donbasie. Informacje o walce na Ukrainie rosyjskich żołnierzy „na urlopach", ciągłym ostrzeliwaniu artyleryjskim pozycji ukraińskich oraz zestrzeliwaniu ukraińskich samolotów rakietami z terytorium Rosji pojawiały się już od wielu miesięcy[28]. Jednakże 24 sierpnia 2014 r. nastąpiła istotna zmiana jakościowa – doszło do bezpośredniej rosyjskiej interwencji militarnej[29]. W rezultacie wejścia do walki regularnych jednostek rosyjskiej armii, wojska ukraińskie zostały odepchnięte znad granicy z Rosją, przerwano oblężenie Ługańska i Doniecka oraz otoczono kilka zgrupowań ukraińskich.

[27] *Fact Sheet. EU-Ukraine relations*, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_03_en.pdf (dostęp: 11 stycznia 2015 r.).

[28] *„Całą noc waliliśmy w Ukrainę" – chwali się w internecie... rosyjski żołnierz*, Gazeta Wyborcza, http://wyborcza.pl/1,75477,16370504,_Cala_noc_walilismy_w_Ukraine____chwali_sie_w_internecie___.html#ixzz3OWMaZynO (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

[29] M. Menkiszak, R. Sadowski, P. Żochowski, *Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie,* Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-03/rosyjska-interwencja-zbrojna-we-wschodniej-ukrainie (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

Otwarto również nowy front na południu, w rejonie Mariupola, gdzie wojska rosyjskie doszły do Nowoazowska, zajmując go. Rosyjska interwencja spowodowała poważne straty osobowe i sprzętowe ukraińskiej armii oraz umożliwiła odzyskanie części terenu utraconego przez separatystów w lipcu i sierpniu. Rozejm podpisany 5 września 2014 r. w Mińsku przez członków trójstronnej grupy kontaktowej – Ukrainę, Rosję i OBWE – oraz przedstawicieli separatystów (co znamienne bez udziału przedstawiciela UE) zatrzymał dalsze działania manewrowe w Donbasie na okres kilku miesięcy. W rzeczywistości nie przerwał on jednak walk, prowadzonych od tego czasu w formie częstej wymiany ognia artyleryjskiego oraz kolejnych prób zajęcia przez siły prorosyjskie i rosyjskie lotniska w Doniecku, a po jego zdobyciu, rejonu Debalcewa. Rozejm był potrzebny Ukrainie, której działania wojenne w Donbasie były na skraju załamania[30]. Znaczenie miały również z pewnością postanowienia szczytu NATO w Newport dotyczące ograniczonej pomocy dla Ukrainy, nie uwzględniającej dozbrajania tego kraju[31].

Rezultaty drugiego spotkania w Mińsku 11–12 lutego 2015 r., będącego owocem francusko-niemieckiej inicjatywy mającej na celu wypracowanie nowego porozumienia o zawieszeniu broni, mogą wzbudzać poważne wątpliwości. Co ważne, porozumienie to zostało zawarte nie tylko bez przedstawiciela UE, ale również takich państw jak Wielka Brytania czy USA. Główną jego słabością jest nałożenie nieproporcjonalnie dużych zobowiązań na Ukrainę, *de facto* uzależniając od jej działań (ustępstw) realizację porozumienia przez stronę separatystyczną (rosyjską). Daje to duże pole manewru W. Putinowi, który może czekać na jakiekolwiek uchybienia ze strony Ukrainy i uzasadniać nimi stale ponawiane ataki i ostrzały artyleryjskie w Donbasie. Po upadku Debalcewa, kolejnym krokiem mogą być mateczniki separatystycznej rewolty – Słowiańsk i Kramatorsk. Jak dotąd działania świata zachodniego nie były w stanie powstrzymać dalszej rosyjskiej ekspansji na Ukrainie a kolejne porozumienia służą, jak się okazuje, wyłącznie usankcjonowaniu rosyjskich zdobyczy.

Załamanie europejskiego ładu

Warto w tym miejscu odnotować wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na system bezpieczeństwa europejskiego opartego na zasadach prawa

[30] R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy,* Ośrodek Studiów Wschodnich, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

[31] *Wales Summit Declaration,* NATO.int, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

międzynarodowego. Zarówno aneksja Krymu i poprzedzające ją rosyjskie działania militarne na półwyspie, jak i późniejsze podsycanie separatyzmu w Donbasie były sprzeczne z prawem międzynarodowym oraz dwu – i wielostronnymi porozumieniami podpisanymi przez ZSRR i Federację Rosyjską. Dotyczy to Karty Narodów Zjednoczonych (art. 2 ust. 4, zabraniający stosowania siły i groźby użycia siły), Aktu końcowego KBWE [(cz. 1, mówiąca o zasadach rządzących stosunkami między państwami, zwłaszcza: suwerennej równości (zasada I), wyrzeczeniu się stosowania siły (II), nienaruszalności granic (III), poszanowaniu integralności terytorialnej (IV), pokojowym rozstrzyganiu sporów (V), nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw (VI) i wykonywaniu w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego (X)], memorandum budapeszteńskiego (pkt 1, poszanowanie suwerenności i nienaruszalności granic Ukrainy), trzech dwustronnych umów rosyjsko-ukraińskich z 1997 r. oraz szeregu rezolucji i deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (rezolucje nr 3314 i 2625) i postanowień Międzynarodowego Trybunału Karnego[32]. Rosyjska presja militarna – wystąpienie przez prezydenta W. Putina do Dumy o pozwolenie na użycie siły zbrojnej przeciw Ukrainie, dyslokacja jednostek przy granicach z Ukrainą – wzmożenie obecności wojskowej na Krymie; wspieranie i zbrojenie grup zbrojnych i oddziałów nieregularnych na terytorium Ukrainy czy ostatecznie wkroczenie regularnych wojsk rosyjskich do Donbasu stanowiły agresywne działania podejmowane unilateralnie. Federacja Rosyjska godziła również w wartości europejskie zawarte w preambule traktatu z Lizbony oraz bezpośrednio podważyła europejski system bezpieczeństwa, regulujący relacje międzypaństwowe w Europie.

Powyższe fakty obrazują jak duże ryzyko podjęła Rosja decydując się na interwencję na Ukrainie. W tej sytuacji jest rzeczą oczywistą, że strategicznym celem Federacji Rosyjskiej nie tyle było opanowanie Krymu czy Donbasu, ile zatrzymanie ekspansji Zachodu, jak rozumiana była decyzja społeczeństwa Ukrainy o dążeniu do integracji europejskiej.

Znaczenie WPBiO w kontekście kryzysu

Wszelkie deklaracje, strategie, polityki czy zapisy traktatowe dowodzą swej wiarygodności w momentach próby – np. w pojawiających się niespodziewanie sytuacjach kryzysowych lub konfliktowych. Tego typu wydarzenia wymuszają reakcję, a tym samym sprawdzenie istniejących procedur lub

[32] P. Grzebyk, *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego,* Sprawy Międzynarodowe, nr 1/2014, s. 20–22.

praktyk działania. Destabilizacja Europy Środkowo – Wschodniej spowodowana rosyjską aneksją Krymu i prowadzeniem przez Rosję niewypowiedzianej wojny z Ukrainą w Donbasie stanowią poważny test nie tylko dla Unii Europejskiej, ale również dla NATO, OBWE, Rady Europy i ONZ – wszystkich organizacji odpowiedzialnych za dotychczasowy europejski system bezpieczeństwa. Unijne zdolności antykryzysowe realizowane są głównie drogami dyplomatycznymi przy wykorzystaniu narzędzi WPZiB. Dotyczy to m.in. inicjatyw wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, jego/jej wizyt, spotkań i prób mediacji. Niezwykle istotne jest jednak również utrzymywanie forum dialogu i podejmowania decyzji między państwami członkowskimi, realizowane na spotkaniach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Wypracowywanie wspólnych stanowisk, działań (w tym sankcji) i strategii UE w sprawach zagranicznych stanowi ważny element stabilizacji kontynentu, pomagający znajdować wspólny mianownik dla nierzadko rozbieżnych interesów państw członkowskich. Jednakże sam międzyrządowy charakter decyzji podejmowanych w ramach WPZiB wysuwa te różnice na pierwszy plan. Wykorzystanie zasobów WPBiO również wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich.

W przypadku konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, starania o przemawianie Unii Europejskiej „jednym głosem" stanowią jeden z głównych wątków działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Było to szczególnie istotne dla państw Europy Środkowo – Wschodniej, najsilniej zagrożonych wydarzeniami na Ukrainie. Wpływ Unii jako stabilizatora słabnie w kontekście wojny Rosji z Ukrainą. Jednocześnie nasila się wśród krajów Unii trend do renacjonalizacji bezpieczeństwa, przejawiający się w nawoływaniu do „nieprowokowania" Rosji i czy „zrozumienia" jej sytuacji. Niepokojące jest, że takie głosy odzywają się w bliskim sąsiedztwie Polski.

W toku eskalacji kryzysu i ponawiających się głosów nawołujących do wprowadzenia przeciw Federacji Rosyjskiej sankcji, trend ten objawiał się w stale obecnym oporze niektórych państw członkowskich (w różnym stopniu i w różnych okresach dotyczyło to m.in. Niemiec, Francji, Włoch, Austrii, Grecji, ale również i państw Grupy Wyszehradzkiej nie licząc Polski – Czech, Słowacji i Węgier) wobec „prowokowania Rosji". Niechęć do sankcji wynikała m.in. z obaw państw o potencjalną rosyjską odpowiedź – a tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego i interesów ekonomicznych. Nie bez znaczenia była też jednak niechęć do przyznania, że prowadzona od upadku ZSRR polityka demokratyzacji Rosji poprzez jej modernizację i włączanie do społeczności międzynarodowej ponosi klęskę.

Mimo rażących naruszeń prawa i porządku międzynarodowego oraz wzrostu nie tylko ostrej antyzachodniej retoryki w Rosji – wyrażonej również w dokumentach strategicznych – ale także otwarcie prowokacyjnych działań militarnych wymierzonych w państwa zachodnie, wciąż nie ma powszechnej zgody na Zachodzie, że obecna zmiana sytuacji geopolitycznej jest trwała, na co wskazuje Polska. Po części wynika to z chęci pozostawienia W. Putinowi drogi wyjścia z sytuacji „z twarzą". Jednakże państwa zachodniej Europy nie wydają się przy tym gotowe na otwartą konfrontację z Rosją, a z pewnością nie w obronie Ukrainy. Państwa Europy Zachodniej mają zasoby umożliwiające postawienie W. Putina w sytuacji bez wyjścia, ale nie są gotowe do poniesienia związanego z tym ryzyka, czemu trudno się dziwić, gdyż zagrożenie rodzącym się rosyjskim imperializmem nie dotyczy ich bezpośrednio.

W tej sytuacji trudno oczekiwać jednomyślności w kwestii zastosowania narzędzi WPBiO do rozwiązywania kryzysu na Ukrainie. Jak taka interwencja mogłaby wyglądać? Należałoby założyć zaistnienie zgody na forum UE na podjęcie misji rozdzielenia skonfliktowanych stron, nawet bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ponadto grupy bojowe UE musiałyby, zgodnie z deklaracjami, być zdolne do działania w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji o ich wysłaniu. W takiej sytuacji, pierwsi żołnierze państw europejskich mogliby hipotetycznie rozpocząć misję pokojową na Krymie już w pierwszym tygodniu marca 2014 r., w czasie gdy kryzys rosyjsko-ukraiński nie nosił jeszcze cech konfliktu zbrojnego (nie doszło do wymiany ognia). Ten „idealny" scenariusz zawodzi jednak w zderzeniu z rzeczywistością i to niemal na każdym szczeblu. Ukazuje on jednak, jak daleko jest WPBiO od stania się realnym narzędziem kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Nowe realia – stare problemy

Reakcję Unii Europejskiej na konflikt rosyjsko-ukraiński, biorąc pod uwagę jego przebieg i dotychczasowe skutki, trudno uznać za sukces WPZiB, a tym bardziej w sferze WPBiO. Zarazem jednak należy podkreślić, że sam kryzys na Ukrainie oraz następująca po nim wojna rosyjsko-ukraińska były do pewnego stopnia spowodowane siłą oddziaływania Unii Europejskiej (w tym także Polski, jako przykładu sukcesu). Potencjał UE jako cywilizacyjnego wzoru do naśladowania, zdolnego do pobudzania aspiracji społeczeństw, ich emancypacji i tworzenia wizji atrakcyjnej drogi rozwoju, wzmocnił, ukierunkował i nadał szersze znaczenie sprzeciwowi ukraińskiego

społeczeństwa wobec zmiany wektora integracyjnego Ukrainy. Siła przyciągania UE odstaje jednak od polityki rządów państw członkowskich, które nie są ani gotowe, ani chętne do spełniania rozbudzanych nadziei, tym bardziej jeśli wiązałyby się z podjęciem konfrontacji (szczególnie militarnej) z mocarstwem, w tym wypadku z Federacją Rosyjską. Znamienne jest ograniczenie działań instytucji wspólnotowych w miarę eskalacji konfliktu i przybierania jednoznacznego charakteru rosyjsko-ukraińskiego – przedstawiciele UE obecni byli w większym zakresie tylko w czasie trwania Majdanu. Potem inicjatywę przejęli przywódcy państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec i Francji, których kolejne inicjatywy rozejmowe stały się wyrazem stanowiska całego Zachodu. Bez wątpienia znaczenie UE w rozwiązaniu konfliktu systematycznie maleje, jednak ta relatywna degradacja paradoksalnie może stanowić szansę na zmianę polityki bezpieczeństwa UE.

Porównanie działań UE z działaniami NATO obrazuje podejście państw do roli obu tych organizacji. Państwa Europy Środkowo – Wschodniej zwróciły się na forum Rady Atlantyckiej o rozmieszczenie na ich terytorium sił zbrojnych Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz przesunięcie na wschód sojuszniczej infrastruktury wojskowej. Nie było możliwe omawianie tego typu zagadnień na szczytach UE, z racji oczywistych różnic między NATO i Unią. Mimo to trzeba przyznać, że reakcja Unii na konflikt rosyjsko-ukraiński w sferze bezpieczeństwa swoich członków pozostawia duży niedosyt. Potwierdza to poniekąd, że faktycznym celem WPBiO jest zarządzanie kryzysami i konfliktami o niskiej intensywności działań wojennych w państwach peryferyjnych (głównie afrykańskich). Zagadnienia twardego bezpieczeństwa i obrony pozostają w pełni w gestii Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powodem jest nie tylko znaczna przewaga w zdolnościach wojskowych, ale również względna łatwość osiągnięcia porozumienia co do działania z racji wielowymiarowej dominacji Stanów Zjednoczonych w NATO oraz globalnych interesów bezpieczeństwa tego kraju. Związana z tym jest także gotowość USA do przywództwa, a nawet do podejmowania samodzielnych decyzji w razie zagrożenia ich interesów bezpieczeństwa (do których należeć mogą interesy ich sojuszników). Nie oznacza to, że osiągnięcie porozumienia na forum UE nie jest możliwe – samo dojście do obecnego, bezprecedensowo zaawansowanego poziomu integracji jest tego dowodem. Wymaga ono jednak starań, negocjacji, kompromisów oraz wyznaczania realistycznych celów. Ten sposób prowadzenia relacji między państwami zintegrowanej Europy jest zarówno jej ułomnością, jak i jej największą zaletą. Z pewnością jednak nie służy on rozwiązywaniu nagłych kryzysów.

Wyraźnie widoczne to jest na przykładzie trwającego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Podczas gdy jeszcze w ukraińskiej fazie tego kryzysu, przedstawiciele UE podejmowali inicjatywy w celu osiągnięcia porozumienia i zaprzestania przemocy na ulicach Kijowa, to z chwilą rozpoczęcia bezpośredniej rosyjskiej interwencji na Ukrainie, zaangażowanie to znacząco osłabło, a inicjatywa przeszła w ręce przywódców państw członkowskich. Co więcej, utrudnione stało się także osiągnięcie porozumienia na forum Rady Unii Europejskiej, choć podkreślić należy, że jedność Zachodu (na stosunkowo niskim wspólnym poziomie) udaje się zachować. Konflikt rosyjsko-ukraiński ukazał przede wszystkim skalę trudności, jaka towarzyszy podjęciu decyzji o użyciu twardych instrumentów polityki zagranicznej UE. Rozwijany reżim sankcji wciąż obejmuje ograniczony obszar rosyjskiej gospodarki (a sankcje personalne nie dotyczą większości kluczowych decydentów), a jego ostrzejsze elementy w przeważającej mierze wychodziły z inicjatywy Stanów Zjednoczonych. Okazuje się przy tym, że najsilniej na Rosję wpływają konsekwencje decyzji Arabii Saudyjskiej, skutkujące spadkiem i utrzymywaniem się niskich cen ropy naftowej oraz rosyjskie kontrsankcje. Z kolei spadek wartości rubla – będący dotkliwy dla rosyjskich firm i obywateli, lecz jednocześnie wspomagający stabilność budżetu Federacji Rosyjskiej – determinują mechanizmy wolnego rynku i wzrost obaw inwestorów w obliczu trwającego konfliktu.

Unia Europejska boryka się obecnie nie tylko z kryzysem bezpieczeństwa, ale też szerszym kryzysem idei integracji europejskiej spowodowanym m.in. trwającym od 7 lat kryzysem gospodarczym. Problemy ekonomiczne i twarde wymogi oszczędnościowe, od jakich Europejski Bank Centralny uzależnia wypłatę funduszy pomocowych dla borykających się z kryzysem gospodarek naruszyły poparcie dla UE wśród społeczeństw europejskich. Obawy wzbudza też rosnący zakres kompetencji UE, realizowanej bez udziału demokratycznych reprezentacji państw członkowskich. Jest to jednym z powodów leżących u podstaw współczesnej brytyjskiej niechęci do integracji, której wyrazem stała się deklaracja premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona dotycząca przeprowadzenia referendum w sprawie wyjścia jego kraju z UE. Unia potrzebuje obecnie impulsu, który pozwoliłby odtworzyć wśród społeczeństw Europy przeświadczenie o istnieniu wymiernych korzyści z integracji europejskiej, które wykraczają daleko poza obecne problemy. Ideą taką, w obliczu agresywnej postawy Federacji Rosyjskiej i odrzuceniu przez nią oferty współpracy z Zachodem, może stać się ożywienie inicjatyw europejskiej integracji w sprawach bezpieczeństwa. Bowiem to właśnie umożliwienie pokojowego rozwoju państw europejskich stanowi

kluczową wartość, jaką wniosła integracja europejska, o czym obywatele UE zdają się coraz częściej zapominać. Warto również wspomnieć o tym, że różnego rodzaju kryzysy – zarówno ekonomiczne, finansowe, jak i ideologiczne – nieprzerwanie towarzyszyły procesowi integracji europejskiej od samego jej początku. Co więcej, stanowiły nierzadko punkt wyjścia do zmian i dalszego pogłębiania współpracy. Projekt integracji europejskiej jest dojrzałym procesem trwającym od ponad 60 lat i stale podlegającym ewolucji. Jedną z jego najsilniejszych stron jest właśnie podatność na zmiany połączona z trwałością podstaw całego procesu.

Pierwszym krokiem w kierunku zmian powinno być podjęcie dyskusji nad strategicznym przeglądem bezpieczeństwa europejskiego, który umożliwiłby powstanie nowej, aktualnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, zastępującej dokument z 2003 r. Obecnie obowiązująca ESB zaczyna się od słów: „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością", co dzisiaj stało się tezą anachroniczną. Jako źródło największych zagrożeń dla Unii Europejskiej wskazuje ona m.in. zjawisko terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia oraz konflikty regionalne dotykające Europę pośrednio. Te wyzwania i zagrożenia są nadal aktualne, jednak społeczność międzynarodowa i Unia stoją w obliczu jakościowo innych problemów i niebezpieczeństw. Konflikt ukraińsko-rosyjski ilustruje groźbę egzystencjalną dla UE i jej członków, a zagrożenia z nim związane mają znacznie większy ciężar gatunkowy, daleko przewyższający działalność terrorystyczną.

Opracowanie strategii będącej zbiorem wspólnych interesów i celów państw członkowskich w nowych uwarunkowaniach jest niezbędnym punktem wyjścia do dalszych inicjatyw integracyjnych. Nie powinny one jednak tworzyć nowych ponadnarodowych instytucji i mechanizmów, a raczej optymalizować istniejące (chyba że zaistnieje imperatyw zmiany). Celem nie wzbudzającym nowych kontrowersji, a przy tym osiągalnym, jest urzeczywistnienie obecnie istniejących narzędzi WPBiO. Może być konieczna również daleko idąca zmiana ich koncepcji – wszystko to zależy jednak od wyniku strategicznej europejskiej refleksji na temat bezpieczeństwa oraz dalszego rozwoju sytuacji międzynarodowej. W dotychczasowym bilansie WPBiO w kontekście sprawy ukraińskiej porażka rysuje się dość wyraźnie. Nie przekreśla to jednak szans odegrania przez Unię znaczącej, choć ograniczonej roli w budowaniu pokoju i bezpieczeństwa. Zmiana reguł strategicznej gry w wyniku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wymaga sformułowania nowych podstaw polityki UE i innych aktorów bezpieczeństwa – nowej filozofii strategicznej – i skutecznego uruchomienia ogromnego potencjału

Unii *vis-à-vis* Rosji. Nie jest to możliwe, dopóki na Ukrainie nie zapanuje pokój. Unia musi jednak odegrać w tym kontekście centralną rolę, inaczej grozi jej zepchnięcie na margines, z nieuniknionym regresem nie tylko w obszarze bezpieczeństwa, ale i w całym spektrum jej aspiracji i interesów.

Polska strategia obronności wobec zagrożenia militarnego z elementami „wojny hybrydowej"

Mariusz Fryc

Za sprawą nieregularnego, militarnego przejęcia ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską, a co za tym idzie zainicjowaniem przez władze w Moskwie rebelii zmierzającej do „oderwania" wschodnich obszarów Ukrainy, uwagę strategów zwróciła nowa forma zagrożenia bezpieczeństwa, jaką jest nieregularna agresja zbrojna tocząca się poniżej progu otwartej wojny. Forma ta, okrzyknięta „wojną hybrydową", okazała się poważnym wyzwaniem dla władz państwowych, reaktywności systemów obronnych oraz decyzyjności międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa. Kwestia ta skłania do refleksji nad środkami obrony, jakimi odpowiedzieć może polska strategia obronności w obliczu potencjalnego zaistnienia konfliktu politycznie niejasnego o cechach „wojny hybrydowej".

Rosyjska aneksja ukraińskiego Krymu (18 marca 2014 r.), a następnie wybuch inspirowanej przez Kreml rebelii na południowym wschodzie Ukrainy, aktywnie wspieranej rajdami regularnych i nieregularnych wojsk rosyjskich oraz dostawami ciężkiego sprzętu wojskowego – czołgów, dział samobieżnych, zestawów rakietowych – prorosyjskim separatystom dążącym do secesji tych obszarów z jednej strony, z drugiej zaś, demonstracyjny pokaz rosyjskiej siły militarnej rozmieszczonej wzdłuż granicy z Ukrainą, gotowej do wtargnięcia i zajęcia opanowanego przez rebeliantów Donbasu, istotnie zmieniły warunki bezpieczeństwa panujące w Europe.

Kontynuowanie przez Federację Rosyjską konfrontacyjnej dyplomacji, reagowanie politycznymi i ekonomicznymi kontrsankcjami na działania Zachodu wspierające Ukrainę, prowadzenie zintensyfikowanej walki i manipulacji informacyjnej, połączone z militarnym zastraszaniem pod postacią ćwiczeń poligonowych (2014 r.) o skali porównywalnej z największymi manewrami armii radzieckiej z okresu zimnej wojny[1], coraz liczniejszymi niezapowiedzianymi ostentacyjnymi sprawdzianami gotowości bojowej

[1] A. Wilk, *Rosyjskie przygotowania do wielkiej wojny?*, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-24/rosyjskie-przygotowania-do-wielkiej-wojny (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

wojsk, a także coraz bardziej agresywnymi i prowokacyjnymi działaniami rosyjskiego lotnictwa w europejskiej przestrzeni powietrznej[2], trwale podważyły fundamenty pozimnowojennego ładu, a w szczególności układy i porozumienia regulujące relacje bezpieczeństwa między państwami w Europie.

Choć podjęte przez Sojusz Północnoatlantycki decyzje i działania dotyczące strategicznego wzmocnienia wschodniej jego flanki w odpowiedzi na nową formę zagrożenia uspokoiły do pewnego stopnia państwa środkowej Europy, ewidentną słabością NATO, w obliczu konfrontacji z Rosją, okazał się nie tyle brak odpowiedniego potencjału odstraszania czy kwestia właściwej, proporcjonalnej reakcji Sojuszu, lecz problem decyzyjności i szybkości odpowiedzi NATO w sytuacji wystąpienia nieokreślonego co do formy, politycznie niejasnego, konfliktu zbrojnego toczącego się poniżej progu regularnej wojny[3]. Forma ta, coraz częściej określana mianem „wojny hybrydowej", w swej istocie okazała się poważnym wyzwaniem dla władz państwowych, systemów obronnych oraz międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa.

W konsekwencji tychże zdarzeń w Polsce coraz wyraźniejszych kształtów nabiera myślenie i działanie proobronne, a w nim - znaczenie strategii obronności i potencjału militarnego. Coraz częściej i bardziej zdecydowanie retoryka bieżącej polityki bezpieczeństwa odwołuje się do siły, a w szczególności do siły zbrojnej w zabezpieczeniu strategicznych interesów naszego państwa[4]. Obraz ten wyraźnie kontrastuje zwłaszcza z niedawnymi politykami i strategiami bezpieczeństwa, w ramach których doktryna obronna nie była traktowana jako środek strategicznej ciężkości bezpieczeństwa narodowego. Wobec powyższego zasadnym wydaje się postawienie pytań: z jaką dokładnie formą rosyjskiego zagrożenia militarnego mamy do czynienia na wschodzie Ukrainy? Czym cechuje się obecna sztuka strategiczna Federacji Rosyjskiej? Jak polska polityka i strategia obronności przygotowuje się do ewentualnego stawienia oporu tej względnie nowej formie zagrożenia militarnego? Jakie środki obrony i ochrony już zostały przedsięwzięte w ramach

[2] *Dowódca sił NATO w Europie: Rosjanie wlatują głębiej, w większych formacjach*, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/dowodca-sil-nato-w-europie-rosjanie-wlatuja-glebiej-w-wiekszych-formacjach,484531.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[3] *„Adaptacja NATO do nowych warunków bezpieczeństwa" - wystąpienie szefa BBN*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6020,quotAdaptacja-NATO-do-nowych-warunkow-bezpieczenstwaquot-wystapienie-szefa-BBN.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[4] Kwestia ta wyraźnie wybrzmiała m.in. 15 sierpnia 2014 r., kiedy Prezydent RP Bronisław Komorowski w swoim przemówieniu okolicznościowym, w kontekście wydarzeń na Ukrainie, przywołał łacińską sentencję*: si vis pacem, para bellum - chcesz pokoju, przygotuj się do wojny, B. Komorowski: musimy być gotowi chronić wolność Polski, jeśli będzie potrzeba*, http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5131788 (dostęp: 30 sierpnia 2014 r.).

rozwoju systemu bezpieczeństwa państwa, a jakie dopiero zamierza się implementować, by skutecznie przeciwstawić się potencjalnemu zagrożeniu hybrydowemu?

Charakterystyka rosyjskiej wojny hybrydowej na Ukrainie

Instrumentarium militarnych i niemilitarnych środków zastosowanych przez Federację Rosyjską w konflikcie z Ukrainą uprawnia do stwierdzenia, że współczesna rosyjska sztuka strategiczna i wojenna daleko dziś odbiega od tradycyjnego, clausewitzowskiego paradygmatu toczenia klasycznej wojny. Amorficzna postać konfliktu na Ukrainie czerpie maksymalnie z dorobku sztuki strategicznej Basila Henry'ego Liddlla Harta i działań pośrednich[5], beaufrowskiej koncepcji odstraszania[6], ludendorffowskiej strategii totalnej[7] czy też zastosowania nieograniczonych środków walki propagowanych przez chińskich wojskowych Qiao Lianga i Wanga Xiangsui[8]. Środkiem ciężkości nowoczesnej wojny prowadzonej przez Rosję na Ukrainie nie jest już dłużej ograniczona fizycznie przestrzeń, ale nieograniczny wymiar psychologicznego oddziaływania. To właśnie w tej sferze dokonuje się właściwe starcie wszystkich zaangażowanych – bezpośrednio i pośrednio - stron. W wojnie tej nie chodzi Rosjanom o dokonanie fizycznej anihilacji przeciwnika, ale o umiejętne, celowe złamanie jego woli walki i moralnej siły narodu. Środkiem do celu jest tutaj masowo prowadzona dyplomatyczna dezinformacja, bezkompromisowo prowadzona manipulacja i walka informacyjna, dywersja, sabotaż, instrumentalne wykorzystywanie separatystów *(proxy force)* i prorosyjskiej miejscowej ludności na terytorium Ukrainy, a także zastraszanie gotowością użycia niewspółmiernej siły militarnej, skutkującej rozlaniem się konfliktu na wielką skalę, czy też ryzykiem użycia broni masowego rażenia w przypadku włączenia się świata zachodniego.

W efekcie, bezpośrednio zaangażowana siła militarna – zarówno regularna, jak i nieregularna (wywiad, wojska specjalne, „zielone ludziki"[9]) – jest w tej formie konfliktu ograniczona do niezbędnego minimum. Występują, co

[5] B.H. Liddell Hart, *Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1959.

[6] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.

[7] E. Ludendorff, *Wojna totalna,* Warszawa 1959.

[8] Q. Liang, W. Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, http://www.cryptome.org/cuw.htm (dostęp: 4 grudnia 2014 r.).

[9] Określeniem tym nazwani zostali uzbrojeni żołnierze armii rosyjskiej ubrani w mundury, ale bez widocznych dystynkcji i oznak przynależności państwowej. W lutym 2014 r. Rosja przy ich pomocy rozpoczęła skryte przejmowanie, a następnie okupację ukraińskiego Krymu.

prawda, duże zgrupowania konwencjonalnych sił rosyjskich, ale rozmieszczone są one poza terytorium Ukrainy – a dokładniej wzdłuż jej wschodnich granic. Celem ich obecności jest jak najsilniejsze zastraszenie ukraińskich władz, społeczeństwa, wojska i społeczności międzynarodowej, prowadzące do odwiedzenia od zamiaru przeprowadzenia lub wsparcia skutecznych działań przeciwko rebelii. Z drugiej strony, obecność wojska ma doprowadzić do skrystalizowania wewnątrzrosyjskiego poparcia dla polityki Władimira Putina.

Separatyści z kolei, mając zapewnione ze strony rosyjskiej finansowanie, szkolenie, uzbrojenie i pomoc logistyczną, są instrumentalnie wykorzystywani do prowadzenia wyczerpujących przeciwnika, nieregularnych poplecznicznych walk, a tym samym minimalizacji bezpośredniego, otwartego udziału rosyjskich sił zbrojnych w konflikcie. Działaniom tym towarzyszy ciągła manipulacja informacyjna, która stymuluje różne formy destabilizacji – politycznej, ekonomicznej, społecznej – zarówno w wymiarze wewnętrznym, czyli na terytorium Ukrainy, jak i zewnętrznym – europejskim czy światowym. Intencją sprawców tego konfliktu jest sprawienie, aby tlił się permanentnie oraz cechował małą intensywnością i nieregularnością. Taki właśnie charakter działań powoduje możliwość uniknięcia sytuacji przekroczenia progu regularnej wojny w świadomości społeczności międzynarodowej, ale również i prawa, które je sankcjonuje.

Charakterystyka współczesnej, rosyjskiej sztuki strategicznej

Reżyserom tego konfliktu chodzi zatem o to, aby nie wybuchł on gwałtownie, ale też nie wygasał. Rosyjska sztuka strategiczna w tym wypadku dąży do „zamrożenia" kontrolowanej niestabilności na terytorium przeciwnika, pozwalającej Rosji na zachowanie strategicznej elastyczności (politycznej, militarnej) i jednocześnie umożliwiającej osiągnięcie ograniczonych, cząstkowych celów politycznych: pozostawienia wschodniej części terytorium Ukrainy pod wpływem rosyjskim[10], a w dalekiej perspektywie - umożliwienia kontynuowania kursu polityki imperialnej.

Podejście to akcentuje wyraźnie sposób osiągnięcia celów strategicznych, wykorzystując całą gamę różnorodnych środków zarówno materialnych, jak

[10] M. Landler, M. R. Gordon, *NATO Chief Warns of Duplicity by Putin on Ukraine*, http://www.nytimes.com/2014/07/09/world/europe/nato-chief-warns-of-duplicity-by-putin-on-ukraine.html?_r=2 (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

i niematerialnych, militarnych i niemilitarnych, legalnych i nielegalnych, bezpośrednich i pośrednich. W swojej istocie przybiera więc wymiar totalny. Następnie odpowiednio je dobiera i łączy w działania tak, aby przyniosły one zamierzone efekty. Wykorzystywane są zatem wszelkie dostępne środki (polityczne, dyplomatyczne, militarne, informacyjne, gospodarcze i kulturowe), które składają się na groźbę bezpośrednią i nacisk pośredni z ograniczonymi działaniami przy użyciu siły zbrojnej[11]. Działaniom tym towarzyszy taktyka kolejnych posunięć (tzw. taktyka salami) w ramach której Rosja, stopniowo, krok po kroku osiąga swoje cele. Polega ona na tym, że agresor wykonuje ruch, czeka na reakcję przeciwnika i – w zależności od oporu, jaki napotyka – modyfikuje swoje zamiary, uprzednio szacując dokąd maksymalnie może się posunąć w zaistniałych okolicznościach[12]. W konflikcie na Ukrainie mamy więc do czynienia ze stosowaniem przez Rosję strategii totalnej, użytej w sposób pośredni, a zatem bez jednoznacznej aplikacji siły militarnej.

Przyjęcie takiej strategii ma swoje odzwierciedlenie w bieżących poglądach rosyjskich wojskowych i strategów. Obecnie funkcjonuje tam zupełnie inne wyobrażenie o charakterze współczesnej i przyszłej wojny oraz sposobach jej prowadzenia[13]. W podejściu tym zrywa się z klasycznym paradygmatem prowadzenia wojny sprowadzającym się do pokonania siły militarnej przeciwnika, zajęcia jego terytorium i złamania woli podbitego narodu. Clausewitzowskie „rozstrzygnięcie przez zwycięską bitwę” ustępuje zatem miejsca rozstrzygnięciu przez moralny rozkład. W nowym rosyjskim modelu wojna nie ma wyraźnych granic. Nie można w niej określić początku, ani końca. Działań militarnych nie poprzedza też mobilizacja, strategiczne rozmieszczenie wojsk i polityczna deklaracja wszczęcia wojny. Działania są prowadzone z zaskoczenia, a rozpoczynają je grupy wojsk jeszcze w czasie pokoju. Konflikt przybiera charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni oraz asymetryczny, co powoduje m.in. zatarcie granic podziału na żołnierzy i cywilów. Walka toczy się jednocześnie na ziemi, w powietrzu, morzu i przestrzeni informacyjnej. Nie towarzyszą jej jednak frontalne starcia dużych zgrupowań operacyjnych, których trzon stanowią jednostki wojsk lądowych. Operacje prowadzą ruchliwe, różnorodne grupy bojowe i specjalne, które raczej dążą do uniknięcia bezpośrednich starć. Działania charakteryzują się natomiast szybkim tempem i wysoką manewrowością wojsk.

---

[11] A. Beaufre, *Wstęp do …, op.cit.,* s. 31.

[12] Ł. Wójcik, *Wojna typu zgaduj-zgadula*, Polityka - nr 20 (2958) z 14 maja 2014 r., s. 16.

[13] В. Герасимов, Ценность науки в предвидении, http://vpk-news.ru/articles/14632 (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

Teoria rosyjskiej sztuki wojennej zakłada również zastosowanie innych środków walki takich jak: masowe użycie wysoce precyzyjnego uzbrojenia, robotyki i nowoczesnej broni wykorzystującej osiągnięcia w tzw. rewolucji w sprawach wojskowych (broń bezpośredniej energii, lasery, promieniowanie krótkofalowe itp.). Te środki - jak dotąd, nie zostały wykorzystane podczas konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Tak samo jak prowadzenie jednoczesnych, precyzyjnych uderzeń na zgrupowania wojsk oraz strategiczne obiekty wojskowe i infrastrukturę cywilną z zamiarem unicestwienia militarno-gospodarczego potencjału państwa[14].

Kształtowanie się polskiej strategii obronności w obliczu możliwości zaistnienia konfliktu politycznie niejasnego, o cechach „wojny hybrydowej"

Hybrydowy charakter działań zbrojnych, w tym spektrum środków zastosowanych w konflikcie rosyjsko-ukraińskim, stanowi dziś poważne wyzwanie dla władz państwowych, reaktywności systemów obronnych czy decyzyjności międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa. Pełzający, pośredni, nieregularny i ograniczony konflikt łączący w sobie środki i metody, zarówno zbrojnej, jak i niezbrojnej przemocy, tworzy przede wszystkim specyficzną grupę problemów. Konflikty hybrydowe są trudne do jednoznacznej charakterystyki i oceny[15]; utrudniają uzyskanie politycznego konsensusu i wypracowanie szybkiej decyzji do działań; odpowiedź na takie zagrożenie z reguły musi przybrać charakter wielowymiarowy, w tym międzynarodowy; wymagają kreatywnego myślenia i odpowiednio skoordynowanych, połączonych działań różnorodnych podmiotów, służb, a także zastosowania nietypowych narzędzi i zdolności.

Na te nowe, charakterystyczne cechy konfliktu hybrydowego została zwrócona uwaga zarówno w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, jak i w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP*. W Strategii stwierdza się m.in., że w niesprzyjających okolicznościach mogą wystąpić zagrożenia militarne dla bezpieczeństwa Polski, które mogą przybrać postać „konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę" [16]. Natomiast w Białej Księdze zwraca się uwagę, że w dającej się przewidzieć perspektywie

[14] *Ibidem.*
[15] „Adaptacja NATO …, *op.cit.*
[16] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014, pkt 36, s. 20.

(prócz możliwości wystąpienia wojny na wielką skalę, którą ocenia się jako mało prawdopodobną) istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu aterytorialnego. A zatem takiej formy zagrożenia, w ramach której przeciwnik nie dąży do opanowania zaatakowanego terytorium, lecz stosuje środki o świadomie ograniczonej skali, zasięgu i nieznanego autorstwa, które obliczone są na „rozbrojenie" prawnych mechanizmów bezpieczeństwa i w ten sposób zmuszenie zaatakowanego do prowadzenia samodzielnych działań zbrojnych w warunkach międzynarodowej izolacji[17].

Warunki bezpieczeństwa panujące dziś w Europie, a zwłaszcza ryzyko zaistnienia nowej formy konfliktu hybrydowego politycznie niejasnego, w pełni uzasadniają przyjęcie przez Polskę fundamentu strategicznego, nakazującego przeniesienie priorytetów polityki bezpieczeństwa z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa i obrony kraju[18]. Dyrektywa ta wyraźnie podnosi wagę i znaczenie polityki obronnej (obronności) na tle innych polityk bezpieczeństwa państwa, i tym samym akcentuje aspekt koniecznej optymalizacji funkcjonowania państwa, wszelkich jego dziedzin aktywności, w warunkach groźby lub wystąpienia zagrożeń militarnych[19]. Praktyczny wymiar tej dyrektywy – obserwując bieżące wysiłki polityczno-militarne – sprowadzić można do osiągnięcia czterech efektów strategicznych:

- przekonywająco odstraszać;
- nie dać się zaskoczyć;
- uniemożliwić wtargnięcie na własne terytorium oraz
- w przypadku takowej próby skutecznie odpowiedzieć.

Osiągnięcie wyżej wymienionych efektów strategicznych w ramach bieżącej polityki obronności ukierunkowuje się na rozwój następujących środków obrony:

- zdolności do wiarygodnego, militarnego odstraszania (zniechęcania) potencjalnego przeciwnika;
- potencjału przeciwzaskoczeniowego;
- zdolności do wykonania manewru strategicznego oraz projekcji siły;
- stworzenia systemu kontrdostępnościowego, tj. systemu strategicznej odporności kraju na agresję zbrojną.

---

17 *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 128.

18 *Doktryna Komorowskiego – założenia*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5226,Doktryna-Komorowskiego-zalozenia.html (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

19 C. Rutkowski, *Obronność RP. Przegląd sytuacji strategicznej bezpieczeństwa w XXI wieku*, cz. II, Warszawa 2001, s. 112.

W swej istocie podejście to sięga i czerpie z dorobku klasycznej sztuki strategicznej. Przywołane środki obrony zasadniczo odpowiadają Clausewitzowskiej, klasycznej teorii obrony państwa[20], a także zbieżne są z podejściem Zbigniewa Brzezińskiego, który - w przypadku zaistnienia konfliktu politycznie niejasnego z sąsiadem wschodnim - postulował zorganizowanie obrony opartej na zawodowych i mobilnych jednostkach wyborowych dysponujących dużą siłą ognia; zawczasu przygotowanych ośrodkach trwałego oporu oraz grupach dywersyjnych obrony terytorialnej gotowych do prowadzenia ciężkich walk ulicznych[21].

Zapewnienie wiarygodnego odstraszania (zniechęcania) militarnego

Zapewnienie wiarygodnego odstraszania (zniechęcania) jest jednym z kluczowych i stałych środków polityki bezpieczeństwa państwa, którego jądro stanowi odpowiednio ukształtowany potencjał militarny. Łacińska sentencja *si vis pacem, para bellum* wyraźnie ukazuje istotę i logikę tej funkcji. Odniesienie do niej możemy odnaleźć w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, gdzie stwierdza się m.in., że „w misji obrony państwa mieści się (…) wypełnianie funkcji militarnego odstraszania"[22]. W praktyce strategicznej realizacja tej funkcji – zastosowanie groźby – jest jednym ze sposobów narzucenia przeciwnikowi swojej woli. Środkiem do osiągnięcia celu jest tu umiejętne manipulowanie groźbą użycia siły militarnej, jednak tylko w takim stopniu, aby nie doprowadzić do wybuchu wojny i rozpoczęcia zbrojnych działań na wielką skalę[23]. Jak konstatował André Beaufre, „od odstraszania wymaga się przede wszystkim, aby zachowało pokój i terytorialne *status quo*; wymaga się także, aby zapobiegało takiej lub innej akcji przeciwnika, aby ograniczało zasięg lub natężenie konfliktów, a nawet ewentualnie,

[20] W klasycznej teorii obrony państwa wyróżnić można pięć zasadniczych elementów:
- obronę krajową, którą porównać można do zorganizowanej obrony terytorialnej;
- system twierdz, a więc zawczasu przygotowaną infrastrukturę obronną;
- naród – powszechnie uczestniczący w obronie;
- powstanie narodowe, sprowadzające się do organizowania działań nieregularnych w masowej skali, a także
- sprzymierzeńców – to jest sojuszników lub koalicjantów. Zob.: R. Jakubczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2006, s. 235.

[21] Z. Brzeziński, *O Polsce, Europie i świecie 1988–2001*, Warszawa 2002, s. 465–466.

[22] *Strategia …, op.cit.,* pkt 73, s. 31.

[23] L. Konopka, M. Fryc, *Anatomia odstraszania - na podstawie kryzysu koreańskiego 2012-2013*, Kwartalnik Bellona, nr 4/2013 (675), s. 123.

aby sparaliżowało każdy opór przeciwnika względem działania własnego"[24]. Aby odstraszająca groźba mogła być wiarygodna, musi opierać się jednak na realnej sile militarnej, politycznej woli oraz gotowości jej użycia. Tylko wtedy groźba jest w stanie zagrozić przeciwnikowi nadszarpnięciem jego fundamentalnych interesów, skutecznie wpłynąć na jego intencje, zachowanie i w rezultacie uwiarygodnić perswazję. Groźba musi zatem przekonać odstraszanego, że akcja, którą zamierza podjąć, będzie nieopłacalna, gdyż potencjalne jej koszty będą przewyższać oczekiwane zyski[25].

W Polsce proces budowania zdolności do wiarygodnego odstraszania militarnego ujęty został pod hasłem „polskie kły"[26]. Transformacyjno-modernizacyjne wysiłki, podejmowane w ramach potencjału militarnego, prowadzą do wykształcenia wyselekcjonowanych zdolności, które - w przestrzeni lądowej, powietrznej, morskiej oraz cyberprzestrzeni – będą w stanie skutecznie zagrozić adwersarzowi i odwieść go od zamiaru czy też prób zbrojnych działań przeciwko Rzeczpospolitej. W tym wypadku, istotą klasycznego wymiaru odstraszania ma być osiągnięcie przez SZ RP zdolności do precyzyjnego rażenia wybranych celów oraz przeciwdziałania szerokiemu spektrum zagrożeń asymetrycznych[27].

Na lądzie zdolności do zniechęcania potencjalnego przeciwnika mają zostać osiągnięte poprzez utrzymanie gotowości i zdolności bojowych Wojsk Specjalnych do precyzyjnego rażenia przeciwnika oraz wyposażenie wojsk lądowych w wysoce mobilne wyrzutnie rakietowe dalekiego zasięgu (program „Homar")[28]. W powietrzu odstraszanie mają realizować uderzeniowe bezzałogowce (klasa MALE[29]) oraz myśliwce wielozadaniowe F-16 wyposażone w pociski rakietowe powietrze-ziemia dalekiego zasięgu (AGM-158 JASSM)[30]. Na morzu funkcję zniechęcania mają wypełniać okręty podwodne (program „Orka"[31]) posiadające zdolność uderzenia pociskami rakietowymi woda–ziemia na dalekie odległości[32]. Z kolei w cyberprzestrze-

[24] A. Beaufre*, Wstęp do …, op.cit,* s. 138.

[25] L. Konopka, M. Fryc, *Anatomia …, op.cit.,* s. 131.

[26] G. Michałowski, *Tusk prezentuje „Polskie Kły". Armia ma odstraszać wroga*, http://www.rp.pl/artykul/1015768.html, (dostęp: 1 grudnia 2014 r.).

[27] *Strategia …, op.cit.,* pkt 117, s. 46.

[28] M. Świerczyński, *Rakiety dla samolotów, okrętów i wyrzutni naziemnych. Polska armia ostrzy kły*, TVN24, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rakiety-dla-samolotow-okretow-i-wyrzutni-naziemnych-polska-armia-ostrzy-kly,484976.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[29] Klasą MALE (Medium Altitude, Long Endurance) określane są bezzałogowe statki powietrzne średniego pułapu i długotrwałego czasu lotu.

[30] M. Świerczyński, *Rakiety …*, *op.cit.*

[31] Program Orka zakłada pozyskanie 3 okrętów podwodnych.

[32] M. Świerczyński, *Rakiety …*, *op.cit.*

ni, z uwagi na fakt, że stała się ona kolejnym środowiskiem walki zbrojnej, SZ RP mają zarówno realizować funkcję odstraszania potencjalnego przeciwnika, jak i być zdolne do prowadzenia operacji ochronnych i obronnych na większą skalę w razie wystąpienia cyberkonfliktu lub cyberwojny, zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z sojusznikami [33].

W wymiarze sojuszniczym, środkiem polskiej polityki bezpieczeństwa, powstrzymującym potencjalnego przeciwnika przed agresją zbrojną, jest dążenie do konsolidacji członków NATO wokół funkcji obronnej, a także zapewnienie obecności wojskowej innych państw sojuszniczych na terytorium Polski i innych państw brzegowych NATO. Polskie zabiegi na szczycie NATO w Walii doprowadziły do podjęcia ważnej dla Rzeczpospolitej decyzji dotyczącej strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu oraz przyjęcia rozwiązań usprawniających mechanizmy reagowania kryzysowego[34]. Implementacja tego postanowienia ma się odbywać poprzez zapewnienie ciągłej, rotacyjnej obecności sił sojuszniczych m.in. na terytorium RP[35], rozmieszczenie batalionowych dowództw w Polsce i innych państwach regionu wraz z niezbędną infrastrukturą logistyczną i wsparciem[36] oraz wdrożenie systemu ćwiczeń i szkoleń z zakresu artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Dzięki temu potencjalny agresor, rozpoczynając działania zbrojne przeciwko Polsce, musi skalkulować wejście w konflikt także z innymi członkami NATO[37].

Rozbudowa zdolności przeciwzaskoczeniowych

Kolejnym środkiem obrony polityki bezpieczeństwa RP ma być rozbudowany potencjał przeciwzaskoczeniowy. Sprowadza się on do rozwinięcia w podsystemie obronnym zdolności, które zapewniałyby Polsce możliwość obrony i ochrony zarówno społeczeństwa, jak i infrastruktury strategicznej

[33] *Strategia…, op.cit.,* pkt 77, s. 32.

[34] P. Pacuła, *Szczyt NATO w Newport – implikacje dla bezpieczeństwa narodowego RP*, http://www.pulaski.pl/index.php/publications/18-komentarz-midzynarodowy-puaskiego/729-szczyt-nato-w-newport-implikacje-dla-bezpieczenstwa-narodowego-rp (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[35] Zgodnie z deklaracjami Sekretarza Generalnego NATO Jensa Stoltenberga Sojusz Północnoatlantycki w 2015 r. utrzyma rotacyjną obecność wojskową w zakresie sił lądowych, morskich i powietrznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Zob.: J. Palowski, *Niemcy, Holendrzy i Norwegowie w „szpicy" NATO*, http://www.defence24.pl/news_niemcy-holendrzy-i-norwegowie-w-szpicy-nato (dostęp: 12 grudnia 2014 r.).

[36] *Wystąpienie Prezydenta RP w Akademii Obrony NATO*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6068,Wystapienie-Prezydenta-RP-w-Akademii-Obrony-NATO.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[37] *Ibidem*.

przed zagrożeniami militarnymi powstałymi właśnie w sytuacjach politycznie niejasnych i trudno konsensualnych[38]. Zdolności te ukierunkowane byłyby przede wszystkim na radzenie sobie w przypadku wystąpienia zaskakującego, selektywnego zagrożenia militarnego o ograniczonej skali, wywołanego niejasnymi lub skrytymi motywami politycznymi, w warunkach wystąpienia którego istniałoby ryzyko niepodjęcia przez NATO natychmiastowej i adekwatnej reakcji militarnej, czy też doszłoby do niewypracowania polityczno–militarnego konsensu na forum międzynarodowym[39].

W potencjale przeciwzaskoczeniowym szczególną rolę odgrywać ma obrona powietrzna, a zwłaszcza odpowiednio rozwinięta obrona przeciwlotnicza i przeciwrakietowa. Jej rozbudowa umownie określana jest jako rozwój „polskiej tarczy". Nadano jej priorytet w planie rozwoju i modernizacji technicznej SZ RP na lata 2013–2022[40]. Przewiduje się, że cały system obrony powietrznej osiągnie zdolności operacyjne w zakresie zapewnienia osłony obiektów, centrów administracyjno–gospodarczych, a także wojsk w rejonach operacyjnego rozwinięcia oraz w trakcie prowadzenia sojuszniczej połączonej operacji obronnej[41].

Projekt budowy „polskiej tarczy" wpisuje się także w rozwój aktywnego, zintegrowanego i wielowarstwowego sojuszniczego systemu obrony powietrznej. Co więcej, tarczę uzupełniałyby zdolności Europejskiego Etapowego Adaptacyjnego Systemu Obrony Przeciwrakietowej[42] (European Phased Adaptive Approach, EPAA) i w efekcie pozwoliłby zarówno na zbudowanie szczelnej, wielowarstwowej obrony powietrznej kraju, jak i na istotne wzmocnienie sojuszniczej obrony kolektywnej. W tym wymiarze ambicją Polski jest rozwinięcie swojego potencjału w takim stopniu, aby

[38] *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu SPBN*, „Bezpieczeństwo Narodowe", nr 23-24, BBN, Warszawa 2012, s. 52.

[39] *Ibidem*, s. 52.

[40] Plan zakłada m.in. wyposażenie Sił Zbrojnych RP w zestawy przeciwlotnicze bardzo bliskiego zasięgu (system Poprad i Piorun); krótkiego zasięgu (program Narew); a także średniego zasięgu umożliwiające zwalczanie rakiet balistycznych i manewrujących (program Wisła). Uzupełnieniem efektorów systemu obrony przeciwlotniczej mają być trójwspółrzędne stacje radiolokacyjne (Soła i Bystra). Zob.: 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.

[41] *„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 (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[42] Realizacja programu EPAA zakłada m.in. w Etapie III osiągnięcie do 2018 r. zdolności do działania przez amerykańską bazę przeciwrakietową w Polsce (Redzikowo).

zdolności przeciwzaskoczeniowe stały się narodową specjalnością strategiczną w NATO i UE[43].

W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* podkreślono, że zdolności związane z działaniami eliminującymi zaskoczenie zostaną wzmocnione poprzez zinformatyzowanie systemów walki i wsparcia[44]. W planie modernizacyjnym sił zbrojnych – w obszarze zintegrowanych systemów rozpoznania i wsparcia dowodzenia, a także informacyjnych systemów zobrazowania pola walki – przewiduje się wyposażenie wszystkich rodzajów SZ w bezzałogowe systemy powietrzne (BSP) różnych klas[45] w celu osiągnięcia zdolności do prowadzenia rozpoznania obrazowego na szczeblu strategicznym, operacyjnym i taktycznym[46]. Zdolności przeciwzaskoczeniowe z pewnością będzie wspierać także zainicjowany przez Prezydenta RP Narodowy program systemów bezzałogowych. Projekt ten ma ustanowić wspólną strategię myślenia i działania na polu krajowej produkcji i wykorzystania systemów bezzałogowych, zwłaszcza że polska nauka oraz przemysł dysponują w tym zakresie obiecującym potencjałem w zakresie tworzenia bezzałogowych systemów różnych klas i typów[47].

Zdolności przeciwzaskoczeniowe mają zostać również wzmocnione w wyniku rozwoju służb specjalnych. Środek ten został priorytetowo potraktowany w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, gdzie w kontekście bieżącej sytuacji bezpieczeństwa, dostrzega się potrzebę zwiększenia jego aktywności. Ma to nastąpić przez zwrócenie szczególnej uwagi na jakość kadr, wdrożenie najnowszych zinformatyzowanych systemów wywiadowczych i kontrwywiadowczych[48], silniejsze zintegrowanie wojskowych służb z resortem obrony narodowej[49], a także jego dofinansowanie i rozbudowę właściwej infrastruktury[50].

---

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

44 *Strategia…, op.cit.,* pkt 117, s. 45.

45 Uchwała nr 164 Rady Ministrów …, *op.cit.*

46 Ważniejsze postępowania planowane do uruchomienia w najbliższej perspektywie to dostawa bezzałogowych statków powietrznych (BSP) klasy mini „Wizjer"; dostawa BSP klasy taktycznej krótkiego zasięgu Orlik czy też systemu zintegrowanej ochrony sił morskich w portach, redach i na kotwicowiskach, w tym bezzałogowa platforma nawodna „Ostryga". Zob.: Uchwała nr 164 Rady Ministrów …, *op.cit.*

47 *Potrzebny Narodowy Program Bezzałogowców*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5375,Potrzebny-Narodowy-Program-Bezzalogowcow.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

48 *Strategia…, op.cit.,* pkt 121, s. 47.

49 *Ibidem,* pkt 121, s. 47.

50 *Tomasz Siemoniak: Czuję się odpowiedzialny za wynik Platformy Obywatelskiej*, http://www.polskatimes.pl/artykul/3645532,tomasz-siemoniak-czuje-sie-odpowiedzialny-za-wynik-platformy-obywatelskiej,4,id,t,sa.html (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

Rozwój zdolności do manewru strategicznego i projekcji siły

Zdolność do szybkiego reagowania oraz właściwa projekcja siły militarnej na pojawiające się zagrożenia, w tym te o charakterze hybrydowym, musi umożliwiać starannie przygotowana struktura organizacyjna systemu kierowania obronnością państwa.

Wdrożona 1 stycznia 2014 r. nowa struktura kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP podyktowana została m.in. koniecznością implementacji rozwiązań wynikających z powszechnie funkcjonującej dziś w siłach zbrojnych myśli i koncepcji prowadzenia działań i operacji połączonych. Swoim zakresem reforma ta objęła strategiczny, operacyjny, a także, do pewnego stopnia, taktyczny szczebel dowodzenia SZ RP. W wyniku tej systemowej zamiany powstały dwa strategiczne dowództwa połączone – Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ) oraz Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ). Wraz ze Sztabem Generalnym WP te trzy struktury mają zapewnić zarówno operacyjny, jak i strategiczny sukces poprzez właściwe kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi, a także koordynowanie i synchronizowanie nie tylko narodowych, lecz także sojuszniczych wysiłków.

Struktury dowodzenia i kierowania obronnością państwa podlegają wciąż systematycznemu doskonaleniu. Kolejny etap prac obejmuje swoim zakresem m.in. doprecyzowanie zasad i procedur funkcjonowania systemu kierowania obroną państwa w czasie wojny[51]. Proces ten ma zakończyć się przyjęciem przez parlament ustawy zgłoszonej w ramach inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP, usprawniającej kierowanie obroną państwa w czasie wojny, wskazaniem kandydata na Naczelnego Dowódcę SZ RP oraz przetestowaniem wprowadzonych rozwiązań.

Istotnym elementem warunkującym stopień reaktywności systemu obronnego będzie również zapewnienie spójności reagowania militarnego z zarządzaniem kryzysowym[52], uzyskanej dzięki skoordynowaniu i zsynchronizowaniu wspólnych wysiłków na wszystkich szczeblach administracji publicznej w ramach jednego planu obejmującego sprawy militarne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej[53].

W zdolności do wykonania manewru strategicznego mieści się również kwestia stworzenia odpowiednich warunków do przeprowadzenia sojuszniczej

[51] *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: 15 listopada 2014 r.).

[52] *Strategia…,* pkt 113, s. 44.

[53] *Ibidem,* pkt 113, s. 44.

projekcji siły. Istnieje szansa, że dzięki postanowieniom ze szczytu NATO w Newport skrócony zostanie czas reakcji Sojuszu w przypadku zaistnienia zagrożenia militarnego na wschodniej flance NATO. Dokładniej dzięki przebudowaniu zdolności Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*, NRF) możliwe będzie szybsze rozmieszczenie sił i środków sojuszniczych na teatrze działań. W ramach tego instrumentu zostaną utworzone Połączone Siły Zadaniowe Bardzo Wysokiej Gotowości (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF) oraz Grupa Inicjująca Rozwinięcie Sił Drugiego Rzutu (*Initial Follow-On Forces Group*, IFFG). W swoim założeniu Połączone Siły Zadaniowe Bardzo Wysokiej Gotowości, czyli tzw. szpica, zostaną utworzone na bazie brygadowej grupy bojowej. W jej składzie mają się znaleźć wojska lądowe, wspierane przez siły powietrzne, marynarkę wojenną oraz wojska specjalne. Komponent ten liczyć ma kilka tysięcy żołnierzy (od trzech do pięciu lekkich batalionów) i pozostawać w pięcio- lub siedmiodniowej gotowości do użycia[54] . Co więcej, w ramach tej brygady funkcjonować ma batalionowa grupa bojowa - ok. 650 żołnierzy, gotowych do przerzutu w ciągu 2-3 dni[55]. Pozostałe dwie brygadowe grupy bojowe IFFG mają pozostawać, odpowiednio w 30-dniowej i 45-dniowej gotowości do przemieszczenia[56]. Zreformowane Siły Odpowiedzi, w tym ich istotny komponent – „szpica", mają osiągnąć pełną gotowość operacyjną od 1 stycznia 2017 r.[57]

Szybszą projekcję siły ma umożliwiać również struktura dowodzenia i infrastruktura wojskowa rozbudowana na terytorium państw wschodniej flanki NATO. Co więcej, uprzednio rozmieszczony tam sprzęt i wyposażenie będą mogły być wykorzystane zarówno w czasie wspólnych ćwiczeń wojsk, jak i przede wszystkim w przypadku konieczności przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia w obliczu wystąpienia zagrożenia militarnego[58]. Polska będzie dążyć przy tym do rozbudowy dowództwa Wielonarodowego Korpusu

[54] *Siemoniak: trzy brygady Sił Odpowiedzi NATO mają być w podwyższonej gotowości*, http://wiadomosci.onet.pl/kraj/siemoniak-trzy-brygady-sil-odpowiedzi-nato-maja-byc-w-podwyzszonej-gotowosci/qhel6#.VIHc_uASI1s.twitter (dostęp: 12 grudnia 2014 r.).

[55] *Ibidem*.

[56] *Ibidem*.

[57] Do czasu osiągnięcia pełnej gotowości operacyjnej przez zreformowane Siły Odpowiedzi NATO, w tym przez Siły Zadaniowe Bardzo Wysokiej Gotowości w 2017 r., przewiduje się, że tymczasowe zadania „szpicy" będą pełnić Siły Natychmiastowej Odpowiedzi (*Immediate Response Force*, IRF). Od 2015 r. ich trzon będzie stanowić dowództwo Korpusu Niemiecko-Holenderskiego w Muenster, w Niemczech, pod który będą podlegać komponenty sił zbrojnych Niemiec i Holandii pełniące kluczową rolę w zakresie komponentu lądowego Sił Odpowiedzi NATO. W skład przyszłorocznej „szpicy" wejdzie także norweski batalion Telemark, zaś ze strony Polski batalion czołgów, kompania saperów, pluton Żandarmerii Wojskowej, lądowy zespół zadaniowy komponentu sił specjalnych oraz element łącznikowy do dowództwa komponentu sił specjalnych. Zob.: *Siemoniak: trzy brygady…*, *op.cit.*

[58] *Wystąpienie Prezydenta RP w Akademii…*, *op.cit.*

Północno-Wschodniego w Szczecinie i osiągnięcia zdolność do dowodzenia siłami „szpicy" na wschodnim kierunku zainteresowania i działania NATO[59].

Zdolność do szybkiego reagowania oraz projekcja siły nie mogą obyć się również bez właściwie przeprowadzonej modernizacji sił zbrojnych. Strategiczna mobilność wojsk została ustanowiona w dyrektywie prezydenckiej, określającej główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz zakres przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022[60], a następnie przełożona na plany modernizacji i rozwoju SZ. Obejmują one m.in. rozbudowę mobilności śmigłowcowej[61], która pozwoli na osiągnięcie zdolności operacyjnych w zakresie działań aeromobilnych i wsparcia bezpośredniego wojsk, zabezpieczenia zadań ratowniczych i transportowych oraz skutecznej realizacji bezpośredniej obrony przed okrętami podwodnymi i nawodnymi[62].

Zdolności projekcji siły mają zostać również rozwinięte przez wdrożenie w siłach zbrojnych tzw. systemu systemów, czyli zintegrowanego, sieciocentrycznego systemu zarządzania polem walki i wsparcia dowodzenia[63]. Dzięki niemu możliwa będzie 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.). Uzyskane w procesie modernizacyjnym nowe zdolności mają zapewnić pełną świadomość informacyjną na wszystkich szczeblach dowodzenia, a także zagwarantować zabezpieczenie potrzeb kierowania i dowodzenia w operacjach narodowych i sojuszniczych zarówno w czasie pokoju, kryzysu,

---

[59] Zakłada się, że dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie osiągnie pełne zdolności operacyjne jako dowództwo wysokiej gotowości w 2016 r., a jako dowództwo połączone zdolne do prowadzenia mniejszych sojuszniczych operacji połączonych w 2018 r. Zob.: *Siemoniak: trzy brygady…, opt.cit.*

[60] *Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie kadry kierowniczej MON i SZ RP*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2988,dok.html?poz=3 (dostęp: 15 listopada 2014 r.).

[61] Uzyskanie mobilności śmigłowcowej ma zostać zrealizowane poprzez zakup 70. śmigłowców wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP. Z kolei zdolność do projekcji siły ma nastąpić m.in. w wyniku zakupu i wdrożenia nowego śmigłowca uderzeniowego (program Kruk). Zob.: Uchwała nr 164 Rady Ministrów …, *op.cit.*

[62] *Ibidem.*

[63] Celowi temu dedykowany jest program operacyjny pod kryptonimem „Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR (*Command, Control, Communication, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*). Zakłada on do 2022 r. m.in. budowę narodowego systemu monitorowania położenia wojsk własnych (BFT); wdrożenie systemu zarządzania polem walki (BMS); wdrożenie systemu Połączonego Obrazu Sytuacji Operacyjnej (POSO); a także integrację systemów dowodzenia z systemami rozpoznania, rażenia i logistyki. Zob.: A. Wojtan, *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2014–2022*, VI Konferencja „Dni Przemysłu 2014", „Nowoczesny Przemysł – Silna Armia", materiały pokonferencyjne, Warszawa 2014, s. 22–23.

jaki i wojny[64]. Trend ten prawdopodobnie będzie kontynuowany w kolejnych wytycznych do planowania rozwoju sił zbrojnych na lata 2017-2026. Zgodnie z zapowiedziami szefa BBN proces transformacyjny ukierunkowany zostanie na osiągniecie efektów tzw. III fali modernizacyjnej, bazującej na osiągnięciach rewolucji informacyjnej. W rezultacie dalsza modernizacja techniczna SZ ma charakteryzować się technologicznym przeskokiem w sferze informacyjnej. Wśród trzech strategicznych priorytetów rozwojowych wymienione zostały środki cyberobrony i cyberwalki, bezzałogowe systemy walki i wsparcia oraz technologie satelitarne, wykorzystywane na potrzeby bezpieczeństwa państwa, w tym i sił zbrojnych[65].

Wzmacnianie systemu strategicznej odporności Polski na agresję zbrojną

Wśród strategicznych koncepcji obronnych jakimi dziś dysponują niektóre państwa znajdują się tzw. strategie kontrdostępnościowe *(anti-access/area denial strategy,* A2/AD*)*. Mają one na celu udaremnienie potencjalnemu przeciwnikowi zbrojnego wtargnięcia na terytorium danego państwa lub - w przypadku udanej próby – uczynienie działania adwersarza wysoce nieopłacalnym. Strategie te wykorzystują zarówno zbrojne, jaki i niezbrojne środki, a także regularne i nieregularne taktyki. Ich skutkiem ma być doprowadzenie do dezorganizacji i paraliżu działań przeciwnika w wyniku stopniowego, zazwyczaj niebezpośredniego, militarnego, politycznego, ekonomicznego i psychologicznego osłabiania i wyczerpywania.

Nie są to koncepcje nieznane lub nieobecne w polskiej myśli wojskowej czy praktyce strategicznej. Z podobną formą myślenia i działania można było się spotkać chociażby w latach 90. W czasie samodzielności strategicznej, a zatem jeszcze przed członkostwem w NATO, w Polsce tworzono koncepcję operacyjnego przygotowania obszaru kraju (OPOK) do obrony oraz rozwijano obronę terytorialną. Obecnie, za sprawą prezydenckiej inicjatywy[66], próbuje się wzmocnić system strategicznej odporności Polski na agresję zbrojną. Idea ta zdecydowanie wpisuje się w proobronne działania Rzeczypospolitej, a także stanowi solidny fundament pod strategię obronną państwa.

[64] Uchwała nr 164 Rady Ministrów …, *op.cit.*

[65] *Trzecia fala modernizacji Sił Zbrojnych RP*, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html?search=115830643, (dostęp: 9 listopada 2014 r.).

[66] Przygotowanie projektu całościowej koncepcji stworzenia systemu strategicznej odporności Polski na agresję zbrojną postawił Prezydent RP Biuru Bezpieczeństwa Narodowego podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP 26 marca 2014 r.

W przedstawionej przez szefa BBN koncepcji tego systemu głównym jego składnikiem ma być operacyjna niedostępność własnego terytorium, która ma obejmować swoim zakresem odpowiednio przygotowany system sił i środków kontrdostępnościowych[67]. W centrum tego systemu mają się znaleźć wojska specjalne, których działania ukierunkowane zostaną nie tylko na realizację zadań obronnych, ale również na prowadzenie nieregularnych operacji na obszarze opanowanym przez przeciwnika. Istotną funkcję w systemie kontrdostępnościowym mają pełnić również Narodowe Siły Rezerwowe (NSR). *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* przewiduje ich systemową reformę[68], w wyniku której powstałyby zwarte pododdziały, umożliwiające realne wzmocnienie i uzupełnienie zdolności wojsk operacyjnych. W czasie wojny do ich kompetencji należałyby zadania z zakresu obrony terytorium, zaś w czasie kryzysu - wzmocnienie zdolności operacyjnych na potrzeby lokalnego reagowania[69]. Kolejnym elementem systemu ma być odpowiednio przygotowany potencjał rezerw mobilizacyjnych, sił obrony cywilnej[70], a także mechanizm włączania niewojskowych formacji w system obronności państwa. Swoim zakresem obejmowałby on zarówno doskonalenie formacji ochrony ludności (w tym obrony cywilnej), jak również wykorzystywałby aktywność obywatelską oraz organizacji proobronnych (stowarzyszenia, związki strzeleckie i harcerskie, klasy mundurowe, itp.) do upowszechniania wiedzy i kształtowania umiejętności obronnych społeczeństwa[71].

Wzmocnienie systemu kontrdostępnościowego następować będzie również w wyniku systematycznego rozwijania zdolności obronnych przy granicach z Ukrainą, Białorusią i Rosją[72]. Zwłaszcza, że na obszarze tym bazuje obecnie jedynie około 20 proc. jednostek wojskowych[73]. Proces ten ma odbywać się poprzez zwiększanie liczby żołnierzy, sprzętu wojskowego

---

67 *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.).

68 *Ibidem.*

69 *Strategia…, op.cit.,* pkt 119, s. 46.

70 *Ibidem.*

71 *Wystąpienie Prezydenta RP podczas odprawy kierowniczej…, op.cit.*

72 P. Henzel, *Powrócił spór o strefy wpływów. „Rosja, po raz kolejny, jest wyraźnym zagrożeniem u bram NATO"*, http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/powrocil-spor-o-strefy-wplywow-rosja-po-raz-kolejny-jest-wyraznym-zagrozeniem-u-bram/d3jjx#.VFMogWpMYhs.twitter (dostęp: 12 grudnia 2014 r.).

73 *Minister obrony narodowej: Więcej wojska na wschodzie,* dziennikwschodni.pl z 27 listopada 2014 r. http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20141127/CHELM/141129613, (dostęp: 12 grudnia 2014 r.).

oraz inwestycje w infrastrukturę[74]. Wzmacnianiu odporności strategicznej z pewnością będzie sprzyjać proces modernizacji armii, a zwłaszcza finalizowanie tych programów operacyjnych[75], które wpisują się ze swymi zdolnościami w ideę budowy systemu strategicznej odporności.

Podsumowanie

Rozwijane w ramach strategii obronności zdolności militarnego odstraszania i przeciwdziałania zaskoczeniu, wykonania manewru strategicznego oraz projekcji siły, a także kontrdostępnościowego powstrzymywania przeciwnika tworzą dziś środek ciężkości proobronnego myślenia i działania w Polsce. Konstytuują też swoistą platformę strategiczną, ukierunkowaną na ochronę i obronę terytorium nie tylko własnego państwa, lecz także krajów członkowskich NATO przed zagrożeniami militarnymi. Zakres ich oddziaływania jest jednak na tyle szeroki, że umożliwia również skuteczne przeciwstawienie się nowym formom zbrojnej przemocy zawierającym charakterystyczne cechy wojny hybrydowej.

Wyposażenie sił zbrojnych RP w zdolności dalekosiężnego precyzyjnego rażenia wyselekcjonowanych celów, zapewnienie możliwości obrony i ochrony społeczeństwa oraz infrastruktury strategicznej, zagwarantowanie odpowiednich warunków do przeprowadzenia sojuszniczej operacji obronnej czy też stworzenie kompleksowego systemu utrudniającego wtargnięcie obcych wojsk na własne terytorium będzie skutecznie uniemożliwiać przeciwnikowi zastosowanie strategii totalnej użytej w sposób pośredni, tj. bez dokonywania jednoznacznej, otwartej agresji zbrojnej w politycznie niejasnych okolicznościach.

Co ważne, rozwój wskazanych środków obronnych, wbrew pozorom, nie jest tylko i wyłącznie przykładem bieżącego reagowania przez Polskę na zmianę warunków bezpieczeństwa w Europie, ale przede wszystkim jest świadectwem konsekwentnej realizacji dalekosiężnej wizji w tym zakresie. Choć do pewnego stopnia politycznie niejasny konflikt zbrojny, toczący się

[74] P. Henzel, *Powrócił spór…, op.cit.*

[75] Programy operacyjne wpisujące się w koncepcję strategicznej odporności to m.in.: przeciwpancerne pociski kierowane Spike; przenośne przeciwlotnicze zestawy rakietowe Grom/Piorun, pozyskanie okrętów patrolowych z funkcją zwalczania min Czapla; zakup okrętów obrony wybrzeża Miecznik; wyposażenie Marynarki Wojennej w kolejny Nadbrzeżny Dywizjon Rakietowy (NDR), wdrożenie modułowych dywizjonowych wieloprowadnicowych wyrzutni rakietowych „Homar" oraz moździerzy samobieżnych KTO-M120 RAK. Zob.: Uchwała nr 164 Rady Ministrów …, *op.cit.*

poniżej progu regularnej wojny na Ukrainie, wysunął zagrożenie hybrydowe na pierwszy plan polityki bezpieczeństwa, to jednak podejmowane przez państwo polskie wysiłki w tym obszarze zmierzają do realizacji przyjętych wcześniej założeń ujętych m.in. w raporcie ze *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* (2012) czy też *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP* (2013).

Urzeczywistnienie strategicznej wizji, a w jej ramach dalsze rozwijanie środków obronnych, jest jednak procesem długotrwałym, obliczonym na kilka, a w niektórych przypadkach na kilkanaście lat. Dlatego też konieczne jest osadzenie go na mocnym fundamencie, który będzie tworzyć polityczna wola, determinacja i konsekwentna polityka, zagwarantowany trwale budżet obronny, wzmocniony efektywną strategią jego wydatkowania, a także zintegrowany i zmodernizowany technologicznie przemysłowy potencjał obronny, wsparty inwestycjami w rozwój naukowo-techniczny.

Kryzys w relacjach niemiecko-amerykańskich, ich perspektywy oraz wpływ na relacje transatlantyckie

Przemysław Pacuła

Stosunki niemiecko-amerykańskie stanowią jeden z najważniejszych elementów składowych relacji transatlantyckich. Ich jakość ma znaczenie zarówno dla obu państw, jak i dla bezpieczeństwa całej Europy. Skala wyzwań w tym obszarze, od działań Rosji wobec Ukrainy i innych państw dawnego ZSRR, poprzez niezakończony jeszcze kryzys ekonomiczny, do zagrożeń związanych z „Państwem Islamskim", którego część bojowników rekrutuje się z państw Europy Zachodniej, wymaga ścisłej współpracy NATO i UE. Tymczasem relacje między USA a Niemcami, pełne sprzecznych interesów, które ujawniły się szczególnie w ostatniej dekadzie, weszły w fazę pogłębionego kryzysu po ujawnieniu skali inwigilacji prowadzonej przez służby bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w Niemczech. Warto rozważyć zatem, jak w tym kontekście rysować się będą stosunki między najpotężniejszym państwem Ameryki a gospodarczym hegemonem Europy w najbliższej i dalszej przyszłości.

Ujawnienie w czerwcu 2013 r. informacji o prowadzonym przez wiele lat przez amerykańskie służby specjalne procederze podsłuchiwania przywódców europejskich państw (w tym kanclerz Niemiec Angeli Merkel) oraz odkrycie w 2014 r. faktu, że dwóch pracowników Federalnej Służby Wywiadowczej (BND) oraz Federalnego Ministerstwa Obrony miało prowadzić działalność wywiadowczą na rzecz CIA spowodowały kolejny kryzys w relacjach amerykańsko-niemieckich, nazywany przez niektórych ekspertów najpoważniejszym od czasu II wojny światowej[1].

Warto jednocześnie podkreślić, że jest to kolejny element napięć niemiecko-amerykańskich, które można obserwować w ostatnich latach. Choć relacje Niemiec (w latach 1949–1990 Republiki Federalnej Niemiec, bez NRD)

[1] Por. np. wywiad z Klausem Schariothem, ambasadorem Niemiec w USA w latach 2006–2011: *Worst crisis in US-German relations since WWII*, http://www.dw.de/worst-crisis-in-us-german-relations-since-ww-ii/a-17784707 (dostęp: 11 grudnia 2014 r.).

ze Stanami Zjednoczonymi były naznaczone kryzysami mającymi charakter zarówno różnicy interesów (np. w kwestii polityki Zachodu wobec Rosji) bądź rozbieżnościami politycznymi (np. na tle interwencjonistycznej polityki prezydenta George'a W. Busha w latach 2001–2008), to „afera podsłuchowa" podważyła jeden z najważniejszych czynników współpracy sojuszniczej, jakim jest zaufanie. W tym kontekście może ona w sposób negatywny wpłynąć nie tylko na przyszłość stosunków Stanów Zjednoczonych z Niemcami, ale na całość relacji euroatlantyckich.

Emancypacja RFN w warunkach zimnej wojny

Stosunki niemiecko-amerykańskie po II wojnie światowej cechuje powolna, ale stała emancypacja RFN spod kurateli USA[2]. Po przegranej przez Niemcy wojnie przyszłość tego państwa była niepewna, a w dyskusjach aliantów na ten temat (podjętych jeszcze w trakcie wojny, kiedy stało się jasne, że III Rzesza zostanie pokonana) pojawiały się również tak radykalne propozycje, jak plan Morgenthau'a[3]. Choć Niemcy zostały ostatecznie podzielone na cztery strefy okupacyjne (radziecką, amerykańską, brytyjską i francuską)[4], to narastająca rywalizacja między zwycięskimi aliantami zachodnimi a ZSRR i brak możliwości porozumienia co do przyszłości całych Niemiec utorowały *de facto* drogę do odbudowy niemieckiej potęgi, wbrew początkowym intencjom trwałego zablokowania takiej możliwości przez europejskie narody, które odczuły skutki niemieckiego ekspansjonizmu w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej. Kluczową rolę w tym procesie odegrały Stany Zjednoczone, jako nowy, niekwestionowany lider świata zachodniego *vis-à-vis* bloku sowieckiego. W 1949 r. USA doprowadziły do utworzenia Republiki Federalnej Niemiec w wyniku połączenia okupacyjnych stref: amerykańskiej i brytyjskiej (tzw. Bizonia w 1948 r.) oraz dołączenia do nich

[2] Zob.: np. R. Pommerin (red.), *The American Impact on Postwar Germany*, Berghahn Books, 1996 r.; oraz C. Hodge, C. Nolan, *Shepherd of Democracy? America and Germany in the Twentieth Century*, Greenwood Pub Group, USA, 1992.

[3] Henry Morgenthau (189–1967) był sekretarzem skarbu USA w latach 1934–1945. W 1944 r. przedstawił propozycję powojennego podziału Niemiec na dwie części (północną i południową oraz strefy międzynarodowe), całkowitą demilitaryzację, likwidację przemysłu i stworzenie państwa rolniczo-pasterskiego.

[4] Zob.: T. Parsons, *The German Question: The Politics Of The Allied Occupation And Partition Of Germany, 1944–1949*, Laurentian University, Ontario, Kanada, 2003 r., http://www.academia.edu/2951497/The_German_Question_The_Politics_of_the_Allied_Occupation_and_Partition_of_Germany_1944_1949 (dostęp: 12 grudnia 2014 r.).

terytoriów niemieckich pozostających po 1945 r. pod kontrolą Francji[5]. Niezależnie od utworzenia państwa niemieckiego, do 1955 r. trwała formalna jego okupacja, a poszczególne strefy były zarządzane przez wojskowych (do 1949 r.) i cywilnych komisarzy alianckich.

Lata 50. i początek lat 60. upłynęły pod znakiem bardzo dobrych relacji niemiecko-amerykańskich. Realne zagrożenie ze strony bloku radzieckiego konsolidowało świat zachodni. W interesie Stanów Zjednoczonych była szybka odbudowa zachodniej Europy po wyniszczającej wojnie, dlatego też przedstawiły one plan pomocy ekonomicznej w tym zakresie (plan Marshalla)[6]. Pozytywne postrzeganie Stanów Zjednoczonych w RFN wydatnie wzmocniła spektakularna, trwająca 11 miesięcy (w okresie 1948–1949) akcja zaopatrywania przez USA ludności Berlina Zachodniego w żywność i węgiel, po odcięciu przez Sowietów[7] lądowej komunikacji z enklawą świata zachodniego w radzieckiej części Niemiec[8]. Kulminacją dobrych stosunków USA z RFN była wizyta prezydenta Johna F. Kennedy'ego w Berlinie oraz jego słynna deklaracja *Ich bin ein Berliner*. Popularność Ameryki w Niemczech budowała również kultura masowa oraz gwiazdy rock'n rolla i filmu, takie jak James Dean.

Pozytywny wizerunek Stanów Zjednoczonych w Niemczech zaczął się zmieniać wskutek wojny w Wietnamie. Fala antyamerykanizmu, jaka przetoczyła się w reakcji na działania wojenne prowadzone przez USA w tym kraju (m.in. uznawane przez opinię światową za niehumanitarne używanie napalmu czy defoliantów), objęła również RFN, gdzie odbywały się liczne demonstracje w tej kwestii[9].

Sprawa Wietnamu, czy też późniejsza decyzja NATO z 12 grudnia 1979 r. o rozmieszczeniu w Europie (w tym na terytorium Niemiec) 572 amerykańskich mobilnych wyrzutni rakiet średniego zasięgu typu

---

[5] Zob.: T. Buchanan, *Europe's Troubled Peace, 1945–present*, John Wiley & Sons, USA, 2012, s. 39–40.

[6] Zob.: G. Behrman, *The Most Noble Adventure: the Marshall Plan and How America Helped to Rebuild Europe*, Free Press, USA, 2008 r.

[7] Blokada Berlina była pierwszym znaczącym kryzysem zimnowojennym. Została wprowadzona przez ZSRR w reakcji na nieuzgodnioną z władzami w Moskwie reformę walutową w zachodnich strefach okupacyjnych. Obawiały się one, że w jej efekcie stracą kontrolę ekonomiczną nad wschodnią strefą. ZSRR odcięły kanały lądowej komunikacji oraz dostawy energii. Siły powietrzne aliantów (przede wszystkim USA) zdołały jednak zapewnić odpowiedni poziom zaopatrzenia dla Berlina Zachodniego. W maju 1949 r. J. Stalin podjął decyzję o odwołaniu blokady, także w reakcji na demonstrację siły USA, jaką było powołanie NATO. Blokada Berlina przyspieszyła proces tworzenia dwóch państw niemieckich po II wojnie światowej (RFN i NRD).

[8] Zob.: A. Tusa, J. Tusa, *The Berlin Airlift*, Da Capo Press, USA, 1998 r.

[9] Zob.: A. Daum, L. Gardner, W. Mausbach, *America, the Vietnam War and the World*, Cambridge University Press, 2003.

Pershing-II oraz pocisków manewrujących (*cruise missiles*) BGM-109G[10] stanowiła początek postępującego rozdźwięku między USA a Niemcami na tle stosunku do używania sił zbrojnych i ambicji globalnych. Podczas gdy doświadczenia związane z przegranymi wojnami w 1918 i 1945 r. doprowadziły do ugruntowania w RFN postaw pacyfistycznych, Stany Zjednoczone w coraz większym stopniu działały jak globalne mocarstwo, nie stroniąc od użycia siły tam, gdzie było to – w ich odczuciu – konieczne. Ta różnica ideologiczna w znaczącym stopniu wpływała na relacje niemiecko-amerykańskie w kolejnych dekadach i jest w zasadzie nadal aktualna. W czasach zimnej wojny niechęć ta była łagodzona przez świadomość, że Stany Zjednoczone są gwarantem bezpieczeństwa zachodniej Europy *vis-à-vis* bloku sowieckiego.

Po 11 września 2001 r.

Po rozpadzie ZSRR i zjednoczeniu Niemiec kwestia amerykańskiego „militaryzmu" i „imperializmu" stawała się dla rządu w Berlinie coraz większym problemem w relacjach dwustronnych, o czym świadczy m.in. stosunek Niemiec do interwencji USA w Iraku czy NATO w Libii.

Atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. spowodował krótkotrwałe zacieśnienie relacji niemiecko-amerykańskich. Niemcy, podobnie jak inni natowscy sojusznicy, zadeklarowały pełne wsparcie dla Stanów Zjednoczonych w obliczu zagrożenia[11] oraz wzięły udział w amerykańskiej operacji *Enduring Freedom* oraz prowadzonej przez NATO – ISAF. W szczytowym momencie w Afganistanie znajdowało się ok. 5,5 tys. niemieckich żołnierzy.

Niezależnie od tego, między Niemcami rządzonymi przez kanclerza Gerharda Schrödera (do 2005 r.) a Stanami Zjednoczonymi prezydenta G. W. Busha narastał mur niezrozumienia. Kulminacją stała się sprawa Iraku. Państwo to – obok Iranu i Korei Północnej – zaliczone zostało przez administrację USA do „osi zła", czyli państw sponsorujących terroryzm i dążących do rozwijania środków masowego rażenia[12]. Powołując się na

[10] *Special Meeting of Foreign and Defence Ministers (The "Double-Track" Decision on Theatre Nuclear Forces)*, Bruksela, 12 grudnia 1979 r., http://web.archive.org/web/20090227173641/http://www.nato.int/docu/basictxt/b791212a.htm (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[11] *Uneingeschränkte Solidarität mit den USA (12. September 2001)*, deklaracja rządu kanclerza Gerharda Schrödera, http://germanhistorydocs.ghi dc.org/sub_document.cfm?document_id=3724 (dostęp: 16 grudnia 2014 r.).

[12] Por. orędzie o stanie państwa prezydenta USA G. W. Busha z 29 stycznia 2002 r., http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html (dostęp: 16 grudnia 2014 r.).

rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1441[13], wzywającą reżim Saddama Husajna do współpracy ze społecznością międzynarodową w zakresie rozbrojenia i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości w kwestii broni masowego rażenia, Stany Zjednoczone doprowadziły do inwazji na Irak w marcu 2003 r. Z uwagi na wątpliwości dotyczące podstaw prawnych tej decyzji[14], wojna ta przyczyniła się do wzrostu nastrojów antyamerykańskich na świecie, a jednocześnie podzieliła państwa europejskie, których część poparła interwencję lub wzięła w niej czynny udział (w tym przez Wielką Brytanię i Polskę), a część ją krytykowała. Liderami tej drugiej grupy były Niemcy oraz Francja[15]. Jeszcze pół roku przed rozpoczęciem II wojny w Zatoce Perskiej G. Schröder oświadczył jasno, że Niemcy nie wezmą udziału w działaniach przeciwko Irakowi, niezależnie od stanowiska ONZ w tej kwestii[16]. Stanowisko Niemiec spowodowało jeden z najpoważniejszych kryzysów w relacjach dwustronnych, który trwał aż do momentu, kiedy po wygranych wyborach w 2005 r. kanclerzem Niemiec została Angela Merkel (mimo że SPD pozostała w rządzie). Jej pierwsza wizyta w USA w styczniu 2006 r. rozpoczęła okres stopniowego ocieplania relacji, choć zastrzeżenia władz w Berlinie wobec polityki G. W. Busha pozostały aktualne. Przykładem może być wypowiedź kanclerz A. Merkel w przeddzień wylotu do Waszyngtonu 9 stycznia 2006 r., w której krytykowała m.in. istnienie obozu Guantanamo na Kubie, w którym przetrzymywani są podejrzani o działalność terrorystyczną[17].

Niemcy stawały się również coraz większym oponentem USA na forum NATO. W czasie szczytu w Bukareszcie w 2008 r. kanclerz A. Merkel była najważniejszym przeciwnikiem przyznania MAP[18] Gruzji i Ukrainie. Obecny katalog rozbieżności między USA a Niemcami jest największy od czasu utworzenia RFN w 1949 r. Obejmuje szereg kwestii, które wynikają zarówno z odmiennego postrzegania przez protagonistów swojej roli w globalnym

[13] Rezolucja nr 1441 przyjęta 8 listopada 2002 r., http://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain?docid=3dda0f634 (dostęp: 14 grudnia 2014 r.).

[14] W 2004 r. nawet sekretarz generalny ONZ Kofi Annan nazwał operację amerykańską „nielegalną" i „niezgodną z rezolucją ONZ".

[15] T. Fuss, *Germany's opposition to the Iraq War and its effect on U.S.-German relations*, Social Education, vol. 68, no. 4, maj–czerwiec 2004 r., https://www.questia.com/library/journal/1G1-118278695/germany-s-opposition-to-the-iraq-war-and-its-effect (dostęp: 1 stycznia 2015 r.).

[16] J. Hooper, *German leader says no to Iraq War*, „Der Spiegel", 6 sierpnia 2002 r., http://www.theguardian.com/world/2002/aug/06/iraq.johnhooper (dostęp: 16 grudnia 2014 r.).

[17] *Spiegel Interview: Merkel: Guantanamo must not exist in long term*, „Der Spiegel", 9 stycznia 2006 r., http://www.spiegel.de/international/spiegel-interview-merkel-guantanamo-mustn-t-exist-in-long-term-a-394180.html (dostęp: 15 grudnia 2014 r.).

[18] *Membership Action Plan*, Plan działań na rzecz członkostwa jest natowskim programem przygotowującym państwa aspirujące do członkostwa w Sojuszu do akcesji. Jest to ostatni etap przed zaproszeniem państwa do członkostwa w NATO.

świecie, przesłanek ideologicznych (np. w kwestii energii atomowej), jak i odmiennych interesów bieżących (np. stosunki z Rosją).

W kontekście roli USA i Niemiec w świecie przykład Libii jest szczególnie znaczący. W 2011 r. władze w Berlinie odmówiły wsparcia działań USA zmierzających do obalenia libijskiego dyktatora Muammara Kadafiego. Konsternację w Waszyngtonie wzbudził nie tyle fakt odmowy udziału w operacji zbrojnej NATO (*Unified Protector*), co wstrzymanie się przez Niemcy od głosu na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ (wspólnie z Rosją i Chinami). Niezadowolenie z takiej postawy wyraził zarówno amerykański sekretarz obrony Robert Gates w rozmowie z niemieckim odpowiednikiem Thomasem de Maizière w kwietniu 2011 r., jak i sekretarz stanu Hillary Clinton, która w przemówieniu na gali upamiętniającej Richarda Holbrooka w American Academy w Berlinie stwierdziła, że „[dokonując interwencji w Libii] świat nie czekał, aż w Bengazi dokona się kolejna Srebrenica"[19]. Krytyka działań Niemiec przyniosła skutek w postaci ostatecznego poparcia dla interwencji NATO w Libii, wyrażonego przez A. Merkel w trakcie wizyty w Waszyngtonie 8 czerwca 2011 r.[20]. Z dzisiejszej perspektywy należy jednak wskazać, że obecna sytuacja bezpieczeństwa w Libii wskazuje, iż wątpliwości Niemiec co do zasadności działań NATO nie były całkiem bezpodstawne.

Problem z interwencją NATO w Libii pokazuje, że amerykańskie władze postrzegają Niemcy jako państwo, które unika odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne, choć ma do tego siły i środki. Jak to ujął jeden z ekspertów, „Niemcy rządzone przez A. Merkel są najpotężniejszym państwem Europy, a nadal próbują działać, jakby były Szwajcarią"[21]. Postawa ta (powszechna – w przekonaniu USA – także w przypadku innych krajów europejskich) wywołuje coraz większy rozdźwięk w relacjach transatlantyckich. Elita polityczna w Waszyngtonie, dorastająca w innych czasach i innych uwarunkowaniach niż zimnowojenne, w coraz mniejszym stopniu pojmuje, dlaczego Stany Zjednoczone mają wciąż płacić za bezpieczeństwo Europy, szczególnie że przepaść w kwestii nakładów na zbrojenia i zdolnościach militarnych pogłębia się, zamiast maleć. W 2000 r. stosunek wydatków USA do państw europejskich w ramach Sojuszu był mniej więcej równy; po latach cięć

[19] S. Brockmeier, *German Policy Towards Intervention in Libya*, Cambridge University, 2012 r., http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2012/brockmeier_2012_cambridge_german-policy-towards-intervention-in-libya.pdf (dostęp: 18 grudnia 2014 r.).

[20] *Merkel backs Libya mission, joins Obama in call for Gadhafi to leave*, CNN, 8 czerwca 2011 r., http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/06/07/obama.merkel.visit/index.html (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[21] *United in mutual annoyance: What's gone wrong with German-US relations*, "Spiegel Online", 6 czerwca 2011 r., http://www.spiegel.de/international/germany/united-in-mutual-annoyance-what-s-gone-wrong-with-german-us-relations-a-766826.html (dostęp: 19 grudnia 2014 r.).

w budżetach obronnych krajów Starego Kontynentu, wkład Stanów Zjednoczonych do NATO wzrósł do 75 proc.[22]. Zdecydowana większość europejskich sojuszników nie spełnia zaleceń dotyczących przeznaczania 2 proc. PKB na obronność. W 2014 r. warunek ten spełniały jedynie Wielka Brytania, Turcja, Grecja i Estonia. W 2016 r. do tego grona dołączy Polska, a podniesienie wydatków obronnych do zalecanego poziomu zapowiedziały rządy Łotwy, Litwy i Rumunii. Tymczasem Niemcy przeznaczają na potrzeby wojskowe jedynie 1,2 proc. PKB i przeprowadzają cykliczne redukcje Bundeswehry. W 2007 r. siły zbrojne Niemiec liczyły ok. 245 tys. żołnierzy[23], w 2010 r. 225 tys., w 2012 r. 202 tys., a według wytycznych na 2014 r. (PSM 185)[24] – 185 tys. żołnierzy. Wpływa to znacząco na zdolności militarne: 28 września 2014 r. minister obrony Niemiec Ursula von der Leyen oświadczyła, że państwo nie jest zdolne do wypełniania zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO. Oświadczenie to było rezultatem ujawnienia raportów, w których wskazano na dramatyczny stan niemieckich sił zbrojnych. Okazało się, że jedynie 42 ze 109 myśliwców *Eurofighter* oraz 38 z 79 myśliwców *Tornado* jest zdolnych do lotu. Ponadto 22 września 2014 r. Ministerstwo Obrony Niemiec potwierdziło, że spośród 43 helikopterów marynarki wojennej, 7 może wystartować[25].

Sytuacja ta, kontrastująca z potęgą niemieckiej gospodarki (według wielkości nominalnego PKB – 4. miejsce w świecie, po USA, Chinach i Japonii), wzbudza irytację w Stanach Zjednoczonych, wciąż utrzymujących (mimo redukcji w latach 2012–2014) 66 tys. żołnierzy i członków personelu militarnego w Europie, z czego 38,8 tys. w Niemczech[26]. Naciski na zwiększenie zaangażowania państw europejskich w obronę Europy i zmianę zasad tzw. *burden sharing* w NATO będą w przyszłości rosnąć.

[22] Przemówienie Ivo Daaldera, ambasadora USA przy NATO, Carnegie Europe, 17 czerwca 2013 r., http://nato.usmission.gov/sp-06172013.html (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[23] *Germany – Military Personnel*, "Global Security", http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/de-personnel.htm (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

[24] Informationen zum Personalstrukturmodell (PSM) 185, http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/HcvBDYAgDAXQWVygvXtzC_VW9EsaSCVQZH2NeefHO39MHo3ieptkXnk7dA6DwjhBzSvUUxVcDjL0iOaSvVukgtr-UtIyvTi0gjE!/ (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[25] R. Palmer, *Germany's Embarrassing Failures Prompt Military Spending Debate*, "The Trumpet", 1 października 2014 r., https://www.thetrumpet.com/article/12137.32817.0.0/world/military/germanys-embarrassing-failures-prompt-military-spending-debate?preview (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[26] Za: dane Defense Manpower Data Center, stan na 30 września 2014 r., https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

Czynnik Rosji

Kwestią sporną są także relacje z Rosją, które w szczególności uwidoczniły się w czasie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Niemcy są postrzegane jako państwo skłonne w większym stopniu uwzględniać obawy i interesy Rosji w kształtowaniu międzynarodowego porządku bezpieczeństwa. Przejawem tej polityki był m.in. sprzeciw rządu w Berlinie wobec dalszego rozszerzania NATO na wschód czy stałej obecności sił zbrojnych Sojuszu na terytorium państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej. W tej ostatniej kwestii Niemcy konsekwentnie[27] podkreślają znaczenie Aktu stanowiącego NATO-Rosja z 1997 r., mimo że został on wielokrotnie złamany przez władze w Moskwie i nie wynika z niego wprost, że siły takie nie mogłyby być rozmieszczone np. w Polsce czy w państwach bałtyckich.

Specjalne relacje niemiecko-rosyjskie są tłumaczone często względami ekonomicznymi. Rzeczywiście, Rosja jest dla Niemiec ważnym partnerem handlowym i głównym źródłem uzyskiwania surowców energetycznych. W 2013 r. łączne obroty handlowe wyniosły 76 mld euro, a wartość samego eksportu z Niemiec (obejmującego przede wszystkim pojazdy i ich części oraz maszyny) – 36 mld euro, co czyni Rosję 11. co do wielkości rynkiem zbytu dla niemieckiego przemysłu. Dodatkowo, koncerny z tego państwa zainwestowały w Rosji ponad 22 mld euro, a wspólne przedsięwzięcia biznesowe (przede wszystkim Gazociąg Północny) przyczyniają się do zacieśniania kooperacji. Szefowie najważniejszych niemieckich firm, szczególnie tych, których znacząca część dochodów pochodzi z rosyjskiego rynku (np. BASF – 14 proc., Adidas – 8 proc.) są zatem zainteresowani dobrymi relacjami politycznymi Niemiec i Rosji[28]. Zależności gospodarcze są jednak tylko częścią składową ogólnych stosunków niemiecko-rosyjskich. Władze w Berlinie przez ostatnie 20 lat inwestowały w politykę polegającą w skrócie na *Wandel durch Annaeherung* (zmiana poprzez zbliżenie). Polityka ta przez rosyjską agresję na Ukrainę została zakwestionowana[29], zbyt wcześnie jednak na ocenę, w jaki sposób wpłynie to na postawę Niemiec. Niezależnie od tego Stany Zjednoczone, mimo niedawnych jeszcze prób zbliżenia

[27] Przykładem może być konferencja prasowa A. Merkel w trakcie szczytu NATO w Newport, http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-2745016/NATO-stands-pact-Russia-despite-violation-Merkel.html (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[28] M. Moriarty, N. Fahey, *Understanding German-Russia Trade Relations*, 12 sierpnia 2014 r., The Institute of International and European Affairs, http://www.iiea.com/blogosphere/understanding-german-russian-trade-relations (dostęp: 17 grudnia 2014 r.).

[29] Więcej: *Mythos Ostpolitik*, 12 grudnia 2014 r., Die Zeit, http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/russland-deutschland-mythos-ostpolitik (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

z Rosją (tzw. reset), prowadzą bardziej zdecydowaną politykę względem władz w Moskwie. Różnice w tym względzie w relacjach niemiecko-amerykańskich są widoczne szczególnie na forum NATO (np. w kwestii rozszerzenia Sojuszu i realizacji postanowień z Newport dotyczących wzmacniania wschodniej flanki NATO).

W obliczu kryzysu finansowego

Rozdźwięki amerykańsko-niemieckie dotykają również zagadnień z obszaru bezpieczeństwa pozamilitarnego. Kryzys finansowy, który wstrząsnął globalną gospodarką w 2008 r., ujawnił fundamentalne różnice między ekonomiczną kulturą europejską (mającą twarz Niemiec) a amerykańską. Próby wypracowania wspólnej recepty na recesję, która ogarnęła świat w ostatnich latach, rozbijały się w dużym stopniu o różnice w podejściu administracji B. Obamy i A. Merkel do spraw polityki monetarnej i fiskalnej. Podczas gdy władze niemieckie stoją na stanowisku, że najlepszym remedium na kryzys i postępujące zadłużenie państw jest polityka cięć budżetowych i reform strukturalnych, amerykański Zarząd Rezerw Federalnych przyjął strategię drukowania pieniędzy w celu pobudzenia gospodarki[30]. Różnice w podejściu odzwierciedla również polityka budżetowa: podczas gdy priorytetem administracji B. Obamy była stymulacja gospodarki, nawet kosztem rosnącego zadłużenia publicznego, rząd A. Merkel przyjął strategię ostrożniejszego podejścia do polityki fiskalnej, zwracając w pierwszym rzędzie uwagę na utrzymanie konkurencyjności niemieckiej gospodarki na rynkach międzynarodowych oraz utrzymania zadłużenia w rozsądnych ryzach. W efekcie, gospodarka amerykańska notuje dwa razy większy wzrost w 2014 r. (2,6 proc.) niż niemiecka (1,2 proc.), ale odbywa się to kosztem gigantycznego wzrostu zadłużenia publicznego. W 2008 r. całkowite zadłużenie USA wynosiło ok. 10 bilionów dolarów (ok. 68 proc. PKB), podczas gdy w 2014 r. przekroczyło ono 18 bilionów dolarów, co stanowi 103 proc. PKB[31]. Dla porównania, poziom zadłużenia publicznego w Niemczech względem PKB od 3 lat systematycznie spada (80,3 proc. PKB w 2011 r. i 76,9 proc. PKB w 2014 r.), choć nadal jest to wartość większa niż przed wybuchem kryzysu w 2008 r.

[30] J. Tammy, *The Fed is not printing the money. It is doing something much worse*, "The Forbes", 3 września 2014 r. (dostęp: 15 grudnia 2014 r.).

[31] US Debt Clock, http://www.usdebtclock.org/ (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

(64,9 proc. PKB)[32]. Warto zaznaczyć, że w I połowie 2014 r. Niemcy osiągnęły nadwyżkę budżetową w wysokości 16 miliardów euro[33].

Różnice w podejściu do kwestii zwalczania skutków kryzysu wywoływały napięcie amerykańsko-niemieckie na forum G8 czy G20, a najpoważniejszy spór dotyczył kwestii nadwyżki handlowej Niemiec. Obecnie wynosi on ok. 7,5 proc. PKB (dla porównania – Chiny jedynie 2,3 proc. PKB)[34]. Zdaniem administracji B. Obamy, czynnik ten destabilizuje światową gospodarkę, czego przejawem była stała krytyka osiągania przez Niemcy (i Chiny) nadwyżki handlowej, prowadzona przez sekretarza skarbu Timothy'ego Geithnera na kolejnych spotkaniach G20. Poważne starcie miało miejsce na spotkaniu grupy w koreańskim Geongjiu, gdzie amerykański sekretarz zaproponował, aby wprowadzić górną granicę akceptowalnej nadwyżki handlowej na poziomie 4 proc. PKB, co oczywiście spotkało się z ostrą reakcją przedstawicieli Niemiec. Mimo tego, na tym szczycie G20 uzgodniono, że państwa będą dążyć do ograniczania nadmiernych nadwyżek w handlu zagranicznym, jednak bez określania górnej ich granicy[35].

Polityka energetyczna i klimatyczna

Poważnym polem rywalizacji pozostają kwestie klimatyczne i energetyczne. Polityki energetyczne Unii Europejskiej (przy dużym udziale Niemiec) oraz Stanów Zjednoczonych wydają się od dłuższego czasu zmierzać w przeciwnych kierunkach. Podczas gdy główny nacisk w USA kładzie się na uniezależnienie państwa od dostaw ropy naftowej z zewnątrz oraz zapewnienie taniej energii dla przemysłu, Unia Europejska stawia w pierwszym rzędzie na ochronę środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym[36]. Można by stwierdzić (w dużym uogólnieniu), że polityka energetyczna USA

[32] Germany Government Debt to GDP 1995–2015, http://www.tradingeconomics.com/germany/government-debt-to-gdp (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[33] *Germany posts budget surplusses despite slumping growth*, Deutsche Welle, 1 września 2014 r., http://www.dw.de/germany-posts-budget-surplus-despite-slumping-growth/a-17892455 (dostęp: 21 grudnia 2014 r.).

[34] Germany Balance of Trade 1950–2015, http://www.tradingeconomics.com/germany/balance-of-trade (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[35] S. Chan, *Nations agree on need to shrink trade imbalances*, "New York Times", 22 października 2010 r., http://www.nytimes.com/2010/10/23/business/global/23finance.html?_r=0 (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[36] B. Evans, *US and European energy policies: why so different*, "New Europe Online", 12 grudnia 2011 r., http://www.neurope.eu/kn/article/us-and-european-energy-policies-why-so-different (dostęp: 31 grudnia 2014 r.).

jest motywowana ekonomicznie, podczas gdy europejska – ideologicznie. Gwałtowny rozwój sektora wydobycia gazu ziemnego z łupków oraz stopniowe zwiększanie wykorzystania rodzimych złóż ropy naftowej doprowadziły do znacznego obniżenia kosztów energii w Stanach Zjednoczonych i wprowadziły to państwo na ścieżkę prowadzącą do energetycznej samowystarczalności. Rozwój sektora wydobywczego w USA przyczynił się również do obniżenia cen ropy naftowej na świecie, które w 2014 r. obniżyły się o 45 proc.[37]. Do niedawna także Stany Zjednoczone pozostawały sceptyczne wobec problemu emisji CO_2, będąc nieformalnie (wraz z Chinami, z którymi generują ok. 45 proc. globalnej antropogenicznej emisji tego gazu do atmosfery, oraz Indiami i Australią) przeciwnikiem unijnej polityki w tym względzie. Tymczasem UE na październikowym szczycie zdecydowała, że do 2030 r. obniży emisję CO_2 o 40 proc.[38]. Ostatnie porozumienie między USA a Chinami w sprawie redukcji emisji tego gazu może jednak zbliżyć stanowiska Waszyngtonu oraz Berlina w tej kwestii. Niezależnie od tego, polityka energetyczna Niemiec w sposób całościowy jest bardzo daleka od amerykańskiej. Rozpoczęty w 2000 r. przez kanclerza G. Schrödera program *Energiewende* (energetyczna zmiana) zakłada, że w 2050 r. 80 proc. energii w Niemczech będzie wytwarzane ze źródeł niezwiązanych z węglem. Wprowadzone w ramach tego projektu subsydia dla firm dostarczających „zieloną energię" doprowadziły do znaczącego wzmocnienia tzw. zielonego lobby w kraju[39]. Polityka ta jest w zasadzie obiektem konsensu między głównymi siłami politycznymi, a drugi rząd koalicyjny CDU-CSU i FDP kanclerz A. Merkel (2009–2013) – złożony z partii opozycyjnych w stosunku do SPD – wręcz przyśpieszył realizację programu (obejmującego również rezygnację z energii atomowej do 2022 r.) po wypadku w japońskiej elektrowni jądrowej w Fukushimie w 2011 r.[40]. Te założenia nie tylko utrudniają porozumienie z USA na forum G20 czy G8 w kwestiach energetycznych, ale wpływają również na współpracę w innych obszarach. Rezygnacja z energetyki jądrowej oraz ograniczanie wytwarzania energii z węgla zmuszają Niemcy

[37] *Spadek cen ropy do 58 dol. USA zwiększą produkcję?*, TVN Biznes i Świat, 16 grudnia 2014 r., http://tvn24bis.pl/surowce,78/spadek-ceny-ropy-do-58-dolarow-usa-zwiekszy-produkcje,498987.html (dostęp: 31 grudnia 2014 r.).

[38] *UE uzgodniła ramy polityki klimatycznej do 2030 r. Polska otrzyma fundusze na modernizację energetyki*, „Gazeta.pl", http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,16856589,UE_uzgodnila_ramy_polityki_klimatycznej_do_2030_r_.html (dostęp: 1 stycznia 2015 r.).

[39] P. Hockenos, *Why Germans are so skeptical about nuclear energy*, "World Policy Blog", 10 maja 2012 r., http://www.worldpolicy.org/blog/2012/05/10/why-germans-are-so-skeptical-about-nuclear-energy (dostęp: 1 stycznia 2015 r.).

[40] *The costly muddle of German energy policy*, „Financial Times", 6 października 2014 r., http://www.ft.com/cms/s/0/ffa462f2-4d4b-11e4-bf60-00144feab7de.html#axzz3NZEV71PK (dostęp: 1 stycznia 2014 r.).

do trwania w uzależnieniu od dostaw gazu z Rosji, co z kolei powoduje, że rząd w Berlinie przyjmuje na forum międzynarodowym znacznie bardziej wyrozumiałą postawę wobec działań rosyjskich, niż oczekiwane to jest w Waszyngtonie. Taka polityka energetyczna jest kosztowna dla niemieckiej gospodarki: ceny prądu wzrosły w Niemczech o 30 proc. w ciągu ostatnich czterech lat, a niemieccy konsumenci płacą za energię dwa razy więcej, niż gospodarstwa domowe w USA[41].

Amerykański sojusznik inwigiluje Niemcy

Na tle zarysowanych powyżej różnic między oboma państwami w 2013 i 2014 r. doszło do eskalacji bezpośredniego napięcia w relacjach amerykańsko-niemieckich. Jednym ze skutków działalności Edwarda Snowdena – „zbuntowanego" pracownika służb wywiadowczych USA, która wyrządziła wielkie szkody wizerunkowi Stanów Zjednoczonych na świecie – było wywołanie skandalu między Waszyngtonem a Berlinem, którego efekty nie zostały dotychczas opanowane.

W czerwcu 2013 r. ujawnione przez E. Snowdena dokumenty amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency*, NSA) wykazały, że zbierała ona każdego miesiąca około pół miliarda zarejestrowanych rozmów telefonicznych, wiadomości tekstowych i elektronicznych obywateli Niemiec. Państwo to – jeden z najbliższych sojuszników USA – było zaszeregowane na liście celów NSA na równi z Chinami, Irakiem czy Arabią Saudyjską. Wywołało to powszechne oburzenie wśród niemieckiej opinii publicznej, w której wciąż żywa jest pamięć o działalności STASI w dawnym NRD. Dodatkowym policzkiem dla Niemiec było ujawnienie faktu, że Stany Zjednoczone podpisały porozumienia o braku wzajemnej inwigilacji z państwami anglosaskimi: Wielką Brytanią, Australią, Nową Zelandią i Kanadą[42].

Warto przy tym wspomnieć, że dla kanclerz A. Merkel, wychowanej w komunistycznej części Niemiec, sprawa ta miała szczególny wymiar moralny. Tym bardziej uderzyły w nią dalsze szczegóły sprawy ujawnione

[41] *The growing absurdity of German energy policy*, "Financial Times", 25 listopada 2014 r., http://www.ft.com/cms/s/0/ffa462f2-4d4b-11e4-bf60-00144feab7de.html#axzz3NZEV71PK (dostęp: 1 stycznia 2015 r.).

[42] M. Warner, *An exclusive club: the five countries that don't spy on each other*, PBS Newshour, 25 października 2013 r., http://www.pbs.org/newshour/rundown/an-exclusive-club-the-five-countries-that-dont-spy-on-each-other (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

w październiku 2013 r., dotyczące inwigilowania przez NSA w ramach programu PRISM osobistego telefonu niemieckiej kanclerz. W ostrej rozmowie z prezydentem USA A. Merkel nawiązała do motywu złowrogiej służby opresji obywateli NRD[43]. Pierwsza połowa 2014 r. upłynęła na próbach wyjaśnienia problemu inwigilacji. Wizyta niemieckiej kanclerz w Waszyngtonie w maju 2014 r. i wspólne oświadczenie, w którym obie strony przyznały, że „kryzys we wzajemnych relacjach, mimo wspólnych prób, nie został zażegnany" potwierdzały, że problem ten stanowi poważne wyzwanie dla dwustronnych relacji[44]. Dodatkowo w lipcu 2014 r. wybuchła kolejna afera, kiedy niemiecka BND zatrzymała dwóch obywateli (pracownika wywiadu oraz urzędnika Ministerstwa Obrony)[45] pod zarzutem szpiegostwa na rzecz Stanów Zjednoczonych. W reakcji na te wydarzenia strona niemiecka poprosiła przedstawiciela służb wywiadowczych w ambasadzie USA w Berlinie o opuszczenie kraju. Krok ten można uznać za bardzo poważny: w ciągu ostatnich dekad nie zdarzyło się bowiem, aby takie działanie przeciwko Stanom Zjednoczonym zostało podjęte przez państwo sojusznicze.

Problemy na tle wywiadowczym i ich wpływ na relacje amerykańsko-niemieckie należy ocenić na kilku płaszczyznach. Stanowią one problem bardzo poważny w warstwie propagandowo-prestiżowej (szczególnie fakt podsłuchiwania osobistego telefonu kanclerz A. Merkel). Warto jednak zauważyć, że oba państwa (czy szerzej – świat zachodni) są skazane na współpracę wywiadowczą w obliczu problemów z globalnym terroryzmem. Obecne wyzwanie, związane z tzw. Państwem Islamskim oraz skalą rekrutacji w jego szeregi obywateli państw Europy Zachodniej (w tym Niemiec), sprzyja raczej pogłębianiu i rozszerzeniu metod inwigilacji podejrzanych środowisk w krajach europejskich, niż jej ograniczaniu. W tym kontekście można ocenić, że oburzenie niemieckiej klasy politycznej związane z działalnością służb wywiadowczych USA jest tyleż zrozumiałe, co uwarunkowane politycznie i skierowane bardziej do własnej opinii publicznej[46]. Co więcej, słowa A. Merkel z października 2013 r. („szpiegowanie przyjaciół jest

[43] I. Traynor, P. Lewis, *Merkel compared NSA to STASI in heated encounter with Obama*, The Guardian, 17 grudnia 2013 r., http://www.theguardian.com/world/2013/dec/17/merkel-compares-nsa-stasi-obama (dostęp: 19 grudnia 2014 r.).

[44] *Remarks by President Obama and German Chancellor Merkel in joint press conference*, White House, 2 maja 2014 r., http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/02/remarks-president-obama-and-german-chancellor-merkel-joint-press-confere (dostęp: 31 grudnia 2014 r.).

[45] *BND-Agent soll für CIA gearbeitet haben*, die Zeit Online, 6 lipca 2014 r., http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-07/bnd-doppelagent-cia (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

[46] J. Rizzo, *Don't be fooled, Germany's outrage at U.S. spying is just a show*, "Time Online", 15 lipca 2014 r., http://time.com/2988168/germany-us-spying-cia-nsa/ (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

niedopuszczalne") zostały zweryfikowane przez doniesienia tygodnika „Der Spiegel" na temat inwigilacji prowadzonej przez służby niemieckie w Turcji. Co więcej – według informacji tygodnika – Niemcy nagrały przy tej okazji rozmowy amerykańskich sekretarzy stanu: Hillary Clinton oraz Johna Kerry'ego[47]. Niezależnie od niezręczności tych doniesień w kontekście afery niemiecko-amerykańskiej, powód działalności niemieckiego wywiadu w Turcji był analogiczny: próba monitorowania powiązań terrorystycznych wśród społeczności muzułmańskiej, szczególnie wobec liczebności mniejszości tureckiej w Niemczech. Dlatego też, choć polityczny wydźwięk tej afery nie jest korzystny dla całokształtu relacji dwustronnych, służby wywiadowcze obu państw pozostaną skazane na współpracę.

Chłód w relacjach

Analizując stosunki niemiecko-amerykańskie w ostatniej dekadzie, nie sposób pominąć czynnika relacji między liderami obu państw. Choć ma on znaczenie marginalne dla rozwoju stosunków strategicznych opartych na wspólnych interesach, to wywiera określony wpływ na ich dynamikę. Trudno oprzeć się wrażeniu, że B. Obamę i A. Merkel dzieli trudny do zmierzenia dystans. Część obserwatorów upatruje jego przyczyn w wydarzeniu, które miało miejsce jeszcze przed wyborami prezydenckimi USA w 2008 r. Podróżujący wówczas po Europie B. Obama, witany szczególnie entuzjastycznie w Niemczech jako nadzieja na zmianę „imperialnego" i „aroganckiego" kursu przyjętego przez G. W. Busha, poprosił o zgodę na wystąpienie przed Bramą Brandenburską. Miało to być oczywiste nawiązanie do słynnego przemówienia Johna F. Kennedy'ego z 1963 r. Prośbę tę A. Merkel odrzuciła; w rezultacie 200 tys. Niemców wysłuchało przyszłego prezydenta przemawiającego pod Kolumną Zwycięstwa[48]. Znamienny wydaje się przy tym fakt, że w roli prezydenta USA B. Obama odbył swoją pierwszą oficjalną wizytę w Berlinie dopiero w 2013 r., blisko 5 lat po objęciu urzędu[49].

[47] D. Francis, *Spies like us: Germany spies on Allies too*, "Foreign Policy Online", 18 sierpnia 2014 r., http://foreignpolicy.com/2014/08/18/spies-like-us-germany-spies-on-allis-too/ (dostęp: 3 marca 2015 r.).

[48] G. P. Schmitz, *Brandenburg Gate controversy: Obama reacts to debate in Berlin*, "Spiegel Online", 10 lipca 2008 r., http://www.spiegel.de/international/world/brandenburg-gate-controversy-obama-reacts-to-debate-in-berlin-a-565080.html (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

[49] J. Kiwerska, *Stan i perspektywy relacji amerykańsko-niemieckich*, Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 110/2012, http://www.iz.poznan.pl/news/561_110%20pl.pdf (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

Znamiennym (choć oczywiście nie przesądzającym) wykładnikiem problemów w relacjach niemiecko-amerykańskich pozostają coroczne badania *Transatlantic Trends* prowadzone przez German Marshall Fund of the United States. Wyniki z 2014 r.[50] potwierdzają wniosek, że stosunki te znajdują się w kryzysie. Choć odsetek poparcia dla prezydenta B. Obamy spadł prawie we wszystkich państwach europejskich (oprócz Polski), to w Niemczech jest największy: z 92 proc. w 2009 r. do 56 w 2014 r. Co ważniejsze, większość niemieckich respondentów (57 proc., jeden z najwyższych wskaźników w Europie) opowiada się za bardziej niezależnym podejściem (*independent approach*) w relacjach transatlantyckich. Wskaźnik ten kształtował się na podobnym poziomie w latach 2005–2009 (druga kadencja G. W. Busha), aby spaść w okresie prezydentury B. Obamy do ok. 34–40 proc. Skok o 17 proc. w okresie 2013–2014 jest zatem znaczący.

Stosunki handlowe i ekonomiczne

Stosunki Niemiec i Stanów Zjednoczonych, ze względu na pozycję tych pierwszych w Europie, pozostają kluczowe dla relacji transatlantyckich. Jednym z probierzy ich dalszego rozwoju będą losy transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Negocjacje w sprawie tego projektu, którego idea sięga 2011 r., prowadzone są w trzech szerokich obszarach tematycznych: zniesienia ceł handlowych, dostosowania wzajemnych regulacji technicznych oraz zmian tzw. reguł handlowych. W tej ostatniej dziedzinie szczególnie istotnym problemem pozostaje kwestia własności intelektualnej.

Bezpośrednim efektem pierwszego punktu porozumienia ma być utworzenie strefy wolnego handlu między obszarami gospodarczymi (USA i UE), których skumulowany PKB wynosi prawie 50 proc. światowej produkcji towarów i usług.

Stanowisko USA jest w tej kwestii generalnie pozytywne. Podczas gdy Wielka Brytania popiera szybkie wprowadzenie TTIP, a Francja pozostaje sceptyczna (pierwszą reakcją prezydenta François Hollande'a na ujawnienie programu PRISM w 2013 r. była propozycja zawieszenia negocjacji dotyczących transatlantyckiego porozumienia)[51], stanowisko Niemiec ewoluuje.

[50] Transatlantic Trends 2014 Partner, http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

[51] *Hollande: bugging allegations threaten EU-US trade pact*, BBC Online, 1 lipca 2013 r., http://www.bbc.com/news/world-us-canada-23125451 (dostęp: 19 grudnia 2014 r.).

W okresie rządów koalicji CDU/CSU-FDP (2009–2013) władze w Berlinie raczej sprzyjały przyspieszaniu negocjacji. Po utworzeniu koalicji z socjaldemokratyczną SPD, która w większym stopniu jest powiązana z centralami związkowymi, sprzeciwiającymi się deregulacji handlu z USA, stanowisko niemieckiego rządu stało się bardziej ambiwalentne. Z jednej strony kanclerz A. Merkel po spotkaniu G20 w Australii w listopadzie 2014 r. wzywała do przyspieszenia negocjacji w sprawie TTIP, z drugiej jednak niemiecki rząd sprzeciwił się podpisaniu analogicznego układu z Kanadą (*Canada-EU Comprehensive economic and trade agrement,* CETA) z powodu wątpliwości dotyczących uregulowań związanych z ochroną środowiska[52].

W teorii porozumienie powinno być korzystne zarówno dla Niemiec, jak i dla Stanów Zjednoczonych. Według szacunków Komisji Europejskiej, realizacja TTIP może przynieść znaczące korzyści gospodarcze dla całej Unii Europejskiej (119 mld EUR rocznie), jak i dla USA (95 mld EUR rocznie)[53]. Jak pokazuje badanie przeprowadzone przez Pew Research Center i Bertelsmann Stiftung (opublikowane 9 kwietnia 2014 r.)[54], przekonanie to jest podzielane przez respondentów zarówno w Stanach Zjednoczonych (55 proc. „za", 25 proc. „przeciw"), jak i w Niemczech (53 proc. „za", 20 proc. „przeciw"). Jednocześnie jednak tylko 41 proc. Amerykanów oraz 38 proc. Niemców popiera całkowite zniesienie ceł handlowych.

Głównym problemem pozostają jednak regulacje handlu, produkcji i inwestycji. Społeczeństwa europejskie, z Niemcami na czele, postrzegają ramy regulacyjne obowiązujące w UE jako zdecydowanie lepsze od tych funkcjonujących w USA. Niemieccy konsumenci wierzą szczególnie w jakość rozwiązań dotyczących ochrony środowiska (96 proc.), standardów produkcji żywności (94 proc.), bezpieczeństwa aut (91 proc.) oraz bezpieczeństwa danych (87 proc.). W rezultacie konieczność unifikacji ram regulacyjnych w ramach TTIP popiera 76 proc. Amerykanów oraz jedynie 45 proc. Niemców[55].

---

[52] *Merkel urges Europeans to speed up TTIP talks with US*, EurActiv, 17 listopada 2014 r., http://www.euractiv.com/sections/trade-society/merkel-urges-europeans-speed-ttip-trade-talks-us-310051 (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

[53] Platforma informacyjna dotycząca TTIP prezentowana przez Amerykańską Izbę Handlową w Polsce, http://www.ttipinfo.pl/#!dlaczego-wazny/c1gpg (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

[54] *Support in principle for U.S.-EU trade pact. But some Americans and Germans wary of TTIP details*, raport Pew Research Center, 9 kwietnia 2014 r., http://www.pewglobal.org/files/2014/04/Pew-Research-Center-Bertelsmann-Foundation-U.S.-Germany-Trade-Report-FINAL-Wednesday-April-9-2014.pdf (dostęp: 22 grudnia 2014 r.).

[55] Więcej: *Study reveals German-US skepticism over TTIP*, EurActiv, 11 kwietnia 2014 r., http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/study-reveals-german-us-scepticism-over-ttip-301516 (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

Wydaje się, że TTIP obrazuje szerszy problem w relacjach ekonomicznych między oboma państwami. Na poziomie makro, linię sporu wyznacza skrywana obawa przed wzajemnym otwarciem rynków, które mogłoby zachwiać zarówno pozycją tych krajów jako przodujących gospodarczo w swoim regionie (w UE – Niemcy; w Ameryce Północnej – USA), jak i potęgą konkretnych branż czy koncernów pochodzących z obu państw. Obawa ta wydaje się silniejsza w Niemczech, które w ramach Unii Europejskiej osiągnęły pozycję absolutnego lidera gospodarczego. Stało się tak na skutek zarówno reform ekonomicznych zapoczątkowanych jeszcze przez rząd G. Schrödera, które poprawiły konkurencyjność niemieckiej gospodarki, jak i dzięki objęciu większej części UE strefą euro. Pozbawiło to rządy słabszych gospodarczo państw (szczególnie tych z Europy Południowej) możliwości niwelowania niemieckiej przewagi konkurencyjnej instrumentami polityki monetarnej. W tym kontekście otwarcie dostępu na rynek europejski dla Stanów Zjednoczonych, których przedsiębiorstwa korzystają z dobrodziejstwa taniej energii, a relacja dolara do euro sprzyja ich konkurencyjności względem firm europejskich, co może w konsekwencji zachwiać pozycją niemieckiej gospodarki na kontynencie. Nie ma pewności, że straty te zostaną zrekompensowane przez dostęp do rynku amerykańskiego. Z jednej strony, TTIP może znacząco pomóc niemieckim eksporterom i inwestorom w działalności na amerykańskim rynku. Przedstawiciele niemieckiego biznesu wskazują, że właśnie USA, obok Chin, będą głównym motorem eksportu RFN, w szczególności dla branż: maszynowej, motoryzacyjnej, elektronicznej i finansowej. Z drugiej strony, konsekwencji ewentualnego wejścia umowy w życie obawiają się takie gałęzie, jak produkcja żywności oraz twórcy i wydawcy szeroko pojętej kultury.

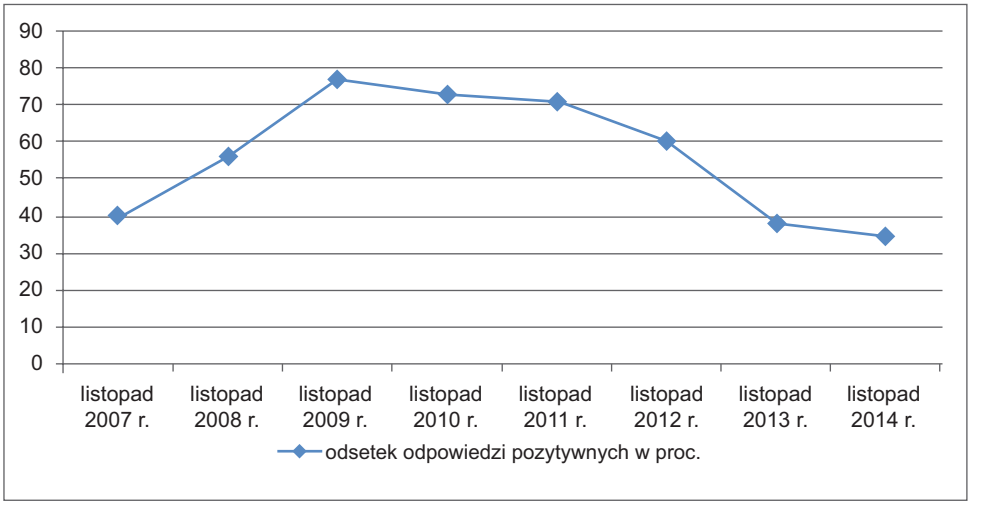
Na poziomie mikroekonomicznym głównym problemem pozostaje różnica w podejściu do sposobów prowadzenia działalności gospodarczej, ich regulowania oraz kwestii socjalnych i ochrony środowiska[56]. Wbrew powszechnemu przekonaniu, już teraz wysokość stawek celnych w relacjach handlowych między USA a Unią Europejską jest na tyle niska, że nie stanowi większej bariery we wzajemnej wymianie. Warto podkreślić, że średnia wysokość stawek celnych w USA dla towarów importowanych z krajów Unii Europejskiej wynosi jedynie 1,2 proc., trudno zatem mówić o istnieniu bariery celnej. Istnieją natomiast sporadyczne wysokie cła na określony rodzaj towarów: po stronie amerykańskiej dotyczą one samochodów (25 proc.) czy

[56] Więcej: P. Sparding, *Germany's pivotal role on the way to TTIP*, German Marshall Fund US, Europe Policy Paper 5/2014, listopad 2014 r., http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1415910407Sparding_TTIPGermanyPivotalRole_Nov14_complete.pdf (dostęp: 7 stycznia 2015 r.).

ubrań wełnianych (16 proc.), a po stronie UE głównie produktów rolnych (np. miód – 17,3 proc. czy marchew – 13,6 proc.)[57]. Jak wspomniano już wcześniej, wątpliwości związane są raczej z kwestiami regulacyjnymi. Poziom zaufania Niemców do europejskich standardów socjalnych oraz tych odnoszących się do ochrony środowiska jest tak wysoki, że powoduje obawy o możliwość ich obniżenia w przypadku porozumienia UE z USA.

Negocjacjom nie sprzyja również kryzys polityczny w relacjach dwustronnych. Rewelacje dotyczące inwigilacji prowadzonej przez służby amerykańskie w Niemczech wpływają negatywnie na całościowe postrzeganie współpracy z USA, także w dziedzinie ekonomicznej. Ilustruje to poniższy wykres:

Wykres 1. Poziom zaufania do Stanów Zjednoczonych w Niemczech (proc. odpowiedzi pozytywnych wśród niemieckich respondentów na pytanie: *Czy USA są dla Niemiec wiarygodnym partnerem?*)



Źródło: na podstawie Infratest Dimap; http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/vertrauenswuerdigkeit-der-usa-weiterhin-gering-deutsche-sind-sehr-stolz-auf-den-vierten-weltmeiste/ (dostęp: 3 stycznia 2015 r.)

Dla porównania, analogiczny wskaźnik dla Francji, utrzymywał się w okresie 2009–2014 r. na niezmiennie wysokim poziomie ponad 80 proc.[58]. Warto przy tym dodać, że spadające w Niemczech zaufanie do zacieśniania

[57] S. Lester, *US-EU Trade Talks: Don't Forget about the Tariffs*, CATO Institute Publications, 22 lipca 2013 r., http://www.cato.org/blog/us-eu-trade-talks-dont-forget-about-tariffs (dostęp: 3 stycznia 2015 r.).

[58] P. Sparding, *Germany's pivotal role…*, *op.cit.*

współpracy gospodarczej z USA ma również swoje źródło w kryzysie ekonomicznym, jego przyczynach i sposobach jego rozwiązywania. W 2008 r. ówczesny minister finansów niemieckiego rządu Peer Steinbrück wprost obwinił amerykański system bankowy o wywołanie kryzysu[59]. Powszechne stało się przekonanie, że brak regulacji sektora bankowego, agresywne posunięcia inwestycyjne i skłonność do ryzyka, prezentowane przez amerykańskie korporacje finansowe, doprowadziły do światowej recesji. W niemieckiej debacie publicznej były one przedstawiane (nawet przed wybuchem kryzysu) jako „szarańcza", lub „korporacyjni najeźdźcy"[60]. Brak zaufania na linii Berlin-Waszyngton wzmagał się także w kontekście zwalczania skutków kryzysu. Dlatego trudno się dziwić, że ponad 70 proc. respondentów badanych w 2014 r. wskazało, że ewentualne przejmowanie firm z Niemiec przez amerykańskie korporacje byłoby szkodliwe dla niemieckiej gospodarki[61].

Amerykański odwrót od Europy?

W obszarze bezpieczeństwa również należy oczekiwać pogłębiania różnic, a nie ich niwelowania. Od kilkunastu lat narasta rozczarowanie Stanów Zjednoczonych Europą i jej wkładem w utrzymywanie bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego. Dokonany w styczniu 2012 r. amerykański *pivot* ku Azji i Pacyfikowi jest z jednej strony symboliczny, ale z drugiej potwierdza powolną, strategiczną zmianę w postrzeganiu przez władze w Waszyngtonie globalnych interesów USA[62]. Spadek zainteresowania Europą, mimo chwilowego odwrócenia tego trendu z powodu działań Rosji na wschodniej rubieży NATO, wydaje się tendencją trwałą. Stany Zjednoczone nie mają środków i woli politycznej, aby nadal unilateralnie utrzymywać bezpieczeństwo europejskie na dotychczasowym poziomie. Nowa generacja amerykańskiej klasy politycznej staje się w coraz mniejszym stopniu „atlantycystyczna",

[59] *German finance minister blames US for financial crisis*, Deutsche Welle, 25 września 2008 r., http://www.dw.de/german-finance-minister-blames-us-for-financial-crisis/a-3669958 (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

[60] *Support in principle for U.S.-EU…*, *op.cit.*

[61] *Ibidem*.

[62] Więcej, zob. Np. W. Tow, D. Stuart (red.), *The New US Strategy towards Asia. Adapting the American Pivot*, Routledge, USA, styczeń 2015 r.; J. Logan, *China, America and the Pivot to Asia,* CATO Institute, 8 stycznia 2013 r., http://www.cato.org/publications/policy-analysis/china-america-pivot-asia (dostęp: 5 stycznia 2015 r.); *Understanding U.S. pivot to Asia*, zapis konferencji Brookings Institute, 31 stycznia 2012 r., http://www.brookings.edu/events/2012/01/31-us-asia (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

orientując zainteresowanie ku Azji i Pacyfikowi[63]. W tym kontekście relacje USA z Unią Europejską (w tym Niemcami) będą stawać się coraz bardziej pragmatyczne. Dlatego też rola Niemiec w polityce amerykańskiej, jakość dwustronnych relacji będzie w przyszłości zależeć w pierwszym rzędzie od woli władz w Berlinie do działania w obszarze globalnego bezpieczeństwa.

Obecny poziom tego zaangażowania nie jest dla Stanów Zjednoczonych wystarczający. W amerykańskiej perspektywie Niemcy stały się – jak to określił ekspert Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (*European Council on Foreign Relations,* ECFR) Hans Kundnani – „geo-ekonomicznym mocarstwem", państwem, które zaakceptowało swoje europejskie przywództwo gospodarcze, twardo broniącym swoich interesów ekonomicznych, ale negującym swoją rolę w dziedzinie bezpieczeństwa globalnego[64]. W raporcie amerykańskiej Atlantic Council z 2012 r.[65] anonimowy przedstawiciel NATO określił Niemcy mianem „utraconego narodu", a autorzy tego opracowania w konkluzjach stwierdzili, że słabość Niemiec w polityce bezpieczeństwa stanowi jeden z największych problemów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Słabość ta przejawia się w różnych obszarach: od politycznego (wstrzymanie się od głosu w kwestii Libii na forum ONZ, blokowanie podjęcia w 2013 r. na forum NAC debaty na temat Syrii czy konieczność każdorazowej zgody Bundestagu na użycie sił niemieckich, co podaje w wątpliwość gotowość i wiarygodność Niemiec jako sojusznika w kontekście art. 5 traktatu waszyngtońskiego) po praktyczny (wspomniany wcześniej niski stan techniczny Bundeswehry). Biorąc przy tym pod uwagę tradycyjny sceptycyzm Niemiec w niektórych kluczowych dla bezpieczeństwa obszarach prac NATO (np. planowania ewentualnościowego, rozszerzania Sojuszu czy możliwości rozmieszczania sił sojuszniczych w państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej) i traktowania ich jako „prowokacyjnych" wobec Rosji, sprawiają, że rośnie nieufność wobec Niemiec na forum organizacji (nie tylko wśród państw naszego regionu)[66]. Szczyt NATO w Newport,

[63] Więcej: T. Bunde, *Will there be another generation of Atlanticists? An aging partnership*, American Institute for Contemporary German Studies, 17 grudnia 2013 r., http://www.aicgs.org/publication/will-there-be-another-generation-of-atlanticists/ (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

[64] H. Kundnani, *Germany as geo-economic power*, The Washington Quarterly, lato 2011 r., CSIS, http://csis.org/files/publication/twq11summerkundnani.pdf (dostęp: 7 stycznia 2015 r.).

[65] N. Burns, D. Wilson, J. Lightfoot, *Anchoring Alliance*, the Atlantic Council of the United States, maj 2012 r.

[66] Więcej w: T. Bunde, *Has Germany become NATO's "lost nation"? Prospects for reinvigorated German NATO policy*, esej w ramach przygotowań do corocznej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium, 11 grudnia 2013 r., https://www.securityconference.de/news//article/has-germany-become-natos-lost-nation-prospects-for-a-reinvigorated-german-nato-policy/ (dostęp: 6 stycznia 2015 r.); lub: K. H. Kamp, *Deutschlands Einfluss in der NATO shrumpft*, Frankfurter Allgemaine Zeitung, 14 czerwca 2008 r., s. 10.

w czasie którego Niemcy pryncypialnie podtrzymywały swój sprzeciw wobec rozmieszczania większych sił sojuszniczych w Europie Środkowo-Wschodniej (powołując się na Akt stanowiący NATO-Rosja) czy rozszerzania NATO na wschód, a także ujawniony przez niemiecką minister obrony stan Bundeswehry i brak perspektyw zwiększenia nakładów na obronność, nie napawa optymizmem co do perspektywy przybliżenia się wektorów Waszyngtonu i Berlina w obszarze bezpieczeństwa. Nie będzie temu sprzyjać także sceptyczne nastawienie Niemiec zarówno do amerykańskiego programu modernizacji natowskiej taktycznej broni jądrowej (część z bomb B-61 jest składowanych w Niemczech) oraz krytyczne głosy dotyczące budowy komponentów EPAA (*European Phased Adaptive Approach)* w Europie (a wcześniej planów budowy bazy *Ground Based Interceptors,* GBI, w Redzikowie) jako kwestii „antagonizujących" Rosję[67].

W tej sytuacji większe szanse na zacieśnienie relacji dwustronnych widać w obszarze gospodarczym. Mimo wzajemnych zastrzeżeń do TTIP można oczekiwać, że umowa (niezależnie od ostatecznie wynegocjowanego kształtu) w przyszłości wejdzie w życie. Interesy ekonomiczne Niemiec i Stanów Zjednoczonych są tu zbieżne – TTIP ma w zamyśle nie tylko zdynamizować współpracę gospodarczą na obszarze euroatlantyckim, ale przede wszystkim skonsolidować zachodnią wspólnotę ekonomiczną w obliczu rosnącej potęgi gospodarczej Chin.

***

Z punktu widzenia Polski stan relacji niemiecko-amerykańskich jest bardzo ważny dlatego, że jakość stosunków obu sojuszników Polski wpływa znacząco na kondycję i trwałość więzi transatlantyckich. W interesie Polski jest, aby zażegnywać dzielące obu partnerów różnice i spory – szczególnie w obszarze bezpieczeństwa. Władze RP słusznie opowiadają się za jak najszerszą obecnością Stanów Zjednoczonych w Europie, bowiem jest to jeden z najbardziej istotnych elementów gwarantujących bezpieczeństwo Starego Kontynentu. Zmiany w polityce amerykańskiej (szczególnie *pivot*) nakazują nasiloną polską działalność dyplomatyczną i polityczną w stosunkach z USA.

Pozycja i aktywność Niemiec na obszarze euroatlantyckim i w globalnym wymiarze także musi pozostawać przedmiotem szczególnej uwagi Polski i jej głównych sił politycznych. Należy zabiegać o to, aby działania

[67] Więcej, np.: M. Becker, *US to turn old bombs into all-purpose weapons*, Spiegel Online, 6 listopada 2013 r., http://www.spiegel.de/international/world/us-modernizing-its-nuclear-arsenal-despite-criticism-over-weapons-a-932188.html (dostęp: 5 stycznia 2015 r.).

władz w Moskwie wobec Ukrainy i innych państw Europy Wschodniej – które przekreśliły wspieraną przez Niemcy politykę budowy wraz z Rosją euroatlantyckiej architektury bezpieczeństwa i prowadzenia praktycznej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, tworzone np. w relacjach NATO--Rosja – stanowiły impuls do zmiany postrzegania przez Niemcy swojej roli w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa. Przyjęcie TTIP, choć dotyczy spraw gospodarczych, byłoby korzystne także w obszarze bezpieczeństwa, przyczyniając się do pogłębiania współpracy euroatlantyckiej.

Przyszłość stosunków niemiecko-amerykańskich pozostaje niepewna, jakkolwiek w sferze strategicznej globalny układ sił powinien je – mimo analizowanych powyżej rozbieżnych *Weltanschauungen*/*world outlooks* i interesów – raczej konsolidować niż osłabiać. Państwa ta pozostaną sojusznikami i protagonistami w ramach NATO, jednocześnie jednak należy spodziewać się utrzymania rozdźwięków zarówno na forum polityki bezpieczeństwa i zagranicznej, jak i w dziedzinie ekonomicznej. Relacje te będą kształtowane zarówno poprzez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Szczególnie ważna będzie rozpoczęta 17 lutego 2015 r. w Niemczech debata wokół nowej białej księgi polityki bezpieczeństwa oraz przyszłości Bundeswehry. Zdefiniowanie celów strategicznych Niemiec i sposobów ich osiągania będzie miało znaczenie dla relacji sojuszniczych i dwustronnych także *vis-à-vis* Stanów Zjednoczonych. Trudno jednak oczekiwać, aby proces ten w radykalny sposób zmienił politykę bezpieczeństwa Niemiec na arenie międzynarodowej. Można zatem przewidywać, że jeśli nawet dojdzie do zbliżenia na linii Berlin-Waszyngton, to proces ten będzie miał charakter ewolucyjny i rozłożony w czasie.

Kształtowanie regionalnego ładu wojskowego – sukces na zachodnich Bałkanach

Zdzisław Lachowski

W grudniu 2014 r. państwa Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie powitały z satysfakcją zakończenie kilkunastoletniego procesu pokonfliktowego regulowania sytuacji militarnej w regionie bałkańskim. Od początku tego stulecia sytuacja militarna regionu poprawiała się, czego namacalnym wyrazem stało się wpierw zawieszenie wykonywania porozumienia o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie jesienią 2004 r., a następnie postęp w implementacji porozumienia florenckiego. Sukces regionalnej kontroli zbrojeń jest ważny z kilku powodów: na tle trwającego marazmu – zwłaszcza po „zamrożeniu" Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, CFE – jest to ukoronowanie znaczącego procesu w tej dziedzinie; usunięto materialne korzenie militarnych napięć i konfliktów w bałkańskiej części Europy oraz emancypacyjnym aktem przekazania tam odpowiedzialności za ład wojskowy nobilitowano państwa, które dzieliła długotrwała rywalizacja, konflikty, nacjonalizmy oraz płynące stąd nieufność i podejrzliwość. Porozumienie o kontroli zbrojeń i jego wykonanie stały się możliwe dzięki realnej współpracy w duchu dobrej woli mocarstw, państw, organizacji i nieformalnych grup. Po „chudych latach" wojskowo-politycznego instrumentu, jakim jest kontrola zbrojeń, powinna ona wrócić na europejską agendę, gdy tylko wszystkie strony euroatlantyckiego dialogu zgodnie uznają, że wojskowa agresja i odstraszanie niszczą tkankę współpracy i zaufania międzynarodowego.

Koniec konfrontacji blokowej w stosunkach Wschód-Zachód umożliwił niedawnym przeciwnikom budowanie polityczno-wojskowych podstaw współpracy i partnerstwa oraz przeprowadzenie redukcji olbrzymich arsenałów broni. Znacznie mniej fortunne były regiony na wschodnich i południowo-wschodnich obrzeżach Europy, które podążały inną drogą, doświadczając eskalacji napięć i lokalnych zbrojnych zmagań. Takim polem starć stały się zachodnie Bałkany. Antecedencje (zwłaszcza „bałkański kocioł" i wybuch I wojny światowej) budziły w pierwszej połowie lat 90.

ubiegłego stulecia istotne obawy o możliwość powtórki z historii, wojennej eskalacji na obszar Europy i poza nią.

Wkrótce po zakończeniu zimnej wojny i wraz z rozpadem Jugosławii wybuchły tam wyniszczające konflikty zbrojne, szczególnie w Bośni i Hercegowinie. Trwały one ponad trzy lata na oczach wspólnoty europejskiej, bezradnie przypatrującej się rozlewowi krwi i towarzyszącym mu okrucieństwom. W celu skonsolidowania społeczności międzynarodowej w obliczu tragedii bałkańskiej główne mocarstwa euroatlantyckie – Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone i Włochy – utworzyły nieformalną grupę kontaktową. Przedstawiciele Unii i NATO uczestniczyli w spotkaniach tej grupy. Konflikt w Bośni i Hercegowinie (BiH) zakończono *Ogólnym porozumieniem ramowym dla pokoju w Bośni i Hercegowinie* z 1995 r. (porozumienie z Dayton)[1]. W jego następstwie Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) otrzymała mandat do stworzenia regionalnej struktury stabilności w trzech koncentrycznych kręgach – Bośni i Hercegowinie, byłej Jugosławii (z wyjątkiem Macedonii i Słowenii) oraz „w i wokół byłej Jugosławii". *Porozumienie o regionalnej stabilizacji* (załącznik 1-B porozumienia ramowego)[2] przewidywało rokowania w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (*confidence and security building measures*, CSBM) w Bośni i Hercegowinie (artykuł II) oraz w regionalnej skali (artykuł III[3]), a także kontroli zbrojeń w kontekście subregionalnym (na mocy artykułu IV) i szerzej – regionalnym (artykuł V tegoż załącznika)[4]. W rezultacie jednak dialog wojskowego bezpieczeństwa przebiegał w dwóch nurtach: CSBM w Bośni oraz regionalnej kontroli zbrojeń.

---

[1] *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, 14 grudnia 1995 r., http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 (dostep: 12 stycznia 2015 r.).

[2] *General Framework Agreement: Annex 1-B, Agreement on Regional Stabilization*, 14 grudnia 1995 r. http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=369 (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

[3] Realizacja artykułu III dotyczyła początkowego etapu – zakazu importu wszelkiej broni i szczególnie ciężkiego uzbrojenia jako uzupełniających CSBM.

[4] Sprawa wykonania artykułu V załącznika 1-B porozumienia z Dayton dotycząca regionalnej kontroli zbrojeń, którego celem było ustanowienie równowagi „w byłej i wokół dawnej Jugosławii", przeciągała się od 1997 r., dopóki Slobodan Milošević był u władzy, a potem wraz ze wzrostem bezpieczeństwa, osłabieniem obaw i dynamiką wydarzeń w regionie skoncentrowała się na pewnych krokach budujących zaufanie, głównie o symbolicznym charakterze. Chociaż początkową koncepcją rokowań w sprawie regionalnej stabilizacji było ustanowienie związku między artykułem IV a zobowiązaniami sąsiadujących z regionem stron traktatu CFE, ostatecznie w mandacie położono nacisk na CSBM, środki przejrzystości, weryfikacji oraz zmniejszenia ryzyka, a nie ograniczenia zbrojeń. W sumie, włożono sporo politycznego wysiłku w wypracowanie reżimu artykułu V, osiągając niewiele. Teksty porozumień dotyczących regionalnej kontroli zbrojeń i budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz pokrewnych umów są zamieszczone na stronie internetowej RACVIAC, Treaties and Agreements, http://www.racviac.org/documents/treaties-agreements.html (dostęp: 4 stycznia 2015 r.).

Porozumienie o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa

Środki na mocy artykułów II i III, które miano wynegocjować w okresie 45 dni od wejścia w życie załącznika 1-B (14 grudnia 1995 r.), dotyczyły szeregu tymczasowych ograniczeń oraz innych kroków krępujących swobodę wojskową w Bośni i Hercegowinie. Obejmowały one:

a) restrykcje dotyczące dyslokacji i ćwiczeń na pewnych obszarach;
b) ograniczenia nałożone na ponowne wprowadzanie obcych wojsk;
c) ograniczenia miejsc, gdzie znajduje się broń ciężka;
d) wycofanie wojsk i ciężkiego uzbrojenia do garnizonów, koszar lub innych wyznaczonych miejsc;
e) rozformowanie specjalnych grup operacyjnych i zbrojnych grup cywilnych;
f) notyfikowanie planowanych działań wojskowych, w tym międzynarodowej pomocy militarnej oraz szkolenia;
g) ustalenie i monitorowanie zdolności produkowania broni;
h) bezzwłoczną wymianę danych w sprawie broni będącej na stanie w pięciu kategoriach ograniczanych traktatem CFE;
i) natychmiastowe ustanowienie wojskowych misji łącznikowych między dowódcami sił zbrojnych Federacji BiH oraz Republiki Serbskiej.

Ponadto strony uzgodniły, że nie będą sprowadzać jakiejkolwiek broni przez trzy miesiące po wejściu w życie załącznika, ani importować ciężkiego uzbrojenia lub amunicji do ciężkiej broni, min, lotnictwa wojskowego lub śmigłowców przez sześć miesięcy albo dopóki porozumienie o pułapach uzbrojenia nie nabierze mocy obowiązującej[5].

26 stycznia 1996 r. osiągnięto porozumienie o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa między rządem bośniackim, bośniacko-chorwacką Federacją i bośniackimi Serbami. Umowa ta, w przeważającej mierze oparta na *Dokumencie wiedeńskim w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa* z 1994 r., inkorporowała wyżej wspomniane kroki oraz wprowadzała inne środki:

- wymianę informacji wojskowej;
- notyfikację zmian w strukturze dowodzenia i stanie uzbrojenia;
- zmniejszanie ryzyka;
- notyfikacje i obserwację pewnych działań wojskowych oraz ograniczenia na nie;

[5] Ciężkie uzbrojenie dotyczyło wszystkich czołgów i bojowych wozów opancerzonych (BWO), całej artylerii o kalibrze 75 mm i większym, wszystkich moździerzy o kalibrze 81 mm i powyżej oraz wszelkiej broni przeciwlotniczej o kalibrze 20 mm i więcej.

- restrykcje na dyslokacje i ćwiczenia wojsk w określonych rejonach;
- ograniczenia na ponowne wprowadzanie obcych wojsk;
- wycofanie wojsk i ciężkiej broni do garnizonów/koszar lub innych wyznaczonych miejsc;
- restrykcje na umiejscowienie ciężkiej broni;
- notyfikację rozformowywania specjalnych grup operacyjnych i uzbrojonych grup cywilnych;
- identyfikację i monitorowanie zdolności produkcji broni;
- program wojskowych kontaktów i współpracy;
- zasady dotyczące nieproliferacji broni masowego rażenia;
- reżim weryfikacji i inspekcji;
- łączność; oraz
- ocenę implementacji[6].

Niektóre z tych środków nie miały precedensu w uzgodnieniach procesu helsińskiego – Konferencji (od 1995 r. Organizacji) Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Porozumienie o CSBM w BiH przygotowało grunt dla późniejszego porozumienia o kontroli zbrojeń w szerszym kontekście subregionalnym. Natomiast, z różnych względów blokujących zgodę stron, nie udało się porozumieć w sprawie CSBM w drugim „kręgu", stąd budowa zaufania była częściowo realizowana w ramach subregionalnego porozumienia o kontroli zbrojeń.

Porozumienie florenckie

Strony, osiągniętego na mocy artykułu IV w sprawie regionalnej stabilizacji porozumienia z Dayton: Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii (FRJ), Bośnia i Hercegowina oraz dwa jej człony składowe – chorwacko-muzułmańska Federacja Bośni i Hercegowiny i Republika Serbska (*Republika Srpska*) uzgodniły wypracowanie regionalnej struktury dla stabilności, w tym subregionalnej kontroli zbrojeń. Ta ostatnia płaszczyzna miała dostosować Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) do regionalnych potrzeb umacniania bezpieczeństwa. Koncepcja zakładała przywrócenie równowagi wojskowej w zakresie ciężkiej broni, szczególnie w obliczu przewagi strony jugosłowiańskiej (serbskiej).

[6] *Agreement on Confidence and Security Building Measures in Bosnia and Herzegovina*, Wiedeń, 26 stycznia 1996 r. http://www.racviac.org/documents/treaties-agreements.html (por. przypis 4).

Rokowania OBWE z myślą o osiągnięciu porozumienia w sprawie poziomów uzbrojenia oraz ustanowienia dobrowolnych ograniczeń na personel wojskowy trzech bośniackich stron, federacji jugosłowiańskiej i Chorwacji miały rozpocząć się w ciągu 30 dni od wejścia w życie załącznika 1-B, na podstawie kryteriów liczebności ludności, ówczesnych wojskowych arsenałów, potrzeb obronnych i relatywnych poziomów sił w regionie. Do połowy stycznia 1996 r. strony miały złożyć sprawozdania o ciężkiej broni na swoich stanach, zgodnie z formatem przyjętym w dokumencie wiedeńskim o CSBM z 1992 r. oraz z uwzględnieniem specyficznych wymogów regionalnych. Porozumienie miało ustalić liczbowe limity na sprzęt spełniający kryteria CFE. Gdyby nie udało się osiągnąć porozumienia w ciągu półrocza od wejścia w życie załącznika 1-B (tj. do 6 czerwca 1996 r.), wówczas ograniczenia oparte na przybliżonym stosunku 5:2:2 stron zaczęłyby obowiązywać (oznaczało to, że NATO wysłałoby do regionu broń, aby usunąć istniejącą nierównowagę). Ustalone stany uzbrojenia Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ) stanowiłyby punkt odniesienia: dla Jugosławii limity stanowiłyby 75 proc. tego stanu wyjściowego; 30 proc. dla Chorwacji i 30 proc. dla Federacji BiH.

Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami porozumienia z Dayton Rada Ministerialna OBWE, spotykając się w Budapeszcie w grudniu 1995 r., upoważniła urzędującego przewodniczącego Organizacji do desygnowania specjalnego przedstawiciela lub przedstawicieli dla udzielania pomocy w organizowaniu i przeprowadzeniu negocjacji na temat kontroli zbrojeń na mocy artykułów II i IV pod auspicjami Forum Współpracy w sprawie Bezpieczeństwa (FWB) oraz weryfikacji wynikłych porozumień, w tym weryfikacji zgłoszonych stanów uzbrojenia, o których mowa w artykule IV[7]. OBWE obiecała również pomoc w powołaniu komisji w celu ułatwienia rozwiązywania sporów, jakie mogłyby powstać przy realizacji porozumienia regionalnego.

Podobnie jak w przypadku porozumienia o CSBM w Bośni, nieomal od początku rokowania o kontroli zbrojeń na mocy artykułu IV porozumienia z Dayton napotkały wiele przeszkód, taktycznych pułapek, oporów i kunktatorstwa. Problemy dotyczyły gromadzenia i wymiany danych, łamania wspomnianych reguł dotyczących broni, weryfikacji oraz statusu Republiki Serbskiej przy stole

[7] *Decision on OSCE Action for Peace, Democracy and Stability in Bosnia and Herzegovina*, dokument MC(5).DEC/1, w: *Fifth Meeting of the Ministerial Council, Decisions of the Budapest Ministerial Council Meeting*, 8 grudnia 1995 r. http://www.osce.org/de/mc/40411. W tym kontekście Bułgaria, Grecja i Rumunia wniosły zastrzeżenie, iż rokowania nie mogą naruszyć ograniczeń na mocy traktatu CFE i porozumienia CFE-1A (o liczebności personelu wojskowego).

rokowań. 14 marca, zgodnie z porozumieniami z Dayton, Rada Bezpieczeństwa ONZ zniosła embargo na broń lekką i strzelecką, nałożone na Bośnię i Hercegowinę. Następnego dnia rozpoczęła się konferencja w Ankarze, sponsorowana przez Stany Zjednoczone i Turcję, w celu wyszkolenia i dozbrojenia sił Federacji Bośni i Hercegowiny (*Train and Equip*). Tu nastąpiło zderzenie różnych koncepcji – Unia Europejska obawiała się, że hojne finansowanie sił zbrojnych Federacji BiH (jak chciały USA) rodzi niebezpieczeństwo wyścigu zbrojeń zamiast zmniejszania ryzyka wojskowej konfrontacji w regionie.

Wypracowanie umowy dotyczącej kontrolowania zbrojeń zajęło znacznie dłużej niż porozumienie o CSBM. Po sześciu miesiącach rokowań *Porozumienie o subregionalnej kontroli zbrojeń* zostało podpisane 14 czerwca 1996 r. we Florencji na spotkaniu ministerialnym Rady w sprawie Zaprowadzenia Pokoju (*Peace Implementation Council*), międzynarodowego organu odpowiedzialnego za realizację porozumienia pokojowego z Dayton dla BiH. Sygnatariuszami porozumienia florenckiego były Bośnia i Hercegowina, jej dwa człony – muzułmańsko-chorwacka Federacja i Republika Serbska oraz Chorwacja i Jugosławia. Porozumienie objęło sześć protokołów w kwestiach redukcji, reklasyfikacji lotnictwa, wymiany informacji, istniejących typów uzbrojenia, inspekcji i subregionalnej komisji konsultacyjnej (SKK). Porozumienie było bezterminowe. Jego cechą wyróżniającą było to, że zostało one narzucone z zewnątrz byłym stronom konfliktu zbrojnego, a jego warunki były monitorowane, oceniane i wspomagane przez społeczność międzynarodową. W odróżnieniu od generalnej sytuacji kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie bezpieczeństwo wojskowe regionu oparto na równowadze sił lokalnych aktorów, niedawnych przeciwników, którzy nie byli wystarczająco chętni do współpracy w tej dziedzinie.

Jak wspomniano, porozumienie wzorowano na traktacie CFE, z pewnymi zmianami odzwierciedlającymi specyfikę regionalną. Ustanowiło ono ograniczenia dla pięciu kategorii uzbrojenia – tzw. uzbrojenie ograniczane porozumieniem (UOP): czołgi bojowe, bojowe wozy opancerzone, artyleria 75 mm lub więcej[8], lotnictwo bojowe i śmigłowce uderzeniowe byłych walczących stron w stosunku 5:2:2, odpowiednio dla Jugosławii, Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji, a także w stosunku 2:1 dla obu części składowych BiH. Podobnie jak w reżimie CFE, transportery opancerzone, przydzielone do sił wewnętrznego bezpieczeństwa na czas pokoju, nie są formalnie ograniczone porozumieniem, jednak strony uzgodniły maksymalną

[8] Odmiennie niż w sprawie ciężkiej artylerii o kalibrze 100 lub więcej milimetrów, ustalonej na mocy traktatu CFE, w porozumieniu florenckim obniżono pułap do 75 lub więcej mm, aby skuteczniej ograniczyć i kontrolować tę destabilizującą kategorię broni.

liczebność tych transporterów opancerzonych (według powyższego wzorca 5:2:2 oraz 2:1) w celu zapobieżenia próbom obchodzenia jego postanowień. W odrębnych oświadczeniach politycznych każda ze stron zadeklarowała ograniczenia liczbowe dla swojego personelu wojskowego na 1 września 1996 r. Wzajemna nieufność i niechęć do reintegracji sił zbrojnych ilustrowały limity personelu zadeklarowane przez Federację BiH (55 tys.) i Republikę Serbską (56 tys.), drastycznie rozmijające się z sumą ograniczeń liczbowych zadeklarowanych przez Bośnię i Hercegowinę (60 tys.).

Porozumienie przewidywało konkretne metody redukcji broni: niszczenie (jako główną metodę) i konwersję na cele niewojskowe, tworzenie stałych ekspozycji, przeznaczenie na cele naziemno-instruktażowe, reklasyfikację oraz eksport.

Przewidziano przeprowadzenie redukcji w dwóch fazach zmierzających do zakończenia tego procesu w ciągu 16 miesięcy, do 1 listopada 1997 r. W końcu fazy I, do 31 grudnia 1996 r., każda ze stron miała wypełnić 40 proc. całkowitych zobowiązań w zakresie redukcji artylerii, samolotów i śmigłowców oraz 20 proc. całości zobowiązań redukcyjnych w odniesieniu do czołgów i bojowych wozów opancerzonych. W drugiej fazie miała nastąpić całkowita redukcja, jak szacowano, ok. 6 tys. jednostek broni.

Limity na sprzęt i uzbrojenie podlegają reżimowi weryfikacji, podobnemu do reżimu CFE. Przewidywał on monitorowanie na miejscu terminarza redukcji oraz eksportu UOP, szeroko zakrojoną wymianę informacji i notyfikacje, dogłębne (intruzyjne) inspekcje i bezstronną rolę międzynarodową, odgrywaną przez Osobistego Przedstawiciela urzędującego przewodniczącego OBWE w celu pomagania stronom w realizacji porozumienia oraz zadbania o wykonywanie go w dobrej wierze.

Wycofanie wszystkich sił obcych oraz rzekome wygaszenie działań wywiadowczych, a także innego rodzaju współpracy wojskowej z Iranem, jak również integrowanie sił muzułmańskich i chorwackich na mocy nowej ustawy o obronie umożliwiły uruchomienie przez USA finansowanego przez kraje muzułmańskie programu dozbrojenia Federacji BiH. W lipcu USA zaprezentowały zarys programu *Train and Equip*, który przewidywał dostawy i usługi o wartości ok. 100 mln dolarów. Program, nadal krytykowany przez Europę Zachodnią, miał służyć wielorakim, wzajemnie wzmacniającym się celom, łącznie z ustanowieniem pojedynczego ministerstwa obrony Federacji i wspólnego dowództwa; przeorientowaniem sił BiH na model zachodni; dostosowaniem ofiarowanego sprzętu do struktury sił Federacji; zmniejszeniem destabilizujących obcych wpływów na obszarze Federacji; utrwaleniem przestrzegania porozumień z Dayton oraz umożliwieniem wycofania

w odpowiednim czasie kontyngentu Sił Implementacyjnych (*Implementation Force,* IFOR) oraz jego sukcesora – Sił Stabilizacyjnych (*Stabilization Force,* SFOR)[9].

Ramy funkcjonowania

Model rozdzielający CSBM i „twardą" kontrolę zbrojeń (CFE) w Europie został również zastosowany w kontekście zachodnich Bałkanów. Jak wspomniano, z racji braku zaufania między stronami zakończonego konfliktu, społeczność międzynarodowa musiała wziąć na swoje barki ciężar nadzorowania implementacji, przestrzegania postanowień porozumień, weryfikacji i generalnego zwiększania skuteczności funkcjonowania kontroli zbrojeń i budowy zaufania. Stąd Osobisty Przedstawiciel urzędującego przewodniczącego OBWE odgrywał *de facto* rolę strony porozumień, zasiadając w Subregionalnej Komisji Konsultacyjnej (dla porozumienia florenckiego), jak i we Wspólnej Komisji Konsultacyjnej (dla porozumienia o CSBM). Obie komisje, składające się z przedstawicieli wszystkich stron porozumienia, zostały powołane w celu nadzorowania realizacji, tj. rozpatrywania kwestii przestrzegania postanowień oraz usuwania różnic, jakie mogłyby powstać podczas implementacji, rewizji i formułowania dodatkowych środków w celu zwiększenia ich skuteczności oraz przedsiębrania odpowiednich kroków w wypadku sporów. Osobisty Przedstawiciel miał sprawować funkcje przewodniczącego obu komisji do 1997 r.; potem strony porozumień miały przejąć odpowiedzialność za wykonywanie (*ownership*) obu porozumień. Osobistego Przedstawiciela wspierali reprezentanci społeczności międzynarodowej: misja OBWE w Sarajewie, szczególnie jej departament współpracy w zakresie bezpieczeństwa, Urząd Wysokiego Przedstawiciela, sześć krajów Grupy Kontaktowej, rotujące przewodnictwo OBWE, a także NATO (kwatera główna oraz dowódca IFOR/SFOR). Szeroko zakrojona pomoc udzielana przez tych zewnętrznych aktorów „cywilizowała" edukację i praktykę wykonywania kontroli zbrojeń przez strony porozumień na zachodnich Bałkanach.

[9] *Fact Sheet: White House outlines Train-and-Equip program*, Wireless File (US Information Service: US Embassy: Stockholm), 9 lipca 1996 r.

Proces redukcji

Faza I (1 lipca–31 grudnia 1996 r.)

W sierpniu 1996 r. rozpoczęły się wzajemne wizyty zespołów inspekcyjnych. Nie ujawniano ich wyników, jakkolwiek donoszono o rozbieżnościach i odmowie przyjmowania inspekcji zadeklarowanych i niezadeklarowanych miejsc. Nieprzestrzeganie warunków porozumienia florenckiego stało się jednak przedmiotem zaniepokojenia publicznego w październiku 1996 r. Zachodnie dane wywiadowcze wskazywały na rażące różnice między zadeklarowanymi zobowiązaniami redukcyjnymi a ilością ciężkiej broni pozostającej faktycznie na stanie posiadania sił zbrojnych stron. Chociaż natowskie dokumenty z konkretnymi liczbami były zastrzeżone, Republika Serbska musiała przyznać, że posiadała daleko więcej ciężkiego uzbrojenia, niż początkowo zgłosiła; żeby uniknąć obowiązku zniszczenia czołgów i artylerii, przypisała je do kwot przeznaczonych na eksport lub badania i rozwój (B&R) na mocy artykułu III porozumienia[10]. Oskarżano także Republikę Serbską o posiadanie ok. 2,5 tys. sztuk artylerii, tj. niemal dwukrotnie większej liczby niż zgłoszony przez nią stan uzbrojenia. W rezultacie zobowiązanie redukcyjne dla Republiki stało się nieproporcjonalnie małe. Zarzuty oszukiwania lub nadużywania wyjątków przewidzianych artykułem III dotyczyły nie tylko Serbów bośniackich. Podejrzewano, że Chorwacja posiadała o ok. 500 sztuk artylerii więcej, niż zadeklarowała, a Federacja BiH miała 1,5 raza więcej systemów artylerii niż 2 tys. sztuk, do których się przyznawała (artyleria była szczególnie drażliwą kategorią ze względu na jej znaczenie na polu walki w terenowych warunkach bałkańskich).

Przez następne miesiące wykonywanie porozumienia doświadczało różnych kolei, przy czym Republika Serbska była najczęściej krytykowana. Do końca 1996 r. ani inspekcje, ani redukcje nie były rzetelnie wykonywane. Społeczność międzynarodowa, w szczególności IFOR, musiała uparcie demonstrować bezkompromisowość i determinację w dopilnowaniu, aby strony wypełniały swoje zobowiązania w zakresie kontroli zbrojeń, nierzadko stosując metody nacisków, perswazji i zniechęcania do stosowania uników. W grudniu 1996 r. w Londynie Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju pochwaliła postęp, lecz jednocześnie wyraziła niezadowolenie

[10] Artykuł III dotyczy zwolnienia z redukcji sprzętu znajdującego się na etapie produkcji; używanego do celów badawczo-rozwojowych; należącego do zbiorów historycznych; czekającego na zniszczenie po wycofaniu z wyposażenia; oczekującego eksportu lub reeksportu; będącego na stanie wewnętrznych sił bezpieczeństwa lub będącego w tranzycie. Nie należy mylić artykułu III porozumienia o regionalnej stabilizacji ze wskazanym tutaj artykułem III Porozumienia o subregionalnej kontroli zbrojeń.

z powodu przewlekłych opóźnień w przeprowadzaniu inspekcji w podstawowym okresie uprawomocnienia i fazy I. W tej sytuacji strony zobowiązały się do przedłożenia dokładnych i całkowitych danych na temat stanów posiadanego przez siebie uzbrojenia do 16 grudnia 1996 r., dostosowanie zobowiązań redukcyjnych, aby były zgodne z tą wymianą danych, z zastrzeżeniem, że wyjątki artykułu III będą stanowić nie więcej niż 5 proc. stanów uzbrojenia w każdej kategorii[11], przedstawić kompletne plany redukcji na rok 1996, jeżeli nie zakończyły redukcji fazy I oraz ukończyć redukcje tej fazy do 31 grudnia.

W końcu fazy I, 1718 sztuk ciężkiego uzbrojenia zostało zredukowanych i zweryfikowanych. Jedynie Chorwacja całkowicie wypełniła swoje (względnie nieliczne) redukcyjne zobowiązania. Federalna Republika Jugosławii zredukowała znacząco więcej czołgów, niż to było wymagane dla tego okresu. Federacja BiH, która rozpoczęła niszczenie dopiero na początku grudnia, miała rzekomo prawie całkowicie wywiązać się ze swych zobowiązań redukcyjnych (z niemiecką i włoską pomocą); jednak kwestia podziału zobowiązań muzułmańsko-chorwackich nie została rozwiązana (składały one swoje oświadczenia oddzielnie). Republika Serbska, likwidując niewielkie ilości broni, które notyfikowała, „wypełniła" swe redukcyjne zobowiązania, ewidentnie nadużywając postanowień artykułu III.

Faza II (1 stycznia – 31 października 1997 r.)

Na początku 1997 r. nad procesem redukcyjnym nadal zalegały ciemne chmury. Mimo kolejnych wymian informacji nie było jasne, ile sztuk broni było na stanie posiadanego uzbrojenia stron i ile w konsekwencji należało zniszczyć. Dane przedstawione przez natowski SFOR[12] istotnie różniły się od liczb przedstawionych przez strony w SKK[13]. Strony wzajemnie oskarżały się o zaniżanie oświadczeń o siłach lub ukrywanie ich realnych stanów; nadużywanie zwolnień na mocy artykułu III; nieinformowanie o sprzęcie dostarczanym na mocy programu *Train and Equip* (głównie pozostającego pod kontrolą SFOR) z powodu trwającej niezgody w sprawie jego

[11] *Sub-Regional Consultative Commission*, dokument SRCC/23/97, Wiedeń, 30 stycznia 1997 r.

[12] IFOR został przemianowany na SFOR od grudnia 1996 r. W końcu 2005 r. unijny EUFOR przejął misję od SFOR.

[13] Później okazało się, że różnice wypływały z różnych metod liczenia i kryteriów. Podczas gdy OBWE przeprowadzała systematyczne inspekcje, SFOR, zajmując się monitorowaniem ruchów wojsk i ćwiczeniami, przeprowadzał kontrole na miejscu w garnizonach mniej systematyczne. W sierpniu 1997 r. SFOR i OBWE uzgodniły, że personel weryfikacyjny Organizacji będzie towarzyszyć personelowi SFOR w trakcie jego inspekcji. Jednak Serbowie bośniaccy odrzucili to rozwiązanie. „Arms Control Reporter", karty 402.B-Bosnia.7–8, 1997 r.

dystrybucji między muzułmańskie i chorwackie siły zbrojne w ramach Federacji BiH oraz odmawianie bądź blokowanie praw do inspekcji zadeklarowanych miejsc – zwłaszcza z powodu sporu o prawa Bośni i Hercegowiny do przeprowadzania inspekcji w Jugosławii i Chorwacji[14].

Jednocześnie trwał impas wokół podziału całości zobowiązań redukcyjnych w obrębie Federacji BiH. Zdecydowano, że cała broń podlegająca zniszczeniu w fazie I powinna zostać zniszczona w fazie II[15]. W połowie stycznia SFOR nakazał stronom powiadomienie o wszelkiej niezadeklarowanej broni do połowy lutego i jej przesunięcia w wyznaczone miejsca do połowy marca albo – jak ostrzegł – w wypadku niezastosowania się do nakazu strony staną w obliczu „zdecydowanego działania" społeczności międzynarodowej.

Pierwszy przełom nastąpił pod koniec stycznia 1997 r., gdy podjęto szereg decyzji w SKK. Głównie dotyczyły one konieczności wprowadzenia przez władze Republiki Serbskiej odpowiednich korekt[16]. Strony porozumienia przeszacowały swe zobowiązania redukcyjne, w wyniku czego notyfikowano do redukcji prawie 4900 sztuk UOP. Zasadniczo uzyskano zgodę w sprawie wysoce kontrowersyjnych zwolnień na mocy artykułu III w ramach 5 proc. stanów posiadanego uzbrojenia każdej strony, jakkolwiek nie zahamowało to później różnych interpretacji, np. dotyczących wycofywania ze stanu uzbrojenia sprzętu. Strony uzgodniły liczbę wyjątków na podstawie wymiany danych z 16 grudnia poprzedniego roku[17].

W trakcie trzeciej wymiany danych w lutym 1997 r. Republika Serbska zgłosiła ogólny stan 2149 sztuk UOP, w tym 292 sztuk zakwalifikowanych jako wyjątki. W marcu na spotkaniu SKK zwiększyła ona swe zobowiązania redukcyjne z 77 do 1082 sztuk. Powitano to jako bardziej zbliżone do rzeczywistości dane, jakkolwiek zachodnie oceny wskazywały, że Republika Serbska powinna zlikwidować ogółem 2200–2300 sztuk ciężkiego uzbrojenia, aby osiągnąć rozbrojeniowe cele porozumienia[18]. Kunktatorską taktykę przyjętą przez serbski człon BiH obserwatorzy interpretowali częściowo

[14] Bośnia i Hercegowina, będąca stroną porozumienia florenckiego, nie miała własnych sił zbrojnych, stąd nie była w stanie przyjmować inspekcje.

[15] *Status of Implementation of the Vienna and Florence Agreements (Dayton Annex 1-B, Art II, IV*), dok. OBWE REF.SEC/230/97, Wiedeń, 16 kwietnia 1997. Wiosną 1997 r. IFOR oceniała, że Republika Srpska nie zadeklarowała ok. 1250 systemów broni, głównie artylerii; Federacja BiH nie poinformowała o 100-120 środkach artylerii.

[16] *A Report on Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control by Ambassador Vigleik Eide, Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office*, Stała Rada, dok. OBWE REF. PC/77/97, 13 lutego 1997; i "Arms Control Reporter", 1997, karta 402.B.355–6.

[17] "Arms Control Reporter", karta 402.B-Bosnia.2, 1997.

[18] *Bosnia Peace Operation: Progress Toward Achieving the Dayton Agreement's Goals*, GAO/NSIAD-97-132. General Accounting Office: Washington, DC, maj 1997, s. 40.

jako motywowaną zaniepokojeniem wywołanym przez program *Train and Equip*; bośniaccy Serbowie obawiali się grożącej przewagi wyposażonej w bardziej nowoczesną broń Federacji BiH. Korekty w notyfikacjach Republiki Serbskiej (dotyczących uzbrojenia zniszczonego na wojnie) oraz Federacji (w sprawie sprzętu na mocy *Train and Equip),* dokonane późną wiosną i latem 1997 r., umożliwiły trzeci przełom.

11 kwietnia 1997 r. Chorwacja poinformowała, że zakończyła swoją fazę II realizacji zobowiązań redukcyjnych zniszczeniem 400 sztuk artylerii[19]. W tym czasie Federacja nadal nie zdołała rozdzielić swoich zobowiązań między siłami chorwackimi i muzułmańskimi, najwyraźniej czekając na rozpoczęcie przez Republikę Serbską własnego procesu redukcji fazy II. Dopiero w czerwcu obie siły w Federacji BiH uzgodniły dystrybucję swoich zobowiązań i personelu wojskowego. Czołgi, artyleria, lotnictwo bojowe i śmigłowce uderzeniowe podzielono w stosunku 2:1, bojowe wozy opancerzone w proporcji 1,9:1, a personel wojskowy w stosunku 2,3:1 dla wojsk muzułmańskich i chorwackich. Połączony pułap personelu wojskowego ustanowiono na poziomie 45 tys.

Zespoły z Francji, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii pomagały stronom w wykonaniu procedur niszczenia broni; 10 państw zapewniło pomoc w redukcjach (szkolenie, doradztwo, sprzęt i wsparcie finansowe), a 18 państw pomagało w dokonywaniu inspekcji. Ponadto państwa wyznaczyły swoich przedstawicieli do pracy w charakterze członków personelu Osobistego Przedstawiciela oraz z misją OBWE w Bośni.

W czerwcu i lipcu Republika Serbska, Federacja BiH oraz, później, Jugosławia rozpoczęły redukcje w ramach fazy II, w której miały zniszczyć odpowiednio 2000, 1460 i 960 sztuk ciężkiej broni. Na początku sierpnia rzecznik OBWE ogłosił, że ok. 30 proc. zobowiązań zostało już wykonanych w BiH. Ogółem pozbyto się blisko 4,9 tys. sztuk broni. Od tej pory redukcje następowały płynnie.

21 listopada Organizacja ogłosiła, że na koniec okresu redukcji – 31 października – dawne wojujące strony pozbyły się ogółem 6580 sztuk broni, w tym ponad 700 czołgów, 80 BWO, ponad 5,7 tys. systemów artylerii oraz 60 sztuk lotnictwa bojowego. Federacja BiH i Republika Serbska zniszczyły blisko 1/3 całości (zob. tabela 1)[20]. Redukcje nawet nieco wykroczyły ogółem poza zobowiązania zgłoszone przez strony w celu osiągnięcia limitów porozumienia florenckiego.

[19] W drugiej fazie chorwackie zobowiązanie redukcyjne wynosiło 374 sztuk.

[20] Z 6580 sztuk ogółem, 6455 zostało zniszczonych, zaś pozostałą broń zredukowano (dokonano konwersji) innymi środkami, przewidzianymi porozumieniem.

Tabela 1. Redukcje zakończone na mocy porozumienia florenckiego, 31 października 1997 r.

Sprzęt	Jugosławia (Serbia i Czarnogóra)	Chorwacja	Federacja Bośni i Hercegowiny	Republika Serbska	Ogółem
Czołgi	422	–	–	280	**702**
BWO	29	–	–	52	**81**
Artyleria	1 090	697	2 219	1 731	**5 737**
Lotnictwo	59	–	–	1	**60**
Śmigłowce	–	–	–	–	**–**
Ogółem	**1 600**	**697**	**2 219**	**2 064**	**6 580**

Źródło: Sub-Regional Consultative Commission, dokument SRCC/48/97, Wiedeń, 20 listopada 1997 r.

Osobisty Przedstawiciel urzędującego przewodniczącego OBWE, ambasador Vigleik Eide, nazwał je kamieniem milowym w procesie pokojowym. Eide wskazał też na inne dokonania: ustanowienie efektywnego reżimu inspekcji – 185 inspekcji przeprowadzono od sierpnia 1996 r. do października 1997 r.; funkcjonowała rutynowa wymiana informacji o siłach wojskowych oraz przeważała konstruktywna atmosfera robocza w SKK[21].

Pomimo sukcesu porozumienia odnotowano szereg niedociągnięć i wad. Należały do nich: opory i opóźnienia w rozwijaniu współpracy i zaufania między siłami zbrojnymi członów Federacji BiH; destabilizacyjny czynnik istnienia dwóch, w praktyce trzech (muzułmańskiej, chorwackiej i serbskiej) armii w Bośni i Hercegowinie; brak wspólnej polityki bezpieczeństwa prowadzącej stopniowo do państwowego szczebla obrony, wymagającej, między innymi, umocnienia Stałego Komitetu do Spraw Wojskowych (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM), powołanego przez prezydencję BiH; narastające rozbieżności w doktrynach i szkoleniu między członami sił zbrojnych oraz niedostateczna współpraca w zakresie bezpieczeństwa. To ostatnie dotyczyło braku przejrzystej, publicznie odpowiedzialnej pomocy dla sił zbrojnych członów oraz braku przejrzystych dochodów i wydatków na obronę zarówno w Federacji BiH, jak i w Republice Serbskiej. Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju na spotkaniu w Madrycie w grudniu 1998 r. ostrzegła, że gdyby człony nie spełniały wymogu pełnej transparentności w tych obszarach, wówczas przeprowadzi generalny przegląd wojskowej pomocy im dostarczanej. Rada

[21] *Reduction period ends for parties to the Agreement on Sub-Regional Arms Control*, Press Release nr 80/97, dokument OBWE nr SEC.INF/130/97. Wiedeń, 21 listopada 1997 r.

zadeklarowała, że we współpracy ze SFOR, OBWE oraz siłami zbrojnymi, rządami członów i państwa, będzie dążyć do utrzymania stabilności wojskowej, zwiększenia współpracy i zaufania między siłami zbrojnymi członów, budowania silniejszych wspólnych mechanizmów obrony, a także usuwania wojskowych od niewłaściwego zaangażowania w proces polityczny[22].

CSBM w Bośni i Hercegowienie

Podobnie jak kontrola zbrojeń, budowanie zaufania i bezpieczeństwa nie miało łatwego startu w warunkach foul weather w Bośni i Hercegowinie. Oba procesy wzajemnie negatywnie oddziaływały na tempo realizacji, stąd szczególna rola przypadła społeczności międzynarodowej. Implementacja CSBM nierzadko była niepełna, będąc mocno skażona politycznymi kalkulacjami. Oprócz braku integracji sił zbrojnych w Bośni, na istotne przeszkody natrafiała łączność między członami Federacji, brakowało przejrzystości w wymianie informacji wojskowej i w budżetach wojskowych[23]. Przeprowadzanie inspekcji i wizyt do zakładów produkujących broń oraz inne kontakty i współpraca wojskowa szwankowały, zaś wspólne instytucje pozostawały bardzo słabe. Strony różnie interpretowały literę porozumienia, np. pojęć „niezwykłych działań wojskowych" czy „ryzykownych incydentów natury wojskowej". Dopiero w 1997 r. udało się osiągnąć w miarę zadowalający stopień implementacji CSBM, jakkolwiek Osobisty Przedstawiciel musiał nadal przeciwstawiać się usiłowaniom stron wyciągania politycznych korzyści. Niektórzy lokalni przywódcy ciągle nie wykluczali użycia siły wojskowej jako instrumentu bezpieczeństwa.

W tej sytuacji wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzały do zintegrowania procesu budowy zaufania z innymi krokami w zakresie bezpieczeństwa wojskowego i cywilnego. Poszerzano skalę tego instrumentu, czyniono przygotowania do stopniowego przejmowania przez strony wszystkich aspektów CSBM, zachęcano do przyjmowania dobrowolnych środków, np. przez organizowanie seminariów, szkoleń czy w dziedzinie zmniejszania ryzyka (otwarte przestworza). Z czasem problemy implementacyjne coraz silniej kierowały się ku kwestiom technicznym, organizacyjnym i administracyjnym niż wyrażały się otwartym brakiem woli politycznej. W latach

[22] *Declaration of the Peace Implementation Council*. Madryt, 16 grudnia 1998 r. http://www.jstor.org/discover/10.2307/20698893?sid=21105472627541&uid=3738840&uid=2129&uid=2&uid=4&uid=70 (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

[23] Oficjalne wydatki wojskowe w Bośni i Hercegowinie wynosiły ok. 6 proc. PKB, a *de facto* 8–10 proc. W Europie te wydatki oscylowały koło 1,5 proc.

1997–2003 generalny obraz w zakresie środków budowy zaufania zmieniał się konsekwentnie na lepsze.

Poredukcyjna implementacja i przestrzeganie porozumienia

W 1998 r. realizacja postanowień porozumienia z Dayton przyniosła mieszane rezultaty w sprawach cywilnych na tle sukcesu kontroli zbrojeń, ale i w tym obszarze pojawiły się problemy. Wiosną Stany Zjednoczone zawiesiły dostawy broni na mocy *Train and Equip* do Chorwackiej Rady Obrony (HVO), oskarżając ją o obstrukcję Federacji, niezintegrowanie pewnych jednostek wojskowych HVO ze wspólnym dowództwem Federacji oraz nieakceptowanie wspólnych odznak, szarż i innych symboli. Zaprzeczając tym oskarżeniom, chorwaci bośniaccy uskarżali się, że praktyka szkolenia, finansowania i dystrybucji broni oraz fakt, że szkolenia odbywają się w krajach islamskich, uprzywilejowują komponent bośniacko-muzułmański armii Federacji, tym samym dyskryminując człon chorwacki[24].

Pierwsza konferencja przeglądowa implementacji porozumienia florenckiego odbyła się 15–19 czerwca 1998 r. w Wiedniu pod przewodnictwem Osobistego Przedstawiciela. Strony uzgodniły środki dotyczące usprawnienia implementacji oraz wydali instrukcje dla SKK w szeregu technicznych kwestii, w tym jednolitej metodologii wymiany informacji oraz zwiększenia przejrzystości i zaufania. Uzgodniono także nowy Protokół o istniejących typach uzbrojenia (POET)[25]. Strony także zgodziły się w sprawie rozważenia dalszych dobrowolnych redukcji. Potwierdzono, że przewodnictwo subregionalnej komisji konsultacyjnej (SKK) zostanie przekazane przez Osobistego Przedstawiciela pięciu stronom porozumienia florenckiego z początkiem 1999 r.

Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju w Bośni w grudniu 1998 r. potwierdziła, że stabilność wojskowa utrzymywała się w całej Bośni i Hercegowinie i że siły zbrojne w Federacji BiH w pełni wykonywały zobowiązania dotyczące sprzętu wojskowego w ramach porozumienia florenckiego oraz przestrzegały postanowień militarnych porozumienia z Dayton[26]. Ironią

[24] *Americans imposed sanctions on HVO*, Vecernji List (Zagreb), 11 maja 1998, w: *Bosnia and Herzegovina: Klein confirms suspension of equipment for HVO*, FBIS-EEU-98-132, 12 maja 1998 r., „Atlantic News", nr 3017 (10 czerwca 1998 r.), s. 4.

[25] *Final Document of the First Conference to Review the Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control, Vienna, 15–19 June 1998,* dok. RC.IV/5/98, 19 czerwca 1998 r.

[26] *Reinforcing Peace in Bosnia and Herzegovina–The Way Ahead. The Peace Implementation Agenda. Annex to the Declaration issued by the Peace Implementation Council,* rozdział VII, Madryt, 16 grudnia 1998 r.

było to, że pomyślnemu wykonywaniu porozumienia florenckiego towarzyszył konflikt zbrojny w Kosowie.

Program działania na rok 1999 i potem koncentrował się na dwóch kierunkach: dalszym redukowaniu nadmiernych zwolnień implementacyjnych, np. w dziedzinie zdejmowania broni ze stanu uzbrojenia oraz znalezienia wspólnej interpretacji broni w zbiorach historycznych (co budziło częste nieporozumienia), oraz ujednoliceniu wymiany informacji i oprogramowaniu ośrodków weryfikacji[27]. Ponadto monitoring stanów uzbrojenia miał zostać bardziej uszczegółowiony. OBWE miała nadal użyczać wsparcia stronom w zakresie planowania i oceny inspekcji, szkoleń dla inspektorów oraz poprawy wymiany danych[28]. Przewidziano warsztaty w celu standaryzacji notyfikacji określonych danych oraz inspekcji. Strony przyjęły protokół rządzący procedurami przewodnictwa, a także ustalający procedurę rotacyjną dla niego. Odtąd Osobisty Przedstawiciel przyjął rolę doradczą i następne posiedzenia SKK odbywały się na terytoriach poszczególnych stron, zamiast w Wiedniu.

Kryzys wokół Kosowa i pierwsze zawieszenie porozumienia florenckiego

Pierwsze miesiące 1999 r. świadczyły o pogarszającej się sytuacji w Kosowie. W rezultacie rozpoczęcia interwencji NATO 24 marca 1999 r. Federalna Republika Jugosławii „zawiesiła" 31 marca realizację porozumienia florenckiego na swoim terytorium[29]; jednocześnie w akcie solidarności władze Republiki Serbskiej ograniczyły swoje kontakty z państwami NATO uczestniczącymi w kampanii powietrznej Sojuszu przeciwko reżimowi w Belgradzie. Wydarzenia te dotknęły zaplanowaną wcześniej działalność, zwłaszcza terminarz inspekcji.

Mimo tych kroków, pod koniec kwietnia i w połowie czerwca odbyły się w Zagrzebiu dwa nieformalne spotkania SKK pod przewodnictwem chorwackim. Strony uzgodniły dalsze wykonywanie porozumienia oraz zwołanie formalnego posiedzenia SKK, gdy tylko Jugosławia odwoła swoją decyzję

[27] *Status of 1999 Programs for the Implementation of the Vienna (CSBMs) and Florence (Sub-Regional Arms Control) Agreements. General Carlo Jean (Italian Army), Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office for Articles II and IV*, Oslo, Norway, 2 Dec. 1998, dok. OBWE MC.GAL/5/98, 2 grudnia 1998 r.

[28] „OSCE Newsletter", t. 5, nr 10, październik 1998, http://www.osce.org/secretariat/14697?download=true (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

[29] Zawieszenie nie jest przewidziane w porozumieniu florenckim. Artykuł XII przewiduje możliwość wycofania się z porozumienia 42 miesiące po jego wejściu w życie (tj. 14 grudnia 1999 r.). Notyfikację decyzji o wycofaniu należy złożyć przynajmniej 150 dni przed tym wycofaniem. Postanowienia artykułu XII wzorowano na odpowiednich sformułowaniach traktatu CFE, którego „zawieszenie" w grudniu 2007 r. nie zostało uznane przez większość stron CFE.

o zawieszeniu. Zaproszenie dla Jugosławii, aby przeprowadziła inspekcje na terytorium innych stron bez obowiązku zrewanżowania się zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że FRJ będzie uczestniczyć w nieformalnych posiedzeniach SKK (zakończenie bombardowania FRJ 10 czerwca uczyniło tę ofertę zbyteczną). Strony także postanowiły nadal oceniać różne kwestie, zwłaszcza aktualizację POET oraz ograniczenie wyjątków do pułapów przewidzianych porozumieniem florenckim[30].

Zaakceptowano propozycję francusko-niemiecką, aby przeprowadzić inspekcje niezadeklarowanych miejsc w październiku 1999 r. Wreszcie miano zdefiniować warunki notyfikacji zniszczonego lub uszkodzonego sprzętu ograniczonego porozumieniem oraz modyfikacji wojskowych zachowań (takich jak nowa lista celów inspekcji).

19 lipca rząd Jugosławii zobowiązał się wznowić implementację porozumienia i 28 sierpnia notyfikował zakończenie zawieszenia uczestnictwa w realizacji porozumienia, a także zgodził się w pełni wznowić udział w SKK we wrześniu 1999 r. Aresztowanie 25 sierpnia gen. Momira Talicia, szefa sztabu Sił Zbrojnych Republiki Serbskiej, na podstawie nakazu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii, stało się potencjalną porażką, lecz nie zablokowało działalności Subregionalnej Komisji Konsultacyjnej; Republika Serbska jedynie odłożyła inspekcję zaplanowaną w tym okresie.

Po zakończeniu interwencji natowskiej powróciła kwestia skompensowania strat w broni FRJ do poziomów przewidzianych w porozumieniu. Szacunki zniszczonego UOP przeprowadzone przez NATO i FRJ jednak znacznie różniły się.

16 września Jugosławia przedłożyła SKK nowe informacje; nowy plan inspekcji został zatwierdzony i wszystkie inspekcje zaplanowane na 1999 r. zostały zrealizowane do połowy grudnia. Inspekcje przeprowadzono sprawnie i w duchu współpracy; wszystkie strony zwyczajowo prosiły OBWE o pomoc dla zespołów inspekcyjnych i eskort.

Dalsza implementacja porozumienia florenckiego wymagała wykonania kilku bezpośrednich zadań. Po pierwsze, trzeba było usprawnić inspekcje niezadeklarowanych miejsc (inspekcje na żądanie) w celu zwiększenia przejrzystości i zaufania; Francja i Niemcy zapewniły kurs szkoleniowy dla takich inspekcji. Po drugie, zachęcono strony do przyjmowania dalszych ograniczeń w obszarze zwalniania od pułapów uzbrojenia oraz czynienia dobrowolnych redukcji takich pułapów. Także zalecano redukować budżety

[30] Np. Republika Serbska miała limit 113 BWO, ale z powodu wyjątków na jej stanie znajdowało się 286 sztuk wozów. Proponowano, żeby wyjątki albo wyeliminować, albo zredukować.

obrony i personel wojskowy oraz wiązać je ze średnimi poziomami krajów sąsiednich[31].

Uczestnicy międzynarodowego szczytu w sprawie Paktu stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, zainicjowanego przez Unię Europejską w Kolonii i realizowanego pod auspicjami OBWE w 1999 r., wydali 30 lipca deklarację szczytu w Sarajewie, w której zobowiązali się do pełnej realizacji istniejących środków kontroli zbrojeń i budowy zaufania oraz sposobów ich doskonalenia[32].

W kwietniu 1999 r. Stany Zjednoczone zawiesiły program *Train and Equip,* tym razem dla Bośni i Hercegowiny z powodu niescalenia w pełni armii Federacji BiH[33]. We wrześniu Amerykanie jednak wznowili tę pomoc. W końcu października oba człony Bośni i Hercegowiny ogłosiły zredukowanie liczebności swoich armii o 15 proc. na mocy decyzji podjętej przez kolektywną prezydencję kraju. Armia federacyjna miała zredukować swój personel o 20 batalionów, z czego 15 pochodziłoby z sił muzułmańskich i 5 z sił bośniacko-chorwackich. Siły Republiki Serbskiej miały zmniejszyć się o 10 batalionów. Decyzja ta, poza motywami politycznymi, wypływała głównie ze szczupłości funduszy na utrzymanie istniejącego personelu[34].

Interwencja NATO w Kosowie nie przerwała w znaczący sposób prowadzenia terminowych inspekcji lub przekazywania wymaganych notyfikacji w ramach porozumienia o CSBM. Podobnie jak w ówczesnej realizacji porozumienia florenckiego, Republika Serbska nie uczestniczyła w dobrowolnych działaniach (wizyty, seminaria, warsztaty itp.) organizowanych przez NATO lub w jego krajach członkowskich, które wzięły udział w interwencji, jednak kraje niesprzymierzone – Austria, Szwajcaria i Szwecja – przejęły te zadania. Republika Serbska nie czyniła radykalnych kroków i sytuacja wróciła szybko do normy.

W 1999 r. zakończono zgłoszoną przez Wspólną Prezydencję Bośni i Hercegowiny 15-proc. redukcję sił zbrojnych BiH. Zobowiązała się ona do dokonania następnej 15-proc. redukcji w swych siłach zbrojnych, w tym budżetu, personelu i sprzętu, do końca 2000 r.[35]. Z drugiej strony, wysiłki w

[31] *Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office, Implementation of Article II (Confidence- and Security-building Measures in Bosnia and Herzegovina) and Article IV (Sub-Regional Arms Control), Annex 1-B, Dayton Peace Agreement Accords in 1999*, Stambuł, 1999.

[32] *Sarajevo Summit Declaration of the Heads of State and Government of the participating and facilitating countries of the Stability Pact and the Principals of participating and facilitating International Organizations and Agencies and regional initiatives*, Sarajevo, 30 lipca 1999 r.

[33] W. Boese, *Belgrade suspends implementation of sub-regional arms accord*, „Arms Control Today", t. 29, nr 3 (kwiecień/maj 1999), s. 43.

[34] „Jane's Defence Weekly", vol. 32, nr 17, 27 października 1999 r., s. 5.

[35] Przedstawiciele wszystkich trzech armii wezwali do zakończenia dalszych redukcji w wojskach do czasu, gdy znajdą się miejsca pracy dla zdemobilizowanych żołnierzy. Szczególnie w Republice Serbskiej występował wysoki poziom bezrobocia, w tym wśród młodych ludzi w wieku poborowym.

kierunku rozwinięcia polityki bezpieczeństwa na szczeblu państwowym oraz przekształcenia Stałej Rady w Sprawach Wojskowych (SCMM), ciała koordynującego działalność sił zbrojnych członów BiH, w strukturę obronną przebudowującą te siły, przyniosły niewielki postęp. W maju 2000 r. Rada w sprawie Zaprowadzenia Pokoju wezwała SCMM i wszystkich zewnętrznych ofiarodawców do zapewnienia przejrzystości w zewnętrznej pomocy wojskowej dla sił członów BiH. Urząd Wysokiego Przedstawiciela w Bośni i Hercegowinie, odpowiedzialny za implementację cywilnych aspektów porozumienia z Dayton, ponowił ten apel i wspierał wysiłki SCMM w dążeniu do tych celów.

Drugie zawieszenie porozumienia florenckiego

W 2000 r. kontrola zbrojeń nie była priorytetem w regionie bałkańskim. Powodem było to, że wykonywano ją z powodzeniem oraz że uwagę koncentrowały pozamilitarne aspekty porozumienia z Dayton. Polityczna niepewność panująca w etnicznie podzielonej Bośni i Hercegowinie, którą trapiły złe zarządzanie, słaby rząd oraz brak reform gospodarczych, a także międzynarodowo osamotniona FRJ pod przywództwem Slobodana Miloševicia, nadal hamowały kooperatywne kroki w zakresie bezpieczeństwa. W miarę pogarszania się stosunków między reżimem S. Miloševicia a większością uczestników OBWE pojawiały się uchybienia w przestrzeganiu przez FRJ kontroli zbrojeń. Ewidentnie wskutek problemów wewnętrznych oraz faktu niezaproszenia jej na konferencję przeglądową realizacji porozumienia florenckiego 21–23 czerwca 2000 r., FRJ zdecydowała zaprzestać uczestnictwa w SKK po raz drugi. Nastąpiło to po decyzji o wykluczeniu Jugosławii z posiedzenia Rady w sprawie Zaprowadzenia Pokoju 23–24 maja w Brukseli.

U źródła decyzji S. Miloševicia leżała odmowa USA w sprawie zaproszenia FRJ na konferencję z intencją zamanifestowania międzynarodowego ostracyzmu wobec rządu jugosłowiańskiego. Rosja wyraziła ubolewanie z powodu amerykańskiego stanowiska i nie uczestniczyła w spotkaniu brukselskim. W ślady FRJ poszła Republika Serbska, ignorując zaproszenie do udziału w nieformalnym spotkaniu przeglądowym, które zaplanowano na 20 czerwca w miejsce odłożonej konferencji przeglądowej. Pozostałe strony porozumienia florenckiego zadecydowały, że będą dalej wykonywać jego postanowienia, w tym kontynuować nieformalne sesje. W końcu lipca FRJ i Republika Serbska wznowiły uczestnictwo w implementacji, a konferencję przeglądową i niektóre inspekcje przełożono na inne terminy.

Od 31 października do 2 listopada 2000 r. odbyła się w Wiedniu konferencja przeglądowa pod przewodnictwem nowego, demokratycznie wybranego rządu FRJ. Pięcioro stron porozumienia z zadowoleniem powitało jego implementację,

chociaż wskutek wydarzeń minionych miesięcy postęp był umiarkowany. Niezałatwione sprawy obejmowały redukcję nadmiernych wyjątków płynących z porozumienia, dalsze obniżenie wysokich pułapów uzbrojenia ograniczanego porozumieniem oraz wzmocnienie przejrzystości i współpracy w regionie.

Mimo politycznych zawirowań redukcje były kontynuowane: ponad 7 tys. sztuk UOP zostało zniszczonych od 1996 r. Wszystkie strony dotrzymywały ograniczeń na pułapy ciężkiej broni a niektóre strony deklarowały dalsze redukcje. Proces ten był wspierany przez zespoły pochodzące z państw uczestniczących OBWE.

Stabilizowanie środowiska bezpieczeństwa

Po odejściu S. Miloševicia jesienią 2000 r. FRJ została ponownie przyjęta w listopadzie do OBWE. Po dwóch latach kłopotów z implementacją, sytuacja stabilizowała się systematycznie. Kolejne raporty sporządzane przez Osobistego Przedstawiciela w sprawie realizowania porozumienia florenckiego, jak i funkcjonowania porozumienia w sprawie CSBM, kwalifikowały ich funkcjonowanie jako przejrzyste i wykonywane w dobrej wierze. Jakość corocznej wymiany informacji poprawiała się nieprzerwanie. Strony kooperatywnie skupiały się na trudnych kwestiach inspekcji przez BiH oraz zwolnień sprzętu na mocy artykułu III, a także na sprawach dobrowolnej redukcji kwot broni w pięciu kategoriach. Inspekcje przeprowadzano terminowo i profesjonalnie, a na prośbę stron asystenci OBWE z 29 wspierających proces krajów uczestniczyli w charakterze obserwatorów w większości inspekcji. Dzięki tej pomocy i wsparciu strony uzyskały wysoki poziom kompetencji. Na trzeciej konferencji przeglądowej w 2002 r. przyjęte decyzje rozwiązały kwestie dotyczące części zwolnionego z zasad liczenia na mocy artykułu III.

W 2002 r. zakończono też program *Train and Equip* w Bośni i Hercegowinie[36]. Rok później długotrwały spór o inspekcje przez BiH został ostatecznie rozwiązany dzięki przełamaniu politycznie motywowanej obstrukcji ze strony Republiki Serbskiej. W październiku 2003 r. po raz pierwszy BiH przeprowadziła międzynarodową inspekcję w Chorwacji, na czele której stał oficer sił zbrojnych bośniackich Serbów, wraz z dwoma przedstawicielami trzech składowych nacji Federacji Bośni i Hercegowiny. Wiele zrobiono dla zachęcenia stron do zredukowania poziomów uzbrojenia zwolnionego

[36] Przez ponad 7 lat wartość dóbr i usług dostarczonych ogółem wyniosła około pół miliarda dolarów amerykańskich.

z zasad liczenia oraz obniżenia pułapów UOP[37]. Znaleziono także rozwiązanie dla sprzętu do celów badawczych i rozwojowych, a także nastąpił znaczący postęp w kategorii uzbrojenia znajdującego się na stanie służb bezpieczeństwa wewnętrznego. Wśród innych godnych odnotowania osiągnięć były dalsze redukcje uzbrojenia w procesie restrukturyzacji sił zbrojnych, zgoda na potrzebę aktualizacji porozumienia oraz rozwiązanie kwestii zgłaszania punktów wejścia w trakcie inspekcji.

Na czwartej konferencji przeglądowej w 2003 r. osiągnięto kolejne porozumienie w sprawie redukcji UOP zwolnionego na potrzeby B&R do maksimum 5 proc. w każdej kategorii. Republika Serbska dokonała dalszych redukcji swojego ciężkiego uzbrojenia zadeklarowanego jako wycofany z wyposażenia oraz zniszczyła część BWO należących do sił bezpieczeństwa wewnętrznego. Ogólnie ujmując, implementacja porozumienia florenckiego postępowała sprawnie w systemie inspekcyjnym, wymiany informacji i redukcji.

Koniec reżimu CSBM w Bośni i Hercegowinie

W nowej atmosferze politycznej łatwiej uzgadniano i porządkowano nowe decyzje, w tym demilitaryzację sprzętu w historycznych zbiorach, aktualizowanie lub przyjmowanie nowych protokołów do porozumienia (nowe typy uzbrojenia, wizyty do zakładów produkujących broń, obserwacja z powietrza). Wszystkie decyzje podjęte od 1996 r. przez WKK oraz kolejne konferencje przeglądowe zostały inkorporowane do porozumienia o CSBM. Wzrastała liczba uzgodnionych dobrowolnych środków. Nadal występowały też trudności (np. w sprawie ćwiczeń polowych wspólnego batalionu bośniackiego czy audytu budżetu wojskowego z pomocą międzynarodową)[38].

Państwa regionu coraz silniej akcentowały swój „europejski wybór" wyrażający się w dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO[39]. W kontekście lepszego środowiska bezpieczeństwa 28 września 2004 r. zawieszono

[37] *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina (Article II, Annex 1-B), and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1-B, Dayton Peace Accords), 1 Jan.–30 Nov. 2001. Major General Claudio Zappulla (Italian Air Force), Personal Representative of the OSCE CIO*, dok. CIO.GAL/71/01, 26 listopada 2001 r.

[38] *Yearly Report on the Implementation of Articles II and IV, Annex 1-B, Dayton Peace Accords, 2000, 01 January–27 November 2000,* Lt. Gen. Carlo Jean (Italian Army, rtd), Personal Representative of the OSCE CIO, 27 listopada 2000 r.

[39] Wszystkie strony porozumienia uczestniczą w Programie dla Pokoju NATO i krajów partnerskich. Chorwacja stała się członkiem Sojuszu w 2008 r. i mimo tego nadal uczestniczy w reżimie porozumienia florenckiego. Chorwacja ubiegała się o członkostwo w Unii Europejskiej od 2003 r.; w 2013 r. stała się 28. członkiem UE. Bośnia i Serbia zostały wskazane jako potencjalni kandydaci do członkostwa w UE w 2003 r. Czarnogóra aplikowała w 2008 r.

wykonywanie Porozumienia o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie. Nastąpiło to w wyniku powodzenia szeroko zakrojonych reform, w tym reformy sektora bezpieczeństwa w BiH, oraz generalnie wysokiego poziomu zaufania, otwartości i przejrzystości między siłami zbrojnymi członów Bośni i Hercegowiny. Fakt ten nie zamykał drogi stronom do kontynuowania dobrowolnych środków dotychczas włączanych lub związanych z porozumieniem.

W kierunku emancypacji

Przekazanie stronom odpowiedzialności za implementację porozumienia florenckiego zachodziło w dobrym tempie. W obliczu postępu w tym zakresie Osobisty Przedstawiciel zasugerował dokonanie przeglądu swojej roli oraz zadań swojego urzędu przez ograniczenie ich do funkcji doradczych, zapewnienia wsparcia technicznego dla inspekcji oraz analizy dorocznej wymiany informacji[40]. W 2004 r. przekazywanie „własności" porozumienia florenckiego stronom uznano w zasadzie za osiągnięte, chociaż społeczność międzynarodowa (poprzez Osobistego Przedstawiciela) nadal zapewniała przewodnictwo, doświadczenie i techniczne wsparcie w polepszaniu implementacji[41].

W 2005 r. kategoria tzw. pojazdów podobnych konstrukcyjnie do bojowych wozów piechoty i transporterów opancerzonych podlegających inspekcji (*look-alikes*) została wprowadzona do POET. Stale zmniejszająca się liczba obiektów inspekcji wynikająca z redukcji i restrukturyzacji sił zbrojnych stron doprowadziła do uzgodnienia stałych kwot dla każdej z nich, bez względu na liczbę tych obiektów.

W styczniu 2006 r. powstała nowa sytuacja dla porozumienia florenckiego w wyniku rozwiązania ministerstw obrony na poziomie dwóch członów stanowiących Bośnię i Hercegowinę oraz przekazaniu ich kompetencji nowo utworzonemu ministerstwu obrony BiH. Wszystkie strony porozumienia – BiH, Chorwacja oraz Serbia i Czarnogóra[42] – uzgodniły, że po zatwierdzeniu i podpisaniu

[40] *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security Building Measures in Bosnia and Herzegovina (Article II, Annex 1-B) and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1B, Dayton Peace Accords), 1 Jan.–30 Nov. 2002, Major General Claudio Zappulla (Italian Air Force), Personal Representative of the OSCE CIO*, dok. CIO.GAL/99/02, 28 listopada 2002.

[41] *Annual Report on the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in BiH (Article II, Annex 1-B Dayton Peace Accords) and the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV, Annex 1-B Dayton Peace Accords), 1 Jan.-30 Nov. 2004. Brigadier General Claudio Sampaolo (Italian Army), Personal Representative of the OSCE CIO*, dok. CIO.GAL/124/04, 20 grudnia 2004.

[42] W lutym 2003 r. Federalna Republika Jugosławii zmieniła nazwę państwa na Serbia i Czarnogóra.

przez strony sześciu poprawek do porozumienia, od 10 marca 2006 r. BiH będzie reprezentowana jedynie na szczeblu państwowym, jako pojedyncza strona.

W czerwcu 2006 r. Czarnogóra ogłosiła niepodległość w wyniku referendum z maja tego roku. Stała się ona stroną porozumienia 16 stycznia 2007 r. po tym, gdy wszystkie pozostałe strony notyfikowały swoją zgodę. Powołano pojedynczą agencję weryfikacyjną na szczeblu państwowym w BiH. Formalne poprawki do porozumienia dotyczące udziału Czarnogóry jako strony zostały podpisane przez wszystkich uczestników oraz Osobistego Przedstawiciela podczas posiedzenia SKK 14–16 października 2008 r.

W latach 2006–2008 liczba stron porozumienia florenckiego zmieniła się: z oryginalnych pięciu – wpierw została zredukowana do 3 (przez zjednoczenie BiH) a następnie wzrosła do 4 (po uzyskaniu niepodległości przez Czarnogórę). W lipcu 2008 r. rządy Czarnogóry i Serbii uzgodniły, że liczbowe limity uzbrojenia obu stron nie przekroczą całkowitych ograniczeń ustalonych dla FRJ.

W 2007 r. OBWE, technicznie „europeizując" reżim florencki, zatwierdziła wykorzystanie sieci łączności Organizacji w implementacji porozumienia z Dayton i poruczyła grupie łączności techniczną realizację tej decyzji. W marcu strony uzgodniły rozpoczęcie prac nad aktualizacją porozumienia florenckiego z celem sfinalizowania ich do czasu szóstej konferencji przeglądowej w czerwcu 2008 r. W marcu strony porozumienia florenckiego uzgodniły jego aktualizację.

Według Osobistego Przedstawiciela implementacja porozumienia florenckiego pokazała, że wojskowa stabilność na zachodnich Bałkanach jest „solidna i bezwarunkowa", a wszystkie cztery strony współpracowały w duchu porozumienia. (Warto zauważyć, że porozumienie florenckie od końca 2007 r. jest jedynym w pełni funkcjonalnym „twardym" układem w zakresie kontroli zbrojeń w Europie). Do 2008 r. strony porozumienia zredukowały bądź poddały konwersji dla celów cywilnych ogółem blisko 9 tys. sztuk, w tym 6,9 tys. systemów artylerii. Przeprowadzono przy tym 600 inspekcji, włączając w to ponad 120 inspekcji redukcyjnych. W rezultacie liczba obiektów inspekcji zmalała z 244 (stan z roku 1997) do 85 w 2008 r.[43].

Obniżenie progów dla ciężkiej broni okazało się możliwe dzięki stale malejącym obawom i groźbom, a także woli redukowania kosztów utrzymywania pokaźnych arsenałów broni. W efekcie stany ograniczanego

[43] *Report of the Personal Representative of the Chairman-in-Office for Article IV of the Dayton Peace Accords, Brigadier General C. Periotto*, dok. PC.JOUR/734, 25 września 2008. W 2009 r. strony miały na swoim koncie już 9228 sztuk ciężkiej broni zniszczonej lub poddanej konwersji (621 inspekcji, w tym 130 inspekcji redukcyjnych), zostało przeprowadzonych od 1996 r. W 2010 r. liczba zredukowanej broni urosła do 9721 sztuk, a rok później do 9486 sztuk (648 inspekcji, w tym 129 redukcyjnych).

porozumieniem uzbrojenia wszystkich stron znalazły się poniżej pułapów uzgodnionych we Florencji w 1996 r. (zob. tabela 2) Wszystko to pomogło w tworzeniu nowych, uproszczonych procedur likwidacji UOP. Wybił się także dodatkowy czynnik – moderująca rola ekonomii w polityce militarnej. Znalazło to również oddźwięk w redukcji spotkań SKK z trzech do dwóch rocznie. Strony porozumienia zdecydowały się użyć zintegrowanego systemu notyfikacji sieci łączności OBWE dla wszystkich ich powiadomień od 1 stycznia 2009 r. oraz przyjąć automatyczny system przetwarzania danych do wymiany corocznej informacji, począwszy od 2010 r.

Tabela 2. Pułapy, stany uzbrojenia i zwolnienia na mocy art. IV załącznika 1-B porozumienia pokojowego z Dayton z 1955 r. Stan na 30 września 2008 r.

Strona	Czołgi	BWO	Artyleria	Samoloty	Śmigłowce
Bośnia i Hercegowina					
Pułap	410	340	1 500	62	21
Stan	325	272	1 469	19	7
Zwolnienie	7	12	64	0	0
Chorwacja					
Pułap	410	340	1 500	62	21
Stan	258	111	1 406	21	7
Zwolnienie	39	23	89	5	2
Serbia					
Pułap	948	786	3 375	143	46
Stan	505	607	2 616	85	38
Zwolnienie	281	65	396	0	0
Czarnogóra					
Pułap	77	64	375	12	7
Stan	0	8	168	12	6
Zwolnienie	0	3	202	0	0
Pułapy ogółem	1 845	1 530	6 750	279	95
Stany ogółem	1 088	998	5 659	137	58

Źródło: na podstawie SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security. Oksford 2009, s. 450.

Na szóstej konferencji przeglądowej w 2008 r. przyjęto dwa główne postanowienia. Zdecydowano nadal wykonywać porozumienie florenckie

z pomocą Osobistego Przedstawiciela oraz jednocześnie badać sposoby stopniowego umacniania *ownership* tego procesu przez strony w celu uzyskania przez nie pełnej autonomii w tym zakresie (w tym celu Osobisty Przedstawiciel opracował w 2010 r. całościowy plan działania)[44]. Postanowiono także rozważenie adaptowanego traktatu CFE z 1999 r. jako możliwej w długiej perspektywie alternatywy porozumienia florenckiego. Proces ten jednak został zastopowany przez „zamrożenie" reżimu CFE oraz ujemny wpływ konfliktu Gruzji i Rosji na przyszłość CFE.

Porozumienie w sprawie dwufazowego planu „własności" było politycznie ważne. Faza 1 przewidywała przekazanie przez państwa uczestniczące OBWE technicznych funkcji stronom, najlepiej pod koniec 2011 r. Pełną odpowiedzialność za implementację można by było oddać stronom, gdyby sytuacja polityczna na to pozwoliła. W 2009 r. terminarz został zatwierdzony przez Grupę Kontaktową (Francja, Niemcy, Rosja, Włochy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) oraz przedstawiciela UE. W 2011 r. postęp w rozmowach pozwolił na zredukowanie międzynarodowej pomocy o połowę. Strona bośniacka wprawdzie wyraziła zastrzeżenia, jednak miały one charakter raczej techniczny i finansowy niż merytoryczny.

Po 18 latach praktycznej implementacji porozumienia florenckiego, 4 grudnia 2014 r. Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra i Serbia przejęły całkowitą odpowiedzialność za regionalną stabilność i kontrolę zbrojeń w regionie. Odpowiedni dokument został podpisany przez przedstawicieli wysokiego szczebla tych państw na spotkaniu ministerialnym OBWE w Bazylei. Jednocześnie Stała Rada OBWE zakończyła od 1 stycznia 2015 r. rolę i funkcję Osobistego Przedstawiciela urzędującego przewodniczącego OBWE dla wykonywania artykułu IV załącznika 1-B porozumienia z Dayton. Nie oznacza to całkowitego wycofania się społeczności międzynarodowej z regionu. Współpraca nadal będzie prowadzona przez Centrum Zapobiegania Konfliktów OBWE, tyle że nie jako pomoc, ale wsparcie – podkreślił Osobisty Przedstawiciel, który zakończył misję ogółem sześciu kolejnych osobistych przedstawicieli urzędującego przewodniczącego OBWE na przestrzeni 18 lat. Także Unia Europejska, NATO i Grupa Kontaktowa poparły transfer odpowiedzialności do stron porozumienia.

W latach 1996–2014 ogółem 10 069 sztuk ciężkiego uzbrojenia zostało zniszczonych lub przeznaczonych na cele cywilne, w tym 1414 czołgów, 688 BWO,

[44] *Report to the Permanent Council. Implementation of the Agreement on Sub-Regional Arms Control (Article IV Annex 1-B, Dayton Peace Accords), 8 Sep. 2011, Vienna, Brigadier General C. Periotto*, *Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office*, dok. CIO.GAL/158/11, OSCE+, 23 sierpnia 2011 r.

7754 systemów artylerii, 170 samolotów bojowych oraz 19 śmigłowców uderzeniowych. Nieocenioną pomoc niósł personel OBWE w wykonywaniu intruzyjnej kontroli zbrojeń na obszarze stosowania porozumienia: 1307 asystentów Organizacji uczestniczyło w operacjach terenowych, w tym w 709 inspekcjach, łącznie z 129 inspekcjami redukcji. Łącznie 29 krajów udzieliło różnego typu pomocy stronom porozumienia w działaniach organizacyjno-technicznych, prawnych, rozjemczych, monitorujących, doradczych i innych[45].

Zakończenie

Na tle fatalnej kondycji ogólnoeuropejskiej kontroli zbrojeń, eksperyment na zachodnich Bałkanach jest spektakularnym sukcesem. W jego wyniku nastąpił trudny, lecz względnie trwały proces zbliżenia, który istotnie zmniejszył, jeśli nie wyeliminował, widmo eskalacji zbrojnej na masową skalę w regionie.

Ewolucja trudnej sytuacji na Bałkanach, w tym polityczne reformy, budowa państwowości oraz procesy integracyjne w Bośni i Hercegowinie, a także inne cywilne przedsięwzięcia oraz zaangażowanie mocarstw, instytucji i ciał reprezentujących społeczność międzynarodową, miały istotne znaczenie. Równolegle do nich kontrola zbrojeń odegrała zasadniczą rolę w wysiłkach zmierzających do pojednania oraz opanowywania kryzysów wśród byłych walczących stron na Bałkanach, w tym aktorów quasi-państwowych. Kontrola zbrojeń miała instrumentalny charakter w stabilizowaniu płynnej sytuacji wojskowej w „kotle bałkańskim" po długim i krwawym konflikcie. Zaszczepiając stabilność, przejrzystość i wzajemne upewnianie, utorowała ona drogę do zbudowania zintegrowanych struktur wojskowych w Bośni i Hercegowinie. Społeczność międzynarodowa zdołała uniknąć politycznych błędów, jakie często popełniano w przeszłości i jakie są popełniane dzisiaj gdzie indziej, takich jak: ignorowanie lub lekceważenie ostrości sytuacji pokonfliktowej; pozostawienie kształtowania przyszłości regionu mocarstwom i stronom bezpośrednio zainteresowanym; usiłowanie wykorzystywania istniejącej niestabilności do partykularnych celów i interesów albo tolerowanie lub pozwalanie regionalnym aktorom na oszukiwanie społeczności międzynarodowej i krzyżowanie jej wysiłków.

[45] *BiH, Croatia, Montenegro and Serbia take ownership of regional arms control, Dayton Agreement Article IV Annex 1/B: Mission accomplished*. 4 grudnia 2014. https://mail.google.com/mail/u/0/?hl=pl&shva=1#inbox/14a154c2995db965 (dostęp: 4 lutego 2015 r.).

Zamiast tego stawiono czoło istniejącym i wyłaniającym się zagrożeniom, wyzwaniom i ryzykom przez szukanie wielostronnego konsensu, współdziałanie, silne polityczne zobowiązania i solidarność oraz konsekwentną perswazję. Wyjątkowe znaczenie miało to, że wszystkie zainteresowane państwa i inni aktorzy mieli interes w normalizacji sytuacji. W efekcie nie pozwolono potencjalnie niebezpiecznemu rozwojowi wypadków wymknąć się spod kontroli a wewnątrzpaństwowe stosunki poddano uważnemu nadzorowi międzynarodowemu.

Uruchomiono szeroki wachlarz podejść i działań, w tym obcą obecność militarną w regionie, konsultowanie i monitorowanie, a także różnorakie formy pomocy dla regionalnych aktorów. Wykorzystano precedensy, takie jak traktat CFE i dokument wiedeński z pewnymi zmianami dla lepszej adaptacji do potrzeb konkretnego środowiska bezpieczeństwa. Wspomniana pomoc dla stron porozumienia, zachęta oraz presja stosowana przez OBWE, NATO i Unię Europejską były nieocenione w konstruowaniu całościowej infrastruktury bezpieczeństwa. Jej elementy obejmowały budowanie bardziej kooperatywnej kultury politycznej między dawnymi wrogami, zwiększanie przejrzystości, stopniowe umacnianie zaufania i innych form kontaktów i współpracy wojskowej oraz zwiększanie przepływu ujednolicanej, pełnej informacji, przestrzegania porozumień i weryfikacji.

Zmiany polityczne na Bałkanach wyrażające się w wyborze „powrotu do Europy" pozwoliły na sukcesywne przełamywanie przeszkód w budowaniu regionalnego ładu wojskowego. Sprzyjające zmiany, w tym zbliżenie bałkańskich aktorów do demokratycznych organizacji euroatlantyckich, zdezaktualizowały potrzebę dalszych i szerszych dążeń w zakresie kontroli zbrojeń i budowy zaufania w byłej Jugosławii. Względna swoboda w zastosowaniu kontroli zbrojeń zdaje się świadczyć o jej potencjalnej adekwatności na innych obszarach dotkniętych polityczno-wojskowymi kłopotami. Jednak należy zachować ostrożność. Dotychczasowy bilans takich wysiłków poza Europą jest mizerny. Stosowanie takich środków na peryferiach Starego Kontynentu nie może być automatyczne. Nie wszystko, co planowano, zostało osiągnięte. Zamrożone konflikty w Mołdawii i w Górskim Karabachu nie poddają się łatwo projektom czerpiącym inspirację z dorobku CFE i regionalnych rozwiązań. Sytuacja po wojnie sierpniowej w 2008 r. w Gruzji stanowi jeszcze większe wyzwanie. Ewidentnie nie wynika to z immanentnego defektu samej kontroli zbrojeń. Przyczyny leżą gdzie indziej: w mocarstwowych grach politycznych i rywalizacji, złej woli, historycznych animozjach oraz rozbieżnych interesach zainteresowanych aktorów – wszystko

to petryfikuje zastoje oraz wybitnie utrudnia rozwiązywanie konfliktów za pomocą instrumentów wojskowo-politycznych.

Problem Ukrainy nie jest przedmiotem niniejszej analizy, wydaje się jednak oczywiste, że ewentualne trwałe uregulowanie polityczno-wojskowe tej kwestii nie będzie mogło obejść się bez komponentu wojskowej stabilności i kontroli, zwłaszcza gdy społeczność międzynarodowa stoi w obliczu eskalujących „twardych" zagrożeń i wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Dotychczas postęp w tym zakresie był znikomy Przyszłe euroatlantyckie porozumienie powinno mieć silny, choć nie jedynie, regionalny/lokalny wymiar. Eksperyment zachodniobałkański neutralizuje militarnie źródło napięć i konfliktu w tradycyjnej regionalnej „beczce prochu" oraz daje inspirację i nadzieję na pomyślne rozładowanie polityczno-wojskowego konfliktu na Ukrainie, gdy nadejdzie lepsza koniunktura w dziedzinie bezpieczeństwa.

Między asymilacją a represją. Polityka rządu Tajlandii wobec separatyzmu w muzułmańskich prowincjach kraju

Adam Jelonek

Choć stosunkowo od niedawna odnotowuje się eskalację przemocy w południowej Tajlandii, zbrojne powstanie w Pattani ma długą historię. Islamscy separatyści już od 1902 r. wyrażali chęć uzyskania pełni niepodległości wobec reszty buddyjskiej Tajlandii. W ostatnich dziesięcioleciach daje się zaobserwować nie tylko zmiany w dynamice toczącej się wojny partyzanckiej, ale też znaczącą ewolucję w strategicznych celach i taktyce stosowanej przez separatystów. Celem artykułu jest nakreślenie tła społecznego, politycznego i kulturowego konfliktu etnicznego w Pattani, scharakteryzowanie źródeł niepowodzeń polityki rządu centralnego wobec Południa, jak również wskazanie na możliwe zagrożenia dla całego regionu.

Południowa Tajlandia od blisko 200 lat stanowi klasyczny przypadek obszaru pogranicza kulturowego, językowego i etnicznego – podręcznikową niemal ilustrację trudnych i napiętych stosunków lokalnej, muzułmańskiej ludności z rządem centralnym.

Konflikt w południowej Tajlandii nie jest zjawiskiem nowym. Jednak w ostatnich latach zaczął budzić zainteresowanie ekspertów nie tylko w Bangkoku, ze względu na swoją rosnącą dynamikę. Obawy zaczynał budzić też jego charakter. Typowa wojna partyzancka, wynikająca z niezadowolenia muzułmańskiej ludności południa, zaczęła nabierać coraz bardziej międzynarodowego wymiaru. Często zadawane jest pytanie, czy z gruntu lokalny konflikt nie został zawłaszczony przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne i czy nie stanowi zarzewia wojny religijnej dla całego regionu Azji Południowo-Wschodniej.

Czynnik religijny odgrywał w konflikcie, o którym mowa, zawsze istotną rolę. Jednak przez długi czas miał on charakter głównie etniczny i społeczny. Co więcej w swej historii zawsze miał charakter ograniczony terytorialnie od południowych muzułmańskich prowincji Tajlandii. Trudno byłoby

znaleźć dowody na to, że dokonywała się szersza migracja terrorystów do innych państw regionu, nie mówiąc już o innych częściach świata. Nie udawało się powiązać najbardziej znanych aktów terroru z toczącą się na południu Tajlandii wojną. Terroryści z Południa nie skierowali ataków w stronę obcokrajowców, czy wielkie, położone niedaleko ośrodki turystyczne, takie jak Krabi czy Phuket, które niewątpliwie stanowić mogłyby symbol wrogiej, zachodniej cywilizacji i łatwy cel.

Jednak, jak już nadmieniono, duża wewnętrzna dynamika konfliktu skłaniała i skłania do nieustannego zadawania pytań o jego rzeczywisty charakter. Istotne wydaje się prześledzenie krok po kroku wydarzeń w regionie, aby zidentyfikować różnice w charakterze aktów przemocy, jak również obranej strategii i taktyce rebeliantów. Sam konflikt stanowi zresztą również doskonałe laboratorium do wysnuwania szerszych wniosków. Na przykład co do tego, na ile pozornie lokalne i trwające od lat napięcia etniczne, religijne czy społeczne stanowić mogą pożywkę do destabilizacji całych regionów. Daje też z pewnością możliwość odpowiedzi na pytanie, jak należy, a może jak nie należy konfliktami administrować i zarządzać.

Pod pojęciem południowa Tajlandia, wobec której niekiedy używa się też historycznego terminu Pattani czy *Besar Pattaniya*, kryją się graniczące z Malezją prowincje Satun, Yala, Pattani i Narathiwat oraz cztery południowo-wschodnie dystrykty prowincji Songhla: Chana, Na Thawi, Saba Yoi i Thepa. Region ten, będący domem dla blisko 1,8 mln, obywateli Tajlandii zajmuje obszar 13,5 tys. km^2. Tajscy muzułmanie zamieszkujący te prowincje dodatkowo demonstrują swoją odrębność wobec buddyjskiej Północy i wykazują silne etniczne związki z ludami zamieszkującymi po drugiej stronie granicy, w sąsiedniej Malezji. Z ludnością malajską łączy ich język, religia i tradycja historyczna. Choć wedle oficjalnych danych aż 99 proc. tajskich muzułmanów posługuje się językiem tajskim, to język południowych sąsiadów – *bahasa malayu* – jest mową ojczystą dla 75 proc. spośród nich[1].

Południe jest nie tylko muzułmańskie, Południe jest również względnie biedne. Pośród 76 prowincji Tajlandii, pod względem poziomu dochodu gospodarstw domowych Pattani zajmuje 54 miejsce, Narathiwat 36., Yala 19., a Songkhla 14. Narathiwat zajmuje też piątą pozycję w rankingu prowincji zagrożonych skrajnym ubóstwem, gdzie przeciętny dochód na głowę mieszkańca sięga zaledwie 25 proc. tajskiej pensji minimalnej[2].

[1] M. Yegar, *Between integration and secession: the Muslim communities of the southern Philippines, Southern Thailand, and western Burma/Myanmar,* Lexington Book, Lanham 2003, s. 131.

[2] Thailand Human Development Report, UN Development Programme UNDP, Bangkok 2010, s. 123–124.

Jeszcze w XIV w. pięć granicznych prowincji należało do suwerennego malajskiego sułtanatu Pattani, uznawanego za *kolebkę islamu* w Azji Południowo-Wschodniej[3]. Od wcielenia do Tajlandii pod koniec XIX w., mieszkańcy tych obszarów przeciwstawiali się prowadzonym przez rząd centralny akcjom przymusowej asymilacji, zintensyfikowanej w latach 40. XX w. Kulminacją oporu południa stało się powstanie na przełomie lat 60. i 70. masowego ruchu separatystycznego. W ciągu ostatnich kilkunastu lat władze w Bangkoku starały się prowadzić politykę nieco łagodniejszą, spełniającą potrzeby lokalnej ludności. Program pomocy gospodarczej kierowanej na południe przez rząd centralny, jak również próby zwiększania reprezentacji politycznej tajskich muzułmanów w parlamencie i rządzie, nie przyczyniły się jednak do trwałego uspokojenia sytuacji w Pattani.

Obecnie Południe wkroczyło w zupełnie nową fazę kryzysu. Informacje o aktach przemocy dokonywanych przez lokalne organizacje separatystyczne oraz liczne spekulacje na temat ich powiązań z Al-Kaidą międzynarodowym ruchem terrorystycznym nie schodzą z czołówek prasowych. Choć w działalność grup zbrojnych zaangażowany jest margines mieszkańców muzułmańskiego Południa, to polityka twardej ręki wobec partyzantów zainicjowana w lipcu 2005 r. przez premiera Thaksina Shinawatrę i kontynuowana przez kolejne administracje, przyczyniła się ostatnio do ponownego wzrostu niechęci lokalnej ludności wobec przedstawicieli tajskiej administracji. Co więcej, mimo podjęcia drastycznych kroków wobec islamskiej irredenty ani premierowi, ani wojskowej juncie, która przejęła władzę w Bangkoku w rok później, nie udało się powstrzymać eskalacji konfliktu w Pattani.

Sytuacja nie zmieniła się w kolejnych latach. Minister spraw zagranicznych w kierowanym przez premiera Ahisita Vejjajiva kolejnym cywilnym rządzie Kasit Piromoya, na fali towarzyszącego procesowi demokratyzacji optymizmu wyraził „nadzieję i wiarę" w możliwość zakończenia konfliktu do końca 2010 r. Odwrotnie do tej deklaracji, liczba zbrojnych incydentów na południu Tajlandii nadal rosła. Kryzys pogłębił się jeszcze w następstwie wyborów 3 lipca 2011 r., w których zwycięstwo odniosła kierowana przez siostrę Thaksina Shinawatry – Yingluck – partia Pheu Thai (PTP). Dla Południa oznaczało to powrót do represyjnej, ale też mało skutecznej z punktu

[3] C. Bonura, Jr., *Location and the Dilemmas of Muslim Political Community in Southern Thailand – An Essay for the First Inter-Dialogue Conference on Southern Thailand,* University of Washington Department of Political Sciences, Seattle, 13–15 June 2002, s. 15, http://mispattani.pn.psu.ac.th/registra/grade/temp/speech/Bonura/Bonura's%20paper%20(panel%2016).html (dostęp: 14 października 2014 r.) .

widzenia bezpieczeństwa, polityki rządu centralnego[4]. Nic nie zapowiada zasadniczego przełomu po ponownym przejęciu władzy przez wojskowych w Bangkoku w 2014 r. W ciągu ostatniej dekady w Pattani śmierć poniosło ponad 6 tys. osób, a wobec braku przejrzystej strategii rządu Tajlandii, perspektywa rozwiązania narosłych od stuleci problemów etnicznych wydaje się wciąż bardzo odległa[5].

Tło historyczne konfliktu

Dla zrozumienia obecnych relacji etnicznych w rejonie Pattani konieczne jest uzmysłowienie, że obecność muzułmanów na południu Tajlandii nie jest wynikiem procesów migracyjnych, tylko długotrwałego procesu aneksji politycznej tego regionu przez północnego sąsiada. Do XIII w. obszar dzisiejszych południowych prowincji Tajlandii znany był jako malajski sułtanat Pattani. Pattani zawsze znajdowało się pod wpływem dwóch potężnych sąsiadów – Syjamu na północy i Sułtanatu Malakki na południu. O ile pod względem kulturowym mieszkańcy Pattani byli bliscy malajskiej Malakce, to przez większą część historii ich sułtanat pod względem politycznym ciążył ku państwu Tajów. W 1511 r. po zdobyciu Sułtanatu Malakki przez Portugalczyków, Pattani stało się formalnym lennikiem tajskiego królestwa Ayutthayi. Wobec słabości aparatu administracyjnego, możliwości ingerencji tajskiej monarchii w wewnętrzne sprawy wasala były jednak bardzo ograniczone. Lenna zwierzchność tajskiego króla miała przede wszystkim charakter symboliczny i ograniczała się do corocznego przyjmowania daniny w postaci bukietu złotych i srebrnych kwiatów (*bunga mas dan perak)*. Już wówczas pojawiały się rozbieżności w interpretacji tego rytuału. O ile władcy tajscy uznawali ten dar za gest podporządkowania, to sułtani malajscy uważali go co najwyżej za znak przyjaźni. Radżowie Pattani wielokrotnie zresztą demonstrowali swą niezależność wobec suwerena. W kryzysowych dla państwa tajskiego momentach przestawali przekazywać Ayutthayi nawet swój „przyjacielski podarunek"[6].

Sytuacja zaczęła się zmieniać na przełomie XVIII i XIX w., wraz ze wstąpieniem na tron tajski dynastii Chakri. Tajscy władcy z rosnącym niepokojem patrzyli na coraz częstsze oznaki nielojalności malajskiego wasala.

[4] D. McCargo, *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand,* Ithaca 2008, s. 16.
[5] *Deep South: Army wants peace talks but unsure who with*, "The Bangkok Post", 19 września 2014 r.
[6] C. Man, W. Kadir, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Oxford University Press, Singapore 1990, s. 34.

Sułtanowie Pattani po raz pierwszy formalnie wypowiedzieli swą lenną zależność w latach 1630–1633. Sytuacja powtórzyła się po podboju Ayutthayi przez Birmańczyków w roku 1767, zaś w 1781 r. sułtan Tengku Lamiddin zaatakował i zdobył tajskie Songhla. W odpowiedzi na otwartą zdradę król Rama I podjął decyzję o zacieśnieniu kontroli nad sąsiadem z południa. W wyniku błyskawicznej kampanii podjętej w 1786 r., Pattani wraz z sąsiednimi sułtanatami Kedahu, Kelantanu i Trengganu stało się integralną częścią królestwa Syjamu. Dotychczas panujący sułtanowie zostali odsunięci, a na ich miejsce powołani władcy lojalni wobec Bangkoku[7].

Proces politycznego zdominowania sułtanatów malajskich nie przebiegał jednak spokojnie. Towarzyszyły mu antytajskie rebelie, wzniecane przez przedstawicieli pozbawionych władzy rodzin panujących (*kejaraan)*. Do pierwszego powstania wymierzonego przeciwko tajskim okupantom, kierowanego przez Tengku Lamiddina i Dato Pengkalana doszło pod koniec XVIII w. W latach 1832 i 1838 podobne wystąpienia miały miejsce w sąsiednim Kedahu. Władze w Bangkoku za każdym razem krwawo tłumiły wszelkie próby buntu. Po rebelii Pengkalana na stanowisko gubernatora Pattani król wyznaczył księcia Palat Chana, który stał się tym samym pierwszym tajskim władcą sułtanatu. Wkrótce podjęto pierwsze próby osiedlania na tych terenach etnicznych Tajów. W ramach akcji represyjnej dokonano też radykalnej reformy systemu administracyjnego[8]. Muzułmańskie Południe podzielono najpierw na siedem mniejszych księstw (*cet huamuang khaek*) – Pattani, Nong Chik, Yaring, Saiburi, Yala, Raman i Rangae. Następnie oderwano od Sułtanatu Kedahu pozostający po dziś dzień w granicach Tajlandii okręg Satun. Działaniom władz w Bangkoku przyświecała zasada „*dziel i rządź*", w imię której na czele każdej z nowych jednostek administracyjnych postawiono miejscowego malajskiego księcia. W 1906 r. liczbę południowych sułtanatów ponownie zredukowano do czterech (Pattani, Bangnara, Saiburi i Yala), a następnie przekształcono je w zwykłe tajskie prowincje (*changwat*) zarządzane przez mianowanych przez stolicę gubernatorów.

Wczesny opór wobec tajskiej dominacji Południa miał głównie arystokratyczny charakter. Wystąpienia antytajskie związane były ściśle z walką o władzę i nie odwoływały się do poczucia etnicznej czy religijnej solidarności. Zresztą przedstawicieli dworu w Bangkoku i sułtanów malajskich łączyły

[7] H. Nantawan, *The Problem of the Thai-Muslims in the Four Southern Provinces of Thailand*, "Journal of Southeast Asian Studies", 7/1976, s. 198.

[8] B. Worawit Baru, *Tradition and Cultural Background of the Pattani Region*, V. Grabowsky (red.), *Regions and National Integration in Thailand 1892-1992*, Harrasowitz Verlag, Wiesbaden 1995, s. 198–199.

liczne więzy krwi[9]. Decyzja Ramy I o bezpośrednim wcieleniu Pattani do swego królestwa i poddaniu go administracji tajskich urzędników, doprowadziła do zupełnej alienacji lokalnych elit. Prowadziło to w konsekwencji do jednoczenia się arystokratycznej opozycji. O ile wspólna konfrontacja z obcymi sprzyjać mogła rodzeniu się lokalnej tożsamości, to antytajskie rewolty zdominowane były przez osobiste, często sprzeczne ambicje malajskiej arystokracji.

Wobec rosnącego poczucia zagrożenia ze strony Brytyjczyków na Malajach, król Chulalongkorn (1868–1910) podjął decyzję o dalszym zacieśnieniu kontroli (*thesaphiban*) państwa nad południowymi prowincjami. Ruchem zmierzającym w tym kierunku było powołanie w 1901 r. komisarza administrującego „Obszarem Siedmiu Prowincji" (*boriween chet huamuang*) podległego bezpośrednio ministerstwu spraw wewnętrznych. Centralna administracja w Bangkoku nadal nie czuła się na tyle silna, aby zapewnić nawet minimum autonomii dawnym, zewnętrznym *muang* królestwa. Władze nie starały się negocjować z przedstawicielami tradycyjnej arystokracji malajskiej. Konsekwentnie realizowana była natomiast polityka stopniowego wypierania, uznanych za konkurentów, przedstawicieli lokalnych elit politycznych. Malajskie rody panujące, pozbawione resztek władzy, na ogół godziły się na przyjęcie odszkodowań wypłacanych regularnie przez rząd w Bangkoku[10]. Na otwarty bunt zdecydował się jedynie tytularny sułtan Pattani – Tengku Abdul Kadir Kamaruddin, za co zapłacił wieloletnim pobytem w więzieniu. Polityka zmiany statusu południowych sułtanatów malajskich budziła też protesty ze strony Londynu. Ostatecznie traktat graniczny zawarty w 1909 r. pomiędzy brytyjską administracją Malajów a Syjamem potwierdzał pełną suwerenność rządu w Bangkoku nad Sułtanatem Pattani, w zamian powodując jednak konieczność zrzeczenia się przez Syjam kontroli nad Kedahem, Kelantanem, Perlisem i Trengganu. Traktatowe ustalenia potwierdziły ostatecznie polityczny podział terenów malajskich pomiędzy Wielką Brytanię i Syjam. Niezwykle silne związki rodzinne, religijne, gospodarcze i kulturowe rozdzielonych nową granicą wspólnot malajskich pozostały jednak nienaruszone[11].

[9] R. McVey, *Identity and Rebellion among Southern Thai Muslims,* w: A. Forbes (red.), *The Muslims of Thailand: Politics of the Malay-Speaking South,* Centre for Southeast Asian Studies, Bihar 1989, s. 34.

[10] A. Suhrke, *Some Aspects of Minority Integration: The Thai Muslims*, w: "Pacific Affairs", 4/1970.

[11] S.S. Islam, *The Islamic Independence Movements in Patani of Thailand and Mindanao* w: "International Affairs", 16/2003, s. 420–428.

Polityka rządu w Bangkoku i bunt Południa

Tajlandia w latach trzydziestych XX w. stała się areną procesów przyspieszonej modernizacji sceny politycznej i centralizacji aparatu państwowego. Pod rządami wywodzących się z armii premierów – generała Phibula Songkhrama (1938–1944, 1948–1957) i marszałka Sarita Thanarata (1958–1963) Południe doświadczało ciężkich czasów. Właściwie do połowy lat 30. inkorporowane w skład Syjamu południowe prowincje nie budziły większego zainteresowania władz w Bangkoku. Dopiero programy centralizacyjne premiera Phibula, a zwłaszcza głoszona przez niego koncepcja budowy jednolitego nowoczesnego narodu tajskiego musiały w bezpośredni sposób odcisnąć się piętnem na sytuacji mieszkańców Pattani. W ślad za wprowadzeniem nowego hymnu państwowego, zmianą nazwy państwa z Syjamu na Tajlandię szła polityka stopniowego ograniczania praw mniejszości kulturowych, religijnych i etnicznych oraz ich przymusowej asymilacji. W południowych prowincjach zakazywano noszenia tradycyjnych muzułmańskich ubiorów, zniesiono islamskie prawo zwyczajowe i wprowadzono obowiązek uczęszczania do tajskich szkół.

Muzułmańska wspólnota w Pattani nie poddawała się. Nowi, wykształceni w Indiach i na Bliskim Wschodzie przywódcy muzułmańscy, w odpowiedzi na represyjną politykę władz, zaczęli coraz wyraźniej domagać się bądź to przywrócenia autonomii kulturowej i religijnej południowym prowincjom, bądź wręcz ich secesji z Królestwa Tajlandii i przyłączenia do znajdujących się pod administracją brytyjską Malajów. W 1945 r. tajscy muzułmanie złożyli petycję do Brytyjczyków w sprawie objęcia ich protektoratem Londynu. Jej niepowodzenie, jak również milczenie władz w Bangkoku na przedstawione im przez lokalnego przywódcę Haji Sulong Tomina ultimatum, domagające się poszerzenia praw ludności muzułmańskiej zamieszkującej Tajlandię, stały się przyczyną narodzin pierwszej fali zbrojnego separatyzmu. W sierpniu 1947 r. doszło do zamieszek krwawo stłumionych przez wysłane z Bangkoku oddziały wojskowe. W styczniu 1948 r., na polecenie Phibula, aresztowano szereg lokalnych przywódców politycznych i religijnych, w tym Haji Sulong Tomina, a we wrześniu 1948 r., wobec utrzymującego się napięcia, ogłoszono stan wyjątkowy w prowincjach Satun, Yala, Pattani, i Narathiwat[12].

[12] P. Pasuk, C. Baker, *Thailand: Economy and Politics,* Oxford University Press, Kuala Lumpur 2000, s. 270–271.

Polityka brutalnych represji wobec ludności zamieszkującej południowe prowincje była kontynuowana przez premiera Sarita, który objął ster rządów w 1957 r. Dążono m.in. do włączenia tradycyjnych przywódców muzułmańskich w szeregi biurokracji państwowej oraz wymuszenia na sieci islamskich szkół - *pondoków* - przyjęcia scentralizowanego programu nauczania, w tym włączenia doń, jako obowiązkowego przedmiotu– nauki języka tajskiego *Sarit* – jak zauważa Moshe Yegar- *chciał spenetrować i w istotny sposób osłabić wszystkie instytucje społeczne i kulturalne muzułmańskiej wspólnoty. W sposób oczywisty reakcją na takie poczynania władz samej wspólnoty była eskalacja przemocy*[13].

Niepowodzeniem zakończyły się próby wprowadzania w życie Ustawy o patronacie islamu z 1945 r. Stanowi ona klasyczny przykład błędów w polityce władz centralnych wobec muzułmańskiej mniejszości. Przepisy ustawy przewidywały, jak już wspomniano, włączenie lokalnych przywódców religijnych *ulemów* w system biurokracji państwowej. Wprowadzała ona również pozycję *Chularajamontri* jako duchowego przywódcy wszystkich tajskich muzułmanów. *Chularajamontri* miał być mianowany przez króla i miał służyć jako doradca rządu we wszelkich sprawach związanych z islamem. Był także z urzędu przewodniczącym dziesięcioosobowego Centralnego Komitetu Islamskiego przy ministrze spraw wewnętrznych[14].

Stanowisko *Chularajamontri* okazało się zupełnie nieefektywne ze względu na brak wyczulenia rządu na relacje tajsko-muzułmańskie i rosnący brak zaufania pomiędzy obydwiema wspólnotami. Muzułmanie odnosili się z podejrzliwością do wszelkich inicjatyw rządu. Wysiłki na rzecz wyposażenia przywódców religijnych we władzę członka administracji państwowej postrzegane były jako próba mieszania się rządu w sferę religijną. Pozycję *Chularajamontri* niemal zawsze piastowali muzułmanie z Bangkoku, a nie z Południa, stąd jego mieszkańcy nadal większym zaufaniem darzyli rodzime autorytety religijne[15].

Jako inny przykład represyjnej polityki rządu wobec Południa wymienić można prowadzoną przez władzę w latach sześćdziesiątych akcję osiedlania w granicznych prowincjach buddyjskich rodzin tajskich z Północy. Każdej rodzinie tajskiej osiedlającej się na południu rząd gwarantował 7–10 akrów ziemi i zwolnienia podatkowe. Celem tej polityki zapoczątkowanej przez premiera Sarita była zmiana składu etnicznego i religijnego ludności

[13] M. Yegar, *op.cit*., s. 129.
[14] *Ibidem*, s. 95–96.
[15] *Ibidem*, s. 97.

zamieszkującej rejon Pattani[16]. Do 1969 r. udało się osiedlić na Południu 160 tysięcy etnicznych Tajów, co przy zaangażowanych środkach wydaje się liczbą niezbyt imponującą. Akcja osiedleńcza dodatkowo doprowadzała do uświadomienia sobie przez mieszkańców Pattani istotnego dysparytetu w dochodach i poziomie życia występującego pomiędzy ludnością buddyjską i muzułmańską. Dysparytet ten występował już od dawna pomiędzy buddyjską zamożniejsza Północą i muzułmańskim Południem. Akcja osiedleńcza doprowadziła jednak do tego, że przeniesiony on został do wymiaru lokalnego. Rodzimi muzułmanie byli nadal właścicielami małych, niewyspecjalizowanych gospodarstw, które, aby przetrwać, musiały dodatkowo trudnić się połowami ryb lub zbieractwem w dżungli. Tajscy osadnicy błyskawicznie stawali się właścicielami dużych, jak na lokalne warunki, plantacji kauczuku, kopalni cyny czy drobnych zakładów przemysłowych. Na podziały etniczne dodatkowo nakładał się zatem czynnik ekonomiczno-klasowy[17].

Nieudane próby asymilacji mieszkańców Południa, znajdujące wyraz czy to w akcji osiedleńczej, czy w przymusowej reformie systemu edukacyjnego, spotykały się z rosnącym oporem mieszkańców Południa. Im bardziej zdecydowane kroki państwo skierowało wobec mniejszości muzułmańskiej tym większa stawała się nieufność członków tej wspólnoty wobec władz centralnych. W oczach mieszkańców Południa państwo nie uznawało potrzeb i interesów mniejszości; nie miało zatem legitymacji do sprawowania władzy. Co więcej, system państwowy, tak za Phibula jak i Sarita, nawet po wprowadzeniu zasad konstytucyjnej demokracji pozostawiał niewielki margines dla społeczeństwa obywatelskiego. Nieliczni przedstawiciele tajskich muzułmanów, którzy zostali członkami parlamentu, nie mieli zbyt wielu okazji do zabierania głosu i byli aresztowani przy każdej próbie wyrażenia sprzeciwu. Opór społeczny musiał zatem znajdować swój wyraz w innych obszarach niż oficjalne kanały. Stopniowo polityka asymilacji przyczyniała się do wzrostu tendencji separatystycznych, których apogeum przypadło na lata 70.

Represyjna polityka narodowościowa Phibula i Sarita doprowadziła do praktycznego wyeliminowania umiarkowanych przywódców muzułmańskich na Południu[18]. Dochodziło do radykalizacji mieszkańców Pattani, którzy coraz częściej kierowali swe sympatie ku ugrupowaniom zbrojnym, czy to spod znaku islamskiego separatyzmu, czy rewolucyjnego komunizmu. Dysydenci z łatwością otrzymywali zaopatrzenie w broń dostarczaną przez

[16] *Ibidem*, s. 125.
[17] *Ibidem*, s. 126.
[18] P. Pasuk, C. Baker, *op.cit*., s. 292.

słabo strzeżoną granicę z sąsiedniej Malezji i uzyskiwali niemal powszechne wsparcie logistyczne w zamieszkanych przez muzułmanów wioskach[19].

Mniej więcej w tym czasie powstały trzy główne ugrupowania separatystyczne, których oddziały partyzanckie działają po dziś dzień w rejonie pogranicza malajsko-tajskiego. W 1967 r. założono Zjednoczoną Organizację Wyzwolenia Pattani (*Pertubohan Persatuan Pembibasan Pattani* - znaną częściej pod swoim angielskim akronimem, PULO). Założyciele grupy, wywodzący się z wykształconych na Bliskim Wschodzie i Indiach elit muzułmańskich, czerpali wzorce z organizacji terrorystycznych działających już wcześniej na Bliskim Wschodzie i w Europie. PULO stała się, jak podkreślają zgodnie eksperci, jedną z najbardziej efektywnych i najlepiej zorganizowanych partyzantek separatystycznych, tak ze względu na poważne wsparcie w postaci dostaw broni, amunicji, materiałów wybuchowych i środków łączności z Libii i Syrii, jak również dzięki wsparciu ideologicznemu i logistycznemu ze strony Malezji i Arabii Saudyjskiej[20]. Druga znacząca grupa zbrojna *Barisan Revolusi Nasional* (BRN – Front Rewolucji Narodowej) została założona nieco wcześniej, bo w 1960 r. przez grupę wiejskich nauczycieli z prowincji Narathiwat. BRN, jak również wiele innych mniejszych grup związanych z ideologią islamskiego socjalizmu, wykazywał bliskie związki z Malezyjską Partią Komunistyczną (MCP) i Komunistyczna Partią Tajlandii (CPT)[21].

Niepowodzenie polityki rządu w latach 50. i 60. można rozpatrywać przez pryzmat co najmniej kilku czynników. Po pierwsze, tożsamość etnicznych peryferii okazała się niepodatna na zastosowane przez administrację centralną środki przymusowej asymilacji. Po drugie, związki południowych prowincji z Bangkokiem miały w tym okresie wyłącznie charakter polityczny, a próby budowy innych, pozapolitycznych związków instytucjonalnych zakończyły się niepowodzeniem ze względu na utrzymującą się nieufność miejscowej ludności[22]. Po trzecie, władza traktowała mieszkańców Południa jak ludność podbitą. Ta z kolei skarżyła się na prześladowania, aresztowania pod fałszywymi oskarżeniami i masową korupcję tajskiego aparatu administracyjnego. Prowadziło to ostatecznie do odmowy uznania suwerenności

[19] VIC, *Primer: Muslim Separatism in Southern Thailand*. (Virtual Information Center, United States Pacific Command), 23 July 2003, s. 12, www.vic-info.org/Regionstop.nsf/0/e42514a843d9a3260a256c05006c2d84 (dostęp: 12 listopada 2014 r.).

[20] D. Carment, *Managing Interstate Ethnic Tensions: The Thailand-Malaysia Experience*, "Nationalism and Ethnic Politics", 4/1995, s. 8.

[21] P. Pasuk, C. Baker, *op.cit*., s. 292.

[22] M. Yegar, *op.cit*., s. 126.

tajskiej nad terenami zamieszkanymi przez mniejszość. Jedynym wyjściem dla tajskich muzułmanów stawało się podjęcie walki zbrojnej.

Nowa polityka wobec Południa

W latach siedemdziesiątych rządowa polityka „twardej ręki" wobec Południa doprowadziła do eskalacji przemocy w regionie. Działalność grup zbrojnych spotykała się z masowym poparciem lokalnej społeczności. Przeprowadzane przez nie akcje partyzanckie zaczynały przybierać okresowo formę ogólnonarodowego powstania wymierzonego przeciwko władzom w Bangkoku. Sytuacja wymykała się spod kontroli władz i wymagała zasadniczej zmiany w obranym przez rząd kursie politycznym.

Nowy rząd, kierowany przez generała Prema Tinsulanonda (1980–1988) zapowiedział istotny zwrot w swej polityce wobec społeczności muzułmańskiej. Niemal natychmiast po objęciu steru rządów przez Prema Tinsulanonda wydano dwa rozporządzenia - 66/2523 i 65/2525, których celem było uspokojenie sytuacji. Zalecały one lokalnej administracji cywilnej i wojskowej poszukiwanie porozumienia z powstańcami i promocję programów rozwojowych dla Południa, które przyczyniłyby się do zmniejszenia dysparytetu w warunkach życia występującego między ludnością buddyjską i muzułmańską. Rząd powołał zdominowane przez wojskowych Centrum Administracyjne Południowych Prowincji Nadgranicznych, działające przy ministerstwie spraw wewnętrznych, które miało wcielać w życie nową kompleksową strategię władz wobec rejonu Pattani – *Tai Rom Yen (*Południe w orzeźwiającym cieniu).

Prem Tinsulanond miał rozliczne doświadczenia w stosowaniu narzędzi ekonomicznych dla wygaszania napięć o charakterze ideologicznym. Zanim objął stanowisko premiera, miał okazję z dobrym skutkiem wypróbować podobną strategię w zwalczaniu partyzantki komunistycznej w północno-wschodniej Tajlandii.

Nowa polityka była dynamicznie wcielana w życie. Z polecenia premiera od października 1981 r. oddziały rządowe operujące na Południu rozpoczęły realizację nowej taktyki wobec oddziałów partyzanckich. Okrążonym powstańcom oferowano amnestię i pełną rehabilitację, oznaczającą nie tylko pełnię praw obywatelskich, ale także „podarunek rządowy" w postaci pieniędzy lub działek ziemi w zamian za zaprzestanie działalności wywrotowej. Wypowiedziano bezwzględną walkę korupcji w tajskim aparacie administracyjnym,

słusznie postrzeganej jako jedno ze źródeł powszechnego poparcia mieszkańców Pattani udzielanego oddziałom partyzanckim. Centrum Administracyjne Południowych Prowincji Granicznych zostało powołane do rozpatrywania w trybie doraźnym wszelkich skarg ludności muzułmańskiej na działalność urzędników administracji cywilnej i wojskowej. Zgodnie z zarządzeniem ministra spraw wewnętrznych każdy urzędnik, wobec którego oskarżenia by się potwierdziły, miał być natychmiast odwoływany ze stanowiska[23]. Z polecenia premiera powołano też inną ważną instytucję dla ustabilizowania sytuacji na Południu. Była nią tzw. *Grupa Zadaniowa 43,* której zadaniem była koordynacja działań wszystkich służb cywilnych i wojskowych w Pattani pod kątem przeprowadzania projektów humanitarnych, budowy szkół czy rozbudowy sieci dróg[24].

Dotychczasowa polityka przymusowej asymilacji grup mniejszościowych stopniowo ustępowała miejsca programom zwiększania uczestnictwa lokalnej ludności w życiu politycznym i społecznym kraju. Jednym z jej podstawowych wymiarów stało się uznanie przez władze centralne zasady nienaruszalności podstaw islamskiej tożsamości mieszkańców Południa. Tajscy muzułmanie mogli odtąd swobodnie używać swych muzułmańskich imion i nosić zakazane do tej pory tradycyjne hidżaby. W 1989 r. rząd tajlandzki wprowadził szeroko zakrojony plan gospodarczy pod nazwą *Hardpan Barau (Nowa Nadzieja),* którego celem miało być wzmocnienie dominujących do tej pory czysto administracyjnych związków Południa z Północą silnymi więzami gospodarczymi. Wśród działań podejmowanych przez rząd znalazł się szeroki program rozbudowy infrastruktury turystycznej, co wiązało się z koniecznością ograniczenia obecności wojska i sił bezpieczeństwa na obszarach, które miały stać się kurortami przeznaczonymi dla zachodnich turystów[25].

Ogólna demokratyzacja życia politycznego w Tajlandii pozwalała na szersze uczestnictwo prowincjonalnych przywódców w życiu politycznym kraju. W miarę jak nasilało się współzawodnictwo partii politycznych o głosy wyborców, także muzułmański elektorat stawał się grupą, o którą zaczynali zabiegać przywódcy poszczególnych partii politycznych. Na listach dwóch partii – Partii Demokratycznej i Partii Wahdah – znajdowały się liczne reprezentacje przedstawicieli Południa. Przywódcy społeczności muzułmańskiej po raz pierwszy w historii zaczynali zajmować kluczowe pozycje w strukturach politycznych kraju. Jeden z czołowych działaczy

[23] VIC, *op.cit*., s. 16.
[24] VIC, *op.cit.*, s. 16.
[25] D. Carment, *op.cit*., s. 14.

Partii Demokratycznej, dr Surin Pitsuwan został pierwszym muzułmańskim ministrem spraw zagranicznych w Tajlandii. Przywódca muzułmańskiego ugrupowania *Wahdah* został ministrem spraw zagranicznych, a następnie przewodniczącym izby niższej parlamentu.

Na rezultaty podjętych działań nie trzeba było długo czekać. Realizacja polityki *Tai Rom Yen,* jak i ogólne postępy w demokratyzacji państwa przyczyniły się do pewnego uspokojenia sytuacji na Południu. Choć tajscy muzułmanie nadal odnosili się z nieufnością do poczynań rządu centralnego, to sam fakt uznania potrzeb mniejszości muzułmańskiej i zarzucenie polityki przymusowej asymilacji nadawały administracji centralnej większą legitymizację w oczach lokalnej ludności. Rezultatem zagwarantowania mieszkańcom Pattani większej swobody politycznej i kulturalnej stało się wyraźne zmniejszenie poparcia udzielanego zbrojnym grupom separatystycznym. W latach dziewięćdziesiątych doświadczały one licznych rozłamów. Nawiązana w 1991 r. formalna współpraca pomiędzy rządami Tajlandii i Malezji wymierzona przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym po obydwu stronach granicy spowodowała znaczne osłabienie ich możliwości działania wskutek pozbawienia ich po części dostępu do baz szkoleniowych i zaopatrzenia[26].

Choć wciąż na Południu dochodziło sporadycznie do zamachów bombowych i porwań, lata dziewięćdziesiąte były na tyle spokojne, że wielu obserwatorów zaczynało spekulować na temat nieuchronnego końca tendencji separatystycznych muzułmańskiego Południa. Jeden z nich, Carlos Bonura Jr. stwierdzał optymistycznie, że *poparcie społeczne wobec separatyzmu muzułmańskiego przeszło do historii, a separatyzm przestał stanowić realną i zachęcającą opcję dla muzułmańskich elit politycznych*[27].

Istotnie, poza nielicznymi, choć kłopotliwymi grupkami terrorystów, wszystko zdawało się wskazywać na to, że zarówno władze w Bangkoku jak i mniejszość muzułmańska akceptują współpracę w ramach procedur demokratycznego państwa. Jednak, choć mieszkańcy Południa mieli nieco więcej możliwości do akcentowania własnej tożsamości, ich politycy angażowali się w życie polityczne kraju, a ich sytuacja ekonomiczna ulegała stopniowej poprawie, to znaczna część problemów pozostawała nadal nierozwiązana. Ubóstwo i problemy ekonomiczne pozostawały jednak nadal istotnym czynnikiem sprawczym utrzymującego się napięcia. Pomiędzy 1983 r. i 2003 r. przeciętny dochód wzrósł wprawdzie z 9340 do 51621 bahtów, podczas gdy

[26] *Ibidem*, s. 16.

[27] C. Bonura, *op.cit*., s. 12.

w prowincjach Yala i Narathiwat odpowiednio z 14987 i 10340 do 52737 i 38553 bahtów. Mimo to poziom życia ludności należał nadal do najniższych w kraju. W rejonie Pattani wciąż stacjonowały wzmocnione siły wojska i policji. Siły separatystyczne, choć osłabione, wciąż nie decydowały się na ostateczne złożenie broni i zaprzestanie walki[28].

Odrodzenie separatyzmu?

Tytuł artykułu redakcyjnego zamieszczonego w 2004 r. w anglojęzycznym dzienniku, ukazującym się w Bangkoku, *The Nation,* brzmiał *Południe w ogniu*. Czy trafnie opisuje on bieżąca sytuację w regionie zamieszkałym przez muzułmańską mniejszość? Czy stało się coś, co w diametralny sposób zmieniło pomyślny bieg wydarzeń w regionie?

Istotnie wielu obserwatorów zauważa, że w ostatnich dekadach mamy do czynienia z wydarzeniami świadczącymi o przynajmniej częściowym powrocie do polityki siły we wzajemnych relacjach głównych aktorów konfliktu na południu Tajlandii. Trwający po dziś dzień kryzys odrodził się nieoczekiwanie po kilkunastu latach względnego spokoju.

W styczniu 2004 r. grupa około stu separatystów dokonała udanego zamachu na bazę wojskową, rabując 364 sztuki broni palnej. W tej samej zmasowanej akcji podpalono dwadzieścia szkół publicznych. Rząd w odpowiedzi proklamował w prowincjach Pattani, Narathiwat i Yala stan wojenny, wysyłając w rejon dodatkowe oddziały wojska. Zdecydowana odpowiedź władz miała bardzo kontrowersyjny charakter i po dziś dzień trwają dyskusje co do jej celowości i rzeczywistych przyczyn za nią stojących. Wedle danych tajskich sił zbrojnych oddziały separatystów liczyły wówczas nie więcej niż pięćset osób, a całkowitą liczbę ich sympatyków oceniano na nie więcej niż 70 tysięcy, co stanowiło zaledwie ok. 3 proc. lokalnej populacji[29]. Hipoteza o międzynarodowych i regionalnych powiązaniach grup terrorystycznych działających na terenie Pattani, choć rząd wielokrotnie powoływał się na ten argument, jest po dziś dzień trudna do udowodnienia. Wielu krytyków działań podejmowanych przez rząd w Bangkoku podkreślało, że poczynione przez władze kroki były nieadekwatne do zaistniałej sytuacji, a ich istotnym celem było polepszenie słabnących notowań polityków[30].

[28] *Ibidem*, s. 17.
[29] R.S. Ehrlich, *Quarry raid leads to bomb fears*, "Bangkok Post", 3 kwietnia 2004 r.
[30] P. Ruangdit, *Report urges sweeping changes*, "Bangkok Post", 5 kwietnia 2004 r.

Krytyka poczynań administracji centralnej była tym bardziej uzasadniona, że w ich rezultacie nie udało się uspokoić sytuacji na Południu. Wręcz przeciwnie, przyniosły one dalsze nasilenie się konfliktu. W lutym i marcu 2004 r. grupom partyzanckim udało się przeprowadzić kolejne ataki na posterunki policyjne, urzędy oraz kwatery wojskowe. Zdecydowane działania sił bezpieczeństwa zakończyły się na przełomie kwietnia i maja masakrą islamskich demonstrantów. Trzydzieści osób zostało zabitych na terenie meczetu, gdzie za uciekającymi wtargnęły oddziały policji. Postępowanie władz spotkało się z powszechną dezaprobatą lokalnej ludności i ponownym wzrostem sympatii do PULO i innych grup separatystycznych. Doszło do dalszej eskalacji konfliktu. Choć celem ataków separatystów byli przede wszystkim, jak dawniej, tajscy policjanci i żołnierze, to coraz więcej ofiar stanowiła ludność cywilna - tak tajscy osadnicy i oskarżani o kolaborację muzułmanie, jak i przypadkowi przechodnie. Partyzanci, zmieniając radykalnie taktykę, podjęli też szereg działań wymierzonych przeciwko jakiejkolwiek obecności „obcych" na Południu, mordując buddyjskich mnichów, niszcząc należące do Tajów plantację oraz paląc szkoły i świątynie. W ciągu niespełna dwóch lat, pomiędzy styczniem 2004 r. a listopadem 2005 r. na terenie zbuntowanych prowincji dokonano w sumie ponad 200 aktów przemocy na tle politycznym.

Przyczyny wyraźnego wzrostu napięcia na Południu nie są dość jasne. Część obserwatorów, w tym źródła rządowe, wskazują na zasadniczą rolę kombinacji trzech wzajemnie na siebie nakładających się czynników – kumulacji lokalnych napięć, intensyfikacji czynnika zewnętrznego oraz wzrostu atmosfery przemocy wynikającej z ożywionej rywalizacji grup o charakterze kryminalnym, coraz bardziej przenikających skorumpowaną lokalną administrację cywilną i wojskową.

Wszystkie wymienione czynniki mogą mieć rzeczywiście znaczenie dla intensyfikacji konfliktu w południowych prowincjach. Mimo ewidentnej poprawy sytuacji ekonomicznej ludności muzułmańskiej należy podkreślić, że poziom życia na Południu nadal znacznie odbiega od reszty kraju, a 60 proc. ludności żyjącej poniżej określonej przez władze granicy ubóstwa zamieszkuje w graniczących z Malezją prowincjach Tajlandii. Bardzo niski poziom wykształcenia ludności muzułmańskiej czyni ją szczególnie podatną na radykalną propagandę ugrupowań islamskich[31]. Znaczny odsetek ludności, na co wskazują badania, nadal czuje się dyskryminowana, co

[31] P. Phanayangoor, *Poverty rife in border provinces*, "Bangkok Post", 9 kwietnia 2004 r.

w połączeniu z utrzymującą się barierą językową wzmacnia tylko poziom jej wyobcowania.

Władze często w argumentacji uzasadniającej radykalizację swej polityki wykorzystują argument o zewnętrznych powiązaniach grup separatystów z międzynarodowymi organizacjami terrorystycznymi. Wydaje się, że za przedwczesne należy uznać formułowanie wiarygodnych opinii na ten temat. Istotnie, natura i skala przemocy w południowych prowincjach w ciągu ostatnich dwóch lat sugeruje co najmniej ograniczony wpływ zewnętrznego planowania i wsparcia. Poglądy takie podzielają przedstawiciele tajskich sił zbrojnych. Twierdzą oni, że koordynacja przeprowadzanych ataków wskazuje na podporządkowanie rozkazom pochodzącym z zewnątrz oraz wspomaganym przez organizacje potencjalnie związane z Jemaah Islamiya (JI) czy grup z nimi związanych, takich jak Związek Mudżahedinów Malezji (Kumpulan Mujahideen Malaysia, KMM). Wskazuje na to także względnie liczna grupa zatrzymanych lub zidentyfikowanych obcokrajowców uczestniczących w zamachach.

Potencjał społeczny dla radykalnych islamskich resentymentów w południowej Tajlandii wciąż się utrzymuje. Wielu mieszkańców południowych prowincji podziela poglądy bliskowschodnich wahabbitów wraz z centralną tezą o konieczności podjęcia walki przez wszystkich muzułmanów ze wspólnym wrogiem. Dla wielu z nich cel, jakim miało być samodzielne państwo Pattani, zawsze traktowany był jako drugorzędny wobec imperatywu szerszej kampanii w ramach dżihadu przeciwko niewiernym. Przyjmując odpowiedzialność za akty terroru w ostatnich dwóch latach PULO przyjęło bezprecedensowo antyzachodni ton szczególnie ostrzegając zachodnich turystów przed podróżowaniem na południe albo do ośrodków plażowych popularnych wśród Europejczyków i Amerykanów, takich jak Phuket, Krabi czy Phang Nga. Należy dodać do tego fakt, że znaczna część tajskiej wspólnoty muzułmańskiej wciąż wyjeżdża na Bliski Wschód na studia i do szkół koranicznych, co bez wątpienia sprzyja tworzeniu bliskich więzi z organizacjami terrorystycznymi aktywnymi w regionie.

O ile przemoc może być rezultatem zewnętrznych wpływów, wielu analityków tajskich utrzymuje, że znaczna cześć przeprowadzanych w rejonie akcji ma raczej podłoże kryminalne niż związane z lokalnym czy importowanym radykalizmem islamskim. Z całą pewnością w południowych prowincjach od lat rozwija się czarny rynek, zaś wiele grup przestępczych i mafijnych uczestniczy w działaniach, które obejmują m.in. kontrolę nielegalnego hazardu, obrót paliwami, przemyt broni, przemyt uchodźców, prostytucję oraz handel żywym towarem i narkotykami. W ostatnim okresie

często odnotowuje się w statystykach policyjnych starcia pomiędzy poszczególnymi grupami na tle rywalizacji o kontrolę nad różnymi rynkami. Według ekspertów z lokalnego Prince of Songkla University, intensyfikacja przemocy na południu jest w znacznej mierze rezultatem tej rywalizacji, szczególnie ze względu na włączanie się coraz to nowych graczy w lukratywne przedsięwzięcia kryminalne.

Znaczna część obserwatorów utrzymuje, że na południu doszło do zwielokrotnienia powiązań o charakterze mafijnym, w których lokalne syndykaty przestępcze i przedstawiciele skorumpowanej administracji cywilnej a także administracji wojskowej (mającej w teorii zapobiegać ekspansji zachowań terrorystycznych) ściśle współpracują ze sobą w imię realizacji prywatnych interesów. Niektórzy formułują wręcz tezę, że nasilenie się aktów terrorystycznych w południowych prowincjach jest wprost funkcją poważnego napływu dodatkowych środków finansowych z Bangkoku na walkę z terroryzmem, które następnie mogą zostać w łatwy sposób wykorzystane do zasilenia prywatnych kont aparatu bezpieczeństwa.

Same władze przyznają się poniekąd do nieadekwatności swoich działań wobec problemu Południa. Zresztą nawet jeśli uznać za słuszne wszystkie wymienione wyżej wyjaśnienia dotyczące zaostrzenia się konfliktu w rejonie Pattani, nie należy zapominać, że mają one miejsce w określonym klimacie politycznym, który bezpośrednio czy pośrednio jest rezultatem poważnych błędów popełnionych przez administrację centralną. Tak bezpośrednia odpowiedź rządu na zjawiska kryzysowe, a zwłaszcza wprowadzenie stanu wojennego i forsowanie polityki „twardej ręki" okazały się nieskuteczne w uspokajaniu sytuacji w regionie tak w krótkim, jak i w długofalowym horyzoncie. Próby powrotu do bardziej ugodowej polityki wobec Południa napotykają wciąż na mentalną barierę kolejnych administracji w Bangkoku[32].

Jak dotąd niepowodzeniem zakończyły się też nieliczne inicjatywy porozumienia z rządem ze strony separatystów. W maju 2004 r. jedna z kluczowych postaci PULO i przywódca Bersatu Wan Kadir Che Wan zaproponował podjęcie rozmów z przedstawicielami rządu, wskazując równocześnie na możliwość odstąpienia od żądań pełnej niepodległości Pattani. Okazało się jednak, że ten i podobne kroki nie cieszą się poparciem partyzantów, zaś umiarkowani przedstawiciele separatystów mają bardzo ograniczony wpływ na rzeczywisty bieg wypadków w prowincji[33].

[32] P. Srivalo, H. Samacha, *PM 'backs away' from plan*, w: "The Nation", 10 kwietnia 2004 r.
[33] *Shattered by horrific events*, w: "The Nation", 29 kwietnia 2006 r.

Nieudana próba podjęcia dialogu z separatystami odzwierciedlała też stopniowe przeobrażenia oblicza ruchu separatystycznego u progu nowego stulecia. Przemiany zachodzące na Bliskim Wschodzie powodowały coraz wyraźniejszą infiltrację skrajnych nurtów salafizmu w południowych prowincjach Tajlandii. Oznaczało to znaczne osłabienie narodowego charakteru ruchu i nastawienie się grup partyzanckich walczących w Pattani na szersze ponadnarodowe cele, takie jak zbudowanie islamskiego kalifatu, a w wymiarze taktycznym destabilizacja sytuacji w Azji Południowo-Wschodniej. Dokonywała się też zmiana pokoleniowa w przywództwie organizacji separatystycznych[34]. Oznacza ona nie tylko religijną radykalizację organizacji partyzanckich, lecz również ponowne zwarcie szeregów ruchu partyzanckiego pod sztandarami islamu. Zmianie, po części pod wpływem wydarzeń globalnych, uległa też taktyka wykorzystywana w akcjach zbrojnych separatystów. Odnotowywano coraz mniej, typowych do niedawna, zamachów na pojedynczych policjantów, czy żołnierzy patrolujących ulice na motocyklach. Coraz częściej następowały starannie zaplanowane ataki dobrze zorganizowanych grup zbrojnych na posterunki policji, klasztory buddyjskie, szkoły i szpitale. Akcje terrorystyczne miały coraz bardziej spektakularny charakter, zapewniający szeroką widoczność publiczną i medialną, tak jak najbardziej krwawa akcja przeprowadzona przez PULO 31 marca 2012 w Hat Yai, w wyniku której śmierć poniosło 12 osób, zaś setki zostało rannych[35].

O ile rozwój sytuacji w rejonie Pattani będzie najprawdopodobniej nadal wypadkową działania trzech zmiennych: postawy samej muzułmańskiej mniejszości, postępów procesów demokratyzacyjnych w skali państwa i realizowanej przez rząd polityki, to ten ostatni czynnik wydaje się punktem krytycznym dla rozwiązania zaistniałej sytuacji[36].

Wnioski

Kwestia mniejszości etnicznych, narodowych, kulturowych czy religijnych występuje w większości współczesnych społeczeństw. Podstawowym problemem, przed jakim one stają, jest odpowiedź na pozornie proste pytanie – jaka polityka państwa jest optymalna wobec grupy mniejszościowej?

[34] M. Giglio, *Thailand Tries to Project Normality*, w: "Newsweek", 14 stycznia 2011 r.
[35] *Govt must now take lead in peace dialogue*, "The Bangkok Post", 22 maja 2012 r.
[36] A. Treerutkuarkul, *Senators slam TRT's plan*, "Bangkok Post", 7 kwietnia 2004 r.

Jak zauważa Larry Diamond, *Napięcia etniczne nie znikną. Nie mogą też być rozwiązane za pomocą represji czy polityki asymilacji, choć da się nimi administrować w taki sposób, aby nie zagrażały pokojowi społecznemu i aby ludzie z różnych grup mogli współistnieć obok siebie, zachowując przy tym swoje etniczne tożsamości*[37].

W sferze teoretycznej odpowiedź na postawione wyżej pytanie jest dość oczywista. Państwo powinno znaleźć pewien – zazwyczaj trudno uchwytny – punkt równowagi między stosowaniem przemocy a zapewnieniem pełnej swobody grupie mniejszościowej. Nie musi zatem zmierzać drogą, stosowaną przez niektóre kraje, której celem jest zupełne zintegrowanie czy poddanie pełnej kontroli grupy mniejszościowej. Osiągnięcie poziomu pełnej integracji czy pełni kontroli nad grupą mniejszościową okazuje się często iluzoryczne i nietrwałe. Mniejszości jako siły społeczne są ruchami nieprzewidywalnymi i dynamicznymi – a zapewnienie stanu ich względnej równowagi w ramach systemu społecznego wymaga zawsze umożliwienia im prawa do manifestowania swej odrębności, uznania tożsamości i przynajmniej częściowego zaspokajania żądań. Nazbyt silne państwo zamyka polityczną przestrzeń, w której procesy te mogą się dokonywać. Stąd im silniejsze państwo, na tym więcej kompromisów musi się zdobyć. Kompromisy oferowane przez silne państwo wytwarzają zatem swoistego rodzaju bufor między konfliktowymi tożsamościami i interesami grupy większościowej i grup mniejszościowych.

O wiele trudniej jest niestety znaleźć odpowiedź praktyczną, ponieważ zaistniała sytuacja nie ma charakteru statycznego. Tak sama mniejszość jak i jej relacje z politycznym centrum ulegają nieustannym przemianom. Znalezienie zatem owego punktu równowagi między koniecznym poziomem stosowania przemocy a poziomem koncesji wobec grupy mniejszościowej w wielu przypadkach okazuje się wręcz niemożliwa na gruncie racjonalności apriorycznej. Przypadek Pattani wydaje się ten pogląd jedynie potwierdzać.

[37] L. Diamond, *Three Paradoxes of Democracy*, w L. Diamond I M.F. Platter, (red.), *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996, s. 121.

Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy

Paweł Malendowicz

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa mogą być ekstremistyczne ruchy społeczne i partie polityczne, które podważają zasady i obyczaje stanowiące fundamenty demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego ważne jest wyznaczenie kryteriów, którymi należy posługiwać się w analizie myśli i działalności ekstremistycznych ruchów społecznych i partii politycznych w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w dalszej perspektywie także dla ładu międzynarodowego. Kryteriami tymi są znane w literaturze socjologicznej logiki działalności ruchów społecznych: liczb, szkód i świadectwa, a także kategorie właściwe również nauce o polityce, jak logiki: przywództwa, demagogii i populizmu, paradoksów demokracji, prowokacji, relatywnej deprywacji i mobilizacji zasobów oraz sprzeczności globalizacji. Na podstawie wymienionych logik można podjąć próbę oceny zagrożeń dla państwa i otoczenia międzynarodowego, powodowanych przez ruch komunistyczny, anarchistyczny i narodowy.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest takim stanem polityczno-administracyjnym państwa, który gwarantuje jego obywatelom brak zagrożenia funkcjonowania państwa oraz spokój i porządek publiczny. Ten ostatni, jako pojęcie węższe, stanowią normy, a więc zasady, zakazy i nakazy, oraz układ stosunków społecznych, do których winny stosować się jednostki i grupy społeczne, nie naruszając interesu publicznego. Interes publiczny zaś dotyczy ludzi żyjących w zorganizowanej wspólnocie, realizującej legitymizowane plany ogółu, z uwzględnieniem zasad wolności jednostki i poszanowania pokojowego współżycia zróżnicowanych części społeczeństwa. Zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego zajmują się instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego, takie jak: Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Służba Celna, Służba Kontrwywiadu

Wojskowego, Służba Więzienna, Służba Wywiadu Wojskowego, Straż Graniczna, Wywiad Skarbowy, Żandarmeria Wojskowa i Prokuratura[1].

Ład międzynarodowy jest natomiast usankcjonowaną formą pokojowego współżycia narodów zorganizowanych w państwa, z poszanowaniem wolności samostanowienia, suwerenności i nienaruszalności granic terytorialnych. Na jego straży stoją państwa osiągające cele wyznaczone w tym zakresie poprzez służby dyplomatyczne i siły zbrojne, a także organizacje międzynarodowe wykonujące pakty i umowy między państwami, które je tworzą.

Jednym z zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego demokratycznych państw i ładu międzynarodowego są ruchy społeczne i partie polityczne o cechach ekstremistycznych. Ruchy społeczne są zbiorowymi akcjami nastawionymi na zmianę lub jej powstrzymanie[2]. Do ich głównych cech zaliczyć należy: konfliktowość, gęste sieci nieformalnych powiązań i tożsamość zbiorową. Pierwsza oznacza relację opozycyjną między aktorami stosunków społecznych, sieci nieformalnych powiązań oznaczają długotrwałą wymianę zasobów między jednostkami i podmiotami zbiorowymi dla osiągnięcia wspólnego celu, a tożsamość zbiorowa jest rozwinięciem poczucia wspólnoty i wiąże się ze świadomością wspólnego celu i wspólnym zaangażowaniem w jego osiągnięcie[3]. Partie polityczne to zorganizowane grupy dążące do zdobycia lub utrzymania władzy[4]. Zarówno ruchy społeczne, jak i partie polityczne są elementami funkcjonujących państw demokratycznych, w których ich rolą jest reprezentowanie i wyrażanie zróżnicowanych wartości, potrzeb i interesów wielkich grup społecznych. Jednakże kiedy nie akceptują one elementarnych zasad reprezentacji, naruszają porządek publiczny lub dążą do zmian w zakresie obwiązujących obyczajów dotyczących poszanowania wolności obywatelskich, przekraczają zwyczajowe zasady kultury politycznej, wreszcie stosują przemoc i dążą do zmiany formy państwa, wówczas ruchy te mają charakter antysystemowy i są nosicielami cech właściwych radykalizmowi lub ekstremizmowi politycznemu. Radykalizm oznacza skrajność poglądów, natomiast ekstremizm dotyczy postaw i jest pojęciem użytecznym w zakresie wyjaśniania technik i form działalności politycznej, ukierunkowanych na osiągnięcie zamierzonego celu, w tym

[1] M. Świderski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, w: K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red. nauk.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Komitet Główny Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym, Warszawa 2009, s. 57–59.

[2] P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 176.

[3] D. della Porta, M. Diani, *Ruchy społeczne. Wprowadzenie,* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 23–26.

[4] Zob. szerzej: K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 9–14.

zdobycia poparcia społecznego i władzy. Niekontekstualna definicja ekstremizmu, tzn. taka, która jest niezależna od otoczenia aktywności ruchu (ekstremizm jest bowiem interpretowany inaczej w państwach demokratycznych i niedemokratycznych), winna uwzględniać fakt, że ekstremiści opowiadają się nie tylko przeciwko demokratycznemu porządkowi wartości, ale i nie wyrzekają się stosowania przemocy, a realną bądź wyobrażoną zbiorowość traktują jako nadrzędną nad jednostkami. Stąd niejako ze swej istoty znajdują się poza obrębem społeczeństwa obywatelskiego i demokracji[5].

Określeniu logiki działań ruchów społecznych służyć mogą kryteria, które proponują stosować włoscy socjologowie Donatella della Porta i Mario Diani. Są nimi: logika liczb, logika szkód i logika świadectwa[6]. Nie są one jednak wystarczające, kiedy analiza diagnostyczna wymaga wskazania siły ruchu, a w wymiarze prospektywnym wskazuje na konieczność określenia poziomu zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a nawet ładu międzynarodowego, co jest celem poniższych refleksji. Ostatni z wymienionych przedmiotów zagrożeń ze strony ekstremistów politycznych w postaci ładu międzynarodowego jest szczególnie istotny w erze globalizacji i umiędzynarodowienia ruchów społecznych. Stąd wymienione logiki uzupełnione zostały o inne, uwzględniające złożoność stosunków społecznych, przeobrażenia współczesnych państw i środowiska międzynarodowego oraz przemiany kulturowe.

Logika liczb

Podstawą wielu form protestów jest logika liczb wyrażona w wielości ich uczestników. Pisał o niej James DeNardo w pracy „Power in Numbers", wydanej w 1985 r. W jego opinii „rozmiar demonstracji kontestacyjnych oddziałuje na dany reżim zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio. Zakłócenie rutynowego przebiegu codzienności jest tym większe, im więcej osób bierze w nim udział. Wielkość tłumu wpływa też na zdolność reżimu do kontroli nad nim. Oprócz natychmiastowych zakłóceń demonstracje pokazują reżimowi, jak dużym poparciem cieszą się dysydenci"[7].

Analiza liczby i liczebności protestów społecznych jest zastosowaniem do diagnostyki siły ruchów społecznych jednego z praw dialektyki,

[5] R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 148–149.
[6] D. della Porta, M. Diani, *op.cit.*, s. 188–197.
[7] *Ibidem*, s. 189.

sformułowanych w XIX w. przez Karola Marksa. To prawo, według którego kumulujące się zmiany ilościowe powodują zmiany jakościowe. Dotyczą one zarówno świata przyrody, jak i życia społecznego. Na występowanie zmian ilościowych w stosunkach społecznych składa się niezliczona liczba drobnych procesów, niekiedy zewnętrznie nieuchwytnych[8]. Wszystkie one za sprawą ilości powodują zmiany społeczne o charakterze rewolucyjnym i wyłanianie się nowych jakościowo typów państw – od państwa niewolniczego, przez feudalne i kapitalistyczne, do socjalistycznego i wreszcie społeczeństwa komunistycznego.

Logika liczb stanowi kryterium skuteczności sprawowania władzy w państwie demokratycznym, w którym proces podejmowania decyzji opiera się na większości, tak wyborczej, jak i parlamentarnej. W przypadku protestów społecznych logika liczb jest spójna z zasadami demokracji przedstawicielskiej. Jest bowiem próbą wywarcia wpływu na opinię publiczną, a ponieważ demonstranci są również wyborcami, można przypuszczać, że ich reprezentanci będą bardziej skłonni podejmować decyzje zgodne z ich oczekiwaniami, niż narażać się na utratę szansy reelekcji. Choć nie zawsze tak jest, to jednak z punktu widzenia konieczności zapewnienia przez państwo porządku publicznego istotna jest analiza tradycyjnych ulicznych protestów społecznych, akcji zbierania podpisów i działań zmierzających do zorganizowania referendów, czy też *netstrikingu*. Ten ostatni jest formą protestu w internecie; polega np. na łączeniu się przez wiele osób w tym samym czasie ze stroną internetową celem jej „zatkania" i zablokowania dostępu do niej[9].

Poleganie wyłącznie na logice liczb w analizie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa byłoby błędem, choćby z tego powodu, że kampanie protestacyjne trwają zwykle krótko, a wydarzenia o charakterze masowym często przechodzą bez echa[10]. Niemniej jednak w sytuacji, kiedy „wielka liczba" pozostaje bierna i niezainteresowana życiem społecznym oraz przemianami politycznymi, wówczas do analizy zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa należy włączyć kategorię „największej mniejszości". Obejmuje ona tę grupę, która wśród aktywnej części społeczeństwa stanowi większość, choć w stosunku do całości społeczeństwa jest mniejszością. Zgodnie z logiką liczb narzuca ona swoją wolę pozostałym aktywnym grupom społecznym, a bierna część społeczeństwa przyjmuje ją na zasadzie inercji. W tym właśnie tkwi zagrożenie dla współczesnych państw cywilizacji zachodniej,

[8] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 303–304.

[9] D. della Porta, M. Diani, *op.cit.*, s. 189–191.

[10] *Ibidem*, s. 191.

w których społeczeństwa ulegają powszechnej apatii, a aktywnymi pozostają radykałowie i ekstremiści.

Logika szkód

Zastosowanie logiki szkód do analizy siły ekstremistycznych ruchów społecznych i partii politycznych jest konieczne z uwagi na zainteresowanie szkodami środków masowego przekazu, które sprawiają, że o podmiocie ekstremistycznym dowiaduje się pozostała część społeczeństwa. Powodowane przez ruch szkody, zwłaszcza materialne, będące wynikiem protestów społecznych, mogą zniechęcać potencjalnych zwolenników i sympatyków ruchu, ale mogą być też powodem napływu do ruchu nowych uczestników, zwłaszcza sfrustrowanych i nieodnajdujących innych kanałów wpływu na władzę w państwie demokratycznym.

Szkody materialne powodowane przez ruchy ekstremistyczne mogą oddziaływać pośrednio na przemiany społeczne, a także procesy podejmowania decyzji przez władze przedstawicielskie w państwie demokratycznym. Z jednej strony stanowić mogą formę przekazu niszowych idei politycznych głoszonych np. przez anarchistów, ruch komunistyczny albo partie faszyzujące, z drugiej strony mogą być środkiem dotarcia – przez do tej pory apatyczną część społeczeństwa – do władzy w państwie, celem „uwrażliwienia" jej na niedostrzegane dotąd problemy społeczne, takie jak ubóstwo, dysproporcje majątkowe, pogarszające się warunki pracy, zanieczyszczone środowisko naturalne czy okrojone obszary wolności obywatelskich. Dotyczy to przede wszystkim ekologów, ruchów feministycznych oraz ruchów tworzących szeroki heterogeniczny protest antyglobalizacyjny, nazywany także protestem na rzecz sprawiedliwej globalizacji. Nie wszystkie te ruchy kwalifikować należy do grona radykalnych w celach działania, i z pewnością nie wszystkie należy określać mianem ekstremistycznych. Jednakże z perspektywy konsensu w społeczeństwie, uosabianego przez reprezentację parlamentarną, stosowane przez nie metody odbiegają od norm i obyczajów państwa demokratycznego.

Szkody materialne powodowane przez ruchy społeczne zwykle pociągają za sobą uaktywnienie służb państwowych działających w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. W ich kompetencjach leży ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń, a także nakładanie sankcji. Ukaranie wszystkich niezadowolonych z polityki państwa, albo choćby

tylko uczestników ruchów społecznych, zwykle nie jest możliwe. Możliwe jest jednak stosowanie sankcji, będących wynikiem posiadania przez państwo zdolności stosowania przymusu wobec liderów ruchów społecznych i partii politycznych, którzy jako ponoszący koszty przywództwa dają świadectwo celom, w imię których narażają się na ryzyko utraty wolności. Dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego treść tych celów nie jest istotna. Pozostaje jednak ważna dla poziomu demokratyzmu państwa i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. To bowiem decyduje (bądź nie) o ekstremizmie ruchu, a także o jego radykalizmie i samoekskluzji poza nawias społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego.

Logika świadectwa

„Logika świadectwa nie ma na celu przekonania opinii publicznej ani decydentów, że protestujący reprezentują większość lub stanowią zagrożenie. Chodzi o pokazanie silnego zaangażowania w sprawę o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości świata. Ta logika jest chyba najbardziej zbieżna z powszechną wśród działaczy ruchów społecznych koncepcją demokracji uczestniczącej. Prawo do oddziaływania na proces decyzyjny nie wynika tu z formalnego umocowania ani wewnętrznej siły, ale ze stopnia zaangażowania. Podejmujące tego rodzaju działania osoby są gotowe narazić się na niebezpieczeństwo, aby zademonstrować własne przekonania i rozpowszechnić swoje przesłanie moralne. Niesienie świadectwa polega przede wszystkim na uczestnictwie w działaniach, które wiążą się z poważnym osobistym ryzykiem lub kosztami. Taka jest cena obywatelskiego nieposłuszeństwa, czyli świadomego łamania praw, które uznaje się za niesprawiedliwe”[11] – piszą Donatella della Porta i Mario Diani.

Czym zatem byłby Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, gdyby jego liderzy nie narażali się na ryzyko represji? Przecież z punktu widzenia władzy partyjno-państwowej Polski Ludowej ruch ten był ekstremistyczny i tak też był nazywany. Czy logika liczb bez związku z logiką świadectwa mogłaby doprowadzić do przemian politycznych 1989 r.? Czy, żyjąc współcześnie w otoczeniu państw demokratycznych, dowiedzielibyśmy się o szkodliwych skutkach budowania platform wiertniczych na morzach, zapór na rzekach i elektrowni węglowych, gdyby nie spektakularne akcje ruchu ekologów? Czy nadal oglądalibyśmy zwierzęta w cyrkach i nosilibyśmy

[11] *Ibidem*, s. 195.

futra, gdyby nie aktywność organizacji działających na rzecz praw zwierząt? Czy kobiety mogłyby cieszyć się równymi prawami wyborczymi i dostępem do wielu rodzajów pracy zawodowej, co mężczyźni, gdyby nie spektakularne świadectwa sufrażystek w przeszłości i ruchu feministycznego współcześnie? Czy wreszcie z czasem nie zapomnielibyśmy o okrucieństwach wojen, gdyby o świadectwie żołnierzy polskich we wrześniu 1939 r. nie przypominały podręczniki z historii, a współcześnie nie bylibyśmy informowani o poświęceniu garstki żołnierzy broniących lotniska w Doniecku na Ukrainie? Na tym właśnie polega logika świadectwa, która ujawniona w zaangażowaniu ma stanowić dowód wiary w wybrany cel i konieczność jego osiągnięcia, co uchronić ma świat przed katastrofą jego zaniechania.

Logika świadectwa wiąże się także z radykalnymi celami i działaniami ekstremistycznymi ruchów społecznych i partii politycznych. Czyż bowiem w przeszłości Włodzimierz Lenin i jego współpracownicy nie narażali się na ryzyko kary za podejmowanie działań przeciwko rosyjskiemu carowi? Czyż Adolf Hitler nie został skazany na więzienie za działalność przeciwko rodzącej się po I wojnie światowej niemieckiej demokracji? Czyż działacze niemieckiej Frakcji Czerwonej Armii (*Rote Armee Fraktion*, RAF) w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. nie narażali się dla osiągnięcia zamierzonych celów ideologicznych, kiedy napadali na banki, organizowali zamachy bombowe, mordowali przedsiębiorców, urzędników i polityków? To również świadectwo zaangażowania związanego z wiarą w inną przyszłość. To świadectwo sprzeczne jest jednak z elementarnymi wyznacznikami zasad funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego. Jest wyrazem ekstremizmu w dążeniu do celów wyznaczonych przez radykalną ideologię, czy to komunistyczną, czy też nazistowską.

Refleksja dotycząca tego rodzaju logiki dowodzi zatem, że świadectwo wiary może zostać złożone w celu „demokratyzowania demokracji" i poprawy jakości życia w imię interesów ogólnospołecznych, jak i w imię celów sprzecznych z postanowieniami konstytucji państw demokratycznych. Jeśli zatem radykalizm ideologiczny łączy się z ekstremizmem w działaniu, to już w swej istocie stanowi o zagrożeniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a nie wyłącznie porządku publicznego. Jeśli jednak radykalne żądania ruchów i partii wyrażają potrzeby i interesy ogólnospołeczne, niegodzące w życie i wolność innych ludzi, a zmierzające do poprawy oraz rozwoju społeczeństwa i ludzkości, to choć wyrażane w formie ekstremistycznej, stanowią li tylko zagrożenie dla porządku publicznego. Przy tym należy jednak zastrzec, że tak rozumiane radykalne cele nie mogą być osiągane środkami godzącymi w życie i wolność innych ludzi.

Logika przywództwa

Z logiką świadectwa łączy się kryterium typu i form przywództwa ruchu społecznego lub partii politycznej, w szczególności zaś charyzmatyczności lidera. Jak pisze Piotr Sztompka, charyzma może być doświadczana przez jej nosicieli, dając im poczucie wyjątkowej mocy, ale i może być zauważana przez innych, tych, którzy przypisują ją pewnym osobom. Zarówno jej subiektywne poczucie, jak i jej przypisanie wzmacniają się wzajemnie, tworząc prawdziwie charyzmatyczne osoby. Przywódcy charyzmatyczni są wymagający i autokratyczni. Utrzymują dystans wobec zwolenników, uczniów i pomocników, co podkreślają różnymi rekwizytami np. mundurem czy przemowami w dużych salach z wysokimi mównicami. Podejmują niecodzienne działania, których celem jest udowodnienie ich specjalnej mocy. Są wysoce dogmatyczni, fanatycznie oddani realizacji projektów i nie tolerują krytyki. Izolują się od nieprzychylnych zwrotów w opinii publicznej przez ustanawianie kręgów fanatycznych zwolenników, którzy są źródłem fenomenu myślenia grupowego, przejawiającego się w przekonaniu o niezniszczalności, omnipotencji, mądrości i słuszności[12].

Znaczenie charyzmatycznego przywództwa, podobnie zresztą jak znaczenie radykalizmu i ekstremizmu politycznego, rośnie w okresach kryzysu społecznego. Wtedy to podważane są przyjęte style życia, reguły i prawa. Dyskredytowane są elity rządzące i odrzucane są tradycje. Wówczas jedyne możliwe do zaakceptowania źródło władzy można odnaleźć poza porządkiem społecznym. W takich okresach otwartość na charyzmę właściwa jest również masom społecznym. Charyzmatyczni przywódcy zaspokajają bowiem trzy potrzeby psychologiczne społeczeństwa doby kryzysu:

- potrzebę bezpieczeństwa, którego gwarantem ma być „ojciec" biorący sprawy w swoje ręce;
- skłonność do szukania rekompensaty za osobiste niepowodzenia przez emocjonalną identyfikację z wielkim bohaterem i czerpanie dumy z jego czynów;
- pragnienie uniknięcia zaangażowania i odpowiedzialności w warunkach anomijnych, przez delegowanie ich na silnego przywódcę[13].

Przywództwo jest jednym z najważniejszych czynników jednoczących ruch społeczny lub partię polityczną[14]. Dla psychologii społecznej przywódca to

[12] P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 251–252.
[13] *Ibidem*, s. 252.
[14] V. Aumer, *Jednoczące znaczenie przywódcy*, „Wrocławskie Studia Politologiczne", nr 11, 2010, s. 5–26.

najsilniejsza i najbardziej wpływowa jednostka w grupie, odpowiedzialna za wybór celów i kierunku działań. Styl przywództwa może mieć charakter luźny i zorientowany na ludzi, lub surowy i zorientowany na zadanie[15]. Przywódca może być prorokiem, wyzwolicielem, rewolucjonistą, strażnikiem albo reformatorem[16]. Może być także „zboczeńcem" podnormalnym lub nadnormalnym, jak pisał przed laty Florian Znaniecki w dziele pt. *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*: „Jak człowieka normalnego cechuje dążenie do utrzymania normalności lub powrotu do niej po jakimś nadnormalnym lub podnormalnym epizodzie, jak zboczeniec podnormalny ma stałą skłonność do buntowania się przeciwko każdemu porządkowi dla swej subiektywnej swobody, tak zboczeniec nadnormalny ma stałą skłonność do obiektywnego przekształcania wszelkich porządków, z którymi się styka, wszelkich systemów, w których uczestniczy"[17]. U zboczeńców nadnormalnych buntowniczość nie wiąże się z subiektywnym przystosowaniem, ale z obiektywną ważnością porządku. Podnormalny zboczeniec rozwiązuje swój problem przez osobiste wyłączenie się z porządku, a zboczeniec nadnormalny zmienia sam porządek, np. pracownik jako zboczeniec podnormalny, nie mogąc przystosować się do systemu kapitalistycznego, ucieka od niego, staje się włóczęgą lub złodziejem, a zboczeniec nadnormalny, np. prekursor anarchizmu Pierre Joseph Proudhon, planuje, pisze i działa dla zmiany ustroju[18]. W ten sposób przywódca będący zboczeńcem nadnormalnym, nie osiągając swych maksymalistycznie ujmowanych celów, przyczynia się do reformowania systemu społecznego, przemian cywilizacyjnych i rozwoju świata. Jednakże przywódca ekstremistyczny – zboczeniec, którego określić można mianem innym niż uczynił to cytowany Florian Znaniecki – nienormalny, może być także przyczyną regresu społecznego, naruszenia fundamentalnych wartości demokracji i społeczeństwa obywatelskiego oraz protagonistą w tworzeniu państwa totalitarnego.

Logika demagogii i populizmu

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w dalszej perspektywie także dla ładu międzynarodowego, może być lider ruchu, który jest jednocześnie demagogiem. Demagog to kusiciel zbiorowości, ten,

[15] R. J. Crisp, R. N. Turner, *Psychologia społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 134.
[16] J. J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2002, s. 135.
[17] F. Znaniecki, *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974 (przedruk wydania z 1934 r.), s. 326.
[18] *Ibidem*, s. 324–325.

kto szachuje jednostki i zespoły głosem ludu. Demagogią jest posługiwanie się w polityce hasłami i symbolami obliczonymi na wzbudzenie emocji, nastawienie na tani poklask, licytacja obietnicami najczęściej bez pokrycia i mglistymi, a także wysuwanie i eskalacja żądań równie popularnych i atrakcyjnych, jak i nierealnych i nieodpowiedzialnych[19]. Demagog, który bazuje na zbiorowych obawach, mitach i resentymentach, wykorzystujący je w walce o władzę przy „użyciu" ludu, staje się zatem niebezpieczny. Z ludu czyni bowiem przedmiot, a nie podmiot. Owładnięty mitami lud podąża za nim i przypomina barany idące na rzeź, zwłaszcza wówczas, kiedy demagog zdobywszy władzę utrwala ją, prowadząc agresywną politykę wewnętrzną i zewnętrzną.

Demagogia staje się szczególnie niebezpieczna we współczesnych społeczeństwach ery globalizacji, kryzysu demokracji i postępującego spadku poziomu aktywności obywatelskiej. Jak uznał Mirosław Karwat, jest możliwa, kiedy zbiorowość jest tłumem lub agregatem, albo całością zdezintegrowaną, nie zaś wspólnotą świadomą i kontrolującą swych członków. Jest także możliwa wówczas, kiedy rywale polityczni nie są dopuszczani do głosu, oraz w sytuacjach, które coraz częściej są właściwe opiniom wyborców w państwach demokratycznych, kiedy są oni zmuszeni wybierać z menu, w którym „na bezrybiu i rak ryba"[20].

Bliskie pojęciu „demagogia" jest pojęcie „populizm". Nie są one jednak synonimami. Demagogia odnosi się do socjotechniki, którą stosują nie tylko orientacje populistyczne. Populizm odnosi się zaś do typu mentalności i dążeń społecznych, tendencji kulturowych, ideologicznych i ustrojowych, masowych ruchów społecznych, które są zespolone stereotypem i mitem ludu, narodu, „prostych ludzi"[21]. Zdaniem Marii Marczewskiej-Rytko, populizm jest ruchem występującym przeciwko elitom politycznym, ruchem antyinteligenckim, proponującym proste rozwiązania trudnych spraw, mogącym cechować się nietolerancją i ksenofobią[22]. Populizm realizowany, czyli w okresie po zdobyciu władzy, chwieje podstawami demokracji dla zachowania samego siebie. Charyzmatyczny przywódca dla utrzymania władzy kieruje się przeciwko ludowi, który do władzy go wyniósł. To skutkuje ewolucją ustrojową w kierunku autorytaryzmu. Autorytaryzmy są zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w nim interesu publicznego.

[19] M. Karwat, *Sztuka manipulacji politycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 102–103.
[20] *Ibidem*, s. 116–117.
[21] M. Karwat, *O demagogii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 9.
[22] M. Marczewska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995.

Są też zagrożeniem dla ładu międzynarodowego, wszak współistnienie demokracji jest dużo łatwiejsze niż zachowanie pokoju między autorytaryzmami albo demokracjami i autorytaryzmami.

Logika paradoksów demokracji

Demokracja nie jest wolna od paradoksów. Zdaniem Mirosława Karwata opiera się na prawnie zagwarantowanych wolnościach obywatelskich, wyborczej legitymizacji władzy, kontroli społecznej nad rządzącymi, zwłaszcza nacisku opinii publicznej i środków przekazu, tolerancji dla inaczej myślących, czy też rotacji sił rządzących. Jednakże instytucje i procedury to warunki niezbędne, ale niewystarczające dla autentycznej demokracji. Do jej funkcjonowania konieczny jest adekwatny typ mentalności społecznej, utrwalone i powszechne nawyki oraz obyczaje polityczne, zwłaszcza zaś spontaniczna i autentyczna aktywność obywatelska. Oparcie ładu politycznego na takich regułach zapewnia wzajemną harmonizację dążeń partykularnych i uzgodnienie ich z dobrem ogółu w trybie nierepresyjnym, ale też niemanipulacyjnym. Demokracje to także systemy pluralistyczne, którym właściwa jest swoboda manifestowania odmienności, pod warunkiem, że nie godzą one w godność człowieka, własność, bezpieczeństwo współobywateli i elementarne zasady ładu państwowego. Wreszcie, demokracje to państwa, w których zasadą organizacji i regulacji życia społecznego jest policentryzm, a więc rozproszenie, rozdzielenie i wzajemne zrównoważenie ośrodków kierowniczych i układów odniesienia w różnych dziedzinach życia społecznego i na różnych poziomach organizacji społecznej[23].

Czy zatem demokracja może być zagrożeniem dla samej siebie, bezpieczeństwa kraju i ładu międzynarodowego? Wydaje się, że za sprawą właściwych jej paradoksów, jest to możliwe.

Przynajmniej trzy z wymienionych wyżej wartości ulegają współcześnie degeneracji. Pierwszą z nich jest policentryzm. W sytuacji kiedy jedna z partii politycznych wygrywa wybory bezwzględnie, tworzy rząd. Na czele rządu staje lider partii mającej większość mandatów parlamentarnych. Wówczas nie może być skutecznie realizowana zasada rozdzielności władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także kontroli egzekutywy przez legislatywę, wszak posłowie ze zwycięskiej partii nie będą kontrolowali swojego lidera.

[23] M. Karwat, *Kryteria demokratyzmu postaw społecznych, stosunków politycznych i państwa*, „Społeczeństwo i Polityka", nr 1(2), 2005, s. 50–56.

Nie na tym jednak polega zagrożenie dla policentryzmu. Polega ono raczej na tym, że zwycięska partia może zechcieć zrewanżować się kołom biznesowym za wsparcie, lub też sama może zechcieć wpływać, albo zawładnąć gospodarką. Wówczas radykalne cięcie „węzła gordyjskiego" może wydać się atrakcyjnym rozwiązaniem tej patowej sytuacji, co z kolei prowadzić może do postrzegania ruchów ekstremistycznych jako atrakcyjnych i tych, które jako jedyne są zdolne do przezwyciężenia tej patologii.

Drugim paradoksem demokracji jest tolerancja. Jeśli przyjąć, że tolerancja jest jedną z wartości, na których opiera się demokracja, to już tylko krok do tolerancji ekstremizmu, a więc tolerancji nietolerancji. Nietolerancja ekstremizmu może powodować zarzut ekstremistów dotyczący tego, ze demokracja nie toleruje inności, a więc pluralizmu. Zatem dyskredytowanie demokracji (choć opartej na wartościach wolności i godności człowieka) może być sposobem wykorzystywanym przez demagogów w imię zachowania demokracji, choć w istocie przeciwko niej.

Demokracja degeneruje się także z powodu postępującego braku aktywności obywatelskiej. Sprzyja temu konsumpcjonizm i zanikająca wspólnotowość życia społecznego. Konsumpcjonizm sprzyja apatii, ta zaś, za sprawą bierności społecznej, sprzyja partiom radykalnym i ekstremistycznym. Zanik wspólnotowości, tendencje, które powodują, że społeczeństwo staje się, jak stwierdzono wyżej, bardziej zatomizowanym tłumem niż wspólnotą, sprzyjają demagogom. Ci traktują lud jak instrument, sami natomiast mogą nie być wolni od skłonności ku władzy totalnej. Ta jest zagrożeniem dla interesu publicznego, przez to bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w dalszej perspektywie dla ładu międzynarodowego.

Logika prowokacji

Ruchom i partiom ekstremistycznym sprzyjać mogą nie tylko paradoksy demokracji, ale także działania własne, podejmowane w ramach stosowanych socjotechnik. Należy przy tym zastrzec, że przeciwnicy systemu nie chcą i nie potrzebują legitymizacji. Trudno bowiem, aby legitymowali się według zasad systemu, którego legitymację sami podważają. Potrzebują natomiast akredytacji, czyli zdobycia własnej bazy społecznej i poważnego potraktowania przez siły reżimowe[24]. Służyć temu mogą prowokacje,

[24] M. Karwat, *Akredytacja w życiu społecznym i politycznym*, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 137.

czasem drastyczne i okrutne. Mogą to być np.: zamachy, publiczne zabójstwa, porwania, więzienie zakładników, rytualne egzekucje, skrytobójcze mordy, napaści bojówkarskie, akty wandalizmu, zamieszki, tumulty, lincze, pogromy[25]. Polityczni outsiderzy potrzebują prowokacji po to, aby zaznaczyć swoją obecność, zaabsorbować sobą uwagę opinii publicznej i głównych sił politycznych, aby środkami niewspółmiernymi do własnych sił i skali poparcia zwiększyć swoje znaczenie. Analiza działań niekonwencjonalnych, przeciwnych uznanym wartościom moralnym, konwenansom, obyczajom i prawu, wskazuje, że wbrew pozorom jest w nich mniej żywiołowości niż kalkulacji. „Prowokacyjna taktyka pozwala szachować silniejszych od siebie, utrzymywać ich w stanie niepewności, a nawet dezorientacji i obaw przed możliwym zagrożeniem, tym samym wiązać siły przeciwników i uzyskać status języczka u wagi"[26].

Logika relatywnej deprywacji i mobilizacji zasobów

Metody i narzędzia stosowane przez ruchy społeczne i partie polityczne są właściwym kryterium analizy form i skuteczności ich działań. Nie są jednak wystarczające w zakresie badań nad możliwością powstania i zaistnienia ruchów. Temu służyć mogą koncepcje wyjaśniające przyczyny ich powstawania. Pierwszą z nich jest teoria napięcia społecznego. Wyjaśnia ona, że czynnikiem wpływającym na pojawienie się ruchu jest konflikt społeczny, wynikający ze zróżnicowania strukturalnego społeczeństwa. Ponadto, aby powstał ruch to według Rodneya Starka pojawić się muszą w kolejności: poczucie niezadowolenia, nadzieje i oczekiwania, zdarzenie inicjujące oraz sieć powiązań między jednostkami będącymi w podobnym położeniu. Zgodnie z koncepcją relatywnej deprywacji ruchy społeczne generowane są przez nierówności społeczne, polityczne, kulturowe oraz poczucie upośledzenia i marginalizacji pewnych grup społecznych. Z kolei w koncepcji mobilizacji zasobów John D. McCarthy i Mayer W. Zald wyjaśniają, że do powstania ruchu konieczne są zasoby. Mogą nimi być np.: powiązania liderów, finanse, lub struktury organizacyjne[27]. Zasobem mogą

[25] M. Karwat, *Teoria prowokacji. Analiza politologiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 393–394.

[26] *Ibidem*, s. 207.

[27] Z. Kantyka, *Ruchy społeczne jako podmioty polityki. Rozważania definicyjne*, w: S. Wróbel (red.), *Teoretyczne problemy ruchów społecznych i politycznych*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2011, s. 15.

być także cele, które atrakcyjnie opakowane sprzyjają rekrutacji. Zgodnie z tą koncepcją powstanie ruchu spowodowane jest nie tylko żalami lub pragnieniami społecznymi. Powodów jest więcej: po pierwsze, potencjalni uczestnicy ruchów postrzegani są tu jako analizujący koszty i korzyści w znaczeniu jednostkowych podniet oraz zbiorowych bodźców. Jeśli zatem korzyści rosną, to skłaniają do uczestnictwa w ruchu. Po drugie, ważny element stanowi organizacja, która obniża koszty uczestnictwa. Jest ważna w procesie rekrutacji i zwiększa szanse sukcesu. Po trzecie, istotną rolę w zachęcaniu do uczestnictwa w ruchu stanowi oczekiwanie sukcesu, co wiąże się np. ze strukturą możliwości politycznych, sympatykami i wpływowymi sprzymierzeńcami, jako czynnikami zwiększającymi szanse powodzenia[28].

Błędem byłoby przyjąć tylko jedną z wymienionych koncepcji jako prawdziwą. Należy je traktować raczej jako komplementarne, a w analizie zagrożeń ekstremizmem politycznym dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw i ładu międzynarodowego wykorzystać zarówno wskaźniki niezadowolenia społecznego, poczucia deprywacji, jak i zasobów finansowych i organizacyjnych, w tym powiązań międzynarodowych ruchów społecznych i partii politycznych. Nie należy także lekceważyć uwarunkowań kulturowych, w których ruch ekstremistyczny może zaistnieć. Te również mogą sprzyjać kontestacji systemu politycznego, lub zniechęcać do niej. Istotna wydaje się także analiza zagrożeń ekstremizmami uwzględniająca nie tyle poziom ubóstwa społecznego, ile poziom strat materialnych i niematerialnych, wynikających z pauperyzacji lub utraty pozycji grup społecznych. To lęk przed utratą pozycji społecznej i korzyści materialnych może powodować społeczne wzburzenie. Stąd ekstremizm może zyskiwać akceptację w społeczeństwach zamożnych, ale ulegających pauperyzacji[29].

Logika sprzeczności globalizacji

Rozwojowi ekstremistycznych ruchów społecznych i partii politycznych towarzyszy logika globalizacji, która sama w sobie jest wielowątkowa, ale i cechująca się wewnętrznymi sprzecznościami. Te sprzeczności to m.in.: homogenizacja i heterogenizacja, integracja i dezintegracja (*fragtegracja*), osłabianie i wzmacnianie poczucia własnej odrębności (*glokalizacja*), wzrost

[28] B. Klandermans, S. Tarrow, *Mobilizacja w ruchach społecznych. O syntezie koncepcji europejskich i amerykańskich*, w: K. Gorlach, P. H. Mooney (red.), *Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 67–69.

[29] Zob. szerzej: S. Wróbel (red.), *op.cit.*

biedy, ale i bogactwa, koncentracja władzy i jej rozproszenie, relatywizm i otwartość oraz nasilenie trybalizmów, fundamentalizmów, fanatyzmów, rozpowszechnianie demokracji przy jednoczesnym jej osłabieniu, uniwersalizacja i dywersyfikacja kulturowo-cywilizacyjna (*fraglizacja*)[30].

Dla rozwoju ekstremistycznych ruchów społecznych szczególnie istotna jest pozycja władzy politycznej w dobie globalizacji. Zmienia się bowiem rola państwa narodowego, a jego tradycyjne funkcje, także te związane z bezpieczeństwem socjalnym i obronnością, ewoluują. Coraz większe znaczenie w stosunkach międzynarodowych zyskują instytucje finansowe i transnarodowe korporacje, a władza we współczesnym świecie staje się anonimowa. To powoduje, że ruchy społeczne mają trudności ze zdefiniowaniem przeciwnika i obiektu, wobec którego należy stawiać żądania. Wpływa to negatywnie na możliwość osiągania założonych celów ruchu. Z drugiej strony państwa stają się słabsze i niewydolne w realizowaniu swoich funkcji. Skutkiem tego może być traktowanie ich jako „instytucji ochrony" dla interesów korporacji, albo też jako mających ograniczony wpływ na walkę z ruchami ekstremistycznymi.

Niemiecki socjolog Ulrich Beck, analizując zmieniające się znaczenie państwa narodowego we współczesnym świecie, uznał, że rola władzy opozycyjnej wobec „sprawców" globalizacji przypada obecnie nie państwom, ale globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Zatem władza przeciwstawiania się przysługuje politycznemu konsumentowi, bo społeczność konsumencka to realnie istniejąca społeczność światowa[31]. To powoduje, że badacz, który podejmuje się analizy ruchów społecznych w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa (dla państwa lub świata) staje przed nowymi wyzwaniami, w minionych epokach nieznanymi.

Z tym wiąże się problem funkcjonowania ruchów społecznych wykorzystujących internet do swojej działalności. Stał się on narzędziem walki za pomocą *netstrikingu*, ale też doskonałym środkiem rozpowszechniania ekstremistycznych idei, wiedzy o ruchach, tworzenia sieciowych struktur organizacyjnych ruchów, organizowania akcji za pomocą forów oraz narzędziem rekrutacji uczestników ruchów i członków partii politycznych. Choć represje instytucji państwowych nakierowane na internet mają ograniczoną

[30] E. Polak, *Ekspansja komercyjnej kultury konsumpcyjnej jako jeden z przejawów globalizacji*, w: A. Chodubski, E. Polak (red.), *Stawiać pytania szukać odpowiedzi. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Urszuli Świętochowskiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2008, s. 467; E. Polak, *Wpływ globalizacji na system demokratyczny*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe", vol. 2, nr 1, 2003, s. 23.

[31] U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 26–27.

skuteczność, to on sam jest także źródłem wiedzy dla państwa o ruchach i partiach ekstremistycznych, a także o nastrojach społecznych, które transformowane w działania mogą podważać system bezpieczeństwa wewnętrznego bądź porządek publiczny w państwie.

Globalizacja jest epoką, której konsekwencje trudno przewidzieć. Konstruowanie scenariuszy przyszłości jest obarczone dozą przypuszczeń i błędów, która nie była nigdy do tej pory tak znacząca. Niepewność przyszłości świata dotyczy kwestii materialnych, w tym rozwoju albo regresu światowej ekonomiki. Odnosząc się do sprzeczności gospodarki, Ulrich Beck pisał, że „najbardziej przekonującym i wytrwałym przeciwnikiem globalnej gospodarki finansowej jest ostatecznie ona sama"[32]. Ale niepewność przyszłości dotyczy także zagrożeń wojnami, w tym z użyciem broni nuklearnej, katastrofami ekologicznymi, epidemicznymi i kosmicznymi[33]. Ta niepewność przyszłości wpływa na funkcjonowanie jednostki ludzkiej jako istoty poszukującej wsparcia i właśnie pewności życia. I choć tego typu refleksje właściwe są filozofii, religioznawstwu i antropologii kulturowej, to nie należy ich ignorować także w nauce o bezpieczeństwie, socjologii i politologii. Bowiem w świecie, w którym człowiek nie znajduje pewności jutra, czuje się zagubiony i przerażony szybkością zmian w jego otoczeniu, idee ekstremistyczne przyswajane bywają jako atrakcyjne i dające (relatywnie prostą) odpowiedź na pytania nurtujące współczesnych ludzi. Groźniejsze jednak wydaje się szukanie ukojenia w ruchach fundamentalistycznych, odwołujących się do konkretnych religii, dających odpowiedzi, których nie daje świat doczesny, materialny i świecki.

Studium przypadku[34]

Kryterium radykalizmu i ekstremizmu negatywnych i pozytywnych celów aktywności, a także deklarowanych, praktykowanych lub niedeklarowanych

[32] U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 107.

[33] Zob. też: A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja" i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002; A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

[34] Zob.: P. Malendowicz, *Ruch anarchistyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013; P. Malendowicz, *Ultralewica a współczesność. Idee, programy, praktyka*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2006; P. Malendowicz, *Antysystemowe ruchy społeczne i partie polityczne w Polsce doby transformacji politycznej*, w: P. Malendowicz, Ł. Popławski (red.), *Polska po 1989 r. Ćwierć wieku przemian politycznych*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2014, s. 95–110.

metod działania, spełniają ruchy, takie jak m.in. komunistyczny, anarchistyczny i narodowy w połączeniu z grupami subkulturowymi o proweniencji chuligańskiej. Czy stanowią one zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ładu międzynarodowego? Odpowiedź na to pytanie nie jest i nie może być jednoznaczna. Jeśli bowiem współcześnie radykałowie i ekstremiści nie stanowią tego rodzaju zagrożenia, to nie znaczy, że takim zagrożeniem nie mogą być w nieokreślonej przyszłości.

Ruch komunistyczny w Polsce początku XXI w. zorganizowany był w kilkunastu inicjatywach, takich jak: Komunistyczna Partia Polski reprezentująca myśl marksistowsko-leninowską, Polska Socjalistyczna Partia Robotnicza również odwołująca się do tego kierunku myślowego, Nurt Lewicy Rewolucyjnej i Grupa na rzecz Partii Robotniczej będące organizacjami trockistowskimi, Pracownicza Demokracja reprezentująca koncepcję tzw. socjalizmu oddolnego, Grupa Inicjatywna Polskiej Partii Klasy Robotniczej, odwołująca się do maoizmu.

Anarchiści w Polsce zorganizowali się w wielości nielicznych grup i przede wszystkim w sekcjach Federacji Anarchistycznej, która powstała pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. Działali ponadto w strukturach związków zawodowych, jak np. Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza i Związek Syndykalistów Polski.

Narodowcy zrzeszeni byli w dziesiątkach organizacji, stronnictw, partii politycznych, wśród których najistotniejszą, z punktu widzenia proponowanego programu oraz aktywności politycznej, była struktura Narodowe Odrodzenie Polski. Grupy narodowców, podobnie jak komunistów i anarchistów, działały także w kręgach redakcyjnych czasopism i portali internetowych.

Kierując się logiką liczb należy stwierdzić, że żaden z wymienionych ruchów nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ładu międzynarodowego. Niemniej jednak grupy kibicowsko-chuligańskie, które przenikały do ruchu narodowego niejednokrotnie podczas jego manifestacji naruszały porządek publiczny, czego przykładem są coroczne starcia z policją w dniu Święta Niepodległości. Podobnie rzecz się ma z anarchistami, z którymi policja ścierała się podczas wystąpień warszawskich, ale także w innych miastach. To jednak świadczy o zagrożeniu dla porządku publicznego w związku z analizą dokonaną opartej na logice szkód.

Zgodnie z logiką świadectwa ruchy te należy analizować w kontekście zaangażowania poszczególnych jednostek je tworzących na poziomie znacznie przewyższającym zaangażowanie społeczne. Uczestnicy tych ruchów, a w szczególności ich liderzy, nierzadko inicjowali, tworzyli i rozwijali aktywność na wielu płaszczyznach. Mimo tego, zgodnie z logiką przywództwa,

ruchy te nie dysponowały silnym przywództwem i liderami, których można nazwać charyzmatycznymi. W aktywności propagandowej nie były one wolne od demagogii, ale nie wszystkie należy określić mianem populistycznych. Choć takimi nie musiały być, to jednak konsekwencją przejęcia władzy przez, np. komunistów i narodowców mógłby być autorytarny system polityczny.

Zgodnie z logiką paradoksów demokracji ruchy te skwapliwie wykorzystywały jej sprzeczności. W przypadku anarchistów działały struktury legalne, jak np. wymieniony Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza, choć sam anarchizm, w tym anarchosyndykalizm, jest z istoty antypaństwowy. Komuniści z kolei działali zgodnie z prawem w ramach Komunistycznej Partii Polski. Wątpliwości rodzi jednak analiza treści przepisów konstytucyjnych w konfrontacji z deklarowanymi celami partii, które występują już w jej nazwie. Podobnie z portalami internetowymi, które propagują treści komunistyczne.

Metody działalności analizowane w ramach logiki prowokacji nie pozwalają na jednoznaczne wskazanie stopnia zagrożeń ze strony ruchów ekstremistycznych. Za typową prowokację wobec instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego można uznać wspomniane wystąpienia narodowców i chuliganów w czasie Święta Niepodległości. Prowokacją mogą być święta celebrowane przez ruch komunistyczny. Zamachy bombowe i zabójstwa dokonywane przez ugrupowania lewackie w Europie Zachodniej należą już do przeszłości. Podobnie z ekstremistyczną działalnością anarchistów, którzy na przełomie XIX i XX w. dokonywali zabójstw prezydentów, królów, premierów, policjantów i urzędników państwowych. Współcześnie tego typu prowokacje właściwe są nielicznym strukturom organizacyjnym ruchu anarchistycznego w Europie, jak włoska Nieformalna Federacja Anarchistyczna (*Federazione Anarchica Informale*, FAI), która od 2003 r. przeprowadzała akcje, wśród których najważniejsze to wysadzenie bomb w okolicy domu przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego oraz ataki na obiekty policji, wojska i instytucji europejskich. W Polsce tego typu działania właściwe były Ludowemu Frontowi Wyzwolenia, działającemu na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. m.in. w Gdańsku i Grudziądzu.

Na aktywność ruchów ekstremistycznych może wpłynąć otoczenie społeczne, a w szczególności poczucie niezadowolenia i pauperyzacja społeczna. Nie sprzyjają utrwalaniu demokracji rosnące dysproporcje społeczne, a przede wszystkim zawężająca się klasa średnia, czyli ludzie średniozamożni w państwach rozwiniętych i jednocześnie świadomie aktywni

obywatelsko. Ale poza rosnącym poczuciem niezadowolenia do zaistnienia ruchu społecznego niezbędne są zasoby. Nie dysponują nimi polskie ugrupowania narodowe, komunistyczne i anarchistyczne. Nie dysponują znaczącymi zasobami medialnymi, choć współcześnie problem dostępu do środków przekazu za sprawą internetu nie jest istotną przeszkodą w rozpowszechnianiu propagandy. Ruchy te dysponują jednak zasobem, jakim są ich powiązania międzynarodowe. Polscy anarchiści wprawdzie nie uczestniczyli w nieaktywnej strukturze, jaką jest Międzynarodówka Anarchistyczna (*International of Anarchist Federations*, IAF), ale współtworzyli anarchosyndykalistyczne Międzynarodowe Stowarzyszenie Pracowników (*International Workers' Association*, IWA). Komuniści, a zwłaszcza trockiści, uczestniczyli w takich międzynarodowych strukturach, jak np. Zjednoczony Sekretariat IV Międzynarodówki (*United Secretariat of the Fourth International*, USFI), Komitet na rzecz Międzynarodówki Robotniczej (*Committee for a Workers' International*, CWI), Tendencja Międzynarodowego Socjalizmu (*International Socialism Tendency*, IST). Narodowcy tworzyli Międzynarodową Trzecią Pozycję (*International Third Position*, ITP). Dla bezpieczeństwa państwa zagrożeniem wydają się inne międzynarodowe inicjatywy z polskimi sekcjami, tworzone w internecie i nawołujące do przemocy. Internet jest bowiem sprzecznością samą w sobie – jest przestrzenią wolności, ale i wolności do agresji. To już jednak sprzeczność globalizacji.

Nowa polityka Iranu? Analiza początków prezydentury Hasana Rouhaniego

Robert Czulda

Wybranie w wyborach powszechnych w 2013 r. na prezydenta Iranu Hasana Rouhaniego wiązało się z wyraźnymi nadziejami, nie tylko w samym Iranie, ale również w wielu państwach zachodnich. Liczono, że nowy prezydent doprowadzi do przełomu w relacjach tego kraju ze światem zewnętrznym oraz wprowadzi gospodarcze, polityczne i społeczne reformy. H. Rouhani został określony jako umiarkowany kandydat, unikający radykalnych postaw, szukający rozwiązań pokojowych. W przeszłości wyrażał sympatie wobec „zielonego ruchu", krytykował cenzurę. Będąc głównym negocjatorem spraw programu atomowego w latach 2003–2005, został zapamiętany jako osoba rozsądna, która pomogła osiągnąć pewien kompromis. Iran zgodził się wówczas zawiesić znaczną część najbardziej kontrowersyjnych elementów swojego programu jądrowego. Z drugiej jednak strony, wielu komentatorów zapomniało, że w 2004 r. H. Rouhani został uznany za „wschodzącą gwiazdą" konserwatyzmu. Czy faktycznie polityka Iranu ulega zmianie? Analiza pierwszego okresu prezydentury H. Rouhaniego pozwala postawić tezę, że do oczekiwanej zmiany jakościowej, a więc znaczącej liberalizacji wewnętrznej i ograniczenia napięcia międzynarodowego wokół programu jądrowego Iranu, nie doszło.

Iran przed Rouhanim – oczekiwania i obietnice

Nadzieja – to słowo pojawiało się z dużą częstotliwością w dwóch prezydenckich kampaniach ostatnich lat. Pierwszą prowadził Barack Obama, który w 2009 r. walcząc o stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych mówił, że „nadzieja to wiara, że nasze przeznaczenie zależy od nas, mężczyzn i kobiet, którzy nie godzą się na świat takim, jaki jest, którzy mają nadzieję zmieniać go zgodnie z naszymi oczekiwaniami"[1]. Plakat B. Obamy ze słowem „nadzieja" stał się nie tylko elementem oficjalnej kampanii prezydenckiej, ale także częścią popkultury. B. Obama mienił się wielu osobom

[1] *Barack Obama's caucus speech*, „The New York Times", 3 stycznia 2008 r., http://www.nytimes.com/2008/01/03/us/politics/03obama-transcript.html?pagewanted=all (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

jako uosobienie ich nadziei. Tego samego rodzaju oczekiwania zostały ulokowane w polityku, który ubiegał się o urząd prezydenta w innym państwie – będącym faktycznym i deklarowanym wrogiem Stanów Zjednoczonych – w Islamskiej Republice Iranu.

Podobnie jak lata 2008–2009 w Stanach Zjednoczonych, dotkniętych kryzysem finansowym i trudnymi wojnami w Iraku i Afganistanie, tak lata 2012–2013 charakteryzowały się w Iranie wyczekiwaniem na nowego prezydenta. W połowie 2012 r. M. Ahmadineżad był prawie całkowicie osamotniony politycznie. Dawni sojusznicy i sympatycy, jeśli nie opuścili prezydenta wcześniej, utracili mandaty parlamentarne w wyniku wyborów do *Madżlesu* (marzec–maj 2012 r.), które okazały się niekorzystne dla M. Ahmadineżada. 60 proc. głosów uzyskali konserwatywni zwolennicy najwyższego przywódcy. Aby mieć pewność odpowiedniego rozstrzygnięcia, Rada Strażników Konstytucji profilaktycznie i arbitralnie zdyskwalifikowała przed wyborami około 30 proc. kandydatów z frakcji prezydenckiej.

Oczekiwanie na nowego prezydenta i świeże otwarcie było tym większe, że w 2012 r. Stany Zjednoczone i Unia Europejska nałożyły nowe sankcje na irański przemysł energetyczny i finansowy. Przyniosło to bardzo poważne konsekwencje gospodarcze, bowiem o ile jeszcze pod koniec 2011 r. Iran eksportował 2,3 mln baryłek ropy naftowej dziennie, to w połowie 2012 r. było to zaledwie 800 tys.[2] Jeszcze bardziej utrudniono funkcjonowanie gospodarki Iranu, blokując i tak już wcześniej ograniczone, transakcje finansowe. Zaczęto alarmować o brakach w specjalistycznych lekarstwach, w tym chociażby lekach onkologicznych[3]. Pojawiły się problemy z dostępnością podstawowych produktów spożywczych.

W ostatnim kwartale 2012 r. Iran został dotknięty szczytowym momentem kryzysu walutowego. O ile jeszcze w lutym 2012 r., a więc po pierwszej fali załamania, stosunek riala do dolara amerykańskiego wynosił około 20:1[4], to w październiku 2012 r. w krótkim czasie kurs wzrósł do 40:1. Ceny towarów importowanych drastycznie podskoczyły. W Teheranie doszło do protestów handlarzy bazarowych, a w konsekwencji do interwencji policji. Na wypadek eskalacji kryzysu, pomne wydarzeń z 2009 r. władze skoncentrowały w Teheranie dodatkowe jednostki *basidżów*[5]. Czasowo zamknięto prywatne kantory. Najwyższy

[2] *Iran's oil exports dived to 800,000 bpd in July: MP*, „Al Arabiya News", 23 września 2012 r., http://english.alarabiya.net/articles/2012/09/23/239721.html (dostęp: 13 maja 2014 r.).

[3] J. Borger, S.K. Dehghan, *Iran unable to get life-saving drugs due to international sanctions*, „The Guardian", 13 stycznia 2013 r., http://www.theguardian.com/world/2013/jan/13/iran-lifesaving-drugs-international-sanctions (dostęp: 11 sierpnia 2014 r.).

[4] Kurs oficjalny wynosił około 13:1.

[5] Dosłownie „milicja uciśnionych". Paramilitarne oddziały powołane przez ajatollaha Ruhollaha

przywódca ajatollah Ali Chamenei zaczął promować bliżej nieokreśloną koncepcję „ekonomii oporu", która miała w ciągu dwóch lat wyprowadzić gospodarkę kraju na prostą[6]. W maju 2013 r. zanotowano inflację na poziomie 43 proc., a wzrost gospodarczy oszacowano na około 0,4 proc. PKB.

Wybory prezydenckie zaplanowano na 14 czerwca 2013 r. Przedwyborcza atmosfera była bardzo gorąca. Nadzieje mieszały się z niepewnością. Nikt nie wiedział, także władza, jak społeczeństwo zareaguje na nowego prezydenta. Opozycja spekulowała, czy konserwatyści dopuszczą ich kandydatów. O skali napięć społecznych świadczy przebieg pogrzebu ajatollaha Dżalala Al-Dina Taheriego, byłego członka Zgromadzenia Ekspertów, wątpiącego w legalność prezydentury Ahmadineżada, w maju 2013 r. Podczas uroczystości krzyczano „śmierć dyktatorowi" oraz wzywano do uwolnienia więźniów politycznych[7]. Przeczuwając możliwy kryzys, najwyższy przywódca ostrzegł, że „wrogowie Iranu" zamierzają wywołać zamieszki w trakcie wyborów.

Z niemal siedmiuset kandydatów na stanowisko prezydenta Rada Strażników zakwalifikowała tylko ośmiu. Wśród odrzuconych był jeden z najbardziej wpływowych Irańczyków – oligarcha Ali Akbar Haszemi Rafsandżani, prezydent w latach 1989–1997, który w 2013 r. uchodził za umiarkowanego. Za umiarkowanych uznano również Hasana Rouhaniego, jedynego duchownego wśród kandydatów, oraz Mohammada Rezę Arefa, w praktyce jedynego prawdziwego reformatora, byłego ministra technologii i pierwszego wiceprezydenta (2001–2005) w rządzie prezydenta Mohammada Chatamiego (1997–2005). Ostatecznie jednak, na prośbę M. Chatamiego, M. R. Aref wycofał się z wyborów, aby zwiększyć szanse reformatorów w końcowym zwycięstwie[8]. Skreśleniem grożono również H. Rouhaniemu, który podczas debat przedwyborczych wypowiadał się na temat programu jądrowego, co spotkało się z negatywną reakcją środowisk skupionych wokół najwyższego przywódcy.

Chomejniego w 1979 r. Stanowią połączenie jednostek o zadaniach wojskowych (podczas wojny z Irakiem zasłynęli z frontalnych ataków i fanatyzmu; obecnie są przeznaczeni do prowadzenia wojny nieregularnej), porządkowych (dbanie o ład publiczny – szczególnie w razie niepokojów społecznych), ideologicznych (promowanie haseł rewolucji islamskiej) oraz ratunkowych (wsparcie ludności cywilnej i administracji w razie kataklizmu, np. trzęsienia ziemi). Podlegają Korpusowi Strażników Rewolucji.

[6] *Iranian supreme leader calls for 'economy of resistance'*, „Radio Free Europe-Radio Liberty", 23 sierpnia 2012 r., http://www.rferl.org/content/iranian-supreme-leader-calls-for-economy-of-resistance-/24686133.html (dostęp: 11 sierpnia 2014 r.).

[7] *'Death to dictator' chants reported in iran at ayatollah's funeral*, „Radio Free Europe-Radio Liberty", 4 czerwca 2013 r., http://www.rferl.org/content/iran-taheri-funeral-protest/25007195.html (dostęp: 10 sierpnia 2014 r.).

[8] Na temat kandydatów zob. U. Pytkowska, *Już tylko sześciu kandydatów w wyborach prezydenckich w Iranie*, NaTemat.pl, 12 czerwca 2013 r., http://urszulapytkowska.natemat.pl/64383,juz-tylko-szesciu-kandydatow-w-wyborach-prezydenckich-w-iranie (dostęp: 19 sierpnia 2014 r.).

Po kilku debatach telewizyjnych, 14 czerwca 2013 r. przeprowadzono długo oczekiwane wybory. Frekwencja wyniosła aż 73 proc. uprawnionych do głosowania[9]. Tego samego dnia ogłoszono, że nowym prezydentem Iranu zostanie 65-letni duchowny H. Rouhani, który według oficjalnych wyników uzyskał 50,9 proc. głosów[10]. Oznaczało to, że druga tura nie jest konieczna. Opozycja uznała, że nie było lepszego kandydata i wyraziła duże zadowolenie z wyboru (kandydaturę poparł również A. A. H. Rafsandżani). H. Rouhani uchodził bowiem za kandydata umiarkowanego, unikającego radykalnych stanowisk, szukającego porozumienia. Gary Samore, koordynator kontroli zbrojeń i broni masowego rażenia w pierwszej administracji prezydenta B. Obamy, określił nowego prezydenta Iranu jako „pragmatyczną i umiarkowaną osobę", z którą „można się porozumieć"[11].

Podkreślano, że H. Rouhani to dyplomata i otwarty na inne poglądy intelektualista, co stanowi wyraźny skok jakościowy w porównaniu z M. Ahmadineżadem[12]. W przeszłości H. Rouhani wyrażał sympatię wobec „zielonego ruchu", który dał o sobie znać podczas powyborczych manifestacji w 2009 r. (istnieje on do tej pory, ale w formie „zamrożonej"). Krytykował cenzurę i kłamstwa mediów rządowych. Jednocześnie podkreślano, że nowy prezydent ma dobre relacje z najwyższym przywódcą A. Chameneim, któremu doradzał w kwestiach bezpieczeństwa od końca lat osiemdziesiątych[13]. Miał on ponoć odegrać kluczową rolę w zatrzymaniu w 2003 r. tajnego programu nuklearnego[14]. Podczas swojego *exposé* H. Rouhani stwierdził, że Iran musi „zachować dystans od ekstremizmu", podążać drogą „umiarkowania". Obiecał również „konstruktywne kontakty ze światem". Dwa pozostałe cele rządu to naprawa gospodarki oraz przywrócenie moralności[15]. Obiecał, że

[9] Na temat debat zob. U. Pytkowska, *Następcy Ahmadineżada bez recepty na walkę z kryzysem*, NaTemat.pl, 12 czerwca 2013 r., http://urszulapytkowska.natemat.pl/63329,nastepcy-ahmadinezada-bez-recepty-na-walke-z-kryzysem (dostęp: 19 sierpnia 2014 r.).

[10] Na temat kampanii zob. U. Pytkowska, *Irańczycy wybierają prezydenta*, NaTemat.pl, 14 czerwca 2013 r., http://urszulapytkowska.natemat.pl/64675,iranczycy-wybieraja-prezydenta (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[11] B. Gwertzman, *Can Iran's Rowhani bring change? An interview with Gary Samore*, Council for Foreign Relations, 31 lipca 2013 r., http://www.cfr.org/iran/can-irans-rowhani-bring-change/p31173 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[12] Niemniej jednak Ahmadineżad też ma doktorat – z zakresu inżynierii transportu i planowania.

[13] B. Brumfield, *Goodbye, Ahmadinejad; Hello, Rouhani*, „CNN", 18 czerwca 2013 r., http://edition.cnn.com/2013/06/15/world/meast/iran-rouhani-profile (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[14] Tak uważa François Nicoullaud, francuski ambasador w Iranie (2001-2005). Zob. F. Nicoullaud, *Rouhani and the Iranian bomb*, „The New York Times", 26 lipca 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/07/27/opinion/global/rouhani-and-the-iranian-bomb.html?_r=0 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[15] *Iran gets new president, vows 'constructive' foreign relations*, „Ynetnews.com", 8 marca 2013 r., http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4413166,00.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

„dyskryminacja wobec kobiet nie będzie tolerowana”[16], zapowiedział ograniczenie napięcia w relacjach Iranu ze Stanami Zjednoczonymi. W sierpniu 2013 r. *madżles* przyjął wszystkie, poza trzema, zgłoszone przez prezydenta kandydatury ministerialne[17]. Stanowiska zostały zajęte przez konserwatystów i umiarkowanych centrystów.

Zarówno liczni komentatorzy i politycy w państwach zachodnich, jak i opozycja i zwolennicy reform w samym Iranie przyjęli taki wybór i słowa z dużym optymizmem. Oczekiwano głębokich zmian, ale jak zauważa iranistka Urszula Pytkowska, H. Rouhani „sam reformatorem nie jest (…) w 2004 roku był określany przez irańskie media mianem wschodzącej gwiazdy obozu konserwatystów. Spekulowano nawet, że jest przygotowywany do objęcia urzędu prezydenta w 2005 r. Dlatego też nie można rozpatrywać jego zwycięstwa w oderwaniu od tej frakcji. Uznana wśród konserwatystów pozycja Rouhaniego oraz jego rola zaufanego doradcy ajatollaha A. Chameneiego może okazać się luką, która pozwoli Rouhaniemu na rzeczywisty udział w procesie rządzenia krajem. Jeśli nowo wybrany prezydent okaże się sprawnym dyplomatą, z pewnością będzie mógł znaleźć swoje miejsce w układzie sił i nie będzie to rola czysto reprezentacyjna”[18].

Powyższa opinia jest niezwykle ważna. Analizując politykę H. Rouhaniego, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym, tworząc kalkulacje zysków i strat oraz spełnionych i niespełnionych nadziei, należy pamiętać, że jest on – choć nie należy odbierać tego w kategoriach zarzutu – człowiekiem politycznego establishmentu, mocno umiejscowionym w najbliższym kręgu władzy najwyższego przywódcy. H. Rouhani nie tylko doradzał A. Chameneiemu, ale także został m.in. członkiem Zgromadzenia Ekspertów oraz Najwyższej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Madżid Rafizade, przewodniczący International American Council on the Military East nie ma wątpliwości: „Rouhani to bez wątpienia jeden z ojców-założycieli obecnego systemu politycznego Islamskiej Republiki Iranu”[19]. Podobnie sceptycznie podchodzi do nowego prezydenta konserwatywny publicysta amerykański Charles Krauthammer, który zauważył, że fakt

[16] *Iran's Khamenei endorses Rouhani as president*, „Deutsche Welle”, 3 sierpnia 2013 r., http://www.dw.de/irans-khamenei-endorses-rouhani-as-president/a-16995655 (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[17] Odrzucono kandydatury ministrów: edukacji, sportu oraz nauki i technologii.

[18] U. Pytkowska *Duchowny – Hasan Rouhani – nowym prezydentem Iranu*, „NaTemat.pl”, 19 czerwca 2014 r., http://urszulapytkowska.natemat.pl/64833,rouhani-nowym-prezydentem-iranu (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[19] M. Rafizadeh, *Will Rowhani change Iran?*, “Al Arabiya News”, 16 czerwca 2013 r., http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2013/06/16/Will-Rowhani-change-Iran-.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

znalezienia się H. Rouhaniego w niewielkiej grupie dopuszczonych do wyborów kandydatów „stawia go wśród najbardziej zaufanych ludzi" systemu[20].

Wymiar wewnętrzny prezydentury H. Rouhaniego

Obserwatorzy zaczęli szukać przejawów pozytywnych zmian nawet tam, gdzie ich nie było. Gdy więc H. Rouhani powołał Elham Aminzade, doktor University of Glasgow w zakresie stosunków międzynarodowych i byłą deputowaną *madżlesu*, na stanowisko wiceprezydenta, dało się dostrzec wśród niektórych opinii przekonanie o jakościowej zmianie. Zapominano, że podobnie postąpił zarówno Mohammad Chatami z Masume Ebtekar (1997–2005), jak i M. Ahmadineżad, powołując Fateme Dżawadi (2005––2009). Odwoływanie się przez H. Rouhaniego do kwestii równouprawnienia i poszanowania godności człowieka nie przekonało jednak laureatki Pokojowej Nagrody Nobla Szirin Ebadi, która zwróciła uwagę na większą niż podczas prezydentury M. Ahmadineżada liczbę wykonywanych wyroków śmierci. Ten wyraźny wzrost egzekucji został skrytykowany również przez rzecznika ONZ do spraw praw człowieka Ravinę Shamdasani, która stwierdziła, że „zmniejsza to szanse na reformy praw człowieka" pod rządami H. Rouhaniego[21].

Mimo zapowiedzi wsparcia reform na rzecz wolności osobistej i krytyki ograniczenia dostępu do informacji, społeczeństwo nadal ma utrudniony dostęp do serwisów społecznościowych, w tym takich jak *Facebook* czy Twitter (na których sam H. Rouhani jest obecny i bardzo aktywny)[22]. Być może jednak H. Rouhani, który dopiero zaczął swoją prezydenturę, potrzebuje więcej czasu? Wprowadzenie społecznych zmian nigdy nie jest łatwe – szczególnie w kraju takim jak Iran, gdzie poszanowanie tradycji i historii jest ważnym elementem mentalności. Trudno jednak o optymizm, gdy weźmie się pod uwagę serię wyraźnych niepowodzeń i dowodów na to, że konserwatywna i zachowawcza skrajna prawica wciąż utrzymuje dominującą pozycję.

[20] C. Krauthammer, *Charles Krauthammer: As a supposed 'moderate,' Rowhani takes the cake*, "National Post", 27 września 2013 r., http://fullcomment.nationalpost.com/2013/09/27/charles-krauthammer-as-a-supposed-moderate-rowhani-takes-the-cake (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[21] S. Nebehay, *Iran's rising executions dim U.N. hopes for reforms*, "Reuters", 21 lutego 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/02/21/us-iran-executions-idUSBREA1K1CN20140221 (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[22] S. Yoon, *Tweeting Rouhani hasn't delivered offline, Ebadi says*, „Bloomberg", 6 listopada 2013 r., http://www.bloomberg.com/news/2013-11-06/tweeting-rouhani-hasn-t-delivered-offline-ebadi-says.html (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

Dla przykładu, w lutym 2014 r. reformistyczna gazeta „Aseman", która sympatyzuje z H. Rouhanim, została zamknięta za domniemane naruszenie prawa muzułmańskiego. W ubiegłym roku dziennik „Neshat" nie otrzymał prawa na wydawanie. W kwietniu 2014 r. reformistyczny dziennik „Ebtekar" spotkał podobny los za „rozsiewanie kłamstw"[23]. W maju 2014 r. aresztowano szóstkę młodych Irańczyków za umieszczenie w internecie filmu, na którym tańczą. Powodem zatrzymania był, jak ujął to szef teherańskiej policji, „obsceniczny film, który obraża publiczną moralność"[24]. W lipcu 2014 r. w Teheranie wraz z dwoma dziennikarzami aresztowany został korespondent „The Washington Post" Jason Rezaian. Iran odmówił przedstawienia powodów tego zatrzymania i dostępu przedstawicieli konsularnych Stanów Zjednoczonych. W połowie sierpnia 2014 r. parlament przegłosował natomiast usunięcie z urzędu ministra nauki. Skrajnie prawicowi parlamentarzyści uznali bowiem, że Reza Faradżi-Dana na swych zastępców i doradców wybrał osoby związane z „zieloną rewolucją" z 2009 r[25]. W listopadzie 2014 r. Goncze Ghawami została ukarana za wejście na trybuny spotkania siatkówki w Teheranie. Karą był pobyt w cieszącym się bardzo złą reputacją więzieniu Ewin. Prezydent H. Rouhani nie tylko nie zareagował na ten fakt, ale także nie potępił obowiązującego od 2012 r. zakazu dla kobiet.

Ta wewnętrzna walka o wpływy i władzę między dwoma obozami, a więc skrajnymi konserwatystami a reformatorami (w rzeczywistości umiarkowanymi konserwatystami) przypomina prezydenturę Mohammada Chatamiego (1997–2005). Podczas obu kadencji wiele zabiegów nakierowanych na liberalizację polityczną zostało zablokowanych. Ponowne wystąpienie tego zjawiska może być dowodem na to, że prawdziwy ośrodek władzy usytuowany jest gdzie indziej, a prezydent – niezależnie od tego czy są to umiarkowany M. Chatami i H. Rouhani, czy też konserwatywny M. Ahmadineżad – ma *de facto* „związane ręce" i nie jest w pełni niezależną instytucją polityczną. Antyreformistyczna kampania to jednocześnie dowód, że konserwatywne grupy polityczne nie chcą dopuścić do głębokich ustępstw, bowiem mogłoby to w ich opinii podkopać ideologiczne fundamenty państwa, opartego niezmiennie na ideach rewolucji islamskiej. Zbyt wiele wolności, częściowe „otwarcie drzwi", mogłoby doprowadzić do napływu „fali" kultury i wartości

[23] Cztery dni później blokada na "Ebtekar" została zniesiona.

[24] S. Abedine, H. Yan, *'Happy'* video dancers, but not director, freed in Iran, Group Says, "CNN", 21 maja 2014 r., http://edition.cnn.com/2014/05/21/world/meast/iran-happy-video-arrests (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[25] Prezydent H. Rouhani nie poddał się jednak i tuż po jego usunięciu mianował Faradżi-Danę na stanowisko głównego doradcy do spraw nauki i edukacji.

zachodnich, na które irańska młodzież z dużych miast jest w dużym stopniu podatna, i w konsekwencji zaszkodzić obecnemu systemowi.

W zakresie polityki wewnętrznej H. Rouhaniego wskazać można jedynie dwa ograniczone sukcesy. Pierwszym jest ciągle względnie dobra atmosfera wewnętrzna, która wynika z wysokiego stopnia nadziei wśród wielu Irańczyków. Ciągle dająca się zauważyć nadzieja na zmianę – w tym m.in. liberalizację systemu politycznego Iranu – wśród wielu Irańczyków jest podsycana nie tylko „ciepłym" stylem bycia H. Rouhaniego i jego słowami, ale także komentarzami ze strony takich osób, jak Mohammad Dżawad Laridżani. Ten konserwatywny polityk, prezes rady do spraw praw człowieka w irańskim sądownictwie, wyraził nadzieję, że wkrótce ważne osoby z obozu reformatorów, a więc Mir Hosajn Musawi oraz Mahdi Karrubi, zostaną zwolnione z aresztu domowego[26]. Jednocześnie widać, że brak oczekiwanej liberalizacji prowadzi do polaryzacji społecznej[27].

Oczywiście, jest to typowy dylemat szklanki z wodą, która – w zależności od perspektywy – jest albo do połowy pusta, albo do połowy pełna. Ktoś bardziej optymistyczny mógłby docenić takie słowa i zwolnienie pewnej grupy więźniów, podczas gdy pesymista zwróci uwagę, że nadal istnieją więźniowie sumienia, a ruchy w tym kierunku są symboliczne. Można zapewne bronić H. Rouhaniego, stwierdzając, że nie może on zrobić więcej, bo jest świadom ograniczeń swoich konstytucyjnych kompetencji i pamięta wielką kampanię oporu wobec działań reformatorskich prezydenta M. Chatamiego, który starał się zwiększyć wolność pracy i swobody obywatelskie. Dla optymisty wspomniany skok liczby egzekucji to dowód na to, że H. Rouhani jest uznany za zagrożenie, a takie działanie konserwatystów, którzy kontrolują resorty siłowe, to próba zdyskredytowania obecnego prezydenta w kraju i poza nim. Pesymista mógłby jednak odebrać działania prezydenta jako brak jego woli do podjęcia autentycznych zmian lub niezdolność do ich wymuszenia.

Realista natomiast mógłby powiedzieć, że nie należy spodziewać się radykalnej zmiany skoro na czele resortów siłowych i sądownictwa stoją osoby takie jak Mohammad Dżawad Laridżani, który w przeszłości zbywał

[26] N. Karimi, *Long-held Iran cases may move ahead*, "The Boston Globe", 19 marca 2014 r., http://www.bostonglobe.com/news/world/2014/03/18/iran-takes-legal-action-against-opposition-leaders/nhDvXWPkow6xznTJct4pJP/story.html (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[27] W październiku 2014 r. grupa 135 irańskich dziennikarzy skierowała do prezydenta H. Rouhaniego list otwarty, w którym skrytykowano „nieprawdziwe stwierdzenia", jakoby w Iranie nie aresztowano dziennikarzy w związku z wykonywaną przez nich pracą. Sygnatariusze wezwali prezydenta do realizacji zapowiadanych haseł o wolności słowa. *Iranian journalists to Rouhani: stop lying*, "Iran Wire" 2 października 2014 r., http://en.iranwire.com/features/6047 (dostęp: 10 października 2014 r.).

zapytania o egzekucje więźniów politycznych, a także poparł aresztowanie irańskiej działaczki feministycznej Nasrin Sotoude, która została skazana w schyłkowym okresie prezydentury M. Ahmadineżada na wieloletnie więzienie i zakaz wykonywania zawodu adwokata[28]. Podczas swej kampanii prezydenckiej H. Rouhani podkreślał jednoznacznie, ale również bardzo ostrożnie, że w kwestii zwolnienia więźniów politycznych jego możliwości są bardzo ograniczone. Ponadto stwierdził zachowawczo: „Sądzę, że jest możliwe stworzenie w ciągu roku takich warunków, które umożliwią zwolnienie nie tylko tych osób, które pozostają w areszcie domowym, ale także tych, którzy zostali uwięzieni po wyborach prezydenckich w 2009 roku"[29].

Do tej pory sukcesy w zakresie zwiększania sfery swobody obywatelskiej są ograniczone. W sierpniu 2013 r. zwolniono około 80 więźniów politycznych[30]. Na początku 2014 r. najwyższy przywódca A. Chamenei zgodził się ułaskawić lub skrócić wyroki niemal 2 tys. skazanych (w tym zapewne także niektórym więźniom politycznym). Trudno jednak jednoznacznie ocenić, na ile jest to początek pewnego trendu, a na ile jedynie polityczny gest nastawiony na zdobycie poparcia społecznego. By jednak pokazać, jak skomplikowana jest sytuacja w Iranie i jak trudno jednoznacznie oceniać pewne intencje i działania, wystarczy wskazać na wydarzenia z kwietnia 2014 r., kiedy irańska policja dokonała brutalnej pacyfikacji więzienia Evin w Teheranie. Akcja policji została uznana przez Reporterów bez Granic za „poważne pogwałcenie praw więźniów politycznych"[31]. Widać wyraźnie, że wewnętrzna rywalizacja o wpływy i władzę daleka jest od zakończenia[32].

Drugi sukces, aczkolwiek również ograniczony, dotyczy gospodarki, która dla zdecydowanej większości Irańczyków jest sprawą najważniejszą (z ich perspektywy kwestia programu atomowego jest drugorzędna,

[28] *Sotoudeh's husband reacts to Javad Larijani's new charges against her*, "Iran Human Rights", 10 grudnia 2010 r., http://www.iranhumanrights.org/2010/12/khandan-reacts-larijani-charges (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[29] R.H. Akbari, M.M. Reed, *Rowhani's first 100 days*, "Foreign Policy", 25 lipca 2013 r., http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/07/25/rowhanis_first_100_days (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[30] *Iran's Supreme Leader Pardons 920 Prisoners: IRNA*, "Reuters", 31 marca 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/03/31/us-iran-rights-idUSBREA2U0TF20140331 (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[31] *Many detainees beaten during police search of Evin prison*, Reporters Without Borders – For Freedom of Information, 18 kwietnia 2014 r., http://en.rsf.org/iran-many-detainees-beaten-during-18-04-2014,46171.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[32] Wyraźną ilustracją tej politycznej rywalizacji jest incydent z lutego 2014 r., kiedy to telewizyjny wywiad z prezydentem H. Rouhanim został opóźniony o ponad godzinę, bowiem nie można było uzgodnić kto ma go przeprowadzić – osoba sympatyzująca z reformatorem czy też dziennikarz konserwatywny, wcześniej związany ze zwolennikami M. Ahmadineżada. Zob. R. Mostaghim, A. Sandels, *Iranian leader Rouhani's TV appearance triggers a spat*, "Los Angeles Times", 6 lutego 2014 r., http://articles.latimes.com/2014/feb/06/world/la-fg-wn-iranian-leader-rouhani-interview-20140206 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

zdecydowanie mniej istotna niż warunki życia czy poziom bezrobocia). Gospodarka Iranu dotknięta jest nie tylko bolesnymi sankcjami, ale również złym zarządzaniem, co doprowadziło do postępującego spadku wartości waluty, coraz kosztowniejszych programów dopłat, malejących zysków z eksportu ropy naftowej, etatyzmu, korupcji, niewielkiej innowacyjności oraz braku nowych technologii. Rząd H. Rouhaniego zdołał zmniejszyć w grudniu 2013 r. inflację ze szczytowego poziomu 45 proc. do 30 proc., a w do połowy sierpnia 2014 r. do 22 proc.

W kwietniu 2014 r. H. Rouhani ogłosił drugą fazę reform systemu dopłat w zakresie energii (w tym benzyny) i żywności, który docelowo ma przynieść 60 mld dolarów oszczędności. O ile z jednej strony może doprowadzić to do poprawy sytuacji budżetowej, to z drugiej efektem będzie wzrost cen i wyższa inflacja[33]. Co więcej, wartość riala w połowie 2014 r. osiągnęła najniższy poziom od momentu objęcia prezydentury przez H. Rouhaniego. W okresie od 21 marca 2013 r. do 20 marca 2014 r. zanotowano zmniejszenie się PKB Iranu o 2,2 proc. i spadek produkcji przemysłowej o 4,5 proc, sektora usług o 9 proc. oraz wzrost rolnictwa rzędu 1,2 proc[34]. Niemniej jednak jakiekolwiek kategoryczne oceny polityki gospodarczej prezydenta H. Rouhaniego byłaby przedwczesne – działania makroekonomiczne wymagają czasu na wystąpienie zauważalnych efektów, a więc także możliwości ich ocenienia.

Po roku prezydentury H. Rouhaniego, który ma pewien margines swobody w ramach ściśle wytyczonych granic systemu politycznego, oczekiwania nadal są duże, ale przecież identyczne nadzieje obecne były w przypadku każdego poprzedniego prezydenta – w tym także M. Ahmadineżada, który w 2005 r. uzyskał większe o ponad 10 proc. poparcie niż H. Rouhani w 2013 r. On też zapowiadał odnowę moralną i odbudowę państwa. H. Rouhani, zaufany człowiek najwyższego przywódcy, obiecał wiele i dokładnie to samo, przynajmniej w sferze wewnętrznej, co poprzednicy. Dotyczy to także zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi, o co zabiegał bez powodzenia prezydent M. Chatami.

Nadzieje wobec Rouhaniego nie są więc czymś nowym i niezwykłym. Wiele osób z irańskich kręgów reformistycznych, w tym chociażby wspomniany były wiceprezydent M. A. Abtahi, nadal go popiera. Poparcia dla H. Rouhaniego nie brakuje wśród młodych Irańczyków, którzy pomimo narastającego zniecierpliwienia brakiem zmian ciągle widzą w nim szansę

[33] Więcej na temat reform systemu dotacji: *Iran cuts portion of gasoline subsidies*, "The Washington Post", 25 kwietnia 2014 r., http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/iran-cuts-portion-of-gasoline-subsidies/2014/04/25/8aadedea-cc3d-11e3-b81a-6fff56bc591e_story.html (dostęp: 25 kwietnia 2014 r.).

[34] *Iran economy shrank at 2.2 percent last year*, "Uskowi on Iran", 3 sierpnia 2014 r., http://www.uskowioniran.com/2014/08/iran-economy-shrank-at-22-percent-last.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

na lepszą przyszłość. Broniąc prezydenta w prywatnych rozmowach, podkreślają, że brak namacalnych i przełomowych zmian to nie efekt indolencji nowego prezydenta lub dowód na brak jego woli do reform, lecz efekt działań hamujących ze strony skrajnych konserwatystów.

Polityka zagraniczna Iranu pod rządami H. Rouhaniego

H. Rouhani zmienił styl prowadzenia polityki zagranicznej, czym potwierdził swoje dyplomatyczne doświadczenie. M. Ahmadineżad starał się zbudować poparcie i wzbudzić społeczną aktywność, podsycając „syndrom oblężonej twierdzy", odwołując się stale do retoryki *Hannibal ante portas*. H. Rouhani wydaje się mieć świadomość, że na drodze rozmów można uzyskać dużo więcej niż stosując konfrontacyjną retorykę. Kierując się tą logiką, we wrześniu 2013 r. H. Rouhani odbył rozmowę telefoniczną z B. Obamą. Była to pierwsza bezpośrednia wymiana zdań między prezydentami Iranu i Stanów Zjednoczonych od ponad 30 lat. H. Rouhani nie stracił okazji, aby fakt ten – razem ze zdjęciem – umieścić w serwisie Twitter, który używany jest jako element złożonej kampanii budującej jego pozytywny wizerunek na arenie międzynarodowej.

Od samego początku swojej prezydentury H. Rouhani zainicjował „kampanię uroku". Dla przykładu, w trakcie pierwszego meczu reprezentacji Iranu podczas piłkarskich mistrzostw świata w Brazylii H. Rouhani zamieścił na Twitterze zdjęcie, przedstawiające go siedzącego na kanapie w stroju sportowym i koszulce drużyny narodowej. Wypowiedzi nowego prezydenta są wyważone i nastawione na budowę pozytywnego wizerunku. Trudno jednak kategorycznie ocenić, na ile są one efektem faktycznych poglądów prezydenta, a na ile wynikają z jego pragmatyzmu i dyplomatycznego kunsztu, konieczności utrzymania nie tylko poparcia wewnętrznego, ale przede wszystkim osiągnięcia ocieplenia relacji międzynarodowych w obliczu bolesnych sankcji.

Właśnie przez pryzmat dyplomatycznego doświadczenia i pragmatyzmu ocenić można zwolnienie jedenastu więźniów politycznych, w tym wspomnianej prawniczki Nasrin Sotoude, nagrodzonej w 2012 r. przez Parlament Europejski Nagrodą Sacharowa. Uczyniono to zaledwie kilka dni przez planowaną wizytą prezydenta w Nowym Jorku, gdzie H. Rouhani przemawiał na forum ONZ, prezentując politykę „nowego otwarcia". Być może podobny cel, a więc wzmocnienie podłoża pod dyplomatyczne rozmowy, miał opublikowany w brytyjskim dzienniku „The Guardian" list otwarty ponad pięćdziesięciu

irańskich więźniów politycznych (aktywistów, dziennikarzy, polityków i intelektualistów), w którym zaapelowano do prezydenta B. Obamy o dialog. Trudno uznać, że taki list – będący otwarcie działaniem politycznym – mógł powstać bez wiedzy i akceptacji czynników rządowych[35].

Zmiana międzynarodowej atmosfery wokół Iranu, co jednak bardziej wynika z uroku osobistego nowego prezydenta i żywej chęci przełomu na Zachodzie, niż realnych działań i faktycznego sukcesu dyplomatycznego, to na razie największy sukces H. Rouhaniego w wymiarze polityki zagranicznej. Dzięki polityce H. Rouhaniego „opcje wojskowe", przynajmniej ze strony Stanów Zjednoczonych, zeszły na drugi plan. W Iranie przestali ginąć naukowcy związani z programem atomowym. Nawet Izrael ograniczył swoją presję mając w tej sytuacji „związane ręce" – znacznie łatwiej było występować przeciwko M. Ahmadineżadowi niż przeciwko „wyważonemu" H. Rouhaniemu.

Tego typu gesty w dłuższej jednak perspektywie nie wystarczą i potrzeba bardziej zdecydowanych działań, jeżeli H. Rouhani faktycznie chce rozpocząć nowy rozdział w relacjach Iranu ze światem, a tym samym doprowadzić do ograniczenia sankcji gospodarczych. Relacje te są jednak skomplikowane, bo Iran ma swoje geostrategiczne interesy, które pozostają w sprzeczności z interesami Zachodu. Dotyczy to chociażby Syrii. Pomimo „nowego otwarcia" Iran niezmiennie popiera prezydenta Baszara al-Asada dostarczając m.in. broń, co kłóci się z działaniami Zachodu oraz państw arabskich Zatoki Perskiej, wspierających rebeliantów. Polityka Iranu oraz kategoryczny sprzeciw syryjskiej opozycji sprawił, że przedstawiciele Iranu – już pod rządami H. Rouhaniego – nie zostali zaproszeni na konferencję pokojową dotyczącą Syrii[36]. W tym aspekcie geostrategiczne kalkulacje i interesy będą wyjątkowo trudne do pogodzenia.

Mimo osobistego listu prezydenta H. Rouhaniego do króla Arabii Saudyjskiej, w którym zaprezentował on priorytety swojej polityki zagranicznej i wyraził nadzieję na dwustronną współpracę, w pierwszych miesiącach jego rządów wyraźnie wzrosło saudyjsko-irańskie napięcie, co wynikało z geopolitycznej rywalizacji i coraz wyraźniejszej ofensywy irańskiego „szyickiego półksiężyca". Saudyjski książę i były dyrektor wywiadu Turki al Fajsal otwarcie skrytykował politykę Iranu, stwierdzając, że „gra o hegemonię nad arabskimi krajami jest nie do zaakceptowania"[37]. Później podobnie

[35] *Iranian political prisoners' plea to Barack Obama: the full letter*, „The Guardian", 8 sierpnia 2013 r., http://www.theguardian.com/world/iran-blog/2013/aug/08/iran-political-prisoners-letter-to-obama (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[36] M.R. Gordon, A. Barnard, *Talks over Syria are set to begin, but Iran is not invited*, "The New York Times", 20 stycznia 2014 r., http://www.nytimes.com/2014/01/21/world/middleeast/syria.html?_r=0 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[37] S. Erlanger, *Saudi prince criticizes Obama administration, citing indecision in Mideast*, „The New

stwierdzili przedstawiciele Kataru, którzy zagrozili, że interwencja wojsk irańskich w Iraku, gdzie sunniccy radykałowie zainicjowali walkę przeciwko szyickim władzom, zostanie uznana za wrogi akt[38]. Ilustracją dużych napięć na Bliskim Wschodzie z Iranem w centrum jest samobójczy zamach bombowy na ambasadę Iranu w Bejrucie (19 listopada 2013 r.). W ataku, dokonanym przez walczącą z alawickim rządem B. Assada i powiązaną z Al-Kaidą sunnicką, terrorystyczną Brygadą Szejka Abdullaha Azzama Szahida, życie straciły 23 osoby, a co najmniej 160 zostało rannych[39].

Kwestią najważniejszą w ocenie potencjalnych zmian polityki Iranu jest bez wątpienia sprawa irańskiego programu jądrowego. Także i w tym aspekcie na razie więcej jest jednak gestów niż faktycznego przełomu. Przykładem jest zastąpienie w 2013 r. w roli głównego negocjatora Sajida Dżaliliego, znanego w Europie jako „prawdziwy produkt irańskiej rewolucji"[40], który słynął z tego, że „nie ustępował nawet o milimetr"[41], Mohammadem Dżawadem Zarifem, stałym reprezentantem Iranu w ONZ (2002–2007), powiązanym z obozem Mohammada Chatamiego. H. Rouhani, już jako prezydent, w marcu 2014 r. stwierdził, że Iran – kierując się muzułmańskimi pryncypiami – nie jest zainteresowany uzyskaniem broni jądrowej (deklaracje takie w przeszłości składali także inni, w tym najwyższy przywódca A. Chamenei).

Mimo deklaracji podczas rozmów P5+1[42] udało się w listopadzie 2013 r., osiągnąć jedynie porozumienie tymczasowe, jako punkt wyjścia do dalszych

York Times", 15 grudnia 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/12/16/world/middleeast/saudi-prince-accuses-obama-of-indecision-on-middle-east.html (dostęp: 13 lipca 2014 r.).

38 M. Salman, *Qatari: U.S. intervention in Iraq would be seen as war on Sunni Arabs*, "The Sacramento Bee", 16 czerwca 2014, http://www.sacbee.com/2014/06/16/6487754/qatari-us-intervention-in-iraq.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.). Wydaje się, że „ofensywa uroku" H. Rouhaniego działa tylko na państwa zachodnie, które chcą znieść sankcje, aby móc nawiązać współpracę gospodarczą. W przypadku sąsiadów Iranu zdają się dominować raczej opinie niechętne. Szerzej zob. E. Groll, *Why is Rouhani's popularity plummeting in the Middle East?*, "Foreign Policy", 19 czerwca 2014 r., http://blog.foreignpolicy.com/posts/2014/06/19/why_is_rouhani_s_popularity_plummeting_in_the_middle_east (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

39 Ta fundamentalistyczna i ekstremistyczna organizacja nosi imię wpływowego palestyńskiego duchownego (sunnity) Abdullaha Jusufa Azzama, nazywanego „ojcem globalnego dżihadu", zwolennika aktywnej walki o islam. Był politycznym i religijnym nauczycielem Osamy bin Ladena. A. J. Azzam zginął w listopadzie 1989 r. w eksplozji samochodu, za co otrzymał status *szahida*, a więc męczennika za wiarę. Zamach na ambasadę Iranu w Bejrucie to dowód nie tylko na ignorowanie zasad islamu (zakaz walk bratobójczych), ale również ilustracja gigantycznego pęknięcia w świecie muzułmańskim. Na temat zamachu zob. R. Fisk, *Beirut bomb blasts kill 23: Iranian embassy is the target in a widening war between Shia and Sunni*, „The Independent", 19 listopada 2013, r., http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/beirut-bomb-blasts-kill-23-iranian-embassy-is-the-target-in-a-widening-war-between-shia-and-sunni-8948809.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

40 M. George, *Iran's Negotiator - Rigid ideologue close to Khamenei*, "Reuters", 25 lutego 2014 r., http://www.reuters.com/article/2013/02/25/us-nuclear-iran-jalili-idUSBRE91O0UK20130225 (dostęp: 10 sierpnia 2014 r.).

41 R.H. Akbari, M.M. Reed, *op.cit.*

42 Nieformalny blok państw biorących udział w negocjacjach nad irańskim programem atomowym.

rozmów. Iran zgodził się czasowo zawiesić najbardziej kontrowersyjne elementy swojego programu, w zamian za co liczyć może na złagodzenie sankcji i niewprowadzenie kolejnych. Mimo to w marcu 2014 r. Unia Europejska zgodziła się odnowić obowiązywanie sankcji nałożonych na irański sektor energetyczny, bankowy i finansowy[43]. Trudno to określić mianem przełomu, podobnie jak i kolejne rozmowy dyplomatyczne w Wiedniu w listopadzie 2014 r., które doprowadziły do przedłużenia rozmów do 30 czerwca 2015 r.

Pomimo „ofensywy uroku" Iran nadal prezentuje mocno nieprzejednane stanowisko. Dotyczy to chociażby reaktora ciężkiej wody IR-40, który pozostaje w użyciu mimo presji P5+1, aby przekształcić go w reaktor lekkiej wody[44]. Nie ma również zgody na znaczące ograniczenie liczby wirówek[45]. Z jednej strony władze Iranu zaprosiły do siebie delegację Unii Europejskiej, w tym wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton, a także pozwoliły lokalnej gazecie „Arman" przeprowadzić i opublikować wywiad z perskojęzycznym rzecznikiem prasowym Departamentu Stanu Stanów Zjednoczonych Alanem Eyrem. Z drugiej jednak strony minister spraw zagranicznych Iranu M. D. Zarif odwołał obiad w Wiedniu z C. Ashton na znak protestu wobec jej spotkania z irańskimi obrońcami praw człowieka i działaczami opozycyjnymi. Co więcej, jak przekonują Stany Zjednoczone, Iran ciągle stara się nabyć objęte embargiem komponenty dla swojego programu jądrowego oraz projektów rakiet balistycznych[46]. W połowie sierpnia 2014 r. minister spraw zagranicznych M. D. Zarif stwierdził, że jest mało prawdopodobne, aby Iran szybko uzgodnił z przedstawicielami społeczności międzynarodowej porozumienie w sprawie programu jądrowego.

O porozumienie w zakresie programu jądrowego trudno jest z wielu powodów. Jednym z nich jest dwugłos w wymiarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prezydent Iranu ma ograniczone kompetencje w tym wymiarze.

W jej skład wchodzi pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ (Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Francja, Wielka Brytania) oraz Niemcy.

[43] M. Lester, *EU re-lists Iranian drilling company*, "European Sanctions – Law and Practice", 24 kwietnia 2014 r., http://europeansanctions.com/2014/04/24/eu-re-lists-iranian-drilling-company (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[44] Iran zaproponował przebudowanie reaktora w Arak tak, aby produkował o 4/5 plutonu mniej niż pierwotnie zakładano. Zob. *Iran state TV says dispute over Arak nuclear plant 'Virtually Resolved'*, "The Guardian", 19 kwietnia 2014 r., http://www.theguardian.com/world/2014/apr/19/iran-arak-nuclear-plant (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[45] L. Charbonneau, P. Hafezi, *Exclusive*: *Iran digs in heels on nuclear centrifuges at Vienna talks – envoys*, "Reuters", 18 czerwca 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/06/18/us-iran-nuclear-idUSKBN0ET1DN20140618 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[46] *Iran continuing procurements for nuclear, missile programs – State Department,* "Uskowi on Iran", 16 marca 2014 r., http://www.uskowioniran.com/2014/03/iran-continuing-procurements-for.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

Dużo ważniejszą rolę, jako głos silniejszy, odgrywa najwyższy przywódca. Wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma także parlament oraz Korpus Strażników Rewolucji. Resorty siłowe (w tym służb i siły specjalne), a także wymiar sprawiedliwości są zdominowane przez konserwatystów, bardzo często powiązanych z Korpusem Strażników Rewolucji, którzy w czasach prezydentury M. Ahmadineżada stali się istotnym i samodzielnym aktorem politycznym. Jak stwierdził irański dysydent, jeden z twórców tej organizacji: „nie wiem czy na świecie istnieje podobna struktura. Strażnicy rewolucji to połączenie partii komunistycznej, KGB, firmy biznesowej i mafii"[47]. Minister spraw zagranicznych Iranu M. D. Zarif otwarcie przyznał, że nie kontroluje niektórych działań, w tym tajnych operacji irańskich w Syrii[48].

Ten dwugłos jest dostrzegalny szczególnie, gdy prezydent nie do końca pozostaje w zgodzie z konserwatywną linią wyższych czynników władzy. Gdy więc H. Rouhani w ramach „ofensywy uroku" odwołał coroczne ćwiczenia wojskowe „Wielki Prorok", spotkał się z krytyką ze strony skrajnej prawicy[49], a marynarka wojenna ogłosiła wysłanie okrętów wojennych ku wybrzeżom Stanów Zjednoczonych[50]. Nadal przeprowadza się także testy rakiet balistycznych dalekiego zasięgu. Co więcej, w styczniu 2014 r. dowódca sił basidżów gen. Mohammad Reza Naqdi stwierdził, że Iran tworzy grupy zbrojne w Egipcie i Jordanii do walki z Izraelem. Dodał, że tego rodzaju jednostki stworzono już w Syrii i Libanie[51].

Wprawdzie H. Rouhani pojawił się w irańskiej telewizji, gdzie stwierdził, że „dzieci Iranu przeprowadziły udany test rakiet nowej generacji"[52]. Z drugiej strony, później poprosił wojskowych, aby ograniczyli wojenną retorykę i demonstracyjne ćwiczenia wojskowe. Ta polityczna dwubiegunowość może być tłumaczona koniecznością przemawiania do trzech grup odbiorców jednocześnie:

[47] F. Wehrey, J.D. Green, B. Nichiporuk i in., *The Rise of the Pasdaran. Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*, RAND Corporation, Santa Monica 2009,, s. 2. Szerzej na temat Sepah i podległych sił w: S. O'Hern, *Iran's Revolutionary Guard: The Threat That Grows While America Sleeps*, Potomac Books, Waszyngton 2012.

[48] G. Abdo, *The end of Rouhani's honeymoo*n, "Al Jazeera – America", 18 lutego 2014 r., http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/hassan-rouhani-iranalikhameneinuclearnegotiations.html (dostęp: 13 lipca 2014 r.).

[49] J. Binnie, *Iran announces new missile tests*, "IHS Jane's 360", 13 lutego 2014 r., http://www.janes.com/article/33895/iran-announces-new-missile-tests (dostęp: 13 lutego 2014 r.).

[50] *Iran says warships to approach US borders*, "Al Jazeera", 9 lutego 2014 r., http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/02/iran-says-warships-sailing-towards-us-borders-20142942033302719.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[51] *Iran's Basij commander: Jordan, Egypt to form volunteer mobilized forces*, "FARS News Agency", 14 stycznia 2014 r., http://english.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13921024000839 (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

[52] *Iran tests new missiles ahead of nuclear talks*, "South China Morning Post", 11 lutego 2014 r., http://www.scmp.com/news/world/article/1426147/iran-tests-new-missiles-ahead-nuclear-talks (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

nastawionej na stabilizację opinii międzynarodowej, irańskiej grupy reformistyczno-liberalnej, oraz konserwatystów. Pytanie tylko, który H. Rouhani jest prawdziwy? Ten, który szczerze przekonuje świat o dobrej woli i gotowości kompromisu, a jednocześnie na potrzeby propagandy wewnętrznej, bez przekonania, odwołuje się do wojennej retoryki, aby nie zostać posądzonym o kapitulację na rzecz wrogów? A może H. Rouhani, który tak naprawdę niewiele różni się od M. Ahmadineżada w wymiarze wewnętrznym, a którego „ofensywa uroku" jest jedynie „potokiem słów", dla zmylenia Zachodu? Czas pokaże, który z przedstawionych obrazów prezydenta Iranu jest prawdziwy.

Tabela 1. Bilans realizacji obietnic H. Rouhaniego (2014)[53]

Zgłoszone / Liczba	**Sfera obietnic**			
	Socjo-kulturalne	**Polityka wewnętrzna**	**Gospodarka**	**Polityka zagraniczna**
Zrealizowane	3	0	4	0
W realizacji	8	5	9	4
Niezrealizowane	1	2	1	0
Brak działań	11	13	10	2
RAZEM	23	20	24	6

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Odpowiedź na postawione w tytule pytanie o potencjalną zmianę polityki Iranu – oraz o to, czy H. Rouhani jest w tym zakresie rozczarowaniem czy też nie – zależy przede wszystkim od tego, jakich zmian po nim oczekiwano i kogo w H. Rouhanim początkowo widziano. Uznanie H. Rouhaniego za

[53] Za: https://rouhanimeter.com/ (dostęp: 16 grudnia 2014 r.).

[54] W zakresie sukcesów m.in.: przywrócenie do pracy wykładowców akademickich i pracowników administracji, zmuszonych do odejścia z powodów politycznych; zakończenie skreślania z listy studentów osób za poglądy polityczne. Porażki: otworzenie Ministerstwa ds. Kobiet.

[55] Do porażek zaliczono mianowanie przedstawicieli grup mniejszościowych w Iranie w charakterze doradców prezydenta oraz wybranie prezydenckiego doradcy ds. nowych technologii.

[56] Do sukcesów zaliczono m.in. obniżenie inflacji do poziomu 22 proc.; zapewnienie dopłat do dóbr podstawowych dla osób o najniższych dochodach. Porażki to m.in. zwiększenie pensji minimalnej powyżej inflacji.

reformatora, który przyniesie wyraźną zmianę, wynika nie tyle z poglądów samego prezydenta, które co najwyżej nie kwalifikują go jako twardogłowego dogmatyka, ile przede wszystkim z oczekiwań komentatorów na Zachodzie oraz tych Irańczyków, którzy wyczekują liberalizacji i otwarcia na świat. H. Rouhani został uznany za reformatora także dlatego, że był najmniej konserwatywny ze wszystkich dopuszczonych kandydatów, a także pozytywnie porównywano go z M. Ahmadineżadem. Niemniej jednak bycie mniej konserwatywnym niż M. Ahmadineżad nie czyni kogoś automatycznie reformatorem i liberałem.

H. Rouhani nie jest prawdziwym reformatorem, a tym bardziej liberałem – w Iranie wszyscy politycy głównego nurtu to konserwatyści, których różni jedynie skala ich konserwatyzmu. H. Rouhani to przede wszystkim bardzo pragmatyczny polityk, zdolny do zręcznego wykorzystywania nastrojów społecznych i odpowiadania na nie. Dopuszczenie go do wyborów prezydenckich, świadczy o tym, że najwyższy przywódca oraz kręgi konserwatywne nie uznają go za zagrożenie dla Republiki Islamskiej. Oczywiście to, że H. Rouhani znajduje się pod kontrolą najwyższego przywódcy, nie sprawia, że należy uznać go automatycznie za marionetkę. Trudno nie zauważyć, że po ośmiu latach rządów M. Ahmadineżada Iran potrzebował świeżego powietrza, odprężenia, aby rozładować nastroje w społeczeństwie. Zgoda najwyższego przywódcy na H. Rouhaniego to efekt oczekiwania, że uda się prezydentowi osłabić sankcje gospodarcze, ograniczyć narastające niezadowolenie społeczne oraz utrzymać legitymizację systemu władzy ajatollahów. Potrzeba wystawienia takiego kandydata rosła ze względu na sankcje rujnujące irańską gospodarkę, ale także ze względu na „arabską wiosnę", która była z niepokojem obserwowana przez władze Iranu[57]. Nie można więc wykluczyć, że po – być może – ośmiu latach rządów H. Rouhaniego przyjdzie czas powrotu do wcześniejszej polityki „zamknięcia".

Pomimo licznych wątpliwości i niepewności wydaje się, że osiągnięcie ograniczonego porozumienia Zachodu z Iranem jest jednak możliwe. Gdyby nie istniała taka ewentualność, to najwyższy przywódca nie pozwoliłby, aby prezydentem został dyplomata H. Rouhani, lecz wybrałby kandydata bardziej konserwatywnego, odrzucającego negocjacje. Oznacza to, że obecnie w Iranie jest wola do kontynuowania rozmów i osiągnięcia kompromisu. Z tej okazji warto próbować skorzystać, ale jednocześnie nie należy oczekiwać żadnych głębokich zmian – zarówno w wymiarze krajowym, jak i zewnętrznym. Rezultatem rozmów może być inne rozłożenie akcentów,

[57] Szerzej zob. J. Czerep, R. Czulda, K. Górak-Sosnowska et al., *Dwa lata Arabskiej Wiosny – próba bilansu*, Raport Fundacji Amicus Europae, czerwiec 2013, s. 18–23.

złagodzenie pewnych stanowisk, ale ogólny kierunek polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Iranu pozostanie ten sam. Dotyczy to szczególnie programu atomowego. Należy pamiętać, że program ten jest uważany za uprawniony i spotyka się z przychylną oceną znacznej części społeczeństwa, także liberałów. Jak zauważa mieszkający w Stanach Zjednoczonych jeden z najbardziej znanych irańskich publicystów Human Madżd, „Irańczycy wyznają różne ideologie, różnią się też między sobą statusem społecznym, lecz łączy ich szczególny szyicki opór wobec despotyzmu i potrzeba dopilnowania, aby Iran nigdy ponownie nie stał się słabym, łatwym do wykorzystania państwem, którym był, gdy jego czas jako imperium dobiegł końca" A do tego potrzebna jest potęga atomu[58].

W przypadku pozytywnego rozwoju sytuacji, a więc złagodzenia kryzysu w sprawie irańskiego programu jądrowego, może dojść do ograniczenia sankcji gospodarczych, a w konsekwencji poprawienia sytuacji ekonomicznej, co jest głównym celem H. Rouhaniego. Brak takich sukcesów osłabi obóz reformatorski, prowadząc nie tylko do rozczarowania Irańczyków, ale także do wzmocnienia dogmatycznej prawicy, która zyska zwolenników przekonując, że z Zachodem nie sposób rozmawiać, a Iran jest osamotniony w walce o swoją niezależność. Istnienie takiej grupy oraz obawy przed rozmowami potwierdził prezydent H. Rouhani[59].

W razie klęski polityki odprężenia kolejnej okazji może długo nie być. Brytyjski dziennik „The Times" poinformował, że u prezydenta H. Rouhaniego pojawili się konserwatywni oficerowie związani z Korpusem Strażników Rewolucji, informując go, że „ryzykuje usunięciem, jeśli nie uda mu się osiągnąć w ciągu miesięcy korzystnego porozumienia w kwestii jądrowej"[60]. Niektórzy z domniemanych obecnych, jak Jahja Safawi, są blisko związani z najwyższym przywódcą, a to oznacza, że groźba jest poważna. Tym samym, jak ujęła to ekspertka do spraw Bliskiego Wschodu w Brookings Institution Geneive Abdo, „miesiąc miodowy, który wyznaczyli konserwatyści Rouhaniemu, zmierza ku końcowi"[61]. Jeżeli do przełomu nie dojdzie, a więc w konsekwencji także do ograniczenia sankcji, H. Rouhani nie tylko może

[58] H. Majd, *The Ayatollahs' Democracy. An Iranian Challenge*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork–Londyn 2010, s. 177–178.

[59] *Iran's president lashes out at nuke deal critics*, "Stars and Stripes", 11 sierpnia 2014 r., http://www.stripes.com/news/middle-east/iran-s-president-lashes-out-at-nuke-deal-critics-1.297736 (dostęp: 18 sierpnia 2014 r.).

[60] H. Tomlinson, *Clinch nuclear deal or go, hardliners warn Rouhani*, "The Times", 24 marca 2014 r., http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/middleeast/article4042565.ece (dostęp: 15 sierpnia 2014 r.).

[61] G. Abdo, *The end of Rouhani's honeymoo*n, "Al Jazeera – America", 18 lutego 2014 r., http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/hassan-rouhani-iranalikhameneinuclearnegotiations.html (dostęp: 20 sierpnia 2014 r.).

zostać obalony, ale także może dojść do zlikwidowania stanowiska prezydenta. Nie brak głosów, że w najczarniejszym scenariuszu dojdzie do przewrotu wojskowego i przejęcia władzy przez oficerów z Korpusu Strażników Rewolucji – albo za zgodą najwyższego przywódcy, albo wbrew niemu. Cena nieosiągnięcia korzystnego porozumienia z Iranem prezydenta H. Rouhaniego może być więc bardzo wysoka i przynosić negatywne konsekwencje nie przez lata, ale nawet dekady.

Skutki sprawy Edwarda Snowdena dla prywatności danych w cyberprzestrzeni

Michał Grzelak

Na początku czerwca 2013 r. doszło do jednego z najważniejszych wydarzeń związanych ze sprawami bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i znajdujących się w niej informacji. Tematyka ta, bliska zainteresowanym grupom ekspertów i hobbystów, za sprawą ujawnienia przez byłego pracownika amerykańskiego wywiadu informacji dotyczących gromadzenia danych przez służby specjalne USA, zainteresowała szerokie grono opinii publicznej i wywołała globalną dyskusję poświęconą kwestiom prywatności w internecie. Spowodowała reakcje i konkretne działania zainteresowanych stron – państwowych władz, międzynarodowych korporacji, a także indywidualnych użytkowników internetu. Większa przejrzystość i ograniczenie gromadzenia danych, a także wzrost społecznej świadomości w zakresie cyberbezpieczeństwa to pozytywne zmiany, jednak zdaniem wielu, są one wciąż niewystarczające.

Afera Edwarda Snowdena[1]

W pierwszych dniach czerwca 2013 r. amerykańska gazeta „The Washington Post"[2] oraz brytyjski „The Guardian"[3] opisały działający od 2007 r. tajny program wywiadowczy PRISM, powołując się przy tym na dokumenty przekazane przez Edwarda Snowdena, byłego pracownika Centralnej Agencji Wywiadowczej (*Central Intelligence Agency*, CIA) oraz Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency*, NSA). Celem ujawnionego progamu było umożliwienie amerykańskim służbom specjalnym dostępu do danych znajdujących się na serwerach dostawców usług internetowych

[1] W tej części wykorzystano fragment artykułu *Szpiegostwo i inwigilacja w Internecie*, M. Grzelak, „Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji", Difin 2014 r.

[2] *U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program*, The Washington Post, http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[3] *NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others*, "The Guardian", 7 czerwca 2013 r., http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

(Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, AOL, Skype, YouTube oraz Apple), w tym gromadzenia danych o użytkownikach przez te służby. Dzięki PRISM mają one dostęp m.in. do nagrań audio i wideo, zdjęć, rozmów, poczty elektronicznej i innych danych użytkowników korzystających z serwisów należących do wymienionych korporacji, które po ujawnieniu informacji dotyczących programu masowej inwigilacji zaprzeczyły współpracy ze służbami czy wiedzy na ten temat. W przypadku PRISM wykorzystano fakt, że większość danych w ramach światowej komunikacji elektronicznej przechodzi przez serwery należące do amerykańskich firm. Stany Zjednoczone nie zaprzeczyły istnieniu programu inwigilacji, choć wskazano na pewne nieścisłości zawarte w prasowych publikacjach. Doniesienia wywołały prawdziwą burzę i falę oskarżeń pod adresem USA, jednak amerykańskie władze broniły PRISM. Dyrektor amerykańskiego wywiadu James Clapper stwierdził, że program jest zgodny z obowiązującym prawem (choć późniejsze orzeczenie sądu zdaje się kwestionować zgodność wybranych środków wywiadowczych z amerykańską konstytucją[4]) i nie może być użyty do umyślnego monitorowania obywateli USA lub innych osób mieszkających na terenie Stanów Zjednoczonych. Działanie PRISM koncentruje się bowiem na obywatelach państw trzecich, a zbierane dane są wykorzystywane do ochrony Stanów Zjednoczonych przed największymi zagrożeniami, np. terroryzmem. PRISM bronił również prezydent USA Barack Obama[5], który podkreślił, że mimo klauzuli tajności, program jest „przejrzysty" i zgodny z amerykańskim prawem[6]. B. Obama zapewnił, że administracja poszukuje rozwiązania, które uspokoi opinię publiczną, a także udowodni, że rozmowy i korespondencja amerykańskich obywateli nie są inwigilowane przez „wielkiego brata". PRISM najmocniej bronił ówczesny szef NSA gen. Keith Alexander[7], którego zdaniem program pozwolił udaremnić co najmniej 50 „terrorystycznych spisków", dlatego ujawnienie informacji na jego temat stanowi olbrzymią, niemożliwą do naprawienia szkodę dla USA i ich sojuszników.

[4] *NSA phone surveillance program likely unconstitutional, federal judge rules*, "The Guardian", 16 grudnia 2013 r., http://www.theguardian.com/world/2013/dec/16/nsa-phone-surveillance-likely-unconstitutional-judge (dostęp: 11 maja 2014 r.).

[5] *Obama defends secret NSA surveillance programs - as it happened*, "The Guardian", 7 czerwca 2013 r., http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/07/obama-administration-nsa-prism-revelations-live (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

[6] Foreign Intelligence Surveillance Act, https://www.fas.org/irp/agency/doj/fisa/ (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

[7] *Column: NSA and the Pandora's box of surveillance*, "Reuters", 24 czerwca 2013 r., http://www.reuters.com/article/2013/06/24/us-shafer-nsa-idUSBRE95N1GQ20130624 (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

Zapewnienia przedstawicieli władz Stanów Zjednoczonych pozwalają sądzić, że dane gromadzone w ramach programu PRISM są wykorzystywane wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa amerykańskich obywateli. Atmosfera „tajności" oraz społeczne obawy dotyczące inwigilacji na globalną skalę sprawiły jednak, że ujawnienie informacji na temat PRISM zdarło maskę niewinności z państwa, które dotąd uchodziło za sprzyjające wolności i bezpieczeństwu użytkowników globalnej sieci.

Działalność inwigilacyjna prowadzona przez wywiad elektroniczny USA nie dotyczy wyłącznie „zwyczajnych" obywateli. Powołując się na ściśle tajne dokumenty z 2010 r., również ujawnione przez E. Snowdena, niemiecki tygodnik „Der Spiegel"[8] napisał, że amerykańska Agencja Bezpieczeństwa Narodowego podsłuchiwała rozmowy telefoniczne przedstawicieli Unii Europejskiej, pracujących w biurach w Waszyngtonie i Nowym Jorku. NSA miała także infiltrować sieci komputerowe w tych placówkach, uzyskując dostęp do wewnętrznych dokumentów oraz poczty elektronicznej unijnych dyplomatów. Zdaniem „Der Spiegel", NSA próbowała również podsłuchiwać rozmowy telefoniczne w siedzibie Rady Unii Europejskiej w Brukseli. Dziennikarskie doniesienia wywołały gwałtowną reakcję europejskich urzędników[9] oraz przywódców państw członkowskich Unii, którzy domagali się stosownych wyjaśnień od Stanów Zjednoczonych[10], a szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso nakazał doraźne kontrole zabezpieczeń przed inwigilacją w budynkach instytucji oraz jej systemie komunikacji[11]. Brytyjski dziennik „The Guardian" sprecyzował, że na liście ujawnionej przez E. Snowdena znajdowało się 38 „celów", w tym ambasad należących do najważniejszych sojuszników Stanów Zjednoczonych[12]. Poza państwami członkowskimi UE, lista obejmowała m.in. Japonię, Koreę Południową i Turcję. Praktyki stosowane przez NSA i „manię zbierania informacji" porównano

[8] *Attacks from America: NSA spied on European Union offices*, "Der Spiegel", 29 czerwca 2013 r., http://www.spiegel.de/international/europe/nsa-spied-on-european-union-offices-a-908590.html (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

[9] *Spying 'out of control': EU official questions trade negotiations*, "Der Spiegel", 30 czerwca 2013 r., http://www.spiegel.de/international/europe/eu-officials-furious-at-nsa-spying-in-brussels-and-germany-a-908614.html (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

[10] *Europeans voice anger over reports of spying by U.S. on its Allies*, "The New York Times", 1 lipca 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/07/01/world/europe/europeans-voice-anger-over-reports-of-spying-by-us-on-its-allies.html (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

[11] *Barroso orders security sweep after allegations of US spying*, "The European Voice", 1 lipca 2013 r., http://www.europeanvoice.com/article/2013/july/barroso-orders-security-sweep-after-allegations-of-us-spying/77721.aspx (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

[12] *New NSA leaks show how US is bugging its European allies*, "The Guardian", 30 czerwca 2013 r., http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/30/nsa-leaks-us-bugging-european-allies (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

do metod wykorzystywanych w czasach zimnej wojny. Pojawiły się nawet opinie, że Unia Europejska powinna skierować tę sprawę do międzynarodowych instytucji, a także zawiesić negocjacje z USA w sprawie utworzenia euroatlantyckiej strefy wolnego handlu.

Medialne doniesienia próbował neutralizować amerykański sekretarz stanu John Kerry, którego zdaniem wszystkie państwa prowadzą „wiele działań" w celu ochrony swojego bezpieczeństwa narodowego, a pomagają im w tym wszelkiego rodzaju informacje. Europejskich sojuszników uspokajał prezydent USA B. Obama, który powiedział, że jego administracja ocenia treść artykułów prasowych cytujących dokumenty dostarczone przez E. Snowdena i zapewnił, że we właściwym czasie Stany Zjednoczone dostarczą sojusznikom odpowiedzi na pytania w sprawie elektronicznej inwigilacji[13].

Od chwili ujawnienia informacji przekazanych przez E. Snowdena co pewien czas ukazują się kolejne publikacje oraz komentarze poświęcone skali przedsięwzięć i metod działania służb specjalnych w zakresie inwigilacji użytkowników internetu. Nadużycia w tym zakresie – jak się okazało – nie są wyłącznie domeną amerykańskiego wywiadu, a jego europejscy partnerzy również wykazują duże zainteresowanie danymi użytkowników, znajdującymi się w internecie. Pod wpływem pojawiających się doniesień, nawet komisarz UE do spraw sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa Viviane Reding wezwała niektóre europejskie państwa do wprowadzenia zmian w ustawodawstwie w zakresie ochrony prywatności swoich obywateli, zarzucając im jednocześnie, że negatywnie oceniając działania amerykańskich służb, same wykazują się hipokryzją[14].

E. Snowden, starając się uniknąć postawienia go przed wymiarem sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, znalazł azyl na terenie Rosji, skąd kontynuuje walkę w obronie prawa obywateli do prywatności oraz wolności słowa w internecie. Fakt, że zdecydował się schronić w Rosji, w państwie, które zdaje się nie do końca podzielać ideały przyświecające amerykańskiemu demaskatorowi, oraz odmawia powrotu do USA, gdzie czeka go proces za ujawnienie ściśle tajnych materiałów[15], stanowi argument dla osób podważających czystość jego intencji. Ich zdaniem, gdyby demaskatorowi

[13] *U.S. seeks to calm European outrage over alleged spying*, "Reuters", 1 lipca 2013 r., http://www.reuters.com/article/2013/07/01/us-usa-eu-spying-idUSBRE95T09C20130701 (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

[14] *EU justice chief attacks European "hypocrisy" on spying*, "Reuters", 28 stycznia 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/01/28/us-usa-security-eu-idUSBREA0R1JH20140128?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&dlvrit=992637 (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

[15] *White House: No amnesty for Snowden*, "USA Today", 16 grudnia 2013 r., http://www.usatoday.com/story/theoval/2013/12/16/obama-snowden-nsa-nsc-caitlin-hayden/4038753/ (dostęp: 11 maja 2014 r.).

faktycznie zależało na ograniczeniu masowej inwigilacji, zwróciłby się bezpośrednio do instytucji nadzorujących działalność służb specjalnych, a nie wywoływał międzynarodowy skandal godzący w dobre imię i bezpieczeństwo USA.

W sierpniu 2014 r. E. Snowden otrzymał trzyletnie pozwolenie na pobyt w Rosji[16], jednak władze Stanów Zjednoczonych niezmiennie oczekują jego powrotu do kraju, gdzie miałby zostać zatrzymany i osądzony. W grudniu 2014 r. niemiecka opozycja chciała, aby E. Snowden mógł przyjechać do Niemiec i osobiście zeznawać przed parlamentarną komisją badającą działania wywiadowcze Stanów Zjednoczonych, jednak wniosek w tej sprawie został odrzucony przez sąd. Pojawiały się opinie, że obecność E. Snowdena mogłaby pogorszyć relacje z USA oraz spowodować naciski dotyczące jego ekstradycji. W Niemczech panuje duże poparcie dla sprawy E. Snowdena, szczególnie, że zgodnie z ujawnionymi przez niego informacjami USA miały szpiegować m.in. kanclerz Angelę Merkel. Jak jednak wynika z przekazanych przez niemiecką prokuraturę informacji, nie udało się znaleźć dowodów, które potwierdzałyby te doniesienia, a prezentowane wcześniej przez prasę materiały nie były autentyczne[17].

Mimo wszelkich negatywnych skutków skandalu wywołanego przez E. Snowdena, należy przyznać, że spowodował one również pozytywne efekty. Pojawiające się kolejno doniesienia mówiące o powszechnym, masowym gromadzeniu prywatnych danych należących do zwykłych obywateli, uświadomiły użytkownikom globalnej sieci, jak bardzo dotyczą ich sprawy cyberbezpieczeństwa, dla wielu będącego dotąd abstrakcyjnym pojęciem. Po raz pierwszy bowiem jeden temat z zakresu cyberbezpieczeństwa – w pewnym stopniu – dotyczy niemal każdego użytkownika internetu i stał się przedmiotem uwagi międzynarodowej opinii publicznej, przez wiele tygodni, a nawet miesięcy znajdując się w czołówce nagłówków serwisów informacyjnych. Wpływ globalnej dyskusji okazał się wyjątkowo silny. Spowodował faktyczne zmiany w sposobie pracy amerykańskich służb, a także przełożył się na działania międzynarodowych korporacji zamieszanych w proceder cyfrowej inwigilacji. Należy zaznaczyć, że skala skutków i zmian w zakresie prywatności w cyberprzestrzeni jest ogromna, a omówione w artykule przykłady opisują tylko wycinek prac organizacyjnych

[16] *Russia gives Snowden 3-year residency*, "CNN", 7 sierpnia 2014 r., http://edition.cnn.com/2014/08/07/world/europe/russia-snowden-residency/ (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[17] *Court rejects attempt to allow Edward Snowden into Germany*, "The Guardian", 12 grudnia 2014 r., http://www.theguardian.com/us-news/2014/dec/12/court-edward-snowden-germany-nsa (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

i legislacyjnych, prowadzonych przez wiele zainteresowanych podmiotów, instytucji międzynarodowych, władz państwowych czy korporacji.

Wpływ afery na działania władz

Zapowiadana stanowcza reakcja władz Stanów Zjednoczonych nastąpiła po ponad pół roku od pierwszych publikacji prasowych w sprawie działań NSA. W styczniu 2014 r. prezydent USA B. Obama zapowiedział początek reformy programów, których zadaniem jest zdobywanie informacji środkami wywiadu elektronicznego[18]. B. Obama podkreślił, że dostępne ogromne ilości danych służą identyfikacji konkretnych zagrożeń. Zaznaczył przy tym, że zaufanie amerykańskich obywateli i międzynarodowej społeczności jest istotne dla efektywności tych programów i zdolności władz do zapewnienia bezpieczeństwa. Dlatego zdecydował, że zasady gromadzenia metadanych rozmów telefonicznych (czas, miejsce, numery telefonów itp.) będą zmienione. Zgodnie z rekomendacjami, dane dotyczące połączeń będą przechowywane np. przez operatorów, a nie przez służby. Dostęp do nich zostanie ograniczony i będzie wymagał nakazu specjalnego sądu (U.S. Foreign Intelligence Surveillance Court, FISA Court). Wśród propozycji znalazły się także zmiany dotyczące innych programów, co ma zapewnić lepszą ochronę prywatności obcokrajowców, a prezydent B. Obama zapowiedział, że jeśli nie będzie ku temu nadzwyczajnych okoliczności dotyczących bezpieczeństwa kraju, Stany Zjednoczone nie będą monitorować komunikacji szefów państw i rządów amerykańskich sojuszników.

Propozycje B. Obamy spotkały się z różną oceną. Komisja Europejska przyjęła je z zadowoleniem, doceniając umiejętność dialogu i zrozumienia argumentów europejskich partnerów w zakresie zbierania danych na potrzeby wywiadu elektronicznego. Podkreślono jednocześnie, że istnieją sprawy wymagające dalszych prac i uszczegółowienia[19]. Tymczasem w opinii organizacji Human Rights Watch, zaproponowane zmiany są niewystarczające, m.in. w zakresie prawa obywateli państw trzecich do pełnej prywatności i ochrony elektronicznych środków komunikacji przed inwigilacją

[18] *Obama bans spying on leaders of U.S. allies, scales back NSA program*, "Reuters", 17 stycznia 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/01/17/us-usa-security-obama-idUSBREA0G0JI20140117 (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

[19] *Statement by European Commission Spokeswoman on U.S. President Obama's remarks on the review of U.S. intelligence programmes*, European Commission, Press Release Database 17 stycznia 2014 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-30_en.htm (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

przez amerykańskie służby specjalne. Argumentem za takim rozwiązaniem ma być brak dowodów świadczących o tym, że masowe zbieranie danych faktycznie wpływa na poprawę bezpieczeństwa[20].

Fakt, że planowane rozwiązania dotyczą tylko części dyskutowanych problemów sugeruje, że głównym celem przedstawionych propozycji nie była głęboka reforma NSA i ograniczenie kompetencji służb, ale choć częściowe uspokojenie społecznej krytyki. Zaproponowane zmiany okazały się nieprecyzyjne oraz pozostawiają dużo miejsca do swobodnej interpretacji, zgodnej z „interesem bezpieczeństwa narodowego USA". Trudno uwierzyć, aby amerykańskie służby zaprzestały kontrowersyjnych praktyk inwigilacyjnych. Bardziej prawdopodobne są raczej działania mające na celu zawężenie kręgu osób dysponujących dostępem do tajnych informacji na temat prowadzonych programów i zebranych informacji, aby lepiej zabezpieczyć się przed ewentualnymi wyciekami, tak jak miało to miejsce w przypadku E. Snowdena.

Wprowadzanie skutecznych zmian legislacyjnych to trudne zadanie, ponieważ rozwój technologiczny jest tak dynamiczny, że nowo przyjęte prawo szybko staje się nieaktualne lub okazuje się zbyt szczegółowe i można je obejść, stosując udoskonalone rozwiązania techniczne. Przykładem jest przyjęte przez Unię Europejską „prawo do bycia zapomnianym", zgodnie z którym obywatele UE mogą zażądać od Google usunięcia z wyników wyszukiwania linków do stron zawierających informacje na ich temat. Google szybko dostosował się do regulacji, ale niechciane linki ukrywa tylko w wynikach wyszukiwania w obrębie domen państw należących do UE (google.pl, google.fr, google.de itd.). Użytkownik korzystający z wyszukiwarki w domenie google.com zobaczy niezmodyfikowane wyniki, dlatego Unia rozważa rozszerzenie przyjętych wcześniej regulacji. Google już teraz wskazuje na potencjalne problemy z wcieleniem ich w życie, bowiem nie można oczekiwać, że firma będzie ingerowała w wyniki wyszukiwania użytkowników na terenie państw, w których nie obowiązuje unijne prawo. Rozwiązaniem tego problemu może być uzależnianie wyników od fizycznej lokalizacji użytkownika (określanej np. na podstawie adresu IP, ale stosunkowo łatwo obejść taką formę kontroli) lub ograniczenie dostępu Europejczyków do wyszukiwarek o globalnym zasięgu. Prawo do zapomnienia jest wyrazem dyskusji, jaka toczy się na forum UE na temat prywatności w cyberprzestrzeni. Innym przykładem są działania Parlamentu Europejskiego,

[20] *Human Rights Watch says Obama not gone far enough on NSA reforms*, "Reuters", 21 stycznia 2014 r., http://www.reuters.com/article/2014/01/21/us-usa-security-rights-idUSBREA0K0BA20140121 (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

który wymógł na dostawcach sieciowych usług (głównie tych pochodzących z USA) lepszą ochronę danych należących do Europejczyków, co miało osłabić zdolności amerykańskich służb do masowej inwigilacji obywateli UE. Także w tym przypadku od początku wskazywano, że liczne wyjątki (np. dane użytkowników muszą być przechowywane na terenie UE, ale mogą być przetwarzane poza Unią) ograniczą skuteczność tych przepisów[21].

Największym wyzwaniem, przed jakim stoją obecnie instytucje Unii Europejskiej w obszarze ochrony prywatności swoich obywateli są prowadzone od kilku lat prace nad zmianą unijnych przepisów o ochronie danych osobowych. Niestety, na co wskazują monitorujące proces legislacyjny organizacje pozarządowe, na kolejnych jego etapach znacząco zmieniły się założenia projektu, stąd obawa, że standardy ochrony danych osobowych mogą ulec obniżeniu[22].

Pojawiające się po aferze E. Snowdena informacje medialne pozwalały sądzić, że masowa inwigilacja w internecie choć w niewielkim stopniu zostanie ograniczona lub poddana skuteczniejszemu nadzorowi. Jednak na początku stycznia 2015 r. doszło do wydarzeń, po których można się spodziewać kolejnej zmiany w podejściu do gromadzenia i analizy przez służby specjalne danych przesyłanych za pośrednictwem internetu. Po ataku terrorystycznym na siedzibę francuskiego tygodnika „Charlie Hebdo" doszło do spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw UE, po którym podkreślono m.in. potrzebę współpracy służb z dostawcami internetu w celu identyfikacji i usuwania treści nawołujących do nienawiści i terroru[23]. Szczegóły działań w tym zakresie zostaną zapewne nakreślone w najbliższym czasie, można jednak spodziewać się, że jednym z warunków skuteczności nowych rozwiązań będzie ciągła analiza treści publikowanych w internecie. Jest też raczej pewne, że po usunięciu niepożądanych materiałów, ich autor nie uniknie zainteresowania służb walczących z terroryzmem. Także wypowiadający się po wydarzeniach we Francji szef brytyjskiego kontrwywiadu MI5 Andrew Parker podkreślał, że służby powinny mieć możliwość kontroli internetowych kanałów komunikacji, które dla terrorystów są nie tylko środkiem szerzenia radykalnej propagandy, ale też bieżącej komunikacji, gromadzenia

[21] *European Parliament votes on the data protection reform and the report on mass surveillance*, "EDRi", 12 marca 2014 r., https://edri.org/european-parliament-votes-data-protection-reform-report-mass-surveillance/ (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[22] *Popsuta reforma ochrony danych*, Fundacja Panoptykon, 4 marca 2015 r., http://panoptykon.org/wiadomosc/popsuta-reforma-ochrony-danych (dostęp: 9 marca 2015 r.).

[23] *Internet and border monitoring needed to thwart further attacks*, "Daily Mail", 11 stycznia 2015 r., http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2905691/Internet-border-monitoring-needed-thwart-attacks.html (dostęp: 12 stycznia 2015 r.).

środków finansowych, a także przygotowań i planowania ataków[24]. Podobnego zdania jest premier Wielkiej Brytanii, Dawid Cameron, który opowiedział się za zmianami w prawie, które uniemożliwią terrorystom komunikowanie się w cyberprzestrzeni. Aby tak się stało, zdaniem brytyjskiego premiera, służby specjalne powinny mieć uprawnienia pozwalające na dostęp do wszystkich wiadomości, jakie wysyłane są przez internet. Obecnie na przeszkodzie służbom stoją pewne kanały komunikacji – aplikacje i usługi – które uniemożliwiają przechwytywanie oraz bieżącą analizę treści prywatnych wiadomości (szyfrowanie) lub szybko usuwają przesłane treści, uniemożliwiając dotarcie do archiwalnych wiadomości. Takie podejście spotkało się z szybką reakcją użytkowników internetu, którzy obawiają się np. delegalizacji niektórych kanałów komunikacji internetowej[25]. Mimo że cel przyświecający propozycji ministrów jest jasny i powinien być zrozumiały dla społeczeństwa, europejskie władze muszą przygotować konkretne propozycje działań z dużą uwagą, ostrożnością i przejrzystością, aby nie wzbudzały wątpliwości w obszarze prywatności zwykłych obywateli. Tym bardziej, że oprócz kontroli internetowych treści wśród propozycji zmian znajduje się także utworzenie systemu pozwalającego na wymianę danych o europejskich pasażerach lotniczych.

Istotne jest pytanie, czy ujawnienie metod stosowanych przez służby specjalne w ramach wywiadu elektronicznego wpłynęło na bezpieczeństwo narodowe? Informacje przekazane przez E. Snowdena zwiększyły świadomość nie tylko zwykłych użytkowników, ale też przestępców i terrorystów, pomagając im lepiej chronić się przed działaniami służb. Pojawiły się sygnały, że działania E. Snowdena pozwoliły terrorystom poznać narzędzia i zakres działań inwigilacyjnych, co faktycznie wpłynęło na zmianę ich sposobów komunikacji. Bezpośrednim tego skutkiem było ograniczenie możliwości służb w zakresie gromadzenia informacji wywiadowczych, a pośrednim śmierć ludzi – ofiar działań terrorystów, których nie udało się powstrzymać[26]. Zmiana sieciowych zachowań dotyczy nie tylko terrorystów, ale też zwykłych przestępców, którzy po opublikowaniu informacji dostarczonych

[24] *Address by the Director General of the Security Service, Andrew Parker, to the Royal United Services Institute (RUSI) at Thames House*, MI5, 8 stycznia 2015 r., https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/who-we-are/staff-and-management/director-general/speeches-by-the-director-general/director-generals-speech-on-terrorism-technology-and-accountability.html (dostęp: 12 stycznia 2015 r.).

[25] *Spies should be able to monitor all online messaging, says David Cameron*, "The Telegraph", 12 stycznia 2015 r., http://www.telegraph.co.uk/technology/internet-security/11340621/Spies-should-be-able-to-monitor-all-online-messaging-says-David-Cameron.html (dostęp: 16 stycznia 2015 r.).

[26] *Snowden leaks cost lives, say terror experts: Extremists 'changed their tactics after fugitive's leaks about intelligence operations'*, "Daily Mail", 25 listopada 2014 r., http://www.dailymail.co.uk/news/article-2849605/Snowden-leaks-cost-lives-say-terror-experts-Extremists-changed-tactics-fugitives-leaks-intelligence-operations.html (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

przez E. Snowdena zaczęli używać bezpieczniejszych kanałów komunikacji, co pozwoliło im zniknąć z pola widzenia służb. Wymusiło to konieczność rozwoju nowych technik i narzędzi służących monitorowaniu internetu[27].

Działania korporacji zaangażowanych w masową inwigilację

Interesująco prezentują się działania podjęte przez wielkie koncerny informatyczne, które sprawa E. Snowdena połączyła z inwigilacyjnymi działaniami prowadzonymi przez amerykański wywiad elektroniczny. Choć zgodnie z prasowymi doniesieniami, korporacje miały być nieświadome charakteru swojego uczestnictwa w procederze gromadzenia danych użytkowników i ich wykorzystywania do celów wywiadowczych, to globalne poruszenie z pewnością wpłynęła na wizerunek i zaufanie klientów firm będących „na usługach Wielkiego Brata". W myśl zasady „dobre złego skutki", czas kryzysu został jednak zręcznie wykorzystany do umocnienia rynkowej pozycji internetowych gigantów, a nawet prób przejęcia klientów korzystających z usług konkurencji. Sprawne działania wizerunkowe oraz szybka reakcja na zmianę potrzeb użytkowników pozwoliły firmom odciąć się od wątpliwych etycznie działań amerykańskich służb wywiadowczych. Tak więc firmy, którym wcześniej zarzucano masowe gromadzenie informacji na temat odbiorców swoich produktów, stanęły na froncie walki o prawo do prywatności po stronie obrońców obywateli inwigilowanych przez władze. Jeszcze w sierpniu 2013 r. w Białym Domu odbyły się, poświęcone ochronie prywatności, spotkania prezydenta B. Obamy z przedstawicielami firm zajmujących się nowoczesnymi technologiami[28]. W grudniu 2013 r. największe firmy sektora IT (m.in. AOL, Apple, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter oraz Yahoo!) wystosowały do prezydenta Stanów Zjednoczonych list, w którym wezwały do ściślejszej kontroli inwigilacyjnych działań służb specjalnych i dostępu władz do prywatnych danych. W ich przekonaniu, obowiązujące zasady naruszają prawa obywateli zawarte w amerykańskiej konstytucji i podważają zaufanie użytkowników-klientów korporacji. Dlatego, zdaniem

[27] *Revealed: How British spies have lost track of our most dangerous criminals after Snowden revealed GCHQ's tactics*, "Daily Mail", 22 grudnia 2014 r., http://www.dailymail.co.uk/news/article-2883088/How-British-spies-lost-track-dangerous-criminals-Snowden-revealed-GCHQ-s-tactics.html (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[28] *Microsoft, Google, Yahoo! talk privacy with President Obama*, "Social Times", 12 sierpnia 2013 r., http://socialtimes.com/microsoft-google-yahoo-talk-privacy-with-president-obama_b134107 (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

sygnatariuszy, amerykańskie władze powinny wykorzystać nadarzającą się okazję i zreformować funkcjonujący system[29]. Wiceprezes Microsoft, Brad Smith przekonywał pod koniec stycznia 2014 r., że jest to właściwy czas na szeroką dyskusję poświęconą inwigilacji oraz przyjęcie międzynarodowej konwencji regulującej dostęp władz państwowych do danych użytkowników. Jego zdaniem, prywatność jest elementem zbioru praw człowieka, nie może być jednak traktowana w sposób skrajny, uniemożliwiający władzom np. walkę z terroryzmem[30]. Kilka miesięcy później sprzeciwiał się władzom USA, które wymagały od Microsoftu dostępu do treści prywatnych wiadomości email znajdujących się na serwerach w Irlandii (aby lepiej chronić prywatność swoich zagranicznych klientów, Microsoft zdecydował się przenieść ich dane na serwery poza terytorium Stanów Zjednoczonych. Miało to pomóc w odbudowie zaufania klientów do jakości i bezpieczeństwa produktów firmy[31]). Argumentował przy tym, że poufność danych przechowywanych w cyberprzestrzeni powinna podlegać takiej samej ochronie prawnej jak ochrona informacji zapisanych np. na papierze czy przesyłanych tradycyjnymi kanałami komunikacji[32].

Yahoo! – w odpowiedzi na inwigilacyjne nadużycia władz – zdecydowało o wprowadzeniu kryptograficznych rozwiązań, dzięki którym dane użytkowników pozostaną niedostępne dla służb (lub przynajmniej utrudnią ich przeglądanie na masową skalę)[33]. Ponadto szefowa koncernu Marissa Mayer wezwała prezydenta B. Obamę do większej przejrzystości zasad, na jakich NSA zbiera informacje o użytkownikach, aby pomóc odzyskać ich zaufanie[34].

---

[29] *NSA spying: Facebook, Google, Twitter demand controls*, "CBC News", 9 grudnia 2013 r., http://www.cbc.ca/news/world/nsa-spying-facebook-google-twitter-demand-controls-1.2456259 (dostęp: 28 grudnia 2013 r.).

[30] *Time for an international convention on government access to data*, "Microsoft on the Issues", 20 stycznia 2014 r., http://blogs.technet.com/b/microsoft_on_the_issues/archive/2014/01/20/time-for-an-international-convention-on-government-access-to-data.aspx (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

[31] *Microsoft to shield foreign users' data*, "Financial Times", 22 stycznia 2014 r., http://www.ft.com/cms/s/0/e14ddf70-8390-11e3-aa65-00144feab7de.html (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

[32] *Privacy is not dead: Microsoft lawyer prepares to take on US government*, "The Guardian", 14 grudnia 2014 r., http://www.theguardian.com/technology/2014/dec/14/privacy-is-not-dead-microsoft-lawyer-brad-smith-us-government (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[33] *Yahoo Mail to support end-to-end PGP encryption by 2015*, "PC World", 8 sierpnia 2014 r., http://www.pcworld.com/article/2462852/yahoo-mail-to-support-end-to-end-pgp-encryption-by-2015.html, (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[34] *Yahoo CEO Marissa Mayer Calls For NSA Transparency*, "TIME", 22 stycznia 2014 r., http://business.time.com/2014/01/22/yahoo-ceo-marissa-mayer-calls-for-nsa-transparency/#ixzz2rY5JKNP8 (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

Wagę szyfrowania danych podkreślał też szef rady nadzorczej Google, Eric Schmidt, którego zdaniem jest to jedyny sposób na uniemożliwienie służbom specjalnym (nie tylko amerykańskim, ale też np. chińskim czy północnokoreańskim), monitorowania klientów Google, jak również ominięcie cenzury obowiązującej w niektórych państwach[35]. Ostatecznie Google wprowadziło rozwiązania umożliwiające indywidualnym użytkownikom szyfrowanie poczty elektronicznej[36].

Firmy sektora technologicznego decydowały się też upublicznić informacje dotyczące liczby zapytań, jakie otrzymują od służb specjalnych[37]. Właściciel platformy mikroblogowej Twitter postanowił nawet zaskarżyć do sądu przepisy zabraniające informowania o skali zainteresowania użytkownikami serwisu przez służby występujące z wnioskami o dostęp do ich danych[38].

Korporacje – m.in. Microsoft, Google, Apple, Twitter, Dropbox, LinkedIn, Evernote oraz Facebook – zdecydowały się także wspólnie wspierać ustawę „USA Freedom Act", której celem ma być zwiększenie przejrzystości procedur oraz działania służb specjalnych w zakresie gromadzenia danych użytkowników[39]. Projekt ustawy, który cieszył się również poparciem Białego Domu, został jednak zablokowany w amerykańskim Senacie z powodu obaw części senatorów, których zdaniem nowe prawo uczyniłoby Stany Zjednoczone bardziej podatne na ataki terrorystów[40].

Internetowi giganci ratowali swoją reputację. Część z nich przyłączyła się jednak do walki o prawa użytkowników w zakresie prywatności w wymiarze większym, niż wynikało to z potrzeb wizerunkowych. Nie odmawiając szczerości intencji przyświecających działaniom korporacji, należy jednak zaznaczyć, że wiele tych zabiegów jest niestety przejawem hipokryzji. Internetowi giganci, jak Google, Facebook, Yahoo! czy Microsoft, utrzymują

[35] *Schmidt says encryption will help Google penetrate China*, "Wall Street Journal", 23 stycznia 2014 r., http://blogs.wsj.com/digits/2014/01/23/schmidt-says-encryption-will-help-google-penetrate-china/ (dostęp: 30 stycznia 2014 r.).

[36] *Google now offers end-to-end encryption on email*, "Gizmodo", 4 czerwca 2014 r., http://gizmodo.com/google-now-offers-end-to-end-encryption-on-email-1585831839 (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[37] *Microsoft, Google, Yahoo, and others release government data request details*, "The Verge", 3 lutego 2014 r., http://www.theverge.com/2014/2/3/5374596/microsoft-google-yahoo-and-others-release-government-data-request (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[38] *Twitter idzie na wojnę z rządem USA*, "Chip", 8 października 2014 r., http://www.chip.pl/news/wydarzenia/prawo-i-polityka/2014/10/twitter-idzie-na-wojne-z-rzadem-usa (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[39] *Apple, Microsoft, Google, LinkedIn and Yahoo back US Freedom Act*, "The Inquirer", 18 listopada 2014 r., http://www.theinquirer.net/inquirer/news/2382022/apple-microsoft-google-linkedin-and-yahoo-back-us-freedom-act (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[40] *Senate Republicans block USA Freedom Act surveillance reform bill*, "The Guardian", 19 listopada 2014 r., http://www.theguardian.com/us-news/2014/nov/18/usa-freedom-act-republicans-block-bill (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

swoją silną pozycję rynkową m.in. dzięki produktom i usługom, które oferują końcowym użytkownikom bezpłatnie i to w globalnej skali. Firmy te nie są jednak instytucjami charytatywnymi, a ze swojej działalności czerpią wielomiliardowe zyski. Dzieje się tak dlatego, że zarobkowym polem ich aktywności jest nie tylko dostarczanie informatycznych rozwiązań – wyszukiwarek, poczty elektronicznej, map i nawigacji, komunikatorów internetowych czy serwisów społecznościowych – ale też handel danymi, bezustannie gromadzonymi od użytkowników, którzy każdym kliknięciem przesyłają informacje dotyczące swoich zakupowych preferencji, zainteresowań, gustu muzycznego, czytanych książek, oglądanych filmów, położenia geograficznego, kręgu znajomych, a nawet osobistych finansów czy stanu zdrowia. Wszystkie zebrane dane pozwalają internetowym firmom tworzyć profile użytkowników, wykorzystywane w celu precyzyjnego dostarczania (*targetowania*) reklam konkretnych produktów specyficznej grupie docelowej. Dlatego użytkownicy (każdy dobrowolnie akceptuje regulaminy serwisów internetowych, zazwyczaj nawet ich nie czytając) nie otrzymują niczego za darmo. Płacą wirtualną walutą – swoją prywatnością – dzięki czemu dostawcy „darmowych" usług mogą zarabiać prawdziwe pieniądze. Mechanizm ten, choć powszechnie znany i budzący kontrowersje, funkcjonuje od lat i raczej nie zapowiada się, aby miał ulec zmianie. Użytkownicy przyzwyczaili się, że w internecie wszystko (lub prawie wszystko) jest darmowe i trudno znaleźć alternatywę dla wyszukiwarki Google, poczty Gmail czy serwisu społecznościowego Facebook, a próby wprowadzania płatnych usług zazwyczaj kończyły się komercyjnym fiaskiem. Wydaje się, że taki układ odpowiada wszystkim zaangażowanym stronom.

Konstrukcja globalnej sieci sprawia, że przesyłane za jej pośrednictwem dane pozostawiają cyfrowe ślady i przechowywane są (poza pewnymi wyjątkami) na serwerach dostawców usług, zgodnie z zasadą, że „internet nie zapomina". Zmiany legislacyjne w zakresie inwigilacji w dużej mierze polegają na modyfikowaniu przepisów określających, na jakich zasadach i komu dane będą udostępnianie. Skoro i tak są one gromadzone przez firmy, służbom wystarczy względnie łatwy do nich dostęp. Stale rosnąca liczba danych przesyłanych przez internet sprawia jednak, że niemożliwa lub bardzo trudna i kosztowna jest bieżąca analiza wszystkich dostępnych informacji, szczególnie jeśli są one zaszyfrowane. Tak więc służby specjalne mogą ograniczać się tylko do określonych obszarów – danych należących do osób będących w polu zainteresowania, np. podejrzanych o terroryzm lub inną nielegalną działalność.

Społeczeństwu trudno jednak zaakceptować fakt, że służby, podległe regulacjom władz państwowych i działające z definicji w interesie bezpieczeństwa narodowego, mogą mieć wgląd w ich prywatne informacje. Jednocześnie to, że te same informacje są przedmiotem handlu między korporacjami, które czerpią z tego tytułu ogromne zyski, nie budzi już tak ogromnego zaniepokojenia i burzliwej debaty publicznej. Odrębną kwestią jest pytanie, jak gromadzone latami dane mogą zostać użyte np. w sytuacji przejęcia firmy, będącej w posiadaniu informacji o milionach użytkowników lub zmiany modelu biznesowego korporacji, która w pogoni za zyskiem zdecyduje wykorzystać swoje zasoby informacyjne w celach innych niż reklamowe. Doświadczenie uczy, że gdy w grę wchodzi duży zysk, etyczne rozterki często schodzą na dalszy plan.

Warto przypomnieć, że obecni piewcy walki o ochronę prywatności jeszcze kilka lat temu wprost sugerowali zmierzch powszechnego prawa jednostek do utrzymania osobistych informacji w tajemnicy. W 2009 r. szef rady nadzorczej Google, E. Schmidt przekonywał, że klienci usług jego firmy nie powinni przejmować się tym, jakie informacje na ich temat są gromadzone i komu przekazywane. Dodał, że jeśli ktoś „nie chce, aby inni wiedzieli o tym, co robi, może w ogóle nie powinien tego robić", a wszyscy muszą mieć świadomość, że zgodnie z obowiązującym prawodawstwem przechowywane dane mogą zostać udostępnione nie tylko przypadkowym osobom przeszukującym zasoby sieci czy „wścibskim znajomym", ale również odpowiednim władzom[41]. Także związany z Google Vinton Cerf, nazywany jednym z „ojców internetu", jest zdania, że „prywatność może stać się anomalią" i coraz trudnij będzie ją zachować. Podczas konferencji „Internet of Things – Privacy and Security in a Connected World" w listopadzie 2014 r. – a więc już po ujawnieniu rewelacji E. Snowdena – powiedział, że to zachowanie samych użytkowników wyrządza największe szkody ich prywatności[42]. Założyciel serwisu Facebook, Mark Zuckerberg już w 2010 r. tłumaczył, że gdyby zależało to od niego, wszystkie zamieszczane przez użytkowników informacje domyślnie byłyby publiczne. W opinii M. Zuckerberga, normy społeczne nieustannie ewoluują, a ludziom obecnie zależy, żeby udostępniane przez nich informacje trafiały do jak najszerszego grona odbiorców[43].

---

41 *Google CEO on privacy: 'If you have something you don't want anyone to know, maybe you shouldn't be doing it'*, "Huffington Post", 18 marca 2010 r., http://www.huffingtonpost.com/2009/12/07/google-ceo-on-privacy-if_n_383105.html (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

42 *Vint Cerf: 'Privacy may be an anomaly'*, CNET, 20 listopada 2013 r., http://news.cnet.com/8301-1009_3-57613120-83/vint-cerf-privacy-may-be-an-anomaly/ (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

43 *Facebook's Zuckerberg says the age of privacy is over*, "Readwrite", 9 stycznia 2010 r., http://readwrite.com/2010/01/09/facebooks_zuckerberg_says_the_age_of_privacy_is_ov#awesm=~oueYmrLz00gp64 (dostęp: 28 stycznia 2014 r.).

Wypowiedzi osób, od których w dużej mierze zależy sposób, w jaki ludzie korzystają z internetu wskazują, że prywatność użytkowników nie znajduje się na szczycie listy ich priorytetów. Wręcz przeciwnie, więcej szczegółowych informacji osobistych pozwala tworzyć jeszcze dokładniejsze profile i skuteczniej trafiać z ofertą do odbiorców, którzy z dużą dozą prawdopodobieństwa klikną sugerowany link czy reklamę. A każde kolejne kliknięcie to zyski dla przedsiębiorstwa.

Jedno jest pewne, poddając się wygodzie oferowanej przez „darmowe" sieciowe produkty i usługi, ludzie są gotowi udostępniać olbrzymie ilości osobistych informacji. Dostęp do zebranych danych, czas ich przechowywania i zakres użycia nieprędko przestaną być przedmiotem dyskusji. Działania podjęte przez dostawców usług i operatorów sieci społecznościowych, których celem było wzmocnienie ochrony prywatności użytkowników (np. domyślne szyfrowanie przesyłanych wiadomości czy szyfrowanie danych w pamięci smartfonów) służą jednak ogólnemu podniesieniu poziomu bezpieczeństwa informacji w cyberprzestrzeni. Nie tylko wzmocniły pozycję użytkowników wobec stosujących masową inwigilację służb, ale też wobec zwykłych cyberprzestępców.

Zmiany w zachowaniu użytkowników internetu

Nie jest łatwo przełożyć zmianę zachowania czy konkretne działania podejmowane przez indywidualnych internautów na ogół zachowań użytkowników globalnej sieci, których łączną liczbę szacuje się już na ponad 3 miliardy. Spojrzenie na zmianę zachowań sieciowych użytkowników cyberprzestrzeni po opublikowaniu informacji przekazanych przez E. Snowdena dają jednak wyniki badań przeprowadzonych na dużych grupach internautów. Badanie CIGI-Ipsos Global Survey on Internet Security and Trust[44], przeprowadził na przełomie października i listopada 2014 r. think-tank Centre for International Governance Innovation (CIGI) w 24 krajach (w tym USA, Wielkiej Brytanii, a także w Polsce) na grupie około 23 tys. osób. Wynika z niego, że informacje ujawnione przez E. Snowdena skłoniły użytkowników internetu do zmiany zachowań sieciowych służących ich bezpieczeństwu. Dotyczy to m.in. częstszych zmian haseł chroniących dostępu do portali internetowych czy usług (39 proc.), a także omijania

[44] *CIGI-Ipsos Global Survey on Internet Security and Trust*, CGI, https://www.cigionline.org/internet-survey (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

pewnych stron internetowych lub aplikacji (43 proc.). Kolejne zmiany zachowań dotyczą zwiększonej samokontroli publikowania informacji online (28 proc.), ograniczenia kontaktów w internecie (18 proc.), a nawet zamykania profili w mediach społecznościowych (11 proc.) czy rzadszego korzystania z internetu (10 proc.). Tylko 24 proc. badanych zadeklarowało, że ich zachowania nie zmieniły się. Zdecydowana większość badanych (64 proc.) zadeklarowała, że bardziej niż rok temu martwi się o swoją prywatność, a 39 proc. badanych podjęło działania, aby ją lepiej chronić.

W badaniu zapytano także, kto zdaniem badanych powinien zajmować się utrzymaniem (administrowaniem) internetu. Według większości (57 proc.) powinna być to wielopodmiotowa i ponadnarodowa instytucja, w której skład wchodziłyby np. przedsiębiorstwa, eksperci (inżynierowie) oraz organizacje pozarządowe, którzy wspólnie reprezentowaliby interesy obywateli oraz władz. Jednocześnie tylko 36 proc. badanych uważa, że to Stany Zjednoczone powinny odgrywać istotną rolę w zarządzaniu globalną siecią. 72 proc. ankietowanych chciałoby, aby ich osobiste dane były przechowywane na terenie ich własnego kraju, co wydaje się istotne w świetle zabiegów władz Unii Europejskiej, aby dane Europejczyków znajdowały się na serwerach zlokalizowanych w Europie. Jednocześnie ponad 60 proc. jest zaniepokojonych faktem, że służby państw innych niż USA potajemnie monitorują ich aktywność w internecie[45].

Kolejne badanie, przeprowadzone przez Catherine Tucker z amerykańskiego MIT oraz zajmującego się kwestiami inwigilacji Alexa Marthewsa, polegało na analizie zapytań, jakie użytkownicy wpisywali w wyszukiwarce Google. Badanie wykazało, że po ujawnieniu informacji dotyczących masowej inwigilacji przez NSA, internauci poddali się „autocenzurze" podczas przeszukiwania zasobów internetu. Po analizie danych okazało się, że drastycznie zmalała liczba zapytań, w których występowały hasła uznawane za „krępujące" czy „prywatne". Jak zauważają badacze, te wyniki zdają się potwierdzać wzrost świadomości użytkowników w zakresie internetowego nadzoru władz. Ich zdaniem, użytkownicy mogli zrezygnować z wyszukiwania „wstydliwych" haseł lub zdecydowali się użyć w tym celu innej niż Google wyszukiwarki internetowej, oferującej lepszą ochronę prywatności. Przykładem jest wyszukiwarka „DuckDuckGo", której twórcy podkreślają, że nie gromadzi danych o użytkownikach. Liczba zapytań kierowanych do

[45] *After the Snowden leaks, 700M move to avoid NSA spying*, "Computerworld", 15 grudnia 2014 r., http://www.computerworld.com/article/2859477/after-the-snowden-leaks-700m-move-to-avoid-nsa-spying.html (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

tej wyszukiwarki wzrosła o 90 proc. w ciągu pierwszych dwóch tygodni od ujawnienia rewelacji E. Snowdena[46].

Wszystkie powyższe czynniki towarzyszą poczuciu utraty kontroli nad prywatnością. Amerykański think-tank Pew Research Center wskazał, że badani są raczej niechętni do rozmów na temat inwigilacji, NSA czy sprawy E. Snowdena za pomocą mediów społecznościowych[47]. Wolą na te tematy rozmawiać „twarzą w twarz". Użytkownicy internetu są bardziej świadomi tego, że media społecznościowe to sfera publiczna, a prezentowane opinie czy treści mogą trafić do odbiorców, którzy nie byli ich pierwotnymi adresatami. 91 proc. badanych Amerykanów jest zdania, że użytkownicy utracili kontrolę nad tym, jak ich osobiste dane są gromadzone i wykorzystywane przez korporacje. 70 proc. badanych wyraziło obawy o dostęp władz do danych gromadzonych przez firmy, a 64 proc. uważa, że władze powinny uregulować zasady, na jakich korporacje udostępniają prywatne informacje stronom trzecim (np. reklamodawcom). Wszystkim tym obawom towarzyszy świadomość delikatnej równowagi między prywatnością a potrzebą udostępniania osobistych informacji w zamian za darmowy dostęp do sieciowych usług (55 proc.). Co ciekawe, w ogólnym odczuciu Amerykanów, najbezpieczniejszy środek komunikacji stanowi telefon stacjonarny (67 proc.)[48].

Wzrosła świadomość, ale pozostały potrzeby informacyjne możliwe do zaspokojenia jedynie przez narzędzia, które z reguły nie gwarantują prywatności, a użytkownicy godzą się na takie zasady z wygody lub braku alternatyw. Ci, którzy sądzą, że nie mają nic do ukrycia, bez skrępowania publikują prywatne treści, w tym osobiste dane np. na portalach społecznościowych. Jeśli istnieją dwa sposoby wykonania czynności – np. wysłania wiadomości czy przechowywania danych – przy czym jeden z nich jest bezpieczny, ale uciążliwy, a drugi mniej bezpieczny, ale prosty w użyciu, jest niemal pewne, że większość użytkowników (nawet tych świadomych zagrożeń) wybierze rozwiązanie prostsze. Przykładem jest historia wicepremiera Federacji Rosyjskiej Arkadija Dworkowicza, który padł ofiarą cyberprzestępców. Złodzieje wykradli służbowe dokumenty (m.in. analizy dotyczące budżetu Rosji), które wicepremier przechowywał na prywatnej skrzynce email. Zgodnie z wypowiedziami, jakie pojawiły się po incydencie, rosyjscy

[46] *Post Snowden, Google users change habits*, "All Analytics", 7 lutego 2014 r., http://www.allanalytics.com/author.asp?section_id=1437&doc_id=273952 (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[47] *Did Edward Snowden really change America?*, "The Cheat Sheet", 13 października 2014 r., http://wallstcheatsheet.com/politics/did-snowden-really-change-america.html/?a=viewall (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[48] *US privacy confidence at new low, survey indicates*, "BBC", 12 listopada 2014 r., http://www.bbc.com/news/technology-30004304 (dostęp: 25 stycznia 2014 r.).

urzędnicy używają prywatnej poczty do celów służbowych z wygody i jest to powszechna praktyka umożliwiająca pracę poza biurem[49].

Powolne tempo wdrażania regulacji prawnych służących ochronie prywatności, a także zmienny i niepewny charakter zjawiska, jakim jest masowa inwigilacja i inne formy nieuprawnionego dostępu do prywatnych danych sugerują, że dla zwykłych użytkowników skuteczną metodą ochrony może być samokontrola i powściągliwość w zamieszczaniu osobistych informacji w sieci. Niezmiernie ważna jest także świadomość istniejących zagrożeń dla prywatności, a więc ciągłe samokształcenie, oraz stosowanie się użytkowników do zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego. Taka „osobista higiena" zachowania w cyberprzestrzeni dla większości z nich będzie stanowiła pierwszą linię ochrony prywatności w konfrontacji z przestępcami czy firmami handlującymi danymi osobowymi. Konieczna jest także trwała zmiana świadomości i zrozumienie, że każda umieszczona w internecie informacja może pewnego dnia trafić w niepowołane informacje. Ryzyko to jest szczególne, ponieważ raz umieszczone w sieci dane bardzo trudno skutecznie z niej usunąć[50].

Podsumowanie

Bezustannie rosnąca ilość informacji przesyłanych drogą elektroniczną, a także postęp technologiczny w dziedzinie gromadzenia i analizy dużych zbiorów danych sprawił, że globalna sieć stała się dla służb specjalnych nieocenionym źródłem informacji, pozwalającym lepiej i szybciej identyfikować zagrożenia. Jak w przypadku większości nowo powstałych technologii, ich pozytywny wpływ na życie ludzi wiąże się także z ryzykiem nadużyć. Demaskatorska historia E. Snowdena potwierdza tę tezę odnosząc się do internetu i powiązanych z nim technologii teleinformatycznych. Historia ta pokazuje też, jak istotne są „czynnik ludzki" i emocje w sytuacjach, które zdają się mieć wymiar czysto techniczny. Zarówno pobudki działań E. Snowdena, jak i reakcje międzynarodowej społeczności na ujawnione programy amerykańskich służb wynikają z ludzkich potrzeb prywatności i poczucia bezpieczeństwa.

[49] *Wyciek e-maili rosyjskiego wicepremiera – trzymał rządową korespondencję na GMailu*, Niebezpiecznik.pl, 22 lipca 2014 r., http://niebezpiecznik.pl/post/wyciek-e-maili-rosyjskiego-wicepremiera-trzymal-rzadowa-korespondencje-na-gmailu/ (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

[50] *W internecie umieszczamy o jedną informację za dużo. I są „efekty"*, wyborcza.pl, 5 marca 2015 r., http://wyborcza.pl/1,75248,17520070,Kazdy_z_nas_jest_nagi.html?pelna=tak (dostęp: 9 marca 2015 r.).

Działania E. Snowdena są inaczej oceniane przez każdą z zainteresowanych stron. Zdaniem amerykańskich władz, jednostka nie powinna decydować o upublicznieniu tajnych informacji, tylko dlatego, że nie zgadza się z polityką swojego rządu. Nagminność takich działań mogłaby skutecznie utrudnić władzom możliwość zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Ponadto całkowita prywatność danych znajdujących się w cyberprzestrzeni stwarzałaby pole do nadużyć ze strony czujących się bezkarnie osób lub grup prowadzących działalność zagrażającą bezpieczeństwu państwa.

Osoby popierające demaskatorską działalność E. Snowdena uważają, że mają prawo wiedzieć, w jakim stopniu państwo ingeruje w ich prywatność oraz czy robi to z absolutnej konieczności, czy tylko „na wszelki wypadek", dlatego że może.

Niezależnie od tego, jak zakończy się afera wywołana przez E. Snowdena, istotny jest wpływ jego działań na władze najpotężniejszego państwa na świecie, wymuszające częściową zmianę obowiązujących reguł gry.

Przyjęte przez amerykańską administrację zmiany raczej nie spowodują zaprzestania inwigilacyjnej działalności, ale skupią się na uniemożliwieniu podobnych wycieków w przyszłości. Masowa inwigilacja jest zbyt skutecznym narzędziem, aby służby mogły z niego łatwo zrezygnować. Do informacji na temat programów będzie miało dostęp mniej osób, w tym pracowników kontraktowych, niebędących etatowymi pracownikami służb, przy zachowaniu dodatkowych środków bezpieczeństwa i poufności informacji.

E. Snowden stał się celebrytą oraz swego rodzaju symbolem kultury masowej. Z uwagi na problemy z moralną oceną jego działań, nie jest jednak symbolem jednoznacznym, a mimo wzrostu świadomości użytkowników internetu w zakresie działań służb specjalnych oraz początkowego oburzenia i faktycznej zmiany postaw części użytkowników, większość przeszła nad tym faktem do porządku dziennego.

Mimo to, uporządkowanie i wprowadzenie jasnych reguł korzystania z internetu jest koniecznością. To właśnie brak przejrzystych regulacji i zasad funkcjonowania w cyberprzestrzeni sprawił, że stała się ona sferą przyjazną przestępcom oraz terrorystom, wykorzystującym cechy internetu – brak granic, poczucie anonimowości – do działalności szkodzącej ogółowi społeczeństwa. Regulacje powinny jednak w równym stopniu dawać prawa i nakładać ograniczenia na wszystkie podmioty obecne w cyberprzestrzeni. Mówi się o potrzebie debaty nad ustaleniem granic między wolnością i prawem do prywatności a koniecznością kontroli zapewniającej bezpieczeństwo użytkowników, jednak ta debata trwa już od dłuższego czasu. Trudno wskazać jej koniec, ponieważ dyskusja na ten temat to proces,

w którym wszystkie zaangażowane strony będą podawały argumenty broniące własnego punktu widzenia i kierunku rozwoju regulacji. Niezaprzeczalnie, na mocnej pozycji w tej debacie znajdują się władze, państwowe instytucje i organizacje międzynarodowe, w których mocy jest tworzenie prawa. Pozycja silniejszego wymaga jednak zdolności do zrozumienia, samoograniczenia i etyki działania. Ważne, aby przyjmowane prawo było przejrzyste, nie prowadziło do nadużyć i służyło obywatelom. W przeciwnym razie, tak jak po aferze spowodowanej rewelacjami E. Snowdena, społeczeństwo utraci zaufanie do cyberprzestrzeni jako narzędzia komunikacji i coraz częściej będzie poddawało swoje działania autocenzurze, świadome inwigilacji, ograniczając aktywności w sieci lub przenosząc ją na inne obszary. Sektor prywatny wyrasta w tej dyskusji na strażnika równowagi. Z jednej strony korporacje muszą działać w granicach obowiązującego prawa, z drugiej zaś ich zyski płyną od użytkowników, którzy w różny sposób – gotówką czy informacjami – gotowi są płacić za cyfrowe produkty i usługi. Masowy odpływ użytkowników obawiających się inwigilacji z pewnością nie będzie służył interesom ponadnarodowych korporacji, dlatego muszą wykorzystywać swój potencjał, wiedzę i doświadczenie, w sposób etyczny, służący nie tylko krótkoterminowym zyskom, ale też budowie zaufania. Rola społeczeństwa w debacie wymaga przede wszystkim zaangażowania, gdyż pasywna postawa może być dla pozostałych stron sygnałem przyzwolenia na nadużycia. Udział w dyskusji wymaga też zrozumienia, że bycie obywatelem, także w cyberprzestrzeni, wiąże się z prawami, ale i też z obowiązkami oraz odpowiedzialnością za swoje działania.

Dyskusja poświęcona bezpieczeństwu w cyberprzestrzeni od pewnego czasu toczy się również w polskim społeczeństwie i dotyczy m.in. kwestii poufności prywatnych danych, jakie użytkownicy umieszczają w internecie. Napływające z wielu stron doniesienia o incydentach komputerowych przedostały się już do zbiorowej świadomości, czego przejawem jest zmiana podejścia władz państwowych, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych, ale też zwykłych obywateli do spraw cyberbezpieczeństwa. Debacie o granicach swobody działania i prawa do prywatności, a także potrzebie kontroli służącej zapewnieniu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni musi towarzyszyć kooperacja wszystkich zaangażowanych stron. W przypadku Polski, owocem takiej współpracy okazała się opublikowana w styczniu 2015 r. Doktryna cyberbezpieczeństwa RP[51]. W pracach nad nią uczestniczyły m.in.

[51] *Doktryna cyberbezpieczeństwa RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 22 stycznia 2015 r., http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6336, Doktryna-cyberbezpieczenstwa-RP.html (dostęp: 25 stycznia 2015 r.).

instytucje państwa, przedstawiciele sektora prywatnego oraz reprezentujące obywateli organizacje pozarządowe. Ich współpraca stała się kluczem do powstania tego dokumentu, jest też ideą przyświecającą osiąganiu zapisanych w nim celów, w tym społecznego porozumienia w zakresie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i poufności znajdujących się w niej danych. Co ważne dla przyszłej równowagi między prawem do prywatności a bezpieczeństwem, Doktryna wskazuje, że podejmowane działania powinny być prowadzone z uwzględnieniem „ochrony praw człowieka i obywatela, a także poszanowaniem prawa do wolności słowa oraz prywatności”[52]. Środki bezpieczeństwa powinny być dobierane proporcjonalnie do zagrożenia, a znacząca rola w utrzymaniu tej równowagi należy do sektora obywatelskiego, który uczestnicząc w pracach legislacyjnych i organizacyjnych ma możliwość monitorowania działań instytucji państwowych, aby bez wątpliwości służyły wszystkim zainteresowanym stronom.

[52] *Ibidem*.

Recenzje

Ryszard M. Czarny: *High North – między geografią a polityką,*
Paweł Turowski

Mike Winnerstig: T*ools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States,*
Anna Madej

Andrew Wilson: *Ukraine Crisis. What it Means for the West,*
Przemysław Pacuła

Łukasz Jureńczyk: *Wojna z talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994–2012,*
Paweł Malendowicz

Ryszard M. Czarny: *High North – między geografią a polityką,*

Scandinavium, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce 2014

Rosnące znaczenie regionu Arktyki, określanego także mianem Dalekiej Północy, staje się faktem bezspornym. Wraz z ocieplaniem się klimatu prognozowane jest uruchomienie morskiego szlaku handlowego łączącego Europę z Azją morzami Arktyki oraz wschodnie wybrzeża Stanów Zjednoczonych przez Alaskę z Azją. Nasila się rywalizacja o surowce naturalne znajdujące się zarówno na ziemiach Arktyki, jak i ukryte pod dnem mórz. Nie bez znaczenia ekonomicznego jest także dostęp do wyjątkowo bogatych łowisk morskich Arktyki. Wszystko to sprawia, że region, jeszcze do niedawna posiadający strategiczne znaczenie w wymiarze militarnym (jako szlak komunikacyjny i miejsce ukrycia podwodnych sił strategicznych Stanów Zjednoczonych i Rosji wyposażonych w broń atomową), zyskuje na znaczeniu także w wymiarze ekonomicznym, gospodarczym i komunikacyjnym. Opis gry, jaką o region Arktyki toczą największe potęgi świata, kreśli w publikacji „High North – między geografią a polityką" prof. Ryszard M. Czarny, kierujący Katedrą Krajów Europy Północnej na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach. Doświadczenie związane ze sprawowaniem w różnym czasie funkcji ambasadora RP w Szwecji oraz w Norwegii i Islandii wniosło wnikliwą wiedzę o strategii poszczególnych państw nordyckich odnośnie do kluczowej dla ich przyszłości Dalekiej Północy.

High North to region obejmujący swoim zasięgiem Morze Barentsa, Morze Grenlandzkie wraz z usytuowanymi na nich wyspami i pobliskimi ziemiami kontynentalnymi. Wąska definicja obejmuje państwa nadbrzeżne Arktyki, którymi są: Dania wraz z Grenlandią, Federacja Rosyjska, Kanada, Norwegia, Stany Zjednoczone. Z kolei szeroka definicja rozszerza tę grupę o trzy państwa (Finlandia, Szwecja, Islandia), których terytoria znajdują się za kręgiem polarnym. Te osiem państw tworzy Radę Arktyczną, która choć z perspektywy prawa międzynarodowego posiada dość ograniczone prerogatywy, to w perspektywie globalnej przyczynia się do postrzegania Arktyki jako precyzyjnie wyodrębnionego regionu wraz z należnym mu indywidualnym traktowaniem.

W regionie Arktyki, wraz ułatwiającym eksplorację ociepleniem klimatu i rozwojem technologii wydobywczych, przyspieszenia nabiera rywalizacja

między największymi potęgami świata. Duży wpływ mają na ten proces olbrzymie zasoby surowców energetycznych znajdujących się zarówno pod dnem morskim, jak i na trudno dostępnych ziemiach przykrytych wieczną zmarzliną. Prognozy z początku poprzedniej dekady wskazują, że w Arktyce znajduje się aż 1/5 światowych rezerw gazu ziemnego oraz 1/20 wszystkich złóż ropy naftowej. Ale są też wyższe szacunki – wskazujące, że złoża gazu sięgają ok. 1/3, zaś ropy naftowej – ponad 1/10 globalnych zasobów. Olbrzymią ich skalę ilustruje zasobność pojedynczego rosyjskiego złoża Sztokman (położonego na Morzu Barentsa), oceniana na gigantyczną wielkość 3,7 bln m^3 gazu (odpowiadająca wolumenowi gazu sprzedawanego przez Rosję do wszystkich państw Europy przez okres 20 lat). Choć projekt wydobycia gazu ze złoża Sztokman został wstrzymany, to nie przekreśla on wiarygodnych danych dotyczących zasobności złóż energetycznych.

O sposobie delimitacji wód Arktyki, pod którymi drzemią złoża surowców energetycznych decydują m.in.: konwencja Narodów Zjednoczonych (UNCLOS) dotycząca mórz, oceanów oraz ich zasobów, a także traktaty i prawa morza. Choć konwencja dotycząca szelfu kontynentalnego z 1958 r. w miarę precyzyjnie określa granice morskich stref ekonomicznych przynależnych poszczególnym państwom, to jednak pozostawia kilka miejsc spornych. Dotyczą one zarówno granicy morskiej na Morzu Beringa i Barentsa (między Rosją a Stanami Zjednoczonymi), jak i w Zatoce Beauforta (Stany Zjednoczone - Kanada) oraz szelfu kontynentalnego. To właśnie z powodu wielkich złóż węglowodorów Rosja podjęła w 2007 r. spektakularną misję wbicia przez batyskaf rosyjskiej flagi w skały tzw. Grzbietu Łomonosowa na głębokości ok. 4,6 km. Rosja twierdzi bowiem, że grzbiet leży na przedłużeniu formacji skalnej znajdującej się w rosyjskiej strefie i tym samym zgodnie z prawem międzynarodowym należy do niej. Choć decyzja o tym, do którego z państw będzie należeć sporny obszar zależy od Organizacji Narodów Zjednoczonych, to Moskwa sygnalizując w tak spektakularny sposób swoje roszczenia do olbrzymiej części dna morskiego Arktyki, mogącego kryć nawet 2/3 wszystkich zasobów energetycznych Arktyki, dobitnie podkreśliła strategiczne znaczenie regionu w wymiarze globalnym. Towarzyszy temu przyjęcie przez Rosję strategii dla regionu Arktyki oraz wzmacnianie obecności militarnej.

O ile gra o kontrolę nad zasobnymi w surowce częściami dna morskiego Arktyki uruchamia rywalizację pomiędzy państwami nadbrzeżnymi, o tyle projekt uruchomienia szlaku morskiego morzami Dalekiej Północy wzmacnia zainteresowanie mniej spodziewanych graczy. Należą do nich m.in. Chiny, Japonia i Korea, zaś wspólnym mianownikiem jest nie tylko

zainteresowanie nowym połączeniem handlowym Azji z Europą, ale przede wszystkim powstawanie nowej drogi dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego na rynki azjatyckie. W ten sposób państwa te planują zdywersyfikować kierunki, jak i szlaki dostaw surowców energetycznych i wzmocnić swoje bezpieczeństwo.

W omówieniu, które z natury swojej musi być zwięzłe, brakuje miejsca na poruszenie wszystkich interesujących zagadnień dotyczących regionu Dalekiej Północy. Można tylko wskazać te najbardziej spektakularne, ciekawiące każdego i zarazem uzmysławiające olbrzymi potencjał, jaki drzemie w regionie Arktyki, który już dawno przestał być jedynie synonimem miejsca nieustannie toczonych gier wojennych przez uderzeniowe podwodne floty największych militarnych mocarstw świata oraz symbolem nieskalanej przyrody, którą uosabia bezkresna biel gór lodowych. Na pytanie, czym naprawdę jest Arktyka, wyczerpująco udziela odpowiedzi książka Ryszarda M. Czarnego. Praca naukowa podzielona została na siedem rozdziałów, w których znajdziemy odpowiedzi na tematy dotyczące m.in. roli geopolitycznej regionu, jego znaczenia gospodarczego, naukowego i transportowego. Nie brakuje szczegółowych informacji na temat mozaiki ludnościowej regionu, roli Arktyki w zmianach układu klimatycznego, precyzyjnego wyjaśnienia wymiaru politycznego oraz rywalizacji i kooperacji między największymi potęgami świata. „High North – między geografią a polityką" to pierwsze tak systematyczne opracowanie na krajowym rynku naukowym, oparte na interdyscyplinarnej analizie regionu Arktyki.

Paweł Turowski
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Mike Winnerstig: *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*, FOI, Swedish Defence Research Agency, grudzień 2014

Rosyjska miękka siła i wpływy pozamilitarne w państwach bałtyckich.

W sytuacji wykorzystywania elementów wojny hybrydowej w konflikcie na Ukrainie powtarza się pytanie o możliwość powtórzenia scenariusza ukraińskiego w innych państwach przestrzeni poradzieckiej. W kontekście wzmożonego testowania cierpliwości NATO przez Rosję m.in. poprzez liczne incydenty z udziałem rosyjskiego lotnictwa, nie można wykluczyć zainteresowania Rosji destabilizacją sytuacji na Litwie, Łotwie i w Estonii za pomocą miękkiej siły i środków pozamilitarnych.

Autorzy publikacji - naukowcy z uczelni i think-tanków państw bałtyckich i Szwedzkiej Agencji Badań nad Obronnością (FOI) - analizują użycie przez Rosję miękkiej siły wobec każdego z tych krajów z wewnętrznego punktu widzenia. Podkreślają, że Rosja wykorzystuje własne agencje rządowe i organizacje nominalnie pozarządowe do implementowania strategii miękkiej siły zgodnej z założeniami dokumentów rosyjskich, takich jak Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, Strategia bezpieczeństwa narodowego i Doktryna wojenna. Podstawowymi podmiotami są *Rossotrudniczestwo* (agencja MSZ FR), organizacja pozarządowa Russkij Mir, działająca pod auspicjami MSZ i Ministerstwa Edukacji, a także Fundusz Wspierania i Ochrony Praw Rodaków za Granicą. Ważną formą działania są również media. Autorzy zauważają, że w państwach bałtyckich powołano łącznie 5 placówek *Rossotrudniczestwa*, podczas gdy w USA (gdzie diaspora rosyjska liczy do 4 mln osób) istnieją zaledwie dwa biura agencji.

Kolejną tezą publikacji jest przekonanie, że rosyjskie organizacje nie tylko wspierają ludność rosyjskojęzyczną (kwestie narodowości są tu wtórne), ale również ingerują w sprawy wewnętrzne państw bałtyckich, prowadząc działania mające na celu destabilizację ich sytuacji wewnętrznej, a co za tym idzie, podważające ich wiarygodność na arenie międzynarodowej, a także zasianie wątpliwości co do wsparcia struktur Unii Europejskiej i NATO w przypadku otwartego konfliktu z Rosją. Głównym narzędziem wykorzystywanym w tym celu jest przekaz medialny (zarówno mediów publikowanych w Rosji, jak i lokalnych, finansowanych ze środków rosyjskich).

Autorzy wskazali również na powiązania partii rządzącej w Federacji Rosyjskiej (Jedna Rosja) z Estońską Partią Centrum (stanowi znaczącą opozycję w parlamencie Estonii), łotewską partią Harmonia (nie ma większości w parlamencie Łotwy, ale jest partią rządzącą w Rydze) i Polską Akcją Wyborczą na Litwie. Zaznaczyli, że bardzo wysokie jest prawdopodobieństwo finansowania tych partii ze środków rosyjskich.

Wszystkie państwa bałtyckie oskarżane są przez Rosję o przeszłość faszystowską i obecne przywiązanie do filozofii faszystowskiej.

Podstawowym narzędziem rosyjskiej miękkiej siły na Łotwie i w Estonii jest wywieranie wpływu na mniejszość rosyjskojęzyczną, która stanowi niemal 30 proc. mieszkańców tych państw. Na Litwie Rosja dąży do konfliktowania mniejszości rosyjskiej (5,8 proc. mieszkańców) i polskiej (6,6 proc.) z władzami Litwy i inicjowania w ten sposób tarć w relacjach polsko-litewskich.

Za instrumenty o mniejszym znaczeniu uznano w opracowaniu działania kulturalne, ponieważ nie wpływają one na nastroje społeczne i polityczne, a także działania gospodarcze, które mogą być skuteczne, ale nie leżą w interesach Rosji. Podkreślono, że propaganda rosyjska trafia przede wszystkim do mniejszości rosyjskojęzycznej. Zauważono, że przy odpowiednim wsparciu ze strony władz miejscowych, ludność rosyjskojęzyczna może zachowywać swoją odrębność narodowościową i kulturową, pozostając lojalnymi mieszkańcami Estonii, Łotwy czy Litwy.

Omawiana pozycja przybliża cele rosyjskiej polityki dotyczącej „bliskiej zagranicy" (za którą uważane są państwa byłego ZSRR, w tym państwa bałtyckie), to jest otoczenie się słabymi i niestabilnymi sąsiadami, których Rosja może kontrolować. Na państwach bałtyckich Rosja próbuje *de facto* testować spójność i wiarygodność NATO. Autorzy plastycznie obrazują pozamilitarne elementy wojny hybrydowej, które mogą być również wykorzystywane w krajach bez dużej mniejszości rosyjskiej. Wydanie opracowania przez szwedzki *think tank* podnosi wiarygodność publikacji zwłaszcza w krajach położonych poza wschodnią flanką NATO, zmuszając do łagodzenia oskarżeń o ewentualną rusofobię autorów. Publikacja jest cennym materiałem, który może być wykorzystany do niwelowania skutków propagandy rosyjskiej.

Anna Madej
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Andrew Wilson: *Ukraine Crisis. What it Means for the West,*

Yale University Press, New Haven and London 2014

Książka *Ukraine Crisis. What it Means for the West* stanowi przykład publikacji, która ukazuje się w odpowiednim czasie i miejscu, a jednocześnie jest ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa RP. Jej autor, Andrew Wilson, jest uznanym ekspertem *European Council on Foreign Relations*, mającym w dorobku liczne publikacje na temat Europy Wschodniej.

Konflikt rosyjsko-ukraiński, w tym aneksja Krymu, stanowi w ocenie wielu obserwatorów i ekspertów najpoważniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa Europy od zakończenia zimnej wojny. Podjęcie przez Rosję działań zbrojnych wobec Ukrainy, naruszenie jej integralności terytorialnej oraz próba ograniczenia jej suwerenności (poprzez forsowanie idei federalizacji tego państwa) stawia przed państwami Europy Środkowo-Wschodniej pytania o bezpieczeństwo całego regionu, który przed 1989 r. znajdował się w strefie wpływów ZSRR.

Warto podkreślić, że państwa takie jak Polska od dłuższego czasu wskazywały na zagrożenia związane z rosnącą militaryzacją Rosji, narastaniem retoryki imperialnej i rewizjonistycznej oraz próbami podważania porządku międzynarodowego przy użyciu szerokiego spektrum środków nacisku (np. energetycznych). Nawet wojna w Gruzji w 2008 r. nie stanowiła dla Zachodu wystarczającego dowodu na potwierdzenie tych tez.

Tym większą zatem wartość ma książka Andrew Wilsona, w której autor nie tylko opisuje przebieg wydarzeń na Ukrainie w 2014 r., ale stara się także przedstawić kontekst rosyjskiej polityki zagranicznej wobec Europy, której skutkiem jest tocząca się obecnie wojna. Ważną częścią tej pozycji jest wskazanie na narzędzia budowy rosyjskich wpływów w Europie i towarzyszący temu brak zrozumienia rzeczywistych intencji Władimira Putina oraz „myślenie życzeniowe" wśród elit Zachodu. A. Wilson punktuje również bierność Stanów Zjednoczonych, która umożliwiła Rosji stopniowe odbudowywanie pozycji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Autor trafnie diagnozuje narastający wpływ ideologii nacjonalistyczno-konserwatywnych, determinujących działania „świata Kremla", wskazując jednocześnie, że Władimir Putin potraktował „proeuropejską" rewolucję na Ukrainie jako zagrożenie dla własnego panowania.

Książka przedstawia przebieg rewolucji na Ukrainie oraz uwarunkowania jej wybuchu. Autor obarcza winą za jej wybuch przede wszystkim byłego

prezydenta Wiktora Janukowycza, którego styl rządzenia i budowania wpływów ekonomicznych i politycznych na niwie wewnętrznej przypominał bardziej działanie zorganizowanych grup przestępczych niż państwa prawa. A. Wilson wskazuje, że reżim Janukowycza nie docenił ideologicznej siły protestu Majdanu, który – choć wspierany przez przeciwników ówczesnego prezydenta – zawierał w sobie silny pierwiastek rzeczywistego sprzeciwu wobec zaniechania proeuropejskiego kursu Ukrainy. Autor argumentuje, że rewolucja ta stanowiła mieszankę żywiołów: pierwiastka antysowieckiego (nieobecnego podczas „wybijania się na niepodległość" w 1991 r.), protestu ekonomicznego oraz politycznego przeciwko „familii Janukowycza".

Zdaniem Wilsona rewolucja ukraińska nie została jeszcze zakończona, a jej skutki są trudne do przewidzenia. Dynamika wydarzeń na Ukrainie nie przekreśla jednak wartości publikacji, gdyż zjawiska opisane przez autora, zarówno te dotyczące Ukrainy, jak i Rosji, pozostają aktualne. Ma on rację, wskazując, że konflikt ten nie jest wewnętrzną sprawą Ukrainy, a jego konsekwencje sięgają daleko poza jej granice.

Z punktu widzenia bezstronnego obserwatora zarzutem może być fakt, że autor wyraźnie sympatyzuje z proeuropejską częścią Ukrainy. Opisując działania separatystów kreśli czarno-biały obraz opłacanych przez Rosję najemników, pomijając uwarunkowania polityczno-etniczne wschodniej Ukrainy i źródła powszechnych w tym regionie prorosyjskich sympatii.

Niezależnie od tego książka A. Wilsona niesie istotne wartości, gdyż wiedza o źródłach konfliktu na Ukrainie nie jest powszechna na Zachodzie skupionym na innych zagrożeniach (np. terrorystycznym). Wspiera w ten sposób dążenia Polski i innych państw regionu, aby w większym stopniu skoncentrować uwagę NATO i Unii Europejskiej na zagrożeniach ze strony rosnącej militarnej potęgi Rosji i jej obecnych władz, w coraz większym stopniu odwołujących się do ideologii nacjonalistycznej w stosunkach międzynarodowych. Głos Europy Środkowo-Wschodniej, choć słuchany, jest traktowany czasem jako nacechowany historycznie uwarunkowanym strachem przed Rosją. Dobrze zatem, że złudzenia co do rzeczywistych intencji W. Putina rozwiewają także eksperci zachodni.

Przemysław Pacuła
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Łukasz Jureńczyk: *Wojna z talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994–2012*

Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2013

Zainteresowanie Afganistanem wzmogło się wśród politologów i kulturoznawców, a w szczególności autorów publikacji z zakresu nauk o bezpieczeństwie, wraz z pojawieniem się talibów w tym państwie i zaistnieniem tego ruchu na arenie międzynarodowej w 1994 r. Zwraca uwagę liczba opracowań wydanych w Polsce, szczególnie po 2000 r., dotyczących tego regionu świata, a wśród nich pozycje Joanny Modrzejewskiej-Leśniewskiej i Jolanty Sierakowskiej-Dyndo. W ten nurt badań wpisuje się pozycja Łukasza Jureńczyka wydana w 2013 r. pt. *Wojna z talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994–2012*.

Łukasz Jureńczyk jest autorem licznych artykułów naukowych i rozdziałów w książkach dotyczących problematyki afgańskiej, fundamentalizmu muzułmańskiego, wojny w Iraku, systemu logistycznego Sił Zbrojnych RP, współpracy polityczno-militarnej w Unii Europejskiej i operacji NATO. Recenzowana książka *Wojna z talibami i Al-Kaidą* stanowi naturalny etap w przebiegu badań autora z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Monografia liczy 358 stron i składa się z pięciu rozdziałów oraz wstępu, zakończenia, licznych załączników stanowiących statystyczne i tabelaryczne uzupełnienie dla treści książki, a także bibliografii. Całość uzupełniona została o wykaz zastosowanych skrótów i indeks osób.

Rozdział pierwszy, zatytułowany *Droga talibów do władzy*, obejmuje analizę geograficznych i historycznych czynników wpływających na sytuację w Afganistanie, opis rodowodu talibów i ich działań zbrojnych. Rozdział drugi jest dogłębną analizą reżimu talibów, w tym struktury władzy politycznej, organizacji wojskowej, społeczeństwa i gospodarki. W rozdziale trzecim autor wymienia przyczyny wojny z talibami i Al-Kaidą. Analizuje czynniki międzynarodowe, w tym stosunki Afganistanu z Pakistanem, Arabią Saudyjską, Iranem i Stanami Zjednoczonymi. Analizie zostały poddane wydarzenia z 11 września 2001 r., a także działalność Osamy bin Ladena i Al-Kaidy. W rozdziale czwartym autor skupił się na wojnie z talibami i Al-Kaidą, w tym na budowie koalicji antyterrorystycznej, koncepcji wojny, jej zasadności i skuteczności. Scharakteryzował przygotowania do wojny i jej przebieg, opisał misję pokojową w Afganistanie oraz rebelię neotalibów wspieraną przez dżihadystów. Ostatni rozdział dotyczy natomiast

prób demokratyzacji Afganistanu, tj. ustanowienia rządu tymczasowego, zwołania Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, uchwalenia konstytucji oraz wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Autor przeprowadził też analizę przemian w społeczeństwie afgańskim, głównie w sferze obyczajowej i światopoglądowej, a także – co istotne – barier na drodze tych przemian. Nie jest wszak możliwe przeniesienie w sposób prosty wzorów z innych państw do regionów o różnych uwarunkowaniach politycznych, historycznych i kulturowych. Na zakończenie autor zaproponował strategiczne rozwiązania sytuacji w Afganistanie, a także podjął próbę prognozy dla tego państwa w kontekście możliwych do obrania przez niego kierunków polityki.

Monografia opiera się na bogatej bibliografii. Poza opracowaniami zwartymi i artykułami naukowymi jej istotną część stanowią dokumenty, których dobór jest przemyślany i dowodzi zdolności heurystycznych autora. Całość została uzupełniona o źródła w postaci reportaży, wspomnień i relacji. Mając to na uwadze, nie można pominąć kwestii metodologicznych. Wybór metody decyzyjnej i porównawczej w ujęciu chronologiczno-problemowym pozwolił autorowi na osiągnięcie zamierzonego celu badawczego. Choć autor nie wymienił we wstępie metody refleksji i ekstrapolacji, to można przypuszczać, że sugerował się przynajmniej częściowo także nimi w prowadzeniu badań, o czym świadczy treść książki i sposób wnioskowania odzwierciedlony w końcowej części monografii.

Inspiracją do napisania książki, jak pisze Łukasz Jureńczyk, „były tragiczne wydarzenia zamachów terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych z 11 września 2001 r. i przede wszystkim ich międzynarodowe konsekwencje". W monografii autor forsuje przestrogę przed wycofywaniem żołnierzy obcych państw z Afganistanu, w sytuacji, kiedy kraj ten daleki jest od stabilizacji. Ł. Jureńczyk pisze: „Wycofanie z Afganistanu zagranicznych kontyngentów wojskowych bez stworzenia samopodtrzymujących się warunków stabilizacji i rozwoju może ponownie wepchnąć społeczność afgańską w niewolę talibów lub ewentualnie państwo afgańskie może pogrążyć się w kolejną, wieloletnią wojnę domową". Wymowa tych słów staje się szczególnie ważna w sytuacji, kiedy na znaczeniu zyskuje organizacja Państwo Islamskie, stanowiąca nowe zagrożenie dla ładu międzynarodowego. W tym kontekście trafne wydaje się spostrzeżenie autora wieńczące książkę, a sformułowane jeszcze przed umiędzynarodowieniem działalności Państwa Islamskiego (wcześniej Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie), o tym, że „należy zweryfikować strategię działania wobec Afganistanu, czemu towarzyszyć musi bardziej solidarne zaangażowanie społeczności międzynarodowej w rozwiązanie kryzysu afgańskiego".

Błędy popełnione w polityce społeczności międzynarodowej wobec Afganistanu, a także talibów i Al-Kaidy, powinny zatem stanowić pozytywną inspirację dla opracowania spójnej strategii walki z terrorystami Państwa Islamskiego. Dlatego też znacznie więcej miejsca w rozprawach naukowych, które mogą wspomóc opracowywanie takiej strategii, winno poświęcać się analizie społecznych uwarunkowań działalności terrorystów odwołujących się do islamizmu. Należy zaznaczyć, że konflikt Zachodu ze Wschodem ma podłoże głębsze, obejmujące nie tylko religię, ale i kulturę, otoczenie społeczne, ekonomię, procesy edukacyjne oraz „degenerację" demokracji w wydaniu zachodnim, a przede wszystkim „dehumanizację" systemów społecznych państw cywilizacji zachodniej, w których funkcjonują jednostki, nietworzące już wspólnot. Dla nich atrakcyjną alternatywą staje się radykalizm islamski. Stwarza on wizję nowego świata, w tym człowieka, który żyje dla określonego celu – czego rzekomo brakuje obywatelom państw zachodnich, zasiedziałym w skostniałych i zatomizowanych społecznościach zbudowanych na wartościach materialnych. Niezrozumienie Wschodu, w tym ignorowanie przyczyn wrogości wobec nieznanego Zachodu, może rodzić kolejne problemy w walce z terroryzmem i działaniami polityczno-militarnymi podejmowanymi w celu utrzymania porządku międzynarodowego. Ustalenie przyczyn i wielorakich uwarunkowań powstawania i działalności ugrupowań terrorystycznych może stanowić zatem o skuteczności niwelacji zagrożeń terroryzmem, a w szczególności zapobiegania terroryzmowi. Do tego zmierza książka Łukasza Jureńczyka.

dr hab. Paweł Malendowicz
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

BIOGRAMY

Robert Czulda
Dr, adiunkt Katedry Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Łódzkiego, stażysta programu „*Young Leaders Dialogue*" Departamentu Stanu (2010 - 2011), laureat stypendium Fundacji z Brzezia Lanckorońskich (2014), wykładowca wizytujący uczelnie na Litwie i Słowacji, w Turcji, Irlandii, a także *visiting professor* National Cheng-chi University w Tajpej w ramach stypendium „*Taiwan Fellowship*" (2013), dziennikarz współpracujący na stałe z magazynami: „*Polska Zbrojna*", „*ARMIA*", „*Nowa Technika Wojskowa*", „*Lotnictwo*", „*Stosunki Międzynarodowe*" i „*Military Technology*". Analityk do spraw sił zbrojnych współpracujący z *IHS Jane's*. Autor licznych artykułów na temat Iranu, w tym monografii „*Iran 1925-2014. Od Pahlawich do Rouhaniego*" (PWN 2014). Regularnie podróżuje do Iranu.

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.

Michał Grzelak
Absolwent stosunków międzynarodowych w Wyższej Szkole im. Pawła Włodkowica w Płocku oraz komunikacji społecznej i public relations w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Warszawie. Ukończył studia podyplomowe z zakresu zarządzania informacją i technologii informacyjnej na Uniwersytecie Warszawskim. W Biurze Bezpieczeństwa Narodowego pracuje od 2009 r., obecnie w Wydziale Komunikacji Społecznej. Interesuje się nowymi technologiami oraz tematyką cyberbezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem czynnika ludzkiego.

Adam W. Jelonek
Profesor zwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Illinois at Urbana Champaign. Długoletni pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Studiów Politycznych PAN. W latach 2007-2010 kierownik Katedry Bliskiego i Dalekiego Wschodu na Wydziale Studiów Politycznych i Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2010-2014 ambsador nadzwyczajny i pełnomocny w Malezji, Brunei i na Filipinach. Autorem kilkudziesięciu artykułów i książek z zakresu teorii zmiany społecznej oraz problematyki politycznej, społecznej, relacji etnicznych oraz kwestii bezpieczeństwa w regionie Azji Południowo-Wschodniej.

Robert Kupiecki
Dr hab., podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej do spraw polityki obronnej. Zawodowy dyplomata, z wykształcenia historyk i politolog (UW). Były Ambasador RP w Waszyngtonie oraz zastępca Ambasadora RP przy NATO. Specjalizuje się w zagadnieniach dyplomacji wielostronnej, a zwłaszcza problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego i obronności. Profesor Akademii Obrony Narodowej. Autor wielu książek i artykułów dotyczących historii najnowszej i stosunków międzynarodowych (ostatnio: *Siła i solidarność, Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, dwa wydania).

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.

Paweł Malendowicz
Dr hab. nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Pracownik Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz Instytutu Humanistycznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile. Autor czterech monografii, trzech zbiorów źródeł, współredaktor dwóch książek oraz autor kilkudziesięciu rozdziałów w książkach i artykułów w czasopismach naukowych. Prowadzi badania naukowe obejmujące problematykę radykalizmu i ekstremizmu politycznego, ruchów społecznych i współczesnej myśli politycznej, w tym anarchizmu, komunizmu, nacjonalizmu oraz kontestacji młodzieżowej. Publikował m.in. w „Przeglądzie Zachodnim" (Poznań), „Politeji" (Kraków), „Studiach Polonijnych" (Lublin), „Athenaeum" (Toruń), „Dzienniku Związkowym" (Chicago).

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, następnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych (DAS). Obecnie naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Sojuszniczego w DAS BBN.

Kamil Sobczyk
Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego na kierunkach: stosunki międzynarodowe oraz politologia ze specjalnością bezpieczeństwo. W BBN pracuje od 2012 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi NATO oraz problematyką bezpieczeństwa europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Północno-Wschodniej. W 2011 r. był uczestnikiem IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich w BBN.

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 widać niesamodzielność lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki ghostwriting1 i guest authorship2 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 kilkuzdaniowym 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", https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 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", https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

PROCEDURY 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.