

Wpływ zagrożeń asymetrycznych na koncepcję równowagi sił

BARTŁOMIEJ ZAPAŁA

Asymmetric conflicts have become one of the major challenges for international security, and thus for scholars of the International Relations theory. The theory of balance of power was one of the most important elements of the realist paradigm for many years during the cold war, helping to explain the behaviors of big powers. Today, it has been significantly limited by the effects of asymmetric conflict. In this paper, an attempt is made to show the efforts to make the theory of balance of power keep its usefulness at the contemporary stage of development of international relations.

Przy całej nieokreśloności i wieloznaczności terminu „równowaga sił”, jest on uznawany za jedną z podstawowych kategorii analizy i opisu stosunków międzynarodowych¹. Aby uniknąć uwikłania w trwającą od przynajmniej kilkudziesięciu lat debatę na temat znaczenia i jej adekwatności, na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto założenie, że „równowaga sił” to koncepcja aspirująca do naukowego wyjaśnienia zachowania państw, które dążąc do zwiększenia własnego bezpieczeństwa, podejmują działania służące zachowaniu lub ustanowieniu równomiernego podziału siły między podmiotami uczestniczącymi w stosunkach międzynarodowych². Koncepcja ta, szczególnie w realistycznym nurcie teorii stosunków międzynarodowych, uznawana była za najważniejsze prawo objaśniające politykę międzynaro-

¹ Ernst B. Haas wymienia osiem znaczeń „równowagi sił”: podział siły, równowaga, hegemonia, stabilność lub pokój, niestabilność lub wojna, polityka siły, powszechne prawo historii, system i wskazówka do tworzenia polityki. Hans Morgenthau wskazuje na cztery, Martin Wight mówi o dziewięciu zastosowaniach, a Dariusz Kondrakiewicz w podsumowaniu dyskusji na ten temat mówi nawet o jedenastu sposobach użycia tego terminu: zob. E.B. Haas, *The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?*, „World Politics”, 1953 r., nr 5(4), s. 442-477; H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Brief Edition*, McGraw-Hill, Boston 1993 r., s. 183-216; M. Wight, *The Balance of Power*, w: H. Butterfield, M. Wight, *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Relations*, George Allen and Unwin, Londyn 1966 r.; D. Kondrakiewicz, *Systemy równowagi sił w stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1999 r., s. 28-30.

² Więcej o współczesnym rozumieniu terminu „równowaga sił” zob. R. Little, *The Balance of Power in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2007 r.; S. J. Kaufmann, R. Little, W. Wohlforth, *The Balance of Power in World History*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007 r.

dową. Hans J. Morgenthau uważał, że odzwierciedla ona typowe dla całych nauk społecznych dążenie do zachowania równowagi i twierdził, że polityka służąca osiągnięciu tego celu jest niezbędnym czynnikiem stabilizującym społeczność suwerennych narodów. Kenneth N. Waltz posunął się jeszcze dalej, uważając, że jeśli w ogóle możemy mówić o istnieniu jakiejkolwiek teorii naukowej wyjaśniającej stosunki międzynarodowe, to jest nią właśnie teoria równowagi sił³.

Celem niniejszego opracowania jest sprawdzenie, na ile ta koncepcja zachowuje wyjaśniającą użyteczność w systemie międzynarodowym, w którym mamy do czynienia z istotną nierównowagą potencjałów między państwami, wraz z pojawianiem się nowych, emancypujących się podmiotów pozapaństwowych, a także z niepoddającymi się racjonalnej kalkulacji zagrożeniami o charakterze asymetrycznym. Czy koncepcja równowagi sił może być jeszcze uznawana za narzędzie o charakterze badawczym, służące do przewidywania zachowań na arenie międzynarodowej, czy też, jak chcą tego Graham Evans oraz Jeffrey Newnham, pozostaje raczej publicystyczną metaforą niż sposobem na wyjaśnianie międzypaństwowych zachowań⁴.

Koncepcja równowagi sił, opisywana przez przedstawicieli realistycznego i neorealistycznego paradygmatu w teorii stosunków międzynarodowych, oparta jest na kilku podstawowych założeniach. Podkreślają one kluczowe znaczenie państw, które traktowane są jako samodzielne podmioty nastawione z jednej strony, jako cel minimalny – na przetrwanie, a z drugiej zaś, dążąc do celu maksymalnego – na osiągnięcie światowej dominacji⁵. Państwa te dokonują tego dwoma zasadniczymi sposobami: wysiłkiem wewnętrznym powodującym zwiększenie własnego potencjału gospodarczego i potęgi militarnej oraz w polityce zagranicznej, która powinna prowadzić do wzmocnienia pozycji i siły własnych sojuszy, i osłabiania tych, którzy są w opozycji. Ważne do odnotowania jest również to, że polityka równowagi sił nie jest możliwa do prowadzenia w sytuacji występowania tylko dwóch podmiotów działających na arenie międzynarodowej i musi zakładać funkcjonowanie w systemie przynajmniej trzech podmiotów państwowych⁶.

Istnienie takich warunków nie było kwestionowane w rzeczywistości międzynarodowej od II wojny światowej do zakończenia zimnej wojny. Dlatego

³ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw Hill, Boston 1979 r., s. 117.

⁴ G. Evans, J. Newnham, *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, Londyn 1998 r., s. 41-44.

⁵ K.N. Waltz, *op.cit.*, s. 118.

⁶ *Ibidem*, s. 118.

też większość autorów zgadza się, że w tym właśnie czasie porządek międzynarodowy opierał się na równowadze sił. Sytuacja znacznie się jednak skomplikowała po 1989 r. Nieprzewidywalna – z punktu widzenia samej teorii równowagi sił⁷ – dezintegracja jednego z dwóch podsystemów balansujących prowadziła z jednej strony do koncepcji sztucznego podtrzymywania istnienia Związku Radzieckiego czy bloku poradzieckiego⁸, z drugiej zaś, do całkowitego odrzucenia teorii równowagi sił i zastąpienia jej nową regułą porządku międzynarodowego. Dla części taką nową regułą porządkującą stała się koncepcja końca historii⁹, dla innych zaś podobna w swych zasadniczych przesłankach teoria demokratycznego pokoju¹⁰. Warto na marginesie zauważyć, że system równowagi sił nie powinien być utożsamiany z samym porządkiem międzynarodowym¹¹, bowiem jest tylko jednym z możliwych jego elementów.

Dodatkowym wyzwaniem teoretycznym i praktycznym dla realizacji koncepcji równowagi siły został nasilający się po zakończeniu zimnej wojny proces globalizacji oraz autonomizacji pozapaństwowych podmiotów w stosunkach międzynarodowych. W wyniku tego nie sposób już dłużej twierdzić, że państwa są autonomicznie funkcjonującymi podmiotami, które kierują się w swoich działaniach pragnieniem maksymalizacji własnej potęgi bądź też równoważeniem rosnącej potęgi innych państw.

⁷ Zob. m.in. J.A. Vasquez, *The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition*, w: S. Chan, C. Moore (red.), *Theories of International Relations*, vol. I, SAGE Publications, Londyn 2006 r., s. 329-355; J.W. Legro, A. Moravcsik, *Is Anybody Still a Realist?*, „International Security”, 1999 r., nr 24 (2), s. 5-55.

⁸ John J. Mearsheimer twierdził, że „w interesie Zachodu leży utrzymanie pokoju w Europie. Jest on zatem zainteresowany utrzymaniem zimnowojennego ładu, czyli kontynuowaniem zimnowojennej konfrontacji; rozwój wypadków, który groziłby jego zakończeniem, jest zatem niebezpieczny” – zob. J.J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, w: F. Zakaria (red.), *The New Shape of World Politics. Revised Edition*, W.W. Norton, Nowy Jork 1999 r., s. 101-157.

⁹ F. Fukuyama, *The End of History?*, w: S. Chan, C. Moore (red.), *Theories of International Relations*, vol. II, SAGE Publications, Londyn 2006 r., s. 313-332.

¹⁰ B.M. Russett, *Grasping The Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton 1995 r.; B.M. Russett, *Spółczesność pokoju: demokracja, współzależność i struktura międzynarodowa*, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997 r., s. 363-375; S.R. Weart, *Bez wojny. Dlaczego państwa demokratyczne nie walczą ze sobą?*, Świat Książki, Warszawa 2001 r.

¹¹ Utożsamienie to jest widoczne np. w przypadku twierdzenia o możliwości funkcjonowania „uniwersalistycznego systemu równowagi sił”. D. Kondrakiewicz, *op.cit.* s. 223-260. Bez względu na to, czy będzie on oparty na wizji Teilharda de Chardin, ekologicznej wioski globalnej, „końca Historii” Francisa Fukuyamy, czy też rządzie światowym, nie sposób zauważyć, że nie opiera się on na systemie rywalizacji czy równoważenia istniejącej siły państw, czy też innych podmiotów, ale na zdecydowanym zastąpieniu ich nową, „uniwersalną” zasadą porządku międzynarodowego.

Zdaniem Kennetha N. Waltza, który podjął się obrony koncepcji równowagi siły, czynniki te nie wpłynęły na znaczne osłabienie podstaw jego teorii. Sama zasada równowagi siły zachowuje praktyczną przydatność i teoretyczną wartość. A nawet jeśli nie jest po 1989 r. stosowana jako powszechna zasada w jednobiegowym świecie, to nie znaczy, że nie będzie mogła być wykorzystana w przyszłości¹². Podobnie sądzi, choć wychodząc z nieco innych przesłanek, przedstawiciel tzw. realizmu ofensywnego John M. Mearsheimer.

W „*The Tragedy of Great Power Politics*” przedstawia historyczne argumenty przemawiające za tym, że państwa dążą do maksymalizacji swojej potęgi, nawet do tego stopnia, że obawiając się ingerencji innych państw, podejmują ryzyko wbrew własnemu bezpieczeństwu¹³. Nie podążając w tej chwili za innymi twierdzeniami tego autora, warto zauważyć, że wojna podjęta w 2003 r. przez Stany Zjednoczone w Iraku jest takim właśnie ryzykownym działaniem.

Wydaje się jednak, że znacznie poważniejszym wyzwaniem dla koncepcji równowagi siły niż przełom 1989 i 1990 r., stały się wydarzenia w 2001 r., a także problem wzrostu zagrożeń o charakterze asymetrycznym. Już samo określenie „zagrożenie asymetryczne” jest mocno zakorzenione w całej teorii równowagi siły. Czy poza konsekwencjami dla bezpieczeństwa międzynarodowego zagrożenia takie doprowadzą także do zakwestionowania koncepcji równowagi siły? Można pokusić się o takie twierdzenie, choć wcale nie jest ono uznawane za oczywiste.

James J. Wirtz twierdzi np. że mamy do czynienia ze swego rodzaju „paradoksem równowagi siły” – sytuacją, w której państwa słabsze nie podejmują próby zrównoważenia dominujących potęg lub jednej hegemonicznej potęgi za pomocą działań balansujących, ale poszukują takiej strategii, w której w inny sposób osłabią istniejące dysproporcje, zmieniając je na swoją korzyść¹⁴. Te działania mają polegać z jednej strony na przekonaniu, że dominująca potęga nie zechce zaangażować wszystkich swych sił przeciwko słabszemu państwu, z drugiej zaś, na użyciu strategii asymetrycznej (może nią

¹² „[...] teoria realistyczna jest lepsza w mówieniu, że coś zdarzy się w przyszłości, od mówienia kiedy się to wydarzy. Teoria nie jest w stanie powiedzieć kiedy nadejdzie «jutro», teoria polityki międzynarodowej zajmuje się wskazywaniem presji na strukturę państw, natomiast nie tym, w jaki sposób państwa odpowiadać będą na te presje. To ostatnie jest zadaniem dla teorii działań rządów narodowych odpowiadających na wyzwania i korzystających z możliwości, które będą obecne. Tu jednak także możemy obserwować występowanie tendencji balansujących”. K.N. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, „*International Security*”, 2000 r., nr 25(1), s. 27.

¹³ J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton, Nowy Jork 2001 r.

¹⁴ J.J. Wirtz, *The Balance of Power Paradox*, w: T.V. Paul, J.J. Wirtz, M. Fortmann (red.), *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford University Press, Stanford 2004 r., s. 127-149.

być wykorzystanie podmiotów pozapaństwowych, ataku terrorystycznego, czy też gotowość do użycia broni masowego rażenia)¹⁵. To oczywiście prowokuje dominujące państwa do przeciwdziałania dla wyeliminowania lub zrównoważenia istniejących lub potencjalnych zagrożeń. Mamy więc, zdaniem Wirtza, do czynienia z typowym dla równowagi sił funkcjonowaniem państw, które wykorzystują jedynie nowe elementy w prowadzonej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

To twierdzenie mogłoby się obronić przy analizie działań podejmowanych w Iraku przez Saddama Husajna od czasu jego agresji na Kuwejt, a także w przypadku prób uzyskania dostępu do broni atomowej podejmowanych przez Koreę Północną czy Iran. Ale trzeba też zauważyć, że zagrożenia czy też strategie asymetryczne podkopują jedną z najistotniejszych, przynajmniej dla Kennetha N. Waltza, przesłankę równowagi siły – przekonanie, że równowaga zapewnia bezpieczeństwo i chroni przed wybuchem wojny.

Otóż zarówno T.V. Paul¹⁶, jak i I. Arreguin-Toft¹⁷ pokazują na historycznych przykładach, że prowadzenie polityki zagranicznej opartej na zdobyciu przewagi nad potencjalnym przeciwnikiem, aby zniechęcić go w ten sposób do rezygnacji z wojennych zamiarów, nie przynosi pożądanych rezultatów. T.V. Paul wykazał bowiem, że państwa słabsze, tak jak to było w przypadku Japonii w 1941 r., działań Pakistanu przeciwko Indiom w 1965 r., Egiptu przeciw Izraelowi w 1963 r. czy też Argentyny na Falklandach w 1982 r., świadome istniejących dysproporcji, mogą znaleźć liczne wskazania do rozpoczęcia działań wojennych. Stanowi to wyzwanie dla teoretycznej wartości koncepcji równowagi siły, jak i dla bardziej praktycznych strategii odstraszania¹⁸. Dodatkowo, na co większą uwagę zwraca I. Arreguin-Toft, samo istnienie początkowej przewagi nie stanowi przesłanki koniecznej do końcowej wygranej.

Analiza wybranych 202 konfliktów, które miały miejsce w latach 1800-2003 wykazuje, że aż w 57 przypadkach (28 proc.) strona słabsza zwyciężała lub ewentualnie remisowała ze stroną silniejszą. Proporcja ta dodatkowo zwiększa się wraz z upływem czasu, bo w 57 konfliktach, do których doszło

¹⁵ T.V. Paul, *Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance*, w: T.V. Paul, J.J. Wirtz, M. Fortmann (red.), *op.cit.*, s. 13.

¹⁶ T.V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, Cambridge University Press, Cambridge 1994 r.

¹⁷ I. Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge 2005 r.

¹⁸ „Analiza przypadków wskazuje, że państwo może pozwolić sobie na zaangażowanie w krótką wojnę nawet z o wiele silniejszym adwersarzem, bez konieczności oczekiwania na jego zmasowany militarny odwet”. T.V. Paul, *op.cit.*, s. 174.

już po II wojnie światowej, aż w 26 przypadkach (45 proc.) strona silniejsza nie mogła mówić o zwycięstwie¹⁹. Warto przy tym zauważyć, że I. Arreguin-Toft uznał zarówno interwencję w Afganistanie, jak i konflikt w Iraku, za wojny zwycięskie dla państw silniejszych.

W takich warunkach znacznie ważniejsze, niż sam podział sił, staje się poszukiwanie strategii zdolnych zaskoczyć rywala albo też – jako czynnik odstraszący – uświadamianie potencjalnym przeciwnikom gotowości pełnego użycia całego arsenału posiadanych zasobów. W obu zresztą przypadkach nie możemy mówić o stabilności poczucia własnego bezpieczeństwa i eliminowaniu ryzyka angażowania się w wojnę. A są to, kolejne już w okresie po zakończeniu zimnej wojny, poważne konsekwencje dla koncepcji równowagi sił, bez względu na to, czy weźmiemy pod uwagę wariant Waltza, akcentujący potrzebę występowania równowagi, czy też nastawioną na maksymalizację potęgi wersję Mearsheimera.

Następnym wyzwaniem stało się zagrożenie międzynarodowym terroryzmem. Wojna z terroryzmem prowadzona od czasu ataków na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. pokazuje, jak trudne jest zrównoważenie lub wyeliminowanie zagrożenia stwarzane przez słabo identyfikowalne pozapaństwowe podmioty, niekierujące się racjonalnymi przesłankami²⁰. Klasyczne odpowiedzi, jak pokazuje to szczególnie interwencja w Afganistanie, nie są skuteczne. Nowe działania i strategie także nie przynoszą pożądanego rezultatu. Bardzo wyraziście ujął to – co prawda w bardziej publicystycznej niż naukowej formie – Zygmunt Bauman.

„Najbardziej widocznym rezultatem «kampanii antyterrorystycznych» toczonych w Afganistanie i w Iraku jest jak na razie powstanie dwu potężnych ośrodków globalnej rekrutacji terrorystów i rozległego pola ćwiczeń dla przyszłych globalnych akcji terrorystycznych. To tam właśnie dano terrorystom globalnym okazję do studiowania taktyki „sił antyterrorystycznych”, ich pięć achillesowych i pomyłek, jakie skłonne są w swych rachubach popełniać – i poddawania próbom własnym, coraz to wymyślniejszym i bardziej przebiegłym sposobów wyzyskania ich słabostek”²¹.

Nie identyfikując się z całym szeregiem innych poglądów tego socjologa i filozofa nowoczesności, trzeba w tej konkretnej sprawie przyznać mu słuszność. Globalne zagrożenie terroryzmem zamiast zmaleć – wzrosło²². Ataki

¹⁹ I. Arreguin-Toft, *op.cit.*, s. 228-232.

²⁰ Ch. Layne, *The War on Terrorism and the Balance of Power: The Paradoxes of American Hegemony*, w: T.V. Paul, J.J. Wirtz, M. Fortmann (red.), *op.cit.*, s. 103-126.

²¹ Z. Bauman, *Wojna bez końca*, „Le Monde diplomatique. Edycja polska”, 2006 r., nr 1 (1), s. 1.

²² Zob. B.R. Barber, *Imperium strachu. Wojna, terroryzm i demokracja*, Muza, Warszawa 2005 r.

terrorystyczne po 2001 r. miały miejsce – żeby wymienić tylko najgłośniejsze przypadki – w Tunezji, na wyspie Bali, w Rijadzie, Stambule, Casablance, Dżakarcie, Madrycie, Szarm-el-Szejk, New Delhi, Londynie czy Moskwie. A lista ta długo jeszcze nie będzie zamknięta.

Przypadek terroryzmu międzynarodowego to kolejne, bardzo poważne zakwestionowanie funkcjonalności teorii równowagi siły. Posiadana potęga nie tyle odstrasza, co przyciąga i prowokuje do działań terrorystycznych. Moglibyśmy to nazwać kolejnym paradoksem i określić go jako „paradoks potęgi”. Służyłby on zapewne jako argument na poparcie twierdzeń K.N. Waltza, który zwraca uwagę, że stabilny może być jedynie system całkowicie zrównoważony, a więc nieprowokujący do reakcji, pod warunkiem jednakże posiadania możliwości skutecznego zabezpieczenia się przed terrorystycznym zagrożeniem.

Czy zatem, podsumowując konflikty i zagrożenia asymetryczne, prowadzą one do zakwestionowania całej teorii równowagi siły? Na tak daleki wniosek raczej nie można sobie pozwolić, choć w zdecydowany sposób ograniczają one zakres jej stosowania. Teoria ta nie może mieć już wartości wyjaśniającej w całym obszarze stosunków międzynarodowych. Zachowa zapewne swą użyteczność przy analizowaniu relacji między największymi potęgami w systemie międzynarodowym i będzie wskazywała na możliwe kierunki ich zachowań. Na pewno jednak nie będzie tworzyła już złudzenia równowagi, które towarzyszyło jej w czasie zimnej wojny, kiedy to groźba wzajemnego i całkowitego zniszczenia nuklearnego skłaniała mocarstwa do balansowania swojej potęgi, a tym samym i utrwalania stanu bezpieczeństwa międzynarodowego. Zagrożenia asymetryczne – przynajmniej do czasu znalezienia „przeciwstrategii” – skutecznie eliminują to względne poczucie bezpieczeństwa nawet u najsilniejszych.